

# D

## DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

Décretés par l'Assemblée Nationale  
le 26 août 1789.

### PREAMBULE

Nous, le peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme ont entraîné les maux de la corruption des gouvernements, nous avons résolu d'établir une déclaration solennelle, des droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme; afin que cette déclaration constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et du bonheur de tous.

En conséquence, l'Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen.

### ARTICLE PREMIER

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits: les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

#### II

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme: ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

#### III

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation: nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

#### IV

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme, n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits: ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

#### V

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

#### VI

La loi est l'expression de la volonté générale: tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation: elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents.

## ARTICLE L'HOMME OYEN,

... dans les séances des 20  
... acceptés par le Roi.

#### VII

Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni déchu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent l'expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant: il se rend coupable par la résistance.

#### VIII

La loi doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

#### IX

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer des personnes doit être sévèrement réprimée par la loi.

#### X

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

#### XI

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement; sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

#### XII

La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

#### XIII

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

#### XIV

Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

#### XV

Tout citoyen a le droit de demander compte à son représentant public.

#### XVI

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

#### XVII

Les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

# Jahresbericht 2019

Wandteppich „Dans le sens de liberté“ (In Richtung Freiheit) - Richard Texier | 1989 (Ausschnitt)

Vor dem Recht sind wir alle gleich

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# **Jahresbericht 2019**

# Editorial

## Wahrheit, Vertrauen, Gleichberechtigung

**„... die Wahrheit  
sagen, unabhängig  
und frei, und dabei  
nah am Menschen,  
überall; das Vertrauen  
der Gesellschaft in  
den öffentlichen  
Dienst und in all  
ihre Vertreterinnen  
und Vertreter  
rechtfertigen;  
Gleichheit  
garantieren und so  
das  
Zugehörigkeitsgefühl  
und Rechtsempfinden  
nähren ...“**

Der Bürgerbeauftragte erfüllt eine hochaktuelle Funktion und greift richtungsweisend in die Debatte ein: Er ist präsent, setzt sich mit Ersuchen auseinander und ergreift in allen Fragen Initiative, die sich auf die Beziehung zwischen den öffentlichen Diensten und ihren Nutzern, aber auch den Kampf gegen

Diskriminierungen, die Förderung und Verteidigung des Kindeswohls, die Kontrolle der Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte und seit kurzem auch die Beratung und den Schutz von Whistleblowern beziehen.

Der Jahresbericht 2019, bereits der sechste Bericht, den ich seit meiner Amtsübernahme 2014 vorlege, veranschaulicht sehr präzise, welchen wichtigen Beitrag unsere Institution seit dem Jahr 2011, in dem sie von Dominique Baudis eingeweiht wurde, zum Funktionieren der Republik leistet. Im Bild einer traditionellen Landschaft trägt der Bürgerbeauftragte einen unerwarteten Farbtupfer bei, dem ich bei aller künstlerischen Ehrerbietung fast schon den Polarisierungseffekt zusprechen möchte, den der gelbe Fleck in dem berühmten Gemälde „Ansicht von Delft“ von Vermeer beim Betrachter hervorruft.

Wie ein Seismograph spiegelt unsere ständig wachsende Aktivität die vielseitigen Merkmale unserer Gesellschaft in ihrer Beziehung zum Staat und in der Umsetzung des Rechtsstaats wider und zeichnet sie nach. Der vorliegende Bericht geht genau darauf ein und zeigt, wie unsere Institution Benachteiligungen entgegenwirken, Rechte effektiv durchsetzen, anderen Rechtsverletzungen vorbeugen und neue Vorschläge für rechtliche Fortschritte einbringen kann.

Die Rolle des Bürgerbeauftragten, die in vielen Aufgaben von der Beilegung der 103.000 Beschwerden, die 2019 bearbeitet wurden, bis hin zu Vorschlägen allgemeiner Art, insbesondere im Hinblick auf Reformen und die Auslegung des Rechts zum Ausdruck kommt, lehnt sich in hohem Maße an die gesellschaftlichen Forderungen an und entwickelt sich proportional zum Rückgang oder der mangelnden Präsenz der öffentlichen Dienste.

Zur Veranschaulichung unserer „polyphonen“ Rolle möchte ich hier einige Beispiele unserer Arbeit seit 2014 anführen.

In unserer Rolle als Kinderbeauftragter: die Berichte über die Fälle Marina und K. J., die durch authentische und ausführliche Stellungnahme zur Behebung von Schwachstellen im Kinderschutz beitragen; die in Hinblick auf vom Recht auf Bildung ausgeschlossenen Kinder errungenen Siege; die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer (UMA); das Verbot gewöhnlicher Gewalt zu erzieherischen Zwecken (häufig verniedlichend als „Abschied vom Klaps



auf den Po“ bezeichnet); die auf das Kindeswohl ausgerichtete Pädagogik und das Recht auf Meinungsfreiheit und Teilhabe von Jugendlichen.

In unserer zentralen Verantwortung für Mediation zwischen öffentlichen Diensten und Nutzern: die durch die Digitalisierung von Verwaltungsformalitäten entstehenden Ungleichheiten (Fahrzeugschein, kostenpflichtiges Parken); die Antwort auf den Rückgang der öffentlichen Dienste; das Recht auf Fehler; die neuen Rechte für Behinderte und nicht entscheidungsfähige Volljährige; der Bericht über die Grundrechte von Ausländern 2016.

Im Hinblick auf die Kontrolle der Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte: all unsere Empfehlungen, die auf Verstößen gegen die Achtung des Menschen gründen; unser Beitrag zu den Grundsätzen bezüglich des Erhalts der Ordnung und deren praktische Umsetzung, ein angesichts der Umstände besonders sensibler Punkt.

Im Hinblick auf unsere exklusive Kompetenz im Kampf gegen Diskriminierungen und für die Förderung der Gleichberechtigung: Beitrag zur Unterbindung systembedingter Diskriminierung durch die Rechtsprechung; Hervorhebung von Diskriminierungen aufgrund von gewerkschaftlichem Engagement und äußerer Erscheinung; intersektionale Analyse von Diskriminierungen, die auf sozialen Ungleichheiten beruhen und insbesondere bestimmte soziale Gruppen treffen.

Schutz von Whistleblowern: Beitrag zugunsten einer ambitionierten Umsetzung der Richtlinie der Europäischen Union.

Zusammengenommen haben es diese fünf Kompetenzen dem Bürgerbeauftragten im Aufgabenbereich seines Verfassungsauftrags erlaubt, die verschiedenen Situationen unter allen zweckdienlichen Gesichtspunkten und in allgemeiner Kohärenz auf sachlicher und rechtlicher Ebene anzugehen.

Dennoch ist festzustellen, dass unsere Entscheidungen trotz ihrer anerkannten Richtigkeit und Relevanz nicht die gewünschte Wirksamkeit entfalten. Es geht weder darum, dem Bürgerbeauftragten eine Rolle als Richter zuzuteilen, dessen Entscheidungskraftwirkung zukommt, noch eine Rolle als regulierende Instanz, die gegenüber Unternehmen bei wirtschaftlichen oder finanziellen Verstößen hart durchgreifen kann. Allerdings ist es vonnöten, unsere Ermittlungen

zu erleichtern, die Verbindlichkeit unserer Mahnungen und Empfehlungen zu stärken und die uns zur Verfügung stehenden Hilfsmittel zur Überwachung der Umsetzung unserer Entscheidungen auszuweiten.

Dies bedingt notwendigerweise eine Erhöhung unserer Personalausstattung, die es uns im gleichen Zuge erlauben würde, mehr Fälle innerhalb kürzerer Zeit zu bearbeiten und folglich mehr Mittel für Weiterbildung, Studien und Forschungsarbeiten aufzuwenden: unter anderem über die Konsequenzen der Digitalisierung für die Gleichheit vor den öffentlichen Diensten, aber auch über die Auswirkungen künstlicher Intelligenz auf die grundlegenden Freiheiten, über die Gleichberechtigung – insbesondere von Mann und Frau – und über die Rechte von Migranten.

Die tragischen Ereignisse, die sich während meiner Amtszeit als Bürgerbeauftragter in Frankreich und in Europa zugetragen haben, führten, wie man dies zweifelsohne nennen kann, zu einer Belastung des Rechtsstaats.

Die Reaktion auf die Fassungslosigkeit der öffentlichen Meinung und die von den Menschen empfundene Angst brachte und bringt im Zuge des „Kriegs gegen den Terror“ und unter dem Druck von demagogischem und fremdenfeindlichem Gedankengut nach wie vor Maßnahmen mit sich, die die Freiheiten und Grundrechte angreifen.

„Die Angst greift um sich“ und „die Menschenrechte sind in Gefahr“, sagte der UNO-Generalsekretär Antonio Guterres am vergangenen 24. Februar.

In Frankreich warnte der Bürgerbeauftragte den Staat, insbesondere das Parlament, und die französische Bevölkerung bereits 2015 vor den Risiken, die mit Notstandsgesetzen und deren Anwendung bei Durchsuchungen, Vorladungen oder Festnahmen ohne Einschaltung eines Gerichts einhergehen. Die Antiterror-Gesetze des gemeinen Rechts, insbesondere das Gesetz für verstärkte innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung (SILT) vom 30. Oktober 2017, haben im gewöhnlichen Recht jedoch Bestimmungen fortgesetzt und festgeschrieben, die allenfalls ausnahmsweise und vorübergehend gelten sollten.

Diese Gesetze schwächen das Grundrecht auf Asyl, das Strafrecht und das Strafverfahren treten hinter ein den Verwaltungsbehörden von staatlicher Seite erteiltes „Verwaltungsrecht für

innere Sicherheit“ zurück, das auf Grundlage einer Vermutung oder eines Verdachts ausgeübt werden kann, die bedingungslose Beherbergung notleidender Personen wurde infrage gestellt, die Demonstrations- und Bewegungsfreiheit wurden eingeschränkt.

Gleiches gilt für soziale Grundrechte wie die allgemeine Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderung, die damit hinfällig wurde.

