



Die Zusammenhänge zwischen Migration und Diskriminierung



Europäische Kommission

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität „Progress“ (2007-2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales – wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt – finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit Progress wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm Progress dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms Progress bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms Progress zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern;
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

**Weitere Informationen finden Sie unter:
<http://ec.europa.eu/progress>**

Die Zusammenhänge zwischen Migration und Diskriminierung

Europäisches Netzwerk von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung
Olivier de Schutter

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Referat G.2

Manuskript abgeschlossen im Juli 2009

Dieser Bericht wurde für die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission zu eigenen Zwecken erstellt und von ihr finanziert. Er gibt nicht unbedingt die offizielle Haltung der Europäischen Kommission wieder.

Der Text dieses Berichts wurde verfasst von Olivier de Schutter, im Auftrag des **Europäischen Netzwerks von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung** (aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Alter, Behinderung, Religion oder Weltanschauung und sexueller Orientierung) unter der Leitung von:

Human European Consultancy

Maliestraat 7
3581 SH Utrecht
NIEDERLANDE
Tel. +31 30 634 1422
Fax +31 30 635 2139
office@humanconsultancy.com
www.humanconsultancy.com

The Migration Policy Group

Rue Belliard 205, Box 1
1040 Brussels
BELGIEN
Tel. +32 2 230 5930
Fax +32 2 280 0925
info@migpolgroup.com
www.migpolgroup.com

Weitere Informationen zu Veröffentlichungen des europäischen Netzwerks von Rechtsexperten im Bereich Nichtdiskriminierung finden Sie hier: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=615&langId=fr&moreDocuments=yes>

© Fotos und Gestaltung: Ruben Timman/www.nowords.nl

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Europäischen Union unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

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

**Gebührenfreie einheitliche 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 Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-79-14050-1

doi:10.2767/77301

© Europäische Union, 2010

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Einleitung	8
I Anwendungsbereich	13
1 Staatsangehörigkeit	14
1.1 Definition von Staatsangehörigkeit	14
1.2 „Staatsangehörigkeit“ und „nationale Herkunft“	15
1.3 „Staatsangehörigkeit“ und „nationale Minderheiten“	16
1.4 Ungelöste Probleme bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit in den EU-Mitgliedstaaten	17
2 Rasse und ethnische Herkunft	20
3 Die Beziehung zwischen Staatsangehörigkeit und Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion	24
II Der Rahmen des EU-Rechts im Hinblick auf Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	29
1 Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des EG-Vertrags	30
2 Die schrittweise Angleichung des Status von Staatsangehörigen dritter Staaten, die in der EU langfristig Aufenthaltsberechtigte sind, an den von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten	32
3 Die Auswirkung von mit der EG geschlossenen Kooperations- oder Assoziierungsabkommen	35
4 Der Status von Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz benötigen	37
5 Fazit	39
III Der Rahmen internationaler und europäischer Menschenrechtsgesetze im Hinblick auf Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	41
1 Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen	44
1.1 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)	44
1.2 Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes	48
2 Der Europarat: die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta	49
2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention	49
2.2 Die Europäische Sozialcharta	54
3 Die Situation der Flüchtlinge und Staatenlosen	57
3.1 Das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge	57
3.2 Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen	59
4 Fazit	59
IV Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in den EU-Mitgliedstaaten	63
1 Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	64
1.1 Verbot nationalitätsbezogener Diskriminierung durch internationale Verträge oder in verfassungsrechtlichen Bestimmungen	64
1.2 Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in gewöhnlichen Gesetzen	72
2 Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit als mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung	83
Schlussfolgerung	89
Auszüge aus den wesentlichen völkerrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Nichtdiskriminierung	93
Zitierte Rechtssachen (Internationale Gerichte oder Expertengremien)	97
Literaturverzeichnis (Auswahl)	99

Reggie | 1989

Zusammenfassung

Ziel dieses Berichts ist die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen Staatsangehörigkeit und dem Schutz vor Diskriminierung nach dem EU-Recht und dem internationalen Recht sowie in den inländischen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten. Dabei soll ermittelt werden, ob Staatsangehörige von Drittstaaten nach der Einreise in die Europäische Union in Situationen, in denen die Staatsangehörigkeit stellvertretend für Rasse, ethnische Herkunft oder Religion steht, vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder vor Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion geschützt sind. Artikel 3 Absatz 2, der der Antirassismusrichtlinie und der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie gemeinsam ist, führt aus, dass diese Instrumente „nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit [betreffen]“. Diese Klausel impliziert jedoch nicht, dass jede Art unterschiedlicher Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit zulässig ist, insbesondere, wenn diese zu einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion führt oder gegen andere Vorschriften des EU-Rechts verstößt, einschließlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der im Anwendungsbereich des EU-Rechts gilt.

Die Integration von Immigranten kann nur gelingen, wenn diese Personen angemessen vor Diskriminierung geschützt sind. Dennoch haben Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten eine wesentlich vorteilhaftere Stellung als Staatsangehörige von Drittstaaten. Die Bestimmungen des EG-Vertrags, die eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbieten, ob allgemein („im Anwendungsbereich des EG-Vertrags“: Artikel 12 EG-Vertrag) oder im speziellen Kontext der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39 Absatz 2 EG-Vertrag) oder der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG-Vertrag), wurden nur als Schutz der Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten ausgelegt. Der Anwendungsbereich von Artikel 12 EG-Vertrag ist somit auf die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten beschränkt und betrifft weder die Ungleichbehandlung von EU-Staatsbürgern und Staatsangehörigen von Drittstaaten noch die Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen aus verschiedenen Drittstaaten.

In diesem Bericht soll ermittelt werden, ob eine Lücke im Grad des Staatsangehörigen von Drittstaaten gewährten Schutzes besteht, indem untersucht wird, ob diese vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nach internationalem oder europäischem Menschenrecht oder nach den nationalen Verfassungen oder allgemeinen Rechtsvorschriften der inländischen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten geschützt sind.

In Teil I werden die Konzepte „Staatsangehörigkeit“, „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ beschrieben; diese werden in Beziehung zum Konzept der „nationalen Herkunft“ gesetzt, das auch in den auf internationaler und auf europäischer Ebene angenommenen Menschenrechtsinstrumenten und im EU-Recht auftaucht. Der potenzielle Zusammenhang zwischen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit einerseits und Diskriminierung aus anderen Gründen wie Rasse, ethnische Herkunft oder Religion andererseits wird erläutert.

In Teil II wird dann diskutiert, wie Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit im Rahmen des EU-Rechts behandelt wird. Die Bestimmungen des EG-Vertrags, die eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbieten, beziehen sich nur auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten. Diese Bestimmungen verbieten daher weder eine Ungleichbehandlung von EU-Bürgern – die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats haben – und Staatsangehörigen von Drittstaaten noch eine Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen von Drittstaaten aufgrund der Staatsangehörigkeit. Dennoch werden Maßnahmen ergriffen, um den Ausschluss von Staatsangehörigen von Drittstaaten aus den Freizügigkeitsrechten zu überwinden, wie sie im EG-Vertrag zugunsten der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden. Dies ist der Zweck der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November

2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹. Auch die zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittländern geschlossenen Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen bieten Staatsangehörigen von Drittstaaten, mit denen solche Abkommen bestehen, einen gewissen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Schließlich gleicht die Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes² in einer begrenzten Anzahl von Bereichen die Situation von Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, entweder an die Situation der Staatsangehörigen des Gastlandes an, in dem sie niedergelassen sind, oder an die Situation der Staatsangehörigen anderer Drittstaaten an, die rechtmäßig in diesem Staat niedergelassen sind. Obgleich diese Entwicklungen wichtig sind, stellen sie nicht die umfassende Gleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen von Drittstaaten und Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit sicher. Auch die Charta der Grundrechte ändert diese Situation nicht, da die Charta in diesem Bereich nur die bestehende Situation unter dem EU-Primärrecht bestätigt.

In Teil III wird der Beitrag der internationalen und der europäischen Menschenrechte zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit beleuchtet. Die Anforderungen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats dürfen nicht ignoriert werden, da der Europäische Gerichtshof diese Instrumente nutzt, um die Quellen der Grundrechte zu ermitteln, die er im Rahmen der EU-Rechtsordnung als Teil der allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts schützt. In diesem Teil wird auch die Position der Europäischen Sozialcharta des Europarats zu diesem Punkt diskutiert, auch wenn der Status dieses Abkommens in der Entwicklung des Fallrechts des Europäischen Gerichtshofs weniger klar ist. Darüber hinaus befasst sich Teil III mit den Beiträgen, die das Genfer Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und das Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen zum Thema der Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit geleistet haben.

Aus dem Vergleich dieser Instrumente lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit in der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung zunehmend als Verdachtsgrund betrachtet wird. Dies impliziert, dass die Situation von Staatsangehörigen von Drittstaaten, die rechtmäßig in den EU-Mitgliedstaaten niedergelassen sind, zukünftig enger an die der Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten angeglichen werden muss. Die bloße Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten beschlossen haben, eine neue Rechtsordnung in den Beziehungen untereinander zu errichten und eine „Unionsbürgerschaft“ zu schaffen, sollte nicht als ausreichende Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung dieser Unterschiede betrachtet werden, die über die eingeschränkte Liste der derzeit mit der Unionsbürgerschaft verknüpften politischen Rechte hinausgehen. In der Tat kann, zumindest was den Genuss der Grundrechte angeht, selbst die Ungleichbehandlung aufgrund der verwaltungsrechtlichen Stellung von einzelnen Personen – insbesondere die Ungleichbehandlung zwischen rechtmäßig niedergelassenen Migranten und Migranten, die sich illegal im Land aufhalten – angefochten werden.

¹ ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44. Siehe auch den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus, KOM(2007) 298 endg. vom 6.6.2007.

² ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

Abschließend wird in Teil IV die Frage gestellt, ob Drittstaatsangehörige in den inländischen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten vor einer Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit geschützt sind. Hier werden zwei Fragen gestellt. Erstens: Sind die Staatsangehörigen von Drittstaaten vor einer Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit geschützt, die als solche diskriminierend ist? Zweitens: Sind sie vor einer solchen Ungleichbehandlung geschützt, insoweit diese Maßnahmen eine mittelbare Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion darstellen, ob dies nun die Absicht des Urhebers der Maßnahmen ist – der bewusst die Staatsangehörigkeit stellvertretend für Rasse, ethnische Abstammung oder Religion nutzt – oder ob dies die Auswirkung dieser Maßnahmen darstellt (eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit, die dazu führt, dass ein besonderer Nachteil für Angehörige bestimmter Rassen oder ethnischer Gruppen oder Angehörige eines bestimmten religiösen Glaubens entsteht)? Die Antworten werden in den Verfassungen und in den inländischen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten gesucht. Der Schutz vor Diskriminierung gemäß dem inländischen Recht gilt natürlich zusätzlich und nicht anstelle des Schutzes, der bereits durch das internationale und europäische Recht gewährt wird, wie in Teil III beschrieben.

Teil V schließt damit, dass sich das Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zu einem allgemeinen Grundsatz der internationalen und der europäischen Menschenrechtsgesetzgebung entwickelt und dies bereits durch eine beträchtliche Anzahl von EU-Mitgliedstaaten anerkannt wird, in dem Maße, dass dies als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts betrachtet werden kann, dessen Respektierung der Europäische Gerichtshof zukünftig sicherstellen könnte. Das bedeutet nicht, dass der europäische Gesetzgeber notwendigerweise die Situation von Staatsangehörigen von Drittstaaten, die rechtmäßig im Gebiet eines EU-Mitgliedstaats niedergelassen sind, mit der von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten gleichstellen muss, beispielsweise im Hinblick auf soziale Vergünstigungen wie Gesundheit, Bildung oder Vermittlungsdienste. Aber es kann bedeuten, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht das Erfordernis berücksichtigen sollten, keine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen dritter Staaten (insbesondere zwischen Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten und Staatsangehörigen von Drittstaaten) festzulegen oder aufrechtzuerhalten, ebenso wenig wie eine Ungleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern, sofern solche Ungleichbehandlungen nicht als Maßnahmen zur Verfolgung rechtmäßiger Ziele gerechtfertigt werden können und die Verhältnismäßigkeit zu diesen Zielen nicht gegeben ist.

Einleitung

Die Rolle der Einwanderung in den europäischen Gesellschaften nimmt in der öffentlichen Diskussion bereits eine zentrale Stellung ein, die in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird.³ Die Zahl der Einwanderer in der Europäischen Union liegt derzeit bei etwa 6 %. Aber diese Zahlen verdecken, dass es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt. In Luxemburg ist etwa ein Drittel der Bevölkerung Ausländer (32,03 % aus anderen EU-Mitgliedstaaten und 4,88 % aus Nicht-EU-Staaten). In den meisten älteren Einwanderungsländern in Nordwesteuropa liegt der Anteil der Einwanderer an der Bevölkerung zwischen 7 und 10 %⁴, aber wenn man die zweite Generation berücksichtigt, nähert sich dieser Anteil in vielen Ländern einer Marke von 20 %. Entzinger führt aus: „Das bedeutet, dass eine von fünf Personen in Ländern wie Frankreich, Deutschland oder Großbritannien Einwanderer ist oder zumindest einen ausländischen Elternteil hat. Diese Situation unterscheidet sich kaum von der in den USA, die im Vergleich zu den europäischen Ländern deutlich eher bereit sind, sich selbst als Einwanderungsland zu definieren.“⁵ In Südeuropa ist die Einwanderung ein neueres Phänomen; dennoch sind die Zahlen hoch, teilweise, weil weniger Einwanderer die Staatsangehörigkeit des Gastlandes durch Einbürgerung erworben haben: In Griechenland und Spanien leben jeweils etwa 7 % Ausländer. In den neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa sind die Zahlen noch wesentlich niedriger, aber da die Geburtenrate ebenfalls unter dem Durchschnitt liegt und diese Staaten zukünftig ein starkes wirtschaftliches Wachstum erleben werden, lässt sich für die Zukunft eine verstärkte Einwanderung erwarten.

Vor diesem Hintergrund wurde der vorliegende Bericht in Auftrag gegeben. Sein Ziel ist es, zu untersuchen, ob Staatsangehörige aus Drittstaaten in den EU-Mitgliedstaaten vor Diskriminierung geschützt sind oder ob es Lücken in ihrem Schutz gibt, die es zu schließen gilt. Der Bericht befasst sich mit der Frage, ob Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit eine Form der Diskriminierung darstellen, die gemäß dem EU-Recht, gemäß dem internationalen und europäischen Menschenrecht und gemäß der inländischen Rechtsordnung der EU-Mitgliedstaaten verboten ist. Die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit lässt sich in drei Kategorien einteilen: Solche Unterschiede können a) zwischen den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats und Ausländern, b) zwischen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats und Staatsangehörigen eines anderen EU-Mitgliedstaats einerseits und Staatsangehörigen von Drittstaaten andererseits und c) zwischen Staatsangehörigen verschiedener Drittstaaten geschaffen werden. Um den aktuellen Status der Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zu beurteilen, müssen wir daher nicht nur allgemein untersuchen, ob die Maßnahmen annehmbar sind, durch die solche Unterschiede festgelegt werden, und wenn ja, unter welchen Bedingungen, sondern auch speziell, ob die Ungleichbehandlung von Unionsbürgern einerseits und anderen Ausländern andererseits zulässig ist.

³ Siehe beispielsweise Han Entzinger, *The Social Integration of Immigrants in the European Union*, JILPT International Symposium „Migration Policy and Society in Europe“, 17. Januar 2007, unter: www.jilpt.go.jp/event/symposium/sokuho/documents/20070117/Entzinger_e.pdf; und die zu Einwanderung und Asyl erfassten Statistiken, zuletzt aktualisiert am 1. Januar 2003, verfügbar auf: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/statistics/doc_immigration_statistics_en.htm

⁴ Es gibt jedoch Abweichungen zwischen den Ländern. So waren beispielsweise 2003 8,22 % der Bevölkerung in Belgien Ausländer, während diese Zahl in den Niederlanden nur bei 4,32 % lag. In Dänemark, Finnland und Schweden beträgt der Anteil etwa 5 bis 6 %. Frankreich liegt im selben Bereich, während in Deutschland ein Anteil von 8,32 % erreicht wird.

⁵ Han Entzinger, *The Social Integration of Immigrants in the European Union*, JILPT International Symposium „Migration Policy and Society in Europe“, 17. Januar 2007, S. 3.

Ferner kann die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit gemäß zwei verschiedenen Argumentationen diskriminierend sein, die weiterhin getrennt zu bewerten sind. Erstens kann eine solche Ungleichbehandlung eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen. Wie wir sehen werden, ist die „Staatsangehörigkeit“ in den letzten Jahren in den internationalen und den europäischen Menschenrechten zu einem Verdachtsgrund geworden, und diese Entwicklung wird sicherlich die Auslegung der allgemeinen Gleichheitsbestimmungen in den nationalen Verfassungen oder Rechtsordnungen beeinflussen. Eines der Ziele dieses Berichts ist es, diese Entwicklung zu dokumentieren, was ausführlich in Teil III beschrieben ist. Zweitens kann die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit jedoch eine Form der mittelbaren Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion darstellen, entweder wenn „Staatsangehörigkeit“ bewusst stellvertretend für diese verbotenen Unterscheidungsgründe genutzt wird – um mittelbar zu erreichen, was unmittelbar nicht durchgeführt werden kann – oder wenn die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit die Auswirkung hat, dass Personen einer bestimmten Rasse, ethnischen Herkunft oder Religion benachteiligt oder unverhältnismäßig betroffen sind. Bei der Beschreibung des sich entwickelnden internationalen und nationalen rechtlichen Rahmens in diesem Bericht wird angestrebt, diese zwei Punkte voneinander getrennt zu halten.

Der Bericht ist in fünf Teile gegliedert. In Teil I wird der Umfang des Berichts erläutert. Die Konzepte „Staatsangehörigkeit“, „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ werden beschrieben und mit dem Konzept der „nationalen Herkunft“ in Beziehung gesetzt, der auch in den auf internationaler und auf europäischer Ebene angenommenen Menschenrechtsinstrumenten und im EU-Recht auftaucht. Es wird versucht, diese verschiedenen Konzepte in Beziehung zueinander zu stellen und zu erläutern, wie sie im Antidiskriminierungsrecht zusammenwirken können. In Teil II wird diskutiert, wie die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit im Rahmen des EU-Rechts behandelt wird. Obgleich die Bestimmungen des EG-Vertrags, die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbieten, nur auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten Bezug nehmen, wurde in letzter Zeit im EU-Recht angestrebt, den Schutz von Staatsangehörigen von Drittstaaten zu verbessern, die rechtmäßig im Gebiet der EU-Mitgliedstaaten niedergelassen sind. Der anfängliche Ausschluss von Staatsangehörigen von Drittstaaten aus den Freizügigkeitsrechten, wie sie im EG-Vertrag zugunsten der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden, wurde überwunden, teilweise durch die Einführung des Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Die Situation von Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz verdienen, wurde in bestimmten Bereichen an die der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten angeglichen, in denen sie leben. Zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittländern geschlossene Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen bieten außerdem den Staatsangehörigen von Drittstaaten, mit denen solche Abkommen geschlossen wurden, einen gewissen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Schließlich erfolgte die Festlegung von Mindestnormen für den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die als Flüchtlinge oder als Personen anerkannt sind, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, wodurch teilweise die Situation von Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, in einer begrenzten Anzahl von Bereichen entweder der Situation der Staatsangehörigen des Gastlandes, in dem sie niedergelassen sind, oder der Situation der Staatsangehörigen anderer Drittstaaten, die rechtmäßig in diesem Staat niedergelassen sind, gleichgestellt wird.

Diese Entwicklungen wurden dank des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 möglich gemacht, da durch diese Reform des EG-Vertrags der Europäischen Gemeinschaft Befugnisse in einem Bereich – Asyl und Einwanderung sowie der Status von Drittstaatsangehörigen – eingeräumt wurden, die bis zu diesem Zeitpunkt losen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen überlassen waren. Solche Entwicklungen sind ermutigend. Sie sind jedoch noch weit davon entfernt, eine umfassende Gleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen von Drittstaaten und Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit sicherzustellen. Auch die Charta der Grundrechte ändert diese Situation nicht, da die Charta in diesem Bereich nur die bestehende Situation unter dem EU-Primärrecht bestätigt.

Vor diesem Hintergrund ist es Zweck von Teil III, zu untersuchen, ob diese Situation in Einklang mit den sich entwickelnden Anforderungen der internationalen und der europäischen Menschenrechte steht. In diesem Teil werden eine Reihe von Instrumenten auf universeller und auf europäischer Ebene beleuchtet, zu denen nicht nur Menschenrechtsinstrumente, sondern auch die Konventionen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen gehören. Daraus ist zu schlussfolgern, dass die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit in der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung zunehmend als Verdachtsgrund betrachtet wird.

In Teil IV wird dann geprüft, wie eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit in den inländischen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten geregelt wird. Dieser Teil ist in zwei Abschnitte gegliedert. Erstens wird untersucht, ob die inländischen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen enthalten, die Ausländer vor einer Diskriminierung unmittelbar aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit schützen. Zweitens wird in diesem Teil untersucht, ob es möglich ist, sich auf den Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft (oder, vielleicht seltener, aufgrund von Religion oder Glaube) zu stützen, um eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit anzufechten, da die Staatsangehörigkeit stellvertretend für Rasse oder ethnische Herkunft oder für Religion oder Glaube genutzt werden kann. Die Auslegung allgemeiner Antidiskriminierungsklauseln in nationalen Verfassungen oder in allgemeinen Rechtsvorschriften kann in Zukunft durch die Entwicklungen der internationalen und europäischen Menschenrechte wie in Teil III beschrieben beeinflusst werden. Insbesondere offene Nichtdiskriminierungsbestimmungen, die die verbotenen Gründe nicht erschöpfend auflisten, können in Zukunft immer stärker so ausgelegt werden, dass sie ein Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit enthalten, und die Rechtfertigungen, die für die Ungleichbehandlung auf dieser Grundlage herangezogen werden, können genauer geprüft werden.

Teil V bietet eine kurze Schlussfolgerung. Das Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entwickelt sich zu einem allgemeinen Grundsatz der internationalen und der europäischen Menschenrechtsnormen. Daraus folgt nicht, dass der europäische Gesetzgeber notwendigerweise die Situation von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die rechtmäßig im Gebiet eines EU-Mitgliedstaats niedergelassen sind, mit der von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten gleichstellen muss, beispielsweise im Hinblick auf soziale Vergünstigungen wie Gesundheit, Bildung oder Vermittlungsdienste. Durch das Diskriminierungsverbot wird nicht jede Ungleichbehandlung verboten, sondern nur eine Behandlung, die sich nicht als angemessen und verhältnismäßig zur Erfüllung der durch sie verfolgten Ziele wirksam rechtfertigen lässt. Aber es kann bedeuten, dass eine Ungleichbehandlung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern einer genauen Prüfung unterzogen wird und dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht das Erfordernis berücksichtigen sollten, keine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen aus Drittstaaten (insbesondere zwischen Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten und Staatsangehörigen von Drittstaaten) festzulegen oder aufrechtzuerhalten.

Ruben | 2000

Teil I

Anwendungsbereich

1 Staatsangehörigkeit

1.1 Definition von Staatsangehörigkeit

„Staatsangehörigkeit“ wird hier als Verbindung zwischen einem Staat und der Person verstanden, die dieser Staat als seinen Staatsbürger (oder „Staatsangehörigen“) anerkennt. Im Völkerrecht wird die Staatsangehörigkeit durch jeden Staat gemäß seinen eigenen nationalen Vorschriften verliehen, obgleich diese Verleihung gegenüber anderen Staaten nur dann einklagbar ist, wenn eine soziale Nähebeziehung („genuine link“) zwischen dem betroffenen Staat und der natürlichen Person besteht, die der Staat als seinen Staatsangehörigen betrachtet, beispielsweise für die Zwecke des diplomatischen Schutzes.⁶ In der Rechtssache Micheletti bestätigte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften 1992 diese Regel im Kontext des EU-Rechts, als er aufgefordert war, die Bestimmungen der europäischen Verträge auszulegen, welche den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten bestimmte Rechte verleihen, und die daher als Unionsbürger betrachtet werden. Laut den Ausführungen des Gerichts impliziert diese Vorschrift, dass es für einen Mitgliedstaat nicht zulässig ist, „dass ein anderer Mitgliedstaat die Wirkungen einer solchen Verleihung dadurch beschränkt, dass eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten verlangt wird“.⁷ In der Rechtssache Micheletti hatte der Kläger die argentinische und die italienische Staatsangehörigkeit. Nach seiner Einreise nach Spanien wollte er sein Recht auf Niederlassungsfreiheit gemäß Artikel 52 des EG-Vertrags ausüben (der „Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats“ die Niederlassungsfreiheit garantiert) und als Zahnarzt praktizieren. Die spanischen Behörden verweigerten ihm die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für Gemeinschaftsangehörige, da in solchen Fällen nach spanischem Recht derjenigen Staatsangehörigkeit Vorrang zukommt, die dem letzten oder gewöhnlichen Aufenthalt des Betroffenen vor seiner Einreise nach Spanien entspricht (in diesem Fall Argentinien). Der EuGH entschied, dass die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten ausreichend sei und dass ein Bürger nicht zwischen den beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden müsse.

In der Rechtssache Micheletti wurde keine der beiden Staatsangehörigkeiten des Klägers bestritten. In der Tat gilt, wie dies Generalanwalt Tesauro in seinen Schlussanträgen ausführte, dass „beide auf Kriterien basieren, die universell Anwendung und Anerkennung finden, insbesondere das *ius soli* und das *ius sanguinis*“.⁸ Somit wäre eine andere Lösung nicht auszuschließen, wenn die geltend gemachte Staatsangehörigkeit völlig fiktiv gewesen wäre, d. h. nicht dem Vorhandensein einer Verbindung zwischen der Person und dem Staat entsprochen hätte, dessen Staatsangehörigkeit diese Person zu besitzen beansprucht. In den Schlussanträgen von Generalanwalt Tesauro wird jedoch bestätigt, dass es grundsätzlich jedem Mitgliedstaat freisteht zu entscheiden, wen er als Staatsangehörigen betrachtet, und dass alle anderen Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese Staatsangehörigkeit anzuerkennen, auch in Situationen, die nicht dem Kriterium des „genuine link“ entsprechen, das der Internationale Gerichtshof im Fall Nottebohm niedergelegt hat. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass es nur unter äußerst ungewöhnlichen Umständen vorstellbar wäre, dass ein Mitgliedstaat die durch einen anderen Mitgliedstaat verliehene Staatsangehörigkeit nicht anerkennt, um

⁶ Internationaler Gerichtshof, Fall „Nottebohm“ (Lichtenstein gegen Guatemala), Urteil vom 6. April 1955, 1955 I.C.J. 4 (in dem festgestellt wird: „Die Staatsangehörigkeit ist eine rechtliche Verbindung, der die soziale Tatsache der Verbundenheit, eine tatsächliche Existenz-, Interessens- und Gefühlsgemeinschaft sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten zugrunde liegt. Man könnte sagen, dass sie der juristische Ausdruck der Tatsache ist, dass die Person, der sie verliehen ist, entweder direkt durch das Gesetz oder infolge einer Handlung der Behörden in der Tat enger mit der Bevölkerung des Staates verbunden ist, der die Staatsbürgerschaft verleiht, als mit der eines anderen Staates. Verliehen durch einen Staat berechtigt sie diesen Staat nur dann, Schutz gegenüber einem anderen Staat auszuüben, wenn sie eine Umsetzung der Verbindung der Person mit dem Staat, der sie zum Staatsbürger gemacht hat, in rechtlicher Hinsicht darstellt.“)

⁷ Rechtssache C-369/90, Micheletti, Slg. 1992, I-4239, Randnummer 10. Siehe bereits Rechtssache 136/78, Ministère Public gegen Auer, Slg. 1979, 437, Randnummer 28.

⁸ Randnummer 5 der Schlussanträge vom 30. Januar 1992.

einer Person ein Unionsbürgern zustehendes Recht zu verweigern. Andererseits lässt die Rechtssache Micheletti die umgekehrte Frage offen, nämlich ob ein Mitgliedstaat gegen seine Pflichten gemäß dem EU-Recht verstößt, wenn er sich weigert, einer Person unter willkürlichen oder diskriminierenden Bedingungen seine Staatsangehörigkeit zu verleihen und somit dieser Person die Rechte vorzuenthalten, die Unionsbürgern zustehen. Wie wir sehen werden, bleibt dies eine der kontroversesten Fragen auf diesem Gebiet.

1.2 „Staatsangehörigkeit“ und „nationale Herkunft“

In den internationalen Menschenrechtsnormen bezieht sich „Staatsangehörigkeit“ auf das Land der Staatsbürgerschaft, „nationale Herkunft“ dagegen auf das Herkunftsland, entweder das Geburtsland oder das Land, dessen Staatsangehörige die Eltern sind. Die „nationale Herkunft“ zählt traditionell zu den verbotenen Diskriminierungsgründen. Es handelt sich dabei um ein Konzept, das der Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft nahe ist und zuweilen nicht davon unterschieden werden kann. So definiert beispielsweise das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung⁹ den Begriff der „Rassendiskriminierung“ als „jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“. In Artikel 1 Absatz 2 wird ausgeführt, dass von dieser Definition Handlungen eines Vertragsstaats ausgenommen sind, die zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen unterscheiden.¹⁰ In Artikel 1 Absatz 3 wird Artikel 1 Absatz 2 näher bestimmt, indem erklärt wird, dass es nicht zulässig ist, dass Vertragsstaaten Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

Artikel 2 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verpflichtet jeden Vertragsstaat dazu, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen „ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten“. Artikel 26 gewährt nicht nur allen Menschen die Gleichheit vor dem Gesetz sowie den gleichen Schutz durch das Gesetz, sondern verbietet auch jede Diskriminierung durch das Gesetz und gewährleistet allen Menschen gleichen und wirksamen Schutz gegen jede Diskriminierung, „wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“.

Wie wir jedoch sehen werden¹¹, wurde sowohl im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung als auch im Rahmen des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte das Diskriminierungsverbot über das Verbot der Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft hinaus auf das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (oder Staatsbürgerschaft) ausgedehnt.

⁹ Angenommen und zur Unterzeichnung und Ratifizierung eröffnet durch die Resolution 2106 (XX) vom 21. Dezember 1965 der UN-Generalversammlung; in Kraft getreten am 4. Januar 1969.

¹⁰ In dieser Bestimmung wird ausgeführt, dass das Übereinkommen „keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen findet, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt“. Diese Klausel wurde jedoch weitgehend durch die seit 2004 durch den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung eingenommene Position in Frage gestellt. Siehe unten, Text zu den Fußnoten 148-149.

¹¹ Siehe unten, Teil IV.

1.3 „Staatsangehörigkeit“ und „nationale Minderheiten“

In einer Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten wird zwischen dem Begriff „Staatsangehörigkeit“ oder „Nationalität“ und dem Begriff „Staatsbürgerschaft“ unterschieden, und er bezieht sich auf die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit („*rahvus*“ auf Estnisch – in der Praxis synonym mit ethnischer Zugehörigkeit („*etniline päritolu*“) –, „*nemzetiség*“ auf Ungarisch, „*narodowość*“ auf Polnisch, „*nacionalnost*“ auf Slowenisch, „Volksgruppen“ in Österreich). Durch eine Reihe von Instrumenten wird klar vorgeschrieben, dass jeder vor Diskriminierung aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit geschützt werden muss. In Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention werden als verbotene Diskriminierungsgründe im Hinblick auf den Genuss der in der dieser Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten genannt: die Diskriminierung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, wegen Sprache und Religion¹². Im Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, das am 1. Februar 1995 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und am 1. Februar 1998 in Kraft trat, wird die Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten. Obgleich weder im Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten¹³ noch in anderen rechtsverbindlichen Instrumenten der Begriff der „nationalen Minderheit“ maßgeblich definiert wird, liefert die Parlamentarische Versammlung des Europarates in ihrer Empfehlung 1201 (1993) eine solche Definition, die im Allgemeinen als maßgeblich für den europäischen Kontinent betrachtet wird.¹⁴ Eine nationale Minderheit ist gemäß dieser Definition eine Gruppe von Personen in einem Staat, die im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig und dessen Staatsbürger sind, besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen, deren Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates und die von dem Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Tradition, ihre Religion oder ihre Sprache gemeinsam zu erhalten. In den nationalen Verfassungen oder Rechtsordnungen, die die Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verbieten, wird in der Regel diese Definition herangezogen. So wird in der Tschechischen Republik beispielsweise in Artikel 3 Absatz 1 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten¹⁵ ausgeführt, dass eine Diskriminierung im Hinblick auf den Genuss der Grundrechte unter anderem aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit nicht zulässig ist, und in der tschechischen Rechtsordnung werden ferner Zugehörige einer nationalen Minderheit als Personen definiert, die „sich von anderen Staatsbürgern durch eine gemeinsame ethnische Herkunft, Sprache, Kultur und Tradition unterscheiden, eine Minderheit von Einwohnern bilden und gleichzeitig den Willen zeigen, als nationale Minderheit betrachtet zu werden, um ihre eigene Identität, Sprache und Kultur zu bewahren und die Interessen der historisch entstandenen Gemeinschaft zu schützen“.¹⁶

Gemäß bestehendem EU-Recht sind die Angehörigen ethnischer und religiöser Minderheiten bereits weitgehend vor Diskriminierung geschützt. Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Antirassismusrichtlinie)¹⁷ und die Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung

¹² Diese Kriterien sind auch in Artikel 1 Absatz 1 des Protokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention aufgeführt, der eine allgemeine Antidiskriminierungsklausel enthält.

¹³ Siehe den Erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: „Es wurde beschlossen, pragmatisch vorzugehen, gestützt auf die Erkenntnis, dass es gegenwärtig nicht möglich ist, zu einer Definition zu gelangen, die von allen Mitgliedstaaten des Europarats mitgetragen wird.“ (Absatz 12)

¹⁴ Empfehlung 1201 (1993) betreffend ein Zusatzprotokoll zur EMRK über Minderheitenrechte.

¹⁵ Nr. 2/Slg. 1993, Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten.

¹⁶ Zákon č. 273/2001 Sb, o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů [Gesetz Nr. 273/Slg. 2001, über die Rechte von Zugehörigen nationaler Minderheiten (Sammlung der Gesetze Nr. 2001, Nr. 104, S. 6461)].

In der Praxis würde die Erklärung einer Person, sie sei Zugehörige einer nationalen Minderheit, als ausreichend betrachtet werden, um die Erfordernisse dieser Definition zu erfüllen.

¹⁷ ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie)¹⁸ schützen vor verdeckten Formen der unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung insbesondere aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion. Darüber hinaus werden die Gleichheit und das Verbot der Diskriminierung in Artikel 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁹ anerkannt, und in Artikel 21 Absatz 1 der Charta wird die Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, der ethnischen Herkunft, der Sprache und der Religion ausdrücklich verboten. Im restlichen Teil dieses Berichts werden wir uns nicht weiter mit dem Schutz beschäftigen, der den Zugehörigen nationaler Minderheiten zugute kommt, da es sich dabei um eine Frage handelt, die gesondert von der des Schutzes vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit im Sinne der Staatsbürgerschaft zu betrachten ist.

1.4 Ungelöste Probleme bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit in den EU-Mitgliedstaaten

Während die oben dargelegten Grundsätze allgemein Zustimmung finden, bleiben bestimmte Situationen in den EU-Mitgliedstaaten problematisch. Zwei dieser Situationen verdienen besondere Aufmerksamkeit, da sie veranschaulichen, wie schwierig es ist, einfach auf die Mitgliedstaaten zu vertrauen, was die Verleihung ihrer Staatsbürgerschaft – und somit der Rechte, die den Unionsbürgern zuerkannt werden – angeht.

Eine erste problematische Situation betrifft den Status tausender früherer jugoslawischer Staatsbürger, die 1992 aus dem slowenischen Bevölkerungsregister getilgt wurden (auch als die „Ausgelöschten“ bezeichnet). Nichtregierungsorganisationen²⁰ und Menschenrechtsorgane²¹ haben ihre Besorgnis hinsichtlich dieses Problems zum Ausdruck gebracht. Diese Personen waren Staatsbürger anderer ehemaliger jugoslawischer Republiken, die in Slowenien gelebt hatten, jedoch nach der Unabhängigkeit Sloweniens keinen Antrag auf die slowenische Staatsbürgerschaft gestellt hatten. Das slowenische Verfassungsgericht hatte anerkannt, dass die Tilgung dieser Personen aus dem slowenischen Bevölkerungsregister einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellte und dass dies in den Fällen, in denen die Betroffenen das slowenische Staatsgebiet verlassen mussten, zu einer Verletzung ihrer Rechte auf ein Familienleben und die Freizügigkeit führte. Wie dies insbesondere Amnesty International hervorhebt, kann die Tilgung aus dem Bevölkerungsregister auch zu Verletzungen der sozialen und wirtschaftlichen Rechte geführt haben: In einigen Fällen verloren die Betroffenen ihre Beschäftigungs- und Rentenansprüche.

Eine zweite problematische Situation wird breiter diskutiert. In Estland sind „Nicht-Bürger“ staatenlose frühere sowjetische Staatsbürger („Personen mit nicht definierter Staatsbürgerschaft“). Am 31. Oktober 2003 lebten 162 890 „Nicht-Bürger“ im estnischen Staatsgebiet, was einem Anteil von 12 % an der Gesamtbevölkerung entspricht. Von den insgesamt 1 356 045 Einwohnern, die zu diesem Zeitpunkt in Estland lebten, waren weitere 80,6 % (1 092 633 Personen) estnische Staatsbürger, 6,5 % (88 202 Personen) russische Staatsbürger und 0,9 % (12 320 Personen) Ausländer, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes hatten. Am 1. Januar 2006 lag der Anteil der „Nicht-Bürger“ an der Gesamtbevölkerung bei 10 % (1 162 48 Personen), und der Anteil von Ausländern – in überwältigender Mehrheit russische Staatsbürger – lag nun bei 8 %, schien also leicht angewachsen zu sein.²² Am 31. Dezember 2007 betrug die Zahl der „Personen mit nicht definierter Staatsbürgerschaft“ 120 000.²³

¹⁸ ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

¹⁹ ABl. L 303 vom 14.12.2007, S. 1.

²⁰ Amnesty International, Europe and Central Asia, Concerns in Europe and Central Asia, Juli bis Dezember 2003, AI-Index: EUR 01/001/2004.

²¹ Ausschuss für die Rechte des Kindes, 35. Sitzung, Consideration of reports submitted by State parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Slovenia, CRC/C/15/Add.230.

²² Staatsbürgerschafts- und Migrationsamt, *Jahrbuch 2006*, S. 13 und 24.

²³ Minister für Bevölkerungsangelegenheiten; Informationen bereitgestellt unter: <http://www.rahvastikuminister.ee> (10.5.2008).

