

**D. H. u.a. gg. Tschechien**

Urteil vom 13.11.2007

Große Kammer

Bsw. Nr. 57.325/00

**Mittelbare Diskriminierung von Romakindern im Schulwesen**

Art. 14 EMRK

Art. 2 1. Prot. EMRK

**Sachverhalt:**

Die vorliegende Beschwerde wurde von 18 zwischen 1985 und 1991 geborenen Angehörigen der Volksgruppe der Roma erhoben, die zwischen 1996 und 1999 in Sonderschulen in Ostrava unterrichtet wurden. Diese Sonderschulen waren für Kinder mit geistigen Defiziten gedacht, die aufgrund von Lernschwächen nicht in der Lage waren, die allgemeinen Grundschulen zu besuchen. Nach den in den Fällen der Bf. anzuwendenden Bestimmungen des Schulgesetzes entschied der Schulleiter anhand des Ergebnisses eines in einem psychologischen Zentrum zu absolvierenden Tests zur Feststellung der intellektuellen Kapazität des Kindes, dessen Durchführung von der Zustimmung der Eltern abhängig war, über die Zuweisung eines Kindes in eine Sonderschule. In den 1990er Jahren wurde eine Reihe von Vorkehrungen getroffen, um den speziellen Bedürfnissen von Romakindern im Bildungssystem besser gerecht zu werden.

Den von den Bf. vorgelegten Daten zufolge, die sie 1999 durch Befragung aller Leiter der Sonder- und Grundschulen in Ostrava erhoben, waren 56 % aller Schüler der Sonderschulen Roma. Hingegen betrug ihr Anteil an den Schülern der allgemeinen Grundschulen nur 2,26 %. Während nur 1,8 % der nicht zur Gruppe der Roma zählenden Kinder in Sonderschulen unterrichtet wurden, betrug dieser Anteil bei den Romakindern 50,3 %.

Im Fall der Bf. hatten ihre Eltern der Unterbringung in Sonderschulen zugestimmt und zum Teil sogar ausdrücklich darum gebeten. Die Entscheidungen wurden sodann in schriftlicher Form von den Schulleitern getroffen, nachdem die Bf. die entsprechenden Tests absolviert hatten. Diese Entscheidungen, die auch eine Belehrung über mögliche Rechtsmittel enthielten, wurden den Eltern der Bf. zugestellt. Von diesem Rechtsmittel wurde in keinem der vorliegenden Fälle Gebrauch gemacht.

Am 15.6.1999 ersuchten 14 der Bf. die Schulbehörde in Ostrava, ihre Unterbringung in Sonderschulen außerhalb des förmlichen Rechtsmittelverfahrens zu überprüfen. Sie brachten vor, ihre intellektuellen Fähigkeiten wären nicht auf zuverlässige Weise geprüft und ihre Eltern nicht ausreichend über die Konsequenzen einer Zustimmung zum Wechsel in eine Sonderschule informiert worden. Die Schulbehörde teilte den Bf. am 10.9.1999 mit, die Entscheidungen würden den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, weshalb die Voraussetzungen für eine außerordentliche Überprüfung nicht erfüllt wären.

Am 15.6.1999 erhoben zwölf der Bf. eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof. Sie behaupteten eine Verletzung des Diskriminierungsverbots und des Rechts auf Bildung. Ihre Unterbringung in Sonderschulen resultiere daraus, dass *de facto* zwei getrennte Schulsysteme für Angehörige unterschiedlicher Volksgruppen bestünden, nämlich Sonderschulen für Roma und gewöhnliche Grundschulen für die Bevölkerungsmehrheit.

Der Verfassungsgerichtshof wies die Beschwerde am 20.10.1999 ab. In Bezug auf die von fünf der zwölf Bf. angefochtene Unterbringung in einer Sonderschule verneinte er eine verfassungswidrige Anwendung der einschlägigen Gesetze. Soweit mit der Beschwerde von allen zwölf Bf. eine Diskriminierung aus rassistischen Gründen geltend gemacht wurde, erklärte sie der Verfassungsgerichtshof für offensichtlich unbegründet, da die Bf. keine konkreten Beweise für ihre Behauptungen vorgelegt hätten und es nicht seine Aufgabe wäre, den gesellschaftlichen Kontext zu beurteilen.