Terroristen verlieren den bewaffneten Krieg, gewinnen jedoch ihren Kampf gegen die Demokratie, indem sie die freien Länder zwingen, die rechtsstaatlichen Grundsätze infrage zu stellen.

Hin und wieder dringt die Stimme des Bürgerbeauftragten durch, oftmals wird sie jedoch vom Geschrei der öffentlichen Meinung übertönt und durch politischen Opportunismus totgeschwiegen.

Dennoch bewahre ich die Überzeugung, dass diese Entwicklung nicht unumkehrbar ist, dass diesem allgemein gebilligten Niedergang der Menschenrechte seit dem 11. September 2001 keine Fatalität innewohnt. Der in Nürnberg begonnene Zyklus neigt sich wohl seinem Ende zu. Gleichzeitig beginnt mit den jungen Generationen möglicherweise ein neuer Zyklus, der aus der erneuten Bekräftigung und Sicherung der Grundrechte erwächst; mit Generationen, für die Skepsis und Relativismus keine Optionen darstellen und die von der Notwendigkeit überzeugt sind, für die Absolutheit der Rechtsprechung und der Rechte aufzustehen.

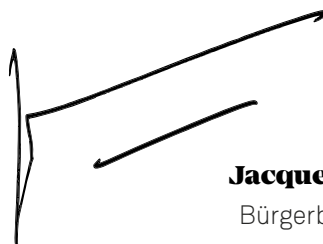
Damit erhalten unsere Worte mehr Nachdruck und ihr Widerhall geht über die direkte Wirkung hinaus. Der Bürgerbeauftragte erscheint nicht mehr wie Cassandra als unerhörter Seher oder als Besserwisser, sondern in seiner Rolle, die ihm laut Verfassung zugeordnet ist und die auszufüllen ich bestrebt war: als Wächter über die strenge Logik, die Autonomie und die Durchsetzung des Rechts angesichts von Vereinfachungen, Essentialisierung und identitärer Rückbesinnung.

Dabei geht es nicht um den Effekt einer politischen Petition, sondern einfach um die Erfüllung der gestellten Aufgabe. Einer Aufgabe, deren charakteristische Schwerpunkte ich nach sechsjähriger Ausübung in drei Anforderungen zusammenfassen würde:

- die Wahrheit zu sagen, unabhängig und frei, und dabei nah am Menschen, überall;
- das Vertrauen der Gesellschaft in den öffentlichen Dienst und in all ihre Vertreterinnen und Vertreter zu rechtfertigen;
- Gleichheit zu garantieren und so das Zugehörigkeitsgefühl und Rechtsempfinden zu nähren, anstatt dem antirepublikanischen Gedankengut des Kommunitarismus Vorschub zu leisten, unabhängig von der profilierten Identität.

In der täglichen Realität steht der Bürgerbeauftragte einfach für eine menschliche Institution, ein Haus, in dem mehr als 200 Juristen und Experten, davon rund 80 % Frauen, zusammenarbeiten, unterstützt von rund 500 territorialen Vertretern, die seit diesem Jahr von den Leiterinnen und Leitern in den regionalen Zentren auf dem Kontinent und in Übersee betreut werden. Sie setzen das Werk der vier früheren Behörden fort, zeigen aber im Zusammenspiel der Befugnisse und Kompetenzen jedes Einzelnen noch mehr Vorstellungskraft und mutiges Engagement.

Ich bin stolz auf die von ihnen und von allen Mitarbeitern geleistete Arbeit, die gemeinsam mit mir und in meinem Umfeld die von der Verfassung vorgesehene Institution verkörpern. Ihnen allen möchte ich im Vorwort dieses letzten Jahresberichts für alles, was ich von ihnen lernen konnte danken, und ihnen meine Anerkennung und Bewunderung aussprechen. Ich nehme mir die Freiheit zu Papier zu bringen, dass der republikanische Rechtsstaat ihnen diese Anerkennung schuldet, weil sie entscheidend zu seiner Erhaltung, seiner Umsetzung und weit darüber hinaus zum sozialen Zusammenhalt in einer gemeinsamen nationalen und zugleich vielfältigen, bunten, manchmal auch gespaltenen Gemeinschaft beitragen, die durch gleiches Recht und gleiches Ansehen aller Menschen gefestigt wird.



**Jacques Toubon**  
Bürgerbeauftragter

# Hommage

## an... Bernard Dreyfus, anspruchsvoller Kritiker der öffentlichen Dienste und glühender Verfechter der Mediation

Bernard Dreyfus, der im April 2019 von uns gegangen ist, eröffnete der Institution eine ganz eigene Sicht. Weitab von karikaturenhafter Kritik der Bürokratie, die nie vollkommen frei von ideologischen Hintergedanken ist, erwuchs seine Vision aus seiner Erfahrung als Staatsdiener und der Bearbeitung von Beschwerden, in der er täglich mit großer Aufmerksamkeit aufging, anfangs im Auftrag des Mediators der Republik, später als Generalbevollmächtigter für die Mediation mit den öffentlichen Diensten. Seine Weltsicht war zutiefst humanistisch geprägt und gründete stets auf Dialog.

Im Bewusstsein der Notwendigkeit, die öffentlichen Dienste zu modernisieren, war er fest davon überzeugt, dass eine solche Politik so konzipiert und umgesetzt werden müsse, dass sie keinesfalls die menschliche Beziehung beeinträchtigt, die jede Einzelne und jeden Einzelnen von uns in Frankreich mit den öffentlichen Diensten verbindet.

In diesem Sinne prangerte er als einer der Ersten die schädlichen Auswirkungen der forcierten Entmaterialisierung und der Entmenschlichung der verschiedenen Funktionen im Empfang, bei der Weiterleitung und Auskunft an, insbesondere mit Blick auf die 20 bis 25 % der Nutzerinnen

und Nutzer, die Schwierigkeiten haben, sich in der digitalen und virtuellen Welt zurechtzufinden. Er empfahl, diese Nutzer bei ihren Anfragen zu begleiten, ihnen papiergestützte Alternativen anzubieten und ihnen so die Möglichkeit zu geben, mit den kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Dialog zu treten, die die öffentlichen Dienste zu dem machen, was sie sein sollten: ein Garant für die Durchsetzung der Rechte und insbesondere der sozialen Rechte.

Dieser Humanismus stand stets auch im Mittelpunkt seines Engagements für Mediation, wie sich allein schon in seiner Tätigkeit im Auftrag des Bürgerbeauftragten und in den Beziehungen zeigt, die er mit den institutionellen Mediatoren knüpfte. Bei der Bereinigung von Streitfällen mit den öffentlichen Diensten war Bernard Dreyfus der Kardinaltugend des Maßhaltens und insbesondere dem Dialog in hohem Maße verbunden.

Es versteht sich von selbst, dass er der aktuellen Entwicklung einer „forcierten“ Mediation äußerst skeptisch gegenüber stand. Mit besorgtem Blick auf die konkrete Situation der Nutzerinnen und Nutzer unterstrich er die Notwendigkeit, dass der Gesetzgeber die Überschaubarkeit der Mediationsmaßnahmen auf institutioneller Ebene, ihre Gesamtkohärenz und vor allem die Unabhängigkeit der Mediatoren gewährleisten müsse.

Trotz allem hielt Bernard Dreyfus an der Überzeugung fest, dass die administrative und institutionelle Mediation sehr viel mehr darstellt als nur ein beliebiges Mittel unter anderen, das nur dazu dient, die Gerichte zu entlasten. Für ihn war die Mediation eine konstruktive Praxis zur Beilegung von Streitigkeiten auf der Basis von Dialog, Recht und Billigkeit. Wie auch im Hinblick auf die Entmaterialisierung der öffentlichen Dienste, wünschte er sich auch hier ein echtes Modernisierungsprojekt für die öffentlichen Dienste, das allen Nutzern, auch in prekären Lagen, Rechnung trägt.

In einer Zeit, in der die Mediation selbst einem starken Wandel zu unterliegen scheint, findet der Bürgerbeauftragte in diesen Überlegungen zuverlässige Orientierungspunkte, die von der Institution auch in Zukunft getragen werden.

**Christine Jouhannaud**

Generalbevollmächtigte für die Mediation  
mit den öffentlichen Diensten

# Claudine Angeli– Troccaz

Beigeordnete für die Verhaltensregeln der  
Sicherheitskräfte

## Beziehung zwischen Polizei und Bevölkerung: Abkehr von der Kriegslogik?

Vor dem Hintergrund der Bekämpfung terroristischer Bedrohung und der tiefgreifenden Veränderung der Beziehungen zwischen Bürgern und ihren Institutionen gestalten sich die Sicherheitsaufgaben in den letzten Jahren zunehmend komplexer. Gleichzeitig verschärft sich die Spannung in den Beziehungen zwischen der Polizei und der Bevölkerung.

Die Fälle im Hinblick auf die berufsethischen Verhaltensregeln im Sicherheitsdienst, mit denen der Bürgerbeauftragte regelmäßig befasst ist, weisen auf eine Vertrauenskrise der Bürger gegenüber den Sicherheitskräften und erhöhte Gewalt im Rahmen deren Aufgabenerfüllung hin.

Diese Feststellung muss ins Bewusstsein der Behörden dringen. Im Interesse, das reibungslose Funktionieren der demokratischen Institutionen sicherzustellen, ist es heute dringend geboten, die Sicherheitsproblematik nicht auf eine buchhalterische Sicht der Mittel oder auf eine Diskussion der Herausforderungen zwischen Konfrontation und Eskalation zu beschränken, sondern vielmehr die Sicherheitsethik in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen und alles daran zu setzen, um die Dienstauffassung zu verändern. Hierin liegt die Grundvoraussetzung für einen

Wandel der vorherrschenden Praxis.

Wenn die Berufsethik durchgehend als Professionalität im Dienste republikanischer Werte verstanden wird, entspricht sie eher einer Geisteshaltung als der Aneignung abstrakter Konzepte und geht mit einem systemischen und konkreten Ansatz gegenüber den Sicherheitskräften und ihren Einsatzmethoden einher.