Die Situation der Nicht-Bürger in Estland ist einzigartig und ohne entsprechenden Präzedenzfall im Völkerrecht. Die Nicht-Bürger üben einen Teil der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Attribute aus, jedoch nicht alle. Sie können sich nicht an Parlamentswahlen beteiligen, sind jedoch bei Wahlen für Vertretungen auf kommunaler Ebene wahlberechtigt und wählbar. Sie besitzen nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates, aber sie werden nicht in vollem Umfang als Staatsbürger Estlands anerkannt, und ihre Situation lässt sich am besten als die von Staatenlosen mit Daueraufenthalt im Gastland beschreiben. Diese Kategorie von Einwohnern ist noch nicht einmal als „Angehörige einer nationalen Minderheit“ geschützt. Die derzeitige amtliche Definition einer nationalen Minderheit, die das Gesetz über die kulturelle Autonomie nationaler Minderheiten von 1993 liefert, schließt Nicht-Bürger aus; diese Kategorie umfasst Staatenlose mit langfristigem Aufenthalt in Estland. Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung brachte seine Sorge zum Ausdruck, dass eine solche Situation „zur Entfremdung dieser Gruppe vom estnischen Staat und der estnischen Gesellschaft führen könnte“, und empfahl, diese Situation zu ändern.²⁴ Derselbe Ausschuss empfahl auch, Nicht-Bürgern die Mitgliedschaft in politischen Parteien zu ermöglichen, obwohl derzeit in Artikel 48 der Verfassung das Recht auf die Mitgliedschaft in politischen Parteien nur estnischen Staatsbürgern zuerkannt wird.²⁵ In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Estland im Jahr 2003 ging der Menschenrechtsausschuss – das Gremium unabhängiger Sachverständiger, das mit der Aufgabe der Überwachung der Einhaltung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte betraut ist – noch weiter und empfahl, Estland solle versuchen, die „Anzahl Staatenloser zu senken, vorrangig bei Kindern, unter anderem, indem die Eltern ermutigt werden, einen Antrag auf die estnische Staatsbürgerschaft im Namen ihrer Kinder zu stellen, und durch Werbekampagnen in Schulen“. Der Menschenrechtsausschuss forderte Estland auf, „seine Haltung im Hinblick auf den Zugang zur estnischen Staatsbürgerschaft für Personen, die während der Übergangsperiode die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes angenommen haben, und für Staatenlose zu überdenken“, und regte darüber hinaus die staatlichen Behörden an, „eine Studie über die sozioökonomischen Folgen der Staatenlosigkeit in Estland durchzuführen, die auch die Frage der Marginalisierung und Ausgrenzung berücksichtigen sollte“.²⁶ In seinem am 12. Februar 2004 veröffentlichten Bericht über Estland bemerkte der Menschenrechtskommissar des Europarates, Álvaro Gil-Robles, dass trotz der Ergreifung verschiedener Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur estnischen Staatsbürgerschaft in den letzten Jahren bezogen auf eine Gesamtbevölkerung von etwa 1 370 000 Personen 80 % die estnische Staatsbürgerschaft haben, 7 % Staatsbürger eines anderen Landes (vor allem Russen) und immer noch 12 % „Personen mit nicht bestimmter Staatsbürgerschaft“ sind (d. h., sie haben die Staatsbürgerschaft keines Staates).²⁷

Die fehlende Staatsbürgerschaft beraubt diese Personen einer Reihe von Rechten und führt zu einem erhöhten Risiko der sozialen Ausgrenzung. Das schleppende Tempo der Einbürgerung kann zwei Faktoren zugeschrieben werden: Es lässt sich erstens dadurch erklären, dass manche immer noch Probleme damit haben, die für den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft vorgeschriebenen Prüfungen zu bestehen, und zweitens durch die relativ geringe Motivation einiger Nicht-Bürger, sich einbürgern zu lassen.

Ein ähnliches Problem besteht in Lettland, wo „Nicht-Bürger mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht“ („nepilsons“) einen Anteil von etwa 16 % an der Bevölkerung ausmachen (372 421 von 2 276 282 Einwohnern, Stand 1.1.2008). Gemäß dem 1995 in Kraft getretenen Gesetz über den Status der Bürger der ehemaligen Sowjetunion, die nicht Bürger Lettlands oder eines anderen Staates sind, sind diese Nicht-Bürger weder Staatsbürger noch Ausländer noch Staatenlose. Ein großer Teil der russischsprachigen Bevölkerung des Landes gehört zu dieser Kategorie, die im Völkerrecht unbekannt ist. Eine Ungleichbehandlung auf der Grundlage des Status eines Nicht-Bürgers wird in Lettland mehr und mehr mit Argwohn betrachtet, aber bestimmte Unterscheidungen dieser Art bestehen weiterhin.

²⁴ Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: Estland, UN-Dok. CERD/C/EST/CO/7, 19. Oktober 2006, Randnummer 9.

²⁵ Ebd., Randnummer 14. Siehe auch Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen: Estland, UN-Dok. CCPR/CO/77/EST, 15. April 2003, Randnummer 14.

²⁶ Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkungen: Estland, UN-Dok. CCPR/CO/77/EST, 15. April 2003, Randnummer 14.

²⁷ CommDH(2004)5.

So sieht beispielsweise Artikel 1 des Gesetzes über staatliche Pensionen hinsichtlich der Pensionsansprüche eine Unterscheidung zwischen lettischen Staatsbürgern und lettischen Nicht-Bürgern sowie Ausländern und Staatenlosen vor, die vor 1991 außerhalb von Lettland gearbeitet haben: Für Staatsbürger werden die Arbeitsjahre bei der Berechnung der Pension berücksichtigt, nicht jedoch für die anderen Kategorien. Diese Bestimmung war Gegenstand einer Klage beim Verfassungsgericht, aber das Gericht lehnte es ab, anzuerkennen, dass diese Situation einen Verstoß gegen die Verfassung darstellt. Es vertrat die Ansicht, dass die Klage ein normatives Unterlassen anfigt, über das das Gericht nicht entscheiden konnte, da Nicht-Bürger in dieser Bestimmung nicht angeführt sind, die ausdrücklich nur Staatsbürger, Ausländer und Staatenlose betrifft.²⁸

Diese Situation stellt für eine Reihe internationaler Gremien einen Grund zur Sorge dar. So empfahl der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, dass es Nicht-Bürgern erlaubt sein sollte, an Kommunalwahlen teilzunehmen.²⁹ In ihrem Kommentar zu den Abschließenden Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses erkennt die Regierung von Lettland an, dass „derzeit ein großer Teil der Bevölkerung als spezifische und gesonderte Kategorie von Personen mit lange bestehenden und effektiven Bindungen zu Lettland behandelt wird. Die Regierung betrachtet diese Personen als potenzielle Staatsbürger; ...“³⁰ Die Frage der Staatsbürgerschaft ist auch einer der Hauptpunkte im Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates, der seine Überzeugung zum Ausdruck brachte, dass die lettischen Behörden „noch mehr tun sollten, um diesen Teil der Bevölkerung einzugliedern und diesen Menschen damit offen zu zeigen, dass sie einen Platz in der lettischen Gesellschaft haben. All denjenigen, die Lettland lieben, das Land, in dem sie geboren wurden, in dem sie den größten Teil ihres Lebens verbracht haben, in dem ihre Kinder geboren wurden und in dem die Toten ihrer Familie bestattet sind, all diejenigen, die das Gefühl haben, dem Land anzugehören, das sie als ihre Heimat betrachten, muss die volle Zugehörigkeit zu der nationalen Gemeinschaft gestattet sein.“³¹ Vor kurzem befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Lettland der Diskriminierung gegenüber Natālija Andrejeva für schuldig, einer „Nicht-Bürgerin mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht“ in Lettland, die zuvor Staatsangehörige der früheren UdSSR war und der, da sie keine lettische Staatsbürgerin war, Pensionsansprüche verweigert wurden, da in ihrem Fall die Tatsache, dass sie für ein außerhalb Lettlands gegründetes Unternehmen gearbeitet hatte, obwohl sie sich physisch immer auf lettischem Staatsgebiet aufgehalten hatte, keine „Beschäftigung innerhalb des Staatsgebiets von Lettland“ im Sinne des Gesetzes über staatliche Pensionen darstellte.³²

Die oben beschriebenen Schwierigkeiten mögen zwar extrem sein, aber sie sind kein Einzelfall. So kritisierte beispielsweise der Ombudsmann von Zypern in mehreren Entscheidungen eine Reihe von Praktiken der Archivabteilung für Bevölkerungsdaten (Teil des Innenministeriums) beim Vorgang der Verleihung der Staatsbürgerschaft. Insbesondere richtet sich die Kritik gegen den restriktiven Ansatz des Direktors der Bevölkerungsdatenarchive im Hinblick auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft auf dem Wege der Registrierung und Einbürgerung; besonders kritisiert werden dabei Entscheidungen über die Ablehnung von Anträgen auf Verleihung der Staatsbürgerschaft auf der Grundlage der Eheschließung mit Zyprioten.³³ Darüber hinaus werden in den Entscheidungen auch eine erhebliche Verzögerung bei der Bearbeitung der Anträge, Voreingenommenheit aufgrund der Religion des Antragstellers und die Ausnutzung des behördlichen Ermessensspielraums bei der Auslegung der Vorschrift angeprangert, dass Personen aus dem Erwerb der Staatsbürgerschaft auszuschließen sind, die illegal in das Land gekommen sind.³⁴ Dadurch wird weiter bestätigt, dass es bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft zur Diskriminierung aus Gründen von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion kommen kann. Solche Beispiele könnten

²⁸ Urteil vom 26. Juni 2001, ergangen im Fall Nr. 2001-02-0106, verfügbar in Englisch unter [http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106\(01\).htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/02-0106(01).htm)

²⁹ UN-Dok. CERD/C/63/CO/8, 22. August 2003, Randnummer 15.

³⁰ UN-Dok. CCPR/CO/79/LVA/Add.1, 16. November 2004.

³¹ CommDH(2004)3, 12. Februar 2004, Randnummer 35.

³² EGMR (GK), Andrejeva gegen Lettland (Antrag Nr. 55707/00), Urteil vom 18. Februar 2009.

³³ Siehe entsprechende Berichte des Ombudsmanns, Akten Nr. 2599/2005, 1958/2005, 2059/2005, 2368/2005, 2599/2005, 2780/2005.

³⁴ Siehe Bericht des Ombudsmanns, Akte Nr. 727/2006.

nicht nur im Rahmen von Artikel 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung oder im Rahmen von Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 zur EMRK untersucht werden, sondern auch in den Anwendungsbereich der Antirassismusrichtlinie oder der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie fallen, zumindest insoweit die Staatsbürgerschaft als Bedingung für den Zugang zu bestimmten Formen der Beschäftigung oder für den Erhalt von Ausbildungs-, Wohn- oder Sozialleistungen definiert ist, auf die die Anforderungen der Antirassismusrichtlinie anwendbar sind.

In der Tat wurde das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit 1997 unter der Schirmherrschaft des Europarats insbesondere zur Verhinderung der Diskriminierung in Angelegenheiten der Staatsangehörigkeit beschlossen.³⁵ Dieses Übereinkommen wurde durch zwölf EU-Mitgliedstaaten ratifiziert³⁶, leider jedoch nicht von den Ländern, in denen die Probleme am dringlichsten zu sein scheinen, wie Zypern, Lettland, Estland oder Slowenien. Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit erkennt an, dass jeder Staat nach seinem eigenen Recht bestimmt, wer seine Staatsangehörigen sind (Artikel 3 Absatz 1), hält jedoch auch fest, dass diese Entscheidung „von den anderen Staaten anzuerkennen ist, soweit sie mit anwendbaren internationalen Übereinkommen, dem Völkergewohnheitsrecht und den mit Bezug auf die Staatsangehörigkeit allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen in Einklang steht“ (Artikel 3 Absatz 2). Insbesondere muss jeder Vertragsstaat bei der Festlegung seiner eigenen Staatsangehörigkeitsvorschriften sicherstellen, dass sie „keine Unterscheidungen enthalten oder Praktiken umfassen, die eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Religion, der Rasse, der Hautfarbe, der nationalen Herkunft oder der Volkszugehörigkeit darstellen“ (Artikel 5 Absatz 1). Im Hinblick auf die Vermeidung von Situationen der Staatenlosigkeit enthält dieses Übereinkommen auch eine Reihe von Regeln für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, einschließlich einer Regel, nach der „jeder Vertragsstaat in seinem innerstaatlichen Recht die Möglichkeit der Einbürgerung von Personen vorsieht, die sich rechtmäßig und gewöhnlich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten“ (Artikel 5 Absatz 3).

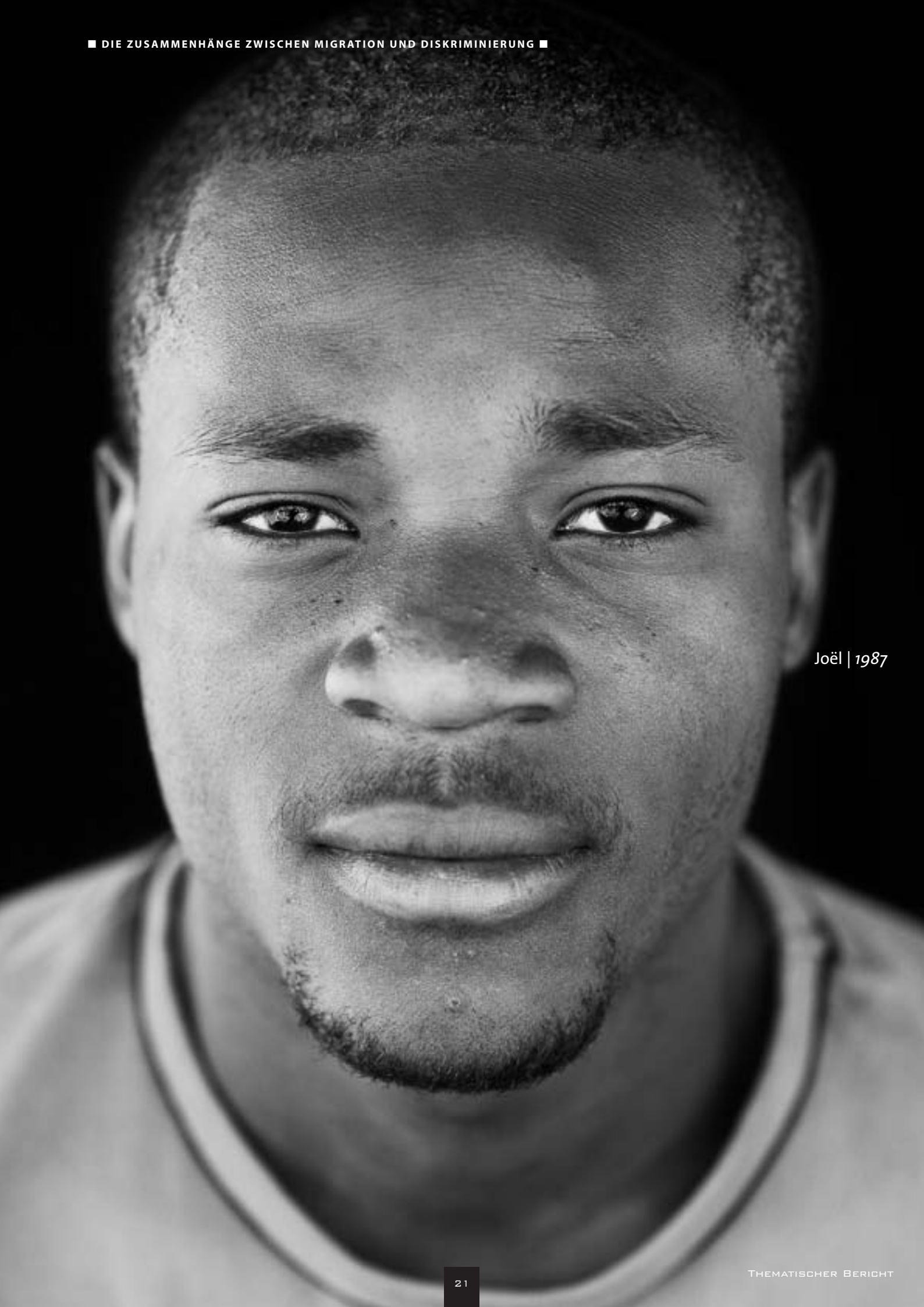
Obgleich es den EU-Mitgliedstaaten obliegt, die Kriterien zu definieren, nach denen sie ihre Staatsangehörigkeit verleihen, führen Situationen wie die oben beschriebene dazu, dass bestimmten Personen mit starken Bindungen zu einem Mitgliedstaat, die dauerhaft in diesem Land leben, de facto die Vorteile entzogen werden, Staatsbürger eines Mitgliedstaats und somit Unionsbürger zu sein.

2 Rasse und ethnische Herkunft

Weder Artikel 13 EG noch die Antirassismusrichtlinie verwenden das Konzept der „nationalen Herkunft“, trotz der Tatsache, dass dieses im Völkerrecht traditionell einen verbotenen Diskriminierungsgrund darstellt. Was die Konzepte von „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ angeht, so sind sie bis zu einem gewissen Grad eher unscharf abgegrenzt, aufgrund der Erkenntnis, dass sowohl Rasse als auch ethnische Herkunft soziale oder kulturelle Konstrukte sind und keiner objektiven „Realität“ entsprechen, unabhängig von der Selbstidentifizierung durch den Betroffenen oder der Kennzeichnung durch externe Beobachter. „Rassen und ethnische Gruppen sind wie Nationen imaginäre Gemeinschaften. Menschen sind sozial definiert als bestimmten ethnischen Gruppen oder Rassengruppen zugehörig, entweder gemäß den von anderen verwendeten Definitionen oder gemäß den Definitionen, die die Angehörigen

³⁵ ECTS, Nr. 166, aufgelegt zur Unterzeichnung in Straßburg am 6. November 1997, in Kraft getreten am 1. März 2000.

³⁶ Dies sind Österreich, Bulgarien, die Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, die Niederlande, Portugal, Rumänien, die Slowakische Republik und Schweden.



Joël | 1987

bestimmter ethnischer Gruppen für sich selbst entwickeln“.³⁷ In der Tat wird in der Präambel der Antirassismusrichtlinie ausgeführt, dass „die Europäische Union Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurückweist. Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in dieser Richtlinie impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien.“³⁸

Aber die Tatsache, dass die beiden Begriffe „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ in Artikel 13 EG-Vertrag und in der Antidiskriminierungsrichtlinie nebeneinander verwendet werden, deutet darauf hin, dass sie nicht als synonym behandelt werden sollten. Es war die klare Absicht der Verfasser des Vertrags von Amsterdam von 1997, zwischen „Rasse“ und „ethnischer Herkunft“ als gesonderten verbotenen Diskriminierungsgründen zu unterscheiden. Im Originaltext, der von der irischen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union beim Gipfeltreffen in Dublin im Rahmen der Regierungskonferenz zur Vorbereitung des Vertrags von Amsterdam vorgelegt wurde, lautete die vorgeschlagene Formulierung folgendermaßen: „Im Anwendungsbereich dieses Vertrags und unbeschadet der hierin enthaltenen sonstigen Bestimmungen kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen oder sozialen Herkunft, des religiösen Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“³⁹ In dieser Formulierung wurden also Rasse, ethnische und soziale Herkunft als drei verschiedene Gründe aufgeführt, in dem offensichtlichen Versuch, so allumfassend wie möglich die Bekämpfung der „Rassendiskriminierung“ in allen ihren Formen zu erfassen; die Bezugnahme auf „soziale Herkunft“ wurde in der endgültigen Fassung entfernt, nicht um den Bereich des Schutzes einzuengen, sondern weil dieser Begriff als überaus vage und offen betrachtet wurde – obgleich der Begriff in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verwendet ist – und insbesondere – in der hier beabsichtigten Bedeutung, zur Bezugnahme auf die Zugehörigkeit zu einer durch ihre gemeinsame Kultur definierten Gruppe – als redundant mit dem Begriff „Rasse und ethnische Herkunft“.⁴⁰

Neben der Tatsache, dass sie soziale Konstrukte sind, haben „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ gemeinsam, dass sie beide Gründe der „Rassendiskriminierung“ gemäß dem Verständnis der internationalen Menschenrechtsnormen sind und dass sie beide auf einen umfassenderen Begriff der „Herkunft“ Bezug nehmen. Dennoch deutet ihr Nebeneinanderbestehen in Artikel 13 EG-Vertrag und in der Antirassismusrichtlinie auf die Absicht hin, klar zum Ausdruck zu bringen, dass eine Diskriminierung nicht nur aus Gründen physischer Eigenschaften, sondern auch aus Gründen kultureller Merkmale verboten ist. Es ist eine Tatsache, dass das Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer „ethnischen Gruppe“ neben dem Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Rasse besteht und somit zu einer doppelten Form des Schutzes führt, wie dies ausdrücklich in einigen Rechtsordnungen anerkannt wurde, beispielsweise durch den Appellationsgerichtshof von Neuseeland in der Rechtssache King-Ansell

³⁷ M. Bulmer und J. Solomos, „Introduction: Re-thinking Ethnic and Racial Studies“ (September 1998) 21(5) *Ethnic and Racial Studies* 819-837, in 822. D. I. Kertzer und D. Arel sind andererseits der Ansicht, dass sowohl „Rasse“ als auch „ethnische Herkunft“ auf einem ähnlichen – irrtümlichen – Glauben beruhen, dass die Identität in irgendeiner Weise „objektiv durch Abstammung bestimmt werden kann“ (D. I. Kertzer und D. Arel, „Censuses, identity formation, and the struggle for political power“ in D. I. Kertzer und D. Arel (ed.), *Census and Identity – The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002) 1-42, S. 11). Zur Beziehung zwischen den Konzepten „Rasse“ und „ethnische Herkunft“ siehe auch A. Morning, „Ethnic Classification in Global Perspective: A Cross-National Survey of the 2000 Census Round“ (April 2008) 27(2) *Population Research and Policy Review* 239-272.

³⁸ Präambel, Erwägungsgrund 6.

³⁹ European Union Today And Tomorrow – Adapting the European Union for the Benefit of its Peoples and Preparing it for the Future – A general outline for a draft revision of the treaties, CONF 2500/96, 5. Dezember 1996, S. 16.

⁴⁰ Einige Verfasser haben argumentiert, dass die „soziale Herkunft“ auf die Roma Bezug nehmen sollte (siehe L. Flynn, „The Implications of Article 13 EC – After Amsterdam, Will Some Forms of Discrimination be More Equal than Others?“ (1999) 36 *CMLRev* 1127-1152, S. 1132). Diese Position scheint vor dem Hintergrund des einhelligen Einvernehmens der europäischen Institutionen unhaltbar, dass Artikel 13 EG-Vertrag bei der Bezugnahme auf „ethnische Herkunft“ einen besonderen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft der Roma umfasst.

gegen Police⁴¹ oder durch das House of Lords in Großbritannien 1983 in der Rechtssache Mandla gegen Dowell Lee.⁴² Gleichzeitig ist Vorsicht bei dem Versuch geboten, eine klare Trennlinie zwischen „Rasse“ und „ethnischer Herkunft“ zu ziehen. Solche Versuche können paradoxerweise dazu führen, das Verständnis des Begriffs „Rasse“ im biologischen Sinn zu bestätigen, im Unterschied zu dem „kulturellen“ Verständnis, das dem Konzept der „ethnischen Herkunft“ zugeordnet wird. In seinem am 13. Dezember 2005 ergangenen Urteil in der Rechtssache Timishev gegen Russland befasste sich der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit der Unterscheidung zwischen „Rasse“ und „ethnischer Herkunft“ und äußerte dazu Folgendes:

„Ethnizität und Rasse sind miteinander verbundene und sich überschneidende Konzepte. Während der Begriff Rasse seine Wurzeln in der Vorstellung einer biologischen Klassifizierung der Menschen in Untergruppen gemäß morphologischen Merkmalen wie Hautfarbe oder Gesichtsmarkmalen hat, ist der Begriff Ethnizität der Vorstellung gesellschaftlicher Gruppen entnommen, die durch eine gemeinsame Staatsangehörigkeit, Stammeszugehörigkeit, einen gemeinsamen religiösen Glauben, eine gemeinsame Sprache oder gemeinsame Ursprünge in Kultur und Tradition sowie einen gemeinsamen Hintergrund gekennzeichnet sind.“⁴³

„Rasse“ und „Ethnizität“ sind daher beides soziale Konstrukte, und sie beziehen sich beide auf die „Herkunft“ des Einzelnen. Aber im Sinne des Antidiskriminierungsrechts, zumindest in Europa, bleiben sie verschiedene Konzepte. „Rasse“ wird primär für die Bezugnahme auf Situationen verwendet, in denen Personen auf der Grundlage physischer Eigenschaften diskriminiert werden, die von außen sichtbar sind. „Ethnizität“ dagegen bezieht sich eher auf die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die bestimmte gemeinsame Merkmale miteinander teilt, beispielsweise die Sprache, eine gemeinsame Geschichte oder Tradition, eine gemeinsame Abstammung oder eine gemeinsame geografische Herkunft. Wie dies einige Autoren darstellen, resultiert die Bildung einer „Rassengruppe“ aus einem negativen Prozess, da sie durch eine Diskriminierung, ob in der Vergangenheit oder Gegenwart, entsteht, während eine ethnische Gruppe auf Merkmalen wie Praktiken, Lebensstil, Traditionen beruht, die eine Gemeinschaft positiv definieren, das heißt unabhängig von Diskriminierung; diese Merkmale mögen zwar ererbt sein, aber sie werden von den Mitgliedern der Gemeinschaft getragen und fortgeführt, die in ihnen eine Quelle der Identifikation finden.“⁴⁴

⁴¹ [1979] 2 NZLR 531 (C.A.). Der Gerichtshof befand, dass die neuseeländischen Juden eine „ethnische Gruppe“ bildeten, um eine Strafverfolgung gegen den Vorsitzenden der National Socialist Party von Neuseeland wegen der bewussten Auslösung einer feindseligen Stimmung gegen sie zu ermöglichen: In der Tat schützte das Gesetz Gruppen, die auf der Grundlage von „Hautfarbe, Rasse oder ethnischer oder nationaler Herkunft“ identifizierbar waren.

⁴² [1983] IRLR 209 (definiert die Bedingungen, die ausreichen, um eine Gemeinschaft für die Zwecke der Anwendung des Race Relations Act von 1976 als „ethnische Gruppe“ zu betrachten).

⁴³ EGMR (2. Sektion), Timishev gegen Russland, Urteil vom 13. Dezember 2005 (Anträge Nr. 55762/00 und 55974/00), Randnummer 55. Die Umstände dabei waren, dass das Fahrzeug des tschetschenischen Rechtsanwalts Timishev an einer Kontrollstelle gestoppt wurde und ihm durch die Beamten des Inspektorats für Straßensicherheit die Einreise verweigert wurde. Die Ablehnung wurde mit einer mündlichen Anweisung des Innenministeriums von Kabardino-Balkarien begründet, Personen nicht zuzulassen, die ihrer ethnischen Herkunft nach Tschetschenen sind.

⁴⁴ J. Dahan, J. Stavo-Debauge und D. Thomas-Hislaire, The Fight Against Discrimination and the Promotion of Equality: How to Measure Progress Done, Europäische Kommission, GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2008), 18.

3 Die Beziehung zwischen Staatsangehörigkeit und Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion

Die Antirassismusrichtlinie (Richtlinie 2000/43/EG) und die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG) legen fest, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung in den Bereichen, die diese Richtlinien abdecken, auch auf Staatsangehörige von Drittländern anwendbar ist. In beiden Richtlinien wird jedoch ergänzt, dass dieses Verbot „keine Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit betrifft und die Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und ihren Zugang zu Beschäftigung und Beruf unberührt lässt“, und dass dieses Verbot keine „Behandlung betrifft, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt“.⁴⁵

Daher kann auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder aus Gründen der Rechtsstellung von Staatsangehörigen von Drittstaaten für Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft oder mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung eine besondere Benachteiligung im Vergleich mit anderen Personen nach sich zieht, dies im Rahmen dieser Instrumente nicht angefochten werden. Gemäß dem Wortlaut dieser Richtlinien betrifft diese Ausnahme nicht nur die Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen dritter Staaten und EU-Bürgern, sie scheint sich auch auf die Ungleichbehandlung von Personen mit unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder einerseits denjenigen, die eine Staatsangehörigkeit besitzen, und andererseits Staatenlosen auszudehnen.

Dies ist bedauerlich, da die Staatsangehörigkeit oder die Rechtsstellung in bestimmten Fällen stellvertretend für die Rasse oder ethnische Herkunft oder für Religion oder Weltanschauung stehen können. So könnte beispielsweise, wie dies im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung überdeutlich wurde, der Ausschluss von Personen, die die Staatsangehörigkeit einer Liste von Ländern aus dem Nahen Osten haben, dazu verwendet werden, Moslems auszuschließen.⁴⁶ Ähnlich könnte der Ausschluss von Nichtstaatsbürgern von bestimmten Positionen oder Vorteilen de facto ein Mittel zur Verschleierung einer Diskriminierung aus Gründen der Rasse sein. So hat beispielsweise der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung die enge Beziehung zwischen einer Diskriminierung aus Gründen von Rasse, ethnischer und nationaler Herkunft und einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit erkannt und dazu angemerkt, dass in einigen Fällen der Diskriminierung die Staatsangehörigkeit

⁴⁵ Erwägungsgrund 13 der Präambel und Artikel 3 Absatz 2 der Antirassismusrichtlinie; Erwägungsgrund 12 der Präambel und Artikel 3 Absatz 2 der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.

⁴⁶ Siehe insbesondere Center for Human Rights and Global Justice, *Irreversible Consequences: Racial Profiling and Lethal Force in the 'War Against Terror'* (New York: NYU School of Law, 2006).

tatsächlich stellvertretend für die Rasse vorgebracht werden kann.⁴⁷ Ein Urteil, das in den Niederlanden durch das Bezirksgericht von Haarlem am 8. Mai 2007 erging, mag dies veranschaulichen.⁴⁸ Dieses Gericht befand, dass das in Artikel 1 der niederländischen Verfassung verankerte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse verletzt wurde, nachdem die Stadtverwaltung von Haarlem die Einleitung einer Sonderuntersuchung zum rechtmäßigen Aufenthalt von somalischen Einwohnern und zur Rechtmäßigkeit der Zahlung von Sozialhilfeleistungen an diese Somalier anordnete, die solche Leistungen erhielten. Diese somalischen Einwohner waren somit klar das Ziel der angeordneten Untersuchung. Das Gericht fand keine ausreichend objektiven Rechtfertigungen für das, was es als klare Verletzung des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Rasse betrachtete. Die Stadtverwaltung brachte als Rechtfertigung vor, dass ihr Hinweise vorlagen, eine beträchtliche Anzahl von Somaliern habe ihren Wohnsitz nach Großbritannien verlegt, ohne sich bei der Stadtverwaltung abzumelden, und beziehe weiterhin Leistungen.

Es gibt weitere Beispiele für das Zusammenwirken von Staatsangehörigkeit einerseits und Rasse oder ethnischer Herkunft andererseits als verbotene Diskriminierungsgründe. So wurde festgestellt, dass der Ausschluss von Angehörigen der Roma-Minderheit aus einer Reihe von öffentlichen Dienstleistungen und wesentlichen Sozialleistungen die Folge ihrer unsicheren Verwaltungssituation und häufig ihrer Staatenlosigkeit ist, was dazu führt, dass ihnen die Verwaltungsdokumente fehlen, die ihre Rechtsstellung belegen. Dies ist auch eine der wesentlichen Erkenntnisse eines Berichts des Europarats von 2003. „Viele Roma verfügen nicht über Ausweise, Geburtsurkunden oder andere amtliche Papiere, die ihren Rechtsstatus belegen. Solche Papiere sind für den Zugang zu öffentlichen Diensten jedoch oft erforderlich. Da sie keine Staatsangehörigkeit angeben können, innerhalb ihres Wohnsitzstaates keinen Rechtsstatus genießen und keine amtlichen Papiere vorlegen können, bleibt den Roma oft eine Reihe von Rechten verwehrt, einschließlich des Zugangs zum Gesundheitswesen. Diese Situation wird durch eine Vielzahl von Faktoren bewirkt, einschließlich Informationsbarrieren und finanzielle Hindernisse, Anspruchskriterien, die sich auf Roma unverhältnismäßig stark auswirken, sowie Diskriminierung durch lokale Behörden. Die Behörden müssen stärker für die Lage der Roma sensibilisiert werden. Außerdem muss bei der Anwendung von Rechtsstatusanforderungen für Roma (ebenso wie für andere diskriminierte Gruppen) weniger stringent vorgegangen werden, damit Roma einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Diensten erhalten.“⁴⁹

Die enge Interaktion zwischen Staatsangehörigkeit und Rasse oder ethnischer Herkunft liefert auch die Erklärung dafür, dass Staatsangehörigkeit stellvertretend für Rasse oder ethnische Herkunft in positiven Maßnahmenplänen verwendet werden kann, die auf die Bekämpfung der Rassendiskriminierung ausgerichtet sind oder ihren Auswirkungen entgegenwirken sollen. In Belgien hat sich die Region Flandern aufgrund der strikten Beschränkungen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten zu Rasse oder ethnischer Herkunft einer

⁴⁷ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, *Ziad Ben Ahmed Habassi gegen Dänemark*, Mitteilung Nr. 10/1997, UN-Dok. CERD/C/54/D/10/1997, Randnummern 9.3-9.4 (1997). (Dem Beschwerdeführer wurde seitens einer dänischen Bank ein Kredit lediglich aufgrund seiner ausländischen Staatsbürgerschaft verweigert, und ihm wurde mitgeteilt, dass das Erfordernis der Staatsbürgerschaft aus der Notwendigkeit resultiere, sicherzustellen, dass ein Kredit auch tatsächlich zurückbezahlt werde: Der Ausschuss stellte dazu jedoch fest, dass „das Abstellen auf die Staatsangehörigkeit keinesfalls die angemessenste Methode ist, um festzustellen, ob die jeweilige Person bereit bzw. fähig ist, die jeweilige Kreditsumme zurückzuzahlen. Kriterien wie der ständige Wohnsitz des Beschwerdeführers oder dessen Arbeitsplatz, der Ort seines Vermögens oder familiärer Bindungen sind in diesem Zusammenhang relevanter als das Kriterium der Staatsangehörigkeit. Auch ein Staatsbürger könnte ins Ausland ziehen oder all sein Eigentum in ein anderes Land transferieren und so alle Möglichkeiten, die Kreditsumme zurückzubekommen, zunichte machen. Demgemäß befindet der Ausschuss, dass [...] es angemessen ist, eine ordnungsgemäße Untersuchung der wirklichen Gründe einzuleiten, die hinter den Kreditrichtlinien der Bank für Ausländer stecken, um beurteilen zu können, ob dadurch Kriterien einer Diskriminierung aus Gründen der Rasse im Sinne von Artikel 1 des [Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung] angewendet werden.“)

⁴⁸ LJN: BA5410.

⁴⁹ Europarat, *Breaking the Barriers – Romani Women and Access to Public Health Care*, 2003, S. 12.

Person⁵⁰ dafür entschieden, „Diversitätspläne“ nicht unmittelbar aufgrund der Kriterien der Rasse oder ethnischen Herkunft umzusetzen, sondern auf der Basis des weit weniger sensitiven Kriteriums der Staatsangehörigkeit. Die am 30. Januar 2004 durch die flämische Regierung angenommene Verordnung der Exekutive zur Umsetzung bestimmter Bestimmungen des Dekrets vom 8. Mai 2002⁵¹, die danach strebt, sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Diskriminierung aus den in Artikel 13 EG-Vertrag⁵² aufgeführten Gründen zu verbieten und die Integration von Zielgruppen in den Arbeitsmarkt durch positive Aktionsmaßnahmen (Erstellung von Diversitätsplänen und jährlichen Berichten über die realisierten Fortschritte) zu fördern, führt detailliert die Verfahren zur Umsetzung von „Diversitätsplänen“ auf, mit denen der Fortschritt hin zu einer gleichberechtigten Teilhabe der identifizierten „Zielgruppen“ auf dem Arbeitsmarkt insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft sichergestellt werden soll. Diese Verordnung bezieht sich (in Artikel 2 Absatz 2, 1°) nicht auf die Rasse oder ethnische Herkunft der Arbeitnehmer, sondern stattdessen – als Ersatz für Rasse oder ethnische Herkunft – auf „Allochtone“. Diese sind als erwachsene Bürger definiert, die rechtmäßig in Belgien niedergelassen sind und den soziokulturellen Hintergrund eines Landes haben, das nicht der Europäischen Union angehört, die die belgische Staatsangehörigkeit haben können oder nicht und die entweder als ausländische Arbeitnehmer oder durch Familienzusammenführung nach Belgien gekommen sind oder die den Status von Flüchtlingen erhalten haben oder Asylbewerber sind, deren Asylanspruch nicht als unzulässig erkannt wurde, oder die ein Aufenthaltsrecht in Belgien haben, da ihre Situation geregelt wurde und die, aufgrund ihrer geringen Kenntnisse der niederländischen Sprache und/oder ihrer schwachen sozioökonomischen Position, ob durch ihr niedriges Bildungsniveau verstärkt oder nicht, benachteiligt sind. Das Fehlen jeder Bezugnahme auf die „Rasse“ oder den „ethnischen Hintergrund“ einer Person in einer solchen Definition der „Zielgruppe“ ist bemerkenswert, wenn wir uns ins Gedächtnis zurückrufen, dass diese Pläne die Absicht verfolgen, den Grundsatz der Gleichbehandlung unter anderem aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft umzusetzen. Die Verarbeitung von Daten zu Rasse oder ethnischer Herkunft einer Person würde jedoch nach Meinung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens gegen die Anforderungen des Datenschutzgesetzes verstoßen, was es unumgänglich macht, auf diese Art von stellvertretender Begründung zu vertrauen.

⁵⁰ Siehe Stellungnahme Nr. 7/93, angenommen am 6. August 1993 durch den Ausschuss für den Schutz des Privatlebens (*Commission de protection de la vie privée*), die eine strikte Auslegung der Einschränkungen liefert, welche durch das belgische Bundesgesetz vom 8. Dezember 1992 zum Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auferlegt werden. Siehe www.privacycommissie.be.

⁵¹ Besluit van 30 Januari 2004 van de Vlaamse regering tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt wat betreft de beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding, loopbaanbegeleiding en arbeidsbemiddeling (Verordnung der Exekutive vom 30. Januar 2004 der flämischen Regierung betreffend die Ausführung des Dekrets vom 8. Mai 2002 zur gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsmarkt hinsichtlich der beruflichen Orientierung, Berufsausbildung, Berufsberatung und der Tätigkeit von Vermittlern auf dem Arbeitsmarkt), Amtsblatt (Moniteur belge), 4. März 2004, S. 12050. Dadurch wird das Dekret vom 8. Mai 2002 zur gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsmarkt umgesetzt, das von der Flämischen Region/Gemeinschaft angenommen wurde (Decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt) (Moniteur belge, 26. Juli 2002, S. 33262), mit dem sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Diskriminierung aus den in Artikel 13 EG-Vertrag aufgeführten Gründen verboten und die Integration von Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt durch positive Aktionsmaßnahmen gefördert werden sollen (Erstellung von Diversitätsplänen und jährlichen Berichten zum realisierten Fortschritt).

⁵² Diese Beschränkung auf die sieben in Artikel 13 EG-Vertrag aufgeführten Gründe ist das Ergebnis einer am 9. März 2007 angenommenen Änderung des Dekrets zur Berücksichtigung der Entscheidung des Verfassungsgerichts von 2004 bezüglich der Liste der Kriterien des 2003 angenommenen Bundesgesetzes (Dekret vom 9. März 2007 zur Änderung des Dekrets zur gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsmarkt, Décret modifiant le décret du 8 mai 2002 relatif à la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi), Moniteur belge, 6. April 2007).

