

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

JAHRESBERICHT

Zusammenfassung



2008

**Agentur der Europäischen Union
für Grundrechte**

JAHRESBERICHT

Zusammenfassung

2008

*Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden*

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009

ISBN 978-92-9192-244-4

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009

Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Vorwort

Der Jahresbericht 2008 ist der erste Jahresbericht, für dessen Ausarbeitung die Rechtsgrundlage und das Mandat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) maßgeblich waren, und zugleich der erste, der unter der Leitung von Morten Kjærum erstellt wurde. Herr Kjærum hat am 1. Juni 2008 das Amt des Direktors der FRA übernommen.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte wurde aufbauend auf der ehemaligen Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) errichtet. Die FRA setzt die Arbeit des EUMC in den Bereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz fort, jedoch im Rahmen eines wesentlich breiter gefassten Mandats. Die neuen Themenbereiche für die Tätigkeit der FRA wurden im Mehrjahresrahmen für die Agentur festgelegt, den der Rat (Justiz und Inneres) der Europäischen Union am 28. Februar 2008 beschlossen hat. Gemäß dem Beschluss des Rates wird die Agentur nun in den folgenden Bereichen tätig sein:

- a) Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz;
- b) Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung und Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten sowie alle Kombinationen dieser Gründe (Mehrfachdiskriminierung);
- c) Entschädigung von Opfern;
- d) die Rechte des Kindes einschließlich des Kinderschutzes;
- e) Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten;
- f) Visa und Grenzkontrolle;
- g) Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU;
- h) Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten;
- i) Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung.

Somit ist der diesjährige Jahresbericht der letzte, dessen Schwerpunkt ausschließlich auf dem Themenbereich Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz liegt und der anhand der vom EUMC geschaffenen Berichtsstrukturen erstellt wurde. Im nächsten Jahr wird der Jahresbericht einen wesentlich weiteren Bereich umfassen, auf neue Berichtsstrukturen zurückgreifen und die ganze Palette von Themen im Zusammenhang mit Grundrechten abdecken, die in die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der FRA fallen.

Zugleich wird die FRA die Arbeit des EUMC dahingehend fortsetzen, dass auch sie die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten weiterhin in ihrem Bemühen unterstützen wird, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung zu bekämpfen.

Im Jahresbericht 2008 werden zunächst die neuen Rechtsvorschriften und institutionellen Initiativen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung in Europa untersucht, wobei der Schwerpunkt auf der praktischen Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse liegt. Anschließend werden die Entwicklungen im Bereich rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten in den EU-Mitgliedstaaten erörtert, gefolgt von einer schwerpunktmäßigen Untersuchung von Rassismus- und Diskriminierungsfragen in vier Bereichen des sozialen Lebens: Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildung und Gesundheitswesen. Das letzte Themenkapitel befasst sich mit den Entwicklungen auf EU-Ebene, die für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in den EU-Mitgliedstaaten von Bedeutung sind.

Wir danken dem Verwaltungsrat der FRA für seine Unterstützung bei der Erarbeitung des Jahresberichts und den Mitarbeitern der FRA sowie dem im vergangenen Jahr amtierenden Direktor, Herrn Constantinos Manolopoulos, für ihr Engagement und ihre harte Arbeit in diesem schwierigen Übergangsjahr.

Anastasia Crickley,
Vorsitzende des Verwaltungsrats

Morten Kjærum,
Direktor der FRA

Inhalt

Vorwort	3
1. Einleitung	6
1.1 Einbeziehung des Gesundheitswesens	7
1.2 Begriffsklärung	8
2. Legislative und institutionelle Initiativen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung	9
3. Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten	11
4. Rassismus und Diskriminierung in den Bereichen des sozialen Lebens und Präventionsinitiativen	13
4.1 Beschäftigung	13
4.2 Wohnungswesen	14
4.3 Bildung	14
4.4 Gesundheit	15
5. Schlussfolgerungen	17
5.1 Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse	17
5.2 Belege für Diskriminierung	19
5.3 Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten	22
5.4 Gesundheit und Diskriminierung	24
5.5 Beispiele für Tendenzen und Entwicklungen	24
5.6 Datenerhebung und Forschungsarbeiten der FRA	26
6. Stellungnahmen	28
6.1 Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse	28
6.2 Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten	29
6.3 Forschungsarbeiten und Sensibilisierung	29
6.4 Sanktionen und Beschwerden	30
6.5 Schulungen zur Eindämmung der Diskriminierung	30
6.6 Wohnungswesen	30
6.7 Bildung	31
6.8 Datenerhebung im Bildungsbereich	31
6.9 Datenerhebung im Gesundheitswesen	31
6.10 Abstimmung der Gesundheitsversorgung auf Migranten und Minderheiten	32

1. Einleitung

Der Jahresbericht 2008 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) behandelt Informationen, Ereignisse und Entwicklungen in den Bereichen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit innerhalb der EU während des Jahres 2007. Die Verordnung des Rates zur Errichtung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte als Nachfolgeeinrichtung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) trat am 1. März 2007 in Kraft. Somit ist der Jahresbericht 2008 der erste, für dessen Ausarbeitung die Rechtsgrundlage und das Mandat der FRA maßgeblich waren¹. Der Bericht umfasst ähnliche Bereiche wie die vorangegangenen EUMC-Jahresberichte, folgt jedoch einer leicht geänderten Struktur und behandelt mit dem Gesundheitswesen einen neuen Themenbereich.

Der Bericht beginnt mit einem Überblick über die legislativen und institutionellen Initiativen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Im nächsten Kapitel wird das Thema rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten erörtert, gefolgt von vier Kapiteln zu den verschiedenen Bereichen des sozialen Lebens: Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildung und Gesundheitswesen. Im letzten Themenkapitel, das sich mit den für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit maßgeblichen politischen und legislativen Entwicklungen befasst, stehen weniger entsprechende Maßnahmen in den Mitgliedstaaten als vielmehr Initiativen auf EU-Ebene im Vordergrund.

Während des Berichtszeitraums hatte der Rat der Europäischen Union den Mehrjahresrahmen² für die Agentur noch nicht verabschiedet. Daher nahm die Agentur gemäß Artikel 29 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates bis zur Annahme des ersten Mehrjahresrahmens für die FRA im Februar 2008 weiterhin ihre Aufgaben im Themenbereich Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz wahr.

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ist die wichtigste EU-Rechtsvorschrift zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Daher stellt die praktische Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse eines der Hauptthemen des gesamten Jahresberichts dar. Mehrere Kapitel beinhalten ausführliche Informationen über die Wirksamkeit der Richtlinie, die Form und die Gründe ihrer Anwendung bzw. Nichtanwendung sowie neue Beispiele und Fälle von Diskriminierung in unterschiedlichen Bereichen des sozialen Lebens. Damit soll aufgezeigt werden, dass es weiterhin gute Gründe für eine solche Richtlinie gibt.

Neben der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den im Mehrjahresrahmen festgelegten Themenbereichen kann die Agentur gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung „nach Maßgabe ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten Ersu-

1 Der FRA-Bericht 2007 wurde zwar Ende 2007 unter dem Logo der FRA erstellt, war jedoch tatsächlich kein Jahresbericht der FRA, da er auf der Rechtsgrundlage und dem Mandat des EUMC basierte.

2 Der Mehrjahresrahmen legt die Arbeitsbereiche der FRA für die nächsten fünf Jahre fest.

chen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben c und d, die diese Themenbereiche nicht betreffen, Folge leisten“. Bezugnehmend auf diesen Artikel ersuchte das Europäische Parlament die Agentur im Juni 2007, einen umfassenden Bericht über Homophobie und Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu erarbeiten. Darüber hinaus ersuchte die Europäische Kommission die Agentur im Juli 2007, Indikatoren für die Messung der Umsetzung, des Schutzes, der Achtung und der Förderung der Rechte des Kindes in den Mitgliedstaaten der EU zu entwickeln und eine Übersicht der verfügbaren Datenquellen auf nationaler und EU-Ebene zu erstellen. Beide Projekte sind Ende 2007 angelaufen und werden Gegenstand künftiger FRA-Berichte sein.

1.1 Einbeziehung des Gesundheitswesens

Im Jahresbericht 2008 wurde erstmals auch das Gesundheitswesen in die Untersuchung einbezogen. Aufgrund der Informationen der nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes der Agentur, der Berichte internationaler Organisationen und der wissenschaftlichen Forschungsarbeiten zur Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion beim Zugang zu und bei der Inanspruchnahme von Gesundheitseinrichtungen in den Mitgliedstaaten beschloss die Agentur im Jahr 2007, diesen wichtigen Bereich des sozialen Lebens in ihre Datenerhebungs- und Berichtsstrukturen aufzunehmen. Da dieser Bereich im diesjährigen Bericht erstmals untersucht wird, wurden auch Daten und Angaben aus den Vorjahren aufgenommen, um einen Hintergrund für ein besseres Verständnis der Informationen zu schaffen.

Artikel 152 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft schreibt vor, dass bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird. In der Europäischen Union unterliegt der Gesundheitsbereich der geteilten Zuständigkeit. Dies bedeutet, dass die EU zwar gemeinsame Ziele festlegen kann, es den Mitgliedstaaten jedoch freisteht, diese Ziele mit Maßnahmen ihrer Wahl umzusetzen. In diesem Zusammenhang stellt die Verringerung der Ungleichheiten bei der Gesundheitsversorgung einen zentralen Wert und erklärtes Ziel der EU dar. Folglich wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips die hierfür erforderlichen Politiken und Maßnahmen ergreifen. Im Juni 2006 verabschiedeten die Gesundheitsminister der EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Werte und Prinzipien, die den Gesundheitssystemen Europas zugrunde liegen. Darin wird betont, dass die Verringerung der bestehenden Ungleichheiten bei der Gesundheitsversorgung eines der Ziele der Gesundheitssysteme darstellen muss³.