Die Aufwertung und Neubelebung berufsethischer Normen und deren Achtung ist ein wesentliches Mittel, um die Wirksamkeit des Rechtsstaats zu gewährleisten und gleichzeitig die Arbeit der Sicherheitskräfte zu erleichtern, da die berufsethischen Verhaltensregeln bei weitem nicht als Hindernis bei der Aufgabenerfüllung der Sicherheitskräfte zu sehen sind, sondern vielmehr als Hilfsmittel, dessen sie sich insbesondere im Hinblick auf eine bessere Anpassung an die Erwartungen der Bevölkerung, der sie zu Diensten sind, bedienen können, aber auch als Leitfaden bei der alltäglichen Ausübung ihrer Tätigkeit. Darüber hinaus stellt die Aufwertung der berufsethischen Praktiken angesichts der Komplexität und den mit Sicherheitsfragen verbundenen Schwierigkeiten ein bevorzugtes Mittel für die Sicherheitskräfte dar, um in der Erfüllung ihrer Aufgaben neuen Sinn zu finden und das Vertrauen in die Institutionen und die Legitimität ihrer Vertreter wiederherzustellen, die als unabdingbare Voraussetzungen für die Ausübung von Autorität und die Anwendung von Gewalt gelten dürfen.

In anderen europäischen Ländern wie auch im Rahmen von nationalen, individuellen und kollektiven Initiativen wurden verschiedene Maßnahmen getroffen, die auf berufsethischen Praktiken gründen und die zeigen, welche hohe Bedeutung der Einhaltung ethischer Regeln bei Überlegungen zur Frage nach „richtigem Arbeiten“ insbesondere in den Beziehungen mit der Öffentlichkeit zukommt, aber auch um sicherzustellen, dass die republikanischen Werte beachtet werden.

Jenseits aller Polemik scheint die Berufsethik zu einem Zeitpunkt, zu dem die Ausübung von Sicherheitsaufgaben am Ende ihre Kräfte steht, den besten Ansatz zu liefern, um die paradoxen Anforderungen zu überwinden – einerseits mit dem Ruf nach mehr Sicherheit für die Bürger und andererseits dem Anspruch auf verstärkte Ausübung bürgerlicher Rechte und Freiheiten – und der demokratischen Funktionsweise unserer Institutionen ihre volle Glaubwürdigkeit zurückzugeben.

# Patrick Gohet

Beigeordneter für den Kampf gegen  
Diskriminierungen und die Förderung der  
Gleichberechtigung

## Herausforderungen! Und Antworten...

Die französische Gesellschaft steht am Scheideweg. Davon zeugen sowohl die Beschwerden, die beim Bürgerbeauftragten eingehen als auch die Rückmeldungen der Vertreter vor Ort.

Auch die Krise, die keinesfalls dramatisiert, wohl aber verstanden werden sollte, ist ein Beleg dafür. Die Krise ist vielschichtig. Ihre Hauptursachen sind einerseits in territorialen Ungleichheiten und der daraus entstehenden sozialen Isolierung und andererseits in der digitalen Kluft und der damit einhergehenden forcierten Entmaterialisierung zu suchen. Das schrittweise Verschwinden der öffentlichen Dienste, die für die verschiedenen Gruppen nicht mehr verfügbar und nicht mehr zugänglich sind, lässt Unruhe aufkeimen und das Gefühl, abgehängt zu werden. Viele unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger haben das Gefühl, vergessen zu werden.

Genau hierin liegt die zentrale Aufgabe des Bürgerbeauftragten: im Kampf gegen Diskriminierungen und in der Förderung der Gleichstellung.

Frankreich hat viele Gesichter: die Innenstadt von Paris und die Metropolen mit ihren Vororten, kleine und mittelgroße Städte, ländliche Bereiche, Überseterritorien... Trotz des Engagements von Volksvertretern unterschiedlicher Kategorien, werden die Übereinanderschichtung verschiedener

Zuständigkeitsebenen (Gemeinden, interkommunale Zusammenschlüsse, Departements, Regionen) und die neue regionale Raumordnung nicht immer verstanden und geben Anlass zu Beunruhigung.

Antworten und Gegengewichte sind durchaus vorhanden. Ein Beispiel dafür ist insbesondere die Vereinsbewegung, als Mittel, gemeinsamen Bestrebungen nachzukommen oder einen Bedarf zu teilen. Aus diesem Grund hat sich der Bürgerbeauftragte mit „Verständigungs- und Verbindungsausschüssen“ umgeben, in denen anerkannte repräsentative Vereine aus unterschiedlichsten Bereichen vertreten sind, von Belangen der Behindertenhilfe über Älterwerden und Abhängigkeit bis hin zu Herkunft, Homophobie, Gesundheit, Beschäftigung, Wohnen...

Diese Ausschüsse, deren Themenschwerpunkte meist den gesetzlich untersagten Diskriminierungskriterien entsprechen, sind Orte des Austauschs, die es dem Bürgerbeauftragten erlauben, seine Standpunkte und seine Initiativen zu erklären, aber auch Reaktionen, Erwartungen und Bedürfnisse der Mitglieder aufzunehmen.

Weshalb dieser Dialog zwischen dem Bürgerbeauftragten und der Vereinsbewegung? Weil ein Verein im Wesentlichen eine Gruppe von Menschen, Frauen und Männern ist, die ähnlichen Schwierigkeiten gegenüberstehen, gemeinsame Projekte teilen und verfolgen, identische Ideen und Vorstellungen vertreten.

Zudem geht es in einem Verein um persönliches Engagement, um kollektive Solidarität, ein Verein ist eine Mischung aus ehrenamtlichen Helfern und Fachleuten mit verschiedenen Kompetenzen, es ist Erfindungsreichtum gefragt... Ein Verein, diese Erfahrung habe ich im Behindertenbereich gemacht, ist oftmals ein Ort voller Energie, voller Hoffnung und voller Erfolg.

Der Bürgerbeauftragte, die Gebietskörperschaften, die Vereine hierin liegen die Ressourcen, die uns helfen, die Hindernisse beim Zugang zu Rechten und Gleichbehandlung aus dem Weg zu räumen, Spannungen abzubauen, jeder und jedem Einzelnen menschliche Würde zu gewährleisten und die Einheit des Sozialgefüges zu sichern.



# Geneviève Avenard

Kinderbeauftragte, Beigeordnete des  
Bürgerbeauftragten

## Eine Stimme für die schutzbedürftigsten Kinder

Mit feierlichen Begehung des dreißigsten Jahrestags des internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK), das am 20. November 1989 von der UN-Generalversammlung einstimmig angenommen wurde, wird das Jahr 2019 immer ein besonderes Jahr meiner Amtszeit als Kinderbeauftragte bleiben.

Dieser feierliche Jahrestag gab uns einen Anlass, die Fortschritte und Rückschritte, aber auch die Hindernisse zu messen, die einer umfassenden Wirksamkeit der Rechte und der Achtung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen entgegenstehen, die Kinder betreffen.

Für unsere Institution ist dies zugleich ein Anlass, mit uneingeschränkter Energie unsere Aktionen zur Förderung, Sensibilisierung, Information und Kommunikation rund um den Sinn und die Tragweite der KRK zu stärken. Jeden Tag können wir mehr ermessen, wie wenig dieses Übereinkommen bei der Bevölkerung bekannt ist und wie sehr es sich in der Anwendungspraxis sowohl bei öffentlichen wie privaten Institutionen als auch bei Fachleuten als unzureichend erweist.

Vor allem war 2019 das Jahr, in dem unser Projekt zur Befragung von Kindern über ihre Rechte gestartet und ihre Berichte und Meinungen über die Achtung von Kinderrechten im Alltagsleben, aber auch ihre Verbesserungsvorschläge eingeholt wurden: Die Aussagen der Kinder sollen uns den Weg weisen, unsere Arbeit erleuchten, bereichern, lenken, in gleichem Maße wie die von unseren

internen Referenten erstellten Rechtsanalysen über die „Rechte des Kindes“ und die mit der Zivilgesellschaft geteilten konkreten Feststellungen.

2.200 Kinder nahmen an der nationalen Erhebung unter dem Motto „Ich habe Rechte, hör mir zu!“ des Bürgerbeauftragten teil, die dank des unermüdlichen Engagements und der Unterstützung von rund fünfzig Vereinen auf dem französischen Festland wie in Übersee durchgeführt werden konnten. Im Rahmen von Workshops wurden Kinder und Erwachsene für Kinderrechte sensibilisiert und lernten, offene und wohlwollende Räume für Dialog zu schaffen, in denen freie Meinungsäußerung und Kreativität in vielfältiger Form gefördert wird.

Nach unserem Wunsch richtete sich die Erhebung in erster Linie und überwiegend an Kinder, die von Situationen besonderer Schutzwürdigkeit betroffen sind, also genau die Kinder, die, wie wir täglich beobachten können, von ihren Grundrechten, und insbesondere dem Recht auf freie Meinungsäußerung, am weitesten entfernt sind.

Kinder, bei denen der Kinderschutz greift, unbegleitete Minderjährige, Kinder, die in besetzten Häusern, Elendsvierteln oder Sozialhotels leben, Kinder in Haftanstalten oder Kinder mit Behinderung: Die große Mehrheit dieser Kinder (7 von 10) hatte noch nie etwas von ihren Rechten gehört.

Gemeinsam mussten wir uns alle kontinuierlich anpassen, um diese Rechte, einfach wie andere Kinder aufzuwachsen, zu lernen, sich zu entwickeln und sich sicher zu fühlen, angesichts der von diesen Kindern zu bewältigenden Schwierigkeiten greifbarer zu machen und aus dem virtuellen Raum zu holen.

Das Ergebnis ging weit über unsere Erwartungen hinaus! Am Ende erhielten wir nicht weniger als 276 Vorschläge von allen befragten Kindern.

Was mich jedoch am meisten bewegt und mich mit Freude erfüllt, ist die Tatsache, dass die Einbeziehung der Kinder in die Erhebung nach Angabe der Vereine extrem positive Auswirkungen auf ihr Selbstwertgefühl, ihr Selbstvertrauen, ihre Offenheit gegenüber anderen, ihre Solidarität und ihr Engagement hatte. „Es hat sich etwas getan!“ Möge diese wundervolle Erfahrung auch andere dazu bewegen, sich zu engagieren!