Die Flämische Region wurde stark durch die Entwicklungen beeinflusst, die ein Jahrzehnt zuvor in den Niederlanden stattgefunden hatten. Während „ethnische Minderheiten“ der zentrale Begriff in der niederländischen öffentlichen Politik bleibt, ist in der Verwaltungspraxis der Begriff „allochtoon“ im Anschluss an den Bericht „Allochtonen-Politik“ (Allochtonenbeleid) aufgetaucht, der 1989 vom Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik herausgegeben wurde.⁵³ 1995 wurde die Kategorie Allochtonen in die offiziellen Statistiken eingeführt, zur Bezeichnung von Personen mit ausländischem Hintergrund, die in den Niederlanden leben. Er wurde durch die nationale Statistikbehörde (das Centraal Bureau voor de Statistiek oder CBS) 1999 formal definiert, als „jede in den Niederlanden lebende Person mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil“. In dieser Kategorie werden daher Ausländer und niederländische Staatsbürger ausländischer Herkunft miteinander verschmolzen. Als Basis für die Zuordnung zur Kategorie Allochtonen nutzt die nationale Statistikbehörde CBS die im Verwaltungssystem auf Gemeindeebene (Gementelijke Basisadministratie) verfügbaren Informationen. Seit 1999 macht die CBS eine weitere Unterscheidung zwischen „westlichen Allochtonen“ (die aus europäischen Ländern (mit Ausnahme der Türkei), Nordamerika, Ozeanien sowie Japan und Indonesien stammen) und „nicht-westlichen Allochtonen“ (Personen mit Herkunft aus der Türkei, Asien – mit Ausnahme von Japan und Indonesien –, Afrika oder Lateinamerika). Die dritte Generation von Immigranten wird automatisch als „autochthon“ klassifiziert, im Gegensatz zu „allochtoon“. Unter Vermeidung der Verwendung des Begriffs „Allochtonen“ in diesem Zusammenhang begann die CBS jedoch ab 2000, Zahlen zur dritten Generation „nicht-westlicher Allochtonen“ zu erheben, d. h. Personen mit mindestens einem in Marokko, der Türkei, Suriname oder den Antillen geborenen Großelternteil.

Eine abschließende Bemerkung lässt sich zu der Beziehung zwischen Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit und dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen von Rasse oder ethnischer Herkunft oder Religion oder Weltanschauung gemäß der Antirassismus- und der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie machen. Obgleich jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union festlegen kann, wer seine Staatsangehörigen sind, und somit die ausschließliche Zuständigkeit zur Festlegung der Regeln für die Verleihung der Staatsangehörigkeit hat, gelten die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG für alle Personen, ohne Unterscheidung hinsichtlich der Staatsangehörigkeit. Wie bereits angemerkt, bezieht sich gemäß Erwägungsgrund 13 der Präambel der Richtlinie 2000/43/EG das Verbot jeder unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aus Gründen von Rasse oder ethnischer Herkunft, obwohl es auch für Drittstaatsangehörige gilt, nicht auf die Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bedingungen selbst für die Verleihung der Staatsangehörigkeit eine solche Art der Diskriminierung darstellen, die durch die Richtlinie verboten wird. Tatsächlich schaffen die Bedingungen für die Verleihung der Staatsangehörigkeit dort, wo sie eine Ungleichbehandlung verschiedener Kategorien von Personen schaffen, nicht eine Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen, sondern eine Ungleichbehandlung verschiedener Kategorien von Ausländern (von denen einige ein Anrecht auf die Staatsbürgerschaft haben, und andere nicht), was bewirkt, dass diese Differenzierungen unter die Richtlinie 2000/43/EG fallen. Folglich kann es dann, wenn der Zugang zur Staatsangehörigkeit eine Voraussetzung oder Erleichterung für den Zugang zu Beschäftigung, Ausbildung und Wohnleistungen sowie zu den anderen Sozialleistungen ist, auf die die Antirassismusrichtlinie gemäß Artikel 3 dieser Richtlinie Anwendung findet, notwendig sein, zu überprüfen, ob die Regeln für den Zugang zur Staatsangehörigkeit nicht eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung gegenüber bestimmten Personen darstellen, die durch ihre ethnische Herkunft definiert sind.

⁵³ Wetenschappelijke Raade voor Regeringsbeleid (WRR) 1989.

Esmay | 1997

Teil II

Der Rahmen des EU-Rechts im Hinblick auf Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit⁵⁴

⁵⁴ Siehe auch E. Bribosia, E. Dardenne, P. Maignette und A. Weyembergh (Hrsg.), Union européenne et nationalité. Le principe de non-discrimination et ses limites, Brüssel, Bruylant, 1989.

Die Antirassismus- und die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie betreffen gemäß Artikel 3 Absatz 2, der beiden Richtlinien gemeinsam ist, „nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit“. Die Auslegung dieser Klausel ist jedoch nicht unumstritten. Sie bedeutet nicht notwendigerweise, dass eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen von Rasse, ethnischer Herkunft oder Religion nicht verboten ist, aus dem einfachen Grund, dass diese aus einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit resultieren. In diesem Teil werden wir diese Richtlinien jedoch ausklammern und die anderen Instrumente des EU-Rechts beschreiben, die sich auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit beziehen.

1 Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des EG-Vertrags

Die Bestimmungen des EG-Vertrags, die eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbieten, ob allgemein („im Anwendungsbereich des EG-Vertrags“: Artikel 12 EG-Vertrag) oder im speziellen Kontext der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39 Absatz 2 EG-Vertrag) oder der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG-Vertrag), wurden nur als Schutz der Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten ausgelegt. Obgleich Staatsangehörige dritter Staaten indirekt von diesen Bestimmungen profitieren könnten, wenn sie unter das EU-Recht fallen – insbesondere als Familienangehörige von Unionsbürgern –, ist der Anwendungsbereich von Artikel 12 EG-Vertrag grundsätzlich auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten beschränkt und deckt weder die unterschiedliche Behandlung von EU-Bürgern und Staatsangehörigen von Drittstaaten noch die unterschiedliche Behandlung von Staatsangehörigen verschiedener Drittstaaten ab. In der Rechtssache 238/83 bestätigte der Europäische Gerichtshof, dass Artikel 39 EG-Vertrag (zu diesem Zeitpunkt Artikel 48 EWG-Vertrag) die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nur für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten garantiert, und dass der Anwendungsbereich *ratione personae* von Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in entsprechender Weise beschränkt ist.⁵⁵ In der Rechtssache C-147/91 bestätigte der Gerichtshof, dass die Regeln des EG-Vertrags zur Niederlassungsfreiheit und die Bestimmungen der Sekundärgesetzgebung, die diese Freiheit umsetzen, „nur von einem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats herangezogen werden können, der sich selbst im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats niederlassen möchte, oder von einem Staatsangehörigen des betroffenen Mitgliedstaats, der sich selbst in einer Situation befindet, die in Verbindung mit einer der durch das Gemeinschaftsrecht betrachteten Situationen steht“.⁵⁶ Somit begünstigen die grundlegenden wirtschaftlichen Freiheiten, die der EG-Vertrag garantiert, nur Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten. Dieselbe Einschränkung galt bei der Ausdehnung der Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU auf nicht Erwerbstätige, im Rahmen der Richtlinien 90/364/EWG (Nicht-Erwerbstätige)⁵⁷, 90/365/EWG (aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedene)⁵⁸ und 93/96/

⁵⁵ Daraus folgt gemäß dem Gerichtshof, dass „weder die Verordnung Nr. 1408/71 noch Artikel 48 EG-Vertrag verhindern, dass Familienbeihilfen gemäß der nationalen Gesetzgebung mit der Begründung entzogen werden, dass ein Kind sein Studium in einem anderen Mitgliedstaat fortsetzt, in dem die Eltern des betroffenen Kindes Staatsangehörige eines Nicht-Mitgliedstaats oder nicht beschäftigt sind“ (Rechtssache Nr. 238/83, *Caisse d’allocations familiales gegen Meade* [1984] Slg. 2631, Randnummer 10).

⁵⁶ Rechtssache C-147/91, Strafverfahren gegen Ferrer Laderer [1992] Slg. I-4097, Randnummer 7.

⁵⁷ Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht, ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 26.

⁵⁸ Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen, ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 28.

EWG (Studenten)⁵⁹. Bestätigt wurde dies in jüngster Zeit durch die Annahme der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,⁶⁰ die diese früheren Richtlinien und Verordnungen in einem einzigen Instrument zusammenfasst. Die Richtlinie 2004/38/EG bestätigt die Verknüpfung zwischen dem Status des Unionsbürgers und dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU. Gleichzeitig werden durch diese Richtlinie den Familienangehörigen von Unionsbürgern, die ihr Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht ausüben, bestimmte Rechte eingeräumt, um die Einheit der Familie zu wahren.

Auch die einzige gesetzgeberische Maßnahme, die speziell auf die Erleichterung der Integration von Wanderarbeitnehmern abzielt – die Richtlinie 77/486/EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern⁶¹ –, begünstigt nur Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten sind. Um die Möglichkeit einer zukünftigen Wiedereingliederung in den Herkunftsländern sicherzustellen, verpflichtet diese Richtlinie sowohl das Gastland als auch das Herkunftsland der Wanderarbeitnehmer, „geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Unterweisung der Kinder von Wanderarbeitnehmern in ihrer Muttersprache und in der heimatlichen Landeskunde zu fördern“. In der Praxis zeigte diese Richtlinie, deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten sehr unbefriedigend war, kaum Wirkung; darüber hinaus wird die Meinung vertreten, dass sie keine verbindlichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten festlegt.⁶² Es ist dennoch signifikant, dass selbst diese Richtlinie nicht darauf abzielte, die Integration von Wanderarbeitern aus Drittstaaten zu erleichtern: Auch wenn sich dies durch die Tatsache erklären lässt, dass zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie die Einwanderung nicht in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft fiel, so wird dadurch jedoch erneut die Lücke veranschaulicht, die zwischen dem Schutz von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten einerseits und Staatsangehörigen dritter Staaten andererseits besteht. Das soll nicht heißen, dass keine Fortschritte im Hinblick darauf erzielt wurden, den Status von Staatsangehörigen dritter Staaten bis zu einem gewissen Maße an den von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten anzugleichen. In den folgenden Abschnitten dieses Teils werden die Fortschritte beleuchtet, die in dieser Hinsicht erreicht wurden.

Bei alledem ist klar, dass bestimmte Verbote, die den EU-Mitgliedstaaten auferlegt werden, um sicherzustellen, dass EU-Staatsangehörige durch sie nicht diskriminiert werden, mittelbar auch Staatsangehörige von Drittstaaten begünstigen, indem sie Bedingungen tilgen, die sich andernfalls negativ auf sie auswirken könnten. So sieht beispielsweise das Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 (Employment Equality Act) in Irland in Paragraph 36 vor, dass es zulässig ist, Anforderungen an Aufenthalt, Staatsbürgerschaft und Kenntnisse der irischen Sprache für eine Reihe von Positionen im öffentlichen Dienst vorzuschreiben.⁶³ Gemäß den Regeln hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft können Sprachanforderungen, die sich nicht als einem rechtmäßigen Zweck dienend und als diesem Zweck verhältnismäßig rechtfertigen lassen, als mittelbare Diskriminierung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten verurteilt werden.⁶⁴ Insoweit solche Anforderungen

⁵⁹ Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59.

⁶⁰ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 229 vom 29.6.2004, S. 35. Siehe auch die Errata, ABl. L 229 vom 29.6.2004, S. 35, und ABl. L 204 vom 4.8.2007, S. 28.

⁶¹ ABl. L 199 vom 6.8.1977, S. 32.

⁶² Erklärung des Kommissionsmitglieds Reding, Antwort auf die schriftliche Anfrage E-1336/02, 8. Mai 2002, ABl. C 277 E vom 14.11.2002, S. 190.

⁶³ Positionen, für die solche Anforderungen zwingend vorgeschrieben sein können, sind Amtsinhaber im Staatsdienst, einschließlich Garda Síochána, Streitkräfte, Beamte, Beamte in kommunalen Behörden, Hafenbehörden, oder Berufsbildungsausschüssen.

⁶⁴ Rechtssache C-379/87, Groener [1989] Slg. 3967, Randnummern 19 und 23.

getilgt werden müssen, da sie eine Verletzung von Artikel 12 und Artikel 39 EG-Vertrag darstellen können, kann die Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Staaten in den betroffenen Sektoren erleichtert werden, sofern nicht eine formelle Bedingung in Verbindung mit der Staatsangehörigkeit (die solche Positionen irischen Staatsbürgern oder Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten vorbehält) auferlegt wird. In ähnlicher Weise vertrat der Europäische Gerichtshof die Ansicht, dass beispielsweise die Kinder eines spanischen Staatsangehörigen und einer belgischen Staatsangehörigen, die in Belgien wohnen und sowohl die belgische als auch die spanische Staatsbürgerschaft haben, nicht – was die Möglichkeit der Änderung von Nachnamen anbetrifft und insbesondere der Wahl eines Nachnamens gemäß spanischem Recht, der aus dem ersten Nachnamen des Vaters gefolgt von dem der Mutter besteht, anstatt nur des Nachnamens des Vaters gemäß der belgischen Verwaltungspraxis – in derselben Weise behandelt werden sollen wie Personen, die nur die belgische Staatsangehörigkeit haben, einfach aufgrund der Tatsache, dass in Belgien Personen mit belgischer Staatsangehörigkeit ausschließlich als Belgier betrachtet werden.⁶⁵ Dieses Fallrecht wird, obwohl es auf Artikel 12 EG-Vertrag beruht, indirekt auch Staatsangehörigen anderer Länder nutzen, die in Belgien leben, insoweit die Änderung der Regeln für Nachnamen auf diese ausgedehnt werden wird.

2 Die schrittweise Angleichung des Status von Staatsangehörigen dritter Staaten, die in der EU langfristig Aufenthaltsberechtigte sind, an den von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten

Es werden Schritte unternommen, um den Ausschluss der Staatsangehörigen von Drittstaaten aus den Freizügigkeitsrechten zu überwinden, die im EG-Vertrag den Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten zuerkannt werden. Bei seiner Sondertagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 erklärte der Europäische Rat, dass die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen der Rechtsstellung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte und dass einer Person, die sich während eines bestimmten Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden sollten, die sich so weit wie möglich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen. Die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen⁶⁶ ist das Ergebnis dieser politischen Verpflichtung. Diese Richtlinie, die die EU-Mitgliedstaaten spätestens zum 23. Januar 2006 in nationales Recht umsetzen mussten, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen, die sich fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten haben, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erteilen, unter der Bedingung, dass die Drittstaatsangehörigen, die diese Rechtsstellung beantragen, für sich und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen den Nachweis erbringen, dass sie über feste und regelmäßige Einkünfte verfügen, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats für ihren eigenen Lebensunterhalt und den ihrer Familienangehörigen ausreichen, und dass sie über eine Krankenversicherung verfügen, die im betreffenden Mitgliedstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind.

⁶⁵ Rechtssache C-148/02, Carlos Garcia Alvello [1997] Slg. I-11613, Urteil vom 2. Oktober 2003.

⁶⁶ ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

Langfristig Aufenthaltsberechtigte sind unter anderem beim Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie bei den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, bei sozialer Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinne des nationalen Rechts, bei der Besteuerung und beim Zugang zum Erhalt von Wohnraum wie eigene Staatsangehörige zu behandeln. Darüber hinaus hat ein langfristig Aufenthaltsberechtigter unter bestimmten Bedingungen das Recht, sich länger als drei Monate im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten als desjenigen, der ihm die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt hat, aufzuhalten; er hat dann Zugang zum Arbeitsmarkt in diesem Mitgliedstaat und wird in einer Reihe von Bereichen, einschließlich den oben genannten, gleich behandelt wie die eigenen Staatsbürger. Schließlich gilt Folgendes: Übt der langfristig Aufenthaltsberechtigte sein Aufenthaltsrecht in einem zweiten Mitgliedstaat aus und bestand die Familie bereits im ersten Mitgliedstaat, so wird den Angehörigen seiner Familie, die die Bedingungen von Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2003/86/EG⁶⁷ erfüllen, gestattet, den langfristig Aufenthaltsberechtigten zu begleiten oder ihm nachzureisen.

Es gibt jedoch eine potenziell strittige Einschränkung der gemäß dieser Richtlinie verliehenen Rechte. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2003/109/EG führt aus, dass die „Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen verlangen können, dass sie die Integrationsanforderungen gemäß dem nationalen Recht erfüllen“, bevor sie dem Drittstaatsangehörigen, der dies beantragt, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkennen. In der Tat haben eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren „Tests“ beispielsweise auf der Grundlage von Sprachkenntnissen oder dem Verständnis der Werte und des Rechtssystems des Gastlandes entwickelt und diese Tests als Bedingung für das Recht auf langfristige Aufenthaltsberechtigung im Hoheitsgebiet des Gastlandes für Drittstaatsangehörige vorgeschrieben. Diese Vorstellung wurde aus dem „Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl“ gestrichen, der von den EU-Mitgliedstaaten im Juli 2008 angenommen wurde, obwohl sie ursprünglich in dem Entwurf der französischen Ratspräsidentschaft für einen solchen Pakt enthalten war. Die Auferlegung einer solchen „Integrationsbedingung“ bildet einen Teil des Maßnahmenpakets zur Förderung der Integration von Migranten im weiter gefassten *Haager Programm: Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*, Absatz 1.5. Darin wird betont, dass die Integration von Migranten „den Respekt vor den Grundwerten der Europäischen Union und den Grundrechten aller Menschen“ voraussetzt und „grundlegende Fertigkeiten erfordert, die die Teilhabe in der Gesellschaft ermöglichen“.⁶⁸ Diese Maßnahmen passen zu der Auffassung, dass die Integration rechtmäßiger Immigranten ein „in beide Richtungen gehender Prozess“ ist, wie es in den 2004 angenommenen Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration⁶⁹ heißt, der durch verstärkte Anstrengungen der aufnehmenden Mitgliedstaaten und Beiträge der Immigranten selbst verbessert werden muss. Es wäre interessant, zukünftig zu überwachen, wie sich solche Integrationstests entwickeln, und zu prüfen, ob sie nicht letztlich die erreichten Erfolge der Richtlinie zunichte machen.

⁶⁷ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12.

⁶⁸ Rat der EU, Dok. 16054/04, 13. Dezember 2004.

⁶⁹ Ratsdokument 14615/04 vom 19. November 2004.

Marten | 1996

3 Die Auswirkung von mit der EG geschlossenen Kooperations- oder Assoziierungsabkommen

Die Europäische Gemeinschaft hat eine Reihe von Kooperations- oder Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten geschlossen. Grundsätzlich wird durch diese Abkommen den Staatsbürgern solcher Länder nicht die Freiheit eingeräumt, in die EU einzureisen, um dort eine Arbeit zu suchen. Insbesondere im Hinblick auf das Assoziierungsabkommen EWG/Türkei von 1963⁷⁰ stellte der Europäische Gerichtshof durchgehend fest, dass die Bestimmungen hinsichtlich der schrittweise erfolgenden Sicherstellung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer (Artikel 12), der Abschaffung der Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Artikel 13) und der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 14) die bei den Mitgliedstaaten verbleibende Zuständigkeit zur Regelung der Einreise von türkischen Staatsangehörigen in ihr Staatsgebiet und der Bedingungen, unter denen sie ihre erste Beschäftigung aufnehmen dürfen, nicht beeinträchtigen: Diese Bestimmungen regeln lediglich die Situation türkischer Arbeitnehmer, nachdem diese bereits ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten integriert sind.⁷¹ Daraus folgt nach Meinung des Gerichts, dass „die erstmalige Zulassung der Einreise eines türkischen Staatsangehörigen in einen Mitgliedstaat ausschließlich dem Recht dieses Staates unterliegt und der Betroffene sich auf bestimmte Rechte auf dem Gebiet der Ausübung einer Beschäftigung oder einer selbständigen Tätigkeit und damit verbunden auf dem Gebiet des Aufenthalts von Gemeinschaftsrechts wegen nur berufen kann, wenn er sich in dem betreffenden Mitgliedstaat in einer ordnungsgemäßen Situation befindet“.⁷²

Solche Abkommen sind dennoch wichtig im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie, da sie in der Regel Bestimmungen zum Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit enthalten, beispielsweise hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, zu Arbeitsbedingungen oder zu sozialer Sicherheit durch Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und von Staatsangehörigen des Drittstaats, mit dem das Abkommen geschlossen wird. So wurde beispielsweise in der Rechtssache C-430/00⁷³ das Gericht zur Auslegung von Artikel 38 Absatz 1 des Assoziierungsabkommens zwischen der EG und der Slowakischen Republik⁷⁴ aufgefordert, das feststellte, dass „den Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit der Slowakischen Republik, die im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig beschäftigt sind, eine Behandlung gewährt wird, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen bewirkt“. Bezug nehmend auf sein 1995 ergangenes Urteil im Fall Bosman⁷⁵ befand das Gericht, dass diese Bestimmung „dahin auszulegen ist, dass sie es verbietet, auf einen Berufssportler slowakischer Staatsangehörigkeit, der bei einem Verein mit Sitz in einem Mitgliedstaat

⁷⁰ Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet wurde (ABl. 1973 C 133, S. 1) und durch den Beschluss Nr. 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde (ABl. 217 vom 29.12.1964, S. 3685); und Zusatzprotokoll, unterzeichnet in Brüssel am 23. November 1970 (ABl. 1973 C 113, S. 17) und mit der Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt (ABl. L 293 vom 29.12.1972, S. 1).

⁷¹ Siehe insbesondere Rechtssache C-171/95, Tetik gegen Land Berlin [1997] Slg. I-329, Randnummer 21.

⁷² Rechtssache C-37/98, Savas [2000] Slg. I-2927, Randnummer 65.

⁷³ Rechtssache C-430/00, Deutscher Handballbund [2003] Slg. I-4135.

⁷⁴ Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Slowakischen Republik andererseits, genehmigt im Namen der Gemeinschaften mit dem Beschluss Nr. 94/909/EGKS, EG, Euratom des Rates und der Kommission vom 19. Dezember 1994 (ABl. L 359 vom 31.12.1994, S. 1).

⁷⁵ Rechtssache C-415/93, Bosman [1995] Slg. I-4921.

ordnungsgemäß beschäftigt ist, eine von einem Sportverband dieses Mitgliedstaats aufgestellte Regel anzuwenden, wonach die Vereine bei Meisterschafts- und Pokalspielen nur eine begrenzte Anzahl von Spielern einsetzen dürfen, die aus Drittstaaten kommen, die nicht Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind.⁷⁶

Kraft des Assoziierungsabkommens muss ein Drittstaatsangehöriger, der in einem EU-Mitgliedstaat ordnungsgemäß beschäftigt ist, daher ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gleich behandelt werden wie ein Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats. In ähnlicher Weise wurde das Gericht in dem bekannten Fall Yousfi⁷⁷ zur Auslegung von Artikel 41 Absatz 1 des Kooperationsabkommens zwischen der EWG und Marokko aufgefordert⁷⁸, nach dem Arbeitnehmer marokkanischer Staatsangehörigkeit und den mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine Behandlung gewährt wird, die keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, in denen sie beschäftigt sind, bewirkt. Das Gericht hatte bereits befunden, dass diese Bestimmung direkte Wirkung hatte.⁷⁹ In seinem Urteil in der Rechtssache Yousfi vom 20. April 1994 bestätigte das Gericht, dass diese Bestimmung Belgien daran hinderte, einem seit mehr als fünf Jahren in diesem Staat wohnenden marokkanischen Staatsangehörigen, der infolge eines in diesem Staat eingetretenen Arbeitsunfalls arbeitsunfähig geworden ist, eine Beihilfe für Behinderte, die sein Recht zugunsten von seit mindestens fünf Jahren in diesem Staat wohnenden Inländern vorsieht, mit der Begründung zu versagen, dass der Betroffene die marokkanische Staatsangehörigkeit besitzt.

Während die Rechtssache Yousfi ein klarer Fall unmittelbarer Diskriminierung war, dehnte das Gericht seinen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auf mittelbare Diskriminierung aus, auf der Grundlage ähnlich formulierter Klauseln. Beispielsweise stellte das Gericht in der Rechtssache Pokrzeptowicz-Meyer⁸⁰ fest, dass eine Bestimmung des Assoziierungsabkommens EG-Polen⁸¹, die es den Mitgliedstaaten verbietet, polnische Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit gegenüber den eigenen Staatsangehörigen zu benachteiligen, die der Anwendung einer nationalen Rechtsvorschrift auf polnische Staatsangehörige verhindert, nach der die Stellen von Fremdsprachenlektoren mittels befristeter Arbeitsverträge besetzt werden können, während der Abschluss derartiger Verträge mit sonstigen Lehrkräften für besondere Aufgaben im Einzelfall durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein muss. Eine solche Bestimmung war bereits als verbotene mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit beurteilt worden, wenn sie auf rechtmäßig in Deutschland beschäftigte Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten angewendet wurde⁸². Das Gericht dehnte diese Begründung einfach auf polnische Arbeitnehmer aus, die durch das Assoziierungsabkommen abgedeckt waren.

⁷⁶ Randnummer 58.

⁷⁷ Rechtssache C-58/93, Yousfi gegen Belgischer Staat [1994] Slg. I-1353.

⁷⁸ Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko, unterzeichnet in Rabat am 27. April 1976 und genehmigt im Namen der Gemeinschaft durch die Verordnung (EWG) Nr. 2211/78 des Rates vom 26. September 1978 (ABl. L 264 vom 27.9.1978, S. 19).

⁷⁹ Siehe Rechtssache C-18/90, Kziber [1991] Slg. I-199. In der Rechtssache Kziber stellte das Gericht darüber hinaus fest, dass die Bezugnahme auf den Begriff der sozialen Sicherheit in dieser Bestimmung analog zu dem Gegenstand zu verstehen ist, der in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, kodifiziert in der Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates vom 2. Juni 1983 (ABl. L 230 vom 22.8.1983, S. 6), geregelt ist.

⁸⁰ Rechtssache C-162/00, Land Nordrhein-Westfalen gegen Pokrzeptowicz-Meyer [2002] Slg. I-1049.

⁸¹ Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, geschlossen und genehmigt im Namen der Gemeinschaft mit dem Beschluss 93/743/EGKS, EG, Euratom des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 1993 (ABl. L 348, S. 1).

⁸² Rechtssache C-272/92, Spotti [1993] Slg. I-5185.

Diese Garantien sind wichtig, da solche Abkommen unter bestimmten Umständen von den Nutznießern direkt vor den nationalen Gerichten der EU-Mitgliedstaaten geltend gemacht werden können. So hat der Europäische Gerichtshof darauf hingewiesen⁸³, dass das Assoziierungsabkommen zwischen der EG und der Türkei direkte Wirkung in den Mitgliedstaaten hat, so dass türkische Staatsangehörige, für die es gilt, berechtigt sind, dies vor den nationalen Gerichten geltend zu machen, um die Anwendung damit nicht vereinbar Regeln des nationalen Rechts zu verhindern⁸⁴; darüber hinaus befand das Gericht in einem Urteil vom 11. November 2004, dass dasselbe Abkommen es den nationalen Gerichten verwehrt, bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer gegen einen türkischen Staatsangehörigen verfügten Ausweisungsmaßnahme nach der letzten Entscheidung der zuständigen Behörden eingetretene Tatsachen nicht zu berücksichtigen, die eine auf diese Bestimmung gestützte Beschränkung der Rechte des Betroffenen nicht mehr zulassen würden⁸⁵. Eines der jüngsten Urteile des Gerichtshofs bezüglich russischer Staatsangehörigen ist das Urteil vom 12. April 2005, in dem das Gericht darlegt, dass „das Partnerschaftsabkommen zwischen den Gemeinschaften und Russland in einer klaren, genauen und nicht an Bedingungen geknüpften Formulierung für jeden Mitgliedstaat das Verbot erlässt, russische Arbeitnehmer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit im Verhältnis zu den Staatsangehörigen dieses Staates hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung zu benachteiligen“.⁸⁶

4 Der Status von Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz benötigen

Zum einen zur Eindämmung der Sekundärmigration von Asylbewerbern zwischen den EU-Mitgliedstaaten und zum anderen zur Stärkung der Umsetzung des Genfer Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge durch die Mitgliedstaaten nahm der Rat die Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes an.⁸⁷

Diese Richtlinie umfasst Bestimmungen, die entweder sicherstellen, dass Flüchtlinge oder Personen, denen subsidiäre Formen des internationalen Schutzes gewährt werden, in bestimmten Bereichen in gleicher Weise wie Staatsangehörige behandelt werden, oder – zumindest – die Angleichung der Behandlung von Flüchtlingen oder Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, an die Behandlung anderer Drittstaatsangehöriger vorsehen, die rechtmäßig im Gebiet des Gastlandes leben. So müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 26 Absatz 1 und Absatz 2 Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, die Aufnahme einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nach den Vorschriften, die für den betreffenden Beruf oder für die öffentliche Verwaltung allgemein gelten, gestatten, und sie müssen dafür sorgen, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, beschäftigungsbezogene Bildungsangebote für Erwachsene, berufsbildende Maßnahmen und praktische Berufserfahrung am Arbeitsplatz zu gleichwertigen Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen angeboten werden. Was den Zugang zu Bildung betrifft schreibt

⁸³ Rechtssache C-317/01 Abatay u. a. [2003] Slg. I-12301, Randnummern 58-59.

⁸⁴ Siehe auch Rechtssache C-373/02 Sakir Ozturk [2004] Slg. I-3605, Randnummer 68, Rechtssache C-275/02 Engin Ayaz [2004] Slg. I-8765, Randnummern 47-48, Rechtssache C-136/03 Georg Dorr [2005], Randnummern 66-69, Rechtssache C-374/03 Gaye Gurol [2005], Randnummern 22-23, 26, 42-45, Rechtssache C-373/03, Ceyhun Aydinli [2005], Randnummer 32, Rechtssache C-383/03 Ergul Dogan [2005], Randnummer 25.

⁸⁵ Rechtssache C-467/02 Inan Centikaya [2004] Slg. I-10895, Randnummer 48.

⁸⁶ Rechtssache C-265/03 Igor Simutenkov [2005] Slg. I-2579, Randnummern 22 und 29.

⁸⁷ ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

Artikel 27 Absatz 1 vor, dass die Mitgliedstaaten allen Minderjährigen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, zu denselben Bedingungen wie eigenen Staatsangehörigen Zugang zum Bildungssystem gewähren. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten für eine gleiche Behandlung zwischen Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, und eigenen Staatsangehörigen im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Hochschul- und Berufsabschlüssen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen sorgen (Artikel 27 Absatz 3). Was Sozialhilfeleistungen und medizinische Versorgung betrifft, einschließlich Personen, die besondere Anforderungen haben, müssen Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der die jeweilige Rechtsstellung gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe und den Zugang zu medizinischer Versorgung wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten (Artikel 28 Absatz 1 und Artikel 29 Absatz 1).

Während die oben genannten Bestimmungen vorschreiben, dass Flüchtlinge dieselbe Behandlung wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaats erhalten, in dem sie sich aufhalten, gilt dies nicht für den Zugang zu Wohnraum und Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats (Artikel 31 und Artikel 32), für die nur vorgeschrieben wird, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, gleich behandelt werden wie andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat aufhalten. Dies gilt auch für den Zugang von Erwachsenen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, zum allgemeinen Bildungssystem, zu Weiterbildung und Umschulung (Artikel 27 Absatz 2). Auch wenn bei den meisten dieser Garantien Erwachsene, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, Flüchtlingen gleichgestellt werden, ist dies nicht der Fall im Hinblick auf den Zugang zu Beschäftigung und zu Aktivitäten wie beschäftigungsbezogenen Bildungsangeboten für Erwachsene, zu berufsbildenden Maßnahmen und zu praktischer Berufserfahrung (Artikel 27 Absatz 3 und Absatz 4), für die die Mitgliedstaaten sich einen gewissen Ermessensspielraum vorbehalten wollten. Auch im Hinblick auf Sozialhilfe und medizinische Versorgung legt die Richtlinie fest, dass die Mitgliedstaaten die Sozialhilfe oder die medizinische Versorgung für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, „auf Kernleistungen beschränken können, die sie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren“, eine Einschränkung, die für Flüchtlinge nicht gilt (Artikel 28 Absatz 2 und Artikel 29 Absatz 2).

5 Fazit

Im Rahmen des EU-Rechts gibt es weiterhin bedeutsame Unterschiede in der Behandlung von Staatsbürgern der EU-Mitgliedstaaten und Drittstaatsangehörigen, auch wenn diese Unterschiede sowohl für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erhalten, als auch für Staatsangehörige von Ländern, mit denen die EU Assoziations- oder Kooperationsabkommen geschlossen hat, abgemildert wurden. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁸⁸ verbietet natürlich jegliche Form der Diskriminierung, aus welchem Grund auch immer, einschließlich aufgrund der Staatsangehörigkeit (Artikel 21 Absatz 1). Was jedoch die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anbetrifft, so ist diese nur „im Anwendungsbereich der Verträge und Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“ (Artikel 21 Absatz 2). Die Charta strebt in dieser Hinsicht keine Ausdehnung des Schutzes vor Diskriminierung über die Bestimmungen von Artikel 12 EG-Vertrag oder die Bestimmungen in den Verträgen oder der Sekundärgesetzgebung hinaus an, die wirtschaftliche Freiheiten ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausschließlich zugunsten der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten garantieren.

⁸⁸ ABl. L 303 vom 14.12.2007, S. 1.

Edmee | 1990

Teil III

Der Rahmen internationaler und europäischer Menschenrechtsgesetze im Hinblick auf Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Da immer mehr internationale und europäische Menschenrechtsgesetze die Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbieten, muss das im vorherigen Abschnitt beschriebene EU-Recht möglicherweise in Zukunft geändert werden. So fordert der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 zur „Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen“, auch wenn einige Grundrechte wie das aktive und passive Wahlrecht auf Staatsangehörige beschränkt sind, dass „Menschenrechte grundsätzlich für alle Personen gelten sollen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Gleichheit von Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern im Hinblick auf diese Rechte, soweit dies nach Völkerrecht anerkannt ist, zu garantieren“.⁸⁹ Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat den Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung mehrmals empfohlen, auf jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu verzichten. Nach Ansicht des Ausschusses stellt die Ungleichbehandlung basierend auf der Staatsangehörigkeit und nationalen oder ethnischen Herkunft eine Diskriminierung dar, falls die Kriterien für eine solche Ungleichbehandlung, wenn sie im Sinne der Ziele und Vorgaben des Übereinkommens beurteilt werden, nicht gemäß einem rechtmäßigen Ziel angewendet werden und nicht der Erreichung dieses Ziels angemessen sind.⁹⁰ Dieses Verbot gilt auch für die mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wenn beispielsweise Bestimmungen nur für Neubürger eines Landes gelten, ohne sich explizit an Ausländer zu richten. In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Dänemark im Jahr 2006 drückte der Ausschuss seine Sorge aus, dass gemäß Gesetz Nr. 361 vom Juni 2002 die Sozialleistungen für Personen, die nach Dänemark ziehen, reduziert werden, um diese zu ermuntern, sich Arbeit zu suchen, und wies darauf hin, dass diese Politik „Berichten zufolge soziale Ausgrenzung, Armut und größere Abhängigkeit von der Sozialhilfe für diejenigen zur Folge hat, die nicht für sich selbst sorgen können“. Der Ausschuss erkannte an, dass die neue Regelung sowohl für Staatsangehörige als auch für Nichtstaatsangehörige gilt, bemerkte jedoch „mit Sorge, dass hauptsächlich Ausländer von dieser Politik betroffen sind“.⁹¹

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies Einfluss auf Entwicklungen im EU-Recht haben wird. Seit Ende der 70er Jahre betrachtet der Europäische Gerichtshof die Grundrechte als Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Respektierung das Gericht sicherstellen muss. Die als allgemeine Rechtsgrundsätze betrachteten Grundrechte sind sowohl für die Institutionen der Europäischen Union als auch für die Mitgliedstaaten bindend, wenn sie im Anwendungsbereich des EU-Rechts handeln.⁹² Das Gericht betrachtet insbesondere die Gleichbehandlung als allgemeinen Rechtsgrundsatz, dessen Einhaltung es sicherstellen muss.⁹³ Das Prinzip der Gleichbehandlung verlangt, dass vergleichbare Situationen nicht unterschiedlich und unterschiedliche Situationen nicht gleich gehandhabt werden dürfen, außer eine solche Vorgehensweise ist sachlich durch die Verfolgung eines rechtmäßigen Ziels

⁸⁹ Allgemeine Empfehlung Nr. 30, angenommen bei der 64. Sitzung des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD/C/64/Versch. 11/Vers. 3) (1. Oktober 2004), Randnummer 5.

⁹⁰ Siehe beispielsweise Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Bemerkungen: Dänemark, UN-Dok. CERD/C/DEN/CO/17, 19. Oktober 2006, Randnummer 19. (Der Ausschuss bedauert, dass die Verpflichtung der Kommunen, für zweisprachige Schüler aus anderen Ländern muttersprachliche Kurse anzubieten, aufgehoben wurde und dass die Kommunen keine finanzielle Unterstützung zu diesem Zweck mehr erhalten.)

⁹¹ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Bemerkungen: Dänemark, UN-Dok. CERD/C/DEN/CO/17, 19. Oktober 2006, Randnummer 18.

⁹² Siehe beispielsweise Rechtssache 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219; verbundene Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch, Slg. 1986, 3477; Rechtssache 5/88, Wachauf gegen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg. 1989, 2609; Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925.

⁹³ Rechtssache C-55/00, Gottardo, Slg. 2002, I-413, Randnummer 34; Rechtssache C-442/00, Caballero, Slg. 2002, I-11915, Randnummern 30-32; verbundene Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch, Slg. 1986, 3477, Randnummern 9-10; Rechtssache C-351/92, Graff, Slg. 1994, I-3361, Randnummern 15-17; Rechtssache C-15/95, EARL de Kerlast, Slg. 1997, I-1961, Randnummern 35-40.

gerechtfertigt und vorausgesetzt sie ist angemessen und notwendig, um dieses Ziel zu erreichen.⁹⁴ In diesem Sinn können die auf Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag angenommenen Richtlinien als Verkörperung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Gleichbehandlung betrachtet werden, der schon vor ihrer Annahme existierte und den der Europäische Gerichtshof im Anwendungsbereich des EU-Rechts vorschrieb.⁹⁵

Wenn der Europäische Gerichtshof ersucht wird, bestimmte Grundrechte als schützenswerte allgemeine Grundsätze des EU-Rechts zu identifizieren, prüft er, ob das fragliche Recht entweder in der Europäischen Menschenrechtskonvention, deren „besondere Bedeutung“ er seit Langem im Fallrecht anerkennt⁹⁶, oder in einem anderen völkerrechtlichen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte, den die Mitgliedstaaten unterzeichnet haben, enthalten ist. Die kanonische Formel des Gerichtshofs lautet, dass er „sich [...] von den Hinweisen leiten lässt, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind“.⁹⁷ In der Praxis sind die einzigen Verträge außer der Europäischen Menschenrechtskonvention, auf die sich der Gerichtshof stützt, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966⁹⁸ sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989⁹⁹.