Dementsprechend verfolgt die FRA bei der Behandlung der Themen im Zusammenhang mit Gesundheit, ethnischer Herkunft und Migration keinen breit

³ Rat der Europäischen Union (2006), *Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Gemeinsame Werte und Prinzipien in den EU-Gesundheitssystemen“* (ABl. C 146 vom 22.6.2006, S. 1), verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:146:0001:0003:DE:PDF> (6.1.2008).

gefassten Ansatz, sondern konzentriert sich im Wesentlichen auf das Problem der Diskriminierung und Ausgrenzung als Teil ihres allgemeinen Auftrags bezüglich der schwerpunktmäßigen Auseinandersetzung mit Fragen der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in den EU-Mitgliedstaaten. Daher befasst sich der neue Abschnitt zum Thema Gesundheitswesen im Jahresbericht 2008 vor allem mit Themen wie Hindernissen für den Zugang von Migranten und Minderheiten zur Gesundheitsversorgung und der Diskriminierung im Zusammenhang mit der Behandlung. Darüber hinaus werden Beispiele für positive Initiativen zur Bekämpfung der Diskriminierung beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen untersucht. Hierzu zählen auch Maßnahmen für die Anbieter von Gesundheitsdiensten, die auf eine aktive Förderung der kulturellen Sensibilität bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen abzielen.

1.2 Begriffsklärung

In der Europäischen Union gibt es keine offizielle gemeinsame Definition für Migranten oder ethnische/nationale Minderheiten. Daher werden im Jahresbericht mit dem Begriff „Migranten und Minderheiten“ in Kurzform jene sozialen Gruppen in der EU bezeichnet, die potenziell gefährdet sind, Opfer von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu werden. In diesem Zusammenhang fallen unter diesen Begriff in der Regel Migranten der ersten Generation und Flüchtlinge, Nachkommen von Migranten, selbst wenn sie die Staatsbürgerschaft ihres Wohnsitzlandes innehaben (diese Menschen fallen in manchen Ländern unter den Begriff „ethnische Minderheiten“), und Gruppen wie Roma, Sinti und Travellers.

2. Legislative und institutionelle Initiativen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung

Die vollständige Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in den Mitgliedstaaten ist noch immer nicht abgeschlossen. Im Juni 2007 gab die Europäische Kommission bekannt, dass sie an 14 Mitgliedstaaten förmliche Aufforderungen gerichtet hatte, die Richtlinie in vollem Umfang umzusetzen⁴. Den betreffenden Ländern wurde eine zweimonatige Frist eingeräumt, hierauf zu reagieren. Andernfalls könnte die Kommission beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen sie erheben.

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen festzulegen, die in Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu verhängen sind. Im Zeitraum 2006/2007 wurden in 15 Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft Sanktionen verhängt und/oder Entschädigungen zuerkannt. Im Vereinigten Königreich sind die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in ihrer Anwendung am effektivsten. Die verfügbare Statistik zeigt, dass das Vereinigte Königreich sowohl hinsichtlich der Zahl als auch der Bandbreite der jährlich verhängten Sanktionen in Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft EU-weit führend ist. Im Vereinigten Königreich wurden im Berichtszeitraum mehr Sanktionen verhängt als in allen anderen Mitgliedstaaten zusammen. Weitere EU-Mitgliedstaaten, in denen die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft effizienter angewendet wurden als in anderen, sind Bulgarien, Frankreich, Irland, Italien, Ungarn, Rumänien, Finnland und Schweden. In diesen Ländern werden mehr und/oder abschreckendere Sanktionen verhängt als in den anderen EU-Staaten, wenn auch die Kennziffern relativ deutlich hinter denen des Vereinigten Königreichs zurückbleiben.

Aus zwölf Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowenien) wurden im Zeitraum 2006/2007 keinerlei Sanktionen und/oder Entschädigungen im Zusammenhang mit Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gemeldet. In den meisten Ländern, in denen keine Sanktionen verhängt wurden, gibt es auch keine effektiv arbeitende Gleichbehandlungsstelle. Ein weiterer Grund für das Fehlen von Sanktionen liegt in der spezifischen Rolle der Gleichbehandlungsstellen. In Ländern, in denen die

⁴ Pressemitteilung IP/07/928 vom 27. Juni 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

Gleichbehandlungsstellen Diskriminierungsopfer nicht in Verfahren unterstützen, die Sanktionen nach sich ziehen, oder nicht befugt sind, selbst Sanktionen zu verhängen, oder aber eine solche Befugnis aus irgendeinem Grund nicht wahrnehmen, werden keine oder kaum Sanktionen verhängt.

Gewiss lässt die Tatsache, dass nur wenige Sanktionen verhängt werden, nicht zwangsläufig darauf schließen, dass die Probleme nicht in Angriff genommen werden. Beispielsweise besteht in Ländern, in denen die Arbeitsbeziehungen von einer Konsenstradition geprägt sind, eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass Fälle gelöst werden, bevor ein Gerichtsverfahren eröffnet wird. Ein Nachteil dieses Ansatzes liegt jedoch darin, dass weniger mit Sanktionen gerechnet werden muss, diese aber gemeinhin als unerlässlich für die Stärkung der Verhandlungsposition von Diskriminierungsopfern gelten. Darüber hinaus wird die erzieherische Wirkung der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Arbeitgeber geschwächt, die mit der Androhung und Verhängung ernst zu nehmender und abschreckender Sanktionen einhergeht.

In einigen Ländern hat die Tatsache, dass nur relativ selten Sanktionen verhängt werden, strukturelle Ursachen. Häufig besteht ein Zusammenhang mit der eingeschränkten Zuständigkeit der Gleichbehandlungsstelle für die Beratung und Unterstützung von Opfern in Verfahren, die Sanktionen nach sich ziehen. Eine weitere strukturelle Ursache dafür, dass relativ wenige Sanktionen verhängt werden, ist die Rolle des Strafrechts bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft. Theoretisch ist das Strafrecht das wirkungsvollste Instrument, das ein Staat bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft einsetzen kann. In der Praxis jedoch sorgt das Strafrecht dafür, dass weniger Sanktionen verhängt werden: Die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vorgesehene Verlagerung der Beweislast greift nicht, die Strafbarkeit wird in Diskriminierungsfällen zumeist von einer diskriminierenden Absicht abhängig gemacht, und Diskriminierungsopfer haben nur begrenzten Einfluss auf die Entwicklung des Strafverfahrens, das in der Regel in den Händen der Staatsanwaltschaft liegt. Somit werden in Staaten, die sich hauptsächlich oder ausschließlich auf das Strafrecht stützen, in der Regel keine oder nur wenige Sanktionen verhängt, auch wenn diese Sanktionen zuweilen abschreckend sein mögen.

In den folgenden Ländern gibt es Belege dafür, dass die Effektivität der für den Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft zuständigen Gleichbehandlungsstellen zu wünschen übrig lässt: Estland, Polen, Portugal und Slowenien. In der Tschechischen Republik sowie in Spanien und Luxemburg gibt es offenbar keine Gleichbehandlungsstelle, die sich mit dem Bereich der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft befasst.

3. Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

Ähnlich wie die vorangegangenen Jahresberichte belegt auch der Jahresbericht 2008 insgesamt eine Zunahme der strafrechtlich erfassten rassistisch motivierten Straftaten:

- Von den elf Mitgliedstaaten, die für eine Trendanalyse ausreichende Daten über rassistisch motivierte Straftaten erheben⁵, hatten die meisten insgesamt eine Zunahme der erfassten rassistisch motivierten Straftaten im Zeitraum 2000 bis 2006 (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Österreich [sehr geringe Zunahme], Slowakei, Finnland, Vereinigtes Königreich) und auch im Zeitraum 2005/2006 (Deutschland, Irland, Österreich, Slowakei, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich) zu verzeichnen.
- Von den vier Mitgliedstaaten, die für eine Trendanalyse ausreichende Daten über antisemitisch motivierte Straftaten erheben (Frankreich, Deutschland, Schweden, Vereinigtes Königreich), haben drei (Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich) im Zeitraum zwischen 2001 und 2006 insgesamt eine Zunahme beobachtet.
- Von den vier Mitgliedstaaten (Österreich, Frankreich, Deutschland, Schweden), die für eine Trendanalyse ausreichende Daten über rechtsextremistisch motivierte Straftaten erheben, verzeichneten zwei Länder (Frankreich, Deutschland) zwischen 2000 und 2006 insgesamt eine Zunahme.

Indem die EU-Mitgliedstaaten die Problematik rassistisch motivierter Straftaten anerkennen und effektiv in Angriff nehmen, können sie zeigen, dass sie diese Taten verurteilen und sich mit den Opfern solidarisch erklären. Tatsache ist jedoch, dass in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Mechanismen für die Erfassung rassistisch motivierter Straftaten bisher kaum Verbesserungen erzielt wurden:

- In 16 der 27 EU-Mitgliedstaaten wird lediglich in eher begrenztem Maße über einige wenige Gerichtsverfahren berichtet, oder es liegen nur allgemeine Daten über Diskriminierung vor, die unter Umständen auch rassistisch motivierte Straftaten umfassen, oder aber es sind keinerlei offizielle strafrechtliche Daten über rassistisch motivierte Straftaten öffentlich verfügbar. Dies gilt für Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Portugal, Rumänien und Slowenien.
- Das Vereinigte Königreich verfügt über das EU-weit umfassendste System für die Erfassung rassistisch motivierter Straftaten. Es erfasst in jedem Zwölfmonatszeitraum mehr veröffentlichte Vorfälle und Straftaten als die anderen 26 Mitgliedstaaten zusammen.

⁵ Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Österreich, Polen, Schweden, Slowakei, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich.

Da in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor keine ausreichende Datenerfassung über rassistisch motivierte Straftaten stattfindet, kommt der diesjährige Bericht zu folgendem Schluss:

- Mitgliedstaaten, in denen nur eine begrenzte oder keine offizielle Meldung rassistisch motivierter Straftaten stattfindet, haben kaum Möglichkeiten für die Erarbeitung evidenzbasierter politischer Lösungen für diese Problematik.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich jedoch auch einige ermutigende Entwicklungen in den Mitgliedstaaten ab, die rassistisch motivierte Straftaten zunehmend als gesellschaftliches Problem anerkennen. In diesem Zusammenhang stellt die unter deutschem Ratsvorsitz erzielte politische Einigung über den Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eine positive Entwicklung dar, die im Sinne einer evidenzbasierten Politikgestaltung ihrerseits durch Verbesserungen in der Datenerhebung ergänzt werden muss.