„Was wir ohne andere für andere tun, tun wir gegen andere“ (Sprichwort der Touareg)

# Inhalt

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Leitartikel                     | 03 |
| Der Bürgerbeauftragte in Zahlen | 12 |
| Allgemeine Statistiken          | 15 |
| Aufgabenbezogene Statistiken    | 22 |

## **I. Ein hochgestecktes Ziel für Rechte und Freiheiten** 27

### **a. Wahrung der Rechte und Freiheiten unter allen Umständen** 28

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| Recht auf würdige Lebensbedingungen                         | 28 |
| Recht auf staatlichen Schutz                                | 30 |
| Recht für Asylbewerber, auf öffentliche Dienste zuzugreifen | 31 |
| Grundlegende Demonstrationsfreiheit                         | 34 |
| Diskriminierungsverbot                                      | 35 |

### **b. Gewährleistung des Zugangs zur Justiz** 36

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gleichberechtigung beim Zugang zur Justiz                                                         | 36 |
| Situation von Volljährigen unter Schutz                                                           | 37 |
| Angepasster Empfang und angemessene Betreuung für Kläger                                          | 38 |
| Recht auf Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung und das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf | 38 |

### **c. Schutz der Rechte und Freiheiten im Lichte neuer Technologien** 40

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| Fortschritte in bioethischen Fragen                        | 40 |
| Warnungen zu Rechten und Freiheiten im digitalen Zeitalter | 40 |

### **d. Förderung demokratischer Kontrolle in den Herausforderungen angemessenem Umfang** 43

## **II. Fünf Aufgaben im Dienste der Beschwerdeführer** 45

### **a. Verteidigung der Rechte des Kindes: Kindeswohl als Kompass** 45

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Unzulänglichkeiten des Kinderschutzes                        | 46 |
| Verletzungen der Kinderrechte in der Schule                  | 48 |
| Kindeswohl gegenüber der Justiz und der Strafvollzugsbehörde | 48 |

### **b. Verteidigung der Rechte der Nutzer öffentlicher Dienste: Gleichstellungsgebot** 50

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Unzulängliche Gesetze, unzulängliche Rechte                                               | 50 |
| Schwierigkeiten, auf einfachste Anfragen der Nutzerinnen und Nutzer zu antworten          | 52 |
| Infragestellung der Grundrechte schutzbedürftiger Personen                                | 53 |
| Der Bürgerbeauftragte, zentraler Akteur bei der Mediation mit öffentlichen Diensten       | 54 |
| Der Bürgerbeauftragte, bevorzugter Beobachter bei der Mediation mit öffentlichen Diensten | 56 |

### **c. Gewährleistung eines berufsethischen Verhaltens der Sicherheitskräfte: Notwendigkeit einer unabhängigen und wirksamen externen Kontrolle** 57

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Diversifizierung der Interventionsmodalitäten des Bürgerbeauftragten | 57 |
| Analyse der Berufspraxis aus rechtlicher Sicht                       | 58 |
| Personenkontrollen                                                   | 60 |
| Rechte der Menschen bei Demonstrationen                              | 61 |
| Beziehungen des Bürgerbeauftragten mit ausländischen Partnern        | 63 |

### **d. Kampf gegen Diskriminierungen: eine Priorität, die es wiederzufinden gilt** 64

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| Im privaten und öffentlichen Beschäftigungssektor | 64 |
| Beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen        | 71 |

### **e. Schutz und Beratung von Whistleblowern: ein unzureichendes Instrument** 75

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Lücken des Instruments                                                             | 75 |
| Tätigkeit des Bürgerbeauftragten                                                   | 75 |
| Empfehlungen des Bürgerbeauftragten für ein Instrument, das mehr Sicherheit bietet | 76 |

### III. Instrumente zur Förderung der Kenntnis der Rechte

79

#### a. Förderung der Kinderrechte über die internationale Kinderrechtskonvention (KRK)

81

Erhebung des Bürgerbeauftragten „*Ich habe Rechte, hör mir zu!*“ 81

Beteiligung der Kinder im europäischen Netzwerk von Ombudspersonen für Kinder (ENOC) 82

Kinderrechte im Mittelpunkt der Frankophonie 83

Programme des Bürgerbeauftragten zur Förderung der Kinderrechte 83

#### b. Durchsetzung der Wirksamkeit der Rechte von Personen mit Behinderung

85

Fortschritte 85

Stellungnahme des Bürgerbeauftragten 19-05 zum Entwurf des Mobilitätsrahmengesetzes 85

Grenelle „Recht und Behinderung: Hin zu allgemeiner Zugänglichkeit!“ 86

Verfolgung des internationalen Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 86

#### c. Mobilisierung der staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft

87

Fokus auf Diskriminierungen und Schwierigkeiten im Hinblick auf den Zugang zu Rechten 87

Beitrag zur Änderung der Berufspraxis 89

#### d. Information der Öffentlichkeit und Bekanntmachung der Rechte bei den Zielgruppen

93

Kommunikations- und Informationsmittel im Dienst des Zugangs zu Rechten 93

Bevorzugte Partnerschaft mit France Télévisions 93

### IV. Eine Institution, deren Organisation sich an Offenheit und Nähe ausrichtet

97

#### a. Empfang und Orientierung aller Beschwerdeführer

97

09 69 39 00 00: eine eigene Rufnummer für erste Ansprache, Betreuung und Orientierung 98

Orientierung entmutigter Nutzer, die nicht wissen, wie sie ihre Rechte durchsetzen können 98

Befassung des Bürgerbeauftragten: Freie Wahl der Befassungsart 100

#### b. Präsenz auf dem gesamten Gebiet mit einem Netzwerk aus mehr als 500 Vertretern

102

Befassungen der Vertreter des Bürgerbeauftragten auf hohem Stand 102

Kampagne zur Erleichterung der Einreichung eines Rechtsbehelfs bei Vertretern in ganz Frankreich 105

Ausweitung des Netzwerks der Vertreter 105

#### c. Dezentralisierung zur Stärkung des territorialen Netzwerks im Nahbereich

110

Förderung der Rechte im ganzen Land 111

### V. Eine Institution, die auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und auf strenge Haushaltsführung bedacht ist

113

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Institution: einige Zahlen 114

#### a. Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Gesundheit und der Sicherheit der Mitarbeiter

116

Ausarbeitung eines einheitlichen Dokuments zur Beurteilung der Berufsrisiken und der Konventionen der Institution mit einem Inspektor für Gesundheit und Arbeitssicherheit 116

Neuer Verwaltungsrahmen 117

Home Office für eine Verbesserung der Arbeitstätigkeit und besseres Leben 117

#### b. Bewusste Verwaltung der Haushaltsmittel im Bemühen um Beherrschung der öffentlichen Ausgaben

118

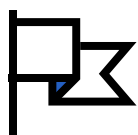
# Der Bürgerbeauftragte in Zahlen

**Ein Team im Dienst der Rechte  
und Freiheiten**



**226**

Mitarbeiter



**510**

Vertreter auf dem gesamten Staatsgebiet



**874**

Anlaufstellen auf dem gesamten Staatsgebiet

**Mehr als 151.000 Ersuchen um  
Intervention oder Beratung**



**103 066**

Beschwerdefälle



**7,5%**

mehr<sup>1</sup> Beschwerden im Jahr 2019 und damit  
**14,1 %** in den letzten beiden Jahren  
und **40,3 %** seit 2014



**48 183**

Anrufe in den Telefonzentralen der Institution

<sup>1</sup> Die Berechnungsgrundlage beruht auf der Anzahl der Befassungen, wobei Mehrfach-Beschwerdeführer nicht berücksichtigt werden



## Ständige Kontakte mit der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft



3

Beratungsgremien, bestehend aus **22 Sachverständigen**, die sich in **13 Sitzungen** zusammengefunden haben

9

ständige Ausschüsse für den Dialog mit der Zivilgesellschaft, die sich in **18 Sitzungen** zusammengefunden haben



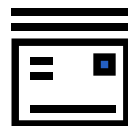
55

**Partnerschaftsvereinbarungen**, von denen **2** im Jahr 2019 geschlossen wurden und die auf eine Stärkung des Zugangs zu den Rechten abzielen.



**2 143 287**

Aufrufe der Internetseiten des Bürgerbeauftragten im Jahr 2019



Mehr als

**330 000**

Kommunikationsträger wurden 2019 verteilt



**59 087**

Follower auf Twitter



**22 100**

Follower auf Facebook



Mehr als

**1 742 512**

kumulierte Views auf YouTube



**13 936**

Follower auf LinkedIn

## Anerkanntes Fachwiss



**99 095**

bearbeitete Fälle



Rund

**80%**

der außergerichtlichen Beilegungen  
finden einen positiven Ausgang



**304**

Entscheidungen



**694**

Empfehlungen



**141**

Einreichungen von Stellungnahmen vor den  
Gerichten

In **70 %** der Fälle bestätigen die Gerichte die  
Stellungnahmen der Institution



**4**

Stellungnahmen für die Staatsanwaltschaft



**11**

Befassungen von Amts wegen



**2**

Sonderberichte



**14**

Stellungnahmen im Parlament /  
mehr als **180 Reformempfehlungen**  
für Vorschriften und Gesetze

# Allgemein Statistiken

## Globale Entwicklung der von 2018 bis 2019 eingegangenen Beschwerden

|           |        |        |         |         |
|-----------|--------|--------|---------|---------|
| Hauptsitz | 19 204 | 20 661 | 23 639  | + 14,4% |
| Vertreter | 71 148 | 75 175 | 79 427  | + 5,7%  |
| Gesamt    | 90 352 | 95 836 | 103 066 | + 7,5%  |

## Verteilung nach Kompetenzbereichen des Bürgerbeauftragten

|                                            |        |        |        |        |          |
|--------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Beziehungen zu den öffentlichen Diensten   | 38 091 | 34 527 | 55 785 | 61 596 | + 78,4%  |
| Verteidigung der Kinderrechte              | 1 250  | 2 493  | 3 029  | 3 016  | + 21,0%  |
| Kampf gegen Diskriminierungen              | 3 055  | 4 535  | 5 631  | 5 448  | + 20,1%  |
| Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte     | 185    | 702    | 1 520  | 1 957  | + 178,8% |
| Orientierung und Schutz von Whistleblowern |        |        | 84     | 84     |          |
| Zugang zu den Rechten                      |        | 31 206 | 34 999 | 35 626 | + 14,2%  |

Beachten Sie bitte, dass die Summe der präsentierten Werte von der Gesamtanzahl der eingegangenen Beschwerden abweicht (Mehrfachzuordnung).