In diesem Abschnitt geht es um den Status der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in der internationalen und europäischen Menschenrechtsgesetzgebung.¹⁰⁰ Die Frage der Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit wird zunächst unter dem Blickwinkel des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und dann vor dem Hintergrund der beiden wichtigsten Instrumente des Europarates, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen

⁹⁴ Rechtssache C-56/94, SCAC, Slg. 1995, I-1769, Randnummer 27; Rechtssache C-15/95, EARL de Kerlast, Slg. 1997, I-1961, Randnummer 35; Rechtssache C-354/95, National Farmers' Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnummer 61; Rechtssache C-292/97, Karlsson, Slg. 2000, I-2737, Randnummer 39.

⁹⁵ Siehe Rechtssache C-144/04, Mangold gegen Helm, Slg. 2005, I-9981 (Urteil vom 22. November 2005 auf Ersuchen des Arbeitsgerichts München um eine Vorabentscheidung gemäß Artikel 234 EG), Randnummern 74-75. (Dabei wurde festgestellt, dass „der Grundsatz der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf nicht in der Richtlinie 2000/78/EG selbst verankert ist (...), vielmehr hat das grundsätzliche Verbot dieser Formen der Diskriminierung (...) seinen Ursprung in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen und den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten.“) In dieser Rechtssache ging es um Diskriminierung aufgrund des Alters; dieselbe Begründung könnte jedoch auch für Formen der Diskriminierung basierend auf Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung verwendet werden, die gemäß der Antirassismus-Richtlinie oder der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie aber auch gemäß dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Gleichbehandlung verboten sind.

⁹⁶ Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnummer 41; Gutachten 2/94, Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, Slg. 1996, I-1759, Randnummer 33; Rechtssache C-274/99 P, Connolly gegen Kommission, Slg. 2001, I-1611, Randnummer 37; Rechtssache C-94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011, Randnummer 25; Rechtssache C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, Randnummer 71; Rechtssache C-36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609, Randnummer 33. Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union bezieht sich nur auf die Europäische Menschenrechtskonvention und erwähnt nicht andere Menschenrechtsverträge, an denen die Mitgliedstaaten mitgearbeitet oder die sie unterzeichnet haben (eine Unterlassung, die vom Reformvertrag in Artikel 6 Absatz 3 des EU-Vertrags in der jeweils gültigen Fassung beibehalten wurde).

⁹⁷ Rechtssache 4/73, Nold KG gegen Kommission, Slg. 1974, 491. Die Formulierung hat sich nicht sehr verändert. Siehe beispielsweise Rechtssache C-94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011.

⁹⁸ 999 UNTS 171. Rechtssache 249/96, Grant gegen South West Trains Ltd, Slg. 1998, I-621, Randnummer 44, im Hinblick auf IPBPR, Artikel 2 Absatz 1; Rechtssache C-60/92, Otto BV gegen Postbank NV, Slg. 1993, I-5683, Randnummer 11, im Hinblick auf IPBPR, Artikel 14; Rechtssache 374/87, Orkem gegen Kommission, Slg. 1989, 3283, Randnummer 31, im Hinblick auf IPBPR, Artikel 14.

⁹⁹ Rechtssache C-540/03, Parlament gegen Rat, Slg. 2006, I-5769, Randnummer 37.

¹⁰⁰ Siehe auch eine aktuelle Studie über bestimmte Menschenrechtsverträge unter diesem Blickwinkel: S. Saroléa, *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Brüssel, Bruylant, 2006, Kapitel III.

Sozialcharta betrachtet. Diese Verträge verdienen besondere Aufmerksamkeit¹⁰¹, da sie die Hauptquelle des Europäischen Gerichtshofs bei der Ermittlung von Grundrechten sind, die zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Respektierung er sicherstellt, auch wenn die Verweise auf die Sozialcharta des Europarates noch selten sind und sich anscheinend auf Bestimmungen dieses Vertrags beziehen, die zum Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geführt haben.¹⁰² Darüber hinaus enthält dieser Abschnitt die Beiträge zur Frage der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (1954).

1 Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen

1.1 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)¹⁰³

Wie in der *Allgemeinen Bemerkung Nr. 15: Stellung von Ausländern im Hinblick auf den Pakt*, die im Jahr 1986 angenommen wurde, dargelegt, ist der Menschenrechtsausschuss der Meinung, dass „im Allgemeinen die im Pakt festgelegten Rechte unabhängig von der Gegenseitigkeit und der Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit für jeden gelten sollen. Generell gilt also, dass jedes der Rechte, das in diesem Pakt genannt wird, ohne Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Ausländern garantiert sein muss. Ausländer werden also im Hinblick auf die in diesem Pakt verbürgten Rechte grundsätzlich nicht diskriminiert, wie in Artikel 2 festgelegt. Diese Verpflichtung gilt für Ausländer und Staatsbürger gleichermaßen.“

¹⁰¹ Damit ist nicht gesagt, dass das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung in Zukunft nicht gleichbedeutend mit diesen Verträgen behandelt werden wird. Eine Erörterung, ob dies ein plausibles Szenario für zukünftiges Fallrecht ist, findet sich in I. de Jesus Butler und O. De Schutter, *Binding the EU to International Human Rights Law*, *Yearbook of European Law*, Bd. 27 (2008), S. 277-320.

¹⁰² Rechtssache C-438/05 *International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union gegen Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti*, Slg. 2007, I-10779, Randnummer 43 (Urteil vom 11. Dezember 2007); Rechtssache C-341/05, *Laval und Partneri Ltd gegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*, Slg. 2007, I-11767, Randnummer 90 (Urteil vom 18. Dezember 2007). Siehe insbesondere die offensichtlich entscheidende Stellungnahme von Generalanwalt Mengozzi, Randnummer 78.

¹⁰³ Siehe allgemein O. de Schutter, *L'interdiction de la discrimination sur base de la nationalité dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, in *L'étranger et le droit. Actes des journées juridiques Jean Dabin*, Bruylant, Brüssel, 2009 (im Druck); Lord Lester of Herne QC u. Sarah Joseph, *Obligations of Non-Discrimination*, in D. Harris u. S. Joseph (Hrsg.), *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law*, Oxford, Clarendon Press, 1995, S. 563; Torkel Opsahl, *Equality in Human Rights Law. With Particular Reference to Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Festschrift für Felix Ermacora: Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte*, Kehl am Rhein, Engel Verlag, 1988, S. 51-65; Bertrand Ramcharan, *Equality and Non-discrimination*, in Louis Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia Univ. Press, 1981, S. 246-268; Frédéric Sudre, *Le droit à la non-discrimination dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, in Frédéric Sudre (Hrsg.), *La protection des droits de l'homme par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Les constatations individuelles*, Montpellier, IDEDH, 1995, S. 32-60; Wouter Vandenhoe, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, S. 293.

Diese Aussage bezieht sich nur auf das Recht von Ausländern, im Hinblick auf die im Pakt festgelegten Rechte nicht diskriminiert zu werden. Wie in Artikel 2 dieses Vertrags festgelegt, verpflichtet sich jeder Vertragsstaat dazu, „die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des *sonstigen Status* zu gewährleisten“, was auch die Staatsangehörigkeit einschließt. Der Pakt enthält jedoch in Artikel 26 auch eine allgemeine Bestimmung zur Nichtdiskriminierung: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.“


Artikel 26 des Pakts legt das Verbot der Diskriminierung in allen Bereichen fest, unabhängig davon, ob der Vertrag andere wesentliche Bestimmungen dazu enthält. Dies gilt auch für die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. In der Rechtssache Ibrahim Gueye u. a. gegen Frankreich¹⁰⁴ wurde der Menschenrechtsausschuss ersucht festzustellen, dass Frankreich seine Verpflichtungen im Rahmen des Pakts verletzt hatte, nachdem ausgeschiedenen Soldaten senegalesischer Staatsangehörigkeit, die vor der Unabhängigkeit von Senegal im Jahr 1960 in der französischen Armee gedient hatten, gemäß eines Gesetzes vom Dezember 1974, durch das eine Unterscheidung zwischen den ausgeschiedenen Mitgliedern der französischen Armee aufgrund der Staatsangehörigkeit eingeführt wurde, die Pensionsrechte, die französischen Staatsangehörigen in derselben Situation zustanden, vorenthalten wurden. Der Ausschuss erwog, dass die Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Prinzip durch Artikel 26 des Pakts verboten werden kann, da diese Bestimmung die Ungleichbehandlung aus jeglichem Grund „wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des *sonstigen Status*“ (Kursivdruck hinzugefügt) untersagt. Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass die Ungleichbehandlung der Beschwerdeführer nicht auf angemessenen und sachlichen Kriterien basiert und eine vom Pakt untersagte Diskriminierung darstellt, da „die Gewährung von Pensionen an die Beschwerdeführer nicht eine Frage der Staatsangehörigkeit war, sondern der Dienste, die sie in der Vergangenheit geleistet hatten. Sie hatten in der französischen Armee unter denselben Bedingungen wie französische Staatsangehörige gedient; nach der Unabhängigkeit von Senegal wurden sie im Hinblick auf Pensionsrechte 14 Jahre lang genauso behandelt wie ihre französischen Kameraden, auch wenn sie nicht über die französische sondern die senegalesische Staatsangehörigkeit verfügten“ (Absatz 9.5). Die französischen Verwaltungsgerichte haben sich nach dieser Entscheidung der Position des Menschenrechtsausschusses angeschlossen.¹⁰⁵

Der Menschenrechtsausschuss fällte weitere Entscheidungen zur Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Status als Person mit unbefristeter Aufenthaltsgenehmigung.¹⁰⁶ In der Rechtssache Karakurt gegen Österreich klagte der Beschwerdeführer, dass er sich aufgrund seiner türkischen Staatsangehörigkeit nicht in einen Betriebsrat wählen lassen könne, da Paragraph 53 Absatz 1 des Arbeitsverfassungsgesetzes das passive Wahlrecht für Betriebsräte auf österreichische Staatsangehörige oder Personen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beschränke. Der Ausschuss kam zu dem Schluss, dass diese Ungleichbehandlung von Österreichern und Staatsangehörigen

¹⁰⁴ Ibrahim Gueye u. a. gegen Frankreich, Mitteilung Nr. 196/1985, UN-Dok. CCPR/C/35/D/196/1985 (1989).

¹⁰⁵ Siehe Conseil d'État, 30. November 2002, Nr. 212179, 212211 Diop.

¹⁰⁶ Siehe Mitteilung Nr. 516/1992, Simunek gegen Tschechische Republik, Entscheidung vom 19. Juli 1995, CCPR/C/54/D/516/1992; Mitteilung Nr. 586/1994, Adam gegen Tschechische Republik, Entscheidung vom 23. Juli 1996, CCPR/C/57/D/586/1994.



Shiwaji | 1956

aus EU- oder EWR-Mitgliedstaaten einerseits und Staatsangehörigen anderer Länder andererseits¹⁰⁷ eine nach Artikel 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte untersagte Diskriminierung darstellt: „... hat der Vertragsstaat dem Beschwerdeführer als Nichtösterreicher bzw. Angehöriger eines Staates, der dem EWR-Abkommen nicht beigetreten ist, in seinem Hoheitsgebiet eine unbefristete Arbeitserlaubnis eingeräumt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob angemessene und sachliche Gründe für einen gerechtfertigten Ausschluss des Beschwerdeführers allein aufgrund seiner Staatsangehörigkeit vorliegen, die einen mit der Arbeit verbundenen Nebenumstand der Beschäftigung im Vertragsstaat, der ansonsten nur EWR-Staatsbürgern zugute kommt, betreffen, nämlich das Recht, für die Betriebsratswahlen zu kandidieren. [...] Im konkreten Fall muss der Ausschuss den Aufgaben bzw. Funktionen eines Betriebsratsmitgliedes, darunter insbesondere die Förderung der Belegschaftsinteressen und die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen, (...) Beachtung schenken. Aus dieser Sicht heraus erscheint es unangemessen, das passive Wahlrecht zum Betriebsrat ausschließlich auf die unterschiedliche Staatsangehörigkeit von Ausländern abzustellen“ (Absatz 8.4).

Natürlich lag die Ursache der Ungleichbehandlung, über die sich Herr Karakurt beschwerte, in der Verpflichtung Österreichs durch EG-Recht und das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), österreichische Staatsbürger einerseits und Staatsbürger anderer EU- oder EWR-Mitgliedstaaten andererseits nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu diskriminieren.¹⁰⁸ Dies hinderte den Ausschuss seiner Ansicht nach aber nicht an einer Beurteilung, ob eine Diskriminierung vorliegt. Obwohl das frühere Fallrecht darauf hindeuten schien, dass das Bestehen eines völkerrechtlichen Vertrags, welcher Staatsangehörigen einer Vertragspartei eine bevorzugte Behandlung einräumt, einen sachlichen und angemessenen Grund für eine unterschiedliche Behandlung darstellen könnte,¹⁰⁹ legte der Ausschuss im Fall Karakurt dar, dass „daraus jedoch keine allgemeingültige Regel im Sinne der Anforderungen des Artikels 26 des Paktes abgeleitet zu werden vermag. Es ist vielmehr erforderlich, jeden Fall anhand seiner Fakten zu beurteilen.“ Daraus folgt, dass Ungleichbehandlungen zwischen Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits als diskriminierend eingestuft werden können, auch wenn sie das Ergebnis einer neuen Rechtsordnung, die durch den EG-/EU-Vertrag begründet wurde, sind und die Schaffung einer Unionsbürgerschaft zur Folge haben.

Der IPBPR gestattet bestimmte Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit. In Artikel 25 heißt es insbesondere:

¹⁰⁷ Bei der Ratifizierung des Paktes am 10. September 1978 legte Österreich einen Vorbehalt ein und äußerte unter anderem, dass: „Artikel 26 so verstanden wird, dass er die Ungleichbehandlung von österreichischen Staatsangehörigen und Ausländern nicht ausschließt, wie sie auch gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung zulässig ist.“ Laut der Mehrheit des Ausschusses wäre dieser nicht zuständig gewesen, die Beschwerde zu prüfen, wenn die angebliche Diskriminierung zwischen Österreichern einerseits und anderen Staatsangehörigen andererseits stattgefunden hätte. Diese Auslegung des österreichischen Vorbehalts wurde in den teilweise abweichenden individuellen Stellungnahmen zweier Mitglieder des Ausschusses in Frage gestellt. Sir Nigel Rodley und Martin Scheinin waren der Ansicht, dass der österreichische Vorbehalt, da er sich explizit auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung bezieht, den Ausschuss nur daran hinderte, Unterscheidungen aufgrund der Staatsangehörigkeit als potenzielle Diskriminierung aus Gründen „der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum“ zu beurteilen, nicht jedoch an einer Prüfung, ob eine solche Unterscheidung eine Diskriminierung an sich, d. h. *aus Gründen der Staatsangehörigkeit* darstellt.

¹⁰⁸ Der Europäische Gerichtshof entschied in seinem Urteil vom 16. September 2004, dass Österreich durch eine Verweigerung des passiven Wahlrechts für in Österreich arbeitende EU-Bürger für die Arbeiterkammer gegen die Verpflichtung gemäß EG-Recht verstoßen habe, Arbeitnehmern, die Staatsbürger anderer Mitgliedstaaten sind, gleiche Arbeitsbedingungen ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu gewähren; dieselbe Verpflichtung wurde im Hinblick auf Nicht-EU-Bürger verletzt, für die besondere Vereinbarungen zwischen der Gemeinschaft und Nichtmitgliedstaaten gelten (Rechtssache C-465/01, Kommission gegen Österreich, Slg. 2004, I-8291 (Urteil vom 16. September 2004)).

¹⁰⁹ Mitteilung Nr. 658/1995, Jacob und Jantina Hendrika van Oord gegen die Niederlande, Entscheidung vom 23. Juli 1997, UN-Dok. CCPR/C/60/D/658/1995.

„Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.“

Diese Bestimmung deutet also darauf hin, dass Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit in diesen Bereichen (aktives und passives Wahlrecht sowie Zugang zu öffentlichen Ämtern) nicht prinzipiell als diskriminierend betrachtet werden müssen. Daher dürfen Staaten diese Rechte im Prinzip Personen vorbehalten, die ihre Staatsangehörigkeit besitzen, auch wenn eine Diskriminierung bei der Ausübung dieser Rechte – Unterscheidungen beispielsweise zwischen Personen, denen die Staatsangehörigkeit durch Geburt zusteht, und solchen, die sie durch Einbürgerung erlangen, sind möglicherweise nicht mit dem Pakt in Einklang zu bringen – nicht zulässig ist.¹¹⁰

1.2 Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Alle EU-Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 ratifiziert. In Artikel 2 Absatz 1 heißt es: „Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen und sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.“ Zwar untersagt diese Bestimmung nur die Diskriminierung im Hinblick auf die im Übereinkommen aufgeführten Rechte, aber die Liste dieser Rechte ist so formuliert, dass die Antidiskriminierungsklausel einen sehr großen Anwendungsbereich umfasst: Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes führt alle grundlegenden bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf, deren Bedeutung für Kinder das Übereinkommen deutlich machen soll.

In seinen Empfehlungen an die Vertragsparteien des Übereinkommens wies der Ausschuss für die Rechte des Kindes insbesondere darauf hin, dass die Staaten systematisch Daten über die Situation verschiedener Gruppen von Kindern sammeln sollten, um ihre Politik in Bereichen wie Gesundheit, Bildung oder Wohnungsbau gezielter abstimmen zu können. In seinen letzten Abschließenden Bemerkungen zu Lettland empfiehlt der Ausschuss den lettischen Behörden beispielsweise, „Maßnahmen zu ergreifen, um eine systematische und umfassende Sammlung und Aufschlüsselung von Daten anzulegen, die dem Übereinkommen entspricht und zur Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Politiken und Programmen für Kinder genutzt werden kann. Besonderes Augenmerk sollte auf die Erfassung von Daten zu Kindern gerichtet werden, die besondere Aufmerksamkeit verdienen, einschließlich Nichtstaatsbürger, staatenloser und Flüchtlingskinder sowie Kinder, die Minderheiten angehören.“¹¹¹ In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Ungarn weist der Ausschuss darauf hin, dass „die Verfügbarkeit statistischer Daten ausschlaggebend ist, um unmittelbare und mittelbare Diskriminierung zu erkennen und zu bekämpfen sowie gezielte

¹¹⁰ Siehe Human Rights Committee, General comment No. 25: Article 25 (Participation in public affairs and the right to vote), para. 3 (‘In contrast with other rights and freedoms recognized by the Covenant (which are ensured to all individuals within the territory and subject to the jurisdiction of the State), article 25 protects the rights of “every citizen”’).

¹¹¹ Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschließende Bemerkungen: Lettland (UN-Dok.CRC/C/LVA/CO/2, 28. Juni 2006), Randnummer 17, verfügbar unter: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/681d67aa598c1c16c12572030047b9b7?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/681d67aa598c1c16c12572030047b9b7?Opendocument). Gleichzeitig begrüßt der Ausschuss „die Erklärung des Vertragsstaats, dass alle Kinder in Lettland dieselben Rechte haben, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, sowie die Entscheidung, die obligatorische Eintragung der ethnischen Herkunft in Pässen abzuschaffen“ (Randnummer 20).

Aktionsprogramme und Folgemaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, um den Fortschritt zu kontrollieren“. Er verleiht außerdem seiner Sorge Ausdruck, dass „das Datenschutzgesetz die Erfassung aufgeschlüsselter Daten, insbesondere im Hinblick auf die am stärksten gefährdeten Gruppen von Kindern wie Kinder ethnischer Minderheiten (besonders der Roma), behinderte Kinder, asylsuchende Kinder und Kinder, die mit dem Gesetz in Konflikt stehen, behindern könnte“.¹¹²

Die Bedeutung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ergibt sich jedoch möglicherweise hauptsächlich aus der Tendenz der Gerichte, diesen Vertrag zum Schutz ausländischer Kinder vor Diskriminierung zu nutzen, besonders wenn Kinder, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, anders behandelt werden als ausländische Kinder, die legal dort leben. Tatsächlich lässt sich die Ungleichbehandlung dieser beiden Gruppen nur sehr schwer rechtfertigen, da Kinder betroffen sind, die keine Verantwortung für die Entscheidungen ihrer Eltern tragen, beispielsweise wenn diese beschließen, sich illegal im Hoheitsgebiet eines Staates aufzuhalten.¹¹³

2 Der Europarat: die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta

2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention

a) *Die allgemeine Bestimmung*

In Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist festgelegt, dass die in der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten „ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten“ sind. Diese Bestimmung sorgt zwar an sich nicht für den Schutz vor Diskriminierung – sie kann nur in Kombination mit einer weiteren wesentlichen Bestimmung der Europäischen Menschenrechtskonvention oder

¹¹² Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschließende Bemerkungen: Ungarn (UN-Dok.CRC/C/HUN/CO/2, 17. März 2006), Randnummer 15.

¹¹³ Der belgische Verfassungsgerichtshof beispielsweise gestattete der Legislative, Erwachsenen, die sich illegal in Belgien aufhalten, Sozialhilfe und medizinische Unterstützung zu verweigern, äußerte aber einen Vorbehalt hinsichtlich der Situation ihrer Kinder und verwies dabei explizit auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. In seinem Urteil Nr. 44/2006 vom 15. März 2006 kam der Gerichtshof zu dem Schluss: „... le fait qu’une personne adulte en séjour illégal n’ait pas droit, pour elle-même, à une aide sociale complète n’est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution [Gleichheit und Nichtdiskriminierung]. Dès lors que l’enfant de cette personne a droit à une aide pour lui-même, les articles 2.2 et 3.2 de la Convention internationale relative aux droits de l’enfant ne sont pas violés.“ Der Verfassungsgerichtshof bestätigt im aktuellen Fallrecht, dass Erwachsenen, die sich illegal in belgischem Hoheitsgebiet aufhalten, Sozialleistungen verweigert werden dürfen, die anderen zugestanden werden; siehe beispielsweise Urteil Nr. 66/2006 vom 3. Mai 2006, B.6.3: „Lorsque le législateur entend mener une politique en matière d’étrangers et impose à cette fin des règles auxquelles il y a lieu de se conformer pour séjourner légalement sur le territoire, il utilise un critère de distinction objectif et pertinent s’il lie des effets aux manquements à ces règles, lors de l’octroi de l’aide sociale. La politique en matière d’accès au territoire et de séjour des étrangers serait en effet mise en échec s’il était admis que, pour les étrangers qui séjournent illégalement en Belgique, la même aide sociale soit accordée que pour ceux qui séjournent légalement dans le pays. La différence entre les deux catégories d’étrangers justifie que ce ne soient pas les mêmes obligations qui incombent à l’État à leur égard.“

einem der Zusatzprotokolle in Anspruch genommen werden¹¹⁴ –, aber das 12. Zusatzprotokoll¹¹⁵, das im Jahr 2000 angenommen wurde und seit dem 1. April 2005 für die Vertragsparteien in Kraft ist, enthält ein solches allgemeines Verbot der Diskriminierung. Darin heißt es: „Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“ (Artikel 1 Absatz 1)

Seit den 90er Jahren werden Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte immer mehr als Verdachtsgrund behandelt. In der Rechtssache Gaygusuz gegen Österreich¹¹⁶ wurde dem Beschwerdeführer, einem türkischen Staatsbürger, der mit Unterbrechungen von 1973 bis zum Oktober 1984 in Österreich gearbeitet hatte, die Gewährung eines Pensionsvorschusses in Form der Notstandshilfe verweigert, nachdem sein Anspruch auf Arbeitslosengeld im Jahr 1987 ablief. Er klagte vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen der Weigerung der österreichischen Behörden, ihm aufgrund der Tatsache, dass er nicht österreichischer Staatsangehöriger war, Notstandshilfe zu gewähren – einer der Bedingungen in Paragraph 33 Absatz 2 Buchstabe a des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977 für die Berechtigung für eine Unterstützung dieser Art. Er behauptete, aufgrund seiner nationalen Herkunft diskriminiert worden zu sein, was Artikel 14 der Konvention sowie Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls widerspricht, der das Recht auf Eigentum gewährleistet. („Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums.“)

Das Gericht stimmte zu. An erster Stelle hielt es fest, dass „Herr Gaygusuz sich rechtmäßig in Österreich aufhielt und zu gewissen Zeiten dort arbeitete (...), wobei er Beiträge an den AIV-Fonds in der gleichen Eigenschaft und auf der gleichen Grundlage einzahlte wie österreichische Staatsbürger“. Es bemerkte weiter, dass sich die Weigerung der österreichischen Behörden, ihm Notstandshilfe zu gewähren, ausschließlich auf den Umstand gründete, dass er nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besaß, wie dies Paragraph 33 Absatz 2 Buchstabe a des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977 verlangt, da „nicht argumentiert wurde, der Beschwerdeführer habe die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen für den Zuspruch der in Rede stehenden Sozialleistung nicht erfüllt. Er war daher in der gleichen Situation wie österreichische Staatsbürger, was sein Anrecht auf diese Leistung anlangt.“ Das Gericht kam zu dem Schluss, dass „die unterschiedliche Behandlung zwischen Österreichern und Nichtösterreichern, was den Anspruch auf Notstandshilfe anlangt, der Herr Gaygusuz zum Opfer fiel, auf keinerlei ‚objektive und vernünftige Rechtfertigung‘ gründen kann“ und daher diskriminierend ist.¹¹⁷

In der Rechtssache Gaygusuz formulierte der Gerichtshof folgende Doktrin: „... ist eine unterschiedliche Behandlung diskriminierend im Sinne des Artikels 14, wenn sie ‚keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat‘, d. h. wenn sie kein ‚rechtmäßiges Ziel‘ verfolgt oder wenn kein ‚angemessenes Verhältnis zwischen den gewählten Mitteln und dem

¹¹⁴ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte formuliert diese Einschränkung und erklärt, dass „Artikel 14 der Konvention die anderen wesentlichen Bestimmungen der Konvention sowie die Protokolle ergänzt. Er existiert nicht allein, da er nur in Bezug auf den ‚Genuss der (...) Rechte und Freiheiten‘ wirksam ist, die durch diese Bestimmungen geschützt werden. Zwar setzt die Anwendung von Artikel 14 keine Verletzung dieser Bestimmungen voraus – und in dieser Hinsicht ist er unabhängig –, aber er kann nicht angewendet werden, wenn die fraglichen Fakten nicht in den Bereich einer oder mehrerer dieser Bestimmungen fallen.“ Siehe beispielsweise EGMR, Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen das Vereinigte Königreich, 28. Mai 1985, Serie A Nr. 94, S. 35, § 71; EGMR, Inze gegen Österreich, Urteil vom 28. Oktober 1987, Serie A Nr. 126, S. 17, § 36; Karlheinz Schmidt gegen Deutschland, 18. Juli 1994, Serie A Nr. 291-B, S. 32, § 22; EGMR, Van Raalte gegen die Niederlande, Urteil vom 21. Februar 1997, Sammlung der Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse 1997-I, S. 184, § 33; EGMR, Petrovic gegen Österreich, 27. März 1998, Sammlung der Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse 1998-II, S. 585, § 22; EGMR, Haas gegen die Niederlande (Antrag Nr. 36983/97), Urteil vom 13. Januar 2004, § 41.

¹¹⁵ E.T.S., Nr. 177. Siehe Fußnote 158.

¹¹⁶ Eur. Ct. HR, Gaygusuz gegen Österreich (Antrag Nr. 17371/90), Urteil vom 16. September 1996, Slg. 1996-IV.

¹¹⁷ Ebd., Randnummern 46-51.

angestrebten Ziel' besteht. Außerdem verfügen die Vertragsstaaten über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob und in welchem Ausmaß Unterscheidungen in sonst ähnlichen Situationen eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Dem Gerichtshof müssen jedoch sehr gewichtige Gründe vorgelegt werden, damit er eine unterschiedliche Behandlung, die sich ausschließlich auf den Grund der Staatsangehörigkeit gründet, als mit der Konvention vereinbar ansehen kann."¹¹⁸ Mit anderen Worten: Wie uneheliche Geburt¹¹⁹, Geschlecht¹²⁰ oder sexuelle Orientierung¹²¹ gilt auch die Staatsangehörigkeit als „Verdachtsgrund“, bei dem eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch besonders starke Gründe gerechtfertigt sein muss und diese Ungleichbehandlung unbedingt erforderlich sein muss, um die verfolgten Ziele zu erreichen.¹²²

Dies wurde im Fall Koua Poirrez gegen Frankreich bestätigt. Der Beschwerdeführer, ein Staatsangehöriger der Elfenbeinküste, der die französische Staatsangehörigkeit nicht erhalten hatte, weil er sie erst nach seinem 18. Geburtstag beantragt hatte, war seit seinem siebten Lebensjahr körperlich behindert. Er war von Herrn Bernard Poirrez, einem französischen Staatsbürger, adoptiert worden. Im Mai 1990 beantragte er eine Beihilfe für behinderte Erwachsene (allocation aux adultes handicapés, AAH) und wies in seinem Antrag darauf hin, dass er Einwohner Frankreichs mit ivoirischer Staatsangehörigkeit und von einem französischen Staatsbürger, der in Frankreich lebt und arbeitet, adoptiert sei. Sein Antrag wurde abgelehnt, da er weder französischer Staatsbürger noch Staatsangehöriger eines Landes sei, das mit Frankreich ein Abkommen auf Gegenseitigkeit im Hinblick auf die AAH abgeschlossen hat, und daher nicht die in Artikel L. 821-1 des Code de la sécurité sociale festgelegten relevanten Voraussetzungen erfülle. Der Gerichtshof entschied, dass es sich hierbei um eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit handelt. Er formulierte erneut, dass „dem Gerichtshof jedoch sehr gewichtige Gründe vorgelegt werden müssen, damit er eine unterschiedliche Behandlung, die sich ausschließlich auf den Grund der Staatsangehörigkeit gründet,

¹¹⁸ Ebd., Randnummer 42.

¹¹⁹ EGMR, Inze gegen Österreich, Urteil vom 28. Oktober 1987, Serie A Nr. 126, § 41; EGMR (3. Sektion), Mazurek gegen Frankreich (Antrag Nr. 34406/97), Urteil vom 1. Februar 2000, § 49; EGMR (GK), Sommerfeld gegen Deutschland (Antrag Nr. 31871/96), Urteil vom 8. Juli 2003, § 93: „Es müssen sehr gewichtige Gründe vorliegen, um eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der unehelichen Geburt als konventionskonform ansehen zu können (siehe Mazurek gegen Frankreich, Nr. 34406/97, § 49, EMRK 2000-II, sowie Camp und Bourimi gegen die Niederlande, Nr. 28369/95, §§ 37-38, EMRK 2000-X). Dasselbe gilt für eine unterschiedliche Behandlung des Vaters eines in einer unehelichen Beziehung geborenen Kindes im Vergleich zum Vater eines in einer Ehe geborenen Kindes.“

¹²⁰ Siehe EGMR, Burghartz gegen die Schweiz, Urteil vom 22. Februar 1994, Serie A Nr. 280-B, S. 29, § 27; Karlheinz Schmidt gegen Deutschland, Urteil vom 18. Juli 1994, Serie A Nr. 291-B, S. 32-33, § 24; Petrovic gegen Österreich, Urteil vom 27. März 1998, Sammlung der Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse 1998-II, S. 587, § 37.

¹²¹ Zum Teil aus denselben Beweggründen, warum die Einmischung in das Sexualleben eines Menschen nur aus sehr wichtigen Gründen berechtigt ist (siehe beispielsweise EGMR, Smith und Grady gegen das Vereinigte Königreich (Anträge Nr. 33985/96 und 33986/96), Urteil vom 27. September 1999; Lustig-Prean und Beckett gegen das Vereinigte Königreich (Anträge Nr. 31417/96 und 32377/96), Urteil vom 27. September 1999; EGMR (3. Sektion), A.D.T. gegen das Vereinigte Königreich (Antrag Nr. 35765/97), Urteil vom 31. Juli 2000, EMRK 2000-IX, § 37) – da hier die intimsten Aspekte der Persönlichkeit eines Menschen betroffen sind und solche Angelegenheiten die Außenwelt grundsätzlich nichts angehen –, hat der Gerichtshof entschieden, dass Unterscheidungen aufgrund der sexuellen Orientierung zu ihrer Rechtfertigung besonders schwerwiegende Gründe erfordern: siehe EGMR (1. Sektion), *L. und V. gegen Österreich* (Anträge Nr. 39392/98 und 39829/98), Urteil vom 9. Januar 2003, § 45 („Wie auch Unterscheidungen aufgrund des Geschlechts (...) bedürfen Unterscheidungen aufgrund der sexuellen Orientierung zu ihrer Rechtfertigung besonders schwerwiegender Gründe.“); EGMR, *S.L. gegen Österreich* (Antrag Nr. 45330/99), Urteil vom 9. Januar 2003, § 36; EGMR (1. Sektion), *Karner gegen Österreich* (Antrag Nr. 40016/98), Urteil vom 24. Juli 2003, § 37.

¹²² Es wurde angeregt, einen neuen Ansatz im Umgang mit dem Schutz vor Diskriminierung im Rahmen der Konvention zu verfolgen, und zwar basierend auf Prüfungen unterschiedlicher Genauigkeit: siehe Oddný Mjöll Arnadóttir, *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publ., International studies in human rights Nr. 74, Den Haag, 2003, S. 265.; J. Gerards, *Intensity of Judicial Review in Equal Treatment Cases*, *N.I.L.R.*, 2004, S. 135-183.

als mit der Konvention vereinbar ansehen kann“.¹²³ Dies wurde auch in der oben genannten Rechtssache Andrejeva gegen Lettland so entschieden.¹²⁴ In diesem Fall verwarf das Gericht das Argument der lettischen Regierung, wonach die Beschwerdeführerin einen Antrag auf Erhalt der lettischen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung hätte stellen können, um nicht als „Nichtstaatsangehörige mit unbefristeter Aufenthaltsgenehmigung“ in Lettland behandelt zu werden und den vollständigen Betrag der beantragten Pension zu erhalten. Das Gericht entschied: „Das Diskriminierungsverbot in Artikel 14 der Konvention hat nur eine Bedeutung, wenn in jedem einzelnen Fall die persönliche Situation des Beschwerdeführers im Hinblick auf die in dieser Bestimmung aufgeführten Kriterien genau nach Stand der Dinge berücksichtigt wird. Anders vorzugehen und die Beschwerde des Opfers mit dem Argument zu verwerfen, dass es die Diskriminierung durch Änderung eines der fraglichen Faktoren – beispielsweise durch Erwerb einer Staatsangehörigkeit – hätte vermeiden können, würde Artikel 14 seiner Bedeutung berauben.“¹²⁵

Schließlich ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auch der Ansicht, dass die unterschiedliche Behandlung von Ausländern basierend auf ihrem Recht, sich im Hoheitsgebiet aufzuhalten, – d. h. von illegalen Migranten einerseits und anderen Personen, egal ob Staatsbürger oder rechtmäßig niedergelassene Migranten, andererseits – eine Diskriminierung darstellen kann, insbesondere wenn die Ausübung bestimmter Rechte wie der Zugang zur Justiz betroffen ist.¹²⁶

b) *Die Bedeutung der Unionsbürgerschaft*

Da die Staatsangehörigkeit bei Unterscheidungen immer mehr zu einem Verdachtsgrund wird, werden die meisten Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit in den anderen betroffenen Bereichen nun ebenfalls in Frage gestellt.¹²⁷ Ungleichbehandlungen zweier verschiedener Gruppen von Ausländern – Angehöriger anderer EU-Mitgliedstaaten einerseits und von Drittländern andererseits – können sich dieser allgemeinen Tendenz zur Gleichheit ohne Unterschied der Staatsangehörigkeit möglicherweise nicht entziehen. Zunächst schien der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu akzeptieren, dass Bürger der Europäischen Union von den Mitgliedstaaten besser behandelt werden als Drittstaatsangehörige, wenn dies durch die Schaffung einer besonderen Rechtsordnung zwischen den Mitgliedstaaten mit bestimmten Bürgerrechten gerechtfertigt ist. Diese Position vertrat der Gerichtshof in den Fällen Moustaquim und Chorfi, in denen die Beschwerdeführer klagten, dass sie nicht so gut vor Ausweisung geschützt seien wie Staatsangehörige aus anderen EU-Mitgliedstaaten unter vergleichbaren Bedingungen.

In der Rechtssache Moustaquim kam das Gericht zu dem Schluss, dass der Beschwerdeführer, ein marokkanischer Staatsangehöriger, trotz der Tatsache, dass ein EU-Bürger vor der Gefahr der Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung besser geschützt sei, in seinem Privat- und Familienleben nicht diskriminiert wurde. Es urteilte: „Hinsichtlich der Vorzugsbehandlung von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaften gibt es eine sachliche und angemessene Begründung, da Belgien gemeinsam mit diesen Staaten zu einer besonderen

¹²³ EGMR (3. Sektion), Koua Poirrez gegen Frankreich (Antrag Nr. 40892/98), Urteil vom 30. September 2003 (endgültig vom 30. Dezember 2003), Randnummer 46.

¹²⁴ EGMR (GK), Andrejeva gegen Lettland (Antrag Nr. 55707/00), Urteil vom 18. Februar 2009, Randnummer 87.

¹²⁵ Randnummer 91.

¹²⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2. Sektion), Anakomba Yula gegen Belgien (Antrag Nr. 45413/07), Urteil vom 10. März 2009.

¹²⁷ Siehe in jüngster Zeit EGMR (4. Sektion), Niedzwiecki gegen Deutschland (Antrag Nr. 58453/00), Urteil vom 25. Oktober 2005 (endgültig vom 15. Februar 2006), Randnummer 33. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschied, dass es keine ausreichenden Gründe für eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf Kindergeld von Ausländern, die eine Aufenthaltsgenehmigung besitzen, und solchen, die keine besitzen, gibt. Damit folgte er der Position des Bundesverfassungsgerichts nach Abschluss des Gerichtsverfahrens im Hinblick auf die Situation des Beschwerdeführers (siehe Entscheidung vom 6. Juli 2004 (1 BvL 4/97, 1 BvL 5/97, 1 BvL 6/07)).

Rechtsordnung gehört.“¹²⁸ Dies wurde im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C. (Chorfi) gegen Belgien aufgegriffen, wobei er außerdem auf den Begriff der Unionsbürgerschaft verwies.¹²⁹

Dennoch ist die Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten und aus Drittländern nicht uneingeschränkt zulässig. Wie die späteren Fälle Gaygusuz (1996) und Koua Poirrez (2003) zeigen¹³⁰, darf der Begriff der Unionsbürgerschaft nicht zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von Personen, die Bürger der Europäischen Union sind, und Drittstaatsangehörigen in einer ähnlichen Situation herangezogen werden, wenn der ihnen verweigte Vorzug nicht mit dem Begriff der Staatsangehörigkeit in Beziehung steht – einem Konzept, das wohl nur zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen in Bereichen wie dem aktiven und passiven Wahlrecht, bestimmten Rechten der politischen Teilhabe oder vielleicht, wie in Moustaquim und Chorfi, dem Recht, sich in einem Land aufzuhalten – dienen sollte. Die Ungleichbehandlung durch einen EU-Mitgliedstaat von Angehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten einerseits und Staatsangehörigen von Drittländern andererseits ist daher nur in ganz bestimmten Situationen gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention zulässig.