Wie in den Vorjahren wurden auch im Berichtszeitraum Übergriffe und Gewaltanwendung seitens der Strafverfolgungsbehörden gegenüber gefährdeten Minderheiten gemeldet. Der Bericht unterstreicht die Tatsache, dass es in den meisten Mitgliedstaaten – abgesehen von den Behörden, die unmittelbar den Ministerien zugeordnet sind, oder den gängigen Kanälen für die Erfassung von Beschwerden durch die Dienststellen der Polizei oder der Bürgerbeauftragten – keine spezielle unabhängige Behörde für Beschwerden gegen Polizeibehörden gibt, die derartige Übergriffe erfasst und entsprechende Abhilfemaßnahmen einleitet. Somit besteht erheblicher Handlungsbedarf mit Blick auf die Entwicklung von Mechanismen zur Erfassung von Beschwerden über die Arbeit der Polizei.

Vor dem Hintergrund einer Zunahme der erfassten Straftaten wird im Jahresbericht jedoch auch eine Reihe neuer Initiativen einiger Mitgliedstaaten angeführt, die im Rahmen übergreifender Partnerschaften zwischen Polizei und Gemeinden versuchen, diesem Problem zu begegnen. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang Initiativen, die schwerpunktmäßig auf rassistisch motivierte Straftaten abzielen, wobei diese im weiteren Sinne als „hassmotivierte Straftaten“ verstanden werden.

4. Rassismus und Diskriminierung in den Bereichen des sozialen Lebens und Präventionsinitiativen

4.1 Beschäftigung

Wie bereits in den Vorjahren belegen auch die im Jahr 2007 vorgelegten Daten und Informationen eine mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in verschiedenen Beschäftigungsbereichen und ihre unterschiedlichen Erscheinungsformen wie Diskriminierung im Rahmen von Einstellungs- und Entlassungsverfahren, Beleidigungen und physische Belästigung am Arbeitsplatz oder Aufstachelung zur Diskriminierung durch Dritte. Diskriminierung findet zumeist im Verborgenen statt und gelangt nur im Zuge von Untersuchungen und Forschungsarbeiten ans Tageslicht. In einigen Mitgliedstaaten ist jedoch weiterhin eine erstaunlich offene Diskriminierung zu beobachten, beispielsweise in Stellenanzeigen, in denen ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass Bewerbungen von Ausländern nicht erwünscht sind.

Im Zusammenhang mit dem Tragen religiöser Kleidung oder religiöser Symbole am Arbeitsplatz war eine Vielzahl von Entwicklungen zu verzeichnen, die in der Regel restriktiver Natur waren: Beispielsweise wurde in mehreren Städten Belgiens Beamten das Tragen religiöser Symbole verboten, und in Irland untersagte die nationale Polizei Sikhs das Tragen von Turbanen als Teil ihrer Polizeiuniform. Allerdings bestehen in dieser Hinsicht nach wie vor große Unterschiede zwischen den Verfahrensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Bereits in früheren FRA/EUMC-Berichten wurde festgestellt, dass zunehmend Forschungsarbeiten veröffentlicht werden, die sich schwerpunktmäßig mit den subjektiven Erfahrungen der Angehörigen von Minderheitengruppen mit Diskriminierung befassen. In diesem Jahr wurden darüber hinaus mehrere Forschungsarbeiten über Gruppen innerhalb der Mehrheitsbevölkerung – wie z. B. Arbeitgeber – durchgeführt, die vor allem deren Haltung und potenzielle Diskriminierungspraktiken gegenüber Minderheiten zum Gegenstand hatten.

Der Bericht führt Beispiele für die unterschiedlichsten Präventionsinitiativen an. So gab es Programme für die Schulung und Beratung ausgegrenzter Minderheiten mit dem Ziel ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Programme für die Mehrheitsbevölkerung, um Diskriminierung zu bekämpfen oder das kulturelle Bewusstsein zu schärfen, mehrere Mentoring-Programme und positive Maßnahmen in Bezug auf Einstellungen sowie einige weitere Versuche mit Vertragsklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und anonymen Stellenbewerbungen. Schließ-

lich gab es erneut Belege dafür, dass in immer mehr Mitgliedstaaten sehr ehrgeizige Maßnahmen für das Management der Vielfalt ergriffen oder angeregt werden.

4.2 Wohnungswesen

Die meisten Mitgliedstaaten erheben im Bereich Wohnungswesen nach wie vor keine nach der ethnischen Herkunft disaggregierten Daten. Jedoch können im Rahmen der in einigen EU-Ländern durchgeführten Diskriminierungstests Daten über Diskriminierung im Wohnungswesen erhoben werden.

Die Benachteiligung von Migranten und ethnischen Minderheiten beim Zugang zu qualitativ hochwertigem, bezahlbarem Wohnraum verschärft ihre soziale Ausgrenzung. Eine Möglichkeit, um dieser Situation zu begegnen, ist die Bereitstellung günstiger öffentlicher Sozialwohnungen. Jedoch können auch die Kriterien, die auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene für die Zuweisung öffentlicher Sozialwohnungen herangezogen werden, Bestimmungen enthalten, die Migranten und ethnische Minderheiten diskriminieren.

Roma, Sinti und Travellers zählen im Wohnungswesen zu den am stärksten gefährdeten Gruppen. Ungeachtet der Maßnahmen, die bereits ergriffen wurden, um die Wohnverhältnisse dieser Menschen zu verbessern, ist ihre Wohnsituation in der gesamten EU vor allem von offener Diskriminierung, unterdurchschnittlich schlechten Wohnverhältnissen und Zwangsräumungen geprägt. Darüber hinaus berichteten mehrere Mitgliedstaaten darüber, dass Behörden sich weigern oder es schlichtweg unterlassen, Roma-Siedlungen Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen, was eine weniger unmittelbare Form der Diskriminierung darstellt.

Schließlich werden einige bewährte Praktiken beleuchtet. Besonders positiv zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang Maßnahmen für die Erhöhung des Angebots bezahlbarer Wohnungen für Migranten, Roma und andere gefährdete Gruppen durch Bereitstellung öffentlicher Mittel. Zwar sind EU-weit Antidiskriminierungsgesetze in Kraft, jedoch müssen die Bemühungen um eine Sensibilisierung von Mietern und Marktteilnehmern für diese Vorschriften kontinuierlich fortgesetzt werden. Zu diesen Sensibilisierungsmaßnahmen zählen beispielsweise die im Jahresbericht im Kapitel zum Wohnungswesen abschließend angeführten Verhaltenskodizes und Informationskampagnen.

4.3 Bildung

In früheren FRA/EUMC-Berichten wurde auf die Tatsache hingewiesen, dass die Verfügbarkeit zuverlässiger Daten für die Verbesserung der Situation gefährdeter und benachteiligter Gruppen im Bildungsbereich unerlässlich ist. Dies wurde kürzlich durch die PISA-Bildungsstudie 2006 bestätigt. Dieser Studie zufolge besteht ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Schulen, die Leistungen überwachen und evaluieren sowie Leistungsdaten veröffentlichen, und Schülern mit besseren Testergebnissen. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es jedoch nur unzurei-

chende oder keine Beobachtungs- und Evaluierungssysteme. Dies ist ein Hindernis für die wirksame Bekämpfung von Ungleichbehandlung und Diskriminierung, dessen Überwindung in Zukunft eine wichtige Herausforderung darstellen wird.

Gefährdete Gruppen sind beim Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Hauptursachen hierfür sind diskriminierende Einschulungsverfahren und Zugangstests, die mangelnde Verfügbarkeit und Unzugänglichkeit von Vorschuleinrichtungen, weite Schulwege sowie die Furcht vor Entdeckung eines illegalen Aufenthaltsstatus. Die praktischen Einschränkungen des Zugangs zu Bildung betreffen vor allem die Kinder von Roma, Sinti und Travellers sowie von Asylbewerbern und illegalen Migranten.

Die verfügbaren Daten weisen darauf hin, dass in der gesamten Europäischen Union der Anteil von Minderheitengruppen und Drittstaatsangehörigen in Sonderschulen der Primar- und Sekundarstufe überdurchschnittlich hoch ist. Darüber hinaus besteht bei Minderheitengruppen und ausländischen Staatsangehörigen grundsätzlich eine größere Gefahr, Klassen wiederholen zu müssen oder die Schule frühzeitig abzubrechen. Die Unterschiede zwischen Migranten und Minderheiten einerseits und der Mehrheitsbevölkerung andererseits sind in Ländern mit einem Schulsystem mit früher Mehrgliedrigkeit besonders ausgeprägt. Die PISA-Bildungsstudie 2006 bietet eine Erklärung hierfür an. Dieser Studie zufolge hat die frühe Einteilung von Schülern in unterschiedliche Einrichtungen oder Bildungswege besonders negative Auswirkungen auf die Leistung sozioökonomisch oder sprachlich benachteiligter Schüler. Derartige Schulsysteme tragen zu einer Vertiefung der Bildungskluft zwischen privilegierten und weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen bei.

Im Jahr 2007 wurde die Durchführung einer Reihe von Programmen zur Verbesserung der Schulbildung von Roma-Kindern fortgesetzt. Zugleich blieben jedoch die Diskriminierungsstrategien und -praktiken gegen Roma in der EU weiterhin auf sehr hohem Niveau. Roma, Sinti und Travellers sind nach wie vor mit ungeeigneten Bildungssystemen konfrontiert, die zu Segregation und Chancenungleichheit führen. Im November 2007 erging jedoch ein wichtiges Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in dem die Tschechische Republik der diskriminierenden Segregation von Roma-Kindern im Bildungswesen für schuldig befunden wurde.

Obwohl das Recht auf Bildung gesetzlich garantiert ist, droht in der Praxis Asylbewerbern und illegalen Migranten in vielen Mitgliedstaaten der Ausschluss vom Bildungswesen. Dennoch fehlen in den meisten Mitgliedstaaten Initiativen zur Beobachtung und Evaluierung der Situation der Kinder von Asylbewerbern im Hinblick auf den Zugang zu angemessener Bildung.

