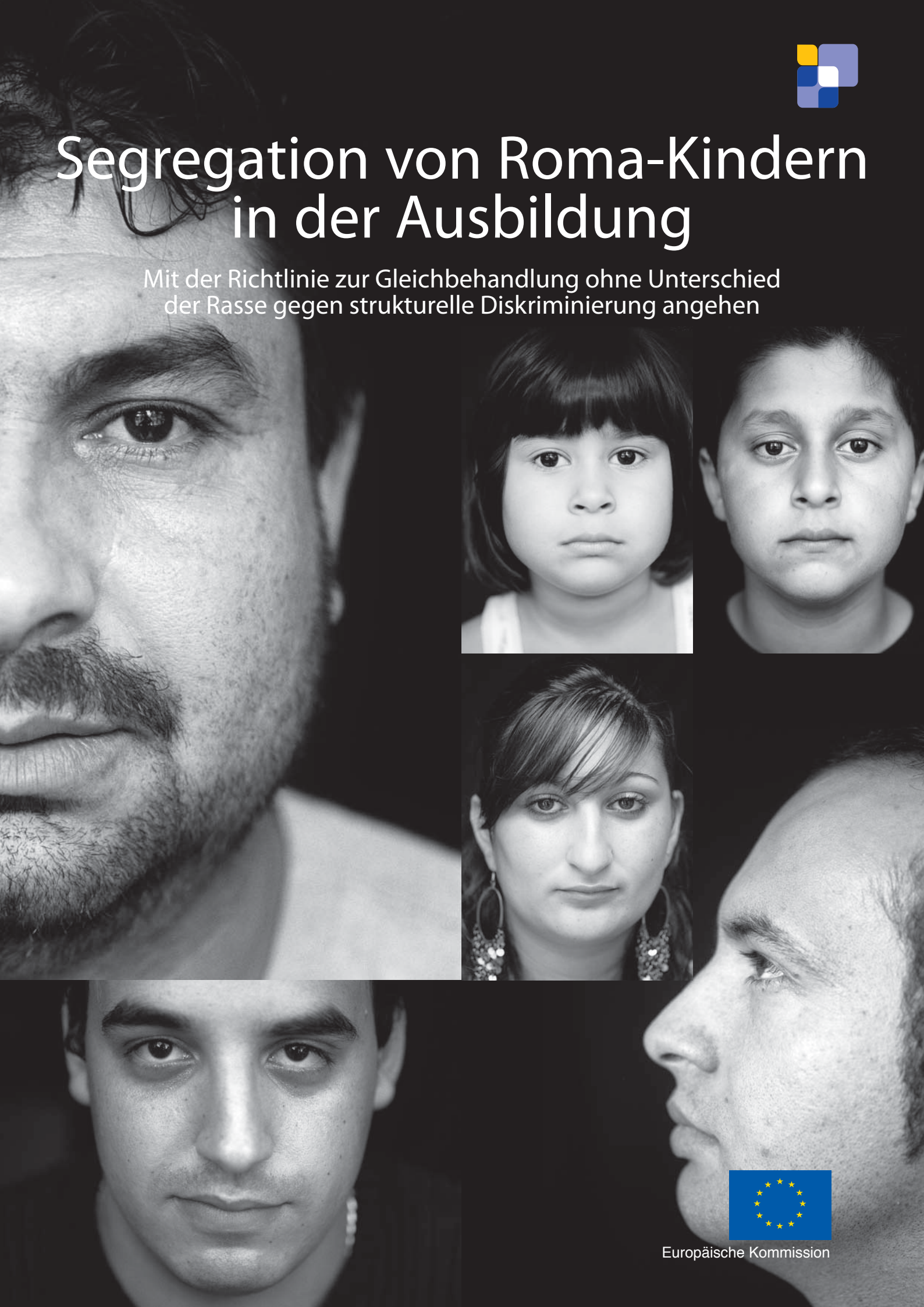




Segregation von Roma-Kindern in der Ausbildung

Mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied
der Rasse gegen strukturelle Diskriminierung angehen



Europäische Kommission

Segregation von Roma-Kindern in der Ausbildung

Mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied
der Rasse gegen strukturelle Diskriminierung angehen

Lilla Farkas

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit
Referat G.2

Manuskript abgeschlossen im Juli 2007

Dieser Bericht wurde für die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales 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 Lilla Farkas 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 der:

human european consultancy
Hooghiemstraplein 155
3514 AZ Utrecht
Niederlande
Tel. (31-30) 634 14 22
Fax (31-30) 635 21 39
office@humanconsultancy.com
www.humanconsultancy.com

The Migration Policy Group
Rue Belliard 205, Box 1
1040 Brüssel
Belgien
Tel +32 2 230 5930
Fax +32 2 280 0925
info@migpolgroup.com
www.migpolgroup.com

Diese Publikation wurde von der Europäischen Kommission im Rahmen des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006) in Auftrag gegeben. Dieses Programm wurde eingeführt zur wirksamen Umsetzung der neuen EU-Gesetzgebung im Bereich der Antidiskriminierung. Insbesondere richtet sich das Sechsjahresprogramm an alle Akteure in der EU-25, der EFTA und den EU-Kandidatenländern, die an der Entwicklung sachdienlicher und wirksamer Rechtsvorschriften und Politikmaßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung mitwirken können.

Das Aktionsprogramm hat drei Hauptziele, die wie folgt lauten:

1. Förderung eines besseren Verständnisses der Diskriminierungsproblematik,
2. Entwicklung der Fähigkeit, wirksam gegen Diskriminierungen vorzugehen,
3. Förderung der grundlegenden Werte für die Bekämpfung von Diskriminierungen.

Für weitere Informationen siehe:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_de.htm

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

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

Gebührenfreie Telefonnummer(*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Einige Mobilfunkanbieter ermöglichen keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder können für diese Anrufe Gebühren berechnen.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind im Internet verfügbar.
Zugänglich sind diese über den Europa-Server (<http://europa.eu>).

© Europäische Gemeinschaften, 2007
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2008

ISBN 978-92-05604-8

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Kurzfassung | 4 |
| Einleitung | 6 |
| I Kontext | 9 |
| II Unter der RGUR gegen strukturelle Diskriminierung von Roma-Kindern in der Schule angehen | 15 |
| 2. 1. „Rassische oder ethnische Herkunft“ unter der RGUR und die vielschichtige Natur der Roma-Identität – Wer ist abgedeckt? | 16 |
| 2. 2. Materieller Geltungsbereich | 23 |
| 2. 3. Bedeutung von Diskriminierung | 24 |
| 2. 4. Viktimisierung und Belästigung von Kindern | 32 |
| 2. 5. Diskriminierender Lehrplan | 33 |
| III Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Diskriminierung | 35 |
| 3. 1. Datenerhebung | 36 |
| 3. 2. Positive Maßnahme | 38 |
| 3. 3. Rechtsdurchsetzung | 41 |
| IV Schlussfolgerungen | 45 |
| Bibliografie | 47 |

Kurzfassung

Die Diskriminierung von Roma – eine wirklich europäische Minderheit, die in fast allen EU-Mitgliedstaaten anzutreffen ist – und insbesondere der rund drei Millionen Roma-Kinder in Schulen in der EU ist eines der dringlichsten politischen, sozialen und Menschenrechtsprobleme, das wir bewältigen müssen. Was Roma von anderen geschützten rassischen oder ethnischen Minderheiten in Europa unterscheidet, ist das Ausmaß der Armut und Entbehrung, das sie zu erleiden haben, und der tatsächliche Anteil dieser Gruppe, der in extremer Armut lebt. Dies äußert sich darin, dass Roma-Kinder häufig hungrig zur Schule gehen und anschließend in ein Heim ohne Computer oder sogar ohne Schreibtisch zurückkehren. Viele Roma leben in segregierten Siedlungen, die man eher in einem Entwicklungsland als in der Europäischen Union erwarten würde. Dem UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung zufolge gehören „Roma zu den am stärksten benachteiligten und diskriminierten Gemeinschaften in der heutigen Welt“.

In den neuen EU-Mitgliedstaaten werden Roma-Kinder oft in der Schule abgesondert. Dabei kann es sich um *innerschulische* Segregation durch die Organisation getrennter Roma-Klassen oder um Segregation *innerhalb einer Klasse*, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Niveaus von Lehrplanstandards in ein und derselben Klasse handeln. Die interschulische Segregation kann drei verschiedenen Quellen entspringen: bestehende regionale oder Wohnsegregation zwischen ethnischen Gruppen, ungeeignete oder kulturell tendenziöse psychologische Tests, die dazu führen, dass nichtbehinderte Kinder in Sonderschulen für geistig behinderte Kinder geschickt werden, und das Vorhandensein privater Stiftungs- oder Glaubensschulen, die zusätzliche Anforderungen stellen, beispielsweise Zulassungsprüfungen oder Unterrichtsgebühren, von denen Roma-Kinder wegen ihrer sozialen Benachteiligung *de facto* ausgeschlossen sind. *Individuelle Segregation*, in Form von angeblichem Hausunterricht – was in manchen alten Mitgliedstaaten im Grunde einem Ausgrenzungsbefehl gleichkommt –, ist ebenfalls eine weit verbreitete Form der Segregation.

Während der Segregationsdiskurs in den neuen Mitgliedstaaten – einschließlich Rumänien und Bulgarien – stark und allgemein akzeptiert ist, scheinen sich die alten Mitgliedstaaten mehr auf Absentismus und Schulabbruch, die Anpassung einer „nomadischen Lebensweise“ und die unbeabsichtigten Auswirkungen der Wohnsegregation auf die Situation von Roma in der Schule zu konzentrieren. Über die Abschaffung des physisch segregierten Unterrichts hinaus gibt es nach wie vor Probleme im Hinblick auf die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Roma-Kindern im allgemeinen Unterricht – sei es Unterricht in den Minderheitensprachen oder die Einbeziehung von Roma-bezogenen Inhalten in den allgemeinen Lehrplan. Dieser Bericht schildert die Probleme, mit denen Roma-Kinder als Ergebnis struktureller Diskriminierung im Bildungsbereich in der EU konfrontiert sind, und tritt für Lösungen ein, die über die persönliche Ebene hinausgehen.

Dieser Bericht strebt an, Unterschiede in der Situation der Roma in der EU als Ausdruck von Problemen unterschiedlicher Natur zu beschreiben, die jedoch unter das gleiche Rechtskonzept fallen. Während also offensichtliche Formen der Segregation in den neuen Mitgliedstaaten für Ausgrenzungspolitiken charakteristisch sein mögen, weisen Probleme wie vorzeitiger Schulabbruch und schwache Leistungen in den alten Mitgliedstaaten auf strukturelle, institutionelle Diskriminierung hin – selbst wenn sie für eine rechtliche Einordnung ungeeignet scheinen. Der gemeinsame Nenner ist, dass partielle Assimilierung unter diesen Bedingungen zwar Vielfalt in der Privatsphäre toleriert, in der öffentlichen Sphäre jedoch Konformität erwartet.

Die Verfasser dieses Berichts vertreten den Standpunkt, dass die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (die RGUR) ein einmalig hohes Niveau an Schutz vor struktureller Diskriminierung im Bildungsbereich bietet und ein wirksames Instrument zu ihrer Bekämpfung sowohl vor einzelstaatlichen Gerichten als auch vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) werden kann. Sie rufen dazu auf, als wesentliche Voraussetzung zur Sicherstellung des höchstmöglichen Schutzniveaus und damit zum Überdenken des in der RGUR vorgesehenen individualrechtlichen Modells eine einheitliche europäische Definition der Roma als zweifache rassische und ethnische Minderheit zu erarbeiten. Sie empfehlen eine facettenreiche Definition der Roma, die all ihre relevanten sozialen Merkmale umfassen kann.

In dem Bericht wird untersucht, ob der abgedeckte Unterricht alle Bildungstypen und -stufen gemäß dem 4A-Schema des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen beinhaltet. Der vorgeschlagene Rahmen, Unterricht in der Minderheitensprache der Roma, berücksichtigt das sich entwickelnde Konzept der Diskriminierung und der positiven Maßnahmen, das von den Mitgliedstaaten angenommen wurde. Fragen wie Belästigung und der diskriminierende Inhalt von Lehrplänen sollten ebenfalls behandelt werden.

Es wird vorgeschlagen, strukturelle Diskriminierung von Roma in der EU – einschließlich Segregation und institutioneller Diskriminierung – unmittelbarer Diskriminierung gleichzustellen, die unter der RGUR nicht zulässig ist. Das Versäumnis der Mitgliedstaaten, die Wohnsegregation, die zur Schulsegregation führt, anzugehen, kommt einem diskriminierenden Verhalten gleich. Ein solches Vorgehen ist dem im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention vorzuziehen, wo der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem aktuellen Fall geurteilt hat, dass Segregation, selbst wenn sie *prima facie* eine Diskriminierung darstellt, gerechtfertigt sein kann, wenn die Eltern die Tatsache, dass ihre Kinder in segregierte Schulen gehen, stillschweigend akzeptiert haben. In Verfahren unter der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse kann unmittelbare Diskriminierung auf Basis der elterlichen Einwilligung nicht generell gerechtfertigt werden.

Der Mangel an Daten ist nicht nur ein ernsthaftes Hindernis für die Einleitung politischer Maßnahmen oder positiver Aktionen, sondern kann auch ein echtes Problem für einen wirksamen Rechtsschutz vor struktureller Diskriminierung im Bildungsbereich darstellen. Die RGUR verlagert die Beweislast und sieht vor, dass qualitative Daten ebenfalls die Grundlage für Klagen gegen Rassendiskriminierung bilden können. Die Mitgliedstaaten müssen allerdings die nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf Datenschutz und Beweismittel ändern, um die Verwendung von Statistiken zu beschleunigen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben positive Maßnahmen eingeführt, die sich mit den Bedürfnissen von Roma-Gemeinschaften befassen. Aufgrund der Datenschutzgesetze sind Reichweite und Effekt dieser Maßnahmen nicht vollständig bekannt.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ein Gremium – sei es eine Schulaufsichtsbehörde oder eine spezialisierte Stelle – einzurichten, die Opfer auf unabhängige Weise unterstützt, unabhängige Erhebungen vornimmt, unabhängige Berichte veröffentlicht und Empfehlungen zur Diskriminierung im Bildungsbereich aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft vorlegt. Im Übrigen sind Sanktionen, die dafür sorgen, dass Einzelpersonen in Straf-, Disziplinar- und Verwaltungsverfahren sowie in Verfahren, die Gruppenbedürfnisse betreffen, haftbar gemacht werden können, notwendig, wenn die Gesetze der Mitgliedstaaten tatsächlich der RGUR entsprechen sollen.

Einleitung

Die Roma-Bevölkerung in Europa wird heute auf ungefähr zehn Millionen Menschen geschätzt, mehr als die Gesamtbevölkerung in einer Reihe von Mitgliedstaaten. In einem von der Europäischen Kommission veröffentlichten aktuellen Bericht¹ (im Folgenden: der Roma-Bericht) wurde die Behandlung der Roma als eines der dringendsten politischen, sozialen und Menschenrechtsprobleme Europas bezeichnet. Diese Schlussfolgerung wird durch zahlreiche Berichte von Organen der Vereinten Nationen und des Europarates erhärtet, sowie durch Gerichtsverfahren in mehreren Mitgliedstaaten, darunter vor allem durch den Fall *Ostrava* vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.² Der Roma-Bericht gelangt zu dem Schluss, dass „die EU aufgrund des Versagens der früheren oder gegenwärtigen politischen Maßnahmen zur Beseitigung oder deutlichen Verringerung der Diskriminierungen gegen Roma und Fahrende³ und zur Förderung ihrer Eingliederung in die Gesellschaft die Führung bei bestehenden und neuen politischen Maßnahmen für diese Zielgruppen übernehmen muss.“

„Bildung ist sowohl ein Menschenrecht an sich als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als Recht auf Partizipation ist Bildung das wichtigste Mittel, durch das wirtschaftlich und sozial marginalisierte Erwachsene und Kinder sich aus der Armut befreien und die Möglichkeit zur vollen Teilhabe an ihrer Gemeinschaft erlangen können.“⁴ Erschreckenderweise ist strukturelle Diskriminierung (Segregation und institutionelle Diskriminierung) weit verbreitet und nur sehr schwer abzubauen. Der Roma-Bericht stellte sowohl in den alten als auch in den neuen Mitgliedstaaten extreme Segregationsniveaus fest. Viele sind in unterdurchschnittlichen Schulen oder Klassen konzentriert. Problematisch ist auch, dass eine unangemessen hohe Zahl von Roma-Kindern wegen mangelnder Kenntnisse der Mehrheitsprache oder kulturell voreingenommener psychologischer Tests in „Sonderschulen“ für geistig behinderte Kinder landet. Wohnmuster können auch zu einer hohen Konzentration von Roma in bestimmten Schulen führen, wodurch ihre Integration in „Mainstreamklassen“ oftmals verhindert wird. Der Weg von Roma-Kindern durch die Grundschule ist zu oft von Absentismus, frühzeitigem Schulabbruch und schwachen Leistungen geprägt, ob sie nun in den alten oder den neuen Mitgliedstaaten leben. In manchen Mitgliedstaaten brechen Roma-Mädchen die Schule teils sogar noch früher ab als Jungen.

Selbst wenn sie die Primarschule abschließen, schaffen nur sehr wenige europäische Roma den Übergang zu Sekundarschulen oder Hochschulen. Benachteiligung im Bildungsbereich führt in der Regel dazu, dass Roma-Kinder auch als Erwachsene benachteiligt werden und die schwierigen Umstände, unter denen die meisten Roma schon leben, sich immer weiter fortsetzen. Unterdurchschnittliche Bildung gefährdet ihre effektive Teilhabe an demokratischen Gemeinschaften und schmälert ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt. Für ungebildete Roma-Eltern ist es sehr schwierig, ihren Kindern zu helfen zu lernen und im gleichen Maße an der Gesellschaft teilzuhaben wie Nicht-Roma-Kinder.

Das wichtigste Rechtsinstrument zur Bekämpfung von Diskriminierungen in den Mitgliedstaaten der EU ist die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse (Richtlinie 2000/43/EG, im Folgenden die „RGUR“),

¹ Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission, Referat D3, Europäische Gemeinschaften, 2004. Der Bericht wurde von einem Konsortium verfasst, das aus Focus Consultancy Ltd., dem Europäischen Zentrum für Roma-Rechte und dem European Roma Information Office besteht.

² D. H. und andere gegen die Tschechische Republik, Urteil vom 7. Februar 2006 (im Folgenden: der Fall *Ostrava*).

³ Der Bericht folgt der im Roma-Bericht enthaltenen „Definition“ der Roma-Bevölkerung, die Gruppen abdeckt, welche sich selbst als Roma, Zigeuner, Fahrende, Manouches, Sinti oder anders beschreiben oder als solche betrachtet werden. In diesem Bericht wird der Begriff Roma allerdings sowohl als Adjektiv als auch als Substantiv zur Bezeichnung der „Roma“ benutzt, während „Romanes“ zur Bezeichnung der am häufigsten von diesen Gruppen gesprochenen Sprache verwendet wird. Roma-Bericht, S. 5 und 6.

⁴ Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, *Das Recht auf Bildung (Art. 13)*, 8.12.1999, E/C.12/1999/10. (Allgemeine Kommentare) (im Folgenden: Ecosoc Recht auf Bildung AK), S. 1.

die alle Mitgliedstaaten zu übernehmen und umzusetzen haben. Sie lässt sich jedoch keinesfalls direkt auf die strukturelle Diskriminierung von Roma-Kindern in Schulen anwenden. In diesem Bericht soll untersucht werden, wie die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse benutzt werden kann, um gegen die schulische Diskriminierung von Roma-Kindern anzugehen. Dabei liegt der Schwerpunkt nicht nur auf Diskriminierung durch Einzelpersonen innerhalb des Systems, beispielsweise wenn ein einzelner Lehrer bei der Beurteilung von Hausaufgaben ein Roma-Kind gegenüber einem Nicht-Roma-Kind benachteiligt, sondern er ist viel breiter gefasst: Er liegt auf „struktureller Diskriminierung“. Strukturelle Diskriminierung bezeichnet sowohl Segregation und institutionelle Diskriminierung als auch die diskriminierenden Auswirkungen organisatorischer Verfahren, sei es in Schulen oder in regionalen und nationalen Bildungsbehörden, was Chancengleichheit und beschränkte Wahlmöglichkeiten beinhalten kann. Segregation bezieht sich auf die unfreiwillige physische Trennung zwischen Roma und Nicht-Roma, während institutionelle Diskriminierung sich auf das kollektive, auf unbewusste Vorurteile, Unwissenheit, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotype zurückzuführende Versäumnis einer Organisation bezieht, Roma angemessene und professionelle Dienstleistungen zu erbringen.

Der Bericht stützt sich – auf der Grundlage von Informationen, die 2006 vom Europäischen Netzwerk unabhängiger Experten im Bereich der Nichtdiskriminierung⁵ geliefert wurden – auf Beispiele aus den Mitgliedstaaten. Er geht auch auf Informationen ein, die aus Bulgarien und Rumänien sowie von regionalen und internationalen Organen internationaler Menschenrechtsverträge und Beobachtungsstellen stammen, um die Aufmerksamkeit sowohl auf problematische Situationen als auch auf bewährte Verfahren zu lenken.

Während in Kapitel eins der Kontext geschildert wird, befasst sich Kapitel zwei mit dem persönlichen und materiellen Geltungsbereich der RGUR bezüglich der strukturellen Diskriminierung von Roma-Kindern im Bildungsbereich und mit der Anwendbarkeit der Konzepte der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung – insbesondere auf Minderheitensprachen und integrative Bildung – sowie von Belästigung und Viktimisierung. In diesem Kapitel versuchen die Verfasser, eine komplexe Rechtsdefinition der Roma als ethnische und rassische Minderheitengruppe und der Begriffe Segregation und institutionelle Diskriminierung – die Roma tagtäglich erfahren – zu formulieren.

In Kapitel drei werden die Rechtsinstrumente analysiert, die unter der RGUR zur Bekämpfung von Diskriminierungen verfügbar sind, wobei der Verwendung rassistischer und ethnischer Daten als Beweismittel, der Rolle spezialisierter Gremien und NRO bei der Inangriffnahme der Segregation sowie der Art und Weise, wie positive Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, um der Benachteiligung von Roma im Bildungsbereich entgegenzuwirken, besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Kapitel vier enthält eine Reihe von Schlussfolgerungen. Hier wird dargelegt, dass die RGUR ein einmalig hohes Niveau an Schutz vor struktureller Diskriminierung im Bildungsbereich bietet und ein wirksames Instrument werden könnte, um vor einzelstaatlichen Gerichten und vor dem EuGH gegen Segregation anzugehen.

⁵ In der ersten Hälfte des Jahres 2006 erteilten Experten als Reaktion auf einen Fragebogen über die Segregation von Roma im Bildungsbereich Informationen in Länderberichten. Der vorliegende Bericht greift regelmäßig auf diese Informationen zurück, allerdings ohne Bezugnahme auf die jeweilige Seite in den Länderberichten und Fragebögen. Diese Berichte sind unter folgender Adresse verfügbar: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm#pub

Valerina | 1988

Kapitel I

Kontext

Vor allem wegen der historischen Verfolgung der Roma erheben staatliche Einrichtungen in der Regel keine offiziellen ethnischen Daten über Roma.⁶ Dennoch gibt es eine Fülle von Informationen über die Situation der Roma im Allgemeinen und über die Nachteile, die Roma-Kinder im schulischen Bereich erleiden, im Besonderen. Die Berichte konzentrieren sich auf unterschiedliche Aspekte: von allgemeinen Menschenrechten zu Minderheitsrechten (wie etwa die vom Beratungsausschuss des Europarates zur Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten verfassten Berichte), Antidiskriminierung (von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates) oder Bildungsfragen (Bedarfsbewertung für das „Jahrzehnt der Eingliederung der Sinti und Roma“).