**Rechtsausführungen:**

Die Bf. behaupten eine Verletzung von Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*) in Verbindung mit Art. 2 1. Prot. EMRK (*Recht auf Bildung*).

### Zur Verfahrenseinrede der Regierung:

Die Regierung wendet ein, die Bf. hätten es verabsäumt, alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe zu erschöpfen.

Erstens bringt die Regierung vor, keiner der Bf. hätte ein Rechtsmittel gegen die Unterbringung in der Sonderschule erhoben. Wie der GH feststellt, prüfte der Verfassungsgerichtshof die Beschwerde, obwohl die Bf. nicht gegen ihre Unterbringung in einer Sonderschule berufen hatten. Es wäre daher übertrieben formalistisch, von den Bf. die Erschöpfung eines Rechtsbehelfs zu verlangen, wenn sie dazu nicht einmal nach Ansicht des Höchstgerichts des belangten Staates verpflichtet waren.

Zweitens behauptet die Regierung, nur fünf der zwölf Bf., die sich an den Verfassungsgerichtshof wandten, hätten ihre Unterbringung in der Sonderschule bekämpft. Der Verfassungsgerichtshof war aufgrund der von fünf der Bf. erhobenen Verfassungsbeschwerde in der Lage, über die nun dem GH vorgelegten Beschwerdepunkte zu entscheiden. Wie seine Entscheidung deutlich macht, beschränkte er sich auf die Überprüfung der Anwendung der Gesetze durch die Behörden, ohne deren nach Ansicht der Bf. diskriminierende Auswirkungen zu berücksichtigen. Unter diesen Umständen deutet nichts darauf hin, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs anders ausgefallen wäre, hätte er auch die Fälle der übrigen 13 Bf. geprüft. Unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles hatte dieser Rechtsbehelf daher keine vernünftigen Erfolgsaussichten. Die **Einrede** der Regierung ist daher zu **verwerfen** (einstimmig).

### Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK iVm. Art. 2 1. Prof. EMRK:

Die Bf. behaupten, sie wären diskriminiert worden, indem sie ohne sachliche Rechtfertigung gegenüber anderen Kindern in vergleichbarer Situation benachteiligt worden wären.

#### 1. Allgemeine Grundsätze:

Wie der GH in früheren Entscheidungen anerkannt hat, kann auch eine allgemeine Politik oder Maßnahme, die unverhältnismäßige Nachteile für eine bestimmte Gruppe mit sich bringt, diskriminierend sein, selbst wenn sie nicht gezielt gegen diese Gruppe gerichtet ist. Eine potentiell gegen die Konvention verstößende Diskriminierung kann sich auch aus einer *de facto* bestehenden Situation ergeben.

Der GH hat auch festgehalten, dass keine unterschiedliche Behandlung, die ausschließlich oder zu einem entscheidenden Grad auf der ethnischen Herkunft einer Person beruht,

in einer demokratischen Gesellschaft sachlich gerechtfertigt werden kann.

In Bezug auf die Beweislast in diesem Bereich hat der GH entschieden, es sei Sache der Regierung nachzuweisen, dass eine vom Bf. bewiesene Ungleichbehandlung gerechtfertigt war. Zum Beweis durch Statistiken hat der GH in der Vergangenheit die Ansicht vertreten, dass Statistiken für sich alleine nicht ausreichen, um eine diskriminierende Praxis nachzuweisen. In jüngeren Fällen hat er sich jedoch vielfach auf von den Parteien vorgelegte Statistiken gestützt, um eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Gruppen in vergleichbaren Situationen festzustellen.

#### 2. Anwendung im vorliegenden Fall:

Wie der GH in früheren Urteilen festgestellt hat, sind die Roma eine besonders benachteiligte und verletzte Minderheit, weshalb sie eines besonderen Schutzes bedürfen.