4.4 Gesundheit

Nur wenige Mitgliedstaaten verfügen über relevante offizielle oder inoffizielle Beschwerdedaten im Hinblick auf Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Gesundheitswesen, und selbst in diesen Ländern wurden kaum Beschwerden erfasst. Das wichtigste Problem stellt nicht die unmittelbare, son-

dern die mittelbare Diskriminierung dar, da das medizinische Personal beruflichen Kodizes und Verpflichtungen unterliegt und somit weniger zu Diskriminierung oder offener Verweigerung von Behandlungen tendiert, während Verwaltungsmitarbeiter eher geneigt sind, auf der strikten Einhaltung komplizierter Formvorschriften zu bestehen, die dem Zugang zur Gesundheitsversorgung im Wege stehen.

Die Probleme beim Zugang zu Gesundheitsdiensten betreffen insbesondere illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, abgelehnte Asylbewerber sowie Mitglieder der Roma-Gemeinschaften. Roma laufen Gefahr, aus dem staatlichen Krankenversicherungssystem ausgeschlossen zu werden, wenn sie lange arbeitslos sind, wie in Bulgarien und Rumänien, oder nicht die notwendigen Ausweisdokumente vorlegen können, wie in Rumänien und Slowenien. In vielen Ländern haben Roma auch Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, wenn sie in abgelegenen ländlichen Gebieten wohnen, wie in Griechenland, Spanien und Ungarn, oder in den Außenbezirken der Städte in Barackensiedlungen mit schwacher oder gänzlich fehlender öffentlicher Verkehrsanbindung leben, wie in Griechenland, Spanien, Italien und Ungarn.

Illegal aufhältige Migranten und abgelehnte Asylbewerber haben häufig ausschließlich Zugang zu Notdiensten, wobei dieser Begriff in den einzelnen EU-Ländern unterschiedlich definiert wird. Häufig sind sie auch nicht bereit, medizinische Hilfe in Anspruch zu nehmen, weil sie fürchten, der Polizei gemeldet und anschließend abgeschoben zu werden.

Jedoch werden auch legal aufhältige Migranten unter Umständen durch kulturelle Hindernisse wie Sprache oder Religion von der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten abgehalten. Beispielsweise ist es möglich, dass muslimische Frauen nicht von männlichen Mitarbeitern des medizinischen Personals untersucht werden möchten, das Krankenhausessen nicht den muslimischen Glaubensregeln entspricht usw.

In einer Reihe großer internationaler Berichte wurden ergänzende Daten über die Situation von Migranten, Asylbewerbern und Minderheiten in den Gesundheitssystemen der EU vorgelegt. Diese Berichte nennen beispielsweise die rechtlichen und praktischen Hindernisse für den Zugang illegaler Migranten zur Gesundheitsversorgung, zeigen die Gefährdung von Migranten durch physische, psychische und soziale Gesundheitsprobleme, dokumentieren die Diskriminierung von Roma im Gesundheitswesen, belegen eine mangelnde Kenntnis der Rechte der Betroffenen und führen Beispiele für die Verweigerung einer Behandlung illegaler Migranten an. Andere Berichte verweisen auf eine unzureichende Kenntnis der Antidiskriminierungsgesetze bei medizinischem Personal, Verwaltungsmitarbeitern sowie Patienten und betonen den Mangel an systematisch erhobenen Daten zu diesem Bereich.

Es sind aber auch positive Initiativen sowohl der Regierungen als auch der Zivilgesellschaft zur Behebung der Ungleichbehandlung von Migranten und Minderheiten im Gesundheitswesen zu vermelden, darunter einige wichtige Maßnahmen, die EU-weit von den Mitgliedstaaten ergriffen wurden.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Eine der Aufgaben der FRA besteht darin, Informationen über die tatsächliche Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in den einzelnen Mitgliedstaaten und über die praktische Tätigkeit der speziellen Stellen zusammenzutragen. Zunächst ist festzustellen, dass bis zum Ende des Berichtszeitraums in drei Mitgliedstaaten noch keine spezielle Stelle geschaffen wurde und dass in nahezu der Hälfte aller Mitgliedstaaten keinerlei Sanktionen in Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft verhängt wurden. Was die übrigen Mitgliedstaaten betrifft, so bestanden zwischen ihnen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Höhe der verhängten Geldstrafen.

Die Tatsache, dass in den meisten Mitgliedstaaten kaum Sanktionen ausgesprochen werden, ist problematisch, weil nach Maßgabe der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen verpflichtend vorgeschrieben sind. Wirksame Sanktionen sind wichtig, um das Vertrauen der Opfergruppen zu gewinnen und das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit für die Rechtsvorschriften und ihre Grundsätze zu schärfen. Ohne wirksame Sanktionen ist es unwahrscheinlich, dass ein Großteil der Bevölkerung, der Unternehmen und auch der Juristen die Antidiskriminierungsgesetze sehr ernst nimmt und sich die Mühe macht, sich über diese Rechtsvorschriften zu informieren.

Gewiss lässt die Tatsache, dass nur wenige Fälle vor Gericht verhandelt und kaum Sanktionen verhängt werden, nicht zwangsläufig darauf schließen, dass die Probleme nicht in Angriff genommen werden. Beispielsweise sind die Arbeitsbeziehungen in einigen Mitgliedstaaten von einer Konsenstradition geprägt, in der sich die Sozialpartner und andere Stellen gemeinsam bemühen, Unstimmigkeiten durch Mediation und Verhandlung beizulegen. In diesen Ländern besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass Fälle gelöst werden, bevor ein Gerichtsverfahren eröffnet wird. In den Niederlanden beispielsweise ist das Gleichbehandlungsgesetz darauf ausgelegt, eine solche außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zu fördern. Ein Nachteil dieses Ansatzes liegt jedoch darin, dass weniger mit Sanktionen gerechnet werden muss, diese aber gemeinhin als unerlässlich für die Stärkung der Verhandlungsposition von Diskriminierungsopfern gelten. Darüber hinaus wird die erzieherische Wirkung der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Arbeitgeber geschwächt, die mit der Androhung und Verhängung ernstzunehmender und abschreckender Sanktionen einhergeht.

In manchen Fällen ist die geringe Zahl von Sanktionen eindeutig auf Probleme zurückzuführen. So berichtete zum Beispiel der slowenische *Menschenrechtsbeauftragte*, die Ursache des Problems liege in der undurchsichtigen und wenig hilfreichen Formulierung der Rechtsvorschriften, während in Portugal auf das langwierige und komplizierte Verfahren der Beschwerdeprüfung verwiesen wurde.

Eine weitere Ursache ist in der Anwendung des Strafrechts zu suchen. In einigen Mitgliedstaaten sind die strafrechtlichen Sanktionen, die theoretisch in Diskriminierungsfällen verhängt werden können, augenscheinlich sehr abschreckend. Sofern diese schweren Sanktionen ausschließlich im Strafrecht, nicht aber im Zivilrecht vorgesehen sind, besteht jedoch eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass sie tatsächlich verhängt werden. In Mitgliedstaaten, die sich bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft auf das Zivilrecht stützen, ist die Beweislast wesentlich geringer und es werden eher Sanktionen verhängt.

In mehreren Mitgliedstaaten verfügt die spezielle Stelle über zu beschränkte Kompetenzen, als dass sie zu einer praktischen Anwendung wirksamer Sanktionen beitragen könnte. Einige Stellen sind nicht befugt, selbst Sanktionen zu verhängen oder Diskriminierungsopfer in Verfahren zu unterstützen, die Sanktionen nach sich ziehen. Selbst wenn eine spezielle Stelle befugt ist, Sanktionen zu verhängen, kann sie aus strategischen Gründen beschließen, diese zu vermeiden und sich stattdessen auf die Mediation zu konzentrieren. Dies ist beispielsweise in Zypern der Fall.

Geringe Zahl von Beschwerden

Den Berichten zufolge werden bei den speziellen Stellen und NRO zur Bekämpfung von Rassismus von vornherein eher wenige Beschwerden eingereicht. Natürlich ist die Tatsache, dass nur wenige Beschwerden eingehen, nicht notwendigerweise ein Hinweis darauf, dass etwas falsch läuft – man könnte vorbringen, dies sei darauf zurückzuführen, dass es tatsächlich kaum Fälle von Diskriminierungen gibt. Die Kapitel des Jahresberichts 2008, die sich mit den Bereichen Beschäftigung, Wohnungswesen und Gesundheit befassen, sowie die einschlägigen Belege aus den Vorjahren zeigen jedoch eindeutig, dass es das Problem der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen tatsächlich gibt und dass viele dieser Fälle ohne die Ergebnisse spezieller Forschungsarbeiten von der Öffentlichkeit unbemerkt geblieben wären. Seit Jahren belegen unterschiedliche Forschungsdaten und -arbeiten, dass die meisten Diskriminierungsopfer, die sich beschweren könnten, dies nicht tun. Die jüngste dieser Arbeiten ist die im Kapitel zum Thema Beschäftigung angeführte Studie, der zufolge in Slowenien die meisten Opfer rassistischer, sexueller oder anderer Formen der Belästigung am Arbeitsplatz die betreffenden Vorfälle nicht gemeldet haben.

In den Kapiteln des Jahresberichts, die den Bereichen Beschäftigung und Gesundheit gewidmet sind, werden mehrere Beispiele angeführt, die gewisse Rückschlüsse auf die möglichen Gründe dafür zulassen, dass Diskriminierungsopfer davon absehen oder zögern, förmliche Beschwerden einzulegen. Manche haben vielleicht kein Vertrauen in die Gesetze, da diese als unzureichend empfunden werden; manche Opfer mögen die finanziellen Kosten eines Gerichtsverfahrens scheuen oder andere Kosten und Konsequenzen befürchten; Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen oder Arbeitserlaubnissen haben unter Umständen das Gefühl, in einer rechtlich zu schwachen Position zu sein, um Beschwerde einzulegen. Die geringe Zahl der Fälle kann jedoch auch auf andere Ursachen zurückzuführen sein, wie beispielsweise ein mangelndes Bewusstsein der Allgemeinbevölkerung

für die Rechtsmittel, die Diskriminierungsopfern offen stehen (im Jahresbericht wird dies im Kapitel zum Thema Gesundheit anhand einer Studie belegt, in der Befragungen von Patienten in Griechenland zeigten, dass diese nicht wussten, wie eine Beschwerde über Diskriminierung im Gesundheitswesen eingelegt werden kann). Für einige Mitgliedstaaten ist festzustellen, dass in diesem Bereich kaum öffentliche Debatten stattfanden und es keine Belege für öffentliche Kampagnen zur Sensibilisierung für die einzelstaatlichen Maßnahmen gibt, die in Umsetzung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse ergriffen wurden. Im Kapitel zum Thema Beschäftigung wird darauf hingewiesen, dass in einem Mitgliedstaat die für die Bearbeitung von Beschwerden im Bereich der Beschäftigung zuständige Gewerkschaftsorganisation bewusst entschieden hat, Fälle nicht an die nationale Gleichbehandlungsstelle weiterzuleiten. In diesem Zusammenhang sind ganz eindeutig gezieltere Forschungsarbeiten vonnöten, um die unterschiedlichen strukturellen und sozialen Kräfte zu beleuchten, die ausschlaggebend dafür sind, ob und wie Fälle von Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in den 27 Mitgliedstaaten gemeldet und bearbeitet werden.