Betrachten wir zunächst das Recht, sich im Hoheitsgebiet eines Staates aufzuhalten. Es ist verführerisch, zu argumentieren, dass ein höherer Schutz vor Ausweisung für Unionsbürger als für Drittstaatsangehörige mit Verweis auf Staatsangehörige eines Vertragsstaats des 4. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention und deren Recht gemäß Artikel 2 dieses Protokolls, nicht aus ihrem Land ausgewiesen zu werden, analog gerechtfertigt ist. Dies war die Position von Belgien in den Rechtssachen Moustaquim und Chorfi, in denen die Beschwerdeführer klagten, sie seien Opfer einer Ungleichbehandlung, da sie unter weniger strikten Bedingungen ausgewiesen werden könnten als Angehörige anderer EU-Mitgliedstaaten. Diese Rechtfertigung einer Vorzugsbehandlung von Unionsbürgern im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen ist jedoch eher tautologisch, da dies bedeutet, dass Angehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten eine solche Vorzugsbehandlung gewährt wird, da sie Angehörigen des Gastlandes in Übereinstimmung mit den Regeln des EG-Vertrags gleichgestellt sind. Darüber hinaus ist diese Rechtfertigung nicht sehr überzeugend. Wie Drittstaatsangehörige in Situationen, in denen sich Moustaquim und Chorfi befanden, können auch Angehörige von EU-Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ausgewiesen werden.¹³¹ Im Hinblick auf das Recht, nicht aus dem Gastland ausgewiesen zu werden, verläuft die wahre Grenze also weiterhin nicht zwischen Bürgern der EU-Mitgliedstaaten und Angehörigen von Drittländern, sondern zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen.

Im Hinblick auf die Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen und Ausländern im Bereich der weit gefassten politischen Rechte, zu denen neben dem aktiven und passiven Wahlrecht die Freiheit der Meinungsäußerung und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht zur Gründung politischer Parteien gehören, scheint es zunächst so, als entspräche sie der Europäischen Menschenrechtskonvention. Darin heißt es in Artikel 16, die Bestimmungen der Konvention hinsichtlich der Freiheit der Meinungsäußerung sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bzw. das Diskriminierungsverbot in Bezug auf diese Freiheiten seien nicht so auszulegen, „als untersagten sie den Hohen Vertragsparteien, die politische Tätigkeit ausländischer Personen zu beschränken“. In der

¹²⁸ Siehe EGMR, Moustaquim gegen Belgien, Urteil vom 18. Februar 1991, Serie A Nr. 193, Randnummer 49.

¹²⁹ C. (Chorfi) gegen Belgien, 7. August 1996, Rep. 1996-III, Randnummer 38.

¹³⁰ EGMR, Gaygusuz gegen Österreich, Urteil vom 16. September 1996, EMRK 1996-IV, S. 1142, Randnummer 42; EGMR (3. Sektion), Koua Poirrez gegen Frankreich (Antrag Nr. 40892/98), Urteil vom 30. September 2003 (endgültig vom 30. Dezember 2003), Randnummer 46. In der Rechtssache Koua Poirrez hebt der Gerichtshof den im Fall Moustaquim geschaffenen Präzedenzfall explizit wieder auf. Er erklärt in Randnummer 49: „Die unterschiedliche Behandlung von französischen Staatsangehörigen bzw. Angehörigen von Staaten, welche ein Abkommen auf Gegenseitigkeit geschlossen haben, und anderen Ausländern – was den Bezug von Sozialleistungen angeht – basierte nicht auf einer objektiven und angemessenen Rechtfertigung“ (siehe dagegen Moustaquim gegen Belgien, Urteil vom 18. Februar 1991, Serie A Nr. 193, S. 20, § 49).“

¹³¹ Siehe beispielsweise Rechtssache C-100/01, Oteiza Olazabal, Slg. 2002, I-10981, und Kapitel VI der Richtlinie 2004/38/EG, wie oben zitiert.

Rechtssache *Piermont gegen Frankreich* (1995) schien der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Ansicht zu sein, diese Bestimmung könnte bestimmte Einschränkungen für Drittstaatsangehörige rechtfertigen, auch wenn sie nicht für Staatsbürger aus EU-Mitgliedstaaten gälte.¹³²

Artikel 16 der Konvention wird jedoch häufig kritisiert und nur selten angewendet, selbst in Fällen, in denen dies angemessen wäre.¹³³ Es sollte allerdings zwischen verschiedenen Gruppen von Rechten, wie sie in Artikel 16 der Konvention aufgezählt werden, unterschieden werden. Die Ausübung bürgerlicher Freiheiten wie die Freiheit der Meinungsäußerung oder die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit kann nicht auf Staatsangehörige oder Bürger der Europäischen Union beschränkt werden: Wie der UN-Menschenrechtsausschuss erklärt hat, sollen Menschenrechte grundsätzlich für alle Personen gelten, die der Herrschaftsgewalt des Staates unterstehen.

Was die politischen Rechte im strengen Sinne (aktives und passives Wahlrecht oder das Recht, politische Parteien zu gründen oder ihnen beizutreten) anbelangt, kann sich die Situation anders darstellen. Die Ausübung dieser Rechte ist so eng an den Begriff der Staatsangehörigkeit geknüpft, dass es zulässig sein kann, diese Rechte Staatsangehörigen vorzubehalten. Obwohl Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention¹³⁴ festlegt, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, „in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“, wurde nie vorgeschlagen, das aktive Wahlrecht auf Nichtstaatsangehörige auszudehnen. Aber auch dies ändert sich möglicherweise, zumindest bei Kommunalwahlen. Artikel 3 des Übereinkommens über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992¹³⁵ verpflichtet jede Vertragspartei, „den ansässigen Ausländern unter denselben Bedingungen wie ihren eigenen Staatsangehörigen (...) [den] Anspruch auf freie Meinungsäußerung (...) [und] das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten (...)“, zu gewährleisten. Die Annahme dieses Vertrags sowie der wachsende Konsens, dass die Integration von Einwanderern verbessert werden muss, indem sie in dem Staat, in dem sie leben, am politischen Leben auf kommunaler Ebene teilnehmen, führt möglicherweise zu einer Weiterentwicklung dieser Regelung.

2.2 Die Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta wurde ursprünglich am 18. Oktober 1961 als Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte unterzeichnet. Die erste Liste mit 19 geschützten Rechten wurde durch die Annahme des Zusatzprotokolls von 1988 erweitert. Dieses enthält vier weitere Rechte, die aufgrund von Entwicklungen in der Sozialgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen wurden. Die revidierte Europäische Sozialcharta vom 3. Mai 1996 ergänzt die Liste der Rechte um weitere Aspekte,

¹³² EGMR, *Piermont gegen Frankreich* (Anträge Nr. 15773/89 und 15774/89), Urteil vom 27. April 1995. Die Interpretation dieses Urteils gestaltet sich jedoch schwierig, da die Beschwerdeführerin in diesem Fall nicht nur eine deutsche Staatsangehörige war, die in den französischen Überseegebieten Französisch-Polynesien und Neukaledonien bestimmte politische Aktivitäten nicht ausüben konnte, sondern auch ein Mitglied des Europäischen Parlaments. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass „Frau Piermont als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sowie zusätzlich als Mitglied des Europäischen Parlaments Artikel 16 der Konvention nicht entgegengehalten werden kann, zumal die Bevölkerung der Überseegebiete an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnimmt“ (Randnummer 64).

¹³³ Es ist z. B. beachtenswert, dass sich weder in der Rechtssache *Cissé gegen Frankreich* (Antrag Nr. 51346/99, Urteil vom 9. April 2002 (erzwungene Evakuierung der Kirche Saint-Bernard in Paris, die über zwei Monate von illegal aufhältigen Ausländern und ihren Unterstützern besetzt wurde)) noch in *Zaoui gegen die Schweiz* (Antrag Nr. 41615/98, Abweisung der Klage am 18. Januar 2001 (algerischer Staatsangehöriger, dessen Kommunikationsmittel konfisziert wurden, um ihn daran zu hindern, internationale Propaganda für die algerische Oppositionspartei Front Islamique du Salut zu verbreiten)) der beklagte Staat auf Artikel 16 EMRK berufen hat.

¹³⁴ Am 2. März 1952 zur Unterzeichnung in Paris aufgelegt.

¹³⁵ ETS Nr. 144, am 5. Februar 1992 zur Unterzeichnung in Straßburg aufgelegt.

die über den Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Familien hinausgehen. Sie beinhaltet auch das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung sowie das Recht auf Wohnung. Zusätzlich wurde in Teil V der revidierten Charta Artikel E aufgenommen; dieser enthält „horizontale“ Regelungen, die sich allgemein auf die wesentlichen Bestimmungen anwenden lassen. Dort heißt es:

„Der Genuss der in dieser Charta festgelegten Rechte muss ohne Unterscheidung insbesondere nach der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Gesundheit, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, der Geburt oder dem sonstigen Status gewährleistet sein.“

Zwar könnte man aus dieser allgemeinen, offenen Liste von Gründen, aus denen Diskriminierung verboten ist, schließen, dass Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Rahmen der Charta sorgfältig geprüft werden sollten, aber es gibt einen wichtigen Vorbehalt. Absatz 1 des Anhangs zur revidierten Europäischen Sozialcharta (der mit dem Anhang zur ursprünglichen Europäischen Sozialcharta übereinstimmt) legt fest, dass eine Vielzahl sozialer Rechte, die durch die Charta geschützt werden – einschließlich des Rechts auf soziale und medizinische Unterstützung (Artikel 13 Absatz 1) sowie des Rechts der Kinder auf Schutz (Artikel 17) –, „Ausländer nur insoweit einschließt, als sie Staatsangehörige anderer Vertragsparteien sind und ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei haben oder dort ordnungsgemäß beschäftigt sind“. Daher unterliegt die Anwendbarkeit der Charta grundsätzlich einer Bedingung der Gegenseitigkeit: Es profitieren nur Staatsangehörige der anderen Vertragsparteien davon und auch nur solche, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betroffenen Staates aufhalten.

Obwohl der Anwendungsbereich also unter Berücksichtigung der Person eingeschränkt ist, enthält die (revidierte) Europäische Sozialcharta Bestimmungen, die volle Gleichheit zwischen den Staatsangehörigen des Gastlandes und denen anderer Vertragsstaaten der Charta, die sich im Hoheitsgebiet dieses Gastlandes aufhalten, herstellen sollen. Artikel 19 der Charta legt das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand fest. Er enthält eine Reihe von Gewährleistungen für Wanderarbeitnehmer. In Artikel 19 Absatz 7 der revidierten Europäischen Sozialcharta heißt es beispielsweise, dass die Vertragsparteien, die diese Bestimmung akzeptiert haben, sich verpflichten „sicherzustellen, dass [Wanderarbeitnehmer], soweit sie sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet befinden, nicht weniger günstig behandelt werden als ihre eigenen Staatsangehörigen in Bezug auf die Möglichkeit, hinsichtlich der in diesem Artikel behandelten Angelegenheiten [das Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand] den Rechtsweg zu beschreiten“. Die Lage in Schweden wurde als nicht mit dieser Bestimmung konform erachtet, da zwar gemäß dem schwedischen Prozesskostenhilfegesetz alle Personen mit *Wohnsitz* in Schweden ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit ein Recht auf Prozesskostenhilfe haben, Personen ohne schwedische Staatsangehörigkeit und ohne Wohnsitz in diesem Land jedoch nur dann Prozesskostenhilfe erhalten, wenn völkerrechtliche Übereinkommen und bilaterale Abkommen zu diesem Zweck geschlossen wurden, auch wenn sich diese Personen *rechtmäßig* in schwedischem Hoheitsgebiet aufhalten. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte schrieb in seinen Schlussfolgerungen zum schwedischen Bericht im Jahr 2004, dass Artikel 19 Absatz 7 (Gleichheit im Hinblick auf den Rechtsweg) der revidierten Europäischen Sozialcharta „die Vertragsparteien dazu verpflichtet, Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien dieselbe Behandlung wie ihren eigenen Staatsbürgern zu gewährleisten, unabhängig von irgendwelchen völkerrechtlichen Verträgen“.

Artikel 12 Absatz 4 der revidierten Europäischen Sozialcharta verlangt von den Staaten, die diese Bestimmung akzeptiert haben, sich zu verpflichten „durch den Abschluss geeigneter zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte oder durch andere Mittel und nach Maßgabe der in diesen Übereinkünften niedergelegten Bedingungen Maßnahmen zu ergreifen, die Folgendes gewährleisten: die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit ihren eigenen Staatsangehörigen hinsichtlich der Ansprüche aus der Sozialen Sicherheit einschließlich der Wahrung der nach den Rechtsvorschriften der Sozialen Sicherheit erwachsenen Leistungsansprüche, gleichviel wo die geschützten Personen innerhalb der Hoheitsgebiete der Vertragsparteien ihren Aufenthalt nehmen; die

Gewährung, die Erhaltung und das Wiederaufleben von Ansprüchen aus der Sozialen Sicherheit, beispielsweise durch die Zusammenrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, die nach den Rechtsvorschriften jeder der Vertragsparteien zurückgelegt wurden.“ In Estland werden Familienzuzahlungen Einwohnern – egal ob mit unbefristeter oder befristeter Aufenthaltsgenehmigung – gewährt, wenn sich die Familienmitglieder in Estland aufhalten. Familienmitglieder, die bereits Zahlungen aus anderen Ländern erhalten, kommen nicht in den Genuss dieser Zahlungen. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte betrachtete in seinen Schlussfolgerungen zu Estland im Jahr 2004 die Tatsache, dass Kinder, die nicht bei dem Elternteil in Estland wohnen, der den Antrag gestellt hat, kein Kindergeld erhalten, (außer sie studieren im Ausland) als einen durch Artikel 12 Absatz 4 der revidierten Europäischen Sozialcharta untersagten Fall mittelbarer Diskriminierung.

Diese Bestimmungen werden hier nicht detaillierter erläutert, da sie zwar die Vertragsparteien der (revidierten) Europäischen Sozialcharta ermuntern, bestimmte Garantien für ihre Staatsangehörigen auf die Angehörigen anderer Vertragsstaaten auszuweiten, diese aber nicht für alle Drittstaatsangehörigen gelten, die sich im jeweiligen Land befinden oder dort rechtmäßig niedergelassen sind. Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs der Europäischen Sozialcharta unter Berücksichtigung der Person wurde jedoch in der Rechtssache FIDH gegen Frankreich¹³⁶ in Frage gestellt. Die beschwerdeführende Nichtregierungsorganisation war der Ansicht, dass Frankreich gegen die revidierte Europäische Sozialcharta verstoßen habe, da französische Gesetze keine medizinische Unterstützung für Kinder illegal aufhältiger Migranten auf französischem Hoheitsgebiet vorsehen, außer es handelt sich um Notfälle und lebensbedrohliche Situationen. In seiner Entscheidung in der Hauptsache vom 8. September 2004 erklärte der Europäische Ausschuss für soziale Rechte – das mit der Interpretation der Charta betraute Fachgremium –, dass die Charta „als Menschenrechtsvertrag, der die Europäische Menschenrechtskonvention ergänzt,“ in Übereinstimmung mit dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge als „lebendiger Vertrag, der bestimmten Werten verpflichtet ist, die ihm zugrunde liegen, nämlich Würde, Autonomie, Gleichheit und Solidarität“ zu lesen ist. Er wies auch darauf hin, dass die Einschränkung des Anwendungsbereichs der Charta unter Berücksichtigung der Person „ein Recht von grundlegender Bedeutung für den Menschen beeinträchtigt, da es mit dem Recht auf Leben an sich in Verbindung steht und die Würde des Menschen betrifft“ und sich dies „negativ auf Kinder auswirkt, die der Gefahr ausgesetzt sind, keine medizinische Behandlung zu erhalten“. Da „Gesundheitsversorgung eine Voraussetzung für die Wahrung der Menschenwürde ist“, so schloss er, „stehen Gesetze oder Verfahren, die ausländischen Staatsbürgern, die sich – wenngleich illegal – im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats aufhalten, die Berechtigung für medizinische Unterstützung versagen, der Charta entgegen“. Der Verweis auf die „Menschenwürde“ und auf die Charta als Menschenrechtsvertrag ermöglichte es dem Ausschuss also, die eindeutigen Bestimmungen im Anhang zur Charta zu umgehen. Es lässt sich zwar nicht vorhersagen, wie sich das Fallrecht weiterentwickeln wird – es steht auf eher wackeligen Füßen –, aber diese Kühnheit zeigt, wie verdächtig, zumindest im Hinblick auf die Ausübung der Grundrechte, die Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit geworden ist, selbst im Rahmen von Verträgen wie der Europäischen Sozialcharta, deren Anwendungsbereich nicht universell ausgelegt ist.

Die Entscheidung in der Rechtssache FIDH gegen Frankreich zeigt auch, dass Ungleichbehandlungen basierend auf dem Status (beispielsweise zwischen Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Gastlandes niedergelassen sind, und solchen, die sich dort illegal aufhalten) nun ebenfalls als Verdachtsgrund behandelt werden, wenn es um Situationen geht, in denen Grundwerte wie die Menschenwürde und das Recht auf Leben in Gefahr sind. Dies ist eine sehr natürliche Entwicklung, was den Genuss der Grundrechte anbelangt, die grundsätzlich allen Menschen zugestanden werden sollen, ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder verwaltungsrechtlichen Situation. Es ist auch nicht weiter verwunderlich, dass diese Entscheidung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte in einem Fall, in dem es um die Situation von Kindern ging, übernommen wurde, wobei der Ausschuss besonders das oben erwähnte Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 heranzog. Es soll daher darauf hingewiesen werden, dass zwar Ungleichbehandlungen aufgrund des Status (legaler Aufenthalt

¹³⁶ Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) gegen Frankreich*, Beschwerde Nr. 14/2003, Entscheidung in der Hauptsache vom 8. September 2004.

oder nicht) in den Mitgliedstaaten äußerst häufig sind, diese aber in letzter Zeit von bestimmten nationalen Gerichten in Frage gestellt wurden. In Spanien verlangt das Gesetz über die Rechte und Pflichten von Ausländern (Ley Orgánica 4/2000), dass diese rechtmäßig niedergelassen sein müssen, damit ihre Rechte in den Bereichen Arbeit, Bildung und Weiterbildung, sozialer Schutz, Sozialleistungen sowie Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen vollständig gewahrt sind. In mehreren Urteilen des Verfassungsgerichts Ende 2007 wurde die Unterscheidung durch LO 4/2000 zwischen rechtmäßig niedergelassenen Einwohnern und illegalen Einwanderern bei der Ausübung von Grundrechten jedoch verworfen. Das Gericht erklärte in acht Entscheidungen¹³⁷, dass die Unterscheidung hinsichtlich der Versammlungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit, des Rechts auf Bildung über die Schulpflicht hinaus, des Organisationsrechts, des Streikrechts und des Anspruchs auf Rechtsbeistand nicht verfassungsgemäß ist.

3 Die Situation der Flüchtlinge und Staatenlosen

3.1 Das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

In Artikel 7 des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951¹³⁸ heißt es, dass jeder vertragschließende Staat mindestens „den Flüchtlingen die Behandlung gewährt, die er Ausländern im Allgemeinen gewährt“. Dies gilt jedoch unbeschadet günstiger Bestimmungen im Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention). In den Kapiteln II und IV der Flüchtlingskonvention, in denen die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie Wohlfahrtsbestimmungen festgelegt sind, heißt es in einigen Artikeln, dass Flüchtlinge in dem Staat, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, wie Staatsangehörige behandelt werden sollen. Dies gilt beispielsweise für gewerbliche Schutzrechte und das Urheberrecht (Artikel 14), den Zugang zu den Gerichten (Artikel 16), eine Rationierung (Artikel 20), öffentliche Erziehung (Artikel 22) und die öffentliche Fürsorge (Artikel 23). Außerdem davon betroffen sind das Arbeitsrecht und die soziale Sicherheit einschließlich Lohns, Familienbeihilfen, wenn diese einen Teil des Arbeitsentgelts bilden, Arbeitszeit, Überstunden, bezahlten Urlaubs, Einschränkungen der Heimarbeit, Mindestalters für die Beschäftigung, Lehrzeit und Berufsausbildung, Arbeit von Frauen und Jugendlichen und des Genusses der durch Tarifverträge gebotenen Vergünstigungen, soweit diese Fragen durch das geltende Recht geregelt sind oder in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden fallen (Artikel 24).

In zwei weiteren Bereichen, dem Vereinigungsrecht (Artikel 15) und dem Recht auf nichtselbstständige Arbeit (Artikel 17), muss Flüchtlingen „die günstigste Behandlung gewährt [werden], die den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewährt wird“. Die Frage, ob die EU-Mitgliedstaaten dadurch verpflichtet sind, Flüchtlingen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, dieselbe Behandlung zu gewähren, die Angehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten zuteil wird, bleibt umstritten. Sind Unionsbürger „Staatsangehörige eines fremden Landes“, von deren privilegierter Position Flüchtlinge unter den gleichen Umständen profitieren müssen? Oder sind sie vielmehr – aufgrund der Unionsbürgerschaft – als „Staatsangehörige“ des Gastlandes zu betrachten, so dass es nicht erforderlich ist, Flüchtlinge im Hinblick auf das Vereinigungsrecht und das Recht auf nichtselbstständige Arbeit mit Angehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten gleichzustellen? Die Meinungen sind geteilt.¹³⁹

¹³⁷ Urteile des Verfassungsgerichts: 236/2007 vom 7. November 2007, 259/2007 vom 19. Dezember 2007 sowie 260, 261, 262, 263, 264 und 265/2007 vom 20. Dezember 2007.

¹³⁸ Verabschiedet am 28. Juli 1951 von einer Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und staatenlosen Personen, die im Rahmen der Resolution der UNO-Generalversammlung 429 (V) vom 14. Dezember 1950 einberufen wurde, in Kraft getreten am 22. April 1954.

¹³⁹ Zugunsten der ersteren Auslegung siehe Jean-Yves Carlier, *Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits*, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Bd. 332 (2007), S. 274-280. Zugunsten der letzteren Auslegung siehe D. Alland und C. Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, Paris, P.U.F., 2002, S. 555.

Praktisch hat diese Kontroverse jedoch nur geringe Auswirkungen, da die EU-Mitgliedstaaten im Allgemeinen über die Mindestanforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehen und Flüchtlingen unter ihrer Herrschaftsgewalt in den meisten Bereichen des sozialen Lebens die gleiche Behandlung gewähren wie Staatsangehörigen.¹⁴⁰ Wie oben bereits erwähnt, fördert die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes¹⁴¹ dies, da die Bestimmungen dieser Richtlinie im Hinblick auf den Zugang zur Beschäftigung für Flüchtlinge (Artikel 26 Absatz 1 und 2), den Zugang zu Bildung für Minderjährige, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist (Artikel 27 Absatz 1), Sozialhilfeleistungen (Artikel 28 Absatz 1), den Zugang zu medizinischer Versorgung (Artikel 29 Absatz 1), insbesondere für Personen mit besonderen Bedürfnissen (Artikel 29 Absatz 3), verlangen, dass Flüchtlingen die gleiche Behandlung gewährt wird wie Angehörigen der Mitgliedstaaten, in denen sie sich aufhalten.¹⁴²

Es gibt jedoch eine wichtige Ausnahme hinsichtlich des Rechts von Flüchtlingen auf nichtselbstständige Arbeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat als dem, in dem sie wohnen: Flüchtlinge gelten laut Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹⁴³ als ebensolche Drittstaatsangehörige. Dies bedeutet, dass sie Unionsbürgern nicht gleichgestellt sind, was die nichtselbstständige Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie wohnen, anbelangt: Für sie gilt wie für andere Drittstaatsangehörige, dass sie sich fünf Jahre im jeweiligen Hoheitsgebiet aufgehalten haben müssen. Man kann sich fragen, ob dies mit Artikel 17 des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge konform ist: Falls Flüchtlingen tatsächlich gemäß der „günstigsten Behandlung, die den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewährt wird“ das Recht auf nichtselbstständige Arbeit zugestanden werden soll, sollten sie dann nicht auch im Hinblick auf das Recht der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat den Unionsbürgern vollständig gleichgestellt werden?

¹⁴⁰ D. Alland und C. Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, oben zitiert, S. 554.

¹⁴¹ ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

¹⁴² Dies gilt im Allgemeinen auch für Drittstaatsangehörige, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auch wenn es hierbei einige Ausnahmen gibt. Was den Zugang zu Wohnraum (Artikel 31) und die Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats anbelangt (Artikel 32), legt die Richtlinie fest, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

¹⁴³ ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44. Die Kommission hat eine Erweiterung dieser Richtlinie vorgeschlagen, um auch Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu gewähren. Siehe der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus, KOM(2007) 298 endg. vom 6.6.2007.

3.2 Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen

Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954¹⁴⁴ wurde von 17 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert.¹⁴⁵ Es legt fest, dass die Vertragsstaaten den Staatenlosen mindestens die gleiche Behandlung gewähren, die sie Ausländern in ihrem Hoheitsgebiet allgemein gewähren (Artikel 7 Absatz 1). Darüber hinaus sollen die Vertragsstaaten jedoch Staatenlosen in ihrem Hoheitsgebiet „eine mindestens ebenso günstige Behandlung wie ihren Staatsangehörigen“ gewähren im Hinblick auf die Freiheit der Religionsausübung und die Freiheit des Religionsunterrichts ihrer Kinder (Artikel 4), das Urheberrecht und gewerbliche Schutzrechte (Artikel 14), den Zugang zu den Gerichten einschließlich des Armenrechts und der Befreiung von der Sicherheitsleistung für Prozesskosten (Artikel 16 Absatz 2), eine Rationierung (Artikel 20), den Grund- und Hauptschulunterricht (Artikel 22 Absatz 1), die öffentliche Fürsorge (Artikel 23), das Arbeitsrecht und die soziale Sicherheit einschließlich Arbeitsentgelts, Familienbeihilfen, wenn diese Bestandteil des Arbeitsentgelts sind, Arbeitszeit, Überstundenregelung, bezahlten Urlaubs, Beschränkungen in der Heimarbeit, Mindestalters für die Beschäftigung, Lehrzeit und Berufsausbildung, Arbeit von Frauen und Jugendlichen sowie der Inanspruchnahme der auf Tarifverträgen beruhenden Vergünstigungen, soweit diese Angelegenheiten durch Rechtsvorschriften geregelt sind oder in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden fallen (Artikel 24).

4 Fazit

Was die Akzeptanz der Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anbelangt, verlief die Entwicklung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention – der beiden wichtigsten Instrumente der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung im EU-Recht – überraschend ähnlich. Gemäß beiden Verträgen werden solche Ungleichbehandlungen immer mehr als Verdachtsgrund behandelt und erfordern nun sehr gewichtige Gründe, um zulässig zu sein. Dies passt zur allgemeinen Entwicklung der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung. Die Wanderarbeitnehmerkonvention von 1990¹⁴⁶ enthält beispielsweise eine Reihe von Bestimmungen, die die Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern im Vergleich zu den Staatsangehörigen des Gastlandes untersagen.¹⁴⁷ Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, der „die Ungleichbehandlung basierend auf der Staatsangehörigkeit oder der Rechtsstellung als Einwanderer“ als Diskriminierung betrachtet, „falls die Kriterien für eine solche Ungleichbehandlung, wenn sie im Sinne der Ziele und Vorgaben des Übereinkommens beurteilt werden, nicht gemäß einem rechtmäßigen Ziel angewendet werden und nicht der Erreichung dieses Ziels angemessen sind“¹⁴⁸, prüft Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit bei der Überwachung der Einhaltung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung

¹⁴⁴ Vereinte Nationen, Vertragssammlung. Bd. 360, S. 117. Verabschiedet am 28. September 1954 von einer Bevollmächtigtenkonferenz, die im Rahmen der Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 526 A (XVII) vom 26. April 1954 einberufen wurde, in Kraft getreten am 6. Juni 1960.

¹⁴⁵ Hierbei handelt es sich um Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Slowakei, Spanien, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

¹⁴⁶ Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, GV-Res. 45/158, Annex, 45 U.N. GAOR Supp. (Nr. 49A), S. 262, UN-Dok. A/45/49 (1990), in Kraft getreten am 1. Juli 2003.

¹⁴⁷ Siehe Artikel 25 und 43.

¹⁴⁸ Allgemeine Empfehlung Nr. 30: Diskriminierung von Nichtstaatsangehörigen, oben zitiert, 1. Oktober 2004.

jeder Form der Rassendiskriminierung immer strenger.¹⁴⁹ Wie wir gesehen haben, weist auch die Europäische Sozialcharta in diese Richtung.

Diese Entwicklung bedeutet jedoch nicht, dass Ungleichbehandlungen von Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits unbedingt als diskriminierend angesehen werden müssen. Die tautologische Begründung früherer Fälle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wie *Moustaquim* und *Chorfi*, scheint jedoch immer unhaltbarer. In diesen Urteilen schien der Gerichtshof die Vorzugsbehandlung von Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten (im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen) nur aufgrund der Idee einer Unionsbürgerschaft zuzulassen, als ob dies ausreichend wäre, die Unterscheidung sachlich und angemessen zu begründen. Wie aktuellere Fälle zeigen – beispielsweise die Rechtssache *Karakurt* vor dem Menschenrechtsausschuss –, sollte es nicht ausreichen, sich weiter in diesem Kreislauf zu bewegen: Nur wenn eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch ein rechtmäßiges Ziel erklärt werden kann und nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen, sollte sie zulässig sein.

Einige Rechte werden durch EU-Recht nur Unionsbürgern zuerkannt. Dazu zählen das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament¹⁵⁰ sowie bei Kommunalwahlen¹⁵¹, die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit¹⁵² sowie das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz¹⁵³. Welche Ungleichbehandlungen zwischen Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten und Drittstaatsangehörigen sind angesichts des sich bildenden Konsenses in der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung zulässig? Es sollte zwischen politischen Rechten einerseits und der Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit andererseits unterschieden werden. Die Ausübung wirtschaftlicher Freiheiten wie der Freizügigkeit in den EU-Mitgliedstaaten bei der Arbeitssuche scheint durch die Entwicklungen der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung immer mehr in Frage gestellt zu werden. Im Gegensatz dazu gestattet es die internationale Menschenrechtsgesetzgebung zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Staaten, den Genuss politischer Rechte an die Staatsangehörigkeit zu knüpfen, woraus sich ableiten ließe, dass im Sinne der Unionsbürgerschaft bestimmte Rechte politischer Natur nur Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten und nicht Drittstaatsangehörigen gewährt werden.

¹⁴⁹ Siehe beispielsweise die Abschließenden Bemerkungen zu Bahrain, CERD/C/BHR/CO/7 (14. April 2005), Randnummer 14, die Abschließenden Bemerkungen zu Aserbaidschan, CERD/C/AZE/CO/4 (14. April 2005), Randnummer 12, oder die Abschließenden Bemerkungen zu Dänemark, CERD/C/DEN/CO/17 (19. Oktober 2006), Randnummer 19. In diesen Bemerkungen weist der Ausschuss darauf hin, dass im Rahmen des Übereinkommens die Verpflichtung besteht, „Personen nicht aus Gründen ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft oder wegen einer bestimmten Staatsangehörigkeit zu diskriminieren“. Nach seiner Ansicht, „stellt die Ungleichbehandlung, basierend auf der Staatsangehörigkeit und nationalen oder ethnischen Herkunft, eine Diskriminierung dar, falls die Kriterien für eine solche Ungleichbehandlung, wenn sie im Sinne der Ziele und Vorgaben des Übereinkommens beurteilt werden, nicht gemäß einem rechtmäßigen Ziel angewendet werden und nicht der Erreichung dieses Ziels angemessen sind“.

¹⁵⁰ Artikel 39 der Charta der Grundrechte. Artikel 19 Absatz 2 EG-Vertrag legt fest, dass jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament hat. Diese Bestimmung wurde durch die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, umgesetzt (ABl. L 329 vom 30.12.1993. S. 34).

¹⁵¹ Artikel 40 der Charta der Grundrechte.

¹⁵² Artikel 45 der Charta der Grundrechte.

¹⁵³ Artikel 46 der Charta der Grundrechte.

Aber auch in diesem Bereich ist eine nuancierte Beurteilung nötig, da wir möglicherweise Zeugen einer Entwicklung hin zu einem stärkeren Erfordernis der Gleichstellung werden. Gemäß dem Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, im Europarat am 5. Februar 1992 zur Unterzeichnung aufgelegt¹⁵⁴, verpflichtet sich jede Vertragspartei im Prinzip, „jedem ansässigen Ausländer bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zuzugestehen unter der Bedingung, dass er dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die für Staatsangehörige gelten, und darüber hinaus in den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte“ (Artikel 6 Absatz 1). Die Europäische Kommission schreibt in ihrer Mitteilung 2005 „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“¹⁵⁵:

„Die Beteiligung von Migranten am demokratischen Prozess, insbesondere auf der kommunalen Ebene, stärkt ihre Rolle als Bürger und Teil der Gesellschaft. Ihre Beteiligung und ihr aktives bürgerschaftliches Engagement werden am dringendsten in der Politik und dort besonders in den Kommunen benötigt. Politische Rechte bieten einerseits die Möglichkeit, seiner Meinung Ausdruck zu verleihen, beinhalten andererseits aber auch Verpflichtungen. [...] Es werden [...] Informationen über den Stand der Beteiligung von Migranten am politischen Prozess und der Entwicklung von Integrationsstrategien in den verschiedenen Mitgliedstaaten benötigt. Eine Erfassung solcher Informationen wird den laufenden Überlegungen auf EU-Ebene über den Wert der Entwicklung eines Begriffs der „Zivilbürgerschaft“ zur Förderung der Integration von Migranten, die nicht die Staatsangehörigkeit besitzen, dienlich sein. Identitätsprobleme scheinen den Kern der Schwierigkeiten zu bilden, denen sich besonders viele junge Migranten heute gegenüber sehen. Eine weitere Untersuchung dieser Fragen auf EU-Ebene könnte daher sinnvoll sein.“

Dies ist keine Einzelmeinung. In seiner Stellungnahme vom 14. Mai 2003 zum Erhalt der Unionsbürgerschaft forderte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss den Europäischen Konvent auf, das aktive und passive Wahlrecht, welches sich aus der Unionsbürgerschaft ableitet, bei Kommunal- sowie Europawahlen auf langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige in der Europäischen Union auszudehnen.¹⁵⁶ Diese Stellungnahme folgte dem Verweis auf eine Form der „Zivilbürgerschaft“, die zu diesem Zeitpunkt von der Kommission in ihren Vorschlägen zur Angleichung der Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an die der Angehörigen von Mitgliedstaaten angeregt wurde.¹⁵⁷ Solche Äußerungen zeugen von der Tatsache, dass auch im Hinblick auf die zentralen politischen Rechte – die traditionell mit der Staatsangehörigkeit verknüpft sind, wie das aktive und passive Wahlrecht – bisher bestehende Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit weiter abnehmen und immer mehr als Hindernisse bei der Integration der Migranten in die Gemeinschaften des Gastlandes betrachtet werden.

¹⁵⁴ ETS Nr. 144. Das Übereinkommen trat am 1. Mai 1997 in Kraft.

¹⁵⁵ KOM(2005) 389 endg. vom 1.9.2005.

¹⁵⁶ Stellungnahme CES SOC/41 vom 14. Mai 2003 zum Erhalt der Unionsbürgerschaft.

¹⁵⁷ Mitteilung der Kommission über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2000) 757 endg.; siehe auch KOM(2001) 127 endg. Die neuere Mitteilung vom 17. Juni 2008 „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa“ ist in diesem Punkt ungenauer, es wird jedoch empfohlen, dass die EU-Mitgliedstaaten „die Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung der Einwanderer auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene prüfen, die die vielfältigen sich wandelnden Identitäten europäischer Gesellschaften widerspiegeln“.

Ruben | 1989

Teil IV

Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in den EU-Mitgliedstaaten

Der Teil ist in zwei Abschnitte gegliedert. Zunächst wird untersucht, ob die nationalen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen zum Schutz von Ausländern vor Diskriminierung aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit enthalten. Zweitens wird in diesem Teil untersucht, ob es möglich ist, sich auf den Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft (oder, vielleicht seltener, aufgrund von Religion oder Glaube) zu stützen, um eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit anzufechten, da die Staatsangehörigkeit stellvertretend für Rasse oder ethnische Herkunft oder für Religion oder Glaube genutzt werden kann.

1 Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

1.1 Verbot nationalitätsbezogener Diskriminierung durch internationale Verträge oder in verfassungsrechtlichen Bestimmungen

a) Internationale Verträge

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sechs Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des 12. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention, das die Nichtdiskriminierungsanforderungen im Rahmen dieses Vertrags über die darin aufgeführten Rechte und Freiheiten hinaus ausdehnt.¹⁵⁸ In den meisten Staaten sind diese Verträge, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention, für die nationalen Gerichte direkt anwendbar.¹⁵⁹ Großbritannien und Irland stellten in dieser Hinsicht bis vor kurzem Ausnahmen dar. Dies hat sich jedoch seit der Annahme des britischen Human Rights Act (HRA) im Jahr 1998¹⁶⁰ sowie der Annahme des European Convention on Human Rights Act 2003 in Irland geändert. Der Human Rights Act trat im Vereinigten Königreich am 2. Oktober 2000 in Kraft. Dadurch erhalten die britischen Gerichte die Zuständigkeit für die Durchsetzung der im Rahmen der EMRK einschließlich Artikel 14 garantierten Rechte. In Irland formuliert Absatz 2 Satz 1 des European Convention on Human Rights Act 2003: „Bei der Interpretation und Anwendung jeglicher gesetzlicher Bestimmungen oder Rechtsgrundsätze müssen die Gerichte, soweit möglich, abhängig von den rechtlichen Grundlagen für eine derartige Interpretation und Anwendung, in Einklang mit den Verpflichtungen des Staates im Rahmen der Bestimmungen der Konvention vorgehen.“ Die Gerichte in Irland und dem Vereinigten Königreich verfügen damit nun ebenso wie die Gerichte der anderen EU-Mitgliedstaaten über das Recht, in Fällen, über die sie entscheiden, die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention durchzusetzen.

b) Nationale Verfassungen

Die nationalen Verfassungen der meisten Mitgliedstaaten enthalten allgemeine Gleichbehandlungsklauseln, die weit genug gefasst sind, um das Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit einzuschließen. Tatsächlich enthalten die Verfassungen aller EU-Mitgliedstaaten Gleichbehandlungsklauseln.¹⁶¹ In einer ersten Gruppe von Staaten werden Nichtstaatsangehörige jedoch nicht vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit geschützt. Bei drei EU-Mitgliedstaaten liegt dies daran, dass die Gleichbehandlungsklausel in der Verfassung eine

¹⁵⁸ Vertragsparteien des 12. Zusatzprotokolls der EMRK sind Zypern, Finnland, Luxemburg, die Niederlande, Rumänien und Spanien.

¹⁵⁹ Siehe Robert Blackburn und Jörg Polakiewicz, *Fundamental Rights in Europe. The ECHR and Its Member States, 1950-2000*, Oxford University Press, 2001.

¹⁶⁰ Siehe <http://www.hms0.gov.uk/acts/acts1998.htm>.