Die Bf. behaupten nicht, dass sie in einer besonderen Situation gewesen wären, die eine andere Behandlung durch den belangten Staat erfordert hätte. Mit ihrer Beschwerde machen sie vielmehr ausschließlich geltend, ohne sachliche Rechtfertigung in einer vergleichbaren Situation weniger günstig behandelt worden zu sein als Kinder, die keine Roma waren, was auf eine mittelbare Diskriminierung hinauslaufe.

Wie der GH bereits in früheren Fällen anerkannt hat, kann eine unterschiedliche Behandlung auch in Form von unverhältnismäßig nachteiligen Auswirkungen einer allgemeinen Politik oder Maßnahme bestehen, die zwar neutral formuliert ist, aber trotzdem eine bestimmte Gruppe diskriminiert. Eine solche Situation kann auf eine mittelbare Diskriminierung hinauslaufen, die nicht unbedingt eine diskriminatorische Absicht voraussetzt.

#### a) Zur Vermutung einer mittelbaren Diskriminierung:

Es besteht Einigkeit darüber, dass der umstrittene Unterschied in der Behandlung nicht aus dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen über die Unterbringung in Sonderschulen resultierte. Es geht vielmehr darum, ob die praktische Anwendung dieser Gesetze dazu führte, dass unverhältnismäßig viele Romakinder – einschließlich der Bf. – ohne Rechtfertigung in Sonderschulen untergebracht wurden und ob diese Kinder dadurch einen erheblichen Nachteil erlitten.

Um den Betroffenen einen effektiven Schutz ihrer Rechte zu gewährleisten, gilt bei einer behaupteten mittelbaren Diskriminierung ein weniger strenger Beweismaßstab.

Der GH nimmt die jüngste Rechtsprechung des EuGH sowie der Gerichte zahlreicher Staaten sowie der Spruchkörper der Vereinten Nationen zur Kenntnis, die regelmäßig Statistiken als Beweis für Diskriminierungen zulassen. Er anerkennt auch die Bedeutung, die offiziellen Statistiken in einigen jüngeren seiner eigenen Entscheidungen beigemessen wurde. Unter diesen Umständen erachtet der GH in Hinblick auf die Einschätzung der Auswirkungen einer Maßnahme oder Praxis auf ein Individuum oder eine Person verlässliche und aussagekräftige Statistiken als ausreichend für den vom Bf. zu erbringenden *prima facie*-Beweis. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine mittelbare Diskriminierung nicht auch ohne statistische Beweise nachgewiesen werden kann.

Wenn daher ein Bf., der eine mittelbare Diskriminierung behauptet, die widerlegbare Vermutung aufstellt, dass eine Maßnahme oder Praxis eine diskriminierende Wirkung hat, verlagert sich die Beweislast zum belangten Staat, der nachweisen muss, dass der Unterschied in der Behandlung nicht diskriminierend ist. Ohne eine solche Beweislastumkehr wäre der Nachweis einer mittelbaren Diskriminierung für einen Bf. in der Praxis kaum zu erbringen.

Die Regierung hat die von den Bf. vorgelegten statistischen Daten nicht bestritten und auch keine anderen Daten übermittelt. Auch wenn diese Statistiken aufgrund des Fehlens einer amtlichen Erhebung der ethnischen Herkunft der Schüler nicht absolut verlässlich sind, zeigen sie doch einen herrschenden Trend, der sowohl vom belangten Staat als auch von verschiedenen mit der Materie betrauten unabhängigen Überwachungskörpern bestätigt wurde.

Wie der Bericht der tschechischen Behörden nach der *Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten* wie auch ein Bericht des *European Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (ECRI) zeigt, war die Zahl der Romakinder in den Sonderschulen – auch wenn sich der genaue Prozentsatz nur schwer feststellen lässt – unverhältnismäßig hoch. Auch wenn sie neutral formuliert waren, hatten die gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis wesentlich größere Auswirkungen auf Roma als auf andere Kinder und führten zu unverhältnismäßig häufigen Unterbringungen von Romakindern in Sonderschulen.