Der Roma-Bericht macht geltend, dass die vom Europäischen Rat von Lissabon vereinbarten quantitativen Ziele „ehrgeizige Ziele sind und ihre Verknüpfung mit Beschäftigung anstatt mit sozialer Gerechtigkeit dazu geführt hat, dass gegenwärtig nur wenig Untersuchungen über den Effekt bildungspolitischer Maßnahmen auf ethnische Minderheiten und insbesondere die Roma verfügbar sind.“⁷ In ihrem ausführlichen Bericht zu dieser Frage gelangt die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) tatsächlich zu dem Schluss, dass „die Gruppe der Roma/Sinti/Zigeuner/Fahrenden in vielen Mitgliedstaaten die verletzlichste Gruppe im Bildungsbereich darstellt.“⁸ Der EUMC-Bericht verschafft einen einheitlichen Überblick über die Bildung von Roma in der EU. Er verlagert den Schwerpunkt von Beschäftigung auf soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte und erklärt schulische Segregation zu einer der wichtigsten Fragen. Bezeichnenderweise erstellt er eine Klassifizierung der Segregationsformen, die in den Mitgliedstaaten am weitesten verbreitet sind.⁹ *Innerschulische* Segregation kann durch die Organisation getrennter Roma-Klassen verursacht werden, in denen nach dem allgemeinen oder einem anspruchslöseren Sonderlehrplan unterrichtet wird – während Nicht-Roma-Klassen nach einem allgemeinen oder viel anspruchsvolleren Lehrplan unterrichtet werden. Über die unterschiedliche Einstellung von Lehrkräften hinaus ist Segregation *innerhalb von Klassen* manchmal auch auf unterschiedliche Niveaus der Lehrplanstandards innerhalb derselben Klasse zurückzuführen. *Interschulische* Segregation wiederum kann drei verschiedenen Quellen entspringen: bestehender regionaler oder Wohnsegregation zwischen ethnischen Gruppen, ungeeigneten oder kulturell tendenziösen psychologischen Tests, die dazu führen, dass nichtbehinderte Kinder in Sonderschulen für geistig behinderte Kinder geschickt werden, und dem Vorhandensein privater Stiftungs- oder Glaubensschulen, die zusätzliche Anforderungen stellen, beispielsweise Zulassungsprüfungen oder Unterrichtsgebühren, von denen Roma-Kinder wegen ihrer sozialen Benachteiligung *de facto* ausgeschlossen sind. *Individuelle Segregation* in Form von angeblichem Hausunterricht – was in manchen alten Mitgliedstaaten im Grunde einem Ausgrenzungsbefehl gleichkommt – wurde von ungarischen Soziologen als zusätzliche Form der Segregation erkannt¹⁰. Natürlich befasst sich dieser Bericht nicht mit vereinzelt Vorfällen, sondern nur mit Situationen von Interesse, die auf einen Trend oder auf Praktiken individueller Segregation innerhalb des Bildungssystems hindeuten.

Während der Segregationsdiskurs in den neuen Mitgliedstaaten stark und allgemein akzeptiert ist, konzentrieren sich die Expertenberichte aus den alten Mitgliedstaaten eher auf Absentismus und Schulabbruch (Vereinigtes Königreich,

⁶ „Obwohl die Mitgliedstaaten detaillierte Bildungsstatistiken für die allgemeine Bevölkerung vorlegen, fehlen eindeutig ethnisch differenzierte Daten über Roma und Fahrende zu Basisindikatoren wie Einschulung und Schulbesuch sowie über schulische Leistungen und Abschlüsse. Im Übrigen ist es möglich, dass die verfügbaren demografischen Daten Roma und Fahrende unzureichend erfassen, vor allem in Fällen, in denen die Gruppenzugehörigkeit durch ethnische oder sprachliche Selbstidentifizierung festgestellt wird, da die mit der Identität von Roma und Fahrenden verbundenen sozialen Stigmata und negativen Stereotype dazu führen können, dass eine Person sich nicht offen mit dieser Gruppe identifiziert. Darüber hinaus sind Bildungsstatistiken wegen der unterschiedlichen Datenerhebungsmethoden, die angewendet werden, und der unterschiedlichen Strukturen der Bildungssysteme nicht direkt zwischen Ländern vergleichbar.“ „Roma and Travellers in Public Education: An overview of the situation in the EU Member States“, Europäische Agentur für Grundrechte, 2006, S. 7, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma_report.pdf

⁷ Siehe Roma-Bericht, S. 1

⁸ Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Jahresbericht 2005, Teil II (EUMC I), S. 68.

⁹ EUMC I, S. 69.

¹⁰ Parallel zur Segregation innerhalb und außerhalb des Primarschulsystems ist eine beträchtliche Zahl von Roma-Kindern praktisch von der Primarbildung ausgeschlossen. Einer im Jahr 2000 in Ungarn durchgeführten umfassenden Untersuchung zufolge wurden drei Prozent der Roma-Schüler zu Hause unterrichtet (magántanuló), verglichen mit gerade mal 0,4 Prozent der Nicht-Roma-Kinder. Zehn Prozent der Roma-Schüler ab 14 Jahren wurden zu Hause unterrichtet, was in den meisten Fällen bedeutete, dass sie überhaupt keinen Unterricht erhielten. Da Eltern Hausunterricht beantragen müssen, haben die Primarschulen viele Roma-Eltern dazu überredet. Siehe Gábor Havas, István Kemény und Ilona Liskó, *Cigány gyerekek az általános iskolában (Zigeuner Kinder in der Primarschule)*, Oktatókutatató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002, S. 163-168.

Portugal und Belgien), auf Fragen im Zusammenhang mit der Anpassung einer „nomadischen Lebensweise“ (Frankreich, Irland und das Vereinigte Königreich) und die unbeabsichtigten Auswirkungen der Wohnsegregation auf die Situation von Roma in der Schule (Portugal, Griechenland und Zypern). In Deutschland, Irland, dem Vereinigten Königreich, Italien und Belgien stellt die Aufnahme zugewanderter Roma-Kinder in den Unterricht eine Herausforderung dar.¹¹ Über die Abschaffung des physisch segregierten Unterrichts hinaus gibt es folglich nach wie vor Probleme im Hinblick auf die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Roma-Kindern im allgemeinen Unterricht.¹² Unterschiede in der Situation der Roma in der EU werden im vorliegenden Bericht als Ausdruck von Problemen unterschiedlicher Natur betrachtet, die jedoch unter das gleiche Rechtskonzept fallen. Während also krasse Formen der Segregation in den neuen Mitgliedstaaten für Ausgrenzungspolitiken charakteristisch sein mögen, weisen Probleme wie vorzeitiger Schulabbruch und schwache Leistungen in den alten Mitgliedstaaten auf strukturelle, institutionelle Diskriminierung hin – selbst wenn sie „für eine rechtliche Einordnung ungeeignet“ scheinen.¹³ Partielle Assimilierung unter diesen Bedingungen toleriert zwar Vielfalt in der Privatsphäre, erwartet jedoch Konformität in der öffentlichen Sphäre.¹⁴

Eine Analyse der Situation in Irland, wo langfristige Bemühungen unternommen wurden, um die Ungerechtigkeiten zu beseitigen, die irische Fahrende in der Vergangenheit erleiden mussten¹⁵, gibt Einblick in noch verbleibende Probleme. Dem irischen Länderbericht zufolge gibt die Frage des Schulbesuchs unter fahrenden Schülern nach wie vor Anlass zur Sorge. In der *Survey of Traveller Education Provision*¹⁶ wurde geschätzt, dass fahrende Schüler in der Primarschule etwa 20 % des Schuljahres fehlten. Diese Zahl stieg in den an die Primarschulen anschließenden Schulen auf ungefähr 50 % des Schuljahres. Verschiedene Faktoren können zu einem solchen Grad des Absentismus führen, zum Beispiel: Probleme der Eltern, wenn die Lebensbedingungen schlecht sind und viele Kinder sich zugleich auf die Schule vorbereiten müssen, und die Tatsache, dass die Eltern die schulische Ausbildung nicht wirklich für wichtig halten und daher von ihren Kindern keinen regelmäßigen Schulbesuch verlangen. Lehrer, die sie zu Hause aufsuchen, berichten, dass Fahrende im Alter zwischen 13 und 16 Jahren in der Familie als Erwachsene betrachtet werden und vieles selbst entscheiden dürfen, unter anderem, ob sie zur Schule gehen wollen oder nicht. Der Bericht *Consultations with Traveller Learners and Parents* bezeichnet die Isolierung innerhalb des Schulsystems als einen Faktor, der zu Absentismus und frühzeitigem Schulabbruch beiträgt. Nach Auffassung „fahrender Eltern“ ist ein interkultureller Ansatz erforderlich, um solche negativen Erfahrungen zu überwinden. Umgekehrt behaupten sie, dass manche Lehrer sehr geringe Erwartungen an ihre Kinder stellen. Die *Erhebung* stellt des Weiteren fest, dass „unregelmäßiger Schulbesuch das Problem zwar verschlimmert, aber nicht vollkommen erklärt, warum diese niedrigen Leistungsniveaus bestehen.“¹⁷

¹¹ Siehe die jeweiligen Länderberichte des Europäischen Netzwerks unabhängiger Experten im Bereich der Nichtdiskriminierung, die in Fußnote 5 erwähnt werden. Wie der italienische Bericht ausführt, sieht das italienische Recht, ähnlich wie das deutsche und irische, „die freie Schulpulassung für die Kinder von Zuwanderern vor, ungeachtet ihres Status. Daher werden auch Kinder mit illegalem Status unter den gleichen Bedingungen zugelassen wie italienische Bürger. Die Eltern zugewanderter Roma-Kinder stoßen demnach auf kein rechtliches Hindernis, wenn sie möchten, dass ihre Kinder die Schule besuchen. Es liegt auf der Hand, dass Zuwanderer mit illegalem Status sich gern möglichst unsichtbar machen, was dem Schulbesuch entgegenstehen kann. Was Roma anbelangt, ist allerdings der Status des illegalen Zuwanderers im Vergleich zu anderen, breiteren sozialen und kulturellen Problemen offenbar nicht der Hauptgrund, der Kinder vom Schulbesuch abhält. In der Regel drängen Sozialbehörden (falls sie nicht allgemein ineffektiv oder überlastet sind) auch zugewanderte Roma-Familien mit illegalem Status, ihre Kinder zur Schule zu schicken.“ In manchen Fällen ist der Zuwandererstatus mit segregiertem Wohnen verbunden.

¹² Dem italienischen Länderbericht zufolge gibt es seit der Abschaffung von *Lacio-Drom*-Klassen im Jahr 1986 keinen Unterricht „nur für Roma“ mehr. Klassen oder Schulen mit 50 % oder mehr Roma-Kindern sind „nach dem aktuellen Informationsstand inexistent. Dennoch ist die Beziehung zwischen der in Italien lebenden Roma-Bevölkerung und dem Bildungssystem sehr problematisch, und die meisten Roma-Kinder gehen nicht zur Schule. Dies ist auf eine Reihe miteinander zusammenhängender Faktoren zurückzuführen, die teils auf dem mangelnden Vertrauen der Roma gegenüber Nicht-Roma-Bildungseinrichtungen und teils auf der Tatsache beruhen, dass sich das Bildungssystem schwer tut, sich auf die besonderen Bedürfnisse von Roma-Kindern einzustellen.“

¹³ Wie in vielen anderen wird auch im italienischen Bericht erklärt, dass sich „die Hindernisse für die volle Eingliederung von Roma-Kindern in Schulen im Gegensatz zum Beispiel zu Fällen segregierten Wohnens“ nicht für rechtliche Einordnung eignen.

¹⁴ Fredman liefert eine Bestandsaufnahme politischer Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus. Sandra Fredman: *Combating racism with Human Rights in Sandra Fredman (ed.) Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001, S. 13.

¹⁵ Unter irischem Recht sind irische Fahrende eine gesonderte ethnische Gruppe.

¹⁶ Irische Erhebung, Inspectorate of the Department of Education and Science, *Survey of Traveller Education Provision*. http://www.education.ie/servlet/blobServlet/insp_survey_traveller_education_provision.pdf

¹⁷ Ibid, p. 74 und Vorwort.

Das Versäumnis verschiedener Akteure innerhalb des Schulsystems, integrativen Unterricht anzubieten, wie auch die geringeren Erwartungen an Roma-Kinder im Vergleich zu Schülern aus Mehrheitsgruppen sind als institutionelle Diskriminierung zu werten. Dies wiederum führt zu Absentismus und frühzeitigem Schulabbruch, d. h. zu einem effektiven Ausschluss von Roma aus der Schule. Selbst wenn kein einziger Lehrer, Sozialarbeiter oder lokaler Entscheidungsträger sich bewusst diskriminierend verhält, kann das Endergebnis dennoch Ausgrenzung sein. Die Erfahrung der Roma in den alten Mitgliedstaaten lässt sich mit dem vergleichen, was weiter oben als individuelle Segregation definiert wurde, wenn auch in einer scheinbar weniger schädlichen Form, wenn auf diese Weise konzeptualisiert. Dies impliziert natürlich nicht, dass Roma-Kinder und/oder -Eltern nicht auch selbst für schwache Leistungen, Absentismus oder frühzeitigen Schulabbruch verantwortlich sein können. Doch diese persönliche Verantwortung muss immer im institutionellen Kontext geprüft werden.

Die Tatsache, dass Roma in Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien und dem Vereinigten Königreich und in vielen der neuen Mitgliedstaaten nur schwache Leistungen erreichen, ist institutionellen Mängeln zuzuschreiben. Das Gleiche gilt für Wohnwagenbewohner in Belgien und den Niederlanden und für Fahrende im Vereinigten Königreich und Irland. Was sich angesichts fehlender Forschungsdaten über die Gründe für die schwächeren akademischen Leistungen sagen lässt, ist, dass „eine Geschichte sozialer Ausgrenzung, Assimilierungstendenzen und eine monokulturelle Orientierung im Unterricht zu Misstrauen gegenüber dem Bildungssystem und zu geringen Erwartungen bezüglich des Nutzens von Bildungsabschlüssen geführt haben.“¹⁸ In vielen Ländern, darunter die Slowakei, Ungarn und Deutschland, fängt der Ausschluss aus dem Sekundar- oder Regelunterricht bereits an, wenn Roma-Kinder die Primarschule beginnen.¹⁹ Kulturell und sprachlich neutrale psychologische Tests werden nicht vorgenommen. Die meisten Roma-Kinder in der Tschechischen Republik können nicht einmal den Primarunterricht in Schulklassen absolvieren, in denen nach dem normalen Lehrplan unterrichtet wird.²⁰

Viele Lehrer und Schulverwalter betrachten Roma als „Störung des normalen Schullebens“.²¹ Die Frage ist natürlich, was unter „normalem“ Schulleben zu verstehen ist – ob Normalität auf den sozialen, sprachlichen und kulturellen Werten der Mehrheit beruht und ob es sich hier letztlich um ein auf das Kind oder auf den Erwachsenen fokussiertes Konzept handelt. Ihre Auffassung vom Wert der Bildung zu kritisieren, bedeutet, Roma für den geringen Grad des Schulbesuchs und die schwachen akademischen Leistungen zu tadeln. Roma-Eltern halten es in der Regel für richtig, dass ihre Kinder zur Schule gehen²², auch wenn manche fürchten, die Schule könnte den Kindern ihre kulturellen Minderheitenwerte und -normen absprechen. „Derart kritische Haltungen gegenüber der Schule als Einrichtung der Mehrheitsgesellschaft müssen allerdings vor dem Hintergrund jahrhundertelanger Diskriminierung und Ausgrenzung – einschließlich schulischer Ausgrenzung –, der brutalen rassistischen Verfolgung durch Mehrheitsgesellschaften“ und der aktuellen Assimilierungspolitiken in allen Ländern der EU gesehen werden.²³

¹⁸ EUMC, Migrants, Minorities and Education, 2005 (EUMC II), S. 68.

¹⁹ Der zweite deutsche Bericht, der unter dem Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFC/SR/II (2005)002) vorgelegt wurde, kommentiert die zuvor geäußerte Sorge des Beratungsausschusses angesichts der Überrepräsentation von Roma-Kindern in Sonderschulen. Er erinnert daran, dass die Statistiken keine Sinti- und Roma-Kinder enthalten. „Es gibt daher keine zuverlässigen statistischen Beweise, die darauf schließen lassen, dass die Teilnahme an Bildung unter dieser Schülergruppe geringer ist. Diese Gruppe hat Zugang zu allen schulischen Einrichtungen und Fördermaßnahmen, die allen anderen Schülern zur Verfügung stehen. Allerdings haben manche Bundesländer berichtet, dass in einzelnen Fällen eine besonders große Zahl von Sinti und Roma allgemeine Sonderschulen besucht.“ (Nr. 301-302).

²⁰ Siehe Cahn, Claude, „The Elephant in the Room – On Not Tackling Systematic Racial Discrimination at the European Court of Human Rights“ – European Anti-discrimination Law Review, Ausgabe 4, November 2006, S. 13.

²¹ EUMC II, S. 68.

²² Obwohl Daten aus Ländern wie der Slowakei und Ungarn zeigen, dass der Mangel an Bildung die Chancen von Roma auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigt, muss sich erstaunlicherweise noch zeigen, ob gegenteilige Trends richtig sind. Tatsächlich unterstreicht der finnische Länderbericht, dass selbst qualifizierte, durch angemessene staatliche Dienste unterstützte Roma häufig wegen der Vorurteile der Arbeitgeber keine geeignete Beschäftigung finden. Länderberichte aus Spanien, Portugal und Frankreich weisen darauf hin, dass die Angst besteht, die Ergebnisse der formellen Bildung ließen sich nicht auf den Arbeitsmarkt übertragen. In diesen Ländern gehen Roma oftmals einem Beruf nach, mit dem sie außerhalb einer formellen Beschäftigung ihren Lebensunterhalt verdienen können.

²³ EUMC II, S. 69.

of their minority cultural values and norms. “However, such critical attitudes towards school as an institution of the majority society have to be seen within the context of centuries of discrimination, exclusion – including exclusion from education – violent racist persecution by majority societies” and recent assimilationist policies all over the EU.²³

Support programmes unable to accommodate minority culture and tackle institutional discrimination have little chance to end exclusion.²⁴ In fact, exclusionary practices, such as harassment and bullying are common in many Member States, and there is frequently an alarming rate of under-reporting.²⁵ Fear of victimisation may prevent many Roma families from effectively challenging the exclusion and segregation of their children in schools.²⁶ As demonstrated by data on early drop-out, Roma girls in Spain and Portugal may suffer multiple discrimination, whereas in Ireland it is Roma boys who might be withdrawn from school at an early stage to help out at home.²⁷

What distinguishes Roma from other protected groups is the extent of poverty and deprivation they suffer, as well as the proportion within this group living in horrendous conditions. Roma settlements in Greece, Bulgaria, Romania, Hungary, Slovakia, Lithuania, the Czech Republic, Italy, Portugal and Spain are features that one would more readily associate with a developing country than the European Union. It is for these reasons that the United Nations Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (hereinafter: CERD) described “the place of the Roma communities among those most disadvantaged and most subject to discrimination in the contemporary world”.²⁸

²⁴ Ibid, S. 69. „Fahrende in Irland haben nach wie vor einen Bildungsrückstand. Dafür wurden verschiedene Gründe angeführt, beispielsweise fehlende Erwartungen seitens ‚Fahrender Eltern‘ und Lehrer, Schüler, die von der Schule genommen werden, um zu Hause mitzuhelfen, mangelnde Berücksichtigung der Kultur der Fahrenden und institutionelle Diskriminierung.“ Ein weiteres Beispiel für solche ums Überleben kämpfende Förderprogramme ist das finnische Beschäftigungsprogramm, das von den Arbeitsagenturen verwaltet wird.

²⁵ Den Länderberichten zufolge ist Belästigung in Finnland, Irland und Griechenland weit verbreitet. In Griechenland wird berichtet, dass sogar Staatsbeamte an der Belästigung mitwirken. Im griechischen Bericht findet sich folgender Vorwurf: „Trotz Bemühungen hat es Ausschlüsse von Roma aus dem Bildungssystem gegeben, während der Staat keinerlei Maßnahmen gegen derartige rassistische Haltungen und Ausschlüsse von Kindern aus dem Bildungssystem, die oftmals von den Beamten lokaler Behörden angeregt oder toleriert werden, ergriffen hat.“ Im Vereinigten Königreich ist Mobbing ein Problem. In Polen wurde ein Lehrer gemeldet, der Roma-Kinder als „schwarze Hunde“ bezeichnet haben soll. In der Tschechischen Republik schikanieren Lehrer und Mitschüler Roma-Kinder. Nach dem italienischen Bericht ist das Bild sehr vielschichtig: „Eine gewisse Isolierung und mangelnde Kommunikation mit anderen Kindern kann sicher ein Problem sein, was sich von systematischer Gewalt nicht mit Sicherheit behaupten lässt.“

²⁶ Wie aus dem irischen Bericht hervorgeht, sind Eltern nicht bereit, gegen rassistisches Verhalten anzugehen, weil sie „selbst negative Erfahrungen mit dem irischen Bildungssystem gemacht haben, und weil sie befürchten, ihre Kinder könnten im Falle einer Beschwerde viktimisiert werden.“

²⁷ Siehe die jeweiligen Länderberichte und EUMC II, S. 69.

²⁸ CERD, Allgemeine Empfehlungen Nr. 27: Diskriminierung gegen Roma, 16.8.2000, Absatz 49.

Stevo | 1979

Kapitel II

Unter der RGUR gegen strukturelle Diskriminierung von Roma-Kindern in der Schule angehen

Dieses Kapitel untersucht den persönlichen und materiellen Geltungsbereich der RGUR bezüglich der strukturellen Diskriminierung von Roma-Kindern im Bildungsbereich und die Anwendbarkeit der Konzepte der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung – insbesondere auf Minderheitensprachen und integrative Bildung – sowie von Belästigung und Viktimisierung. Die RGUR bekräftigt ein weiteres Mal, dass „die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung ein allgemeines Menschenrecht“ ist, und verweist auf eine Reihe internationaler Abkommen, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind.²⁹ Angesichts der Bedeutung, die der EuGH derartigen Verweisen beimisst, geht dieses Kapitel als Orientierungshilfe auf diese Abkommen ein und berücksichtigt auch die aktuelle Rechtsprechung in Bezug auf die Rechte, die in diesen Abkommen verankert sind und in anderen, auf die sich die RGUR nicht bezieht, erweitert werden.³⁰

2. 1. „Rassische oder ethnische Herkunft“ unter der RGUR und die vielschichtige Natur der Roma-Identität – Wer ist abgedeckt?

Die RGUR schreibt vor, „dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf“ (Artikel 2(1)). Das Konzept „Rasse oder ethnische Herkunft“ wird nicht definiert, abgesehen von folgender Erklärung in der Präambel: „Die Europäische Union weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in dieser Richtlinie impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien“.³¹ Dennoch ist dieses Konzept von zentraler Bedeutung für die Definitionen sowohl unmittelbarer als auch mittelbarer Diskriminierung. Demnach liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn „eine Person *aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft*... eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt (Artikel 2(2)(a)), während mittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn „dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, *die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören*, in besonderer Weise benachteiligen können“, es sei denn, diese sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt (Artikel 2(2)(b)). Artikel 4 erlaubt im Übrigen Ungleichbehandlung aufgrund eines „*mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft zusammenhängenden Merkmals*“, wenn das betreffende Merkmal eine wesentliche und entscheidende berufliche Voraussetzung darstellt und es sich um eine angemessene Anforderung handelt. Im gleichen Sinne erlaubt Artikel 5 spezifische Maßnahmen, „*mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden*“. Schließlich wird klargestellt, dass die Staatsangehörigkeit nicht automatisch Teil der Rasse oder ethnischen Herkunft ist, da Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausdrücklich ausgenommen wird (Artikel 3(2)).

Es gibt viele Definitionen von Roma, was die verschiedenen Status in verschiedenen Mitgliedstaaten widerspiegelt. „Viele EU-Mitgliedstaaten haben ethnische Minderheiten, bei denen es sich nicht um Zuwanderer oder Abkömmlinge kürzlich zugewanderter Bevölkerungen handelt, sondern entweder um Einheimische oder um Personen, die sich vor langer Zeit in dem betreffenden Land niedergelassen haben. Manchmal werden diese Gruppen als nationale Minderheiten bezeichnet, dann wieder als autochthone Minderheiten, als Sprachminderheiten oder einfach als ethnische Minderheiten... Der Status dieser Gruppen variiert. Einige sind offiziell anerkannte Minderheiten mit speziellen Rechten und Privilegien, manche haben bestimmte Sprachrechte, und andere haben überhaupt keine speziellen Rechte. Die gleiche Minderheit kann in manchen Ländern offiziell anerkannt sein,

²⁹ Erwägung 3 RGUR.

³⁰ Vor kurzem hat der EuGH erneut bestätigt, dass „Grundrechte fester Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze sind, deren Beachtung das Gericht sicherstellt. Zu diesem Zweck lässt sich das Gericht von den gemeinsamen verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten und von den Leitlinien inspirieren, die durch internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte verfügbar gemacht werden und an denen die Mitgliedstaaten mitgewirkt oder die sie unterzeichnet haben.“ Die Europäische Menschenrechtskonvention ist von besonderer Bedeutung, während der Internationale Pakt über Bürgerrechte und politische Rechte und die Kinderrechtskonvention Instrumente sind, die der EuGH „bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts berücksichtigt“. Der EuGH hat auch festgestellt, dass die Bedeutung der Europäischen Grundrechtecharta in ihrem wesentlichen Ziel liegt, d. h. in der Bekräftigung der „Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergeben“. Das Maß an Schutz, den bestimmte Vorschriften vorsehen, kann vom EuGH überprüft werden. *Europäisches Parlament v. Rat der Europäischen Union* (Rechtssache C-540/03), Urteil des Gerichts vom 27. Juni 2006, Abs. 35-39.