Eine Ausnahme von diesem Gesamtbild stellt die jüngste Entwicklung in Frankreich dar: Hier wird bei der offiziellen Antidiskriminierungsstelle HALDE seit 2006 eine erhebliche und steigende Zahl von Beschwerden eingereicht. Die HALDE hat sich mittels Informationskampagnen eine starke Wahrnehmung in der Öffentlichkeit verschafft, um auf sich selbst und das Thema Diskriminierung aufmerksam zu machen, und jüngste Studien belegen ein zunehmendes Bewusstsein der französischen Öffentlichkeit für diese Problematik.

5.2 Belege für Diskriminierung

Während das Kapitel des Jahresberichts, das sich mit rechtlichen Aspekten befasst, Informationen über die Wirksamkeit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse beinhaltet, zielen die Angaben in den darauffolgenden Kapiteln zu den vier Bereichen des sozialen Lebens darauf ab, vor allem die tatsächliche Notwendigkeit der Richtlinie durch Beispiele für Fälle mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildung und Gesundheit zu untermauern. In allen diesen Bereichen sind die Schlussfolgerungen, die aus den offiziellen Statistiken und Gerichtsverfahren hinsichtlich Ausmaß und Form der Diskriminierung gezogen werden können, für sich genommen mit gewissen Unwägbarkeiten verbunden und müssen durch Ergebnisse aus Forschungen und Untersuchungen ergänzt werden. Wie in den vorangegangenen Jahresberichten des EUMC wurden die Forschungsbeispiele im Kapitel zum Thema Beschäftigung in drei Kategorien eingeteilt: Diskriminierungstests, Opferstudien und Forschungsarbeiten zur Mehrheitsbevölkerung.

Jahr für Jahr wurde zunehmend über Beispiele für Diskriminierungstests berichtet, in denen Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum und Beschäftigung nachgewiesen wurde. Im Beschäftigungsbereich berichteten mehrere Mitgliedstaaten über derartige Testverfahren (in Griechenland wurde im Jahr 2007 erstmals ein umfangreiches Testprojekt zu diesem Thema durchgeführt). Drei Mitgliedstaaten

meldeten im Jahr 2007 Diskriminierungstests zum Zugang zu Wohnraum, und in Frankreich wurde über einen Test zum Zugang zur Gesundheitsversorgung berichtet.

In früheren Berichten der FRA bzw. des EUMC wurde festgestellt, dass in den letzten Jahren zunehmend Studien zur subjektiven Erfahrung von Minderheiten mit Diskriminierung, so genannte „Opferstudien“, durchgeführt wurden. Im jüngsten Berichtszeitraum wurden mehr Studien denn je durchgeführt: Elf Mitgliedstaaten berichteten über Studien zu den Erfahrungen der Menschen mit Diskriminierung im Beschäftigungsbereich, und in einem Mitgliedstaat wurde eine Untersuchung zur Wirksamkeit der nationalen Gleichbehandlungsgesetze und Gleichbehandlungsstellen durchgeführt, die im Kapitel über rechtliche Aspekte erläutert wird. Darüber hinaus wurden in dem neu in den Jahresbericht aufgenommenen Bereich Gesundheitsversorgung drei Studien über die subjektiven Erfahrungen der Mitarbeiter des Gesundheitswesens mit Rassismus und Diskriminierung durchgeführt, die fünf Mitgliedstaaten abdecken. Diese Art von Studien ist hilfreich für die Beleuchtung von Problemen, die andernfalls unter Umständen niemals bekannt würden, da die Opfer, wie bereits gezeigt, nur widerstrebend förmliche Beschwerden einlegen.

Insgesamt weniger häufig sind in diesem Bereich Studien in der Mehrheitsbevölkerung. Man könnte annehmen, dass derartige Studien für die Darstellung von Problemen nur bedingt geeignet sind, weil nicht davon auszugehen ist, dass Arbeitgeber einem Wissenschaftler freimütig ihre rassistische Haltung oder ungesetzlichen Praktiken anvertrauen. Dennoch wird im Kapitel zur Beschäftigung auf Arbeitgeberstudien in drei Mitgliedstaaten hingewiesen, in denen die Mehrheit der Befragten zugab, der Einstellung von Migranten oder Roma ablehnend gegenüberzustehen.

Auch in diesem Jahr zeigen die Daten, dass in allen vier Bereichen des sozialen Lebens – Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildung und Gesundheit – Roma und Asylbewerber Opfer der schlimmsten Auswüchse diskriminierender Behandlung werden. Ebenso wie in den Vorjahresberichten ist festzustellen, dass Wanderarbeitnehmer, die gesetzlichen Beschränkungen unterliegen und somit einen unsicheren Rechtsstatus haben, schlechtere Arbeitsbedingungen haben als Arbeitnehmer, die der Mehrheitsbevölkerung angehören, und weniger Chancen haben, sich zu verteidigen oder über Ausbeutung am Arbeitsplatz Beschwerde einzulegen. In gewisser Hinsicht werden diese Arbeitnehmer nicht von der Beschäftigung ausgeschlossen, sondern vielmehr unverhältnismäßig stark in die am wenigsten begehrten Jobs gedrängt. Diese Form der Ausgrenzung von illegalen Migranten und Asylbewerbern wird in den Kapiteln zur Bildung und zur Gesundheitsversorgung veranschaulicht. Asylbewerber sind häufig in Haftlagern untergebracht, die weitab von Bildungseinrichtungen liegen, und die Kinder illegaler Migranten werden am Schulbesuch gehindert, wenn die Behörden ihren Rechtsstatus erfassen und melden müssen. Aus demselben Grund bleiben illegale Migranten häufig auch Gesundheitseinrichtungen fern, wenn sie glauben, sie könnten der Polizei gemeldet und abgeschoben werden.

Bekämpfung der Diskriminierung durch positive Maßnahmen

Die Gleichbehandlungsrichtlinien gestatten es den Mitgliedstaaten ausdrücklich, positive Maßnahmen zu ergreifen, um bestimmte Benachteiligungen auszugleichen. Zwar sind positive Maßnahmen für den Ausgleich der Auswirkungen der Diskriminierung in der EU nicht sehr verbreitet, jedoch werden jedes Jahr einige neue Beispiele gemeldet. Im letzten Jahresbericht der FRA⁶ wurde über die Stadt Berlin berichtet, die positive Maßnahmen für die Einstellung der Angehörigen von Minderheiten bei der Berliner Polizei ergriffen hatte. Ähnliche Beispiele wurden im Jahr 2007 gemeldet: Rumänien, Bulgarien und die Tschechische Republik ergriffen positive Maßnahmen, indem sie die Einstellung der Angehörigen von Minderheitengruppen bei der Polizei fördern, und Frankreich traf ähnliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Einstellungen bei den Streitkräften.

Im Jahr 2007 wurden auf EU-Ebene bei zwei Gelegenheiten Beiträge zu der Debatte über positive Maßnahmen geleistet: anlässlich der europäischen Konferenz „Chancengleichheit für alle: Wozu dienen positive Maßnahmen?“, die im April 2007 in Rom stattfand, und in der europäischen Publikation „Mehr als formale Gleichstellung – Positive Maßnahmen nach den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG“, die 2007 veröffentlicht wurde⁷. Sowohl bei der Konferenz als auch in der Publikation gelangte man zu dem Schluss, dass die Gleichstellungsagenda der Europäischen Union positive Maßnahmen braucht. Positive Maßnahmen sollen für den Ausgleich gegenwärtiger und vergangener Diskriminierung sorgen und damit Gesetze und Beschwerden ergänzen, da diese allein nicht ausreichen, um Diskriminierung und ihre Auswirkungen zu bekämpfen. Was den Zugang zu Wohnraum betrifft, so ist die im Kapitel zum Thema Wohnungswesen des Jahresberichts 2008 geschilderte Entscheidung des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte⁸ insofern bedeutsam, als der Ausschuss angesichts der jahrelangen Ungleichbehandlung von Roma in Bulgarien hinsichtlich ihrer Wohnrechte zu dem Schluss kam, dass für die Integration der Roma in die Mehrheitsgesellschaft positive Maßnahmen erforderlich sind.

Die praktische Anwendung positiver Maßnahmen wird jedoch nach wie vor aus zwei zentralen Gründen kontrovers diskutiert: zum einen, weil sie in der Öffentlichkeit häufig mit positiver Diskriminierung, Quoten oder anderen Instrumenten verwechselt wird, die von manchen als sozial ungerecht empfunden werden, zum anderen, weil präzise Daten über die betroffenen Minderheitengruppen eine Mindestvoraussetzung für wirksame positive Maßnahmen darstellen. Nur anhand solcher Daten kann zunächst die Notwendigkeit der Maßnahme beurteilt und, was genauso wichtig ist, festgestellt werden, wann das Problem behoben ist und die positive Maßnahme eingestellt werden kann. Im Jahresbericht 2008 und in anderen Berichten wird jedoch darauf hingewiesen, dass bis dato zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede hinsichtlich der grundsätzlichen Haltung gegen-

6 FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU* [Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU], S. 67.

7 De Vos, M., Europäische Kommission, Brüssel (2007), *Mehr als formale Gleichstellung – Positive Maßnahmen nach den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG*, verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_de.pdf.