¹⁶¹ Das Vereinigte Königreich ist der einzige EU-Mitgliedstaat ohne schriftliche Verfassung. Die britische Situation wird nachfolgend noch detailliert behandelt.

abgeschlossene Liste von Diskriminierungsgründen umfasst, in der die Staatsangehörigkeit nicht enthalten ist: In Bulgarien verbietet Artikel 6 Absatz 2 der Verfassung nur Diskriminierung aufgrund von Rasse, nationaler oder ethnischer Herkunft, Geschlecht, Abstammung, Religion, Bildung, Weltanschauung, politischer Zugehörigkeit, persönlichem oder öffentlichem Status sowie der Vermögenslage. Die Verfassung lässt Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit sogar ausdrücklich zu (Artikel 26 Absatz 2), obwohl für die Exekutive die Anwendung der Nationalität als Kriterium ohne spezielle Erlaubnis durch ein vom Parlament erlassenes Gesetz wohl nicht zulässig ist. In Litauen ist Artikel 29 der Verfassung von 1992 ebenso eingeschränkt.¹⁶² In Malta bezieht sich Artikel 45 der Verfassung auf Rasse, Herkunftsort, politische Überzeugungen, Hautfarbe, Glauben und Geschlecht.¹⁶³

Zwei weitere EU-Mitgliedstaaten zählen zu dieser ersten Gruppe von Staaten, in denen Nichtstaatsangehörige durch die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen anscheinend nicht vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit geschützt sind. In Dänemark besagt Paragraph 71 Absatz 1 der Verfassung (*Grundloven*)¹⁶⁴, dass „keinem dänischen Bürger seiner politischen oder religiösen Überzeugung oder seiner Abstammung wegen seine Freiheit in irgendwelcher Form entzogen werden darf“. Dieser Paragraph bezieht sich also ausschließlich auf dänische Staatsbürger, auch wenn Ausländer in begrenztem Maße durch Paragraph 70 der Verfassung geschützt werden, nach dem „niemand seines Glaubensbekenntnisses oder seiner Abstammung wegen vom vollen Genuss der bürgerlichen oder politischen Rechte ausgeschlossen werden kann oder sich der Erfüllung einer allgemeinen Bürgerpflicht entziehen kann“. Nach einer Entscheidung des obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 2002¹⁶⁵ darf wohl nur das Parlament Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit festlegen: Solche Unterscheidungen – wie in dem hier dem Gericht vorgelegten Fall, bei dem Staatsangehörigen von Drittländern das Recht auf eine Taxilizenz verweigert wurde¹⁶⁶ – bleiben zulässig, solange sie per Gesetz erlassen werden und angemessen sind. In Rumänien wird der Gleichbehandlungsgrundsatz auf verfassungsrechtlicher Ebene durch die Artikel 1 Absatz 3, 4 Absatz 2, 6 sowie 16 der Verfassung von 1991 gewährleistet. Insbesondere Artikel 4 Absatz 2 der Verfassung von 1991 besagt, dass „Rumänien das gemeinsame und untrennbare Heimatland all seiner Staatsbürger ist, ohne Diskriminierung aufgrund von Rasse, Nationalität, ethnischer Herkunft, Sprache, Religion, Geschlecht, Überzeugung, politischer Zugehörigkeit, Besitz oder sozialer Herkunft“. Der Begriff „Nationalität“ in dieser Bestimmung bezieht sich auf die Mitglieder nationaler Minderheiten und ist weniger als Nationalität im Sinne einer Staatsangehörigkeit zu verstehen. In Artikel 16 Absatz 1 heißt es, dass „Staatsbürger vor dem Recht und öffentlichen Behörden gleich sind, ohne irgendwelche Vorrechte oder Diskriminierungen“. Es ist nicht klar, ob diese Bestimmung auch den Schutz von Ausländern vor Diskriminierung sicherstellt: Die Bezugnahme auf „Staatsbürger“ suggeriert, dass sich nur rumänische Staatsangehörige auf den Schutz vor Diskriminierung berufen dürfen. Die Bestimmungen der Verfassung sind in jedem Fall nicht direkt von den Gerichten anwendbar, sondern können nur in Anspruch genommen werden, wenn sie durch Gesetze oder Vorschriften umgesetzt sind.

¹⁶² Artikel 29 der Verfassung (die per Referendum am 25. Oktober 1992 angenommen wurde und am 2. November 1992 in Kraft trat) besagt, dass alle Menschen vor dem Recht, Gerichten sowie anderen staatlichen Institutionen und Beamten gleich sind. Die Rechte einer Person dürfen nicht beschnitten werden, und sie darf keine Vorrechte aufgrund von Geschlecht, Rasse, Nationalität, Sprache, Herkunft, sozialem Status, Religion, Überzeugungen oder Meinungen erhalten. Der Begriff „Nationalität“ muss in diesem Zusammenhang allerdings als Bezugnahme auf die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit und nicht im Sinne einer Staatsangehörigkeit verstanden werden.

¹⁶³ Die maltesischen Gerichte haben bestätigt, dass die abgeschlossene Liste verbotener Diskriminierungsgründe in Artikel 45 nicht erweiterbar ist (in Dr. Walter Cuschieri u. a. gegen den Premierminister u. a. – Verfassungsgericht – 30. November 1977). Der European Convention Act von 1987, dem zufolge Personen, die sich bei der Ausübung ihrer in der Konvention zugestandenen Rechte und Freiheiten diskriminiert fühlen, die maltesischen Gerichte anrufen können, gleicht dies jedoch aus.

¹⁶⁴ Lov 1953-06-05 Nr. 169 Danmarks Riges Grundlov.

¹⁶⁵ Ugeskrift for Retsvasen 2002, Seite 1789, oberster Gerichtshof (UfR. 2002. 1789.H).

¹⁶⁶ Gesetzesvorlage Nr. 329 vom 14. Mai 1997 besagt, dass in Zukunft nur dänische Staatsangehörige sowie Personen aus EU-Mitgliedstaaten eine Lizenz als Inhaber eines Taxis erhalten dürfen. Die Gesetzesvorlage wurde im Jahr 1999 abgeändert, so dass die dänische Staatsbürgerschaft nicht länger eine Bedingung für den Erhalt einer Taxilizenz darstellt.

Alle anderen EU-Mitgliedstaaten – insgesamt 21 ohne das Vereinigte Königreich – verfügen über Gleichbehandlungsklauseln in ihren Verfassungen, die entweder keine Gründe verbotener Diskriminierung aufführen oder nur eine nicht abgeschlossene Liste derartiger Gründe umfassen. Die meisten in Verfassungen enthaltenen Gleichbehandlungsklauseln führen die Staatsangehörigkeit nicht unter den verbotenen Diskriminierungsgründen auf: Dies verdeutlicht, dass die Staatsangehörigkeit erst in den letzten Jahren zu einem Verdachtsgrund für Ungleichbehandlungen geworden ist. Die offenen Listen an Gründen in diesen Verfassungen ermöglichen es jedoch den Gerichten, Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit einzubeziehen. Die vorgenannten internationalen Menschenrechtsverträge bestärken die Gerichte bei einem derartigen Vorgehen¹⁶⁷ und sorgen somit dafür, dass die Staatsangehörigkeit als Verdachtsgrund stärker anerkannt wird. Zudem stellt die Tatsache, dass gegenüber bestimmten Diskriminierungsgründen ein besserer Schutz als gegenüber anderen besteht, zwar per se keinen Verstoß gegen internationale Menschenrechtsgesetze dar, Unterschiede im Grad des Schutzes, der einzelnen Kategorien zugestanden wird, sind jedoch nur akzeptabel, wenn sie sich angemessen und sachlich rechtfertigen lassen, wofür erforderlich ist, dass sie ein rechtmäßiges Ziel verfolgen und ein angemessenes Verhältnis zwischen den gewählten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht.¹⁶⁸

Die Lage in den Staaten, die der zweiten Gruppe angehören, stellt sich folgendermaßen dar:

- In Österreich ist der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz in Artikel 2 des Staatsgrundgesetzes von 1867 (StGG) sowie in Artikel 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1929 (B-VG) verankert.
- In Belgien garantieren die Artikel 10 und 11 der Verfassung in allgemeinen Worten Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Der Verfassungsgerichtshof (früher als Schiedshof bezeichnet) sieht (seit einem Urteil vom 14. Juli 1994) Nichtstaatsangehörige unter dem Schutz der Verfassungsartikel 10 und 11, die Diskriminierung verbieten.
- In Zypern besagt Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz, der Verwaltung und Justiz gleich und haben ein Anrecht auf gleichen Schutz und gleiche Behandlung durch diese Organe.“ Artikel 28 Absatz 2 garantiert allen Menschen ohne Diskriminierung wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und sieht vor, dass alle Personen die in der Verfassung gewährten Rechte und Freiheiten ausüben dürfen, ohne unmittelbar oder mittelbar aus den folgenden Gründen diskriminiert zu werden: ethnische Zugehörigkeit, Rasse, Religion, Sprache, Geschlecht, politische oder sonstige Überzeugung, nationale oder soziale Herkunft, Geburt, Hautfarbe, Vermögen, soziale Schicht oder jedweder andere Grund, außer die Verfassung selbst sieht etwas anderes vor. Die Grundrechte und -freiheiten in Teil II der Verfassung werden ausdrücklich „jedermann“, „allen Menschen“ oder „jeder Person“ zugesichert, ohne Unterscheidung oder Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen der Republik. In Artikel 32 heißt es jedoch, dass keine Formulierung in Teil II der Verfassung „ausschließen soll, dass die Republik Fragen im Hinblick auf Ausländer dem Völkerrecht entsprechend gesetzlich regelt“.

¹⁶⁷ Das lettische Verfassungsgericht hat beispielsweise die Doktrin angenommen, dass die Grundsätze der Verfassung mit Blick auf die internationalen Menschenrechtsstandards, die für Lettland bindend sind, interpretiert werden müssen. Verfassungsgericht, 30. August 2000, Urteil im Fall Nr. 2000-03-01, verfügbar in Englisch unter [http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/03-01\(00\).htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/03-01(00).htm)

¹⁶⁸ EGMR (GK), Burden gegen das Vereinigte Königreich, Antrag Nr. 13378/05, Urteil vom 29. April 2008, Randnummer 60.

- Die Verfassung der Tschechischen Republik¹⁶⁹ enthält keine spezielle Bestimmung, die Diskriminierung untersagt, aber in der Charta der Grundrechte und -freiheiten¹⁷⁰ befindet sich eine allgemeine Antidiskriminierungsklausel, die Diskriminierung im Hinblick auf die Grundrechte und -freiheiten aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit, Besitz, Geburt oder eines *sonstigen Status* verbietet. Die Charta ist Teil der Verfassungsordnung und hat damit Vorrang gegenüber normalen Gesetzen.¹⁷¹
- In Estland besagt Artikel 12 Absatz 1 der Verfassung: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Niemand darf wegen seiner Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, seines Geschlechts, seiner Sprache, seiner Herkunft, seines Glaubens und seiner politischen oder anderen Überzeugungen, sowie wegen des materiellen oder sozialen Standes oder anderer Tatsachen diskriminiert werden.“¹⁷²
- In Finnland enthält Artikel 6 Absatz 1 der Verfassung einen allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz, der weit genug gefasst ist, um eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu verbieten.¹⁷³
- Der 1. Artikel der französischen Verfassung von 1958 legt dar: „Frankreich gewährleistet die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz ohne Unterschied der Herkunft, Rasse oder Religion.“ In Artikel I der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die ebenfalls Teil des „Bloc de constitutionnalité“ und damit des Verfassungsrechts ist, heißt es: „Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es. Soziale Unterschiede dürfen nur im allgemeinen Nutzen begründet sein.“ Die Liste der Diskriminierungskriterien in der Verfassung wurde vom Verfassungsrat als nicht erschöpfend angesehen. Dieser entschied, die Liste der Gründe sei nicht abgeschlossen und könne weiterentwickelt werden.¹⁷⁴
- In Deutschland garantiert der Gleichbehandlungsgrundsatz in Artikel 3 des Grundgesetzes¹⁷⁵ die Gleichheit vor dem Gesetz, ohne eine spezifische Liste von Gründen aufzuzählen.¹⁷⁶ Das Bundesverfassungsgericht legt diesen Artikel so aus, dass er über die Gleichbehandlung bei der Anwendung von Gesetzen hinausgeht und das Recht zur Schaffung von Gesetzen gibt, die den Gleichbehandlungsgrundsatz respektieren, indem grundlegend gleiche Elemente gleich und grundlegend unterschiedliche Elemente unterschiedlich behandelt werden.¹⁷⁷

¹⁶⁹ 1/1993 Sb., Ústava České republiky [Nr. 1/Slg. 1993, Verfassung der Tschechischen Republik (Gesetzessammlung 1993, Nr. 1, S. 1)].

¹⁷⁰ 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod [Nr. 2/Slg. 1993, Die Charta der Grundrechte und -freiheiten (Gesetzessammlung 1993, Nr. 1, S. 17)].

¹⁷¹ Neu verabschiedete verfassungsrechtliche Gesetze müssen der Verfassung und der Charta entsprechen. Obwohl die Charta als Teil der Verfassungsordnung betrachtet wird, ist es nicht möglich, die Verfassung oder ein verfassungsrechtliches Gesetz aufgrund eines Widerspruchs zur Charta anzufechten. Es gibt keine detaillierten Interpretationsbestimmungen, sollte es zu Konflikten zwischen der Charta und der Verfassung oder verfassungsrechtlichen Gesetzen kommen. Öffentliche Stellen einschließlich der Gerichte dürfen keine Gesetze anwenden, die den durch die Charta garantierten Grundrechten zuwiderlaufen.

¹⁷² Eesti Vabariigi põhiseadus, Riigi Teataja 1992, 26, 349 Riigi Teataja (im Folgenden RT) – Offizieller Staatsanzeiger.

¹⁷³ Artikel 6 Absatz 1 der Verfassung [perustuslaki (731/1999)] besagt: „Die Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“

¹⁷⁴ Mélin-Soucranian, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, RFDA, Economica, 1997, 92. Conseil d'État, Sur le principe d'égalité, La documentation Française, 1998.

¹⁷⁵ In diesem Rahmen werden die Verfassungen der einzelnen Bundesländer nicht dargestellt. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass in einigen Länderverfassungen die Listen der geschützten Gründe in Gleichbehandlungsbestimmungen auch Verweise auf die Staatsangehörigkeit umfassen.

¹⁷⁶ Artikel 3 Absatz 1: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

¹⁷⁷ Ständige Rechtsprechung, BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 49, 148 (165), 98, 365 (385).

Joyce | 1971

- In Griechenland besagt die Verfassung neben einer Bezugnahme auf den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz in Artikel 4 Absatz 1 in Artikel 25, dass „die Rechte des Menschen als Person und Mitglied der Gesellschaft und das Prinzip des sozialen Rechtsstaats“, die der Staat gewährleisten muss, nicht nur durch Staatsorgane, sondern auch in den Beziehungen zwischen Privatparteien geachtet werden müssen. Das Gericht erster Instanz in Thessaloniki erklärte in seiner Entscheidung Nr. 5251/2004, dass Artikel 25 der griechischen Verfassung Ausländern Gleichbehandlung zusichert. Zur Erklärung hieß es, dieses Recht werde Staatsbürgern als Menschenrecht zuerkannt und der Begriff „Menschenrechte“ beziehe sich nicht nur auf Staatsangehörige, sondern auch auf in Griechenland ansässige Ausländer. Zu diesen Rechten zählen neben dem Respekt der Menschenwürde und der freien Persönlichkeitsentfaltung auch das Recht auf Arbeit, gleiche Entlohnung und Sozialleistungen, also alle Rechte, die auch griechischen Staatsangehörigen zustehen. In derselben Entscheidung wurde dargelegt, dass bei Fragen im Zusammenhang mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz und den Menschenrechten der Grundsatz der Gegenseitigkeit keine Anwendung finden kann.
- In Ungarn enthält Artikel 70/A des Gesetzes XX von 1949 zur Verfassung eine allgemeine Gleichbehandlungsklausel, die auf die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit angewendet werden kann.
- In Irland umfasst die Verfassung *Bunreacht na hÉireann* von 1937 in Artikel 40 Absatz 1 eine Gleichbehandlungsklausel, die besagt: „Als Menschen sind alle Bürger vor dem Gesetz gleich. Dies bedeutet nicht, dass der Staat in seinen Gesetzen nicht die gebührende Rücksicht auf die unterschiedlichen körperlichen und geistigen Fähigkeiten und die unterschiedlichen sozialen Funktionen nehmen muss.“ Darüber hinaus haben die Verfassungsgerichte entschieden, dass der Schutz der Verfassung teilweise auf Nichtstaatsangehörige ausgedehnt werden kann.¹⁷⁸ Bislang war der irische Höchste Gerichtshof gegenüber einer entschiedenen Durchsetzung der Gleichbehandlungsbestimmung aber abgeneigt.¹⁷⁹ Eine Untersuchung der Constitution Review Group ergab, dass die Bestimmung „den Gerichten zu oft dazu gedient hat, unter Verweis auf fragwürdige Stereotypen Gesetze zu bestätigen und damit Diskriminierung zu rechtfertigen“¹⁸⁰.
- Artikel 3 der italienischen Verfassung von 1948 erkennt die gleiche gesellschaftliche Würde und Gleichheit vor dem Gesetz ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Sprache, des Glaubens, der politischen Anschauungen sowie der persönlichen und sozialen Verhältnisse an. Der letztgenannte Ausdruck könnte weit genug gefasst sein, um Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsbürgerschaft einzuschließen.
- In Lettland enthält Artikel 91 der Satversme eine allgemeine Gleichbehandlungsklausel, die auf die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit angewendet werden kann.
- In Luxemburg ist der Grundsatz der Gleichbehandlung in Artikel 10a der Verfassung enthalten, nach dem alle Luxemburger vor dem Gesetz gleich sind. Obwohl dieser Nichtdiskriminierungsgrundsatz bei strikter Auslegung nur für Luxemburger Staatsangehörige gilt und nicht für ausländische Bürger, wird er doch allgemein als generelles Rechtsprinzip verstanden, das die Gleichbehandlung aller Einwohner impliziert.
- In den Niederlanden besagt Artikel 1 der Verfassung von 1983: „Alle, die sich in den Niederlanden aufhalten, werden in gleichen Fällen gleich behandelt. Niemand darf wegen seiner Religion, Weltanschauung, politischen Anschauungen, seiner Rasse, seines Geschlechts oder aus anderen Gründen diskriminiert werden.“
- Die polnische Verfassung von 1997 enthält eine allgemeine Antidiskriminierungsklausel: „(1) Alle sind vor dem Gesetz gleich. Alle haben das Recht, von der öffentlichen Gewalt gleich behandelt zu werden. (2) Niemand darf aus welchem Grund auch immer im politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Leben diskriminiert werden.“¹⁸¹ Dieser Grundsatz ist nicht auf spezifische Diskriminierungsgründe beschränkt.¹⁸²

¹⁷⁸ The State (Nicolaou) gegen An Bord Uchtaíla, Slg. 1966, IR 567.

¹⁷⁹ Casey, Constitutional Law in Ireland, 3. Auflage, Dublin 2000.

¹⁸⁰ Regierung von Irland, (1996) Bericht der Constitution Review Group, S. 228.

¹⁸¹ Artikel 32 der Verfassung der Republik Polen [im Weiteren: Verfassung].

¹⁸² „Dies bedeutet, dass die Erschaffer der Verfassung dem Gleichbehandlungsgrundsatz eine universelle Dimension verliehen haben, die sich auf alle Formen unterschiedlicher Behandlung bezieht, die im politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Leben auftreten können, unabhängig von den Charakteristika (Kriterien), durch die die Ungleichbehandlung auftritt“ (aus der Entscheidung des Verfassungstribunals vom 16. Dezember 1997, K. 8/97).

- In Portugal enthalten die Artikel 13 und 26 Absatz 1 der Verfassung vom 2. April 1976¹⁸³ einen Gleichbehandlungsgrundsatz sowie ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Obwohl Abstammung, Geschlecht, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, politische Überzeugungen, Weltanschauung, Bildung, wirtschaftliche Situation, gesellschaftliche Stellung und sexuelle Orientierung explizit genannt werden, ist die Liste der Diskriminierungsgründe nicht abgeschlossen. Artikel 15 sichert auch Ausländern und Staatenlosen Gleichbehandlung zu und besagt, dass Ausländer und Staatenlose, die in Portugal wohnhaft sind oder sich im Land aufhalten, die Rechte und Pflichten eines portugiesischen Staatsbürgers haben. Ausgenommen von dieser allgemeinen Regel sind die politischen Rechte, die Ausübung öffentlicher Ämter mit nicht überwiegend technischem Charakter sowie jene Rechte und Pflichten, die durch Verfassung und Gesetz ausschließlich portugiesischen Staatsbürgern vorbehalten sind. Die Artikel 58 und 59 sichern die Gleichbehandlung ohne Diskriminierung im Arbeitsleben.
- Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung der Slowakischen Republik besagt: „Die Grundrechte und -freiheiten werden im Gebiet der Slowakischen Republik allen ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion und des Glaubens, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Nationalität oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Gruppe, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet. Niemand darf aus diesen Gründen geschädigt, bevorzugt oder benachteiligt werden.“ Der Begriff „Nationalität“ ist hier zwar als Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit und nicht im Sinne einer Staatsangehörigkeit zu verstehen, doch die Liste der Verbotsgründe ist nicht abgeschlossen, so dass die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in dieses allgemeine Verbot einbezogen werden könnte.
- In Slowenien legt Artikel 14 Absatz 1 der Verfassung¹⁸⁴ dar, dass allen Menschen die gleichen Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährt werden, ungeachtet der Nationalität, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, des Glaubens, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Vermögensverhältnisse, der Geburt, der Bildung, der gesellschaftlichen Stellung, einer Behinderung oder irgendeines sonstigen personenbezogenen Umstands. Der slowenische Verfassungsgerichtshof bestätigte in einem Urteil vom 23. September 1998, dass sich diese Bestimmung auf Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwenden lässt.
- Artikel 14 der spanischen Verfassung garantiert die Gleichheit vor dem Gesetz und verbietet Diskriminierung aufgrund von Abstammung, Rasse, Geschlecht, Religion, Anschauungen oder jedweder anderer persönlicher oder sozialer Umstände. Durch den Schutz eines Arbeiters vor Diskriminierung aufgrund seiner sexuellen Orientierung hat das Verfassungsgericht deutlich gemacht, dass diese Liste nicht abgeschlossen ist und sich damit auch auf die Staatsangehörigkeit erstreckt.¹⁸⁵
- In Schweden garantiert Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes über die Regierungsform von 1975¹⁸⁶ in allgemeinen Worten die Gleichbehandlung und bietet damit einen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Das Vereinigte Königreich verfügt über keine schriftlich niedergelegte Verfassung – auch wenn es eine Reihe „verfassungsrechtlicher Konventionen“ gibt – und sollte daher gesondert betrachtet werden. Es gibt einen generellen Grundsatz, nach dem die Rechtsvorschriften keine „voreingenommene und ungleiche Behandlung wie zwischen unterschiedlichen Klassen“ schaffen dürfen.¹⁸⁷ Dieser allgemeine Grundsatz geht in seiner Anwendung über die Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Grundrechte hinaus. Lord Steyn erläuterte in einer Vorlesung zu Ehren von Lord Cooke of Thorndon am 18. September 2002: „Die Antidiskriminierungsbestimmung in Artikel 14 der Europäischen Konvention ist insofern parasitär, als sie nur zum Schutz anderer Rechte im Rahmen der Konvention dient. Es gibt kein allgemeines oder eigenständiges Verbot der Diskriminierung. Diese Bestimmung ist relativ schwach. Der verfassungsmäßige Grundsatz der Gleichbehandlung, wie ihn die englischen Gerichte auf nationaler Ebene entwickelt

¹⁸³ *Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976*. Der Text der Verfassung von 1976 steht unter <http://www.cidadevirtual.pt/cpr/legis2.html> zur Verfügung.

¹⁸⁴ *Ustava Republike Slovenije* [Die Verfassung der Republik Slowenien], Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004.

¹⁸⁵ Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 41/2006 vom 13. Februar 2006 in der Rechtssache P. C. gegen Alitalia Italian Airlines.

¹⁸⁶ Lag 2002:903.

¹⁸⁷ Kruse gegen Johnson [1898] 2 QB 91.

haben, ist hingegen weiter gefasst. Justiz und Staat müssen dem Wohl und der Würde jeder Person gleiche Sorge und gleichen Respekt entgegenbringen. Alle Menschen haben ein Anrecht auf gleichen Schutz durch das Gesetz, das ohne Ansehen der Person angewendet werden muss. Außer in angemessen gerechtfertigten Fällen dürfen keine Unterscheidungen aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Glauben, Geschlecht oder aus einem anderen irrationalen Grund vorgenommen werden. Die Menschen sind daher durch den Grundsatz der Gleichbehandlung umfassend vor Diskriminierung geschützt. Dieses verfassungsmäßige Recht wird auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Die organische Entwicklung verfassungsmäßiger Rechte stellt daher einen ergänzenden und parallelen Prozess zur Anwendung der Menschenrechtsgesetze dar.¹⁸⁸

In der Rechtssache ABCIFER gegen den Verteidigungsminister¹⁸⁹ reichten britische Staatsbürger, die weder im Vereinigten Königreich geboren wurden noch über dort geborene Eltern oder Großeltern verfügten, eine Klage ein, nachdem bekannt gegeben wurde, dass ein Entschädigungssystem für „britische Zivilisten“, die während des Zweiten Weltkriegs von den Japanern als Kriegsgefangene interniert wurden, nur Menschen zugutekommen sollte, die selbst bzw. deren Eltern oder Großeltern im Vereinigten Königreich geboren wurden. Obwohl es sich hierbei um eine klare Ungleichbehandlung aufgrund der nationalen Herkunft handelte, wurde die Klage abgewiesen. Der Richter sah sich nicht in der Lage, den Schluss zu ziehen, dass die Anforderung an die Kläger, eine Verbindung zum Vereinigten Königreich nachweisen zu müssen, irrational sei und die Unterscheidung daher als Diskriminierung aufgefasst werden müsse. Er wies auf die Vielzahl von Personengruppen hin, die in den 40er Jahren „britische Staatsbürger“ waren, aber heute Staatsangehörige unabhängiger Staaten sind. Der Richter hielt die Position der Regierung, das Entschädigungssystem auf Personen mit einer engen Beziehung zum Vereinigten Königreich zu begrenzen und entsprechende Qualifikationskriterien festzulegen, für angemessen. In der Rechtssache Pahalam Gurung u. a. gegen das Verteidigungsministerium wurde das Urteil im Fall ABCIFER jedoch differenziert. Das Gericht (unter Richter McCombe) entschied hier, dass der Ausschluss von Gurkha-Soldaten aus einem Entschädigungssystem für frühere Kriegsgefangene, die im Zweiten Weltkrieg in japanischen Gefangenenlagern interniert waren, de facto auf einer Unterscheidung nach Rasse beruhte, die dem Common Law-Grundsatz der Nichtdiskriminierung entgegensteht.¹⁹⁰ Es konnte zwar kein Fall ermittelt werden, in dem eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit als „irrational“ und damit als Diskriminierung betrachtet wurde, aber es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Klagen gegen derartige Ungleichbehandlungen in der Zukunft im Rahmen dieses Common-Law-Grundsatzes Erfolg haben werden.

Insgesamt schützen unter Einbezug des Vereinigten Königreichs 22 der 27 EU-Mitgliedstaaten Nichtstaatsangehörige vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch Gesetze auf einer verfassungsrechtlichen Ebene. Dieser Schutz bleibt jedoch in einigen Staaten unsicher: In Irland stützen sich die Gerichte nur selten auf die Gleichbehandlungsklausel der Verfassung. In Zypern hat die Legislative das ausdrückliche Recht, spezielle Gesetze für Ausländer zu erlassen; dies könnte dazu führen, dass die Gerichte Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit für mit der Verfassung vereinbar ansehen. Im Allgemeinen ist der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit das Ergebnis der gerichtlichen Auslegung allgemein formulierter Gleichbehandlungsbestimmungen. In keinem Fall verweist eine nationale Verfassung in einer derartigen Bestimmung explizit auf die Staatsangehörigkeit. In einigen Mitgliedstaaten dieser Gruppe gibt es keine eindeutigen Beispiele im Fallrecht, in denen die allgemeine Gleichbehandlungsklausel der jeweiligen Verfassung zum Schutz von Ausländern vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgelegt wurde. Dennoch erscheint eine derartige Auslegung immer plausibler, wenn die Entwicklungen der internationalen Menschenrechtsgesetze und die offensichtliche Tendenz der nationalen Gerichte einbezogen werden, Bestimmungen des nationalen Rechts in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen des jeweiligen Landes zu interpretieren.

¹⁸⁸ Zitiert in Pahalam Gurung u. a. gegen Verteidigungsministerium, [2002] EWHC 2463 (Verw.) (Urteilsbegründung durch Richter McCombe), Randnummer 36.

¹⁸⁹ [2002] EWHC 2119 (Verw.).

¹⁹⁰ [2002] EWHC 2463 (Verw.).

Demzufolge hat sich der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zweifelsohne zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz entwickelt, auf den sich der Europäische Gerichtshof in der Zukunft bei der Ermittlung der Grundrechte, deren Respektierung er bei der Anwendung der EU-Gesetze sicherstellt, stützen kann. Der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung hat diesen Status, wie der Vergleich zeigt, bereits erlangt. Der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist sowohl in den internationalen Menschenrechtsverträgen, die von den EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden, als auch in ihren gemeinsamen Verfassungstraditionen verankert. Dies impliziert, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht keine Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit schaffen dürfen, außer sie können diese begründet rechtfertigen, d. h., die Unterscheidungen dienen einem rechtmäßigen Ziel und sind zur Erreichung desselben erforderlich. Dies kann in der Zukunft zu einer Ausweitung der Rechte, die momentan den Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten (Unionsbürgern) vorbehalten sind, auf alle Nichtstaatsangehörigen führen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet des jeweiligen EU-Mitgliedstaats befinden.

1.2 Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in gewöhnlichen Gesetzen

In mindestens elf Mitgliedstaaten weiten die nationalen Gesetze zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinie (allein oder zusammen mit der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie) das Diskriminierungsverbot ausdrücklich auf Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit aus:

- In Belgien definiert das Antirassismus-Gesetz von 2007 (Gesetz zur Abänderung des Gesetzes vom 30. Juli 1981 zur Ahndung bestimmter Taten, denen Rassismus oder Xenophobie zugrunde liegen)¹⁹¹ Staatsangehörigkeit als einen verbotenen Grund: Das Urteil des vorsitzenden Richters des erstinstanzlichen Arbeitsgerichts (Tribunal du travail) von Gent vom 26. März 2007 in der Rechtssache Caliskan Murat und Zentrum für Chancengleichheit und Widerstand gegen Rassismus gegen Delgouffe Yves und Euro-Lock ist ein anschauliches Beispiel für die Anwendung dieses Verbots.¹⁹² Die Art dieses Verbots ist jedoch ein wenig flexibler als bei den anderen Gründen, die im Gesetz genannt werden (angebliche Rasse, Hautfarbe, Abstammung, ethnische oder nationale Herkunft). Während die Ungleichbehandlung aus letzteren Gründen nur unter bestimmten, eingeschränkten genannten Umständen gerechtfertigt werden kann, kann die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit gerechtfertigt werden, wenn dadurch ein rechtmäßiges Ziel erreicht werden soll und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und notwendig sind: Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit kann als angemessenes und notwendiges Mittel zur Erfüllung eines rechtmäßigen Ziels gerechtfertigt werden (Artikel 7 § 2 Absatz 1), es sei denn, dies würde gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit durch das Recht der Europäischen Union verstoßen (Artikel 7 § 2 Absatz 2); die Ungleichbehandlung aufgrund einer angeblichen Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft ist dagegen grundsätzlich absolut untersagt (d. h., eine derartige Ungleichbehandlung kann nicht gerechtfertigt werden) (Artikel 7 § 1).

¹⁹¹ Moniteur belge, 30.5.2007.

¹⁹² In dieser Rechtssache wurde entschieden, dass das beklagte Unternehmen „Euro-Lock“ gegen das Antidiskriminierungsgesetz vom 25. Februar 2003, das zu dem Zeitpunkt in Kraft war, verstoßen hatte, nachdem das Unternehmen sich aufgrund seiner nationalen Herkunft geweigert hatte, eine Person einzustellen. Dies wurde vom vorsitzenden Richter des Arbeitsgerichts Gent im Rahmen einer Unterlassungsklage (*action en cessation*) als unmittelbar diskriminierend eingestuft.

- In Bulgarien gilt die Staatsangehörigkeit nach dem Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung als geschützter Grund, so dass alle Arten von Diskriminierung, die darauf beruhen, in allen Lebensbereichen verboten sind.¹⁹³ Es wird jedoch eine bedeutende Ausnahme für die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit gemacht, die durch das Primärrecht geregelt wird.¹⁹⁴ Wie bereits erwähnt, ist es daher Exekutivorganen und kommunalen Behörden sowie Privatpersonen nicht gestattet, Menschen mit einer anderen Staatsangehörigkeit aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit anders zu behandeln, es sei denn, das Parlament hat eine solche Behandlung gesetzlich gestattet. Nach dem Gesetz zum Schutz vor Diskriminierung erstreckt sich das Konzept der Staatsangehörigkeit als geschützter Grund sowohl auf Staatsangehörigkeit als auch auf das Fehlen einer Staatsangehörigkeit.¹⁹⁵
- In der Tschechischen Republik sollte der Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes auch für Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gelten. Derzeit verbietet Paragraph 4 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 435/2004 Slg. über Beschäftigung¹⁹⁶ Diskriminierung von Beschäftigten aus einer Reihe von Gründen, darunter aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, nationalen Herkunft und der Staatsangehörigkeit; doch in diesem Zusammenhang bezieht sich Staatsangehörigkeit offenbar auf die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit und nicht auf das Land der Staatsbürgerschaft.
- In Finnland sieht Paragraph 6 Absatz 1 des Antidiskriminierungsgesetzes [*yhdenvertaisuuslaki* 21/2004]) vor, dass „niemand aufgrund des Alters, der ethnischen oder nationalen Herkunft, der Staatsangehörigkeit, Sprache, Religion, Weltanschauung, Meinung, Gesundheit, Behinderung, sexuellen Ausrichtung oder einem anderen Grund im Zusammenhang mit einer Person diskriminiert werden darf“. In den Bereichen Beschäftigung und Bildung verbietet das Antidiskriminierungsgesetz also Diskriminierung auch aufgrund der nationalen Herkunft und Staatsangehörigkeit.¹⁹⁷ Gleichzeitig lässt es eine Ungleichbehandlung aufgrund der Rechtsstellung ausdrücklich zu: Gemäß Paragraph 3 des Gesetzes gilt das Gesetz nicht für die „Anwendung von Bestimmungen für die Einreise von Ausländern in das und den Wohnsitz von Ausländern in dem Land oder das Versetzen von Ausländern in eine andere Position aus einem Grund, der durch ihre Rechtsstellung nach dem Gesetz bedingt ist“.
- In Griechenland werden im Antidiskriminierungsgesetz (Gesetz Nr. 3304/2005) Staatsangehörigkeit zusammen mit Rasse, ethnischer Herkunft, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Meinung, Geschlecht, Behinderung, Alter und sexueller Ausrichtung als verbotene Gründe für Diskriminierung aufgeführt. In der Praxis werden Staatsangehörigkeit (oder nationale Herkunft) nicht eindeutig von Rasse und ethnischer Herkunft unterschieden, wie die Urteile des Oberverwaltungsgerichts zeigen, insbesondere Nr. 957/2003, 3057/1999, 3832/1992, 3603/1991.
- In Ungarn wird im Gesetz zur Gleichbehandlung Staatsangehörigkeit nicht ausdrücklich als verbotener Diskriminierungsgrund genannt. Doch in diesem Gesetz werden „sonstige Gründe“ genannt. Die Liste der verbotenen Gründe ist also erweiterbar und kann somit auch Staatsangehörigkeit (d. h. Staatsbürgerschaft) umfassen: In der Rechtssache 56/2007 vertrat die Gleichbehandlungsbehörde beispielsweise die Ansicht, dass ein Finanzdienstleister einen rumänischen Staatsbürger unmittelbar diskriminiert hatte, weil er ihm ein Darlehen verweigert hatte mit dem Argument, das Rückzahlungsrisiko sei zu hoch.

¹⁹³ Artikel 4 Absatz 1.

¹⁹⁴ Artikel 7 Absatz 1.1.

¹⁹⁵ Artikel 7 Absatz 1.1 schließt ausdrücklich eine gesetzliche Ungleichbehandlung aufgrund des Fehlens einer Staatsangehörigkeit sowie aufgrund der Staatsangehörigkeit aus.

¹⁹⁶ *Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti* [Gesetz Nr. 435/2004 Slg. über Beschäftigung (Sammlung der Gesetze 2004, Nr. 143 S. 8270)].

¹⁹⁷ Für die Åland-Inseln ist Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nach dem Provinzgesetz zur Verhinderung von Diskriminierung nicht verboten.

- Nach dem irischen Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 und dem irischen Gleichstellungsgesetz 2000-2004 ist Diskriminierung aus neun Gründen verboten: Ehestand, Familienstand, sexuelle Ausrichtung, Religion, Alter, Behinderung, Geschlecht, Rasse (einschließlich Staatsangehörigkeit und ethnische Herkunft) und Zugehörigkeit zur Traveller-Gemeinschaft.¹⁹⁸ Staatsangehörigkeit gehört damit zu den verbotenen Diskriminierungsgründen. Beide Gesetze enthalten jedoch bedeutende Ausnahmen: Paragraph 12 Absatz 7 des Gesetzes zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 erlaubt eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit in Bezug auf Gebühren für die Zulassung zu oder die Teilnahme an Berufsausbildungs- oder Schulungskursen; eine Ungleichbehandlung ist für irische Staatsbürger oder Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zulässig. Es heißt hier außerdem, dass es sich nicht um Diskriminierung handelt, wenn man bestimmten Kategorien von Personen Unterstützung in Form von Sponsoring, Stipendien oder anderen Leistungen anbietet, wenn die Unterstützung im Hinblick auf traditionelle oder historische Aspekte angemessen gerechtfertigt werden kann. Im Gleichstellungsgesetz 2000-2004 heißt es in Paragraph 6 Absatz 7, dass nichts im Gesetz so ausgelegt werden darf, dass in Bezug auf Wohnunterkunft, die von oder im Namen des Ministers bereitgestellt wird, eine Ungleichbehandlung von Personen aufgrund von Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Familiengröße, Familienstand, Ehestand, Behinderung, Alter oder Zugehörigkeit zur Traveller-Gemeinschaft verboten ist. Darüber hinaus sind Bildungseinrichtungen in Paragraph 7 des Gleichstellungsgesetzes 2000-2004 ausgenommen, und im Gesetz zur Gleichbehandlung 2004 wurde ein Unterabsatz hinzugefügt, der es dem Minister für Bildung und Wissenschaft erlaubt, im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Ausbildungsbeihilfen zwischen Staatsangehörigen und Mitgliedern der Europäischen Union und anderen zu unterscheiden.¹⁹⁹ Paragraph 5 Absatz 2 Buchstabe f erlaubt weiterhin eine Ungleichbehandlung von Personen aufgrund der Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit der Bereitstellung oder Organisation einer Sporteinrichtung oder einer Sportveranstaltung, insoweit die Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Art der Einrichtung oder Veranstaltung angemessen notwendig ist und für den Zweck der Einrichtung oder der Veranstaltung relevant ist. Eine letzte Unterscheidung in diesem Bereich betrifft Paragraph 9 des Gleichstellungsgesetzes, der vorsieht, dass ein Klub kein diskriminierender Klub ist, wenn er die Mitgliedschaft nur aus dem Grund ausschließt, dass sein wesentlicher Zweck darin besteht, die Bedürfnisse einer bestimmten Nationalität zu erfüllen.
- In den Niederlanden ist in Artikel 1 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (Algemene Wet Gelijke Behandeling)²⁰⁰ „unmittelbare Unterscheidung“ als „Unterscheidung zwischen Personen aufgrund von Religion, Weltanschauung, politischer Meinung, Rasse, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, hetero- oder homosexueller Ausrichtung oder Ehestand“ definiert. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verbietet also Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. In Artikel 2 Absatz 5 dieses Gesetzes²⁰¹ wird jedoch ergänzt, dass dieses Verbot nicht gilt, wenn die Unterscheidung auf *allgemein verbindlichen Vorschriften* (d. h. Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften der Regierung wie Regierungsverordnungen) oder auf *geschriebenen oder ungeschriebenen internationalen Gesetzesvorschriften*²⁰² beruht; dieses Verbot gilt auch dann nicht, wenn „Staatsangehörigkeit“ ein maßgeblicher Faktor ist (z. B. Staatsangehörigkeitsanforderungen, die an Mitglieder der Fußballnationalmannschaft gestellt werden).²⁰³

¹⁹⁸ Paragraph 3 Absatz 2 Buchstaben a bis j des Gleichstellungsgesetzes 2000-2004 und Paragraph 6 Absatz 2 Buchstaben a bis i des Gesetzes zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004.