³¹ Erwägung 6 RGUR.

in anderen jedoch nicht (z. B. die Roma).³² Und doch, wie der UN-Menschenrechtsausschuss (HRC) erklärt: „[d]ie Existenz einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit in einem bestimmten Vertragsstaat hängt nicht von einer Entscheidung dieses Staates ab, sondern ist anhand objektiver Kriterien festzustellen.“³³

Es gibt mehrere andere Merkmale, die Roma als Minderheitengruppe einzigartig und den Status der Roma kompliziert machen. Am wichtigsten ist, dass Roma Menschen ohne Vaterland, ohne einen einheitlichen Gesamtstaat und ohne eine gemeinsame Landessprache oder Religion sind. Außerdem sind Roma eine mobile Minderheit. Genau dieses Fehlen einer „nationalen Identität“ führt zu dem ungleichen Status der Roma, wenn man sie mit anderen nationalen Minderheiten vergleicht. Die soziale Verletzlichkeit der Roma ist jedoch nicht das Einzige, was bei einem Vergleich mit Minderheiten, die auf die Unterstützung eines Gesamtstaates zählen können, ins Auge springt. Überdies können nationale Minderheiten im Hinblick auf den Schutz und die Förderung ihrer sprachlichen, religiösen und kulturellen Traditionen in der Regel auch auf einen „verwandten“ Staat zählen oder auf einen anderen als ihren eigenen Staat, mit dem sie starke historische, ethnische oder nationale Beziehungen haben. Beispielsweise können deutschsprachige Minderheiten anderswo in der EU auf Deutschland als verwandten Staat zählen.

Weitere Unterschiede haben sich zwischen Roma, die Bürger eines EU-Mitgliedstaats sind, und denen, die es nicht sind, wie etwa Roma-Asylanten und -Zuwanderer aus Ländern außerhalb der EU, herauskristallisiert. Diejenigen, die in einem bestimmten Mitgliedstaat geboren wurden, dürfen nun frei in andere Mitgliedstaaten fahren. Dies wiederum hat sowohl die Einzigartigkeit als auch die Komplexität ihres Status unterstrichen. Als mobile Minderheit bewegen sie sich in der Regel häufiger von einem Mitgliedstaat zum anderen, möchten ins Bildungssystem aufgenommen werden, wodurch dieses Statusgeflecht noch komplizierter wird.³⁴ Ein klares Problem ist dies in Ländern – wie Frankreich –, wo Roma nicht als ethnische Minderheit mit gesonderten Minderheitsrechten anerkannt, sondern stattdessen administrative Kategorien wie „Fahrende Bevölkerung“ entwickelt werden, die den sozialen Merkmalen aller Roma – den sesshaften ebenso wie den fahrenden – im Endeffekt möglicherweise nicht wirklich entsprechen.³⁵ Auch die griechische und zyprische Rechtskonstruktion der Roma als Mitglieder der (religiösen) Moslemgemeinschaft kann christlichen und nicht türkischsprachigen Roma Gleichbehandlung versagen.³⁶ In Slowenien werden Roma nicht die gleichen Rechte eingeräumt wie anderen, etwa den italienischen und ungarischen Minderheiten. Während also die Strategie für die Bildung der Roma in Slowenien erleichternde Minderheitssprachklassen für Roma vorsieht, haben die italienischen und ungarischen Minderheiten das verfassungsmäßige Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache und das Recht, Bildung zu übernehmen und zu fördern, und zwar sowohl nach der slowenischen Verfassung als auch nach dem Gesetz über die Sonderrechte für Mitglieder der italienischen und ungarischen nationalen Minderheiten im Bereich der Bildung.³⁷

³² EUMC I, p. 57.

³³ UN-Menschenrechtsausschuss: Allgemeiner Kommentar 23, HRI/GEN/1/Rev.7 (12. Mai 2004) Abs. 5.2. Da es im Kontext der Antidiskriminierung eine eigene Definition von ethnischen Minderheiten gibt, geht dieser Bericht nicht auf Fragen im Zusammenhang mit Unterschieden zwischen nationalen und ethnischen Minderheiten ein, die im Kontext der Minderheitenrechte häufig auftreten.

³⁴ Die sprachliche und kulturelle Anpassung zugewanderter Roma aus den neuen Mitgliedstaaten und osteuropäischen Ländern stellt das Vereinigte Königreich, Irland, Belgien, Deutschland und Italien den Berichten zufolge vor große Herausforderungen.

³⁵ Wenn ein nomadischer Lebensstil zum wichtigsten sozialen Merkmal erhoben wird, besteht tatsächlich die Gefahr, dass die nationale Gesetzgebung sesshaften Roma nicht gerecht wird oder sie, was noch schlimmer ist, so behandelt, als seien sie noch immer unterwegs und unfähig, sich an einen sesshaften Lebensstil anzupassen. Dazu der französische Bericht: „Die Sonderbehandlung der Roma-Bevölkerung basiert auf der Verwaltungskategorie der fahrenden Bevölkerung. Da die meisten Sozialrechte auf der Grundlage der Beziehung einer Person mit einem Wohnort verwaltet werden, haben alle Bürger mit einem ‚nomadischen Lebensstil‘ (einschließlich Roma und Nicht-Roma) einen speziellen administrativen Status. *Nichtfahrende Roma werden mit der allgemeinen fahrenden Bevölkerung vermischt, stellen jedoch 80 % dieser Bevölkerung dar.*“

³⁶ In Limassol, Zypern, sprechen Roma-Kinder Türkisch – die Unterrichtssprache an ihrer Schule –, aber sie sprechen auch Kurbetcha, einen Romani-Dialekt. Dem zyprischen Länderbericht zufolge erklärte ein Beamter des Bildungsministeriums: „Der Begriff Roma ist generell akzeptabel als Verweis auf die spezielle Gruppe, doch für die Zigeuner von Zypern dürfte er nicht am besten geeignet sein, was ihre Sprache, ihre kulturelle Identität und ihre besonderen Traditionen betrifft. Ihnen werden Kurse auf Türkisch angeboten, was ihre Muttersprache ist, sowie Förderkurse auf Griechisch, um ihr Niveau anzuheben.“ Die Verfassung erkennt keine „Minderheiten“ an, sondern nur „religiöse Gruppen“, und daher gehören Roma zwangsläufig einer der beiden „Gemeinschaften“ an: Moslems oder Griechen.

³⁷ In der Slowakei ist die Situation ähnlich. Im Gegensatz zu Roma haben Ungarn, die größte ethnische Minderheit (Roma sind die zweitgrößte), die Möglichkeit, in ihrer Unterrichtssprache an Schulen zu lernen.

Im Juli 2005 sah sich der HRC angesichts dieser Situation veranlasst, seine Sorge „über den Unterschied im Status zwischen den so genannten ‚autochthonen‘ (einheimischen) und den ‚nichtautochthonen‘ (neuen) Roma-Gemeinschaften“ zum Ausdruck zu bringen.³⁸

Diese vielschichtige Sicht berücksichtigt alle Aspekte der Roma-Identität. Die historische Diskriminierung, die Roma zu erleiden hatten, ist für diese Identität von besonderer Bedeutung. „Die sozioökonomischen Unterschiede zwischen vielen nationalen Minderheiten und der Mehrheit der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten sind nach wie vor beträchtlich. Dies schafft nicht nur Probleme in Bezug auf Bildung, sondern auch auf andere Aspekte wie Beschäftigung und Wohnen, was wiederum die Bildungssituation dieser Gruppen negativ beeinflusst.“³⁹ Es kann gar nicht genug betont werden, wie sehr sozioökonomische Unterschiede Rassensegregation unterstützen und aufrechterhalten. Tatsächlich ist das Bild der Roma in Europas Gesellschaften untrennbar mit dem von Armut verbunden, was zeigt, dass die Klasse ein fester Bestandteil der rassistischen Diskriminierung von Roma ist.⁴⁰

Es scheint zweifelsfrei festzustehen, dass die RGUR Roma rationae personae abdeckt. Dennoch könnte das Fehlen einer Gemeinschaftsdefinition angesichts der facettenreichen Natur der Roma-Identität Fragen bezüglich der Auslegung aufwerfen. Wenn festgestellt werden soll, ob unmittelbare Diskriminierung vorliegt, ist der Nachweis zu erbringen, dass der Unterschied aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft gemacht wurde. Im Falle der Roma könnte man ins Feld führen, die Ungleichbehandlung sei nicht auf ihre Rasse oder ethnische Herkunft zurückzuführen, sondern auf andere Gründe – ihre soziale Klasse, ihre Staatsangehörigkeit, ihre Kultur, ihre Sprache oder ihr Wohngebiet. Man könnte auch vorbringen, dass Roma keine einheitliche rassistische oder ethnische Gruppe bilden, sondern in verschiedene Untergruppen zerteilt sind – z. B. auf Basis ihrer Sprache oder Religion –, sodass die Diskriminierung nicht aufgrund ihrer Roma-Identität erfolgt, sondern aus anderen Gründen, die nichts mit ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft zu tun haben. Von besonderer Relevanz ist dies für mittelbare Diskriminierung, bei der es oft notwendig ist, Gruppen zu bezeichnen, um einen Vergleichsbestand zu schaffen. Um solchen Argumenten entgegenzutreten, ist es unerlässlich, dass die in der RGUR enthaltene Definition von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft das gesamte Spektrum der sozialen Merkmale berücksichtigt, die ihre Identität ausmachen, einschließlich Kultur, Sprache, Wohngebiet, sozialer Klasse und historischer Ausgrenzung. Dies bedeutet, dass die Diskriminierung von Roma, ob unmittelbar oder mittelbar, ganz richtig als Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft für die Zwecke der RGUR interpretiert wird und nicht als Diskriminierung aus Gründen, die von ihr nicht abgedeckt sind.

Diese vielschichtige Sicht berücksichtigt alle Aspekte der Roma-Identität. Die historische Diskriminierung, die Roma zu erleiden hatten, ist für diese Identität von besonderer Bedeutung. „Die sozioökonomischen Unterschiede zwischen vielen nationalen Minderheiten und der Mehrheit der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten sind nach wie vor beträchtlich. Dies schafft nicht nur Probleme in Bezug auf Bildung, sondern auch auf andere Aspekte wie Beschäftigung und Wohnen, was wiederum die Bildungssituation dieser Gruppen negativ beeinflusst.“⁴¹ Es kann gar nicht genug betont werden, wie sehr sozioökonomische Unterschiede Rassensegregation unterstützen und aufrechterhalten. Tatsächlich ist das Bild der Roma in Europas Gesellschaften untrennbar mit dem von Armut verbunden, was zeigt, dass die Klasse ein fester Bestandteil der rassistischen Diskriminierung von Roma ist.⁴²

³⁸ Der HRC hat empfohlen, dass „der Vertragsstaat überlegen sollte, Diskriminierung auf Grund des Status in der Roma-Minderheit abzuschießen und der gesamten Roma-Gemeinschaft einen diskriminierungsfreien Status zu verleihen“. Abschließende Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses: Slowenien. 25.7.2005, CCPR/CO/84/SVN, S. 16.

³⁹ [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_\(MONITORING\)/2._Monitoring_mechanism/Chart_sigs_rats.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/2._Monitoring_mechanism/Chart_sigs_rats.asp#TopOfPage)

⁴⁰ Liste der Erklärungen in Bezug auf Vertrag Nr. 157, Stand per 3.7.2006
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=157&CM=8&DF=08/02/05&CL=ENG&VL=1>

⁴¹ EUMC II, S. 68.

⁴² Am klarsten wurde dies von Soziologen bestätigt, z. B. in Ungarn, wo die Segregation von Roma-Kindern in der Primarbildung häufig auf nationaler Ebene untersucht wird. Siehe Gypsy Children in Primary Schools, S. 80. In Italien, Griechenland und Zypern erhalten Roma zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Einschulung, während anderswo, etwa in Ungarn, anekdotische Beweise zeigen, dass sogar der Kauf von Schuhen und Kleidung, die Roma-Kinder für den Schulbesuch brauchen, für manche Eltern ein unüberwindbares Hindernis darstellt.

Ebenso wie die sozialen und kulturellen Aspekte der Roma in der Definition für die Zwecke der RGUR zu berücksichtigen sind, muss auch die enge Interaktion zwischen ethnischer Herkunft und Rasse anerkannt werden. Tatsächlich unterscheiden sich Roma aufgrund ihres „doppelten Schutzstatus“ als sowohl rassische als auch ethnische Gruppe von anderen Minderheiten in Europa, die unter die RGUR fallen. Roma lediglich als rassische Minderheit aufgrund ihrer Hautfarbe zu behandeln, würde bedeuten, ihre historische Präsenz in den Mitgliedstaaten und ihre Beziehungen mit ihnen zu leugnen und ihnen folglich den Schutz als ethnische Minderheit zu verweigern. Würden sie andererseits nur als ethnische Minderheit behandelt, so würde ihnen der Schutz aufgrund ihrer Hautfarbe verweigert, die sie von der Mehrheit der einheimischen ethnischen Minderheiten in den Mitgliedstaaten unterscheidet und ein Merkmal darstellt, das das Ausmaß der Diskriminierung, der sie ausgesetzt sind, noch verschärfen kann. Angesichts von Argumenten, die dazu führen können, dass man Diskriminierung verharmlost, indem man den Spielraum für Rechtfertigungen wegen Gründen, die nicht als den Roma zugeschriebene Merkmale wahrgenommen werden, erweitert, ist es von entscheidender Bedeutung, alle sozialen Merkmale als festen Bestandteil der Roma als rassische Gruppe zu behandeln.⁴³ Stattdessen sollte sich die Gemeinschaftsdefinition an das inländische Recht halten, wie die Definition, die das House of Lords im Vereinigten Königreich in *Mandla v Lee*⁴⁴ gegeben hat, oder sogar ähnliche Definitionen im Verfassungsrecht von Mitgliedstaaten wie etwa Polen, Deutschland und Lettland, die unterstreichen, dass eine lange gemeinsame Geschichte, kulturelle Tradition, gemeinsame geografische Herkunft oder Abstammung, gemeinsame Sprache, gemeinsame Religion usw. durchweg wesentliche Merkmale einer ethnischen Gruppe – einschließlich der Roma sind.

Eine gewisse Anerkennung dieser facettenreichen Definition kommt in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (ECtHR) in *Beard v. das Vereinigte Königreich* zum Ausdruck, in der er folgende Bemerkung machte: „Der Gerichtshof betrachtet die Tatsache, dass die Antragsteller in ihrem Wohnwagen leben, als festen Bestandteil ihrer ethnischen Identität als Zigeuner, der die lange Tradition dieser Minderheit, ein ‚nomadisches Leben‘ zu führen, widerspiegelt. Dies gilt, obwohl viele Zigeuner unter dem Druck der Entwicklung und verschiedener Maßnahmen oder aus freiem Willen kein völlig nomadisches Leben mehr führen und sich zunehmend für lange Zeiträume an einem Ort niederlassen, um beispielsweise die Schulausbildung ihrer Kinder zu erleichtern. Maßnahmen, mit denen das Abstellen des Wohnwagens der Antragsteller beeinträchtigt wurde, hatten daher nicht nur Auswirkungen auf das Recht auf die Achtung des Heims. *Sie haben auch ihre Fähigkeit beeinträchtigt, ihre Identität als Zigeuner aufrechtzuerhalten und ihr Privat- und Familienleben im Einklang mit dieser Tradition zu führen.*“⁴⁵

Die facettenreiche Definition, die hier befürwortet wird, ist besonders wichtig bei der Behandlung möglicher Ungleichbehandlungen zwischen autochthonen und nicht autochthonen Roma aufgrund einheimischer Gesetzgebung. Wo Roma Bürger anderer EU-Länder sind, sind sie vor Diskriminierung geschützt, wenn sie aus Gründen der Beschäftigung, Erbringung von Dienstleistungen usw. in der EU herumreisen. Wenn also ein bestimmter Mitgliedstaat nur Roma, die seine Bürger sind, Unterricht in ihrer Minderheitensprache zugesteht, wird er unter dem Gemeinschaftsrecht Roma aus anderen Mitgliedstaaten die gleiche Behandlung gewähren. Doch Roma, die keine EU-Bürger sind, werden ebenfalls unter der RGUR geschützt, denn auch wenn Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit eine rechtmäßige Ausnahme unter Artikel 3(2) der RGUR darstellt, wird hier dargelegt, dass die Verweigerung von Minderheitsrechten wie Sprachunterricht für Roma, die nicht Bürger des betreffenden Landes sind, eine Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft und nicht ihrer Staatsangehörigkeit darstellt.

⁴³ Wie Schiek darlegt: „Wenn es verschiedene Kategorien von Merkmalen gibt, aufgrund deren Diskriminierung verboten ist, kann dies Unterschiede zwischen verschiedenen Diskriminierungsverboten rechtfertigen. Es scheint logisch, dass Unterscheidungen aufgrund von zugeschriebenem Anderssein nicht sehr einfach zu rechtfertigen sind. Daher ist unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse oder des Geschlechts nicht zu rechtfertigen, es sei denn“ für die Zwecke positiver Maßnahmen. „Wenn fragwürdige Kriterien mit echten Unterschieden verbunden sind, liegen die Dinge anders.“ Dagmar Schiek A new framework on equal treatment of persons in EC law?, 8/2002 E. L. J., S. 304, S. 310.

⁴⁴ *Mandla v. Lee*, [1983] IRLR 209.

⁴⁵ *Beard v. the United Kingdom*, Antrag Nr. 24882/94, Abs. 84.

Die Minderheitensprache zu sprechen ist ein Schlüsselaspekt der Roma-Ethnizität und fällt daher unter die Definition der „Rasse oder ethnischen Herkunft“ für die Zwecke der RGUR. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass Roma im Gegensatz zu vielen anderen nationalen und ethnischen Minderheiten keinen eigenen Nationalstaat haben, der ihr Recht auf Unterricht in ihrer Muttersprache gewährleisten könnte. Da der Diskriminierungsgrund die ethnische Herkunft und nicht die Staatsangehörigkeit ist, sollte der relevante Vergleich nicht zwischen Bürgern (einschließlich Roma-Bürgern) und Nicht-Bürgern (einschließlich Roma-Nicht-Bürgern) angestellt werden, wobei Letztere auch Nicht-Bürger umfassen, die die Mehrheitssprache sprechen. Man kann also nicht behaupten, dass nicht autochthone Roma nicht diskriminiert werden, nur weil anderen Nicht-Staatsangehörigen Leistungen wie Unterricht in der Minderheitensprache verweigert werden. Wenn andere nationale oder ethnische Minderheiten nachweisen könnten, dass ihre Sprache Teil ihrer Ethnizität und nicht ihrer Staatsangehörigkeit ist, dann könnten auch sie Klage wegen Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft erheben.

Dies zeigt, dass die breitere Definition auch für die korrekte Festlegung der relevanten Vergleichsperson wichtig ist. Die Vergleichsperson braucht nicht unbedingt ein Mitglied der vorherrschenden Gruppe zu sein. Vielmehr kann die relevante Vergleichsperson auch ein Mitglied einer anderen nationalen Minderheit sein, die im Hinblick auf die ganze Reihe sozialer Merkmale ähnlich definiert wird. Das bedeutet, dass Roma in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat einer nationalen Minderheit eine spezifische positive Behandlung gewährt, vorbringen könnten, eine weniger positive Behandlung zu erfahren als eine geeignete Vergleichsperson, wenn ihnen nicht die gleiche Fürsorge zuteil wird. Wenn also ein Mitgliedstaat Maßnahmen für die kulturellen, sozialen und sprachlichen Bedürfnisse anderer Minderheiten vorsieht, sollte er dies auch für Roma tun.

Diese facettenreiche Definition hat auch wichtige Folgen für die Definition von Gleichbehandlung an sich. Sie zeigt, dass die Gleichbehandlung der Roma, gleichwertig mit der Mehrheitsbevölkerung, alle Aspekte einer wahrgenommenen oder eigenen Identität betreffen und alle relevanten „sozialen Merkmale“ umfassen sollte. Da die „Rasse an sich ein soziales Konstrukt ist, das ideologische Versuche widerspiegelt, Domination zu rechtfertigen, und sehr stark auf dem sozialen und historischen Kontext beruht“, kann Gleichbehandlung für Roma nicht als dasselbe angesehen werden wie das Recht auf Gleichheit der Behandlung, denn letzteres erhebt die Mehrheitskultur, indem sie einfach davon ausgeht, dass sie allgemeingültig und neutral ist.⁴⁶ Wenn Roma nicht auf eine Art und Weise definiert werden, die ihre „sozialen Merkmale“ berücksichtigt, kann die „Grundvoraussetzung der Gleichbehandlung als Menschenrecht, dass alle Menschen trotz ihrer Unterschiede gleich sind“, nicht erfüllt werden.⁴⁷ Tatsächlich wurde beispielsweise im Fall der geschlechtsspezifischen Diskriminierung behauptet, die Auffassung von Gleichbehandlung als Gleichheit habe die männliche Norm institutionalisiert.⁴⁸ „Was ethnische Diskriminierung anbelangt, wird die Tendenz formeller Gleichbehandlungsprinzipien zu weiterer Assimilierung“ unterstrichen. Eine Definition der Roma, die all ihren „sozialen Merkmalen“ gebührend Rechnung trägt, könnte diesen Tendenzen fraglos entgegenwirken und den Weg zur Anwendung eines substanziellen Gleichbehandlungsprinzips ebnen, das zu einer integrativen Gesellschaft führt.⁴⁹ Besonders drängend ist die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Anwendung der RGUR alle „sozialen Merkmale“ in den Begriff „Rasse oder ethnische Herkunft“ einbezieht, im Bildungsbereich, wo die Segregation von Roma-Kindern ohne die Achtung der Minderheitensprache und -kultur nie enden wird. Würde die RGUR derart interpretiert, dass sie die Anwendung einer verstümmelten Definition der Roma zulässt, würde dies ihr Potenzial ernsthaft beeinträchtigen.

Für einen Roma, der gewisse kulturelle Traditionen aufrecht erhält, Romanes spricht und ein nomadisches Leben führt, wäre es zweifellos schwieriger, sich in institutionelle Mehrheitsstrukturen einzufügen, als für einen Roma, der lediglich bestimmte kulturelle Traditionen beibehalten hat, aber die Mehrheitssprache spricht und sesshaft

⁴⁶ Sandra Fredman: Combating racism with Human Rights in Sandra Fredman (ed.) Discrimination and Human Rights: The Case of Racism, Oxford University Press, 2001, S. 9-12. Bezeichnenderweise bringt Fredman dieses Argument in Bezug auf die aktuelle Auslegung von Brown v. Board of Education vor.

⁴⁷ Schiek, S. 304

⁴⁸ Sandra Fredman, Women and the Law, Clarendon Press, 1997, S. 183-197.

⁴⁹ Schiek, S. 304-305.

ist. Je mehr soziale Merkmale Roma also beibehalten, umso härter treffen sie strukturelle Diskriminierung und Assimilierungsmaßnahmen.⁵⁰ Öffentlicher Unterricht, der auf der Kultur und Einstellung der Mehrheit basiert, bedeutet für Roma einen von institutioneller Seite programmierten Misserfolg. Die Verwendung der facettenreichen Definition von Roma macht es möglich, zu zeigen, dass Versuche, Roma an die Mehrheitsnorm anzupassen, selbst eine Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft darstellen, da sie Roma aufgrund ihrer sozialen und kulturellen Merkmale weniger günstig behandeln. Diese Verbindung hat nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Minderheitsrechte Einfluss auf die Behandlung von Roma – d. h. sie von anderen nationalen und ethnischen Minderheiten zu unterscheiden, deren sozialen Merkmale und soziale Klasse sich einfacher an die Mehrheitsnorm anpassen –, sondern auch unter einem pädagogischen Gesichtspunkt.

Gleichermaßen entscheidend ist es, sicherzustellen, dass die Behandlung von Roma in Schulen der facettenreichen Natur der Definition entspricht, einschließlich ihrer ethnischen, rassischen und sozioökonomischen Merkmale. Es ist fraglich, ob auf Rasse basierende Programme zur Bekämpfung schulischer Segregation ohne ein soziales Element erfolgreich sein können, was nahe legt, dass die Berücksichtigung sozialer Merkmale eine Schlüsselrolle im Kampf gegen rassistische Ungleichbehandlung spielen sollte.⁵¹ Die Probleme im Zusammenhang mit der Bildung von Roma entsprechen zu einem guten Teil jenen, die in der Regel die Kinder armer Familien betreffen. Daher besteht die Gefahr, dass es mit Verfahrensweisen, die lediglich Multikulturalismus und/oder Elemente der Roma-Kultur beinhalten, nicht gelingt, auf die Bedürfnisse der Mehrheit der Roma einzugehen und den Weg für integrativen Unterricht zu ebnen.⁵² Roma in erster Linie als zu einer sozialen Klasse gehörig zu behandeln, wird ihnen daher keine Gleichbehandlung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft garantieren, während eine auf letzteres Merkmal fokussierte Behandlung der Roma die massiven Hindernisse umgeht, mit denen sie als Mitglieder einer bestimmten sozialen Klasse konfrontiert sind.⁵³ Im Übrigen könnten Maßnahmen zur Förderung der Rechte ethnischer Minderheiten, sofern nicht sowohl die ethnische Herkunft als auch die Rasse in die Definition einbezogen werden, sehr leicht mit dem Grundprinzip der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse in Konflikt geraten.⁵⁴ Da keine dieser Fragen einfach nur durch staatliche Zurückhaltung gelöst werden kann, stecken Mitgliedstaaten von Irland über Schweden bis zur Slowakei seit einiger Zeit in dem langwierigen Prozess fest, positive Aktionen und Maßnahmen zu entwickeln, die die Bedürfnisse von Roma auf so vielen verschiedenen Ebenen wie möglich angehen.