8 Beschwerde Nr. 31/2005, European Roma Rights Centre/Bulgarien — siehe Abschnitt 4.2.3 – FRA – Jahresbericht 2008.

über „Statistiken über die ethnische Herkunft“ bestehen: In einigen Ländern sind sie Teil der offiziellen Volkszählung und werden weithin herangezogen, während sie in anderen in extremem Widerspruch zu nationalen Normen stehen und in einigen nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften verboten sind. Offenbar ist es notwendig, weitere Untersuchungen dazu anzustellen, in welchem Ausmaß die Unfähigkeit, präzise Statistiken über die betreffenden Bevölkerungsgruppen zu erstellen, in einem Mitgliedstaat die Durchführung positiver Maßnahmen behindert, oder ob sie die Form oder das Ergebnis derartiger Maßnahmen in diesem Land beeinflusst.

Schärfere Kontroversen werden über eine andere im Jahresbericht 2008 geschilderte Maßnahme geführt, die weiter geht als positive Maßnahmen. Im Kapitel zum Wohnungswesen wird berichtet, dass in mindestens einer deutschen Stadt für Ausländer und Spätaussiedler in bestimmten Stadtteilen Quoten festgelegt wurden, um in den Wohngebieten ausgeglichene soziale Verhältnisse zu wahren. Diese Maßnahme verstößt offensichtlich gegen bestimmte Grundprinzipien positiver Maßnahmen. Beispielsweise beruht sie auf festen Quoten und stellt offenbar keine „befristete Sondermaßnahme“ dar, sondern bleibt für viele Jahre in Kraft. Diese Politik hat heftigere Kontroversen ausgelöst, wobei Kritiker geltend machen, dass die Quoten an sich bereits eine unmittelbare Diskriminierung der Angehörigen von Minderheitengruppen darstellen. Befürworter dagegen bringen vor, der Zweck heilige die Mittel, die Maßnahme sei Teil einer Initiative zur Bekämpfung der Diskriminierung und Ausgrenzung von Minderheiten und schaffe ein faireres Gleichgewicht zwischen den Gemeinschaften innerhalb der Wohngebiete als dies möglich wäre, wenn die Verteilung den Marktkräften überlassen bliebe. Politische Maßnahmen wie diese bedürfen ganz eindeutig einer verstärkten wissenschaftlichen Prüfung und öffentlichen Debatte.

5.3 Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

Nicht nur die Frage der „Statistiken über die ethnische Herkunft“ verdeutlicht die eindeutigen Kontraste zwischen den Ansätzen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Fragestellungen, die Migranten betreffen. Bereits in den Vorjahresberichten wurde die Debatte über die Frage, ob Schüler in Schulen oder Arbeitnehmer in unterschiedlichen Beschäftigungsbereichen religiöse Kleidung tragen dürfen, erörtert. Dabei wurde klar, dass sowohl hinsichtlich der Akzeptanz als auch der praktischen Vorgehensweise in diesem Bereich extreme Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen. Zuweilen gibt es sogar Diskrepanzen innerhalb eines Mitgliedstaates, wie beispielsweise zwischen den deutschen Bundesländern oder den beiden großen Sprachgemeinschaften in Belgien. Weitere Unterschiede finden sich in den Details. Im Jahresbericht 2008 wird im Kapitel zu rechtlichen Aspekten ein Urteil eines französischen Gerichts geschildert, in dem klargestellt wurde, dass das Säkularitätsprinzip, das beispielsweise das Verbot rechtfertigt, ein Kopftuch zu tragen, ausschließlich für Behörden gilt und nicht im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen durch ein privates Unternehmen ins Feld geführt werden kann. In diesem Sinne gab es in Frankreich (und Deutschland) Fälle, in denen bestätigt wurde, dass die Entlassung einer Angestellten wegen des

Tragens eines Kopftuches rechtswidrig ist⁹. Wie im Jahresbericht 2006 des EUMC erläutert, entschied jedoch der Oberste Gerichtshof Dänemarks, dass die Entlassung einer Angestellten eines Supermarktes wegen des Tragens eines Kopftuches keine Diskriminierung darstellte¹⁰.

In der Regel betrifft diese Debatte primär das Tragen von Kopftüchern durch Frauen und Mädchen. In den Kapiteln zur Bildung und zur Beschäftigung beschreibt der Jahresbericht 2008 neue Debatten oder Fälle betreffend Kopftücher oder Schleier in Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich. Jedoch stellte sich im Jahr 2007 dieselbe Frage im Zusammenhang mit dem Tragen von Turbanen durch männliche Sikhs in Europa. In Frankreich legten im Jahr 2007 jugendliche Sikhs, die wegen des Tragens von Turbanen der Schule verwiesen worden waren, Beschwerde ein. Darüber hinaus ist es in Frankreich verboten, auf Fotografien für Führerscheine einen Turban zu tragen. Zugleich wurde berichtet, dass die nationale Polizei Irlands Sikhs das Tragen von Turbanen als Teil ihrer Polizeiuniform untersagte. In einigen Mitgliedstaaten ist diese Frage jedoch unstrittig. Zum Beispiel ist im Vereinigten Königreich das Tragen von Turbanen als normaler Bestandteil der Uniform bei der Polizei und in verschiedenen Teilen der Streitkräfte seit langem gestattet, und wie bereits im Vorjahresbericht der FRA erwähnt, hat die schwedische Polizei in ihrem Plan zur Förderung der Vielfalt das Recht der Polizeibeamten verankert, im Dienst ein Kopftuch, einen Turban oder eine jüdische Kippa zu tragen¹¹. Wie weit die öffentliche Meinung zu diesem Thema in den einzelnen Mitgliedstaaten auseinandergeht, wurde im Jahr 2007 durch die Veröffentlichung der Ergebnisse der Spezial-Eurobarometer-Umfrage der Europäischen Kommission über die Wahrnehmung von Diskriminierung bestätigt. Der Anteil der Befragten, die der Aussage „Das Tragen sichtbarer religiöser Symbole am Arbeitsplatz ist akzeptabel“ zustimmten, reichte in den verschiedenen Ländern von nur 29 % (Litauen) bis hin zu 79 % (Malta)¹².

5.4 Gesundheit und Diskriminierung

In diesem Jahr befasst sich der Jahresbericht erstmals auch mit dem Thema Gesundheitsversorgung. Zunächst fällt auf, dass im Gesundheitswesen Informationen und Daten über Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft schwerer zu erheben sind als in den drei anderen Bereichen des sozialen Lebens und das Bewusstsein für Fragen im Zusammenhang mit Rassismus und Diskriminierung insgesamt geringer ist. In vielen Mitgliedstaaten wurden jedoch Fälle von Migranten

9 Nathwani, N. (2007), „*Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights*“ [Islamische Kopftücher und Menschenrechte: Eine kritische Analyse der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte], in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Bd. 25 Nr. 2, 2007, S. 221-254.

10 EUMC (2006), *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU* [Jahresbericht zur Situation im Hinblick auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU], S. 25.

11 FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU* [Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU], S. 74.

12 Europäische Kommission (2007), *Diskriminierung in der Europäischen Union*, Eurobarometer, S. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_de.pdf (15.5.2008).

und Minderheiten gemeldet, die eine andere oder schlechtere Behandlung erhalten oder Beschimpfungen des medizinischen Personals ausgesetzt sind. Darüber hinaus belegen mehrere Berichte von wissenschaftlichen Einrichtungen oder NRO, dass es verschiedene Faktoren gibt, die den Zugang von Minderheiten wie Roma, Asylbewerbern und illegalen Beschäftigten zur Gesundheitsversorgung behindern.

Forschungsarbeiten zeigen, dass Migranten und ethnische Minderheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten häufig mit Problemen konfrontiert sind. Selbst wenn der Zugang zu diesen Diensten gesetzlich garantiert ist, können diese Gruppen diese Dienste oft nicht in Anspruch nehmen, weil sie ihre Rechte nicht kennen, die Verwaltungsverfahren zu kompliziert sind, sie die Art der Behandlung aufgrund ihrer religiösen Überzeugung ablehnen oder weil Sprachbarrieren ein Problem darstellen. Folglich besteht die Gefahr, dass diese Menschen bei der medizinischen Diagnose, Versorgung und Prävention unzureichende Leistungen erhalten.

Zwar wurde über viele positive Initiativen für die Verbesserung und den Ausbau der Gesundheitsversorgung für Migranten und Minderheiten berichtet, jedoch konnten kaum Maßnahmen ausgemacht werden, die speziell auf die Eindämmung und Bekämpfung von Diskriminierung ausgerichtet waren. Darüber hinaus gab es nur einige wenige Berichte, die sich mit der Problematik der Erfahrungen der im Gesundheitswesen beschäftigten Angehörigen von Minderheitengruppen mit Rassismus oder Diskriminierung befassten. Allerdings ist jedem dieser wenigen Berichte zu entnehmen, dass hier ein schwerwiegendes Problem besteht. Es ist davon auszugehen, dass diese Problematik weiter verbreitet ist, als den Menschen bewusst ist. Forschungsarbeiten haben einige der Gründe beleuchtet, aus denen Mitarbeiter von Gesundheitsdiensten zögern, individuelle Beschwerden einzulegen. Wenn das Problem demnach nicht durch Beschwerden bekannt wird, muss es durch Forschungsarbeiten publik gemacht werden, um Gesundheitseinrichtungen zu bewegen, entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Ganz eindeutig ist es nicht hinnehmbar, dass es einzelnen Mitarbeitergruppen überlassen wird, von Fall zu Fall über die geeignete Reaktion zu entscheiden, beispielsweise wenn sich ein rassistischer Patient weigert, sich von einer Krankenschwester, die einer ethnischen Minderheit angehört, behandeln zu lassen, oder sie beleidigt.