Wenn gezeigt wurde, dass eine Gesetzgebung eine solche diskriminierende Wirkung hat, ist es nach Ansicht der Großen Kammer in Fällen im Bereich der Erziehung nicht notwendig, eine diskriminatorische Absicht seitens der zuständigen Behörden nachzuweisen.

Unter diesen Umständen können die von den Bf. vorgelegten Beweise als ausreichend verlässlich und aussagekräftig für eine starke Vermutung einer mittelbaren Diskriminierung angesehen werden. Die Beweislast muss daher auf die Regierung übergehen, die zu zeigen hat, dass die unterschiedliche Auswirkung der Gesetzgebung das Resultat sachlicher Faktoren war, die nichts mit der ethnischen Herkunft zu tun haben.

*b) Objektive und vernünftige Rechtfertigung:*

Eine unterschiedliche Behandlung ist diskriminierend, wenn sie keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat, wenn sie also kein legitimes Ziel verfolgt oder wenn kein vernünftiges Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel besteht. Wenn die unterschiedliche Behandlung auf Rasse, Hautfarbe oder ethnischer Herkunft beruht, muss der Begriff der *objektiven und vernünftigen Rechtfertigung* so restriktiv wie möglich ausgelegt werden.

Der GH akzeptiert, dass die Entscheidung der Regierung, das System der Sonderschulen beizubehalten, vom Wunsch getragen war, eine Lösung für Schüler mit besonderen Bedürfnissen zu finden. Er teilt jedoch die Beunruhigung anderer Institutionen des Europarats, die Besorgnis über die durch dieses System verursachte Trennung ausgedrückt haben.

Die Große Kammer stellt weiters fest, dass die zur Bewertung der Lernschwierigkeiten der Kinder verwendeten Tests Anlass zu Kontroversen gaben. Wenngleich es nicht ihre Aufgabe ist, die Aussagekraft solcher Tests zu beurteilen, führen doch einige Faktoren des vorliegenden Falles die Große Kammer zu dem Schluss, dass die Ergebnisse dieser Tests nicht geeignet waren, in Hinblick auf Art. 14 EMRK eine sachliche und vernünftige Rechtfertigung zu begründen.

Erstens hatten alle Kinder, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, dieselben Tests zu absolvieren. Die tschechischen Behörden haben selbst anerkannt, dass Romakinder mit durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher Intelligenz aufgrund dieser Tests oft in Sonderschulen untergebracht wurden, und dass die Tests für die Bevölkerungsmehrheit konzipiert waren, ohne die Besonderheiten der Roma zu berücksichtigen. Die Tests wurden daher inzwischen überarbeitet. Überdies haben verschiedene unabhängige Stellen, wie der *Beratende Ausschuss zur Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten*, ECRI und der Menschenrechtskommissar des Europarates Zweifel über die Angemessenheit der

Tests geäußert und darauf hingewiesen, dass regelmäßig Kinder, die nicht geistig behindert waren, aufgrund ihrer sprachlichen und kulturellen Verschiedenheit in Sonderschulen untergebracht wurden.

Nach Ansicht des GH bestand zumindest die Gefahr, dass die Tests nicht objektiv waren und ihre Ergebnisse nicht im Lichte der Besonderheiten und speziellen Charakteristiken der getesteten Romakinder analysiert wurden. Unter diesen Umständen können die Tests nicht als Rechtfertigung der angefochtenen unterschiedlichen Behandlung dienen.

Was die elterliche Zustimmung betrifft, nimmt der GH das Vorbringen der Regierung zur Kenntnis, wonach die Bf. ohne die Zustimmung ihrer Eltern nicht in Sonderschulen untergebracht worden wären. Angesichts der Feststellung einer unterschiedlichen Behandlung im vorliegenden Fall würde jede solche Zustimmung einen Verzicht auf das Recht, nicht diskriminiert zu werden, bedeuten. Nach der ständigen Rechtsprechung des GH muss ein Verzicht auf ein durch die Konvention garantiertes Recht – sofern er überhaupt zulässig ist – unmissverständlich und in voller Kenntnis der Tatsachen erfolgen.