Internationale, von den Mitgliedstaaten ratifizierte Verträge, wie etwa das Internationale Übereinkommen für die Beseitigung aller Art von Rassendiskriminierung (ICERD), sind bei der Entwicklung einer Definition von Roma für die Zwecke des Gemeinschaftsrechts ebenfalls wichtig. Die ICERD-Definition von Rassendiskriminierung beinhaltet „jedwede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aus Gründen der *Rasse, Hautfarbe, Abstammung bzw. nationalen oder ethnischen Herkunft* einer Person, die zum Ziel oder zur Folge hat,

⁵⁰ Obwohl Romanes eine in weiten Teilen Europas gesprochene Minderheitensprache ist, gibt es eine große Zahl von Roma, die sie nicht mehr sprechen. In manchen Ländern sprechen Roma andere Minderheitensprachen als Romanes (Russisch, Türkisch und eine archaische Form von Rumänisch), etwa in den baltischen Staaten, Zypern, Griechenland, Bulgarien und Ungarn. Andererseits sind in Zypern, Griechenland und Bulgarien viele Roma Moslems.

⁵¹ Siehe oben, Fußnote 43.

⁵² Judit Szőke, A hátrányos helyzetű tanulók integrációját támogató HEFOP 2.1., A központi program: A fejlesztés alapvetései, irányultsága (Operationelles Programm Humanressourcen 2.1 zur Unterstützung der Eingliederung sozial benachteiligter Studenten, das Hauptprogramm: Grundlagen und Ziele der Entwicklung).

⁵³ Obwohl die Gesetzgebung in allen Mitgliedstaaten auf diese Fragen eingeht, hängen manche Maßnahmen eher mit sozialen und andere eher mit auf Rasse und ethnischer Herkunft basierenden Bedürfnissen zusammen. In Frankreich zum Beispiel werden nichtfahrende Roma mit der allgemeinen fahrenden Bevölkerung verschmolzen, obwohl sie 80 % dieser Bevölkerung ausmachen. Roma als soziale Klasse zu behandeln und die Bereitstellung von Unterricht in der Minderheitensprache zu verweigern, könnte sich auf ihre akademische Leistung auswirken. In Griechenland werden „Roma-Schüler nicht systematisch in Schulregistern registriert, und manche Schulen haben berichtet, dass sie sich lediglich einschreiben, um die Unterrichtsbeihilfe in Höhe von jährlich 300 EUR zu kassieren.“ Wie dem auch sei, ihre Minderheitskultur und -sprache sind jedenfalls nicht im gleichen Maße garantiert wie die der türkischen Minderheit.

⁵⁴ Wie etwa Klassen für irische Fahrende in Irland oder Klassen der Stufe null, die den Berichten zufolge eingerichtet werden, um den Bedarf an Unterricht in der Minderheitensprache in der Slowakei und Bulgarien zu erfüllen.

dass 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.“ Dies ist nicht nur deshalb von Bedeutung, weil die Definition es überflüssig macht, zwischen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, ethnischen Herkunft oder Rasse zu unterscheiden. Überdies bedeutet die Tatsache, dass die Definition ausdrücklich auf die Auswirkung jeder relevanten Unterscheidung auf das Genießen von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens verweist, dass sie alle „sozialen Merkmale“ der Roma umfassen kann, wodurch es unumgänglich wird, das substanzielle Gleichbehandlungsprinzip anzuwenden. Die Definition ist auch deshalb wichtig, weil sie anerkennt, dass die Kategorien Hautfarbe und Abstammung nicht an sich sozial relevant sind. Erst die Wahrnehmung der Mehrheit macht sie dazu. Rasse wird als Kategorie anerkannt, die auf „Einzelpersonen abhängig von ihrem Aussehen angewendet wird, wobei die Hautfarbe ein wichtiges, aber *nicht das einzige* unterscheidende Merkmal darstellt.“⁵⁵ Während also bei der Definition von Roma als rassische Minderheit die Tatsache hervorgehoben wird, dass sich ihr Aussehen deutlich von dem der Mehrheit der Europäer unterscheidet, zeigt sich in dem Moment, wo ihr Unterschied als letztlich auf Wahrnehmung basierend beschrieben wird, dass ihre sozialen Merkmale außerhalb ihrer Kontrolle sind. Im Gegensatz zu einer Definition, die den Schwerpunkt auf die Entscheidung einer Einzelperson für die Zugehörigkeit zu einer nationalen und ethnischen Minderheit legt, beinhaltet diese Definition Roma-Sprache, -Kultur usw. als Zuschreibungen. Es stellt sich in der Tat die Frage, ob einzelne Roma überhaupt die Wahl haben, diese sozialen Merkmale aufzugeben oder nicht.⁵⁶ Im Hinblick auf die Mehrheitskinder in Europa würde man eine solche Frage sicher nicht stellen. Es wird argumentiert, dass „der unlösliche Zusammenhang zwischen dem Konzept der Rasse und Strukturen der Domination dort, wo der Begriff ethnische Herkunft ausschließlich mit Minderheiten verbunden wird, besonders klar zutage tritt. Die dominierende Gruppe betrachtet sich selbst nicht als ethnische Gruppe, sondern als die Verkörperung universeller Werte. Alle anderen Gruppen können daher als anders bezeichnet werden, wobei anders abweichend bedeutet und folglich eine weniger günstige Behandlung rechtfertigt.“⁵⁷ Die Unterscheidung zwischen Rasse, Religion, Sprache und kulturellen Traditionen war nicht immer ein gesetzlicher Automatismus, während Rasse im Wesentlichen nicht automatisch zur Bezeichnung der Hautfarbe herangezogen wurde.⁵⁸

In den Mitgliedstaaten wurden nur wenige Versuche unternommen, die facettenreiche Natur der Roma umfassend zu berücksichtigen. Während in Frankreich verschiedene Bemühungen darauf abzielen, Unterricht für die „fahrende Bevölkerung“ – bei der es sich zu 80 % um sesshafte Roma handelt – bereitzustellen, werden keine speziellen Maßnahmen ergriffen, um diesen Unterricht in der von ihnen gesprochenen Minderheitensprache anzubieten.⁵⁹ Bevor sie vor englischen Gerichten gewannen, mussten Fahrende im Vereinigten Königreich jahrzehntelang für die Beibehaltung ihrer nomadischen Lebensweise kämpfen. Die Weigerung, dieses inhärente Merkmal

⁵⁵ Schiek, S. 309.

⁵⁶ Für manche Roma und Fahrende ist „Nomadentum eine Lebensweise, für andere ist es eine Denkweise“. Sarah Spencer, *Gypsies and Travellers: Britain's forgotten minority*, 4/2005 EHRLR. Wenn man darüber nachdenkt, ob „Fahren“ tatsächlich ein gewähltes Merkmal ist, sollte man vielleicht daran denken, was ein Fahrender sagte, als er die Aussicht beschrieb, in einem Haus zu leben: „Es ist, als würde man einen Vogel in der freien Natur vom Baum fangen und in einen Käfig sperren – es ist nicht mehr dein Leben.“ P. Niner, *The Provision and Condition of Local Authority Gypsy and Traveller Sites in England* (ODPM, 2002).

⁵⁷ Sandra Fredman: *Combating racism with Human Rights* in Sandra Fredman (ed.) *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001, S. 11.

⁵⁸ In seiner Beratenden Stellungnahme vom 31. Juli 1930 bezüglich der griechisch-bulgarischen Gemeinschaften (Stellungnahme Nr. 17) erklärte der Ständige Internationale Gerichtshof, dass „eine (Minderheits-)gemeinschaft eine Gruppe von Personen ist, die in einem bestimmten Land oder einem bestimmten Ort leben, eine Rasse, Religion und Sprache sowie eigene Traditionen haben und durch diese gemeinsame Rasse, Religion und Sprache und die gemeinsamen Traditionen in einem Gefühl der Solidarität vereint sind, um ihre Traditionen aufrechtzuerhalten, ihre Form der Religionsausübung zu bewahren, die Bildung und Erziehung ihrer Kinder im Einklang mit dem Geist und den Traditionen ihrer Rasse sicherzustellen und sich gegenseitig zu unterstützen.“

⁵⁹ Dem französischen Länderbericht zufolge: „Da die meisten sozialen Rechte auf der Basis der Verbindung der betreffenden Person mit einem Wohnort gehandhabt werden, haben alle Bürger mit einer nomadischen Lebensweise (Roma und Nicht-Roma) einen speziellen administrativen Status. Nichtfahrende Roma werden mit der allgemeinen fahrenden Bevölkerung verschmolzen, stellen aber 80 % dieser Bevölkerung dar. Um ihre nomadische Lebensweise zu berücksichtigen, wurden im staatlichen Bildungswesen in Frankreich eine Reihe gezielter Maßnahmen eingeführt, die tatsächlich eine Fokussierung auf fahrende Kinder bewirken.“

zu berücksichtigen, hat sich auf die Bildung ihrer Kinder ausgewirkt. Im Übrigen hat es der ECtHR mehrfach⁶⁰ abgelehnt, einen Zusammenhang zwischen der Verweigerung einer Baugenehmigung und der Verweigerung des Rechts auf Zugang zu Bildungseinrichtungen festzustellen.

Es ist also umso wichtiger, dass die RGUR eine facettenreiche Definition vorsieht. Dies würde die Voraussetzungen für eine „autonome und einheitliche Auslegung“ der Begriffe Rasse und ethnische Herkunft für Roma und andere Minderheiten in der EU schaffen, was auch in einem aktuellen Urteil in Chacón Navas befürwortet wird.⁶¹ Hier wurde der EuGH vom spanischen Richter angerufen, um das Konzept Behinderung zu interpretieren. Ähnlich wie Rasse und ethnische Herkunft in der RGUR wird Behinderung in der Rahmenrichtlinie zur Beschäftigung nicht definiert⁶², und sie enthält auch keinen Verweis auf die Definition von Behinderung in den Gesetzen der Mitgliedstaaten. Der EuGH erklärte:

„Aus den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts wie auch des Gleichheitsgrundsatzes ergibt sich jedoch, dass den Begriffen einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die für die Bestimmung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, normalerweise in der gesamten Gemeinschaft eine autonome und einheitliche Auslegung zu geben ist, die unter Berücksichtigung des Zusammenhangs der Vorschrift und des mit der betreffenden Regelung verfolgten Zieles zu ermitteln ist (vgl. u. a. Rechtssache 327/82, Ekro, [1984] ECR 107, Abs. 11, und Rechtssache C 323/03, Kommission/Spanien, [2006] ECR I 2161, Abs. 32).“⁶³

2.2. Materieller Geltungsbereich

Gemäß Artikel 3(1)(g) RGUR „gilt diese Richtlinie im Rahmen der auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen, in Bezug auf (...) Bildung.“ Wie aus dieser Bestimmung hervorgeht, ist das Bildungsniveau, auf das die RGUR anzuwenden ist, weder genau angegeben noch beschränkt.⁶⁴ Daher reicht es zu sagen, dass alle Arten der Bildung abgedeckt sind, von der Vorschule über die Hochschule, Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung (ausdrücklich in Artikel 3(1)(b) erwähnt), bis hin zum formellen oder informellen, öffentlichen oder privaten Unterricht. Letzteres wird durch den Verweis in Artikel 3 auf die „öffentlichen und privaten Bereiche“ besonders bekräftigt. Dass der Privatsektor abgedeckt ist, könnte für die neuen Mitgliedstaaten, in denen die nach dem politischen Wechsel eingerichteten Systeme zum Schutz von Menschenrechten sehr stark auf öffentliche Einrichtungen fokussiert sind, von Bedeutung sein.

An Stelle detaillierter normativer Vorschriften in der RGUR können die Bestimmungen und die Rechtsprechung internationaler, von den Mitgliedstaaten ratifizierter und in der Präambel erwähnter Verträge⁶⁵, wie etwa der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: ICESCR), Orientierungshilfe im Hinblick auf die Bedeutung und den Inhalt von „Bildung“ für die Zwecke von Artikel 3.1(g) der RGUR geben. Artikel 13(2) ICESCR wird dahingehend ausgelegt, dass er das Recht auf Bildung garantiert, die in all ihren Formen und auf allen Ebenen die folgenden miteinander verbundenen und entscheidenden Komponenten beinhaltet (das 4A-Schema):⁶⁶

⁶⁰ Buckley v. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 25. September 1996, Chapman, Coster, Lee und Jane Smith, Urteile vom 18. Januar 2001.

⁶¹ Rechtssache C 13/05, Sonia Chacón Navas v. Eures Colectividades SA, Urteil vom 11. Juli 2006.

⁶² Richtlinie des Rates 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

⁶³ Rechtssache C 13/05, Abs. 40.

⁶⁴ An anderer Stelle wird das Bildungsniveau, auf das sie anwendbar ist, durch das Gemeinschaftsrecht ausdrücklich beschränkt. Beispielsweise sieht Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 ausdrücklich Folgendes vor: „Die Kinder eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist oder beschäftigt gewesen ist, können, wenn sie im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats wohnen, unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen“. Der EuGH hat Artikel 12 hinsichtlich der Art von Kursen, die er abdeckt, und in Bezug auf die Bedeutung, die „zu Kursen zugelassen“ zugewiesen wird, großzügig ausgelegt, um Beihilfen und andere Vereinfachungsmaßnahmen einzubeziehen. Siehe P. Craig und G. de Búrca, EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford, 2003.

⁶⁵ Erwägung 3 RGUR.

⁶⁶ Ecosoc, Das Recht auf Bildung AK (weiter oben in Fußnote 4 erwähnt), S. 6.

- (a) Availability bzw. die Verfügbarkeit von Bildung – Funktionierende Bildungseinrichtungen und -programme müssen in ausreichender Menge verfügbar und mit den notwendigen materiellen Bedingungen, qualifizierten und angemessen entlohten Lehrkräften, Lehrmaterial und ganz allgemein mit Einrichtungen wie Bibliothek, Computereinrichtungen und Informationstechnologie ausgestattet sein.
- (b) Accessibility bzw. die Zugänglichkeit von Bildung – Bildungseinrichtungen und -programme müssen jedem zugänglich sein, ohne Diskriminierung. Zugänglichkeit hat drei sich überschneidende Dimensionen: Nichtdiskriminierung, physische Zugänglichkeit und wirtschaftliche Zugänglichkeit, d. h. Bildung muss nicht nur innerhalb der sicheren physischen Reichweite liegen oder mithilfe moderner Technologie zugänglich sein, sie muss auch für alle erschwinglich sein.⁶⁷
- (c) Acceptability bzw. die Eignung von Bildung – Form und Gehalt der Bildung, einschließlich Lehrpläne und Lehrmethoden, müssen für Studenten und gegebenenfalls auch für Eltern geeignet sein (z. B. relevant, kulturell angemessen und von guter Qualität).
- (d) Adaptability bzw. die Anpassbarkeit von Bildung – Bildung muss flexibel sein, sie muss sich an die Bedürfnisse sich verändernder Gesellschaften anpassen und den Bedürfnissen der Studierenden in unterschiedlichen sozialen und kulturellen Milieus gerecht werden.

Entscheidend ist, dass das 4A-Schema verlangt, dass Gleichbehandlung in Bezug auf materielle Bedingungen, aber auch inhaltlich sichergestellt wird, und zwar durch die Bereitstellung geeigneter Lehrpläne und Lehrmethoden, die flexibel sein müssen, um unterschiedlichen kulturellen und sozialen Bedürfnissen zu entsprechen. Dies ist vergleichbar mit dem Recht auf effektive Bildung, das dem ECtHR zufolge das Recht auf Bildung unter Artikel 2 Protokoll I der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (ECHR) beinhaltet.⁶⁸ Sobald ein bestimmter Inhalt – wie etwa Unterricht in der Minderheitensprache – in Primar- (und eventuell Vor-)schulen bereitgestellt wird, ist die Tatsache, dass dieser „auf Sekundarschulebene“ nicht mehr bereitgestellt wird, „in ihrer Wirkung als Verweigerung der Substanz“ des Rechts auf Bildung zu betrachten.⁶⁹

2.3. Bedeutung von Diskriminierung

Die RGUR konzeptualisiert Diskriminierung als unmittelbare und mittelbare Diskriminierung. Sie regelt einige spezifische Formen wie etwa Belästigung, Anweisung zur Diskriminierung und Viktimisierung, geht aber nicht speziell auf strukturelle Diskriminierung (Segregation und institutionelle Diskriminierung) aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft ein. Unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.⁷⁰ Mittelbare Diskriminierung liegt hingegen vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.⁷¹

⁶⁷ Diese Dimension der Zugänglichkeit ist Gegenstand des differenziellen Wortlauts von Artikel 13(2) in Bezug auf Primar-, Sekundar- und Hochschulbildung: Während Primarbildung „kostenlos für alle“ verfügbar sein sollte, werden die Vertragsstaaten aufgefordert, nach und nach kostenlose Sekundar- und Hochschulbildung einzuführen.

⁶⁸ Der erste Satz von Artikel 2 Protokoll I ECHR sieht vor, dass „keiner Person das Recht auf Bildung verwehrt werden darf.“ Belgische Rechtssache bzgl. Sprache (Nr. 2) (1968) 1 EHRR 252.

⁶⁹ *Zypern v. Türkei*, Urteil vom 10. Mai 2001, Abs. 273-280. Der ECtHR befasste sich mit Klagen, denen zufolge „den Kindern griechischer Zyperer, die in Nordzypern leben, der Zugang zu Sekundarschuleinrichtungen verweigert wurde und den griechisch-zyprischen Eltern von Kindern im Sekundarschulalter folglich das Recht verweigert wurde, die Bildung ihrer Kinder im Einklang mit ihren religiösen und philosophischen Überzeugungen sicherzustellen.“ Er stellte fest, dass ein Verstoß gegen Artikel 2 des Protokolls Nr. 1 ECHR im Hinblick auf in Nordzypern lebende griechische Zyperer insofern vorlag, als keine geeigneten Sekundarschuleinrichtungen für sie verfügbar waren. Der ECtHR befasste sich auch mit Klagen in Bezug auf die angeblich diskriminierende Verwaltungspraxis gegenüber der in Nordzypern lebenden türkisch-zyprischen Zigeunergemeinschaft, Abs. 349-353.

⁷⁰ Artikel 2.2(a) RGUR.

Hier wird argumentiert, dass es zwar problematisch scheinen mag, das in der RGUR enthaltene Konzept der unmittelbaren Diskriminierung auf Segregation anzuwenden, dass aber die von den europäischen Roma erfahrene schulische Segregation nur als unmittelbare Diskriminierung ausgelegt werden kann. 1955, als schwarzen Kindern in den Vereinigten Staaten der Zutritt zu öffentlichen, von weißen Kindern besuchten Schulen gemäß Gesetzen, die Rassensegregation verlangten oder zuließen, schlechthin verweigert wurde, urteilte der US Supreme Court in *Brown v. Board of Education*⁷², dass Segregation einen Verstoß gegen die in der nordamerikanischen Verfassung enthaltene Equal Protection Clause darstellte. Das Gericht wies das Argument zurück, Segregation könne auf der Basis des Prinzips „getrennt, aber gleichwertig“ nichtdiskriminierend sein. Das Stigma, das schwarzen Kindern anhafte, die gezwungen seien, segregierte Schulen zu besuchen, sei an sich schon eine Form der Diskriminierung.

Auf den ersten Blick scheinen die Situationen, die im heutigen Europa auftreten, weniger eindeutig zu sein als im Fall *Brown*. Dennoch ist die Einrichtung oder Beibehaltung von Schulen oder Klassen, die nur oder hauptsächlich von Roma-Kindern besucht werden und wo der einzige Unterschied zwischen Roma- und Nicht-Roma-Schülern ihre Rasse ist, ohne jede Frage als unmittelbare Diskriminierung zu werten. Dass dies möglicherweise nicht gesetzlich zugelassen, sondern einfach nationale oder lokale Praxis ist, ist irrelevant, denn es ist ja nicht die Quelle der Segregation, sondern die Folge, wegen der ein solches Vorgehen unter der RGUR unrechtmäßig ist. Ähnlich wie im Fall *Brown* ist es ebenfalls irrelevant, ob Einrichtungen in nur oder hauptsächlich von Roma besuchten Schulen und Klassen von minderer Qualität sind oder nicht. Im Endeffekt stellt Segregation an sich schon eine weniger günstige Behandlung dar. Sie symbolisiert Ungleichheiten in der menschlichen Würde aufgrund der Tatsache, dass die freie und fundierte Entscheidung im Hinblick auf Bildung versagt wird, was auch die Entscheidung umfasst, nicht segregiert zu werden. Diese Formulierung der weniger günstigen Behandlung schließt Vorschläge aus, nach denen getrennte, aber gleichwertige Einrichtungen der RGUR entsprechen könnten, es sei denn auf Basis einer freien und fundierten Entscheidung und auf speziellen Wunsch der Roma.

Um das Vorliegen von Segregation unter der RGUR zu beweisen, muss die physische Trennung der Roma-Kinder von Nicht-Roma-Kindern innerhalb oder zwischen Schulen nachgewiesen werden. Es ist keinesfalls notwendig, dass alle Kinder in der einen Gruppe Roma und alle in der Vergleichsgruppe Nicht-Roma sind, damit die Situation Segregation gleichkommt. Es reicht, nachzuweisen, dass ein signifikanter Anteil der segregierten Kinder Roma sind, im Vergleich zu einem signifikanten Anteil von Nicht-Roma in der Vergleichsgruppe. Da das vorgeschlagene Konzept der Segregation den Schwerpunkt auf einen bestimmten Status quo legt, ist das Verhalten, das zu ihm führt, irrelevant. Überdies ist es unter der RGUR nicht von Bedeutung, ob eine aktive und absichtliche Handlung oder ein völlig nebensächliches Versäumnis zu Segregation geführt hat. Segregation ist ein schwerer Verstoß gegen die Menschenwürde, und es sollte niemals unterstellt werden, dass sie absichtlich begangen wird.

Sobald Einrichtungen und Unterricht schlechter sind, ist dies einer weniger günstigen Behandlung gleichzusetzen. Wenn also Roma-Kinder mit den gleichen geistigen Fähigkeiten ausgestattet sind wie die Mehrheitskinder, die vergleichbare Klassen oder Schulen besuchen, macht die Bereitstellung besserer Einrichtungen für Mehrheitskinder den Nachweis der weniger günstigen Behandlung sehr einfach. In den neuen Mitgliedstaaten sollen vorgebliche Unterschiede zwischen den geistigen Fähigkeiten der geistig intakten Mehrheit und der Roma-Kinder Unterschiede in Lehrplänen und -mitteln rechtfertigen. Es gibt jedoch eine Fülle pädagogischer und methodologischer Argumente⁷³, die das Gegenteil beweisen und zeigen, dass durch eine solche Behandlung tatsächlich verneint wird, dass Roma-Kinder genauso „normal“ sind wie die Mehrheitskinder. Diese Situationen sind folglich unmittelbarer Diskriminierung aufgrund der Rasse und nicht einer Behinderung gleichzusetzen.

⁷¹ Artikel 2.2(b) RGUR.

⁷² *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

⁷³ Im Grunde reduzieren sich diese Argumente auf die mangelnde Bereitschaft von Lehrern, integrative Methoden wie etwa „Step by Step“ anzuwenden. Die International Step by Step Association stellt beispielsweise praktische Leitfäden bereit, „als Ressourcen für Lehrer, Betreuer und Eltern sowie andere beruflich mit Kleinkindern befasste Personen... die praxisnahe Tipps für die Umsetzung kinderorientierter, auf Gemeinschaft basierender Philosophien in Programmen im Bereich der Kleinkindpädagogik geben“. Verfügbar unter <http://www.issa.nl/resources.html>. Die ISSA ist auch Mitverfasser eines Sachverständigengutachtens in der Rechtssache *D. H. und andere v. Tschechische Republik*, die derzeit vor der Großen Kammer des ECtHR anhängig ist. Verfügbar unter http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102627

Man könnte natürlich vorbringen, dass Segregation auf Wohnmuster, soziale Schicht, Sprache, kulturelle Traditionen, eine nomadische Lebensweise und Religion und nicht auf die Rasse zurückzuführen ist. Hier wird ins Feld geführt, dass die Anwendung der für Roma vorgeschlagenen Definition diesen Argumenten erfolgreich entgegenwirken kann. Wie oben dargelegt, gibt es genug richterliche Urteile, vom Ständigen Internationalen Gerichtshof (ICJ) über das ECtHR bis zu nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten, die zeigen, dass Sprache, kulturelle Traditionen, eine nomadische Lebensweise und Religion durchweg wesentliche Merkmale dieser ethnischen Gruppe sind. Genauso wie es einer Verneinung des Wesens des Schutzes aufgrund der Rasse gleichkäme, zu sagen, die Hautfarbe sei kein Teil der rassischen Herkunft, würde das Wesen des Rechtsschutzes für Roma durch die Behauptung verneint, dass andere wesentliche Merkmale nicht Teil ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft sind.