5.5 Beispiele für Tendenzen und Entwicklungen

Es gibt nur relativ wenige Möglichkeiten, im Zusammenhang mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der EU zuverlässige allgemeine Schlussfolgerungen bezüglich der Tendenzen über mehrere Jahre hinweg zu treffen, da die diesbezüglichen Statistiken insgesamt wenig tragfähig sind. Somit ist es unvermeidbar, dass viele der Beobachtungen über die Entwicklungen im Zeitverlauf einen recht groben Eindruck vermitteln und eher qualitative denn statistische Aussagen treffen. Eine Ausnahme von dieser Regel enthält das Kapitel über rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten: Hier werden die elf Mitgliedstaaten genannt, die angemessene Daten für eine Trendanalyse erheben. Acht dieser Staaten, also durchaus die Mehrheit, haben im Zeitraum 2000 bis 2006 bei den erfassten rassistisch motivier-

ten Straftaten eine zunehmende Tendenz ermittelt. Drei der vier Mitgliedstaaten, die ausreichende Daten über antisemitisch motivierte Straftaten erheben, haben im Zeitraum 2001 bis 2006 insgesamt eine zunehmende Tendenz verzeichnet, während zwei der vier Mitgliedstaaten, die angemessene Daten über rechtsextremistisch motivierte Straftaten erheben, zwischen 2000 und 2006 insgesamt eine Zunahme beobachtet haben. Wie der Jahresbericht 2008 im Kapitel über Bildung zeigt, konnte das deutsche Bundesland Brandenburg, das Daten über Vorfälle mit rechtsextremistischem Hintergrund in Schulen erhebt, seit Beginn der Erfassung derartiger Straftaten im Schuljahr 2000/2001 einen kontinuierlichen Rückgang dieser Vorfälle feststellen. Das Kapitel über rassistisch motivierte Gewalt beinhaltet darüber hinaus Beispiele für einige eher qualitative Aussagen: Offensichtlich haben mehrere Mitgliedstaaten in den letzten Jahren insofern eine positive Entwicklung verzeichnet, als sie rassistisch motivierten Straftaten zunehmend die notwendige Aufmerksamkeit zollen, Hassdelikten angemessen begegnen und Maßnahmen ergriffen haben, um die Einstellung Angehöriger von Minderheiten bei der Polizei zu fördern.

Eine weitere „bewährte Praktik“ ist im Beschäftigungsbereich zu beobachten: Seit das EUMC nach der Errichtung des RAXEN-Netzes in den Jahren 2000/2001 über die ersten Fallstudien zu bewährten Praktiken berichtet hat, wurden Jahr für Jahr mehr Maßnahmen seitens staatlicher und privater Organisationen gemeldet, die den Rubriken „Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt“ oder „Management der Vielfalt“ zuzuordnen sind. Darüber hinaus war jedes Jahr eine bemerkenswerte Zunahme so genannter „Fördermaßnahmen“ für das Management der Vielfalt zu beobachten, die von Behörden, Arbeitgebern und NRO im Alleingang oder gemeinsam organisiert wurden und in deren Rahmen Kampagnen und Ausbildungskurse durchgeführt sowie Beratungen und Anreize für Organisationen im Hinblick auf Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt angeboten wurden. [Die Jahresberichte der Agentur beinhalten nur ausgewählte Beispiele für derartige Maßnahmen – weitere Beispiele sind der FRA-InfoBase¹³ zu entnehmen.] Darüber hinaus finden Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt in immer mehr Mitgliedstaaten Verbreitung, wobei viele Mitgliedstaaten erstmals derartige Maßnahmen ergreifen. Im Jahr 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission die Ergebnisse einer groß angelegten Umfrage zu den im Rahmen des Managements der Vielfalt angewendeten Verfahren in den damaligen 25 EU-Mitgliedstaaten¹⁴. Eine der Schlussfolgerungen lautete, dass zum damaligen Zeitpunkt in den südeuropäischen Ländern sowie in den Ländern, die der EU im Jahr 2004 beigetreten waren, kaum (oder keine) Belege für ein Management der Vielfalt ermittelt werden konnten. Diese Schlussfolgerung muss nun möglicherweise modifiziert werden, da im letzten FRA-Bericht auf Maßnahmen zum Management der Vielfalt in Italien verwiesen wurde¹⁵ und der diesjährige Jahresbericht in seinem Kapitel zur Beschäftigung zeigt, dass in Zypern, Malta, Portugal und Rumänien Belege für derartige Maßnahmen festgestellt werden konnten.

13 <http://infobase.fra.europa.eu/> (28.1.2008).

14 Europäische Kommission (2005), *Geschäftsnutzen von Vielfalt: Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

15 FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU* [Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU], S. 71-72.

5.6 Datenerhebung und Forschungsarbeiten der FRA

Die von der FRA erhobenen Daten und Informationen ergänzen die anderweitig erhobenen Daten. Sie können von politischen Entscheidungsträgern und Justizbehörden herangezogen werden und bei der Ermittlung von Bereichen helfen, in denen neuer Forschungsbedarf besteht.

Ergänzung von Rechtsdaten

Die von der FRA in diesem Bereich erhobenen soziologischen Rechtsdaten ergänzen die eher formalen Daten anderer Einrichtungen. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist der 2007 eingeführte Index zu Integration und Migration in Europa (Migrant Integration Policy Index – MIPEX). Dieser wird herangezogen, um anhand von mehr als 100 politischen Indikatoren die politischen Maßnahmen für die Integration von Migranten in den 25 Mitgliedstaaten (und in drei Drittländern) zu beurteilen¹⁶. Der Index vergleicht die Leistungen der Mitgliedstaaten in einer Reihe von Bereichen, die für die Integration von Migranten relevant sind. Einer dieser Vergleiche betrifft die Frage, wie die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Palette der für die Durchsetzung der Antidiskriminierungsgesetze verfügbaren Sanktionen abschneiden. Dabei wurden beispielsweise Griechenland, Polen und Portugal im Hinblick auf „vorbildliche Praktiken“ als führend eingestuft. Dies ist insofern problematisch, als diese Bewertung lediglich auf der Überlegung beruht, welche Sanktionen theoretisch verfügbar sind, was jedoch mit der Praxis unter Umständen nur wenig zu tun hat. In ihrer eigenen Bewertung der EU-Mitgliedstaaten stellte die FRA ganz im Gegensatz zum MIPEX fest, dass Griechenland, Polen und Portugal in dieser Hinsicht schlecht abschneiden, da sie im Berichtszeitraum tatsächlich keine einzige Sanktion verhängt haben (vgl. Abschnitt 2.1.1 des Jahresberichts 2008). Darüber hinaus wurde festgestellt, dass in Polen und Portugal die Gleichbehandlungsstellen ineffektiv sind (vgl. Abschnitt 2.1.3). Somit können die von der FRA erhobenen soziologischen Rechtsdaten bei der Beleuchtung der Diskrepanzen helfen, die in der Praxis häufig zwischen theoretischen rechtlichen Vorkehrungen und der sozialen Realität bestehen.

Grundlage für Gerichtsentscheidungen

Ein weiterer praktischer Wert der von der FRA bereitgestellten Statistiken und Informationen liegt darin, dass sie für Gerichtsentscheidungen herangezogen werden können. Der Jahresbericht 2008 nennt als anschauliches Beispiel einen Fall, in dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2007 in seinem Urteil gegen die Tschechische Republik entschied, wobei er sich auf vom EUMC, dem Vorgänger der FRA, erhobene Daten über die Lage der Roma im Bildungswesen stützte.

¹⁶ <http://www.integrationindex.eu/> (9.4.2008).

Primärforschung der FRA

Eines der Ergebnisse der EU-weiten Erhebung von Daten und Informationen durch die FRA/das EUMC über Jahre hinweg ist die Tatsache, dass es nahezu unmöglich ist, in diesem Bereich Sekundärdaten zu ermitteln, die einen aussagekräftigen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten erlauben würden. Beispielsweise wird in Kapitel 3 des Jahresberichts 2008 klargestellt, dass Statistiken über rassistisch motivierte Straftaten im Zeitverlauf zwar innerhalb eines einzigen Mitgliedstaates, jedoch nicht zwischen den Mitgliedstaaten verglichen werden können. Aus diesem Grund hat die FRA nun mit der Gestaltung und Durchführung eigener Forschungsarbeiten begonnen, die in ihrer Methodik bereits eine Vergleichbarkeit der Daten vorsehen und darauf abzielen, über wichtige Problembereiche Daten zu gewinnen, die unmittelbare Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten zulassen. Als eine der ersten dieser Arbeiten wird im Jahr 2008 eine „Opferbefragung“ über die Erfahrungen von Migranten und Minderheiten mit Diskriminierung, rassistisch motivierten Straftaten und Polizeiarbeit in allen 27 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Ergebnisse dieser und ähnlicher Forschungsarbeiten der Agentur werden in die künftigen Jahresberichte der FRA einfließen.

6. Stellungnahmen

6.1 Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse

Wirksame und abschreckende Sanktionen sind bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft von entscheidender Bedeutung. Ohne solche Sanktionen ist es unwahrscheinlich, dass sich diskriminierende Haltungen und Verhaltensmuster ändern werden, und die Opfer bleiben weiterhin wehrlos. Auch für die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten ist die Verfügbarkeit von Sanktionen ausschlaggebend, um die Verhandlungsposition der Opfer zu stärken. Im Zeitraum 2006/2007 wurden in zwölf Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Fällen von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft keine Sanktionen verhängt und/oder Entschädigungen zuerkannt. Werden keine Sanktionen verhängt, so kann das in einigen Fällen auch bedeuten, dass es keine wirksam arbeitende Gleichbehandlungsstelle gibt. Diese Beobachtung ist Beleg für die zentrale Bedeutung und Aufgabe der Gleichbehandlungsstellen.

- Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Gleichbehandlungsstellen über ausreichende Ressourcen verfügen, damit sie ihrer wichtigen Aufgabe nachkommen können. Sie müssen unabhängig genug sein, um das Vertrauen der Opfer gewinnen zu können.

Ein weiterer Grund für das Fehlen von Sanktionen liegt in der Rolle der Gleichbehandlungsstellen. In Ländern, in denen die Gleichbehandlungsstellen Diskriminierungsopfer nicht in Verfahren unterstützen, die Sanktionen nach sich ziehen, oder nicht befugt sind, selbst Sanktionen zu verhängen, oder aber eine solche Befugnis aus irgendeinem Grund nicht wahrnehmen, werden keine oder kaum Sanktionen verhängt.

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Gleichbehandlungsstellen befugt sind, Diskriminierungsopfer in Verfahren zu unterstützen, die Sanktionen nach sich ziehen. Gleichbehandlungsstellen sollten in der Lage sein, sowohl als niedrighschwellige Anlaufstellen für die Opfer als auch als Einrichtungen zu fungieren, die die Opfer dabei unterstützen, tatsächlich zu ihrem Recht zu kommen und eine vollständige Entschädigung zu erhalten.