¹⁹⁹ Paragraph 7 Absatz 5 Buchstabe b des Gleichstellungsgesetzes 2000-2004.

²⁰⁰ Staatsblad 1994, 230.

²⁰¹ Artikel 2 Absatz 5 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes: „Das in diesem Gesetz enthaltene Verbot von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit findet in folgenden Fällen keine Anwendung: a) wenn die Diskriminierung auf allgemein verbindlichen Vorschriften oder auf geschriebenen oder ungeschriebenen internationalen Gesetzesvorschriften beruht und b) in Fällen, in denen die Staatsangehörigkeit ein maßgeblicher Faktor ist.“ Diese Klausel wird im Allgemeinen so ausgelegt, dass insbesondere das Einwanderungsrecht und das Staatsangehörigkeitsrecht von der Gleichbehandlungsgesetzgebung ausgenommen sind.

²⁰² Siehe z. B. ETC-Stellungnahme 2002-61, 1998-81 und 1997-13.

²⁰³ Siehe z. B. ETC-Stellungnahme 1996-77.

- In Portugal werden mit dem Gesetz Nr. 7/2009 vom 12. Februar 2009, das das Arbeitsgesetzbuch ändert, in Artikel 2 Buchstaben i und j die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG umgesetzt.²⁰⁴ Artikel 24 des überarbeiteten Arbeitsgesetzbuchs weitet jedoch das Verbot von Diskriminierung bei der Beschäftigung über die in Artikel 13 EG-Vertrag genannten Gründe hinaus aus, indem er unmittelbare und mittelbare Diskriminierung unter anderem aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet. Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 18/2004 vom 11. Mai 2004, das die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 in portugiesisches Recht umsetzt²⁰⁵, geht ebenfalls über die Antirassismusrichtlinie hinaus, da sie Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit und Hautfarbe verbietet.
- In Rumänien wird in Artikel 2 der Regierungsverordnung 137/2000 (zur Umsetzung der Richtlinien von 2000) Diskriminierung wie folgt definiert: „jeder Unterschied, jeder Ausschluss, jede Einschränkung oder Bevorzugung aufgrund von Rasse, Staatsangehörigkeit^[206], ethnischer Herkunft, Sprache, Religion, gesellschaftlichem Status, Weltanschauungen, Geschlecht, sexueller Ausrichtung, Alter, Behinderung, chronischer Erkrankung, HIV-Infektion, Zugehörigkeit zu einer benachteiligten Gruppe oder eines anderen Kriteriums, der bzw. die auf eine Einschränkung oder die Verhinderung der gleichwertigen Anerkennung, Anwendung oder Ausübung von Menschenrechten und grundlegenden Freiheiten in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur oder in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens abzielt oder diese bewirkt“²⁰⁷. Diese offene Formulierung legt nahe, dass Ungleichbehandlungen aufgrund von Staatsbürgerschaft (Staatsangehörigkeit in der Bedeutung, die in diesem Bericht verwendet wird) nach diesem Gesetz in Frage gestellt werden können. Unter Berufung auf Artikel 2 Absatz 3 der Regierungsverordnung 137/2000²⁰⁸ reichte ein syrischer Staatsbürger namens B. A. bei der nationalen Gleichbehandlungsstelle – dem *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* [Nationaler Rat für die Bekämpfung von Diskriminierung (NCCD)] – eine Beschwerde mit der Begründung ein, dass die durch das Gesetz 306/2005 festgelegten Vorschriften für die Ausübung des Arztberufs diskriminierend seien. Durch dieses Gesetz wurde das Recht, eine Zulassung für die freie Ausübung des Arztberufs zu erhalten, auf rumänische Staatsbürger, Staatsbürger der EU-Mitgliedstaaten, Ehepartner oder Nachkommen von EU-Staatsbürgern und langfristig Aufenthaltsberechtigte beschränkt (umfasst jedoch nicht Ehepartner von rumänischen Staatsbürgern, wie im Fall des Klägers). Der NCCD befand, dass diese Bedingungen einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Staatsbürgerschaft gleichkamen.²⁰⁹

²⁰⁴ Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro de 2009, aprova a revisão do Código do Trabalho. Wortlaut des Gesetzes: <http://www.dre.pt/pdf1s/2009/02/03000/0092601029.pdf>

²⁰⁵ Lei n.º 18/2004 de 11 de Maio de 2004, transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e tem por objectivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica.

²⁰⁶ Der Begriff sollte in diesem Zusammenhang als Verweis auf nationale Minderheiten oder die ethnische Zugehörigkeit einer nationalen Minderheit aufgefasst werden.

²⁰⁷ Hervorhebung hinzugefügt.

²⁰⁸ Artikel 2 Absatz 3 der Regierungsverordnung 137/2000 verbietet „alle augenscheinlich neutralen Bestimmungen, Kriterien oder Vorgehensweisen, die bestimmte Personen aus einem der geschützten Gründe aus Absatz 1 [Rasse, Staatsangehörigkeit, ethnische Herkunft, Sprache, Religion, gesellschaftlicher Status, Weltanschauungen, Geschlecht, sexuelle Ausrichtung, Alter, Behinderung, chronische Erkrankung, HIV-Infektion, Zugehörigkeit zu einer benachteiligten Gruppe oder ein anderes Kriterium] benachteiligen, es sei denn, diese Vorgehensweisen, Kriterien und Bestimmungen sind sachlich durch ein rechtmäßiges Ziel gerechtfertigt und die Methoden, die zur Verwirklichung dieses Ziels angewendet werden, sind angemessen und notwendig.“

²⁰⁹ NCCD, B. A. gegen Gesundheitsministerium und Ärztekammer, 31.8.2005.

- In Slowenien verbieten das Gesetz zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und das Arbeitsverfassungsgesetz Diskriminierung auf Grundlage einer offenen Liste von Gründen, die daher, wenn auch implizit, Staatsangehörigkeit umfasst. Das Gesetz zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, das am 7. Mai 2004 in Kraft trat und 2007 geändert wurde²¹⁰, garantiert die Gleichbehandlung unabhängig von persönlichen Umständen wie Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Ausrichtung oder anderen persönlichen Umständen.²¹¹ Artikel 6 § 1 des Arbeitsverfassungsgesetzes von 2002, das am 1. Januar 2003 in Kraft trat und am 29. Oktober 2007 geändert wurde²¹², verbietet Diskriminierung bei der Beschäftigung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Rasse oder ethnischer Herkunft, nationaler und gesellschaftlicher Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe, Gesundheitszustand, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, Alter, sexueller Ausrichtung, Familienstand, Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, finanzieller Lage oder anderen persönlichen Umständen.

In mindestens elf anderen EU-Mitgliedstaaten ist Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nach den gewöhnlichen Gesetzen in bestimmten Bereichen verboten, unabhängig von der Umsetzung der Antirassismusrichtlinie oder der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie:

- In Österreich schützt das Verwaltungsstrafrecht Gesellschaftsgruppen, die durch ihre „Rasse“, ihre nationale oder ethnische Herkunft, ihr religiöses Bekenntnis und (seit 1997) eine Behinderung gekennzeichnet sind, vor einer Benachteiligung.²¹³ Die meisten Autoren sind nach wie vor der Auffassung, dass das Konzept der nationalen Herkunft vom Konzept der Staatsangehörigkeit (Staatsbürgerschaft) abgegrenzt werden sollte. Doch eine Auslegung dieser Bestimmung in Übereinstimmung mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung könnte in Zukunft zu einem anderen Schluss führen.
- In Frankreich, wo die Gesetze zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinie und der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie das Diskriminierungsverbot nicht um Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit erweitern²¹⁴, wurde das Kriterium der Staatsangehörigkeit in Strafsachen als Form von unmittelbarer Diskriminierung aufgrund der Herkunft ausgelegt, da im Strafgesetzbuch auf Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einem Staat verwiesen wird²¹⁵, und das Arbeitsgesetzbuch enthält ebenfalls ein Verbot von Diskriminierung aufgrund

²¹⁰ Dieses Gesetz wurde am 22. Juni 2007 geändert. Die Änderungen traten am 25. Juli 2007 in Kraft.

²¹¹ *Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – Uradno prečiščeno besedilo* [Gesetz zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes – Offizielle zusammengefasste Fassung], Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 93/2007.

²¹² Diese Änderungen traten am 28. November 2007 in Kraft.

²¹³ Artikel IX Absatz 1 Z. 3, Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1925, EGVG. Bis 1997 erstreckte sich die Verwaltungsübertretung nur auf eine öffentliche Benachteiligung. Seit 1997 gilt auch eine nichtöffentliche Benachteiligung als Verwaltungsübertretung (Bundesgesetzblatt I 63/1997).

²¹⁴ Siehe Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

²¹⁵ Siehe Artikel 225-1 des Strafgesetzbuchs in der durch Gesetz Nr. 2006-340 vom 23. März 2006 (Artikel 13), JORF vom 24. März 2006, geänderten Fassung: „Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.“

der Staatsangehörigkeit.²¹⁶ Zudem gibt es interessante Entwicklungen im Fallrecht, die einen zunehmenden Schutz vor Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zeigen. In dieser Hinsicht ist ein Urteil des Conseil d'État, des obersten Verwaltungsgerichts, vom 18. Dezember 2007 erwähnenswert. Mit einer ministeriellen Anordnung vom 28. September 2007 hatte der französische Außenminister die Konsulate und diplomatischen Vertretungen angewiesen, Anträge auf eine eingetragene Lebenspartnerschaft (PACS) zwischen Franzosen und Ausländern abzulehnen, wodurch verhindert wurde, dass diese Paare das damit verbundene Recht des ausländischen Partners, in Frankreich zu wohnen, in Anspruch nehmen konnten. Diese Anordnung wurde damit begründet, dass gleichgeschlechtliche Paare in bestimmten Ländern verboten seien, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Eintragung der Lebenspartnerschaft für die betroffenen Personen im Land ihres Wohnsitzes eine Gefahr darstellen könnte. Der Conseil d'État wies diese ministerielle Anordnung mit der Begründung zurück, dass die vermeintlichen Risiken eher mit dem Gemeinschaftsleben zusammenhängen als mit der Eintragung der Partnerschaft und dass die Einführung einer Ungleichbehandlung, die davon abhängt, ob beide Partner französische Staatsbürger sind oder ein Partner eine andere Staatsbürgerschaft hat, dem Gleichbehandlungsgrundsatz widerspreche. Das heißt natürlich nicht, dass eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit zwangsläufig als Diskriminierung beurteilt wird: Sie ist dann zulässig, wenn sie sachlich und angemessen gerechtfertigt werden kann und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.²¹⁷ Doch dieses Urteil des Conseil d'État ist kein Einzelfall. In einem Urteil vom 16. März 2005 entschied ein französisches Gericht beispielsweise, dass die Banque de France nicht befugt sei, einer Person, die illegal eingewandert ist oder nicht in Frankreich wohnhaft und kein französischer Staatsbürger ist, das Recht zu verwehren, ein Bankkonto zu eröffnen, da Artikel L312-1 des französischen Währungs- und Finanzgesetzbuchs, das die Bedingungen für das Recht auf ein Bankkonto festlegt, keine Verpflichtung enthält, vor dem Eröffnen eines Bankkontos den rechtmäßigen Wohnsitz in Frankreich nachzuweisen.²¹⁸ In jüngster Zeit hat der Conseil d'État die Artikel 4 und 5 der Verordnung vom 27. August 2004, die die Verordnung vom 27. Mai 1999 geändert hat, und Artikel 2 der Verordnung vom 27. August 2004 aufgehoben, da diese Bestimmungen das Recht, in die Handelskammer gewählt zu werden, und das Stimmrecht in der Handelskammer an die Staatsangehörigkeit als Bedingung

²¹⁶ Siehe Artikel 1132-1 des Strafgesetzbuchs (Code du travail), in der durch Artikel 6 von Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations geänderten Fassung: „Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, (...), de mesures d'intéressement ou de distribution d'actions, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat en raison de son origine, de son sexe, de ses moeurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille ou de sa grossesse, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son nom de famille ou en raison de son état de santé ou de son handicap.“

²¹⁷ Siehe beispielsweise CE, 30. Oktober 2001, Nr. 204909, Association française des sociétés financières (www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnDocument?base=JADE&nod=JGXAX2001X10X0000004909). Der Conseil d'État wies einen Beschluss der französischen Datenschutzbehörde CNIL vom 22. Dezember 1998 zurück, der die Verwendung der Staatsangehörigkeit einer Person als Kriterium zur Bewertung der Kreditwürdigkeit mit der Begründung, dies sei diskriminierend, verboten hatte. Der Conseil d'État vertrat die Ansicht, dass das Kriterium der Staatsangehörigkeit nach den Bestimmungen von Artikel 13 EG-Vertrag und des Strafgesetzbuchs nicht diskriminierend sei, wenn die Staatsangehörigkeit lediglich ein Element in einer automatischen Berechnung ist, die für sich genommen nicht ausschlaggebend für die Kreditentscheidung einer Finanzinstitution ist. Staatsangehörigkeit könne in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Schuldner das Land verlässt und folglich nicht in der Lage ist, ein Darlehen zurückzuzahlen, relevant sein. Daher sei es ein zulässiges Kriterium, und diejenigen, die ein Darlehen beantragen, können rechtmäßig verpflichtet werden, diese Angabe zu machen.

²¹⁸ Tribunal d'arrondissement de Paris, 16. März 2005, Nr. 0502805/9 (www.gisti.org/doc/actions/2005/bnf/arret.html).

knüpften, so dass dieses Recht den Inhabern der französischen Staatsbürgerschaft oder der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats vorbehalten war.²¹⁹

- In Deutschland ist Diskriminierung nach den gewöhnlichen Gesetzen gelegentlich verboten, darunter aufgrund der Staatsangehörigkeit. Gemäß Paragraf 75.1 des Betriebsverfassungsgesetzes haben Arbeitgeber und Betriebsrat darüber zu wachen, dass alle im Betrieb tätigen Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, dass jede Benachteiligung von Personen aus Gründen ihrer Rasse oder wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Abstammung oder sonstigen Herkunft, ihrer Nationalität, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihrer Behinderung, ihres Alters, ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität unterbleibt.²²⁰ Paragraf 27.1 des Sprecherausschussgesetzes enthält eine entsprechende Bestimmung für leitende Angestellte. Paragraf 67 des Bundespersonalvertretungsgesetzes verpflichtet Dienststelle und Personalvertretung im öffentlichen Dienst, darüber zu wachen, dass alle Angehörigen der Dienststelle nach Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, dass jede Benachteiligung von Personen aus Gründen ihrer Rasse oder wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Abstammung oder sonstigen Herkunft, ihrer Nationalität, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihrer Behinderung, ihres Alters, ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität unterbleibt.²²¹ Es gibt Gesetze, die entweder den Behörden erlauben, gegen bestimmte Formen von Diskriminierung im privatwirtschaftlichen Sektor vorzugehen, oder die Gleichbehandlung von Kunden in bestimmten Marktsegmenten verlangen, in denen bestimmte Marktbedingungen gelten. Beispielsweise dürfen Versicherungsprämien nicht auf Grundlage der Staatsangehörigkeit oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe berechnet werden.²²² Darüber hinaus kann eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit als Verletzung der allgemeinen Bestimmungen des Privatrechts betrachtet werden.
- In Griechenland verleihen die Präsidialverordnungen Nr. 358/1997 und 359/1997 griechischen Staatsbürgern und allen Ausländern, die rechtmäßig in Griechenland arbeiten, die gleichen Arbeitnehmerrechte ohne Diskriminierung, ob aufgrund von Rasse oder aus anderen Gründen. Darüber hinaus wurde aus Artikel 4 des Zivilgesetzbuchs, wo es heißt, dass Ausländer die gleichen bürgerlichen Rechte genießen wie griechische Staatsangehörige, geschlossen, dass Ausländer, die rechtmäßig angestellt sind oder in Griechenland arbeiten, zu den gleichen Bedingungen dem griechischen Arbeitsrecht unterworfen sind wie griechische Staatsangehörige.
- In Irland wurde das Gesetz über ungerechtfertigte Entlassungen 1977-1993 gelegentlich von Gerichten angeführt, um Personen, die keine irischen Staatsangehörigen waren, vor unlauteren Methoden seitens der Arbeitgeber zu schützen, obgleich in dem Gesetz Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht ausdrücklich verboten wird²²³. In der Rechtssache 17 Complainants v. Eamonn Murray t/a Kilnaleck Mushrooms²²⁴ waren die Beschäftigten als Pilzpflücker angestellt. Im Januar 2006 verließen die Beschäftigten nach einem Streit ihre Arbeitsstelle und setzten sich mit der örtlichen Vertretung der Gewerkschaft SIPTU in Verbindung.²²⁵ Das Employment Appeals Tribunal entschied, dass die Beschäftigten unberechtigt entlassen wurden, weil sie einer Gewerkschaft beigetreten waren. Da die Beschäftigten keine irischen Staatsangehörigen waren, kaum Englisch sprachen und speziell für das Ernten von Pilzen nach Irland gebracht worden waren, wurden die Entlassungen

²¹⁹ Conseil d'État, Nr. 274664, 18/07/2006, GISTI, AJDA Nr. 33, 09/10/2006, S. 1833-1838 (http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_ld0636.shtml).

²²⁰ Rasse, ethnische Herkunft, Abstammung oder sonstigen Herkunft, Religion, Nationalität, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter, politische oder gewerkschaftliche Betätigung oder Einstellung, Geschlecht, sexuelle Identität.

²²¹ Rasse, ethnische Herkunft, Abstammung oder sonstige Herkunft, Nationalität, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, politische oder gewerkschaftliche Betätigung oder Einstellung, Geschlecht, sexuelle Identität.

²²² Paragraf 81e Versicherungsaufsichtsgesetz.

²²³ Paragraf 6 Absatz 2 verbietet Diskriminierung in Bezug auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, religiöse oder politische Anschauungen, für das Ergreifen von Maßnahmen gegen den Arbeitgeber, in Bezug auf Rasse, Hautfarbe, sexuelle Ausrichtung, Alter oder Zugehörigkeit zur Traveller-Gemeinschaft.

²²⁴ UD155/200.

²²⁵ SIPTU (Services, Industrial, Professional and Technical Union); diese Gewerkschaft zählt zu den größten in Irland.

als eklatante Ungerechtigkeit eingestuft. Das Gericht sprach den 13 Beschäftigten, die an ihren Forderungen festhielten, die maximale Forderung von zwei Jahren Gehalt, 26 000 EUR, sowie Entschädigungszahlungen in unterschiedlicher Höhe wegen Nichteinhaltung der Kündigungsfrist und Urlaubsgeld zu.

- In Italien erstreckt sich zwar die Gesetzesverordnung (2003/215) zur Umsetzung von Richtlinie 2000/43/EG nicht auf Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Doch das Einwanderungsgesetz von 1998²²⁶ verbietet in Artikel 43 die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund von Rasse und Hautfarbe, ethnischer Herkunft, „religiösen Anschauungen und Praktiken“ (*le convinzioni e le pratiche religiose*) und Nationalität (nationaler Herkunft). Ein Gericht erster Instanz in Mailand führte die Antidiskriminierungsbestimmungen des Einwanderungsgesetzes von 1998 an, um eine vom Stadtrat verabschiedete Vorschrift zum öffentlichen Wohnungsbau, die eine Priorität zugunsten italienischer Staatsbürger vorsah, für ungültig zu erklären.²²⁷ Am 19. Mai 2005 fasste das Gericht erster Instanz in Padua (*Tribunale di Padova*) einen Beschluss (*ordinanza*) gegen ein Unternehmen, das eine Bar besaß, da nachgewiesen wurde, dass für Personen, die nicht italienischer Herkunft waren, höhere Preise berechnet wurden. Auf diese Weise sollte die Anzahl der Gäste, die als sogenannte *extracomunitari* („Außergemeinschaftliche Bürger“, ein Begriff, mit dem normalerweise Immigranten aus nichtwestlichen oder „entfernten“ Ländern bezeichnet werden) betrachtet wurden, verringert werden. Der Beschluss wurde auf der Grundlage des Schnellverfahrens gefasst, das im Einwanderungsgesetz von 1998 vorgesehen ist.²²⁸
- In Litauen wird in Artikel 2 des Arbeitsgesetzbuchs unter den Grundsätzen, die die Arbeitsbeziehungen regeln, die „Gleichheit der dem Arbeitsrecht unterliegenden Personen unabhängig von Geschlecht, sexueller Ausrichtung, Rasse, ethnischer Herkunft, Sprache, sozialer Herkunft, Staatsbürgerschaft und gesellschaftlichem Status, Religion, Ehe- und Familienstand, Alter, Anschauungen oder Ansichten, Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder öffentlichen Organisation und Faktoren, die nicht mit den beruflichen Qualitäten des Arbeitnehmers zusammenhängen,“ aufgeführt. Ausländern wird gemäß Artikel 3 des Gesetzes zur Rechtsstellung von Ausländern in der Republik Litauen²²⁹ das Recht auf Gleichbehandlung eingeräumt. In dem Gesetz heißt es, dass Ausländer vor dem Gesetz gleich sind, unabhängig von Rasse, Geschlecht, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Überzeugungen, nationaler oder gesellschaftlicher Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, von Eigentum, Geburtsort oder einem anderen Status.
- In Luxemburg heißt es in Artikel 454 des Strafgesetzbuchs: „Jede Ungleichbehandlung von physischen Personen aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, Hautfarbe, Geschlecht, sexueller Orientierung, Familienstand, Alter, Gesundheitszustand, Behinderung, Gepflogenheiten, politischen oder philosophischen Anschauungen, gewerkschaftlicher Betätigung, tatsächlicher oder vermeintlicher Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, Staatsangehörigkeit, Rasse oder bestimmten Religion gilt als Diskriminierung.“ Eine Ungleichbehandlung im Zusammenhang mit der Einstellung aufgrund der Staatsangehörigkeit ist jedoch zulässig, wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen für den öffentlichen Dienst mit Vorschriften für die Ausübung bestimmter Berufe und mit Bestimmungen in Bezug auf die Arbeitserlaubnis eine maßgebliche Voraussetzung für die Einstellung oder die Ausübung eines bestimmten Berufs ist.

²²⁶ Das Gesetz von 1998 wird von G. Scarselli, „Appunti sulla discriminazione razziale e la sua tutela giurisdizionale“, in *Rivista di diritto civile*, 2001, I, S. 804 ff., und in Bezug auf von P. Cavana, „Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione“, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, I, S. 165 ff., näher beleuchtet.

²²⁷ Tribunale di Milano, sez. I, sentenza 20/21 3.2002 n. 3624, veröffentlicht in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4. 2002, mit einem Kommentar von Alessandro Simoni.

²²⁸ Siehe <http://www.pariopportunita.gov.it/IL-DIPARTI/---Ufficio/-Le-pronunc/sentenza-padova.pdf>.

²²⁹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, veröffentlicht im Amtsblatt Valstybės žinios, 1998, Nr. 115-3236.

- In Portugal ist Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit im Arbeitsgesetz ausdrücklich²³⁰ und in Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes 18/2004 vom 11. Mai 2004 allgemein verboten.
- In Spanien definiert Artikel 23 Absatz 2 des Organgesetzes 4/2000 „mittelbare Diskriminierung“ in Bezug auf Einwanderung und behandelt „Staatsangehörigkeit“ und „Rasse oder ethnische Herkunft“ als gleichwertig, was das Verbot diskriminierender Handlungen „gegen einen ausländischen Bürger ausschließlich aufgrund dieser Tatsache oder aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, Religion, ethnischen Gruppe oder Nationalität“ angeht. Zudem enthält das Strafgesetzbuch (Organgesetz 10/1995) eine Reihe von Vergehen, die die Verletzung von Grundrechten betreffen, einschließlich Artikel 314, der „schwerwiegende Diskriminierung an einem öffentlichen oder privaten Arbeitsplatz gegen eine Person aufgrund ihrer Ideologie, Religion oder Weltanschauung, ethnischen Gruppe, Rasse oder Staatsangehörigkeit, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung, ihres familiären Hintergrunds, ihrer Krankheit oder Behinderung, ihrer juristischen oder gewerkschaftlichen Vertretung von Arbeitnehmern, familiären Beziehung zu anderen Arbeitnehmern oder der Anwendung einer der Amtssprachen in Spanien ...“ als strafbare Handlung definiert.
- Im Vereinigten Königreich definieren der 1976 Race Relations Act (Paragraf 3) und die 1997 Race Relations (NI) Order (Artikel 5) „aus rassistischen Gründen“ als aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Nationalität²³¹ und ethnischen oder nationalen Herkunft. Somit ist Diskriminierung aufgrund der Nationalität bzw. Staatsangehörigkeit nach den Gesetzen des Vereinigten Königreichs – im gesamten Anwendungsbereich des RRA bzw. der RRO – genauso verboten wie Rassendiskriminierung vor der Umsetzung der Antirassismusrichtlinie von 2000 verboten war.²³² Die ursprüngliche Definition (vor den Richtlinien von 2000) von mittelbarer Diskriminierung, die in RRA Paragraf 1 Absatz 1 Buchstabe b enthalten war, ist somit weiterhin auf mutmaßliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit anwendbar. In dieser Definition heißt es:

„Eine Person diskriminiert eine andere unter Umständen, die im Sinne von Bestimmungen dieses Gesetzes relevant sind, wenn sie auf diese andere Person eine Anforderung oder Bedingung anwendet, die sie gleichermaßen auf Personen anwendet oder anwenden würde, die nicht derselben Rassengruppe wie die andere Person angehören, jedoch –

- a) so geartet ist, dass der Anteil der Personen derselben Rassengruppe wie diese andere Person, der dieser Anforderung oder Bedingung entsprechen kann, bedeutend kleiner ist als der Anteil der nicht zu dieser Rassengruppe gehörenden Personen, der diese Anforderung oder Bedingung erfüllen kann, und
- b) die Person die Rechtfertigung der Anforderung oder Bedingung nicht unabhängig von Hautfarbe, Rasse, Staatsangehörigkeit oder ethnischer oder nationaler Herkunft der Person, auf die die Anforderung oder Bedingung angewendet wird, nachweisen kann und
- c) die Anforderung oder Bedingung einen Nachteil für die andere Person darstellt, da sie sie nicht erfüllen kann.“

²³⁰ Im neuen Arbeitsgesetzbuch wird Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausdrücklich verboten (Artikel 24 Absatz 1). Zudem verweist dieselbe Bestimmung auf Gleichbehandlung beim Zugang zu Beschäftigung und Arbeit. Artikel 4 desselben Gesetzbuchs gewährt ausländischen Arbeitnehmern grundsätzlich die gleichen Rechte wie portugiesischen Staatsbürgern, sofern sie über eine rechtmäßige Arbeitserlaubnis für das Land verfügen.

²³¹ Paragraf 78 Artikel 2 definiert „Nationalität“ als die Staatsbürgerschaft umfassend.

²³² Das gesetzliche Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit beinhaltet jedoch nicht den zusätzlichen Schutz vor Rassendiskriminierung, der durch die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse von 2000 und die Race Relations Order von 2003 vorgegeben ist; diese beinhalten eine weiter gefasste Definition von mittelbarer Diskriminierung, strengere Vorgaben für eine sachliche Rechtfertigung und weniger stärker eingegrenzte Ausnahmen. Der Schutz vor nationaler Diskriminierung ist daher derzeit weniger weit entwickelt als der Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder nationaler Herkunft.

Das gesetzliche Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, das vor der Umsetzung der Richtlinien von 2000 existierte, bleibt unberührt, beinhaltet jedoch nicht den zusätzlichen Schutz vor Rassendiskriminierung, der durch die Antirassismusrichtlinie von 2000 und die Race Relations Order von 2003 (diese beinhaltet eine weiter gefasste Definition von mittelbarer Diskriminierung, strengere Vorgaben für eine sachliche Rechtfertigung und weniger stärker eingegrenzte Ausnahmen) vorgegeben ist. Der Schutz vor nationaler Diskriminierung ist daher derzeit weniger weit entwickelt als der Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder nationaler Herkunft. Darüber hinaus lassen RRA (Paragraf 41 Absatz 1) und die RRO (Artikel 40 Absatz 1) in Bezug auf Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit die Festlegung derartiger Ungleichbehandlungen zu, wenn dies aufgrund gesetzlicher Vorschriften erfolgt (zur Einhaltung von Primär- oder Sekundärrecht oder als Anforderung, die von einem Minister in Form eines Rechtssetzungsakts erlassen wurde). Darüber hinaus wurden im Vereinigten Königreich die Ausnahmen in RRA Paragraf 41 Absatz 2 und RRO Artikel 40 Absatz 2 gestärkt, die Diskriminierung nicht nur aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch aufgrund des gewöhnlichen Wohnsitzes oder der Aufenthaltsdauer einer Person im Vereinigten Königreich zulässt, sofern dies aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder zur Umsetzung von Vereinbarungen, die von einem britischen Minister getroffen oder genehmigt wurden, oder zur Erfüllung von Bedingungen, die von einem britischen Minister erlassen wurden, erfolgt. Diese Ausnahme gilt für zu einem beliebigen Zeitpunkt verabschiedete Gesetze

c) *Vorhandene Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit*

Ob in der nationalen Verfassung oder in gewöhnlichen Gesetzen verankert, bedeutet das Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nicht, dass eine etwaige Ungleichbehandlung auf dieser Grundlage zwangsläufig als unzulässig beurteilt wird: Nur jene Ungleichbehandlungen, die nicht sachlich oder angemessen dahin gehend gerechtfertigt werden können, dass sie rechtmäßiges Ziel verfolgen und verhältnismäßig sind, sind als diskriminierend zu behandeln. Wie bereits erwähnt, ist dies auch die Haltung der Menschenrechtsgremien im Allgemeinen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, des UN-Menschenrechtsausschusses und des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung im Besonderen. In einigen Mitgliedstaaten sind bestimmte Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit tatsächlich in der Verfassung verankert. In Belgien, wo die Verfassung Diskriminierung aus beliebigem Grund (somit auch aufgrund der Staatsangehörigkeit) verbietet, betreffen Ausnahmen hinsichtlich der Ungleichbehandlung aufgrund der Nationalität die Wahrnehmung politischer Rechte (Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung) und den Zugang zu öffentlichen Diensten (Artikel 10 der Verfassung). In Zypern heißt es zwar in Teil II der Verfassung ausdrücklich, dass die Grundrechte allen Personen ohne Unterscheidung oder Differenzierung zwischen Staatsbürgern und Nichtstaatsbürgern der Republik garantiert werden. Doch in Artikel 32 der Verfassung wird ergänzt, dass nichts in dem Teil „die Republik daran hindert, alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Ausländern in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht gesetzlich zu regeln“. In der Verfassung von Estland ist eine Ungleichbehandlung von Nichtstaatsbürgern in bestimmten Gesellschaftsbereichen ebenfalls ausdrücklich zugelassen (Artikel 28, 29, 31).

Außerhalb von Verfassungsbestimmungen ist die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit recht üblich, selbst in Bereichen, die nicht den Zugang zu öffentlichen Diensten oder die Ausübung politischer Rechte betreffen. In Estland kann beispielsweise jemand, der kein estnischer Staatsbürger ist, nicht alleiniger Inhaber eines Sicherheitsunternehmens, kein Sicherheitsbeamter oder Leiter von internen Wacheinheiten sein (Artikel 22 Absatz 2 des Gesetzes über Sicherheitsdienste²³³). Ebenso wenig kann jemand, der kein estnischer Staatsbürger ist, als Beamter auf nationaler oder kommunaler Ebene tätig sein (Artikel 14 des Gesetzes über den öffentlichen Dienst), obgleich 2004 Änderungen am Gesetz über den öffentlichen Dienst für Staatsbürger der EU-Mitgliedstaaten vorgenommen wurden

²³³ *Turvaseadus*, RT I 2003, 68, 461. Eine interne Wacheinheit ist eine Einheit eines Unternehmens, einer nationalen oder kommunalen Behörde, die das Eigentum oder den Besitz des Unternehmens, der nationalen bzw. kommunalen Behörde schützt (Artikel 18 Absatz 1).

(jetzt Artikel 14 Absatz 3).²³⁴ In Frankreich ist der Zugang zu bestimmten Berufen und Tätigkeiten (etwa 7 000 benannte Tätigkeiten) durch Anwendung der Staatsangehörigkeit als Bedingung, ob französischer Staatsbürger oder aus der Europäischen Union, bestimmten Personen vorbehalten: Dies betrifft insbesondere den Zugang zu öffentlichen Diensten (Artikel 5, Gesetz Nr. 83-634 vom 13. Juli 1983).²³⁵ In Deutschland existiert die Ungleichbehandlung zwischen deutschen Staatsbürgern und nichtdeutschen Staatsbürgern in diversen Rechtsbereichen, beispielsweise in Bezug auf Aufenthaltsrechte, Arbeitserlaubnis und einige Sozialversicherungsrechte.²³⁶ Einige Berufe stehen nur Deutschen und bestimmten Gruppen von nichtdeutschen Personen offen, wie EU-Staatsbürgern und Staatenlosen.²³⁷ In Griechenland enthalten die Arbeitsgesetze Bestimmungen, die ausländische, eingewanderte Arbeitnehmer diskriminieren, wie die Bestimmungen für die Entschädigung bei einem Arbeitsunfall. Nach der (geänderten) Verordnung vom 24. Juli/25. August 1920 hängt der Anspruch ausländischer Arbeitnehmer auf bestimmte Vergütungen von verschiedenen Faktoren ab, beispielsweise von ihrem Wohnsitz in Griechenland.²³⁸ Nach demselben Gesetz haben ausländische Arbeitnehmer unter der Bedingung, dass zwischen Griechenland und dem Herkunftsland des Ausländers ein relevantes zwischenstaatliches Abkommen auf Gegenseitigkeit besteht, Anspruch auf eine Behandlung als griechischer Staatsbürger. In Irland erlaubt Paragraph 7 des Gleichstellungsgesetzes 2000-2004 – der durch das Gesetz zur Gleichbehandlung 2004 ergänzt wurde – es dem Bildungs- und Wissenschaftsminister, bei der Vergabe von Ausbildungsfördermitteln zwischen irischen Staatsbürgern und Staatsbürgern der EU-Mitgliedstaaten und anderen zu unterscheiden.²³⁹ Dasselbe Gesetz lässt eine Ungleichbehandlung von Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit in Bezug auf Wohnung oder Unterkunft, die von oder im Namen des Ministers zur Verfügung gestellt wird, zu.²⁴⁰ Und im Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt 1998-2004 heißt es in Paragraph 36, dass es zulässig sei, für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst Anforderungen in Bezug auf Wohnsitz, Staatsbürgerschaft und Kenntnisse der

²³⁴ RT I 2004, 29, 194.

²³⁵ Siehe GELD, Veröffentlichung Nr. 1 zu gesetzlicher Diskriminierung und Beschäftigungen, die für Ausländer nicht zugänglich sind (2000): www.le114.com/contenu.php?dossier=0&id_rubrique=4. Die Liste der Berufe, die Staatsbürgern aus Drittländern nicht zugänglich sind, wurde seit dem Datum dieser Veröffentlichung verkürzt.

²³⁶ Einige Beispiele: Das Bundesprogramm zur Ausbildungsförderung steht nicht nur Deutschen offen, sondern auch nichtdeutschen Staatsbürgern mit unterschiedlicher Rechtsstellung sowie Personen, die asylberechtigt sind, Flüchtlinge, langfristig Aufenthaltsberechtigte und geduldete Personen, siehe Paragraph 8.1 Nr. 2 – Nr. 7; 8.2 Bundesausbildungsförderungsgesetz. Siehe auch Paragraph 63.1 und 63.2 Sozialgesetzbuch III.

²³⁷ Siehe Paragraph 3.1 Nr. 1 Bundesärzteordnung: Die Approbation als Arzt ist nur Deutschen im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes, Staatsangehörigen eines der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder eines Vertragsstaats, dem Deutschland und die Europäische Gemeinschaft oder Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Rechtsanspruch eingeräumt haben, oder heimatlosen Ausländern zu erteilen. In anderen Bereichen gelten ähnliche Vorschriften, beispielsweise für Apotheker, siehe Paragraph 2.1 Nr. 1 Apothekengesetz; Paragraph 4.2 Nr. 2 Gesetz über das Schornsteinfegerwesen: Die Zulassung zur Arbeit als Schornsteinfeger wird nur Deutschen im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes, Staatsangehörigen eines der übrigen EU-Mitgliedstaaten oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum gewährt.

²³⁸ Siehe auch die Staatsratsurteile 2599/1982, 2637/1982, 1318/1990, die das oben Genannte bestätigen, wie im *Griechischen Jahrbuch zum Flüchtlings- und Ausländergesetz 1999* (GYRAL), 160-166 (auf Griechisch) berichtet. Siehe auch Urteil 1617/1998 des Rechnungshofs, das den Anspruch einer ausländischen Witwe eines griechischen Staatsbürgers, ehemaliger Beamter, auf die Pension ihres verstorbenen Ehegatten bestätigt, GYRAL, 182.

²³⁹ Paragraph 7 Absatz 5 Buchstabe b des Gleichstellungsgesetzes 2000-2004.