In der Praxis ist eines der gängigsten Argumente für getrennten (ob gleichwertigen oder schlechteren) Unterricht nicht die freie und fundierte Entscheidung der Eltern, sondern die stillschweigende elterliche Einwilligung. Es gibt allerdings einen erheblichen Unterschied zwischen Entscheidung und Einwilligung, da erstere als autonome Entscheidung der Eltern zu verstehen ist, während die letztere meist auf eine Empfehlung von Lehrkräften, Psychologen usw. zurückgeht. Elterliche Einwilligung kann *im Allgemeinen* nicht als legitime Rechtfertigung unter der RGUR interpretiert werden, da unmittelbare Diskriminierung unter der RGUR nicht zu rechtfertigen ist (es sei denn eventuell im Rahmen der Bestimmungen für eine echte Berufsqualifikation oder positiver Maßnahmen). Wie der Beratende Ausschuss des FCNM betont hat, sollte die Frage der Einwilligung sehr sorgfältig geprüft werden.

Positive Maßnahmen, die z. B. auf die Förderung von Minderheitensprachrechten abzielen, sollten nur dann als Rechtfertigung für Segregation akzeptiert werden, wenn sie wirklich den Interessen von Minderheitskindern dienen. In bestimmten schwedischen Gemeinden haben Maßnahmen, die in Bezug auf Roma-Schulkinder ergriffen wurden, zur Einrichtung getrennter Klassen für Roma geführt. Diese Maßnahmen wurden oftmals von einer Reihe von Roma-Eltern unterstützt. Der Beratende Ausschuss des FCNM war der Auffassung, dass „selbst dann, wenn solche Initiativen als Weg entwickelt werden, den betroffenen Schülern zusätzliche Unterstützung zukommen zu lassen, spezielle Klassen, die für eine nationale Minderheit als solche bestimmt sind (und nicht z. B., um sie in ihrer Sprache und Kultur zu unterrichten), die Gefahr bergen, dass die betroffenen Kinder benachteiligt werden und die Umsetzung von Artikel 12 und des in Artikel 6 der FCNM enthaltenen Prinzips des interkulturellen Dialogs beeinträchtigt wird. In anderen Fällen kann vollkommen oder teilweise getrennter Unterricht indes die bessere oder gar die einzig mögliche Lösung sein.“ Um zu veranschaulichen, wann dies der Fall sein kann, verwies der Beratende Ausschuss auf ein Szenario, bei dem Verantwortungsträger der Maronitengemeinde in Zypern wiederholt getrennte Schulen verlangt haben, um die Erhaltung ihrer Kultur zu fördern. Der Beratende Ausschuss wies darauf hin, dass selbst unter derartigen Umständen der „interkulturelle Dialog und Kontakt gefördert“ werden müsse.

Leider war der ECtHR im Kontext der Verweisung fälschlich als geistig behindert eingestufte Roma-Kinder auf Sonderschulen bereit, die stillschweigende elterliche Einwilligung als mögliche Rechtfertigung für segregierten Unterricht zu akzeptieren. In der Rechtssache Ostrava beklagte sich eine Gruppe von Roma-Kindern, die in der tschechischen Stadt Ostrava zur Schule gingen, über de facto Rassensegregation, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, die die Einrichtung von zwei unabhängigen Bildungssystemen zuließen. Die Antragsteller behaupteten, dass in Sonderschulen für geistig behinderte Schüler tatsächlich eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Roma eingeschult, in normalen Primarschulen hingegen hauptsächlich Nicht-Roma unterrichtet würden. Der ECtHR hielt fest, dass die „Bedürfnisse und Fähigkeiten oder Behinderungen der Kinder“ selbst sowie das *elterliche Verhalten* Ungleichbehandlung rechtfertige.⁷⁴ Bedauerlicherweise hat er sich dafür entschieden, nicht auf die von den Klägern vorgebrachten Fragen einzugehen, zum Beispiel inwieweit elterliche Einwilligung als „fundierte Einwilligung“ zu werten ist, und stattdessen den Blickwinkel einer durchschnittlichen Mehrheitsperson eingenommen, die mit ihren Rechten vertraut ist, keinen Druck seitens der Behörden erlebt hat und sich die notwendigen Informationen verschaffen kann, um selbstständig fundierte Entscheidungen zu treffen. Nur unter diesem Blickwinkel können Faktoren wie das Ausbleiben elterlichen Einspruchs gegen derartige Einschulungsentscheidungen als Beweis für einen echten elterlichen Willen betrachtet werden. Ungeachtet der Frage der Fehldiagnose wäre die Zulässigkeit segregierten Unterrichts auf der Grundlage von „Bedürfnissen und Fähigkeiten“ als positive Maßnahme unter der RGUR alles andere als einfach.

⁷⁴ Abs. 49 und Abs. 10-11 bzw. 49-51.

Dies soll nicht heißen, dass integrierter Unterricht auf jeden Fall die bessere Option ist. In Fällen, in denen integrierter Unterricht Roma nicht berücksichtigt und diese folglich gezwungen sind, sich an die Mehrheitsnorm anzupassen, kann man den Standpunkt vertreten, dass dies unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft darstellt und im Widerspruch zur RGUR steht. Wie Fredman in Erinnerung ruft, führte das Urteil in der Rechtssache Brown zu einer bedauerlichen Schlussfolgerung: Wenn Segregation mit Ungleichbehandlung gleichgesetzt wird, dann muss Integration Gleichbehandlung bedeuten. Unter der Maske der Farbenblindheit wird „alles, was vorwiegend schwarz ist“, als minderwertig wahrgenommen.⁷⁵ Insbesondere könnte das Konzept der unmittelbaren Diskriminierung unter der RGUR, das den wesentlichen Merkmalen der segregierten Gruppe Rechnung trägt, mehr Flexibilität ermöglichen und gleichzeitig eine Untersuchung der Werte von Mehrheits- und Minderheitskulturen vermeiden. Es gibt also Spielraum für die Anwendung der in der RGUR enthaltenen Bestimmungen über positive Maßnahmen. Die Richtlinie erkennt die historische Dimension der von rassistischen und ethnischen Minderheiten erlittenen Benachteiligungen an und erlaubt die Verabschiedung von Maßnahmen, die darauf abzielen, mit der Rasse oder ethnischen Herkunft der Roma zusammenhängende „Benachteiligungen ausgleichen.“⁷⁶ Ausgleichsmaßnahmen können Benachteiligungen in Bezug auf den sozialen Status der Roma angehen, und in den meisten Mitgliedstaaten ist dies auch der Fall.⁷⁷ Die Mitgliedstaaten erstatten den regionalen Beobachtungsstellen, von ECRI bis EUMC, Bericht über die verletzliche Situation der Roma und die Maßnahmen, die sie zur Beseitigung der Probleme ergriffen haben.

Segregation ist nur zu rechtfertigen, wenn sie den folgenden Kriterien entspricht, d. h. wenn sie i) den besten Interessen des Kindes dient, ii) auf der freien und fundierten Einwilligung von Eltern/Studierenden beruht, iii) auf die Erhaltung religiöser, sprachlicher oder kultureller Traditionen ausgerichtet ist und iv) den gleichen Bildungsstandard bietet. Unter der Kinderrechtskonvention (CRC) setzt das beste Interesse des Kindes voraus, dass die ihm vermittelten Bildungsinhalte „von direkter Bedeutung für den sozialen, kulturellen, ökologischen und ökonomischen Kontext des Kindes und seine gegenwärtigen und künftigen Bedürfnisse sind.“⁷⁸ Die Unesco-Konvention gegen Diskriminierung im Bildungsbereich aus dem Jahr 1960⁷⁹ kann ebenfalls Orientierungshilfe in Bezug auf Situationen geben, in denen getrennter Unterricht unter Umständen gerechtfertigt ist. Artikel 2 der Unesco-Konvention gestattet Trennung im Unterricht in Bezug auf Religion und Sprache, wo getrennter Unterricht „den Wünschen der Eltern der Schüler oder ihrer gesetzlichen Vertreter entspricht, wenn die Teilnahme an solchen Programmen oder der Besuch solcher Einrichtungen freigestellt ist und der erteilte Unterricht den Standards entspricht, die von den zuständigen Behörden festgelegt oder genehmigt wurden, vor allem was den Unterricht der gleichen Stufe anbelangt.“

⁷⁵ In den USA urteilte der Richter des Obersten Gerichtshofes C. J. Warren: „In *Sweatt v. Painter*, supra, stützte sich das Gericht bei der Feststellung, dass eine segregierte Rechtsschule für Schwarze ihnen keine Bildungschancengleichheit gewährleisten kann, in weiten Teilen auf, solche Eigenschaften, die sich objektiv nicht messen lassen, die aber die Bedeutung einer Rechtsschule ausmachen“. Auch in *McLaurin v. Oklahoma State Regents*, supra, griff das Gericht bei seiner Forderung, dass ein zu einer weißen Hochschule zugelassener Schwarzer wie alle anderen Studierenden behandelt werden sollte, auf immaterielle Erwägungen zurück: „... seine Fähigkeit zu studieren, an Diskussionen teilzunehmen und Meinungen mit anderen Studenten auszutauschen und ganz allgemein, seinen Beruf zu erlernen.“ Derartige Erwägungen gelten umso mehr für Kinder an Grund- und Oberschulen. „Sie lediglich aufgrund ihrer Rasse von Anderen in vergleichbarem Alter und mit ähnlichen Qualifikationen zu trennen, erzeugt ein Gefühl der Minderwertigkeit in Bezug auf ihren Status in der Gemeinschaft, das ihrem Geist und ihrer Seele einen vermutlich nie wieder gutzumachenden Schaden zufügen kann.“ Friedman, Brown in Context, in A. Sarat (ed.), *Race, Law and Culture* (1997), 3.

⁷⁶ Erwägung 17 und Artikel 5 RGUR.

⁷⁷ In manchen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Griechenland, Italien und Zypern, werden Sozialregelungen speziell für Roma getroffen, während andere, wie etwa Spanien, Frankreich und Ungarn, sie als Teil einer sozialen Klasse betrachten.

⁷⁸ Ausschuss für Kinderrechte, *The Aims of Education*, 17/04/2001, CRC/GC/2001/1. (Allgemeiner Kommentar), Abs. 9. Artikel 29 (1)(c) CRC lautet: Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass der Unterricht des Kindes auf die Entwicklung des Respekts vor den Eltern des Kindes, seiner eigenen kulturellen Identität, seiner Sprache und seiner Werte, den nationalen Werten des Landes, in dem das Kind lebt, des Landes, aus dem es möglicherweise abstammt, und vor anderen Zivilisationen als seiner eigenen ausgerichtet sein sollte.

⁷⁹ Mit Ausnahme von Belgien, Griechenland, Österreich, Irland, Estland, Litauen und Lettland haben alle Mitgliedstaaten die Unesco-Konvention ratifiziert.

Da die RGUR sich auf weniger günstige Behandlung konzentriert, ohne genauer anzugeben, was unter Behandlung zu verstehen ist, könnte die weitere Aufrechterhaltung trotz tatsächlicher Segregation als unmittelbare Diskriminierung gewertet werden. Und da es außerdem im Rahmen der RGUR-Definition nicht notwendig ist, eine Diskriminierungsabsicht nachzuweisen, wie unter Artikel 1 ICERD und Artikel 14 ECHR⁸⁰, reicht es, zu zeigen, dass entweder der Zweck oder die Folge der Behandlung diskriminierend war. Daraus folgt, dass, wenn die Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Roma-Klassen oder -Schulen segregierte Wohnmuster widerspiegelt, die Situation immer noch mit unmittelbarer rassistischer Diskriminierung gleichgesetzt werden könnte, für die es nach der RGUR keine Rechtfertigung gibt. Dies wurde kürzlich vom Berufungsgericht von Debrecen in Ungarn in einer Rechtssache gegen eine Stadtverwaltung bestätigt, die dem Urteil zufolge Roma-Kinder segregiert hat, da sie es zum Zeitpunkt von Schulfusionen versäumt hat, der Segregation ein Ende zu setzen und durch Wohnsegregation gekennzeichnete Einzugsgebiete ebenfalls in die Fusionen einzubeziehen.⁸¹

Die Anwendung unmittelbarer an Stelle von mittelbarer Diskriminierung ist in diesem Kontext entscheidend, da sie die Möglichkeit einer auf Rechtfertigung gestützten Verteidigung – elterliche Einwilligung, geringere Bildungsfähigkeit oder andere häufig herangezogene Faktoren – ausschließt. Obwohl ein mit einer derartigen Rechtfertigung konfrontiertes Gericht erkennen könnte, dass die Rechtfertigungen selbst auf rassistischen Stereotypen beruhen, lässt das Fallrecht in anderen Rechtsprechungen, beispielsweise die oben erwähnte Entscheidung des ECtHR im Fall Ostrava, auf das Gegenteil schließen. Im Übrigen wird eine Klage wegen indirekter Diskriminierung der facettenreichen Definition der Roma nicht gerecht. Es könnte beispielsweise argumentiert werden, dass der Ausschluss von Roma aus Mehrheitsschulen nicht aufgrund der Rasse erfolgt, sondern auf der Anwendung einer Bedingung wie etwa die Wohnnähe beruht, die zur Folge hat, dass unverhältnismäßig viele Roma ausgeschlossen werden, weil sie in segregierten Wohngebieten leben. Dies ist prima facie mittelbare Diskriminierung, es sei denn, sie lässt sich rechtfertigen. Darauf ließe sich entgegnen, dass sie in der Tat gerechtfertigt ist, da es gängige Praxis und aus vielen Gründen wünschenswert ist, Schulen in Zonen einzuteilen. Im Fall der Roma wird dabei allerdings die Tatsache übergangen, dass Wohnsegregation an sich ein Ergebnis struktureller Diskriminierung ist.⁸² Folglich beruht die Rechtfertigung als solche auf rassistischen Gründen. Hier wird argumentiert, dass es sowohl prinzipiell als auch strategisch gesehen besser ist, Bildungssegregation als unmittelbare Diskriminierung zu konzeptualisieren, da unmittelbare Diskriminierung die facettenreiche Definition von Roma und das gesamte Spektrum der sie diskriminierenden Einrichtungen und Praktiken umfasst und die Möglichkeit von auf Rechtfertigung gestützten Verteidigungen ausschließt, die selbst Teil dieser Strukturen sind.

Segregation im Bildungsbereich ist manchmal eine Begleiterscheinung der Wohnsegregation. Manchmal lässt sich das Problem dadurch lösen, dass die Kinder per Bus zu anderen Schulen befördert werden, und vielfach ist nicht einmal eine Busbeförderung notwendig, da sich in der nahen Umgebung der segregierten Schulen auch nichtsegregierte Schulen befinden.⁸³ Es kann jedoch Situationen geben, in denen eine Busbeförderung wegen der geografischen Entfernung zwischen segregierten und nichtsegregierten Schulen unmöglich ist. Die Verantwortung für ihre Segregation muss dann abhängig davon geprüft werden, ob die Roma-Bevölkerung umziehen oder bleiben will. Wenn Roma wirklich nicht umziehen möchten, dann liegt es auf der Hand, dass ihre Segregation nicht unfreiwillig ist. In diesem Szenario ist es sowieso höchst unwahrscheinlich, dass sie Klage wegen

⁸⁰ In *Hugh Jordan v. das Vereinigte Königreich* (Urteil vom 4. Mai 2001) hielt der ECtHR fest: „Wo eine allgemeine Politik oder Maßnahme unverhältnismäßig nachteilige Folgen für eine bestimmte Gruppe hat, ist nicht auszuschließen, dass dies als diskriminierend betrachtet wird, auch wenn sie nicht speziell für diese Gruppe bestimmt ist oder an diese gerichtet wird“, Abs. 154.

⁸¹ Urteil vom 9. Juni 2006, *Debreceni Ítéltábla* (Berufungsgericht Debrecen) Nr. Pf.I.20.683/2005.

⁸² Veranschaulicht wird dies im Bericht des Europäischen Zentrums für Roma-Rechte „*Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe, a survey of patterns of segregated education of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania, and Slovakia*“, auf S. 67. „Das Aufkommen segregierter Schulen auf Basis von Wohnsegregation geht auf die Jahre des kommunistischen Regimes in Mittel- und Osteuropa zurück. In Bulgarien zum Beispiel entwickelte sich parallel zur Bildung der Roma-Stadtghettos in den 1950er Jahren infolge des Systems, nach dem Schulen in Zonen eingeteilt wurden, was die freie Wahl der Schule unmöglich machte, ein System segregierter Schulen.“ Verfügbar unter www.errc.org/db/00/04/m000000004.pdf.

⁸³ Bestätigt wird dies durch die neuesten Daten über Wohn- und Schulegregation, veröffentlicht von EUMAP in *Equal access to quality education for Roma (Bulgarien, Ungarn, Rumänien und Serbien)*, 2007, siehe Kapitel 4.4. über Wohnsegregation, verfügbar unter http://www.eumap.org/topics/minority/reports/roma_education.

Segregation erheben. Wenn sie hingegen gern umziehen würden, dazu aber aufgrund ihrer (extremen) Armut nicht in der Lage sind, können die Staatsbehörden für die Aufrechterhaltung der Situation und für das Versäumnis, den Zugang zu nichtsegregiertem Unterricht und Wohnen zu vereinfachen, verantwortlich gemacht werden. So gibt es beispielsweise sozial schwer benachteiligte Dörfer in der Ostslowakei, Nordostungarn und Südbulgarien, die entweder ausschließlich von Roma bewohnt werden oder deren Schulen aufgrund der Abwanderung der Weißen nur noch von Roma-Kindern besucht werden.⁸⁴

Das internationale Recht unterstützt den Standpunkt, dass Segregation unmittelbare Diskriminierung darstellt. Über Artikel 1 ICERD hinaus, der Ausgrenzung als getrennte Form der Diskriminierung aufführt, stellt Artikel 3 rassistische Segregation mit Apartheid gleich, die international verurteilt wird.⁸⁵ Im ICERD findet sich keinerlei Hinweis darauf, dass Segregation gerechtfertigt werden könnte. Der CERD hat festgehalten, dass Segregation „auch als unbeabsichtigtes Nebenprodukt der Handlungen privater Personen auftreten kann.“⁸⁶ Im Hinblick auf die Wohnmuster, die häufig als Rechtfertigung für Segregation herangezogen werden, sagte der CERD, diese würden „durch Einkommensunterschiede zwischen den Gruppen beeinflusst, die manchmal mit Unterschieden der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und der nationalen oder ethnischen Herkunft einhergehen, so dass die Bewohner stigmatisiert werden können und Einzelpersonen unter einer Form von Diskriminierung zu leiden haben, bei der rassistische Gründe mit anderen Gründen vermischt sind.“⁸⁷ Bezeichnenderweise sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 ICERD nicht nur gehalten, alle Segregationspraktiken zu verbieten, sondern auch zu verhindern und auszumerzen.

Der Sonderunterricht für geistig gesunde Roma-Kinder, eine unabsichtliche Folge des Mangels an rassenneutralen psychologischen Tests, ist ebenfalls als unmittelbare Diskriminierung zu werten. Bei psychologischen Tests oder anderen Methoden vorschulischer Prüfungen, die den rassischen Unterschieden, die aus den sozialen Merkmalen der Roma hervorgehen, keine Rechnung tragen, werden tatsächlich keine dem Anschein nach neutralen Kriterien angelegt. Ähnlich wie die Gesetze, die in der Rechtssache *Brown* als unmittelbar diskriminierend beurteilt wurden, behandeln diese Tests und Prüfungsmethoden Roma weniger günstig als die Mehrheitskinder, da sie ihnen nicht einmal einen gleichen Ausgangspunkt zur Messung ihrer geistigen Fähigkeiten bieten. Es handelt sich also um unmittelbare und nicht um mittelbare Diskriminierung, und es gibt keine Möglichkeit zur Verteidigung durch Rechtfertigung. In Wirklichkeit geht eine rassistisch voreingenommene Prüfung nur zu Lasten der Roma-Kinder, da Roma-Kinder mit normalen geistigen Fähigkeiten so behandelt werden, als seien sie behindert. Im Falle der Mehrheitskinder wurde ein gleicher Mechanismus nie beobachtet. Die Tatsache, dass die Voreingenommenheit in Tests und Prüfungsmethoden nicht ausdrücklich auf „Rasse“ beruht, sondern auf verschiedenen wesentlichen Merkmalen wie etwa Kultur, Geschichte und sozialem Status, bedeutet nicht, dass es sich nicht um rassistische Voreingenommenheit handelt, da alle diese Merkmale – wie dargelegt – unter den Begriff Rasse fallen. Ein Roma-Kind, das einen in der Mehrheitssprache durchgeführten Test nicht besteht, weil es seine Minderheitensprache spricht, wird eindeutig weniger günstig behandelt als ein Mehrheitskind, das die Mehrheitssprache spricht. Auch hier ist es vorzuziehen, dies als unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Rasse zu konzeptualisieren und nicht als mittelbare Diskriminierung aufgrund der Anwendung einer ausgrenzenden Bedingung, nämlich der Mehrheitssprache, durch die Roma unverhältnismäßig stark diskriminiert werden und die nicht zu rechtfertigen ist. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe. Erstens ist die Sprache Teil der Definition von Roma, was bedeutet, dass Diskriminierung aufgrund ihrer Sprache nicht weniger ist als Diskriminierung aufgrund ihrer Rasse und ethnischen Herkunft. Zweitens könnte die Rechtfertigung für die Mehrheitssprache plausibel scheinen, es sei denn, es wird akzeptiert, dass Sprache eines der vielen Elemente der Roma-Identität ist. Das Gleiche gilt für Roma-Kinder, deren Eltern eine nomadische Lebensweise haben: Tests oder Prüfungsmethoden, die auf der lokalen Kultur und lokalen Bildungsniveaus basieren und von einem sesshaften Leben ausgehen, würden einer weniger günstigen

⁸⁴ Für eine Zusammenfassung über Ghetto-Schulen siehe Europäisches Zentrum für Roma-Rechte, *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe, a survey of patterns of segregated education of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania, and Slovakia*, S. 67-75. Die geografischen Beispiele basieren auf den Erkundungsbesuchen des Verfassers in Ungarn und auf Informationen von Margarita Iljeva und Zuzana Dlugosova, praktizierende Menschenrechtsanwältinnen in Bulgarien bzw. der Slowakei.

⁸⁵ Artikel 3 ICERD besagt: „Die Vertragsstaaten verurteilen insbesondere die Segregation und die Apartheid und verpflichten sich, alle derartigen Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen.“

⁸⁶ CERD, Allgemeine Empfehlungen Nr. 19: Segregation und Apartheid (Art. 3), 18.8.1995, S. 3.

⁸⁷ Ibid.

Behandlung der Roma-Kinder aufgrund ihrer Rasse und ethnischen Herkunft gleichkommen. Es mag durchaus Situationen außerhalb des Bereichs der schulischen Segregation geben, in denen mittelbare Diskriminierung ein brauchbares Instrument ist, aber hier wird argumentiert, dass unmittelbare Diskriminierung der geeignetste Weg ist, schulische Segregation zu verstehen.