Im vorliegenden Fall ist der GH nicht davon überzeugt, dass die Eltern der Bf., die Mitglieder einer benachteiligten Gemeinschaft und oft kaum ausgebildet waren, in der Lage waren, alle Aspekte der Situation und der Konsequenzen ihrer Zustimmung abzuwägen.

Angesichts der grundlegenden Bedeutung des Verbots rassistischer Diskriminierung ist die Große Kammer der Ansicht, dass ein Verzicht auf das Recht, keiner rassistischen Diskriminierung unterworfen zu werden – selbst unter der Annahme der Erfüllung der genannten Voraussetzungen – nicht akzeptiert werden kann, da er einem bedeutenden öffentlichen Interesse widersprechen würde.

#### c) Schlussfolgerung:

Der GH nimmt erfreut zur Kenntnis, dass Tschechien im Gegensatz zu manchen anderen Ländern bestrebt ist, das Problem zu lösen, und anerkennt die Schwierigkeiten, die unter anderem aus den kulturellen Besonderheiten dieser Minderheit erwachsen.

Der vorliegende Fall zeigt, dass die besonderen Bedürfnisse von Romakindern als Mitglieder einer benachteiligten Klasse im Erziehungssystem nicht berücksichtigt wurden. Durch ihre Unterbringung in Schulen für Kinder mit geistigen Behinderungen erhielten sie eine weniger weitreichende Ausbildung und wurden von den Schülern der übrigen Bevöl-

kerung getrennt. Sie erhielten somit eine Erziehung, durch die ihre Schwierigkeiten noch gesteigert und ihre weitere persönliche Entwicklung behindert wurde, anstatt ihre wirklichen Probleme zu lösen oder ihnen zu helfen, sich in gewöhnlichen Schulen zu integrieren und jene Fähigkeiten zu entwickeln, die ihnen ein Leben innerhalb der Bevölkerungsmehrheit erleichtern würden.

Unter diesen Umständen ist der GH nicht davon überzeugt, dass die unterschiedliche Behandlung zwischen Roma und anderen Kindern objektiv und vernünftig gerechtfertigt war und ein vernünftiges Verhältnis zwischen den verwendeten Mitteln und dem verfolgten Ziel bestand. In diesem Zusammenhang nimmt der GH mit Interesse zur Kenntnis, dass die Sonderschulen inzwischen abgeschafft wurden und Kinder mit besonderen Bedürfnissen nunmehr in den allgemeinen Schulen unterrichtet werden.

Da alle Bf. als Mitglieder der Gemeinschaft der Roma die gleiche Diskriminierung erfahren, ist eine individuelle Prüfung ihrer Fälle nicht notwendig.

Der GH stellt daher fest, dass im vorliegenden Fall in Hinblick auf jeden einzelnen der Bf. eine **Verletzung** von **Art. 14 EMRK** iVm. **Art. 2 1. Prot. EMRK** vorliegt (13:4 Stimmen; *Sondervoten der Richter Zupančič, Jungwiert, Borrego Borrego und Šikuta*).

#### Entschädigung nach Art. 41 EMRK:

Je € 4.000,- für jeden der Bf. für immateriellen Schaden; € 10.000,- für Kosten und Auslagen (13:4 Stimmen; *Sondervoten der Richter Zupančič, Jungwiert, Borrego Borrego und Šikuta*).

#### Vom GH zitierte Judikatur:

Chassagnou u.a./F v. 29.4.1999

⇒NL 1999, 94; ÖJZ 2000, 113.

Chapman/GB v. 18.1.2001 (GK)

⇒NL 2001, 23.

Willis/GB v. 11.6.2002

⇒NL 2002, 107.

Nachova u.a./BG v. 6.7.2005 (GK)

⇒NL 2005, 187.

Stec u.a./GB v. 12.4.2006 (GK)

⇒NL 2006, 90.

Zarb Adami/M v. 20.6.2006

⇒NL 2006, 147.

Ann.: Die II. Kammer hatte in ihrem Urteil vom 7.2.2006 (NL 2006, 33) mit 6:1 Stimmen keine Verletzung von Art. 14 EMRK iVm. Art. 2 1. Prot. EMRK festgestellt.

Czech