## Verteilung der eingegangenen Anträge auf Hauptsitz und Vertreter

**77,1%**

der Anträge gingen bei Vertretern ein



**22,9%**

der Anträge gingen am Hauptsitz ein

## Art der Befassung am Hauptsitz

Online-Formular **61,1%**

Posteingang **38,9%**

## Art der Befassung bei Vertretern

Persönliche Ansprache **71,6%**

E-mail **11,2%**

Posteingang **10,8%**

Telefon **6,4%**

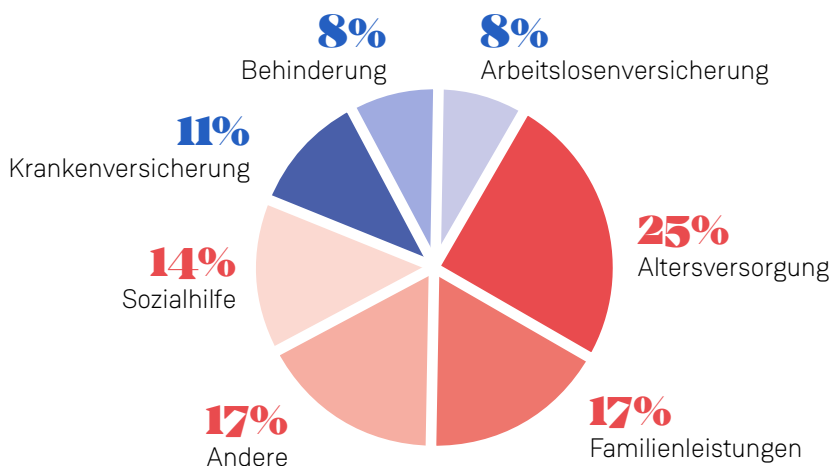
## Globale Verteilung der Beschwerden nach Interventionsbereich der Institution

2019 wurden **4.305** Anträge mehrfach zugeordnet, davon wurden 1.503 von Vertretern bearbeitet und 2.802 am Hauptsitz.

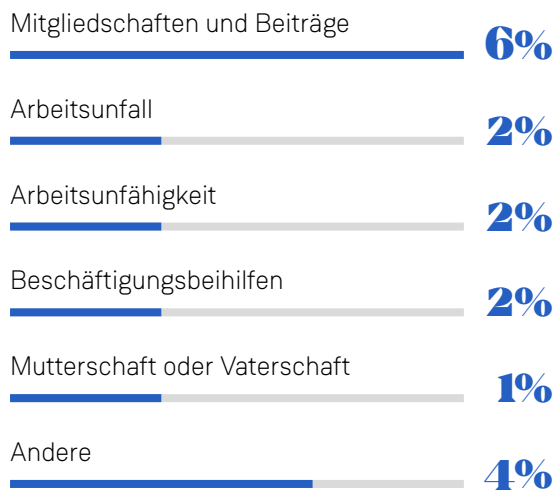
|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| 1. Sozialer Schutz und Sicherheit      | <b>24,0%</b> |
| 2. Verkehrsrecht                       | <b>11,2%</b> |
| 3. Ausländerrecht                      | <b>10%</b>   |
| 4. Justiz                              | <b>9,4%</b>  |
| 5. Öffentliche Dienste                 | <b>6,5%</b>  |
| Private Güter und Dienstleistungen     | <b>5,1%</b>  |
| Steuerwesen                            | <b>5,0%</b>  |
| Beschäftigung im Privatsektor          | <b>3,7%</b>  |
| Öffentlicher Dienst                    | <b>3,5%</b>  |
| Privatleben                            | <b>3,4%</b>  |
| Umwelt und Städteplanung               | <b>3,1%</b>  |
| Wohnen                                 | <b>3,0%</b>  |
| Kinderschutz                           | <b>2,4%</b>  |
| Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte | <b>2,4%</b>  |
| Nat. Bildung/Hochschulwesen            | <b>2,2%</b>  |
| Netzbetreiber                          | <b>2,1%</b>  |
| Gesundheitswesen                       | <b>1,8%</b>  |
| Öffentliche Freiheiten                 | <b>0,7%</b>  |
| Reglementierte Berufe                  | <b>0,5%</b>  |

## Wichtigste Anträge:

### 1. Im Hinblick auf sozialen Schutz und soziale Sicherheit

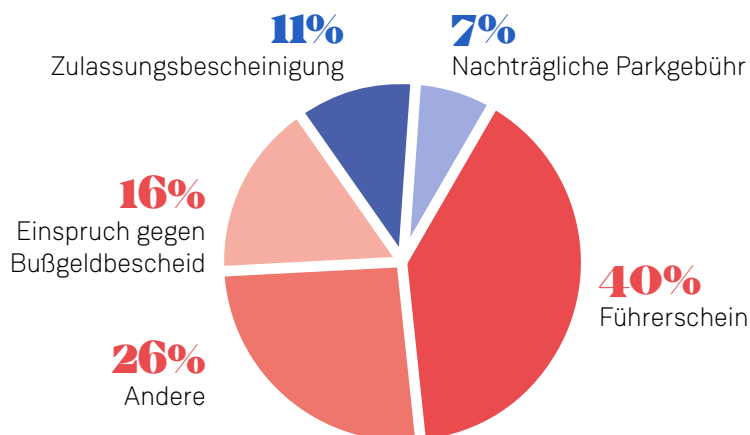


#### Unter „Andere“

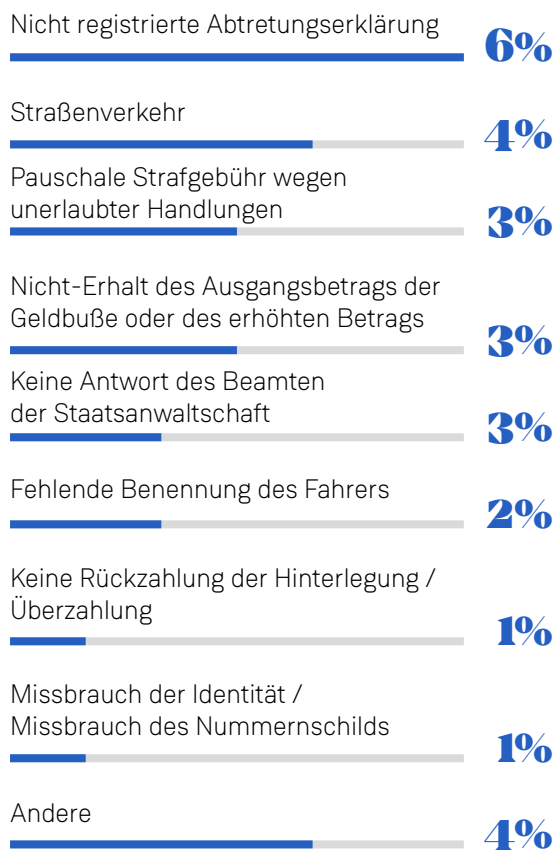




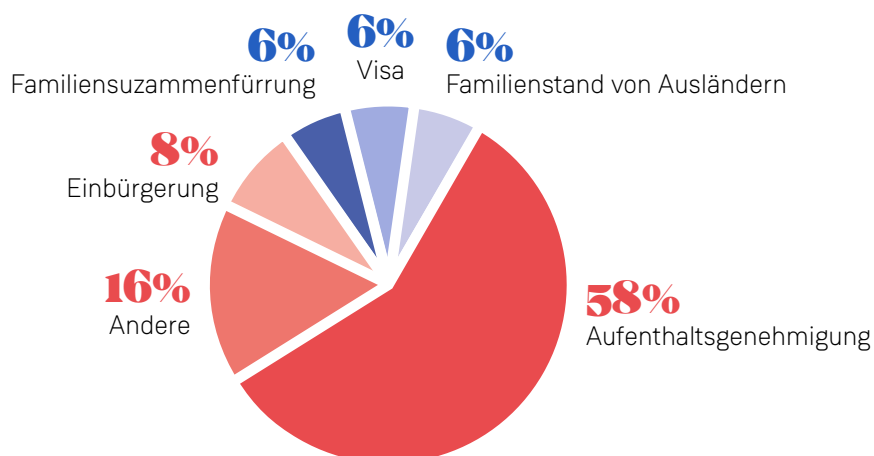
## Wichtigste Anträge: 2. Im Hinblick auf das Verkehrsrecht