Die Einstufung von Segregation als unmittelbare Diskriminierung wird durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften unterstützt, die sich speziell auf Rassensegregation beziehen. Im Vereinigten Königreich ist Segregation aus rassistischen Gründen eine Form der unmittelbaren Diskriminierung⁸⁸, während sie in Ungarn als spezifische Form der Diskriminierung betrachtet wird, die aus rassistischen Gründen nicht zu rechtfertigen ist, es sei denn, sie geht auf die freie Entscheidung der Eltern zurück, ihren Kindern Unterricht für ethnische oder nationale Minderheiten zukommen zu lassen.⁸⁹ Das bulgarische Recht verbietet Rassensegregation ebenfalls und definiert sie als erzwungene Spaltung, Trennung oder Absonderung.⁹⁰ Um die Übereinstimmung mit der RGUR zu gewährleisten, wird „erzwungen“ fraglos zur Bezeichnung des Mangels einer fundierten Einwilligung verwendet werden.⁹¹

Institutionelle Diskriminierung könnte ebenfalls unmittelbare Diskriminierung sein, da sie „aus dem kollektiven Versäumnis einer Organisation besteht, angemessene und professionelle Dienstleistungen für Personen bereitzustellen, und dieses Versäumnis auf deren Hautfarbe, Kultur oder ethnische Herkunft zurückzuführen ist. Es ist in Verfahren, Einstellungen und Verhaltensweisen zu erkennen, die durch unbeabsichtigte Vorurteile, Unwissen, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotypisierung, durch welche ethnische Minderheitsgruppen benachteiligt werden, Diskriminierung gleichkommen.“⁹²

⁸⁸ Das Race Relations Act 1976 (Abschnitt 2) (RRA) und die Race Relations (Nordirland) Order 1997 (Art. 3(2)) (RRO) erklären Segregation aus rassistischen Gründen zu einer Form der unmittelbaren Diskriminierung, was bedeutet, dass sie verboten ist: „... für die Zwecke dieses Gesetzes/ dieser Verfügung bedeutet die Segregation einer Person von anderen Personen aufgrund der Rasse, dass sie weniger günstig behandelt wird als diese anderen Personen.“ Das RRA und die RRO beziehen seit jeher alle Formen und alle Ebenen der Bildung in ihren Geltungsbereich ein, einschließlich aller öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen. Ebenso wie nach der RGUR muss auch unter dem britischen Recht keine Absicht vorliegen, um Diskriminierung festzustellen.

⁸⁹ Seit dem 1. Januar 2007 definiert Artikel 7(1) des Gesetzes CXXV aus dem Jahr 2003 über Gleichbehandlung und die Förderung von Chancengleichheit (ETA) Segregation als Verstoß gegen das Erfordernis der Gleichbehandlung. Unter Artikel 7(3), in Verbindung mit Artikel 28(2), kann Segregation aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft nicht gerechtfertigt werden, es sei denn, sie ist das Ergebnis eines frei von den Eltern gewählten ethnischen Minderheitenunterrichts, der durch die Ziele und Lehrpläne eines solchen Unterrichts gerechtfertigt wird, da ein solcher ethnischer Minderheitenunterricht Studierende nicht benachteiligen kann. Artikel 10(2) ETA besagt, dass „Segregation ein Verhalten ist, das darauf abzielt, Einzelpersonen oder eine Gruppe von Personen z. B. aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft von anderen zu trennen, ohne dass in einem Gesetz des Parlaments eine ausdrückliche Erlaubnis enthalten ist.“ Nach dieser Bestimmung wird „gleichwertiger, aber getrennter“ Unterricht eindeutig als unrechtmäßig betrachtet. Wenn die Trennung überdies gewisse Nachteile (z. B. unter der Norm liegender Unterricht) mit sich bringt, kommt sie unmittelbarer Diskriminierung gleich. Wenn es jedoch schwierig ist, zu beweisen, dass eine rassistische Gruppe andere Benachteiligungen erleidet als die, welche aus der Natur einer solchen Trennung hervorgehen, kann möglicherweise Segregation festgestellt werden. Diese Regel stellt die Opfer von dem Nachweis frei, dass Segregation an sich eine Benachteiligung darstellt.

⁹⁰ Gesetz zum Schutz gegen Diskriminierung, Zusatzbestimmungen § 1. 5. „Rassistische Segregation“ wird verstanden als die Erlassung eines Gesetzes, die Anweisung zu einer Handlung oder ein Versäumnis, die bzw. das zu einer erzwungenen Spaltung, Trennung oder Absonderung einer Person aufgrund ihrer Rasse, ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer Hautfarbe führt.

⁹¹ Erschreckenderweise wird in dem Urteil, das im Februar 2007 vom Bezirksgericht Sofia, Zivilsachen, Abteilung IV B in der Rechtssache ERRC v. das bulgarische Ministerium für Bildung und Wissenschaften, die 103. Sekundarschule und die Stadtverwaltung von Sofia erlassen wurde, das Gegenteil behauptet. Das Gericht vertrat die Auffassung, dass „im vorliegenden Fall, da alle Schüler der 103. Schule eine Roma-Abstammung haben, eine solche Trennung aufgrund der ethnischen Herkunft vorliegt. Sie ist jedoch nicht erzwungen im Sinne von Artikel 6 [Zusatzbestimmungen des Gesetzes zum Schutz gegen Diskriminierung]. Dies ist so, weil die Trennung keine Folge von Umständen ist, die außerhalb des Willens der Schüler – bzw. ihrer Eltern oder Betreuer – liegen, und nicht vollkommen gegen ihren Willen erfolgt – sie erfolgt nicht im Anschluss an eine normative Handlung oder einen Verwaltungsakt, die bzw. der die Verpflichtung enthält, Schüler mit Roma-Abstammung an einer bestimmten Schule anzumelden, und behindert daher nicht ihre Ausbildung in anderen Schulen.“ Das Urteil ist auf Anfrage vom ERRC (www.errc.org) erhältlich.

⁹² The Stephen Lawrence Inquiry. Bericht über eine Untersuchung von Sir William Macpherson of Cluny. CM4262-I, Abs. 6.34. Der Bericht bildete den Abschluss einer Untersuchung über Polizeipraktiken im Vereinigten Königreich im Anschluss an den rassistischen Mord an einem schwarzen Teenager.

Institutionelle Diskriminierung ist die Summe einzelner Handlungen, die tatsächlich aufgrund rassistischer Stereotype zwischen Roma und Nicht-Roma unterscheiden – selbst wenn eine solche Stereotypisierung sich in der Anwendung der „Mehrheitsnorm“ verbirgt. In Prozessen, an denen Schulen beteiligt sind, wird gern argumentiert, dass Roma-Kinder faul sind und niedrigere Erwartungen haben, dass Roma-Mädchen früher schwanger werden und Roma-Familien ihre Kinder nicht genug unterstützen. Tatsächlich verstecken sich hinter derartigen Argumenten auf rassistischen Gründen beruhende Haltungen von Lehrkräften und Entscheidungsträgern im Bildungsbereich. Wie das britische House of Lords in der Rechtssache *Prager Flughafen*⁹³ festhielt, ist es falsch, Handlungen oder Stereotypisierung auf Rasse zu begründen, und zwar nicht nur dann, wenn es unrichtig ist – anderenfalls würde es bedeuten, dass unmittelbare Diskriminierung gerechtfertigt werden kann.

Dank ihres klaren konzeptuellen Rahmens kann die RGUR einen nie dagewesenen soliden Schutz vor Segregation von Roma-Kindern und ihrer institutionellen Diskriminierung im Bildungsbereich bieten. Die Konzepte von Diskriminierung unter der RGUR und der ECHR sind derart gestaltet, dass der Schutz von Rechten unter der Erstgenannten interessanter ist.⁹⁴ Darüber hinaus ist der EuGH offensichtlich besonders gut in der Lage, die in diesem Bereich auftretenden Fälle zu prüfen. Erstens ist Bildung ein soziales Recht. Im Gegensatz zum ECtHR hatte der EuGH bereits reichlich Gelegenheit, sich mit wirtschaftlichen und sozialen Rechten sowie mit Nichtdiskriminierung zu befassen, auch wenn er bis vor kurzem auf Geschlecht und Staatsangehörigkeit beschränkt war. Erstens erlaubt er die Verwendung von Beweismitteln wie etwa Statistiken und besitzt umfassende Erfahrung mit der Beurteilung solcher Beweismittel.⁹⁵ Zweitens gibt es nicht nur Unterschiede zwischen den konzeptuellen Rahmen, sondern überdies lässt sich der EuGH bei der Umsetzung der Theorie in die Praxis offensichtlich stärker von Prinzipien leiten.⁹⁶ Er hat sich wohl auch aktiver darum bemüht, Diskriminierungsopfern effektiven Rechtsschutz zukommen zu lassen, indem er z. B. in Fällen mittelbarer geschlechtsspezifischer Diskriminierung eine Umkehr der Beweislast gestattet hat.⁹⁷ Drittens hat der EuGH im Gegensatz zum ECtHR, dessen Aufgabe darin besteht, im Anschluss an einzelstaatliche Verfahren die Verantwortung des Staates nach internationalem Recht festzustellen, „Befugnisse“ über alle Organisationen und Einzelpersonen, die vor nationalen Gerichten erscheinen. In solchen Situationen würde ein Urteil des EuGH die für Segregation Verantwortlichen direkt betreffen, ebenso wie Roma-Kinder, die von einem solchen Urteil sofort profitieren würden.

⁹³ R. V. Beamter der Einwanderungsbehörde am Prager Flughafen und Anor ex parte ERRC und andere, [2004]UKHL 55.

⁹⁴ Nicht nur ist das Konzept von mittelbarer Diskriminierung unter der ECHR verschwommen, wie die Rechtssache *Ostrava* zeigt, sondern auch der Test unter ihrem Artikel 14 legt nahe, dass es einen breiten Spielraum zur Rechtfertigung von unmittelbarer Diskriminierung gibt. Diskriminierung im Sinne von Artikel 14 liegt dort vor, wo i) die Behandlung in vergleichbaren oder relevant ähnlichen Situationen unterschiedlich ist und ii) diese unterschiedliche Behandlung nicht objektiv und vernünftig zu rechtfertigen ist. Eine solche Rechtfertigung ist gegeben, wenn die betreffende Maßnahme ein rechtmäßiges Ziel verfolgt und eine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht. Es wird vermerkt, dass der Beurteilungsspielraum des Staates häufig gegen Antragsteller arbeiten wird, die die Unverhältnismäßigkeit des Staates bei der Wahl der eingesetzten Mittel zu beweisen haben. D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, London 1995, S. 470-485.

⁹⁵ Dies ist vor dem ECtHR nicht der Fall, was in seinem *Hugh-Jordan*-Urteil bestätigt und in der Rechtssache *Ostrava* erneut bekräftigt wird. Im ersten Fall erklärte der ECtHR: „Wo eine allgemeine Politik oder Maßnahme unverhältnismäßig nachteilige Auswirkungen auf eine bestimmte Gruppe hat, ist nicht auszuschließen, dass diese als diskriminierend betrachtet wird, auch wenn sie nicht speziell für diese Gruppe bestimmt ist oder auf sie ausgerichtet wird. Doch selbst, wenn aus Statistiken hervorgeht, dass die Mehrheit der von den Sicherheitskräften erschossenen Menschen von der katholischen oder nationalistischen Gemeinde stammten, ist das Gericht nicht der Auffassung, dass Statistiken an sich eine Praktik enthüllen können, die als diskriminierend im Sinne von Artikel 14 bezeichnet werden kann. Dem Gericht liegt kein Beweis vor, der ihm erlauben würde, zu folgern, dass irgendeiner dieser Morde, mit Ausnahme der vier, die zu Verurteilungen geführt haben, mit dem unrechtmäßigen oder exzessiven Gebrauch von Gewalt durch Mitglieder der Sicherheitskräfte verbunden war.“ *Hugh Jordan v. das Vereinigte Königreich*, Urteil vom 4. Mai 2001, Abs. 154.

⁹⁶ Wie die Prüfung auf Diskriminierung in den Fällen *Mangold* und *Ostrava* zeigt. Rechtssache C-144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, Urteil vom 22. November 2005, Abs. 58-78. und D. H. und andere gegen die Tschechische Republik, Urteil vom 7. Februar 2006, Abs. 44-53.

⁹⁷ Wie der EuGH in *Enderby* erklärte: „Dort, wo ein *Prima-facie*-Fall von Diskriminierung vorliegt, ist es Sache des Arbeitgebers, nachzuweisen, dass es objektive Gründe für den Lohnunterschied gibt. Die Arbeitnehmer wären nicht in der Lage, das Prinzip der Lohnleichheit vor nationalen Gerichten durchzusetzen, wenn in einem *Prima-facie*-Fall von Diskriminierung die Beweislast nicht auf den Arbeitgeber verlagert und dieser verpflichtet würde, zu beweisen, dass es sich bei dem Lohnunterschied faktisch nicht um Diskriminierung handelt.“ Rechtssache 127/92, *Enderby v. Frechay Gesundheitsbehörde* und den Staatssekretär für Gesundheit, Urteil des Gerichts vom 27. Oktober 1993, Abs. 18.

2.4. Viktimisierung und Belästigung von Kindern

Berichte aus Irland, Finnland, der Tschechischen Republik und Griechenland sprechen von Belästigung von Roma-Kindern durch Lehrkräfte und Mitschüler. Mobbing ist im Vereinigten Königreich ein ernsthaftes Problem.⁹⁸ Es ist denkbar, dass Eltern sich aus Angst vor Viktimisierung nicht über ein solches Verhalten beklagen. Diese Angst dürfte durch die eigenen Schulerfahrungen der Eltern noch verstärkt werden.⁹⁹ In anderen Mitgliedstaaten gibt es nur anekdotische Beweise.¹⁰⁰ Durch schwere Formen der Belästigung und Viktimisierung werden generationenalte Erinnerungen an die Verfolgung, der Roma in der EU ausgesetzt waren, wachgerufen und verstärkt, und in manchen Fällen sind sie fast schon als rassistische Verbrechen zu bezeichnen. Es ist daher zwingend notwendig, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der RGUR nicht nur auf der Ebene der Einrichtungen, sondern auch für einzelne Täter, seien es Lehrkräfte oder Mitschüler, angemessene Strafen vorsehen.

Als Form der Diskriminierung definiert die RGUR Belästigung als „unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“¹⁰¹ Verbale Beleidigung oder physische Übergriffe brauchen nicht ausdrücklich rassistisch zu sein, um Belästigung durch Lehrkräfte und Mitschüler gleichzukommen. Wenn minderjährige Schüler Roma-Kinder belästigen, ist das Versäumnis der Schule, der Belästigung ein Ende zu setzen und – gegebenenfalls – die Täter zu disziplinieren, mit Diskriminierung gleichzusetzen. Es kann ebenfalls vorkommen, dass Nicht-Roma-Eltern an der Belästigung von Roma-Schülern innerhalb und außerhalb der Schule mitwirken. Unter Viktimisierung versteht man „die Benachteiligungen, die als Reaktion auf eine Beschwerde oder auf die Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erfolgen.“¹⁰² Wenn also einem Schüler schlechtere Noten oder zusätzliche Hausaufgaben gegeben werden, weil er oder seine Eltern ein Verfahren für gleich welche Form einer von ihm erlittenen Diskriminierung eingeleitet haben, handelt es sich um Viktimisierung. Auch wenn gegen eine Lehrkraft Disziplinarmaßnahmen verhängt werden, weil Roma-Schüler oder -Eltern auf ihren Rat hin eine Klage einreichen, liegt Viktimisierung vor. In Ländern, in denen lokale Regierungen Schulen führen, können Roma bei der Erbringung von z. B. Sozialdienstleistungen wegen ihrer Klagen in Bezug auf die schulische Segregation ihrer Kinder viktimisiert werden. Signifikant ist, dass weder Belästigung noch Viktimisierung eine Vergleichsperson erfordert.

⁹⁸ Sarah Spencer, *Gypsies and Travellers: Britain's Forgotten Minority*, in *European Human Rights Law Review*, 4/2005, S. 339.

⁹⁹ Mitglieder der Irish Traveller Community haben ihre Besorgnis in Bezug auf eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Schulausbildung für Fahrende geäußert, unter anderem über die schlechte Behandlung und die Diskriminierung der Fahrenden im Bildungssystem. Ein weiteres Problem, das von Eltern angesprochen wird, ist ihre mangelnde Bereitschaft, dieses Verhalten anzufechten, da sie selbst schlechte Erfahrungen mit dem irischen Bildungssystem gemacht haben und befürchten, ihre Kinder könnten viktimisiert werden.
<http://www.itmtrav.com/education01.html>

¹⁰⁰ Siehe oben, Fußnote 25.

¹⁰¹ Artikel 2.3 RGUR.

¹⁰² Artikel 9 RGUR.

2.5. Diskriminierender Lehrplan

Verschiedene internationale Gremien, von Ecosoc bis zum Beratenden Ausschuss des FCNM, lenken die Aufmerksamkeit auf die diskriminierenden Auswirkungen des Versäumnisses, im allgemeinen Lehrplan für nichtdiskriminierenden Inhalt zu sorgen.¹⁰³ In manchen Mitgliedstaaten werden Roma diesbezüglich nicht nur weniger günstig behandelt als die Mehrheit, sondern auch im Vergleich zu anderen Minderheiten benachteiligt.¹⁰⁴ Es liegt auf der Hand, dass die im allgemeinen Lehrplan enthaltenen Informationen über Roma korrekt und unvoreingenommen sein sollten. Deutschland zum Beispiel hat sich bemüht, Informationen über die Behandlung der Roma während des Holocaust in den allgemeinen Lehrplan aufzunehmen.¹⁰⁵ Ein von der FCNM verfolgtes Ziel ist die Förderung des interkulturellen Dialogs und die Bereitstellung von Informationen über Minderheiten. Doch unter der RGUR ist die Tatsache, dass der allgemeine Lehrplan keine korrekten Informationen über Roma als rassistische und ethnische Gruppe enthält, als unmittelbare Diskriminierung zu werten, vorausgesetzt natürlich, dass im Lehrplan Informationen über die Mehrheitsbevölkerung enthalten und diese korrekt sind.

¹⁰³ Unter der CRC wurde festgehalten, dass „das Versäumnis, den in ihrem Artikel 29(1) enthaltenen Grundsätzen zu entsprechen, auf vielerlei Wegen ähnliche Auswirkungen haben kann. Um ein extremes Beispiel zu nehmen, kann geschlechtsspezifische Diskriminierung durch Praktiken wie etwa Lehrpläne, die sich mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung von Frauen und Männern nicht vereinbaren lassen, durch Regelungen, die den Nutzen, den Mädchen aus den angebotenen Bildungsmöglichkeiten ziehen können, beschränken, und durch unsichere oder unfreundliche Umgebungen, die Mädchen von der Teilnahme abhalten, noch verstärkt werden“. The Aims of Education (Allgemeiner Kommentar), Abs. 10.

¹⁰⁴ In Griechenland „unterscheiden sich diese beiden Arten von auf kulturelle Minderheiten ausgerichteten Projekten durch ihre unterschiedliche Verfahrensweise und ihre Ziele. Die Entscheidung, die Muttersprache (Türkisch) der thrakischen Moslemminderheit zu benutzen, hat zu Bildungsprogrammen mit zweisprachigem und bi-/multikulturellem Inhalt geführt (auch auf der Basis internationaler Vertragsbestimmungen). Die Muttersprache der Roma jedoch wurde aus der Schule herausgehalten, da der Bildungsinhalt des Projekts vor allem auf die Assimilierung und das Mainstreaming der Roma-Bildung ausgerichtet war.“

¹⁰⁵ Der deutsche Länderbericht hält fest, dass „Sinti und Roma Opfer des Naziregimes und der Vernichtungspolitik des Dritten Reichs waren. Die Schätzungen variieren, aber während dieser Zeit wurden ungefähr 500 000 europäische Sinti und Roma ermordet. Erst 1982 wurde die Verfolgung von Bundeskanzler Schmidt offiziell bestätigt. Heute ist die Verfolgung der Sinti und Roma an deutschen Schulen Teil des Geschichts-Lehrplans, der sich mit der Nazizeit befasst.“ In Ungarn, wo Studenten im Rahmen von „Mensch und Gesellschaft“ mit Minderheitenkultur vertraut gemacht werden, wurde festgestellt, dass ein 1998 als Lehrmaterial für diese Klassen veröffentlichtes Buch gegen die Menschenwürde der Roma-Kinder verstieß. Es enthielt folgende Aussage: „Für einen Teil der Zigeuner war das Leben von Verbrechen gekennzeichnet.“ Im Jahr 2002 gab der gleiche Verlag ein Textbuch zu ethischen Fragen heraus, in dem zu lesen war: „Wegen des Mangels an Bildung und der häufigen Gleichgültigkeit von Zigeunereltern beenden viele Zigeunerkiner, die Besseres verdient hätten, die Primarschule mit mangelhaften Kenntnissen oder schließen sie gar nicht ab. Daher wächst eine Masse ungebildeter, unqualifizierter Roma-Kinder nach.“ Im gleichen Buch wurde erklärt: „Wenn Zigeuner nicht genug Geld zum Leben haben, wird Überlebenskriminalität zu einer Versuchung, der viele nicht widerstehen können“, und am Schluss stand: „Wenn einem Roma ein Job angeboten wird, sollte er ihn annehmen. Roma sollten die Gelegenheit nutzen und arbeiten. Sie sollten sich nicht damit begnügen, sich vom Staat und den Steuerzahlern unterstützen zu lassen.“ Verfügbar unter <http://www.neki.hu/indexeng.htm>

Jyrafete | 1968

Kapitel III

Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Diskriminierung

Da von schulischer Segregation betroffenen Roma „effektiver Rechtsschutz“ gewährt werden soll, werden in diesem Kapitel die Durchsetzungsmaßnahmen unter der RGUR analysiert, mit besonderer Aufmerksamkeit für die Verwendung rassistischer und ethnischer Daten als Beweismittel, die Rolle spezialisierter Gremien und von NRO bei der Inangriffnahme von Segregation und die Art und Weise, auf die positive Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, um den Benachteiligungen ein Ende zu setzen, denen Roma als Gruppe im Bildungsbereich ausgesetzt sind.

3.1. Datenerhebung

Die relevanten Bestimmungen in der RGUR sind bewusst so formuliert, dass Daten im Prinzip nicht notwendig sind, um einen Verstoß zu beweisen. Statistische Daten können jedoch herangezogen werden und erweisen sich in der Praxis oftmals als entscheidendes Element zum Nachweis von Diskriminierung oder zur Abwehr einer auf Rechtfertigung basierenden Verteidigung. Es herrscht ein erstaunlicher Mangel an auf Rasse basierenden Statistiken sowohl auf Makro- als auch auf Mikroebene. Allerdings geht aus den Länderberichten hervor, dass jeder Mitgliedstaat in der einen oder anderen Form Daten über Roma erhebt, um Maßnahmen und Strategien für Roma im Bildungsbereich zu entwickeln. Doch anstatt Daten auf nationaler Ebene zu erheben, werden diese anhand von Aspekten, die für die ethnische Herkunft stehen, wie etwa Wohnort und Teilnahme am Unterricht für ethnische Minderheiten, oder durch einzelne lokale Projekte, die z. B. mit Beschäftigung zusammenhängen, gesammelt.

Datenerhebung ist angesichts des Risikos, dass sie zur Unterstützung unfairer Diskriminierung missbraucht werden könnte, ein hoch sensibles Thema. Gleichzeitig ist es ausgesprochen wichtig, dass Daten erhoben werden, damit Diskriminierungen aufgedeckt und entsprechende Abhilfemaßnahmen überwacht werden können. Die Besorgnis bezüglich der Notwendigkeit der Datenerhebung und des Rechts auf Schutz sensibler Daten wie etwa Rasse und ethnische Herkunft wurde in einer aktuellen Studie (im Folgenden: die Datenerhebungsstudie) wie folgt zusammengefasst: „Viele glauben, dass die internationalen, europäischen und nationalen Gesetze über Datenschutz und das Recht auf Privatsphäre die Erhebung sensibler Daten kategorisch verbieten. Dies ist nicht der Fall. Die einschlägigen Gesetze legen lediglich den Rechtsrahmen und die qualitativen Bedingungen fest, unter denen jede Verarbeitung stattfinden muss. Die Verarbeitung sensibler Daten ist in der überwiegenden Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten unter der Bedingung erlaubt, dass das Datensubjekt seine *Zustimmung dazu erteilt*. Die Verarbeitung ist sogar ohne Zustimmung erlaubt, wenn dies im Kontext von Gerichtsverfahren oder im Rahmen von Aktivitäten, die Behörden durchführen, um die Verwirklichung des Prinzips der Gleichbehandlung in der Praxis sicherzustellen, notwendig wird. Viele Mitgliedstaaten erlauben außerdem ausdrücklich und getrennt die Erhebung und Verarbeitung sensibler Daten für statistische und wissenschaftliche Zwecke, wodurch die meisten Formen der Datenerhebung auch aus diesem Grund als rechtmäßig betrachtet werden. Die Staaten genießen auch die Freiheit, Gesetze einzuführen, mit denen die Möglichkeiten zur Datenerhebung noch erweitert werden, ohne dass dies ihren internationalen Verpflichtungen zuwiderläuft, vorausgesetzt, sie haben die notwendigen Schutzmaßnahmen getroffen. Darüber hinaus gibt es Formen der Erhebung von Diskriminierungsdaten, die in keinem Stadium die Verarbeitung persönlicher oder sensibler Daten über identifizierte oder direkt oder indirekt identifizierbare Personen beinhalten und daher eigentlich nicht von den Datenschutzgesetzen betroffen sind.“¹⁰⁶

Wie die Datenerhebungsstudie unterstreicht, werden Daten meist nach persönlicher Zustimmung erhoben, was die Zusammenarbeit der Datensubjekte unverzichtbar und ein Rechtsumfeld erforderlich macht, das Freiwilligkeit in diesem Bereich fördert. Darüber hinaus sind noch weitere Punkte zu überdenken. Erstens sollten die Mitgliedstaaten die Kategorie, die sie für eine Datenerhebung benutzen, nicht vollkommen frei aufstellen können. Dass für eine solche Kategorisierung objektive Kriterien erforderlich sind, wird aus der Diskussion über strittige Fragen in Bezug auf die Definition von Roma deutlich. In der Datenerhebungsstudie wird postuliert, dass der Bedarf an Objektivität sogar noch größer ist, sobald „Datenerhebung mit der Verteilung von Rechten und Pflichten, Mitteln und Lasten verknüpft ist.“¹⁰⁷ Ebenso wichtig ist es, das Prinzip der Selbstidentifizierung sicherzustellen.