²⁴⁰ Paragraph 5 Absatz 2 Buchstabe f erlaubt des Weiteren eine Ungleichbehandlung von Personen aufgrund der Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit der Bereitstellung oder Organisation einer Sporteinrichtung oder einer Sportveranstaltung, insoweit wie die Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Art der Einrichtung oder Veranstaltung angemessen notwendig ist und für den Zweck der Einrichtung oder der Veranstaltung relevant ist. Eine letzte Unterscheidung in diesem Bereich betrifft Paragraph 9 des Gleichstellungsgesetzes, der vorsieht, dass ein Klub kein diskriminierender Klub ist, wenn er die Mitgliedschaft nur aus dem Grund ausschließt, dass sein wesentlicher Zweck darin besteht, die Bedürfnisse einer bestimmten Nationalität zu erfüllen.

irischen Sprache zu stellen.²⁴¹ Darüber hinaus erlaubt Paragraph 12 Absatz 7 des Gesetzes zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit in Bezug auf Gebühren für die Zulassung zu oder die Teilnahme an Berufsausbildungs- oder Schulungskursen: Irische Staatsbürger und Staatsbürger anderer EU-Mitgliedstaaten können daher in diesen Bereichen bevorzugt werden. In Lettland sind alle Stellen im öffentlichen Dienst und speziellen Dienst sowie im Militär lettischen Staatsbürgern vorbehalten. Das Rechtsanwaltsgesetz beschränkt den Zugang zur Ausübung des Rechtsanwaltsberufs auf lettische Staatsbürger, und – seit kurzem – werden auch EU-Bürger in anderen EU-Mitgliedstaaten als Rechtsanwälte zugelassen. Artikel 1 der Übergangsbestimmungen des Gesetzes über Staatspensionen sieht für lettische und nichtlettische Staatsbürger sowie für Ausländer und Staatenlose, die vor 1991 außerhalb Lettlands gearbeitet haben, unterschiedliche Berechnungen der Pensionen vor. In Litauen ist die Staatsbürgerschaft des Landes Voraussetzung für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst, beim Geheimdienst, bei der Polizei oder den Streitkräften. In Luxemburg ist gemäß Artikel 457 § 3 des Strafgesetzbuchs in der durch das Gesetz vom 28. November 2006 geänderten Fassung eine Ungleichbehandlung im Zusammenhang mit der Einstellung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausdrücklich zulässig, wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nationalität in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen für den öffentlichen Dienst mit Vorschriften für die Ausübung bestimmter Berufe und mit Bestimmungen in Bezug auf die Arbeitserlaubnis eine maßgebliche Voraussetzung für die Einstellung oder die Ausübung eines bestimmten Berufs ist. In Polen sind eine Reihe von Berufen polnischen Staatsbürgern oder Staatsbürgern anderer EU-Mitgliedstaaten vorbehalten: Dazu gehören Notare, Ärzte und zwei Arten von Lehrern, ernannte und diplomierte Lehrer (*mianowany, dyplomowany*). Auch in der Slowakischen Republik sind diverse Berufe Staatsbürgern der Slowakischen Republik vorbehalten.²⁴² Im Vereinigten Königreich erlauben der RRA (Paragraph 75) und die RRO (Artikel 71) Vorschriften, die die Beschäftigung im öffentlichen Dienst oder durch vorgegebene öffentliche Organe nur Personen offen steht, die von einer bestimmten Geburt, Staatsangehörigkeit, Abstammung sind oder in einem bestimmten Land wohnen. Darüber hinaus gibt es nach wie vor eine lange Liste mit „reservierten Positionen“ im öffentlichen Dienst, die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs vorbehalten sind, obgleich die Regierung ihre Absicht bekundet hat, diese Einschränkung zu überprüfen.

2 Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit als mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung

Eine andere Frage ist die, ob sich ihre nationale Gesetzgebung, die eine Diskriminierung aus anderen Gründen als der Staatsangehörigkeit verbietet – insbesondere aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung –, so auslegen lässt, dass sie sich auf eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit erstreckt, wobei dies einer mittelbaren Diskriminierung aus diesen anderen Gründen gleichkommen könnte. Bei der Umsetzung der Antirassismusrichtlinie und der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie haben nur wenige EU-Mitgliedstaaten den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft oder aufgrund der anderen in Artikel 13 des EG-Vertrags aufgeführten Gründe auf eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausgeweitet; die Staaten, die dies jedoch getan haben, bilden eine beachtliche Gruppe von mindestens elf Staaten. In dieser Hinsicht haben die meisten EU-Mitgliedstaaten die Richtlinien a

²⁴¹ Positionen, für die solche Anforderungen zwingend vorgeschrieben sein können, sind Amtsinhaber im Staatsdienst, einschließlich Garda Síochána, Streitkräfte, Beamte, Beamte in kommunalen Behörden, Hafenbehörden, Gesundheitsämtern oder Berufsbildungsausschüssen.

²⁴² Hohe Staatsbeamten, Staatsanwälte, Verfassungsrichter, Richter, Polizeibeamten, Zollbeamten, Mitglieder der Feuerwehr und Rettungsdienste, Mitglieder der Bergrettung, Berufssoldaten.

Elly | 1939

minima umgesetzt, d. h., sie gehen nicht über die als Mindestanforderung aufgeführten Gründe hinaus. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich das Verbot der mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung in bestimmten Fällen auch auf Situationen erstreckt, in denen die Staatsangehörigkeit stellvertretend für die Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung angeführt wird und in denen eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit daher als Verstoß gegen die Rechtsvorschriften, die eine Diskriminierung aus diesen Gründen verbieten, angesehen wird. In einem Beschluss vom 18. September 2006²⁴³ vertrat HALDE²⁴⁴, die französische Gleichstellungsbehörde, beispielsweise die Ansicht, dass der Zugang zur Ermäßigungskarte für Familien mit drei oder mehr Kindern nicht an die Bedingung der französischen Staatsangehörigkeit geknüpft werden dürfe, da dies eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft darstelle, die gegen die Anforderungen der Antirassismusrichtlinie verstoße; HALDE empfahl daher, diese Bedingung in den bestehenden Regelungen zu streichen. Wie von einem irischen Gericht angemerkt, sind möglicherweise tatsächlich positive Pflichten, den spezifischen Bedürfnissen von Ausländern Rechnung zu tragen, erforderlich, um sicherzustellen, dass diese keine Benachteiligung erfahren, beispielsweise in Disziplinarverfahren. In der Rechtssache Campbell Catering Ltd gegen Rasaq²⁴⁵ hob das Arbeitsgericht die Schwierigkeiten hervor, mit denen Wanderarbeitnehmer konfrontiert sind, und legte Folgendes dar:

„Es ist klar, dass viele ausländische Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt auf spezielle Schwierigkeiten stoßen, die sich aus mangelnder Kenntnis der gesetzlichen und vertraglichen Arbeitnehmerrechte sowie sprachlichen und kulturellen Schwierigkeiten ergeben. Im Falle von Disziplinarverfahren haben Arbeitgeber die positive Pflicht, sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer genau verstehen, was gegen sie vorgebracht wird, und über die Schwere des vorgeworfenen Fehlverhaltens Bescheid wissen sowie über die Tatsache, dass ihnen das Recht auf umfassende Verteidigung, einschließlich des Rechts auf Vertretung, zusteht ... Möglicherweise sind im Falle ausländischer Arbeitnehmer besondere Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass diese Verpflichtung erfüllt wird und der beschuldigte Arbeitnehmer den Ernst der Situation versteht und ihm für seine Verteidigung geeignete Hilfestellungen gegeben werden.“

In ähnlicher Weise äußerte auch der irische Equality Officer im Zusammenhang mit einer Klage unter den Employment Equality Acts von 1998 und 2004 (Gesetz zur Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt) Besorgnis darüber, dass der Arbeitgeber eine Vielzahl ausländischer Arbeitnehmer eingestellt hatte, ohne ihnen eine Übersetzung der Verträge vorzulegen, und daraufhin unrechtmäßige Lohnabzüge vornahm und einige der Arbeitnehmer zu Zeiten, die gegen den Organisation of Working Time Act (Gesetz zur Regelung der Arbeitszeit) verstoßen, arbeiten ließ. Der Equality Officer befand, dass der Arbeitgeber keine angemessenen Vorkehrungen für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer getroffen und seine Fürsorgepflicht ihnen gegenüber als seinen Beschäftigten verletzt habe.²⁴⁶

Eine Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinie oder der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie dahin gehend, dass diese auch eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbieten, wobei dies auf eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft hinauslaufen würde, könnte daher rühren, dass diese Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung verstanden werden. Wie weiter oben erläutert, enthält dieses Instrument das Verbot einer „auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende[n]“ Diskriminierung (Artikel 1 Absatz 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung), ein Verbot, das dahin gehend interpretiert wurde, dass es auch ein Verbot der mittelbaren Diskriminierung aus diesen Gründen impliziert, unter anderem in

²⁴³ Beschluss Nr. 2006-192.

²⁴⁴ Haute Autorité de la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité.

²⁴⁵ EED 048.

²⁴⁶ Equality Tribunal DEC – E2006 – 050 Five Complainants v Hannon's Poultry Export Ltd, Roscommon (Irisches Gericht für Gleichstellung DEC – E2006 – 050 Fünf Kläger gegen Hannon's Poultry Export Ltd, Roscommon)

Form von unterschiedlicher Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit.²⁴⁷ Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der aufgrund von Artikel 13 des EG-Vertrags erlassenen Richtlinien weit auszulegen sind, im Einklang mit den übrigen Pflichten, die den EU-Mitgliedstaaten nach internationalem Recht auferlegt sind. In Österreich beispielsweise entschied das zuständige Berufungsgericht in Wien im Fall *Hayet B. gegen Ferdinand S.*, dass eine Frau tunesischer Herkunft, die mit den Worten „Wir verkaufen nicht an Ausländer“ unter Anwendung körperlicher Gewalt aus einem Bekleidungsgeschäft in Wien gedrängt wurde, Opfer einer Diskriminierung und Beleidigung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit geworden war.²⁴⁸ Das Gericht erklärte, dass es dabei unerheblich sei, ob die Klägerin tatsächlich Ausländerin sei oder österreichische Staatsbürgerin tunesischer Herkunft. Obwohl die Ungleichbehandlung nach außen hin auf der Staatsangehörigkeit des Opfers beruhe, hielt dies das Gericht nicht davon ab, dies als eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft zu werten.

Diese weite Auslegung des Verbots einer Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft – dahin gehend, dass es sich auch auf eine mittelbare Diskriminierung in Form von unterschiedlicher Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit erstreckt – wäre noch eindeutiger dort gerechtfertigt, wo es um die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung geht, da eine derartige Auslegung natürlich der Auslegung des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung folgen sollte. In Österreich würde dies es rechtfertigen, Artikel IX Absatz 1 Ziffer 3 des Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen²⁴⁹, der (wie weiter oben dargestellt) administrative strafrechtliche Sanktionen im Falle der Diskriminierung einer Person aufgrund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft, ihres religiösen Bekenntnisses oder einer Behinderung vorsieht, auszuweiten: Dieses Verbot erstreckt sich auch auf eine mittelbare Diskriminierung aus einem dieser Gründe, beispielsweise in Form einer Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit. In Frankreich hat der Kassationshof (Cour de Cassation) Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit als eine Quelle offensichtlicher mittelbarer Diskriminierung in Zivilsachen behandelt und Arbeitgeber, die dieses Kriterium heranziehen, daher dazu verpflichtet, dessen Anwendung zu rechtfertigen.²⁵⁰

In einigen Mitgliedstaaten wird durch die gewählte Formulierung die Möglichkeit offengelassen, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinie oder der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie dahin gehend interpretiert werden, dass sie eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit als eine Form mittelbarer Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verbieten.

In Österreich wird im Kommentar zum Gleichbehandlungsgesetz ausgeführt, dass die Paragraphen 17 Absatz 2 und 31 Absatz 2 dieses Gesetzes, in denen es darum geht, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz „nicht für unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenloser Personen ergibt“, gilt, implizieren, dass unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht verboten sind, wenn sie auf objektiven Gründen beruhen, jedoch dann, wenn rassistisches Verhalten das Ziel ist. Diese Ausnahme kann nicht genutzt werden, um Diskriminierungen aus den Gründen, die in diesem Gesetz aufgeführt sind, zu legitimieren. Dies legt nahe, dass die Gerichte in Fällen, in denen das Kriterium der Staatsangehörigkeit anscheinend als verschleiertes Mittel zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft herangezogen wird, zum Schluss kommen können, dass ein Verstoß gegen das Verbot einer Diskriminierung aus diesen Gründen vorliegt. Das Gleichstellungsgremium in Zypern scheint Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit als völkerrechtlich verboten zu betrachten; in einigen Fällen wurden die

²⁴⁷ Siehe die oben erwähnte Rechtssache *Ziad Ben Ahmed Habassi gegen Dänemark*, die dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung vorgelegt wurde (Fußnote 47).

²⁴⁸ Ref.-Nr. 35R68/07w (35R104/07i, Datum: 30.3.2007, abrufbar über die Suchdatenbank unter www.ris.bka.gv.at; Kommentar unter: <http://www.klagsverband.at/fall/gericht2.pdf>.

²⁴⁹ BGBl. Nr. 50/1991, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 63/1997 (Artikel IX Abs. 1 Z. 3 EGVG, Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, BGBl. Nr. 50/1991 idF. BGBl. I Nr. 63/1997).

²⁵⁰ Cass. Soc., n° 03-47720, 09/11/2005, Soc ESRF c/ M. X., in einer anderen Angelegenheit gegen ESRF am 17. April 2008 bestätigt (Soc; 819 FS-P+B).

Begriffe „Staatsangehörigkeit“ und „ethnische Herkunft“ synonym verwendet, in dem Sinne, dass, obwohl es in dem betreffenden Fall eindeutig um Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ging, man sich bei der Entscheidung auf die Bestimmungen der Gesetze zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinien berief. Auf diese Weise befand das Gleichstellungsgremium, dass der Ausschluss nichtzyprischer EU-Bürger von einem Heizkostenzuschussprogramm eine Diskriminierung auf der Grundlage der Rasse oder des ethnischen und nationalen Hintergrundes gemäß Protokoll 12 der EMRK darstellte.²⁵¹ Es vertrat ebenfalls die Ansicht, dass die Verweigerung des Zugangs von EU-Bürgern zum Wählerverzeichnis zum Zwecke der Stimmabgabe bei Kommunalwahlen als eine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft anzusehen sei.²⁵² Darüber hinaus befand das Gleichstellungsgremium, dass die Verweigerung von Sozialhilfe für einen Asylbewerber aufgrund seiner Staatsangehörigkeit eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft im Bereich Sozialschutz und Sozialfürsorge darstelle.²⁵³

In ähnlicher Weise vertrat das nationale Gericht für Diskriminierung in Finnland die Ansicht, dass eine Diskriminierung aus Gründen der (ausländischen) Staatsangehörigkeit eine mittelbare ethnische Diskriminierung darstelle, da die meisten ausländischen Staatsangehörigen eine andere ethnische Herkunft als die finnische haben.²⁵⁴ Diese Praxis wird auch vom Ombudsmann in Griechenland vertreten. Unter dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Deutschland, das seit dem 18. August 2006 in Kraft ist, wird eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit generell als eine mögliche mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft angesehen und als solche verboten.

Im Gegensatz dazu scheint eine derartige Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten ausgeschlossen. In Estland beispielsweise ist im Entwurf für ein Gleichbehandlungsgesetz kein Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit vorgesehen (Artikel 1 Absatz 1), und in der dem Gesetzesentwurf beigefügten Erläuterung wird dargelegt, dass die Ethnizität, ethnische Herkunft (*rahvus*) als Schutzgrund nicht mit der Nationalität/Staatsangehörigkeit (*kodakondsus*) zu vermischen sei.

Im Moment erscheint es verfrüht, allgemeine Schlüsse hinsichtlich der Frage ziehen zu wollen, ob das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, ethnischen Herkunft oder Religion dazu führen könnte, bestimmte Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, durch die Angehörige einer bestimmten Rasse, ethnischen Herkunft oder Religion in bestimmter Weise benachteiligt werden, infrage zu stellen. Eine derartige Auslegung der Anforderungen der Antirassismusrichtlinie und der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie kann auf der Grundlage des gemeinsamen Artikels 3 Absatz 2 dieser Richtlinien nicht ausgeschlossen werden, obwohl die genauen Auswirkungen dieser Klausel – gemäß der die Richtlinien „nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ berühren – weiterhin strittig bleiben. Eine Auslegung der Anforderungen der auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag erlassenen Richtlinien in Übereinstimmung mit den Entwicklungen im Bereich der internationalen Menschenrechte würde sicherlich eine Interpretationsweise begünstigen, gemäß der diese Klausel das Infragestellen einer auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Ungleichbehandlung in Situationen, in denen eine derartige Ungleichbehandlung zu einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Rasse, ethnischen Herkunft oder Religion führt, nicht ausschließt. Diese Kontroverse ist jedoch von begrenzter praktischer Bedeutung in Situationen, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen: In diesen Fällen sind die nationalen Behörden ohnehin an die Einhaltung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes gebunden, der Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze ist, deren Respektierung der Europäische Gerichtshof sicherstellt, und der, wie wir gesehen haben, dahin gehend interpretiert werden sollte, dass er das Verbot einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit mit einschließt. Diese Frage der Auslegung der Richtlinien spielt jedoch keine Rolle, wenn die betreffende Situation nicht mit EU-Recht zusammenhängt, sofern sie nicht durch eine dieser Richtlinien abgedeckt ist.

²⁵¹ Akten AKP 22/2004, AKP 42/2004, AKP 43/2004, AKP 44/2004, AKP 49/2004, AKP 58/2004.

²⁵² Akten AKP 75/2005 und AKP 78/2005.

²⁵³ Akten AKI 131/2005 und AKI 8/2005.

²⁵⁴ Siehe beispielsweise die Entscheidung des Gerichts vom 22. September 2006, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/sltk/home.nsf/pages/indexeng> (Stand: 8.4.2008).

Wouter | 1981

Schlussfolgerung

Diese Studie zeigt, dass sich das Verbot einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit allmählich als allgemeiner Grundsatz der internationalen und europäischen Menschenrechtsgesetzgebung herausbildet und dass es bereits von einer bedeutenden Anzahl an EU-Mitgliedstaaten anerkannt wird. Es kann daher als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts angesehen werden, dessen Respektierung der Europäische Gerichtshof in Zukunft sicherstellen könnte. Das bedeutet nicht, dass der europäische Gesetzgeber notwendigerweise die Situation von Staatsangehörigen von Drittstaaten, die rechtmäßig im Gebiet eines EU-Mitgliedstaats niedergelassen sind, mit der von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten gleichstellen muss, beispielsweise im Hinblick auf soziale Vergünstigungen wie Gesundheit, Bildung oder Vermittlungsdienste. In der Tat vertritt der Europäische Gerichtshof allgemein die Ansicht, dass, obwohl die EU-Mitgliedstaaten EU-Recht in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Grundrechte, die Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts sind, umsetzen müssen, es dem europäischen Gesetzgeber nicht obliegt, eine derartige Vereinbarkeit sicherzustellen. Das Einzige, was dem EU-Sekundärrecht auferlegt wird, ist die Vorgabe, dass es den EU-Mitgliedstaaten keine Verpflichtung zur Verletzung dieser Grundrechte auferlegen darf. In der Rechtssache *Parlament gegen Rat*²⁵⁵ beispielsweise führte der Gerichtshof aus, dass „soweit die [Familienzusammenführungs-] Richtlinie [von 2003] den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum belässt, dieser weit genug ist, um ihnen die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie in einer mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes im Einklang stehenden Weise zu ermöglichen“.²⁵⁶ Demzufolge ist das Sekundärrecht mit den Anforderungen der Grundrechte vereinbar, insofern als es die Mitgliedstaaten nicht zwingt, diese Rechte zu verletzen, auch wenn es keine eindeutigen Vorkehrungen gegen derartige Risiken trifft.²⁵⁷ Dies legt nahe, dass das Gemeinschaftsrecht so lange Gültigkeit besitzt, wie es als mit den allgemeinen Grundsätzen übereinstimmend ausgelegt werden kann. Folglich gibt es keine Forderung, dass das Gemeinschaftsrecht es einem Mitgliedstaat verweigert, seinen Ermessensspielraum unter dem EU-Recht so zu nutzen, dass Menschenrechtsstandards verletzt werden. Dies steht im Einklang mit dem Ansatz in der Rechtssache *Lindqvist*, in der der EuGH erklärte, dass es den nationalen Behörden obliege, sicherzustellen, dass sie keine Auslegungsweise des Gemeinschaftsrechts übernähmen, die im Widerspruch zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen stehe, dass die betreffende Richtlinie jedoch nicht ungültig sei, nur weil sie einem Mitgliedstaat in dieser Hinsicht einen Ermessensspielraum zugestehe.²⁵⁸

Die Herausbildung des Verbots einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz bedeutet jedoch, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht das Erfordernis berücksichtigen sollten, keine unterschiedliche Behandlung zwischen den verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen dritter Staaten (insbesondere zwischen Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten und Staatsangehörigen dritter Staaten) festzulegen oder aufrechtzuerhalten, ebenso wenig wie eine unterschiedliche Behandlung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern, sofern solche Unterschiede nicht als Maßnahmen zur Verfolgung legitimer Ziele und diesen Zielen angemessen gerechtfertigt werden können.

²⁵⁵ Rechtssache C-540/03, *Parlament gegen Rat*, [2006] Slg. I-5769.

²⁵⁶ Randnummer 104.

²⁵⁷ Dies entspricht auch der Sichtweise, welche die Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in dieser Rechtssache vertreten hat. Wie in den Randnummern 89-92 ihrer Schlussanträge festgehalten, vertrat sie die Auffassung, dass die angegriffenen Bestimmungen der Familienzusammenführungsrichtlinie daraufhin zu untersuchen seien, „ob sie hinreichend Raum für eine menschenrechtskonforme Anwendung lassen“. Mit anderen Worten sind „Gemeinschaftsvorschriften mit Grundrechten vereinbar, wenn eine Auslegung möglich ist, die den gebotenen grundrechtskonformen Zustand herstellt. [...] Es kommt [...] nicht darauf an, welche Regelungen die Mitgliedstaaten möglicherweise erlassen wollen, um die Spielräume der angegriffenen Bestimmungen auszuschöpfen, sondern darauf, welche mitgliedstaatlichen Regelungen bei grundrechtskonformer Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zulässig sind.“

²⁵⁸ Rechtssache C-101/01, *Lindqvist* [2003] Slg. I-12971, Randnummern 84-88.

Die Bedingungen, unter denen derartige Rechtfertigungen vorgebracht werden können, werden jedoch immer restriktiver. Der Genuss der Grundrechte kann nicht auf Staatsangehörige oder Staatsangehörige des betreffenden Staates und Staatsangehörige der anderen EU-Mitgliedstaaten beschränkt werden: Sie müssen, wie in Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention gefordert, allen Menschen ohne Diskriminierung zugestanden werden – dies geht sogar noch über Staatsangehörige, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates befinden, hinaus und gilt für alle Nichtstaatsangehörigen ungeachtet ihres administrativen Status. Auch über den Bereich der Grundrechte hinaus veranlasst der Gleichbehandlungsgrundsatz dazu, Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit im sozialen und wirtschaftlichen Bereich misstrauisch gegenüberzustehen. Hierzu zählt die Freizügigkeit, die ohne Diskriminierung in den Mitgliedstaaten eindeutig an den Zugang zu Beschäftigung gebunden ist. Der einzige Bereich, in dem eine unterschiedliche Behandlung, die Nichtstaatsangehörige benachteiligt, nach wie vor verbreitet und anscheinend weitgehend akzeptiert ist, ist der Bereich der politischen Rechte – das aktive und das passive Wahlrecht sowie das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern. Die Tatsache, dass nun auch noch dieses Privileg der Staatsangehörigen infrage gestellt wird, insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung am demokratischen Leben auf Kommunalebene, zeugt von der Vitalität des Gleichbehandlungsgrundsatzes und von der Kraft der Bewegung hin zu einer verstärkten Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen in unsere Gemeinwesen im Lichte des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung.

Sifra | 2003

Auszüge aus den wesentlichen völkerrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Nichtdiskriminierung

I Vereinte Nationen

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, durch Resolution 2106 (XX) der Generalversammlung vom 21. Dezember 1965 verabschiedet und zur Unterzeichnung und Ratifizierung aufgelegt (in Kraft getreten am 4. Januar 1969)

Artikel 1

(1) In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Rassendiskriminierung“ jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.

(2) Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.

(3) Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

(4) Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen und ausüben können, gelten nicht als Rassendiskriminierung, sofern diese Maßnahmen nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht fortgeführt werden, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, durch Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung vom 16. Dezember 1966 verabschiedet und zur Unterzeichnung, Ratifizierung und zum Beitritt aufgelegt (in Kraft getreten am 23. März 1976)

Artikel 2 Absatz 1

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.

Artikel 25

Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

Artikel 26

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

II Europarat

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, ursprünglich am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet, in der Fassung des Protokolls Nr. 11

Artikel 14 – Diskriminierungsverbot

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SEV Nr.: 177), aufgelegt zur Unterzeichnung am 4. November 2000, in Kraft getreten am 1. April 2005

Artikel 1 – Allgemeines Diskriminierungsverbot

(1) Der Genuss eines jeden gesetzlich niedergelegten Rechtes ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.

(2) Niemand darf von einer Behörde diskriminiert werden, insbesondere nicht aus einem der in Absatz 1 genannten Gründe.

Europäische Sozialcharta (revidiert), unterzeichnet am 3. Mai 1996 in Straßburg

Artikel E – Diskriminierungsverbot

Der Genuss der in dieser Charta festgelegten Rechte muss ohne Unterscheidung insbesondere nach der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Gesundheit, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, der Geburt oder dem sonstigen Status gewährleistet sein.

Anhang zur Revidierten Europäischen Sozialcharta: Persönlicher Geltungsbereich der Revidierten Europäischen Sozialcharta

1. Vorbehaltlich des Artikels 12 Nummer 4 und des Artikels 13 Nummer 4 schließt der durch die Artikel 1 bis 17 und 20 bis 31 [der Europäischen Sozialcharta (revidiert)] erfasste Personenkreis Ausländer nur insoweit ein, als sie Staatsangehörige anderer Vertragsparteien sind und ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei haben oder dort ordnungsgemäß beschäftigt sind, mit der Maßgabe, dass die genannten Artikel im Sinne der Artikel 18 und 19 auszulegen sind.
Diese Auslegung hindert eine Vertragspartei nicht, auch anderen Personen entsprechende Rechte zu gewähren.
2. Jede Vertragspartei wird Flüchtlingen im Sinne des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und des Protokolls vom 31. Januar 1967, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet gewöhnlich aufhalten, eine Behandlung gewähren, die so günstig wie möglich, in keinem Fall aber weniger günstig ist, als in Verpflichtungen der Vertragspartei aus dem oben erwähnten Abkommen oder aus anderen gültigen internationalen Übereinkünften vorgesehen, die auf solche Flüchtlinge anwendbar sind.
3. Jede Vertragspartei wird Staatenlosen im Sinne des am 28. September 1954 in New York beschlossenen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet gewöhnlich aufhalten, eine Behandlung gewähren, die so günstig wie möglich, in keinem Fall aber weniger günstig ist, als in Verpflichtungen der Vertragspartei aus der oben erwähnten Übereinkunft oder aus anderen gültigen internationalen Übereinkünften vorgesehen, die auf solche Staatenlose anwendbar sind.

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV Nr. 157), unterzeichnet am 1. Februar 1995
(Datum des Inkrafttretens: 1. Februar 1998)

Artikel 4

- (1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.
- (2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.
- (3) Die in Übereinstimmung mit Absatz 2 ergriffenen Maßnahmen werden nicht als Diskriminierung angesehen.

Jean Carlos | 1990

Zitierte Rechtssachen (Internationale Gerichte oder Expertengremien)

I Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 4/73, Nold KG gegen Kommission [1974] Slg. 491
 Rechtssache 36/75, Rutili [1975] Slg. 1219
 Rechtssache 136/78, Ministère Public gegen Auer [1979] Slg. 437
 Rechtssache 238/83, Caisse d'allocations familiales gegen Meade [1984] Slg. 2631
 Verbundene Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch [1986] Slg. 3477
 Rechtssache 374/87, Orkem gegen Kommission [1989] Slg. 3283
 Rechtssache C-379/87, Groener [1989] Slg. 3967
 Rechtssache 5/88, Wachauf gegen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft [1989] Slg. 2609
 Rechtssache C-260/89, ERT [1991] Slg. I-2925
 Rechtssache C-18/90, Kziber [1991] Slg. I-199
 Rechtssache C-369/90, Micheletti [1992] Slg. I-4239
 Rechtssache C-147/91, Strafverfahren gegen Ferrer Laderer [1992] Slg. I-4097
 Rechtssache C-60/92, Otto BV gegen Postbank NV [1993] Slg. I-5683
 Rechtssache C-272/92, Spotti [1993] Slg. I-5185
 Rechtssache C-351/92, Graff [1994] Slg. I-3361
 Rechtssache C-58/93, Yousfi gegen Belgischer Staat [1994] Slg. I-1353
 Rechtssache C-415/93, Bosman [1995] Slg. I-4921
 Gutachten 2/94, Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [1996] Slg. I-1759
 Rechtssache C-56/94, SCAC [1995] Slg. I-1769
 Rechtssache C-15/95, EARL de Kerlast [1997] Slg. I-1961
 Rechtssache C-171/95, Tetik gegen Land Berlin [1997] Slg. I-329
 Rechtssache C-354/95, National Farmers' Union u. a. [1997] Slg. I-4559
 Rechtssache 249/96, Grant gegen South West Trains Ltd [1998] Slg. I-621
 Rechtssache C-292/97, Karlsson [2000] Slg. I-2737
 Rechtssache C-37/98, Savas [2000] Slg. I-2927
 Rechtssache C-274/99 P, Connolly gegen Kommission [2001] Slg. I-1611
 Rechtssache C-55/00, Gottardo [2002] Slg. I-413
 Rechtssache C-94/00, Roquette Frères [2002] Slg. I-9011
 Rechtssache C-112/00, Schmidberger [2003] Slg. I-5659
 Rechtssache C-162/00, Land Nordrhein-Westfalen gegen Pokrzeptowicz-Meyer [2002] Slg. I-1049
 Rechtssache C-430/00, Deutscher Handballbund [2003] Slg. I-4135
 Rechtssache C-442/00, Caballero [2002] Slg. I-11915
 Rechtssache C-100/01, Oteiza Olazabal [2002] Slg. I-10981
 Rechtssache C-317/01, Abatay u. a. [2003] Slg. I-12301
 Rechtssache C-465/01, Kommission gegen Österreich [2004] Slg. I-8291
 Rechtssache C-36/02, Omega [2004] Slg. I-9609
 Rechtssache C-148/02, Carlos Garcia Alvello [1997] Slg. I-11613
 Rechtssache C-275/02, Engin Ayaz [2004] Slg. I-8765
 Rechtssache C-373/02, Sakir Ozturk [2004] Slg. I-3605
 Rechtssache C-467/02, Inan Centikaya [2004] Slg. I-10895
 Rechtssache C-265/03, Igor Simutenkov [2005] Slg. I-2579
 Rechtssache C-144/04, Mangold gegen Helm [2005] Slg. I-9981
 Rechtssache C-540/03, Parlament gegen Rat [2006] Slg. I-5769

II Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EGMR, Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen das Vereinigte Königreich, 28. Mai 1985, Serie A Nr. 94, S. 35
 EGMR, Inze gegen Österreich, Urteil vom 28. Oktober 1987, Serie A Nr. 126, S. 17
 EGMR, Moustaquim gegen Belgien, Urteil vom 18. Februar 1991, Serie A, Nr. 193
 EGMR, Burghartz gegen Schweiz, Urteil vom 22. Februar 1994, Serie A, Nr. 280-B
 EGMR, Karlheinz Schmidt gegen Deutschland, 18. Juli 1994, Serie A Nr. 291-B, S. 32
 EGMR, Piermont gegen Frankreich (Anträge Nr. 15773/89 und 15774/89), Urteil vom 27. April 1995
 EGMR, C. (Chorfi) gegen Belgien, 7. August 1996, Rep. 1996-III
 EGMR, Gaygusuz gegen Österreich (Antrag Nr. 17371/90), Urteil vom 16. September 1996, Reports 1996-IV
 EGMR, Van Raalte gegen die Niederlande, Urteil vom 21. Februar 1997, Sammlung der Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse 1997-I, S. 184
 EGMR, Petrovic gegen Österreich, 27. März 1998, Sammlung der Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse 1998-II, S. 585
 EGMR, Smith und Grady gegen das Vereinigte Königreich (Anträge Nr. 33985/96 und 33986/96), Urteil vom 27. September 1999
 EGMR, Lustig-Prean und Beckett gegen das Vereinigte Königreich (Anträge Nr. 31417/96 und 32377/96), Urteil vom 27. September 1999
 EGMR (3. Sektion), Mazurek gegen Frankreich (Antrag Nr. 34406/97), Urteil vom 1. Februar 2000
 EGMR (3. Sektion), A.D.T. gegen das Vereinigte Königreich (Antrag Nr. 35765/97), Urteil vom 31. Juli 2000, EMRK 2000-IX
 EGMR, Zaoui gegen Schweiz (Antrag Nr. 41615/98), Entscheidung (Unzulässigkeit) vom 18. Januar 2001
 EGMR, Cissé gegen Frankreich (Antrag Nr. 51346/99), Urteil vom 9. April 2002
 EGMR (1. Sektion), L. und V. gegen Österreich (Anträge Nr. 39392/98 und 39829/98), Urteil vom 9. Januar 2003
 EGMR (1. Sektion), S.L. gegen Österreich (Antrag Nr. 45330/99), Urteil vom 9. Januar 2003
 EGMR (1. Sektion), Karner gegen Österreich (Antrag Nr. 40016/98), Urteil vom 24. Juli 2003
 EGMR (GK), Sommerfeld gegen Deutschland (Antrag Nr. 31871/96), Urteil vom 8. Juli 2003
 EGMR (3. Sektion), Koua Poirrez gegen Frankreich (Antrag Nr. 40892/98), Urteil vom 30. September 2003
 EGMR, Haas gegen die Niederlande (Antrag Nr. 36983/97), Urteil vom 13. Januar 2004
 EGMR (4. Sektion), Niedzwiecki gegen Deutschland (Antrag Nr. 58453/00), Urteil vom 25. Oktober 2005
 EGMR (2. Sektion), Timishev gegen Russland (Anträge Nr. 55762/00 und 55974/00), Urteil vom 13. Dezember 2005
 EGMR (GK), Burden gegen das Vereinigte Königreich (Antrag Nr. 13378/05), Urteil vom 29. April 2008
 EGMR (GK), Andrejeva gegen Lettland (Antrag Nr. 55707/00), Urteil vom 18. Februar 2009
 EGMR (2. Sektion), Anakomba Yula gegen Belgien (Antrag Nr. 45413/07), Urteil vom 10. März 2009

III Internationaler Gerichtshof

Der Fall Nottebohm (Liechtenstein gegen Guatemala), Urteil vom 6. April 1955, 1955 IGH 4

IV Menschenrechtsausschuss (Vereinte Nationen)

Mitteilung Nr. 196/1985, Ibrahima Gueye und andere gegen Frankreich, Entscheidung vom 6. April 1989 CCPR/C/35/D/196/1985
 Mitteilung Nr. 516/1992, Simunek gegen Tschechische Republik, Entscheidung vom 19. Juli 1995, CCPR/C/54/D/516/1992
 Mitteilung Nr. 586/1994, Adam gegen Tschechische Republik, Entscheidung vom 23. Juli 1996, CCPR/C/57/D/586/1994
 Mitteilung Nr. 658/1995, Jacob und Jantina Hendrika van Oord gegen die Niederlande, Entscheidung vom 23. Juli 1997, CCPR/C/60/D/658/1995

Literaturverzeichnis (Auswahl)

- D. Alland und C. Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, Paris, P.U.F., 2002
- O.M. Arnadóttir, *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publ., International studies in human rights n° 74, Den Haag, 2003
- R. Blackburn und J. Polakiewicz, *Fundamental Rights in Europe. The ECHR and Its Member States, 1950-2000*, Oxford University Press, 2001
- E. Bribosia, E. Dardenne, P. Magnette und A. Weyembergh (Hrsg.), *Union européenne et nationalité. Le principe de non-discrimination et ses limites*, Brüssel, Bruylant, 1989
- M. Bulmer und J. Solomos, „Introduction: Re-thinking Ethnic and Racial Studies“ (September 1998) 21(5) *Ethnic and Racial Studies* 819-837
- J.-Y. Carlier, „Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits“, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Bd. 332 (2007)
- P. Cavana, „Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione“, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, I, S. 165
- Center for Human Rights and Global Justice, *Irreversible Consequences: Racial Profiling and Lethal Force in the 'War Against Terror'* (New York: NYU School of Law, 2006)
- Europarat, *Breaking the Barriers – Romani Women and Access to Public Health Care*, 2003
- J. Dahan, J. Stavo-Debaugue und D. Thomas-Hislaire, *The Fight Against Discrimination and the Promotion of Equality: How to Measure Progress Done*, Europäische Kommission, GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (2008)
- O. De Schutter, „Le concept de discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes“, in *Union européenne et nationalités*, Brüssel, Bruylant, 1999, S. 11-44
- O. De Schutter, „L'interdiction de la discrimination sur base de la nationalité dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques“, in *L'étranger et le droit. Actes des journées juridiques Jean Dabin*, Bruylant, Brüssel, 2009 (im Druck)
- H. Entzinger, „The Social Integration of Immigrants in the European Union“, JILPT International Symposium 'Migration Policy and Society in Europe', 17. Januar 2007, unter: www.jil.go.jp/event/symposium/sokuho/documents/20070117/Entzinger_e.pdf
- J. Gerards, „Intensity of Judicial Review in Equal Treatment Cases“, *N.I.L.R.*, 2004, S. 135-183
- D. I. Kertzer und D. Arel, „Censuses, identity formation, and the struggle for political power“ in D. I. Kertzer und D. Arel (Hrsg.), *Census and Identity – The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002) 1-42
- Lord Lester of Herne QC & Sarah Joseph, „Obligations of Non-Discrimination“, in D. Harris & S. Joseph (Hrsg.), *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law*, Oxford, Clarendon Press, 1995, S. 563
- A. Morning, „Ethnic Classification in Global Perspective: A Cross-National Survey of the 2000 Census Round“ (April 2008) 27(2) *Population Research and Policy Review* 239-272
- T. Opsahl, „Equality in Human Rights Law. With Particular Reference to Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights“, in *Festschrift für Felix Ermacora: Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte*, Kehl am Rhein, Engel Verlag, 1988, S. 51-65
- B. Ramcharan, „Equality and Non-discrimination“, in Louis Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia Univ. Press, 1981, S. 246-268
- S. Saroléa, *Droits de l'homme et migrations. De la protection du migrant aux droits de la personne migrante*, Brüssel, Bruylant, 2006
- G. Scarselli, „Appunti sulla discriminazione razziale e la sua tutela giurisdizionale“, in *Rivista di diritto civile*, 2001, I, S. 804
- Fr. Sudre, „Le droit à la non-discrimination dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies“, in Fr. Sudre (Hrsg.), *La protection des droits de l'homme par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Les constatations individuelles*, Montpellier, IDEDH, 1995, S. 32-60
- W. Vandenhoe, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, 293 ff.

Europäische Kommission

Die Zusammenhänge zwischen Migration und Diskriminierung

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2010 – 99 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-14050-1

doi:10.2767/77301

Die Druckausgabe dieser Veröffentlichung ist in Deutsch, Englisch und Französisch erhältlich.

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.

Falls Sie an den **Veröffentlichungen** der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit interessiert sind, können Sie sie unter folgender Adresse herunterladen oder kostenfrei abonnieren:
<http://ec.europa.eu/social/publications>

Unter der folgenden Adresse können Sie sich auch gerne für den kostenlosen E-Newsletter der Europäischen Kommission *Social Europe* anmelden:
<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social>



■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-14051-8



9 789279 140518