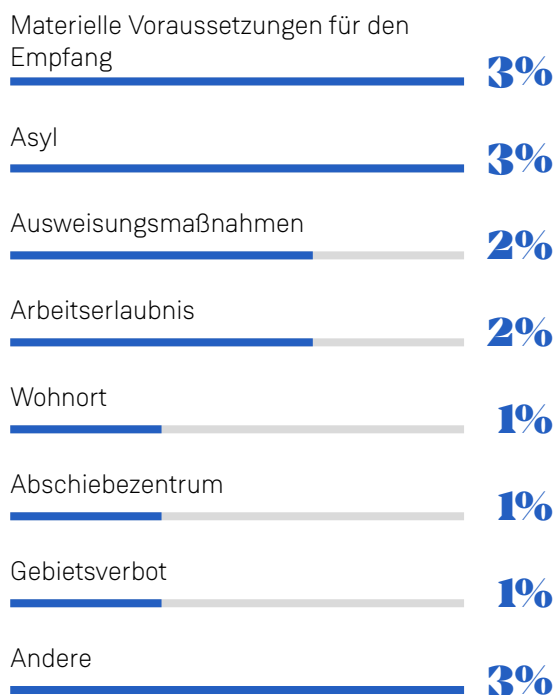
### Unter „Andere“



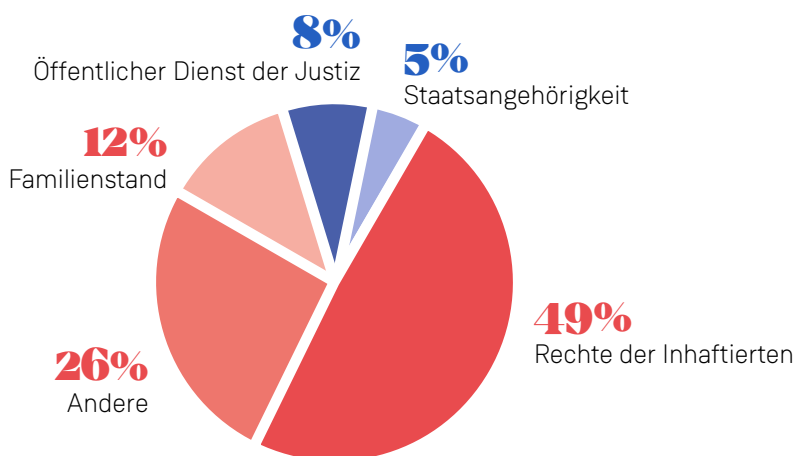
### Wichtigste Anträge: 3. Im Hinblick auf Ausländerrechte



#### Unter „Andere“



## Wichtigste Anträge: 4. Im Hinblick auf Justiz

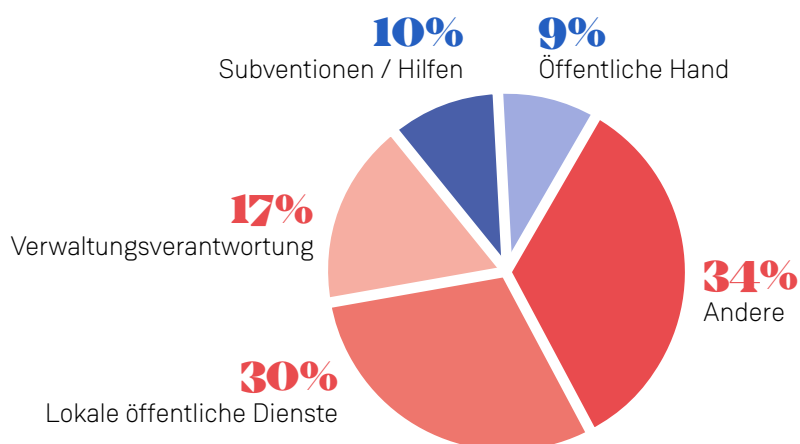


### Unter „Andere“

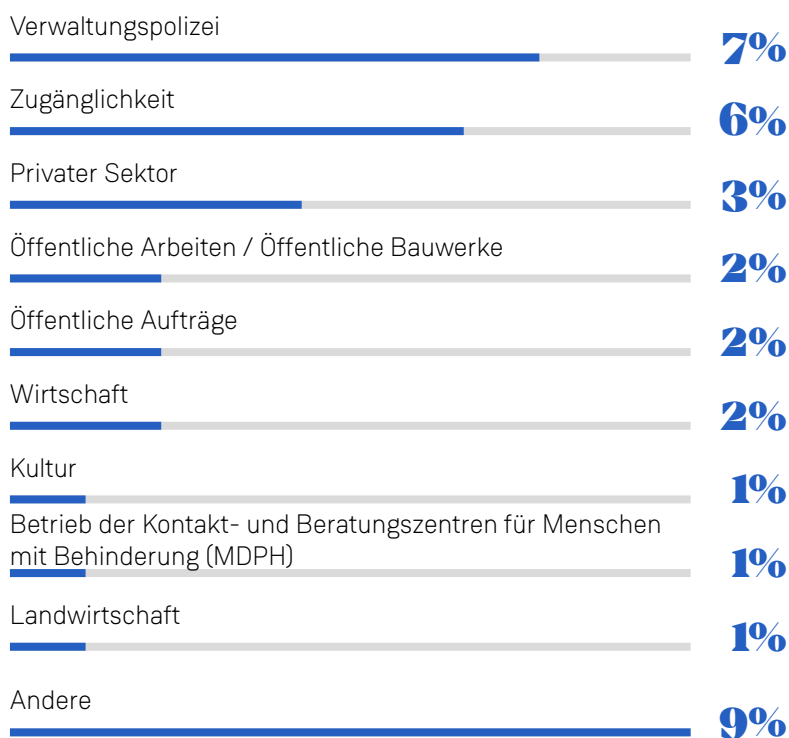


## Wichtigste Anträge:

### 5. Im Hinblick auf öffentliche Dienste



#### Unter „Andere“



# Statistiken nach Aufgabenbereichen

## 1. Öffentliche Dienste

### Typologie der wichtigsten Rechtsverletzungen

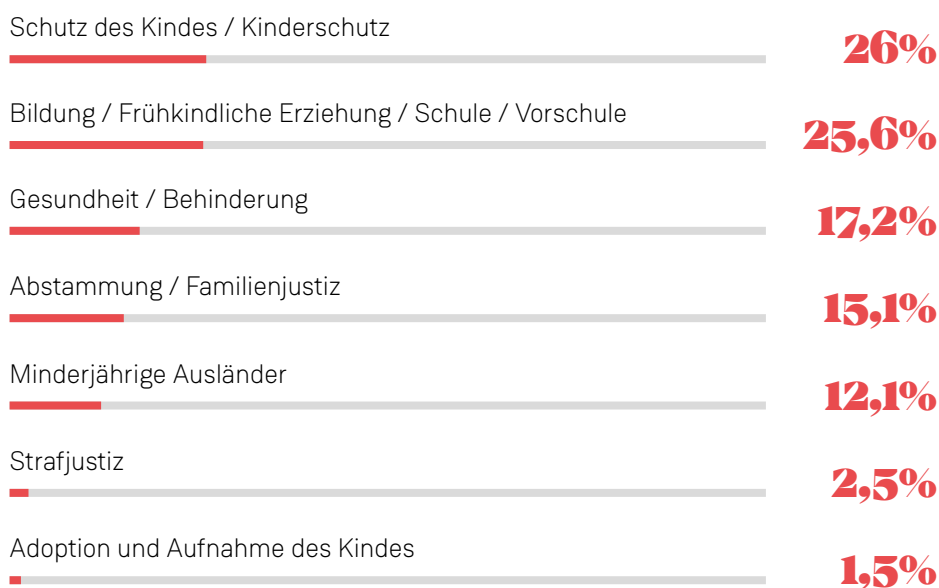
|                                                     |        |
|-----------------------------------------------------|--------|
| Verletzungen bezüglich der Beziehung zu den Nutzern | 73,70% |
| Verletzungen bezüglich der Vorschriften             | 20,80% |
| Verletzungen bezüglich der IT-Tools                 | 3%     |
| Verletzungen bezüglich der Organisationen           | 0,5%   |

### Vergleichende Analyse der wichtigsten Arten vermeintlicher Rechtsverletzungen im Hinblick auf die öffentlichen Dienste

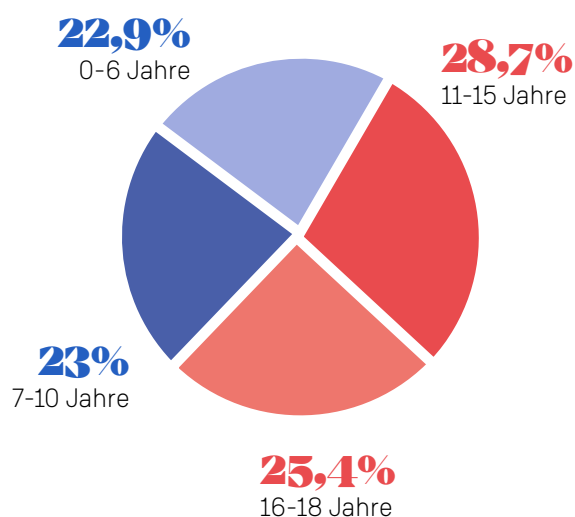
|                                                          |     |     |     |     |
|----------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Argumente wurden nicht angehört und nicht berücksichtigt | 42% | 33% | 16% | 47% |
| Bearbeitungs- oder Antwortzeit                           | 39% | 45% | 58% | 29% |
| Keine Antwort                                            | 6%  | 8%  | 18% | 5%  |