¹⁰⁶ Timo Makkonen, *Measuring Discrimination – Data collection and EU Equality Law*, S. 85.
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf

¹⁰⁷ Ibid, S. 81.

„Eine Einzelperson hat jedoch kein subjektives Recht zu erklären, irgendeiner Gruppe anzugehören, wenn dies in offensichtlichem Widerspruch zu den objektiven Fakten steht.“¹⁰⁸ Tatsächlich hat es einzelne Vorfälle gegeben, wo Mehrheitsmitglieder erklärt haben, Roma zu sein, um dem Vorwurf der Segregation entgegenzutreten¹⁰⁹, während Roma ihre Rasse oder ethnische Herkunft aus Furcht vor Viktimisierung verschweigen können.¹¹⁰

Gemäß der Datenschutzrichtlinie¹¹¹ dürfen Mitgliedstaaten die Erhebung *personenbezogener* Daten über Rasse auf freiwilliger Basis wegen der damit verbundenen Risiken verbieten.¹¹² Die Erhebung von Daten, anhand deren die Identifizierung von Einzelpersonen nicht möglich ist, sollte nach wie vor ohne Einwilligung möglich sein, vor allem unter zwei Umständen: i) wenn sie für die Feststellung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen notwendig sind, und ii) wenn dies anderweitig im nationalen Recht vorgesehen ist oder von der nationalen Aufsichtsbehörde angeordnet wird.¹¹³ Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die Tatsache, dass statistische Beweise im Gegensatz zu geschlechtsspezifischer Diskriminierung so gut wie nie in Bezug auf Rasse benutzt werden, auf den Mangel an statistischen Beweisen und nicht auf rechtliche oder technische Hemmnisse zurückzuführen ist.¹¹⁴ Offensichtlich wird auf rassistischer Herkunft basierende Diskriminierung durch die Wahrnehmung getrieben. Sie schert sich nur wenig um Selbstidentifizierung, während man erst dann gegen Diskriminierung, die Roma aufgrund einiger ihrer ethnischen Merkmale – wie etwa Sprache, Kultur und Tradition – erleiden können, angehen kann, wenn die Gruppenmitglieder sich selbst identifizieren. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten in letzterem Fall folgerichtig erwarten, dass diese sich selbst identifizieren, und wenn Gruppenmitglieder diesbezüglich Daten auf freiwilliger Basis erheben, sollten diese Daten in irgendeiner Form zulässig sein, selbst wenn das nationale Recht die Erhebung sensibler Daten überhaupt nicht gestattet.

Die Erfahrung mit Prozessen in Ungarn zeigt, dass Beklagte fröhlich auf Datenschutzbestimmungen verweisen, wenn sie zu rechtfertigen suchen, dass sie nicht einmal auf der Ebene von Schulen oder Klassenstufen aggregierte Daten über Roma vorlegen wollen. Gerichte spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass der Schutz sensibler Daten Opfer nicht daran hindert, ihre Rechte unter der RGUR geltend zu machen. Beispielsweise stimmte das Gericht der ersten Instanz in der Rechtssache Miskolc Desegregation der Beschwerde führenden Stiftung darin zu, dass Segregation auf Wahrnehmung beruht. Daher konnte die Weigerung der Beklagten, aggregierte Daten über die Zahl von Roma-Kindern an bestimmten Schulen unter den Datenschutzbestimmungen vorzulegen, die eine Einwilligung zur Verarbeitung von auf Selbstidentifizierung basierenden Daten vorschreiben, nicht aufrechterhalten werden.¹¹⁵ In einem anderen Verfahren gegen das Dorf Hajdúhadház setzte das Gericht einen forensischen Bildungsexperten ein und beauftragte ihn, in Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Selbstregierung der Roma-Minderheit von Hajdúhadház (im Folgenden: HRMSG) Daten auf Schulebene zu erheben, und zwar, stellvertretend für die Rasse und ethnische Herkunft der Roma-Kinder, auf Basis der Mitgliedschaft der lokalen Roma-Minderheitengemeinde, deren Wahrnehmung und des Wohnorts.¹¹⁶ Das vom forensischen Experten für öffentliche Bildung verfasste Gutachten stellte fest, dass der Anteil der Roma-Kinder in bestimmten Gebäuden und Klassen bei 95-99 %, in anderen Klassen und Gebäuden hingegen bei 0-25 % lag. Gestützt auf ihr Wissen über die lokale Roma-Gemeinde zählten die Vertreter der HRMSG alle Roma-Schüler auf Klassen- und auf Gebäudeebene.

¹⁰⁸ Ibid, S. 81.

¹⁰⁹ In Jászladány, Ungarn, ist die Frau des Bürgermeisters, der die Segregation von Roma-Primarschülern von Nicht-Roma-Kindern initiiert hat, die Vorsitzende der Selbstregierung der lokalen Roma-Minderheit. Im Jahr 2002 unterzeichneten Nicht-Roma-Eltern in dem Dorf eine Petition, in der sie behaupteten, Roma zu sein, um die Segregation zu rechtfertigen. Für eine detaillierte Fallbeschreibung siehe Roma Rights 2003/1-2, S. 107-108.

¹¹⁰ Siehe beispielsweise Zeugenaussagen im so genannten Fall Gyüre, verfügbar unter www.neki.hu.

¹¹¹ Richtlinie 95/46/EG des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr

¹¹² Die Verarbeitung ist vorbehaltlich der Einwilligung erlaubt, „es sei denn, nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats kann das Verbot nach Absatz 1 durch die Einwilligung der betroffenen Person nicht aufgehoben werden“.

¹¹³ Datenerhebungsstudie, S. 72.

¹¹⁴ Ibid, S. 26-27.

¹¹⁵ Siehe Verhandlungsprotokolle in der Rechtssache Nr. BAZ Megyei Bírószág, 13.P.21.660/2005.

¹¹⁶ Siehe Verhandlungsprotokolle in der Rechtssache Nr. Hajdú-Bihar Megyei Bírószág, 6.P.20.341/2006.

In Fällen, in denen die ethnische Herkunft eines Kindes umstritten war, registrierten sie es als zur Mehrheitsbevölkerung gehörig. Anschließend legte der Experte eine von den HRMSG-Vertretern unterzeichnete Erklärung über die Zahlen und Anteile für Roma- und Nicht-Roma-Schüler auf Klassen-, Gebäude- und Schulebene vor.

Das Gutachten des Experten war das wichtigste Beweisstück in dem Verfahren, in dem die beklagte lokale Regierung und ihre zwei Schulen die ethnischen Disparitäten nicht rechtfertigen konnten. Im Mai 2007 stellte das Gericht fest, dass die Beklagten Roma-Kinder in anderen Gebäuden als den Hauptgebäuden der Schule segregierte und ihnen schlechtere physische Bedingungen (Anzahl Bücher, Computer, Zustand der Möbel und des Gebäudes usw.) bot. Das Gericht befahl der lokalen Regierung, über die ungarische Presseagentur eine Entschuldigung zu veröffentlichen, und den Schulen befahl es, die Segregation bis zum 1. September 2007 zu beenden. Außerdem wies es die lokale Regierung – den Träger der beiden Schulen – an, die Desegregation nicht zu beeinflussen.¹¹⁷ Der Fall ist derzeit vor dem Berufungsgericht von Debrecen anhängig.

Sicherlich kann der EuGH, indem er nationalen Gerichten Orientierungshilfe gibt, die Verwendung von Statistiken in Fällen von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft vereinfachen und den Verfahrensrahmen, innerhalb dessen Beklagte zur Vorlage solcher Beweismittel aufgefordert und diese Beweismittel bewertet werden können, ausgestalten. Da Mitgliedstaaten unter der RGUR verpflichtet sind, effektive Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, könnte man den Standpunkt vertreten, dass ein Mitgliedstaat, der solche Daten nicht erhebt, seine Bürger darin hindert, ihren Fall durch Beweise zu erhärten, und sie damit von einem kollektiven Rechtsschutz ausschließt. Das Versäumnis von Mitgliedstaaten, Daten über das Ausmaß struktureller Diskriminierung von Roma-Kindern in Schulen zu erheben, oder das Versäumnis, Beweisregeln abzuändern, um die Verwendung von Statistiken in Prozessen zu ermöglichen, könnte Roma-Antragsteller daran hindern, sich in Gerichts- oder anderen Verfahren gegen derartige Diskriminierungen zu wehren.

Es muss sich noch zeigen, ob beispielsweise die Beibehaltung nationaler Datenschutzbestimmungen, die die Erhebung aggregierter ethnischer Daten oder Stellvertreterdaten für die ethnische Herkunft zum Nachweis von Diskriminierung in Gerichtsverfahren ausschließen, ein Grund sein könnte, die Frage zur Vorabentscheidung an das EuGH zu verweisen. Gleichmaßen könnte eine Klage des Typs *Francovich* gegen einen Mitgliedstaat, der es versäumt, die Erhebung von Daten über rassische oder ethnische Minderheiten – einschließlich in Gerichtsverfahren – zu vereinfachen, oder der den Zugang zu vorhandenen Daten behindert, vor nationalen Gerichten erhoben werden, vorausgesetzt, die vom EuGH im Fall *Francovich* verlangten Bedingungen sind erfüllt.¹¹⁸

Dass staatliche Maßnahmen erforderlich sind, um Daten zu erhalten, die es Mitgliedern von Minderheiten ermöglichen, ihre Rechte geltend zu machen, ist an anderer Stelle bestätigt worden. In der Rechtssache *Arsenault-Cameron* urteilte der Oberste Gerichtshof von Kanada, dass „die Provinz sich dem Verfassungsgebot, Bildungsdienstleistungen in der Minderheitensprache aktiv zu fördern, nicht mit dem Hinweis auf unzureichende zahlenmäßige Beweise entziehen kann, vor allem wenn sie nicht bereit ist, ihre eigenen Untersuchungen durchzuführen oder andere Beweise für die bekannte und potenzielle Nachfrage zu beschaffen und vorzulegen.“¹¹⁹

3. 2. Positive Maßnahme

Um in der Praxis die volle Gleichstellung zu gewährleisten, lässt die RGUR spezifische Maßnahmen zu, „mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden“. Artikel 5 konzentriert sich auf die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses, und zwar unter dem Blickwinkel der Umverteilung. Ihr Hauptanliegen ist folglich die „relative Position von Gruppen und Klassen“.¹²⁰ Positive Maßnahmen

¹¹⁷ Hajdú-Bihar Megyei Bíróság, Urteil Nr. 6.P.20.341/2006/50.

¹¹⁸ Um die Haftung des Staates für Schäden auszulösen, müssen drei Bedingungen erfüllt sein. Das Ergebnis, so verlangt es die Richtlinie, muss die Übertragung von Rechten auf Einzelpersonen beinhalten. Der Verstoß muss ernst genug sein, und es muss einen kausalen Zusammenhang zwischen der Pflichtverletzung seitens des Staates und dem von der Einzelperson erlittenen Schaden geben. Siehe die verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, *Francovich und Bonifaci v. Italienische Republik*, [1991] ECR I-5357.

¹¹⁹ *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, 2000 SCC 1, Abs. 34.

¹²⁰ C. McCrudden, *National Legal Remedies for Racial Inequality in Fredman*, S. 253-259.

können jedoch nicht so weit gehen, strikte Quoten aufzustellen oder Diskriminierung umzukehren. Allein auf Rasse basierende Quotensysteme dürften nicht standhalten, wenn sie vor dem EuGH angefochten werden. Nur wenn die BewerberInnen gleichermaßen geeignet sind und es eine „Schutzklausel“ gibt, nach der die persönlichen Verdienste von Bewerbern aus der überrepräsentierten Gruppe berücksichtigt werden müssen, sind Quoten nach EU-Recht zulässig. Der Ansatz des EuGH wird durch eine Reihe von Rechtssachen in Bezug auf geschlechterspezifische Diskriminierung, von Kalanke bis Griesmar, bestätigt.¹²¹

Artikel 5 RGUR macht es möglich, unter einem materiellen Blickwinkel an Gleichbehandlung heranzugehen. Er sieht Folgendes vor: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen.“ Ein solcher Ansatz ist entscheidend, um gegen die schulische Segregation von Roma-Kindern anzugehen. Wie der Ständige Internationale Gerichtshof 1935 in seiner Beratenden Stellungnahme zu *Minderheitenschulen in Albanien* feststellte, „schließt die Gleichheit vor dem Gesetz Diskriminierung jeder Art aus, während faktische Gleichstellung eine unterschiedliche Behandlung erforderlich machen kann, um ein Ergebnis zu erreichen, das ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Situationen herbeiführt.“¹²² Der Minderheitengemeinschaft Einrichtungen vorzuenthalten, die die Wahrung der „Besonderheiten“ dieser Minderheit gewährleisten, würde den Schutz von Minderheitsrechten „illusorisch“ machen, da die Minderheit dadurch gezwungen sein könnte, „das aufzugeben, was das wahre Wesen ihres Minderheit-Seins ausmacht.“¹²³ Wenn nicht gewährleistet ist, dass Roma-Kinder als grundlegend verschieden von der Mehrheitsbevölkerung behandelt werden, was Maßnahmen materieller Gleichbehandlung erforderlich macht, werden sie im Bildungsbereich zweifellos weiterhin diskriminiert werden. Beispielsweise ist Chancengleichheit im Hinblick auf den Bedarf an Unterricht in Minderheitensprachen notwendig. Manche Mitgliedstaaten verlangen von Roma-Kindern, sich an die Mehrheitssprache anzupassen. Viele von ihnen versäumen es also, das Risiko, dass diese Kinder in Sonderschulen geschickt werden oder wegen ihrer „Sprachschwäche“ im Vergleich zu den Mehrheitskindern schlechte Noten bekommen, auf ein Minimum zu begrenzen. Gleichzeitig muss sehr sorgfältig darauf geachtet werden, dass „spezielle Behandlung“ nicht als Vorwand für weitere Diskriminierung dient. Daher sehen mehrere Mitgliedstaaten verschiedene Arten von zusätzlichen Klassen für Unterricht in Minderheitensprachen vor, aber man weiß nichts über die Effizienz dieser Bestimmungen, und es wird von Befürchtungen berichtet, der Unterricht in Minderheitensprachen könne zu Segregation führen.

Obwohl die RGUR positive Maßnahmen nur gestattet, aber nicht vorschreibt, haben die Mitgliedstaaten bereits verschiedene Programme und Politiken eingeführt, die in der Regel Lösungen vereinfachen. Sie haben verschiedene Schwerpunkte, von der Inangriffnahme des Bedarfs an Unterricht in Minderheitensprachen bis zur Bereitstellung zusätzlicher sozialer Unterstützung für Roma. Abgesehen von einem Quotensystem für Universitätszulassungen in Rumänien und Ungarn könnten all diese Maßnahmen die Prüfung durch den EuGH als flexibles Quotensystem bestehen, das keine Situationen erzeugt, in denen ein „unschuldiger Dritter“ automatisch die Folgen von Maßnahmen zu tragen hätte, die darauf abzielen, Ungerechtigkeiten der Vergangenheit wieder gutzumachen.¹²⁴

¹²¹ In Kalanke (Rechtssache C-450/93) schmetterte der EuGH eine Verordnung ab, die einer Bewerberin die Priorität vor einem Bewerber mit gleichen Qualifikationen einräumte. In Marschall (Rechtssache C-490/95) hingegen hielt der EuGH an einem Grundsatz fest, der sich von Kalanke in seiner „Schutzklausel“ unterschied, nach der Ausnahmen von der Regel, Bewerberinnen Vorrang einzuräumen, zulässig sind, wenn für andere spezifische Gründe vorherrschen. In Badeck (Rechtssache C-158/97) wurde eine Politik, die nicht automatisch und bedingungslos Frauen Vorrang vor Männern mit gleicher Qualifikation einräumte und die eine objektive Bewertung der BewerberInnen unter Berücksichtigung der speziellen persönlichen Situationen gewährleistete, als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar beurteilt. In Abrahamsson (Rechtssache C-407/98) räumte eine vom EuGH abgeschmettete nationale Bestimmung einem gleich qualifizierten Mitglied des unterrepräsentierten Geschlechts automatisch Vorrang ein, auch wenn es in Bezug auf zweitrangige Aspekte den anderen BewerberInnen unterlegen war. In Lommers (Rechtssache C-476/99) wurde das Kindertagesbetreuungssystem eines Ministeriums, das nur Beamtinnen zugänglich war, Beamten den Zugang indes nur in Notfällen gestattete, erneut bestätigt. In Griesmar (Rechtssache C-366/99) wurde eine nationale Verordnung abgeschmettert, die männliche Angehörige des öffentlichen Dienstes automatisch von einem für die Berechnung der Renten eingeführten Kredit ausschloss.

¹²² *Minderheitenschulen in Albanien*, ICJ, A/B. 64. 6. April 1935, S. 19.

¹²³ *Ibid.*, S.17.

¹²⁴ Aus diesem Grund lehnte der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten einen positiven Aktionsplan ab, in *Bakke*, University of California Regents v. Bakke, 438 U.S. 265 (1978).

Die folgenden Elemente positiver Maßnahmen finden sich in nationalen oder regionalen Programmen zur Förderung der Bildung von Roma Kindern und -Erwachsenen.

1. Programme für Personen, die Minderheitensprachen sprechen – Klassen der Stufe null, Stufenklassen, die vor Beginn der Einschulung die Sprachanpassung fördern, in der Slowakei, der Tschechischen Republik und Bulgarien; Klassen zur Anpassung an die Mehrheitssprache in Irland, Frankreich und Belgien und Unterricht in Minderheitensprachen in Schweden, Italien, Deutschland, Estland, Litauen, Polen, Finnland und Ungarn;
2. Lehrkräfte, die helfen, den Kontakt mit der Gemeinde und den Familien zu halten – „Assistant Teachers“ in Polen, der Slowakei, Bulgarien, Finnland und Ungarn, Gastlehrer in Irland;
3. Rückkehrprogramme, von Förder- bis allgemeine Schulen, in der Slowakei und Ungarn;
4. Lehrplan und/oder Ausbildung von Lehrern in Roma-Sprache und -Kultur in der Slowakei, dem Vereinigten Königreich, Ungarn und Irland;
5. Programme zur Förderung des Zugangs zu Sekundar- oder Hochschulen – Begleiter, Stipendien in Irland, der Slowakei und Ungarn;
6. Einbeziehung von Mitgliedern der Roma-Gemeinde in die Erteilung von Unterricht;
7. Bereitstellung von Vorschulen in Ungarn und Slowenien;
8. spezielle Lehrer für Roma in Irland¹²⁵, Schweden, Deutschland und Italien;
9. Mainstreaming und Untersuchung von Roma-Bedürfnissen im nationalen Bildungswesen – Beauftragte in Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Irland;
10. Erhöhte Pro-Kopf-Beihilfe oder andere finanzielle Unterstützung für Roma-Studenten in Irland, Zypern, Italien, Griechenland und Ungarn;
11. Ausbildungszentrum für erwachsene Roma in Irland;
12. Hilfsangebote für frühzeitige Schulabgänger in Irland;
13. Fernunterricht und zweifache Zulassung im Vereinigten Königreich, um die Bedürfnisse der Fahrenden zu berücksichtigen;
14. Programme zur Förderung des Zusammenlebens in Spanien und Ungarn.

Im Übrigen hat das ECtHR in der Rechtssache *Thlimmenos* geurteilt, dass „das Recht, bei der Ausübung der durch die Konvention garantierten Rechte nicht diskriminiert zu werden, auch dann verletzt wird, wenn Staaten es ohne einen objektiven und vernünftigen Grund versäumen, Personen, deren Situationen deutlich anders sind, auch anders zu behandeln.“¹²⁶

Bestehende Maßnahmen spiegeln die Tatsache wider, dass Gleichstellung schwerlich dadurch erreicht werden kann, dass jeder auf gleiche Weise behandelt wird. In manchen nationalen Situationen steht die Wirklichkeit im Widerspruch zu der offiziellen Rhetorik, die keine speziellen Maßnahmen aufgrund der Rasse gestattet oder auf der Klasse basierende Maßnahmen entwickelt, um mehr Roma zu erreichen.¹²⁷ Dass die Praxis weiter fortgeschritten ist als die Theorie, ist ermutigend für alle, die glauben, dass „das traditionelle Modell des Antidiskriminierungsrechts... nicht ausreicht, den Wandel in der Gesellschaft voranzutreiben, der erforderlich ist, damit alle Menschen... ihr Potenzial entfalten und voll an einer breiteren Gesellschaft teilhaben.“¹²⁸ Tatsächlich sind bei der Neugestaltung des traditionellen Modells – von einem individualisierten, retrospektiven

¹²⁵ „Die Organisationen der Fahrenden haben gewisse Sorgen bezüglich der Art und Weise geäußert, wie das Resource Teachers for Travellers (RTT) funktioniert, darunter: Kinder werden zum RTT geschickt, ohne dass zuvor die elterliche Einwilligung eingeholt wird; Kinder werden aus Klassen genommen, angeblich um intensiven Unterricht zu erhalten, dann aber mit „anspruchlosen“ Aufgaben wie Zeichnen beschäftigt; da sie aus den Klassen genommen werden, versäumen sie Teile des Lehrplans; Kinder, die keine zusätzliche Hilfe beim Lernen benötigen, werden aufgrund ihrer ethnischen Identität zum RTT geschickt.“

¹²⁶ *Thlimmenos v. Griechenland*, Urteil vom 6. April 2000, Abs. 44. *Thlimmenos* wurde eine weniger günstige Behandlung zuteil, scheinbar auf Basis eines neutralen Kriteriums, das unter dem ECHR nicht geschützt ist, und zwar seine frühere Verurteilung wegen seiner Weigerung, in der Armee zu dienen. Indes hing diese Weigerung mit seinem religiösen Glauben als Zeuge Jehovas zusammen, ein Recht, das unter Artikel 9 ECHR geschützt ist.

¹²⁷ Obwohl das slowakische Verfassungsgericht kürzlich Antidiskriminierungsbestimmungen, nach denen positive Maßnahmen aufgrund der Rasse zulässig waren, abgeschmettert hat, gibt es nach wie vor offenbar auf der Klasse basierende Maßnahmen wie etwa „Assistant Teacher“ und Klassen der Stufe null, in erster Linie für Roma. In Ungarn ist die gestiegene Pro-Kopf-Unterstützung für integrativen Unterricht darauf zurückzuführen, dass sozial benachteiligte Kinder auf eine Weise definiert werden, die eine hohe Repräsentation von Roma unter den förderfähigen Personen gewährleistet.

¹²⁸ *Deliver Equality for Disabled People*, Department for Work and Pensions, Juli 2004, Cm 6255, S. 17.

und fehlerorientierten Fokus hin zu einem proaktiven, gruppenbasierten und auf soziale Gerechtigkeit ausgerichteten Konzept – erhebliche Fortschritte zu verzeichnen.¹²⁹ Ein Beispiel dafür findet sich im Antidiskriminierungsrecht des Vereinigten Königreichs, das eine positive Verpflichtung zur Förderung der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse umfasst. Diese Verpflichtung erstreckt sich auf öffentlich geführte Schulen, Colleges und Universitäten. Das finnische Modell der Beratenden Provinzialausschüsse für Roma-Fragen beruht zwar nicht auf einer gesetzlichen Pflicht, verfolgt aber das gleiche Ziel.¹³⁰ Den Fokus vom Ergebnis auf den Prozess zu verlagern und positive Maßnahmen in das allgemeine Bildungssystem einzubeziehen, könnte den Zielen eines neuen Konzepts der Gleichbehandlung, das beispielsweise den Kreislauf der Benachteiligung in Verbindung mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe durchbricht, und der Förderung einer vollen Teilhabe an der Gesellschaft zuträglich sein.¹³¹

3.3. Rechtsdurchsetzung

McCrudden legt dar, dass die RGUR nach einem Konzept vorgeht, das grundsätzlich auf einem individualrechtlichen Modell beruht, auch wenn es manche seiner Beschränkungen (breitere Geltung, Verlagerung der Beweislast und Schutz vor Viktimisierung) erkennt.¹³² Auch Bell und Waddington erkennen, dass die RGUR darum bemüht ist, „das individualrechtliche Modell zu verbessern“. Sie bezweifeln jedoch, dass dieser Weg sich als wirksam erweisen kann, vor allem in Bezug auf strukturelle und institutionelle Formen der Diskriminierung.¹³³ Da die Mehrheit der Roma in der EU unter struktureller Diskriminierung (Segregation und institutioneller Diskriminierung) zu leiden hat, ist bei der Ausarbeitung von Sanktionen im Rahmen der von der RGUR vorgesehenen Rechtsbehelfe eine Menge Kreativität gefragt. Der Schwerpunkt auf Gruppen hat in manchen Ländern dazu geführt, dass es institutionellen Klägern, wie etwa NRO in Belgien, Ungarn und Bulgarien, erlaubt war, ohne ein identifizierbares individuelles Opfer vor Gericht zu erscheinen. Dies ist wichtig, weil einzelne Roma sich möglicherweise aus Angst vor Belästigung und Viktimisierung oftmals weigern, ihre Rechte geltend zu machen.¹³⁴ Im Übrigen lenken Gruppenklagen die Aufmerksamkeit auf den Bedarf an gruppenbasierten Rechtsbehelfen, an Sanktionen, die gegen systemische Fehler angehen und eine Änderung der Situation bewirken, ohne dass jedes einzelne Gruppenmitglied an dem Verfahren teilnehmen muss. Das Recht der ministeriellen Hochschulverwaltung von Frankreich, Roma-Kinder neu zu verteilen, nachdem in einer Schule eine hohe Konzentration festgestellt wurde¹³⁵, veranschaulicht die enorme Bedeutung weit reichender Sanktionsbefugnisse in den Händen der Schulverwaltung.