In einigen Ländern ist die Tatsache, dass relativ wenige Sanktionen verhängt werden, auf strukturelle Ursachen zurückzuführen, die mit der Rolle des Strafrechts bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft in Zusammenhang stehen. Theoretisch ist das Strafrecht zweifellos das wirkungsvollste Instrument, das ein Staat bei der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft einsetzen kann. In der Praxis ist das Strafrecht jedoch mit Nachteilen verbunden: Die in der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse vorgesehene Verlagerung der Beweislast greift nicht, und Diskriminierungsopfer haben häufig nur begrenzten Einfluss auf die Entwick-

lung des Strafverfahrens, das in der Regel in den Händen der Staatsanwaltschaft liegt.

- Mitgliedstaaten, die sich hauptsächlich oder ausschließlich auf das Strafrecht stützen, sollten ergänzende zivilrechtliche und administrative Verfahren vorsehen, damit es Opfern von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft ermöglicht wird, tatsächlich zu ihrem Recht zu kommen und eine vollständige Entschädigung zu erhalten.

6.2 Rassistisch motivierte Gewalt- und Straftaten

Die Mitgliedstaaten sollten anerkennen, dass die Erhebung von Daten über rassistisch motivierte Straftaten zum einen für die Gestaltung evidenzbasierter Maßnahmen für deren Eindämmung und Prävention ausschlaggebend ist und zum anderen Hinweise darauf liefern kann, ob die Rechtsvorschriften über rassistisch motivierte Straftaten dort, wo sie am meisten gebraucht werden, wirksam und zielgerichtet sind.

- Mitgliedstaaten, die keine oder nur in begrenztem Umfang Daten über rassistisch motivierte Straftaten erheben, sollten umfassende Datenerhebungsmechanismen schaffen, die eine öffentliche Berichterstattung und präzise Erfassung fördern. Dabei können diese Länder von jenen Mitgliedstaaten lernen, in denen es bereits gute Datenerhebungsverfahren gibt.

Wie in den Vorjahren wird auch im diesjährigen Jahresbericht auf das Problem der Übergriffe seitens der Strafverfolgungsbehörden gegenüber gefährdeten Minderheiten hingewiesen. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei ist in demokratischen Gesellschaften von großer Bedeutung.

- Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Bürger Vorfälle rassistisch motivierter Übergriffe und Gewaltanwendung seitens der Polizei einer unabhängigen Behörde für diesbezügliche Beschwerden melden können. Diese Behörde sollte in ihrer Funktion unabhängig von Ministerien und anderen Behörden sein.

6.3 Forschungsarbeiten und Sensibilisierung

Die im Berichtszeitraum durchgeführten Diskriminierungstests über den Zugang zu Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheitsdiensten bestätigen, dass dieses Verfahren eine einzigartige und wertvolle Rolle spielt, wenn es darum geht, unbemerkte Probleme öffentlich bekannt zu machen.

- Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Einführung breiter angelegter und systematischerer Diskriminierungstests (oder „Situationstests“) zu erwägen, um so eine eindeutigere Bewertung des Ausmaßes und der Mechanismen der Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Wohnungswesen und Gesundheitsversorgung zu ermöglichen und Belege zur Ergänzung der offiziellen Daten zu beschaffen.

6.4 Sanktionen und Beschwerden

In mehreren Kapiteln des Jahresberichts 2008 werden Belege dafür angeführt, dass Diskriminierungsoffer keine Beschwerde einlegen, obwohl dies eigentlich von ihnen erwartet werden könnte.

- Es sollten Forschungsarbeiten über das Funktionieren und die Wirksamkeit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse durchgeführt werden, um zu eruieren, welche Faktoren Diskriminierungsoffer dazu bewegen oder davon abhalten, Beschwerde einzulegen, und aus welchen Gründen die speziellen Stellen oder Gerichte Sanktionen verhängen oder davon absehen.

6.5 Schulungen zur Eindämmung der Diskriminierung

Im Jahresbericht werden in den Abschnitten zur Beschäftigung und zur Gesundheitsversorgung Belege angeführt, die zeigen, dass es erforderlich ist, für die Beschäftigten in Unternehmen und Betrieben Schulungen zur Eindämmung der Diskriminierung anzubieten.

- Regierungen und Arbeitgeber sollten für die Beschäftigten im öffentlichen und privaten Sektor Schulungen zur Eindämmung der Diskriminierung sowie zur Förderung der Vielfalt anbieten.
- Die Arbeitgeber im Gesundheitswesen sollten für öffentliche und private Anbieter von Gesundheitsdiensten regelmäßige Schulungen zur Eindämmung der Diskriminierung durchführen. In die Lehrpläne medizinischer Hochschulen sollten Ausbildungsthemen zur Eindämmung der Diskriminierung aufgenommen werden.

6.6 Wohnungswesen

Der Zugang zu günstigem, staatlich finanziertem Wohnraum zählt zu den wichtigsten Instrumenten, um die insgesamt schlechten Wohnverhältnisse von Migranten, Roma und Angehörigen anderer ethnischer Minderheiten zu verbessern.

- Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, den Bestand an günstigem, staatlich finanziertem Wohnraum aufzustocken und bei der Zuweisung erschwinglicher öffentlicher Sozialwohnungen die Anwendung gerechter Kriterien sicherzustellen und gegebenenfalls durchzusetzen. Insbesondere sollten sie alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass diese Kriterien keine Diskriminierung von Migranten, Roma und Angehörigen anderer ethnischer Minderheiten nach sich ziehen.

6.7 Bildung

Im Hinblick auf den Zugang zu Bildung und die schulischen Leistungen sind die Ungleichheiten zwischen Migranten und Minderheiten einerseits und der Mehrheitsbevölkerung andererseits in Ländern mit einem Schulsystem mit früher Mehrgliedrigkeit besonders ausgeprägt. Der PISA-Bildungsstudie 2006 zufolge hat die frühe Einteilung von Schülern in unterschiedliche Einrichtungen oder Bildungswege besonders negative Auswirkungen auf die Leistung sozioökonomisch oder sprachlich benachteiligter Schüler.

- Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung integrativerer Schulsysteme erwägen, um die Ungleichheiten im Bildungsbereich zu verringern.
- Der Zugang zu Bildung für alle Bevölkerungsgruppen, einschließlich der Asylbewerber und illegalen Migranten, muss sowohl rechtlich als auch praktisch gesichert sein. Praktische Hindernisse wie diskriminierende Einschulungsverfahren und Zugangstests, die mangelnde Verfügbarkeit und Unzugänglichkeit von Vorschuleinrichtungen und unnötig weite Schulwege sollten beseitigt werden.
- Bildungsformen, die eine Segregation nach sich ziehen, sollten entweder vollständig abgeschafft oder auf kurzfristige Vorbereitungskurse beschränkt werden, um die Integration der Kinder aus Migranten- und Minderheitenfamilien in das reguläre Schulsystem zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lernen, in dem sich dieser gegen die Segregation von Roma-Kindern in Sonderschulen ausgesprochen hat.

6.8 Datenerhebung im Bildungsbereich

Die Erhebung, Bewertung und öffentliche Erörterung zuverlässiger Daten ist für die Verbesserung der Situation gefährdeter und benachteiligter Gruppen im Bildungsbereich unerlässlich. Dies wurde kürzlich erneut durch die PISA-Bildungsstudie 2006 bestätigt, der zufolge ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Schulen, die Leistungen überwachen und evaluieren sowie Leistungsdaten veröffentlichen, und Schülern mit besseren Testergebnissen besteht. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es nur unzureichende oder keine Beobachtungs- und Evaluierungssysteme.

- Die Mitgliedstaaten sollten die Einrichtung von Systemen in Erwägung ziehen, die eine Überwachung der schulischen Leistungen von Schülern aus Migrantenfamilien und ethnischen Minderheiten ermöglichen.

6.9 Datenerhebung im Gesundheitswesen

In der EU muss mehr über die Triebkräfte für Gesundheit und Wohlergehen von Migranten und Angehörigen ethnischer Minderheiten in Erfahrung

gebracht werden. Um dies zu erreichen, sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen für eine systematische Datenerhebung ergreifen, um so eine Evidenzbasis zu schaffen, auf die sich politische Entscheidungsträger und Planer bei der Gestaltung einzelstaatlicher und EU-weiter Strategien stützen können.

- Die Mitgliedstaaten sollten Mechanismen für die Erhebung öffentlich verfügbarer Daten über Ungleichheiten und Diskriminierung im Gesundheitswesen entwickeln und einführen. Daten über den Gesundheitszustand und den Zugang zu Gesundheitsdiensten sollten in Gesundheitserhebungen, Registern und staatlichen Informationssystemen nach der ethnischen Herkunft disaggregiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, sofern die einzelstaatlichen statistischen Geheimhaltungsvorschriften eine solche Disaggregation zulassen.

6.10 Abstimmung der Gesundheitsversorgung auf Migranten und Minderheiten

Die Gesundheitsdienste sind aufgerufen, nicht nur die Bedeutung des kulturellen, sozialen, sprachlichen und gesundheitlichen Hintergrunds, sondern auch die Auswirkungen der schwierigen und unwägbareren Verhältnisse anzuerkennen, in denen Migranten häufig leben und arbeiten.

- Die Mitgliedstaaten und die EU sollten Schulungen zur Verbesserung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten des Gesundheitswesens fördern. Personalentwicklung und Schulungsprogramme im Gesundheitswesen sollten Elemente beinhalten, die den spezifischen medizinischen Bedürfnissen von Roma Rechnung tragen.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Jahresbericht

Zusammenfassung

2008

Design & Typesetting: red hot 'n' cool, Vienna

2009 — 32 S. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-244-4

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (<http://fra.europa.eu>) abgerufen werden.

Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- über die Buchhandlung mit Angabe des Titels, des Verlags und/oder der ISBN-Nummer;
- direkt über eine unserer Verkaufsstellen. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://bookshop.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Kommission. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://ec.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.



FRA — Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11
Tel. +43 158030-0
Fax +43 158030-693
E-Mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