## 2. Verteidigung und Förderung der Rechte des Kindes

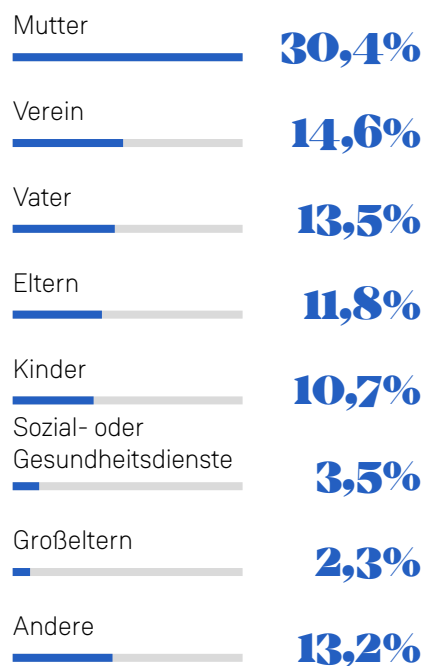
### Verteilung nach Art der Beschwerden



### Verteilung nach Alter der Kinder



### Verteilung nach Beschwerdeführern



### 3. Kampf gegen Diskriminierung

#### Wichtigste Gründe für Diskriminierung (Hauptsitz und Vertreter)

|                               |       |       |       |       |       |      |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Behinderung                   | 22,7% | 4,5%  | 4,0%  | 4,7%  | 4,5%  | 5,0% |
| Herkunft                      | 14,5% | 5,0%  | 2,2%  | 2,8%  | 3,7%  | 0,8% |
| Gesundheitszustand            | 10,3% | 3,5%  | 3,6%  | 1,4%  | 1,2%  | 0,6% |
| Staatsangehörigkeit           | 9,9%  | 1,0%  | 0,2%  | 6,7%  | 1,5%  | 0,5% |
| Alter                         | 5,7%  | 2,2%  | 0,8%  | 0,9%  | 1,5%  | 0,3% |
| Gewerkschaftliche Aktivitäten | 5,5%  | 3,1%  | 2,2%  | 0,2%  | 0,0%  | 0,0% |
| Geschlecht                    | 5,4%  | 2,2%  | 1,4%  | 0,7%  | 1,0%  | 0,1% |
| Familienverhältnisse          | 4,1%  | 1,1%  | 0,8%  | 1,0%  | 1,1%  | 0,1% |
| Schwangerschaft               | 3,2%  | 2,1%  | 0,8%  | 0,1%  | 0,1%  | 0,1% |
| Religiöse Überzeugungen       | 2,6%  | 0,9%  | 0,3%  | 0,7%  | 0,5%  | 0,2% |
| Sexuelle Ausrichtung          | 1,9%  | 0,5%  | 0,4%  | 0,5%  | 0,5%  | 0,0% |
| Geschlechtsidentität          | 1,7%  | 0,3%  | 0,0%  | 0,8%  | 0,6%  | 0,0% |
| Politische Ansichten          | 0,9%  | 0,2%  | 0,4%  | 0,2%  | 0,1%  | 0,0% |
| Andere*                       | 11,6% | 2%    | 1,2%  | 3,7%  | 3,9%  | 0,8% |
| Gesamt                        | 100%  | 28,6% | 18,3% | 24,4% | 14,0% | 8,5% |

\* **Andere Kriterien:** Wohnort, physische Erscheinung, wirtschaftliche Anfälligkeit, Bankverbindung, Familienname, Sitten, genetische Merkmale, Verlust der Eigenständigkeit

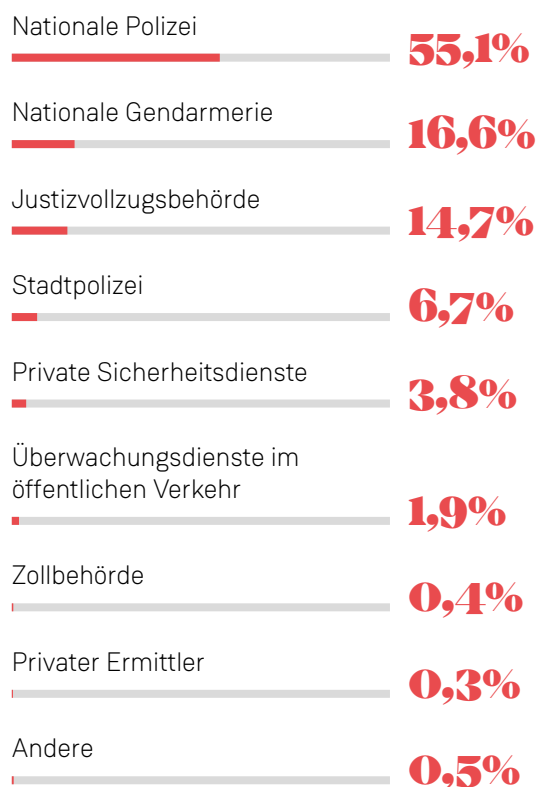


## 4. Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte

### Wichtigste Gründe der von der Institution bearbeiteten Beschwerden



### Sicherheitskräfte, von denen die beanstandeten Handlungen ausgingen



## PRÉAMBULE

LES représentans du peuple François, constitués en assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernemens, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme; afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et du bonheur de tous.

En conséquence, l'assemblée nationale reconnoît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivans de l'homme et du citoyen.

### ARTICLE PREMIER

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits: les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

#### II

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme; ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

#### III

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

#### IV

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme, n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits; ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.



# I. Ein hochgestecktes Ziel für Rechte und Freiheiten

Nicht nur im Hinblick auf Schwierigkeiten, denen die Nutzerinnen und Nutzer der Verwaltungsstellen und der öffentlichen Dienste im Alltag begegneten, ist der Bürgerbeauftragte, bei dem dieses Jahr mehr als 103.000 Beschwerden eingingen, eine bevorzugte Beobachtungsstelle, sondern auch für Diskriminierungen, die sie möglicherweise erfahren, und Verletzungen ihrer Grundrechte und Freiheiten.

Die 2019 bei der Institution eingegangenen Beschwerden bestätigen die Tragweite der durch den Rückzug der öffentlichen Dienste verursachten schädlichen Auswirkungen auf die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer. Vor allem aber führen sie zu einer umfassenderen Einsicht: Im Hinblick auf Rechte und Freiheiten ist nichts jemals selbstverständlich, ihre Fragilität bedingt ständige Wachsamkeit.

Diese Feststellung ist nicht ganz neu, wenngleich sich bei manchen der Gedanke festigte, dass die Rechte im Laufe der Zeit ausreichend solide verankert wurden und somit ein Rückschritt auf ewig auszuschließen sei. Getragen vom Fundament einer seit dem 17. Jahrhundert gewachsenen Philosophie, abgesichert durch zahlreiche internationale und europäische normative Texte, die seit dem zweiten Weltkrieg ausgearbeitet wurden und deren Einhaltung von nationalen Gerichte gewährleistet wird, scheinen die Rechte und Freiheiten unverrückbar festgeschrieben und sicher geschützt.

In Frankreich sind sie in der Präambel der Verfassung von 1958 besiegelt, ausgehend von der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte und der Präambel der Verfassung vom 27. Oktober 1946 - ergänzt durch die Umweltcharta von 2004. Sie besitzen „vollen Verfassungsrang“ (Entscheidung Nr. 81-132 DC vom 16. Januar

1982) und sind für den Gesetzgeber, der als einziger berechtigt ist, die Regeln bezüglich der „den Bürgern im Hinblick auf die Ausübung öffentlicher Freiheiten zugestandenen grundlegenden Garantien“ festzulegen (Artikel 34 der Verfassung von 1958), verbindlich.

Im Rahmen seines täglichen Handelns kommt der Bürgerbeauftragte jedoch nicht umhin festzustellen, dass diese Vorrangstellung der Rechte und Freiheiten seit mehreren Jahren trotz ihres historischen und rechtlichen Gewichts einer Bewährungsprobe unterzogen wird.

Die Menschenrechte, die uns in den 1980er-Jahren noch als unüberwindbarer Horizont erschienen, als dauerhafter Grundpfeiler der Demokratie, bröckeln heute unter dem Ansturm immer kritischerer, populistisch inspirierter Reden, in einem Maße, das weit über die von Rechtshistorikern vorgelegten Analysen hinausgeht.

Die Kritik an „Menschenrechtsfanatismus“, die in der Politik wie in den Medien unaufhörlich zunimmt und sich immer unverhohlener und „enthemmter“ zeigt, ruft nach einem Pragmatismus, der mit einer Denkweise bricht, die als eine Form von „Moralismus der Gutmenschen“ oder „politischer Korrektheit“ dargestellt wird. Ein Aufblühen der Menschenrechte führe dieser Ansicht nach zu einem Wildwuchs der Rechte zugunsten einzelner sozialer Gruppen, einzelner Gemeinschaften und letztendlich einzelner Personen und ziehe die Fragmentierung der Gesellschaft, die Auflösung der sozialen Bande im Individualismus und in letzter Konsequenz eine Verrechtlichung der sozialen Beziehungen nach sich, die sich dann im Wesentlichen auf Konflikte reduzierten.

Oftmals geht diese Kritik mit einer Infragestellung der supranationalen Instanzen und insbesondere des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, seiner Rechtsprechung und verschiedener Grundsätze unseres Rechts einher. Parallel dazu breiten sich auf der ganzen Welt Staatsformen aus, die sich als „demokratisch“ bezeichnen, ohne jedoch die Einhaltung der Rechte und Freiheiten zu garantieren.

Angesichts dieser Angriffe ist es notwendiger denn je, die jedem Menschen zustehenden Rechte und Freiheiten zu bekräftigen, Rechte und Freiheiten, die unlösbar mit sozialen Bindungen verknüpft sind und dazu beitragen, diese Bindungen aufzubauen und zu stärken. Unser Engagement, diese Rechte zu verteidigen, ihre Einhaltung einzufordern und für sie einzustehen, gibt dem gesellschaftlichen Gefüge durch das Verständnis der gemeinsamen Werte seine Gestalt.

Über kritische Reden hinaus, wird die Besonderheit der Rechte und Freiheiten, andere Aspekte wie Sicherheit oder Identität zu überwiegen, nicht nur aus Gleichgültigkeit sondern auch vor dem Hintergrund der Angst, der Vereinfachung und der Verlockung schneller Lösungen in Frage gestellt.

Aus Sicht des Bürgerbeauftragten jedoch können die Rechte und Freiheiten, wenngleich sie selbstverständlich untereinander vereinbar sein müssen, unter keinen Umständen als einfache Anpassungsvariable betrachtet werden, die nach Bedarf der Politik und der Gesetzgebung beliebig modulierbar sind. Vielmehr bilden sie das Fundament unserer demokratischen Gesellschaften. Sie spiegeln in diesem grundlegenden Sinne die Vorrangstellung des Menschen und des Rechtsstaats wider und müssen daher jederzeit und überall vorherrschen.

## a. Wahrung der Rechte und Freiheiten unter allen Umständen

Das Prinzip des Schutzes der Menschenwürde gegen jede Form von Unterwerfung oder Herabsetzung ist verfassungsrechtlich verankert (Entscheidung Nr. 94-343/344 DC vom 27. Juli 1994). Die Menschenwürde bildet die Grundlage der unveräußerlichen Rechte, für deren Vorrangstellung der Bürgerbeauftragte sich gegenüber dem „Realitätsprinzip“ einsetzt, das von staatlicher Seite immer häufiger ins Feld geführt wird.