¹²⁹ S. Fredman, „Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation“ (2005) 12 Maastricht Journal of European and Comparative Law 369-398

¹³⁰ In dem finnischen Bericht wird der positive Effekt der Einsetzung von vier Beratenden Provinzialausschüssen für Roma-Fragen erwähnt. Diese Stellen sind in der Lage, Diskriminierung an der Basis anzugehen. „Sie fungieren als interadministrative Organe für die Roma-Bevölkerung und die Behörden auf Provinz- und Kommunalebene. Die Regierung hat die Provinzialausschüsse 2004 zu einer festen Einrichtung gemacht. Sie haben wirklich dazu beigetragen, die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Bildungsbedingungen für Roma zu verbessern und die Bildung von Roma auf lokaler Ebene ganz konkret zu fördern. Das finnische Parlament hat den Provinzialausschüssen eine gewisse Mitgestaltungsmacht verliehen, indem es Mittel für den Posten eines Ständigen Sekretärs (m/f) und Gelder im Staatshaushalt 2006 genehmigt hat.“

¹³¹ Dieses neue Konzept der Gleichbehandlung sollte zwei weitere zentrale Ziele beinhalten: Die Achtung der gleichen Würde und des gleichen Wertes aller Menschen sollte gefördert werden, um Stigmatisierung, Stereotypisierung und Demütigung aufgrund der Zugehörigkeit zu der Gruppe ein Ende zu setzen, und es sollte für eine positive Bestätigung von Einzelpersonen als Mitglieder der Gruppe gesorgt werden. Siehe S. Fredman, „The Future of Equality in Britain“, Equal opportunities Commission Working Paper, Nr. 5, Herbst 2002, S.10-16

¹³² C. McCrudden, National Legal Remedies for Racial Inequality in Fredman, S. 294-297.

¹³³ M. Bell und L. Waddington, Reflecting on inequalities in European Equality law in (2003) 28 European Law Review June, S. 352.

¹³⁴ Der schwedische Bericht fasst dies wie folgt zusammen: „Kontakte mit staatlichen und städtischen Behörden sind von Abhängigkeit, Verletzlichkeit und tief verwurzeltem Misstrauen gekennzeichnet. Das Misstrauen soll darauf beruhen, dass viele Roma die Gesetze und die Handlungsmöglichkeiten spezialisierter Stellen als sehr beschränkt empfinden. Deshalb erweist sich die Konzentration auf die Einzelperson, die normale Vorgehensweise der Stelle, als unzureichend sowohl für eine Beschreibung der Diskriminierung von Roma als auch für die Bekämpfung und Verhinderung von Diskriminierung.“

¹³⁵ Dem französischen Bericht zufolge, „hat es Fälle gegeben, in denen die ministerielle Hochschulverwaltung des nationalen Bildungssystems Maßnahmen ergriffen hat, um die Kinder über alle nahe gelegenen Schulen des Gebiets zu verteilen, nachdem eine Konzentration festgestellt worden war.“

Bei der Feststellung der Verantwortlichkeit von Einzelpersonen in Disziplinar- oder Strafverfahren sind die Entziehung staatlicher Beihilfen¹³⁶ und die Erwirkung einer Unterlassungsverfügung in Form von Desegregationsplänen, die eine ganze Reihe von Anordnungen – von Lehrerausbildung bis zum Neuentwurf von Einzugsgebieten – beinhalten, als Sanktionen zu betrachten, die sich im Bildungsbereich meist als „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ erweisen. In Italien, Zypern, der Slowakei, Ungarn und wohl auch in Finnland können Gerichte befahlen, Diskriminierung durch Desegregation zu beenden. Im Vereinigten Königreich sind Unterlassungsverfügungen möglich, aber bisher wurde davon kein Gebrauch gemacht. In Irland würden die Gerichte zunächst eine Weisung erlassen, mit der eine segregationistische Politik für verfassungswidrig erklärt wird, und falls der Staat seine Politik daraufhin nicht ändert, würden die Gerichte die Einhaltung anordnen, um ein Mainstreaming zu gewährleisten. Europäische Gerichte sind, wenn sie über die Beendigung struktureller Diskriminierung und insbesondere Segregation zu entscheiden haben, mit Problemen in Bezug auf die Schulverwaltung, physische Bedingungen, das Schulbeförderungssystem, Schulpersonal, die Prüfung von Schulbezirken und, am wichtigsten, den Bildungsinhalt konfrontiert.¹³⁷

Bulgarische und ungarische Prozessstrategien auf der Basis von *actio popularis* unterscheiden sich grundlegend von bekannten Rechtssachen, die aus der Zeit vor der Umsetzung der RGUR datieren. Bezeichnenderweise sind derartige Klagen erst durch die Umsetzung der RGUR in den beiden nationalen Rechtssystemen möglich geworden. In Rechtssachen vor Verabschiedung der RGUR, etwa im Fall Ostrava, wurde sehr viel Energie investiert, um einzelne Kunden zu identifizieren, Beweismittel zusammenzutragen und das Vertrauen der Kunden während des gesamten Verfahrens aufrechtzuerhalten. Vor der Einreichung einer Klage im Namen von 29 Roma-Kindern gegen Sofias Primarschule Nr. 75 Todor Tableschko wurden alle Kinder von forensischen Experten untersucht.¹³⁸ Aus dieser Zusammenfassung geht klar hervor, dass nationale NRO nicht in der Lage sind, Dienstleistungen in ähnlicher Form zu erbringen. Derzeit sind Informationen über die Kosten von Rechtssachen und über die Bereitstellung von Unterstützungsdienstleistungen für Opfer, die einzelnen Klägern helfen können, und von Fürsprache, die unverzichtbar ist, wenn man eine Wirkung – sprich: effektive Rechtsbehelfe nach einem Prozess – erzielen will, nicht allgemein verfügbar.

Unter der RGUR eingerichtete spezialisierte Gremien und Schulaufsichtsbehörden mit feldspezifischem Wissen und Befugnissen wiederum können strukturelle Diskriminierung im Bildungsbereich möglicherweise effektiver angehen – hauptsächlich durch Ermittlungsbefugnisse und die Unterstützung von Diskriminierungsopfern. Gemäß Artikel 13 der RGUR „bezeichnet jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen

¹³⁶ In öffentlichen Schulen in Spanien kann die Schulaufsichtsbehörde die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen die verantwortliche Person anordnen. Dieses Verfahren kann Strafen beinhalten. In staatlich bezuschussten Privatschulen kann die Aufsichtsbehörde verlangen, dass die Entscheidung gekippt wird. Falls dies nicht geschieht und zwischen der Behörde und der Schule keine Einigung erreicht wird, kann die Vereinbarung, nach der die Schule eine öffentliche Beihilfe erhält, aufgehoben werden. In Portugal indes ist Rassendiskriminierung im Allgemeinen ein Verwaltungsvergehen, das mit einer Geldstrafe belegt wird, unbeschadet der persönlichen Haftung oder der Anwendung anderer festgelegter Sanktionen. Die Geldbußen belaufen sich auf 400 bis 2 000 EUR und werden für eine juristische Person verdoppelt. Wenn das Vergehen aus einem Pflichtversäumnis hervorgeht, kann der Täter diese Pflicht trotz der Anwendung der Sanktion erfüllen, falls es noch möglich ist. Der Hohe Kommissar für Einwanderung und ethnische Minderheiten kann zusätzliche Strafen verhängen, einschließlich des Verbots der Ausübung eines Berufs oder einer Tätigkeit, der bzw. die mit einer öffentlichen Funktion zusammenhängt oder von der Genehmigung oder offiziellen Zustimmung einer Behörde abhängt, sowie des Entzugs des Anrechts auf die Leistungen, die öffentliche Stellen oder Dienste ihren Mitarbeitern gewähren. Wenn es sich bei dem Täter um einen Angestellten im öffentlichen Dienst handelt, wird überdies ein Disziplinarverfahren gegen ihn bzw. sie eingeleitet, und es werden Strafen verhängt, die bis zur Zwangsentlassung gehen können.

¹³⁷ Als Bestandteile von Desegregationsplänen, die vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten in *Brown v. Board of Education II*, 349 U.S. 294 (1955) dargelegt wurden.

¹³⁸ <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2055&archiv=1>

Herkunft zu fördern (Hervorhebung hinzugefügt). Unter der ICESCR sind die Vertragsstaaten „auch verpflichtet, ein transparentes und effektives System einzurichten und aufrechtzuerhalten, das überwacht, ob das Unterrichtswesen tatsächlich auf die in Artikel 13(1) festgelegten Bildungsziele ausgerichtet ist.“¹³⁹ Das Potenzial eines nationalen Durchsetzungsmechanismus im Bereich der Antidiskriminierung wird durch die Präsenz einer professionellen, mit der Aufsicht im Bildungsbereich beauftragten Stelle erheblich verstärkt.

Die RGUR verweist auf mehrere internationale Verträge, darunter den ICESCR, den alle Mitgliedstaaten unterzeichnet haben.¹⁴⁰ Daher wird die Übereinstimmung mit der RGUR im Hinblick auf die Kompetenzen der zur Förderung der Gleichbehandlung im Bildungsbereich eingerichteten Gremien auch im Lichte der Verpflichtungen unter dem ICESCR untersucht. Wenn spezialisierte Stellen, die im Rahmen der RGUR eingerichtet wurden, keine Überwachungs- und Ermittlungsbefugnisse haben, wie unter dem ICESCR verlangt, wenn sie Opfer nicht unterstützen und keine Empfehlungen im Bildungsbereich abgeben können, dann ist es Sache spezifischer Aufsichtsbehörden, diese Rolle zu erfüllen. Wenn solche feldspezifischen Gremien nicht existieren oder nicht über die gemäß Artikel 13 RGUR und Artikel 13 ICESCR erforderlichen Befugnisse verfügen, stellt sich die Frage, ob die Richtlinie eingehalten wird. Tatsächlich könnte das Fehlen einer solchen feldspezifischen Stelle in Griechenland, Ungarn, der Tschechischen Republik und möglicherweise in Litauen und Estland Probleme im Zusammenhang mit der unkorrekten Umsetzung der RGUR aufwerfen.

Folglich werden die unter Artikel 17 der RGUR erwähnten Berichte, ähnlich wie die der spezialisierten Stellen, auch die Aktivitäten feldspezifischer Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Diskriminierung von Roma abdecken.¹⁴¹ In Zusammenarbeit mit spezialisierten Gremien nach Artikel 13 wirken diese feldspezifischen Aufsichtsbehörden daran mit, im Zusammenhang mit der strukturellen Diskriminierung von Roma-Kindern „Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen“, „unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchzuführen“ und „unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen“.

In Schweden und der Slowakei haben spezialisierte Gremien über die Segregation von Roma-Kindern im Bildungsbereich berichtet, während sie in Irland, Ungarn, Zypern und Griechenland einzelne Fälle untersucht haben. Es gibt jedoch keine Analyse ihrer Auslegung des Konzepts der RGUR und der Art von Sanktionen, die sie anwenden. Keine der spezialisierten Stellen hat bislang die hier empfohlenen Strafen verhängt. Für die spezialisierten Gremien im Bildungsbereich besteht eindeutig großer Handlungsbedarf. Darauf zu warten, dass Einzelpersonen eine Klage einreichen, dürfte nicht die beste Strategie sein, um Diskriminierung und insbesondere Segregation anzugehen. Tatsächlich gestattet Artikel 13 RGUR, thematische Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen vorzulegen. Es gibt natürlich viele spezialisierte Stellen, deren Befugnisse über das hinausgehen, was in der RGUR vorgesehen ist. Sie wären gut beraten, ihre Sanktionsbefugnisse auszuüben, um Veränderungen zu vereinfachen. Insbesondere könnte eine Zusammenarbeit mit Equinet, dem Netzwerk spezialisierter Stellen, die Möglichkeit zu konzertierten Bemühungen bieten.

¹³⁹ Ecosoc Recht auf Bildung AK, Abs. 59. „Verstöße gegen Artikel 13 umfassen beispielsweise... das Versäumnis, Maßnahmen zur Behebung von De-facto-Diskriminierung im Bildungsbereich zu ergreifen; die Verwendung von Lehrplänen, die nicht mit den in Artikel 13(1) festgelegten Bildungszielen im Einklang stehen; das Versäumnis, ein transparentes und wirksames System zur Überwachung der Einhaltung des Artikels 13(1) aufrechtzuerhalten...“.

¹⁴⁰ Erwägung 3 RGUR.

¹⁴¹ Vor allem weil die Tätigkeit dieser Aufsichtsbehörden in diesem Bereich eine gewisse Besorgnis auslöst, z. B. in Spanien und der Slowakei.

Halit | 1991

Kapitel IV

Schlussfolgerungen

In diesem Bericht wurde dargelegt, dass die RGUR ein einmalig hohes Niveau an Schutz vor struktureller Diskriminierung (Segregation und institutioneller Diskriminierung) im Bildungsbereich bietet und ein wirksames Instrument zu deren Bekämpfung vor einzelstaatlichen Gerichten sowie vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) werden kann. Die von dem Durchsetzungsmechanismus der RGUR in Aussicht gestellten Möglichkeiten werden durch Rechtsaktivismus verstärkt, damit krassen Formen der Segregation ein Ende gesetzt wird und weniger offensichtliche Formen der Ausgrenzung als Rechtsfragen formuliert werden, sodass Roma-Kindern die Teilhabe am Unterrichtswesen und später, als Erwachsene, am Arbeitsmarkt ermöglicht wird.

Es sollte eine einheitliche europäische Definition der Roma als zweifache rassische und ethnische Minderheit erarbeitet werden, um das höchstmögliche Schutzniveau zu gewährleisten, das die RGUR bieten kann. Zu diesem Zweck sollten die internationalen Verträge, auf die in der RGUR Bezug genommen wird, berücksichtigt werden. Eine „autonome und einheitliche“ Auslegung der Begriffe Rasse und ethnische Herkunft kann vom EuGH vorgelegt und anschließend von nationalen Gesetzen angewendet werden.

Alle Bildungstypen und alle Bildungsstufen nach dem 4A-System des Ecosoc sind abgedeckt. Der Rahmen, der zur Berücksichtigung von Unterricht in Roma-Minderheitensprachen vorgeschlagen wird, trägt dem sich entwickelnden Konzept von Diskriminierung und positiven Maßnahmen Rechnung, das die Mitgliedstaaten angenommen haben.

Segregation und institutioneller Rassismus, die in Schulen in ganz Europa weit verbreitet sind, kommen unmittelbarer Diskriminierung gleich, die unter der RGUR nicht zu rechtfertigen ist. Elterliche Einwilligung kann für diese Zwecke generell nicht als Rechtfertigung herangezogen werden, im Gegensatz zur Situation unter der ECHR, wo das beste Interesse des Kindes ein übergeordnetes Prinzip in Verfahren gegen strukturelle Diskriminierung ist.

Der Mangel an Daten ist kein ernsthaftes Hindernis für die Entwicklung von Politiken oder positiven Maßnahmen, aber er kann im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz vor struktureller Diskriminierung im Bildungsbereich erhebliche Probleme aufwerfen. Die RGUR verlagert die Beweislast und sieht vor, dass qualitative Daten ebenfalls die Grundlage von Klagen gegen Diskriminierung bilden können. Doch möglicherweise müssen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Datenschutzbestimmungen ändern, um die Verwendung von Statistiken zu beschleunigen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ein Gremium – sei es eine Schulaufsichtsbehörde oder eine spezialisierte Stelle – einzurichten, die Opfer auf unabhängige Weise unterstützt, unabhängige Untersuchungen durchführt, unabhängige Berichte veröffentlicht und Empfehlungen für den Bildungsbereich vorlegt. In Straf-, Disziplinar- und Verwaltungsverfahren sowie in Verfahren, die Gruppenbedürfnisse betreffen, müssen Sanktionen gegen verantwortliche Einzelpersonen verhängt werden, wenn die Mitgliedstaaten den Bestimmungen der RGUR entsprechen wollen.

Bibliografie

Zaneta | 1990

Berichte und Studien

- Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission, Referat D.3, Europäische Gemeinschaften, 2004. Der Bericht wurde von einem Konsortium erstellt, das aus Focus Consultancy Ltd., dem European Roma Rights Center und dem European Roma Information Office besteht.
- Roma and Travellers in Public Education: An overview of the situation in the EU Member States, European Union Agency for Fundamental Rights, 2006, verfügbar unter http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma_report.pdf
- Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Jahresbericht 2005, Teil II (EUMC I)
- EUMC, Migrants, Minorities and Education, 2005
- European Roma Rights Center, Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe, a survey of patterns of segregated education of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania, and Slovakia
- EUMAP, Equal access to quality education for Roma (Bulgarien, Ungarn, Rumänien und Serbien), 2007, verfügbar unter http://www.eumap.org/topics/minority/reports/roma_education
- Timo Makkonen, Measuring Discrimination: Data collection and EU Equality Law, verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf
- Gábor Havas, István Kemény und Ilona Liskó, Cigány gyerekek az általános iskolában (Zigeunerkinder in der Primarschule), Oktatáskutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002
- The Stephen Lawrence Inquiry. Bericht einer Untersuchung von Sir William Macpherson of Cluny. CM4262-I

Rechtssachen

EuGH

- Europäisches Parlament v. Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-540/03), Urteil des Gerichts vom 27. Juni 2006
- Die verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Francovich und Bonifaci v. Italienische Republik, [1991] ECR I-5357
- Rechtssache C 13/05, Sonia Chacón Navas v. Eures Colectividades SA, Urteil vom 11. Juli 2006
- Rechtssache C-144/04, Werner Mangold v. Rüdiger Helm, Urteil vom 22. November 2005
- Rechtssache 127/92, Enderby v. Frechay Gesundheitsbehörde und den Staatssekretär für Gesundheit, Urteil des Gerichts vom 27. Oktober 1993

ECtHR

- D. H. und andere gegen die Tschechische Republik, Urteil vom 7. Februar 2006 (im Folgenden: die Rechtssache Ostrava)
- Beard v. Vereinigtes Königreich, Antrag Nr. 24882/94
- Buckley v. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 25. September 1996, Chapman, Coster, Lee und Jane Smith, Urteile vom 18. Januar 2001
- Belgische Rechtssache bzgl. Sprache (Nr. 2) (1968) 1 EHRR 252
- Zypern v. Türkei, Urteil vom 10. Mai 2001
- Hugh Jordan v. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 4. Mai 2001
- Thlimmenos v. Griechenland, Urteil vom 6. April 2000

ICJ

- Beratende Stellungnahme vom 31. Juli 1930 betreffend die griechisch-bulgarischen Gemeinschaften (Stellungnahme Nr. 17) des Ständigen Internationalen Gerichtshofs
- Minderheitenschulen in Albanien, ICJ, A/B. 64. 6. April 1935

National

- Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)
- Brown v. Board of Education II, 349 U.S. 294 (1955)
- University of California Regents v. Bakke, 438 U.S. 265 (1978)
- R. V. Immigration Officer at Prague Airport and Anor ex parte ERRC and others, [2004]UKHL 55
- Mandla v. Lee, [1983] IRLR 209
- Urteil vom 9. Juni 2006, Debreceni Ítéltábla (Berufungsgericht Debrecen) Nr. Pf.I.20.683/2005
- Hajdú-Bihar Megyei Bíróság, Urteil Nr. 6.P.20.341/2006/50
- Urteil des Bezirksgerichts von Sofia, Civil College, Abteilung IV B in der Rechtssache des ERRC v. das bulgarische Ministerium für Bildung und Wissenschaft, die 103. Sekundarschule und die Stadtverwaltung von Sofia, Februar 2007
- Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island, 2000 SCC 1, Abs. 34

UN-Dokumente

- Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, *Das Recht auf Bildung (Art. 13)*, 8.12.1999, E/C.12/1999/10. (Allgemeine Kommentare)
- CERD, Allgemeine Empfehlungen Nr. 27: Diskriminierung gegen Roma, 16.8.2000
- Menschenrechtsausschuss: Allgemeiner Kommentar 23, HRI/GEN/1/Rev.7 (12. Mai 2004)
- Abschlussbemerkungen des Menschenrechtsausschusses: Slowenien. 25.7.2005, CCPR/CO/84/SVN
- Ausschuss für Kinderrechte, The Aims of Education, 17.4.2001, CRC/GC/2001/1. (Allgemeiner Kommentar)
- CERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 19: Rassistische Segregation und Apartheid (Art. 3), 18.8.1995

Grundsatzpapiere

- Irische Erhebung, Inspectorate of the Department of Education and Science, *Survey of Traveller Education Provision*.
http://www.education.ie/servlet/blobServlet/insp_survey_traveller_education_provision.pdf
- Judit Szöke, A hátrányos helyzetű tanulók integrációját támogató HEFOP 2.1., A központi program: A fejlesztés alapvetései, irányultsága (Operationelles Programm Humanressourcen 2.1 zur Unterstützung der Eingliederung sozial benachteiligter Studenten, das Hauptprogramm: Grundlagen und Ziele der Entwicklung)
- Praktische Leitfäden der International Step by Step Association, verfügbar unter <http://www.issa.nl/resources.html>
- ISSA amicus curiae Kurzdarstellung an D. H. und andere v. die Tschechische Republik, verfügbar unter http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102627
- Deliver Equality for Disabled People, Department for Work and Pensions, Juli 2004, Cm 6255
- Sandra Fredman, „The Future of Equality in Britain“, Arbeitspapier der Gleichbehandlungskommission, Nr. 5, Herbst 2002

Bücher

- P. Craig und G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2003
- Sandra Fredman: Combating racism with Human Rights in Sandra Fredman (ed.) *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001
- Sandra Fredman, *Women and the Law*, Clarendon Press, 1997
- Friedman, Brown in Context, in A. Sarat (ed.), *Race, Law and Culture* (1997), 3
- D. J. Harris, M. O’Boyle, C. Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, London 1995

Artikel

- Mark Bell and Lisa Waddington, Reflecting on inequalities in European Equality law in (2003) 28 *European Law Review* Juni
- Claude Cahn, „The Elephant in the Room – On Not Tackling Systematic Racial Discrimination at the European Court of Human Rights“ – *European Anti-discrimination Law Review*, Ausgabe 4, November 2006
- Pat Niner, The Provision and Condition of Local Authority Gypsy and Traveller Sites in England (ODPM, 2002).
- Sandra Fredman „Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation“ (2005) 12 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*
- Dagmar Schiek, A new framework on equal treatment of persons in EC law?, 8/2002 *E. L. J.*
- Sarah Spencer, Gypsies and Travellers: Britain’s Forgotten Minority, in *European Human Rights Law Review*, 4/2005

Europäische Kommission

Segregation von Roma-Kindern in der Ausbildung: Mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse gegen strukturelle Diskriminierung angehen

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2008 — 51 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-05604-8

Wie kann ich EU-Veröffentlichungen erhalten?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern: (352) 29 29-42758.

Falls Sie an den **Veröffentlichungen** der Generaldirektion Beschäftigung,
Soziales und Chancengleichheit interessiert sind,

können Sie sie unter folgender Adresse herunterladen:

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/index_de.cfm

oder sich unter folgender Adresse kostenlos online registrieren:

http://ec.europa.eu/employment_social/sagapLink/dspSubscribe.do?lang=de

ESmail ist der elektronische Informationsbrief der Generaldirektion
Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit.

Registrieren Sie sich online unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/esmail_de.cfm

http://ec.europa.eu/employment_social/index_de.html



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-05604-8