### **Recht auf würdige Lebensbedingungen**

Die Achtung der Menschenwürde gesteht jedem Menschen das oberste Recht auf Umstände zu, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Aus diesem Recht, das in Frage gestellt wird, wenn eine Person gezwungen ist, unter unmenschlichen und erniedrigenden Bedingungen auf der Straße zu leben, ergibt sich das unbedingte Recht auf Notunterbringung und damit auf das Recht, eine Unterkunft für die Nacht in Anspruch nehmen zu können. Die Wirksamkeit dieses Rechts wird seit Jahren mit Verweis auf das sogenannte „Realitätsprinzip“ eingeschränkt, das darin besteht, dieses Recht an die jeweils in den Verwaltungsstellen verfügbaren Mittel anzupassen, einschließlich für Asylbewerber, obwohl diese eigentlich unter verstärktem rechtlichem Schutz stehen.

Aus Sicht des Bürgerbeauftragten, der regelmäßig mit diesen Situationen befasst wird,

kann es nicht angehen, dass die Achtung der Menschenwürde an Bedingungen geknüpft sein sollte. Aus diesem Grund prangerte er vor kurzem die Anordnung vom 4. Juli 2019 über die Zusammenarbeit zwischen den integrierten Beratungs- und Orientierungsstellen und dem französischen Amt für Einwanderung und Integration bei der Betreuung von Asylbewerbern und Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz an. In Anwendung des Gesetzes vom 10. September 2018 sieht diese Anordnung die Weitergabe der Liste der im Rahmen der staatlichen Verpflichtung im Hinblick auf die Notunterbringung beherbergten Personen vor.

Durch die Vermengung des Rechts auf Unterbringung, das ein Grundrecht darstellt, mit Migrationspolitik könnte die Umsetzung dieser Anordnung dazu führen, die Bedingungslosigkeit der Notunterbringung in Frage zu stellen und Personen, denen sie eigentlich zugutekommen sollte, von dieser Maßnahme auszuschließen. Die an den Bürgerbeauftragten gerichteten Beschwerden lassen erkennen, dass, wenngleich

zahlreiche Asylbewerber in Einrichtungen beherbergt werden, die dem allgemeinen Recht unterliegen, vielen dieses Anrecht nicht zuteilwird und sie sich so gezwungen sehen, auf der Straße zu leben. Der Bürgerbeauftragte legte seine Stellungnahme (Entscheidung 2019-259) dem Staatsrat vor, der zwar den Antrag zurückwies (Entscheidung vom 6. November 2019), jedoch bestimmte Punkte der Anordnung aufhob und damit teilweise den vorgebrachten Bedenken und Feststellungen Rechnung trug (Pressemitteilung).

Der Bürgerbeauftragte vertritt ferner die Ansicht, dass die im Hinblick auf in Lagern oder besetzten Häusern lebenden Familien angestregten Rückführungsverfahren nicht in Einklang mit den Garantien bezüglich der Gewährung von Unterkunft und den in den Texten vorgesehen Rechten stehen und somit das Recht in Frage stellen, nicht einer Unterkunft beraubt zu werden, in den Genuss einer angemessenen Unterstützung bei der Suche einer Unterkunft zu kommen und den Zugang zu den Grundrechten aufrechtzuerhalten, darunter das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung und - bei unbegleiteten Minderjährigen - zu Maßnahmen im Rahmen des Kinderschutzes (siehe beispielsweise die Entscheidungen 2019-068 und 2019-040).

Das Recht jedes Menschen auf ein würdiges Leben bedingt über das Recht auf Unterbringung hinaus auch das Recht auf Wohnraum. Allerdings setzt sich das einklagbare Recht auf Wohnraum („DALO“), das seit 2007 gesetzlich verankert ist und das jeder Person, die regelmäßig auf französischem Staatsgebiet ansässig ist, das Recht auf eine angemessene Wohnung zugesteht, nur schwer durch.

Die Unzulänglichkeiten dieses Instruments bedingen, dass Familien, die sich ohne greifbare Lösung zur (Neu-)Unterbringung in einer besonders prekären Lage befinden und eigentlich als prioritär erachtet werden, durch das Raster fallen, und dies bereits seit mehreren Jahren. Die dem Staat gesetzlich auferlegte Ergebnisverpflichtung erweist sich somit häufig als Makulatur. Die Feststellungen des Bürgerbeauftragten in dieser Hinsicht brachten ihn dazu, dem mit der Ablehnung, einer im Sinne des einklagbaren Rechts auf Wohnraum (DALO) als prioritär erachteten Person eine Sozialwohnung zuzuteilen, befassten Verwaltungsrichter seine Stellungnahme vorzulegen.

Ferner übermittelte der Bürgerbeauftragte seine Stellungnahme der Dienststelle für die Umsetzung der Urteile des Europarats, die mit der Überwachung des Vollzugs des Urteils Tchokontio Happi gegen Frankreich betraut ist, mit dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Frankreich aufgrund der mangelnden Vollstreckung eines Urteils, das die prioritäre und dringende Neuunterbringung der Antragstellerin im Rahmen des einklagbaren Rechts auf Wohnraum (DALO) (Entscheidung 2019-138) angeordnet hatte, wegen der Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention verurteilt hat.

Aus Sicht des Bürgerbeauftragten lassen sich die die Wartezeiten auf eine Wohnung nicht durch die unzureichende Verfügbarkeit angemessener Wohnungen rechtfertigen. Zahlreiche Studien belegen an dieser Stelle die Auswirkungen einer gezielten Auswahl auf Basis von Einkommen und Herkunft der Wohnungssuchenden. Zudem erlauben es die bestehenden Rechtsmittel nur in den seltensten Fällen, die mangelnde Wirksamkeit des einklagbaren Rechts auf Wohnraum (DALO) auszugleichen. Der Bürgerbeauftragte hat sich für die Annahme einer Reihe allgemeiner Maßnahmen zur Verbesserung dieses Instruments ausgesprochen (Stellungnahmen 18-18 und 18-13).

Das Recht jedes Menschen, würdig zu leben, das auch die Gewährung bestimmter Sozialleistungen wie beispielsweise des aktiven Solidareinkommens („Revenu de Solidarité Active“, RSA) rechtfertigt, weicht hinter das Bestreben der Sozialleistungsträger zurück, betrügerische Forderungen einzutreiben, wobei keine Rücksicht auf die häufig äußerst prekäre wirtschaftliche Lage der Zielgruppe genommen wird. Aus Sicht des Bürgerbeauftragten gebietet die Würde den betreffenden Verwaltungsstellen, selbst unter der Annahme, dass der Antrag in betrügerischer Absicht gestellt wurde, die finanziellen Möglichkeiten des Leistungsempfängers und seine familiäre Situation zu berücksichtigen und in diesem Sinne eine Antwort zu liefern, die den zum Leben verfügbaren Betrag so veranschlagt, dass nach Möglichkeit angemessene Lebensbedingungen erhalten bleiben und die bei zu geringen Mitteln bestehende Gefahr einer Wohnungsräumung beschränkt wird (siehe Bericht über „Die Exzesse bei der Bekämpfung des Sozialleistungsbetrugs: Zu welchem Preis für die Nutzer?“).

## Recht auf staatlichen Schutz

Wenngleich dieses Recht fest in den Texten verankert ist, bleibt der Zugang zu staatlichem Schutz für hilfsbedürftige Personen zumindest sehr ungewiss, überschattet von budgetären und politischen Erwägungen.

Bereits seit mehreren Jahren stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (MUFL) auf dem gesamten Staatsgebiet Schwierigkeiten haben, staatliche Aufnahme und Betreuung zu finden. Der EGMR stellte dies ebenfalls in seinem Urteil Khan gegen Frankreich vom 28. Februar 2019 fest, mit dem Frankreich nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention wegen Verletzung seiner Betreuungs- und Schutzpflicht gegenüber einem minderjährigen Flüchtling, der mehrere Monate in der Barackensiedlung von Calais lebte, verurteilt wurde. Der Bürgerbeauftragte hatte sich in das Verfahren (Entscheidung 2018-003) eingeschaltet. Nach mehrfacher Bezugnahme auf die Analysen des Bürgerbeauftragten, ahndete der Gerichtshof die Untätigkeit der französischen Behörden bei der Bereitstellung ausreichender und geeigneter Mittel zur Identifizierung und zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (MUFL). Der Bürgerbeauftragte reichte dieses Jahr seine Stellungnahme auch in einem anderen Fall bei Gericht ein, S.M.K. gegen Frankreich, der sich auf die gleichen Fragen und darüber hinaus auf die Wirksamkeit innerstaatlicher Rechtsmittel bezieht.

Wird der Minderjährige im Rahmen des Kinderschutzes aufgenommen, kann der Bürgerbeauftragte unter Umständen Unzulänglichkeiten bei den Empfangs- und Betreuungsmaßnahmen feststellen, wie beispielsweise in seiner Entscheidung vom 28. März 2019 (Entscheidung 2019-058), in der er mehrere Empfehlungen bezüglich der Altersbestimmung, der sozialpädagogischen Betreuung der jungen Menschen während der Altersbestimmung und der aufgenommenen Minderjährigen sowie der Vorbereitung auf die Volljährigkeit und die Eigenständigkeit formulierte (siehe Entscheidung 2019-230).

Das Recht auf staatlichen Schutz wird auch durch die Praxis von „Knochenuntersuchungen“ im Rahmen der Altersbestimmung von unbegleiteten Minderjährigen beeinträchtigt, die

eine Aufnahme im Rahmen des Kinderschutzes beantragen.

Obwohl dieser Test seit Jahren als Verstoß gegen die von der internationalen Kinderrechtskonvention (KRK) garantierten Rechte des Kindes verrufen ist und zudem keine zuverlässigen Ergebnisse liefert, kommt er immer noch zum Einsatz. Nach dem Verfassungsrat (Entscheidung 2018-768 QPC) wurde der Kassationshof mit den Rechtsvorschriften befasst, die eine Anwendung dieser Bestimmungsmethode erlaubt, insbesondere auf Grundlage ihrer mangelnden Übereinstimmung mit den Konventionen. Der Kassationshof sprach mit dem Urteil vom 21. November 2019 seine Ablehnung aus, die er mit der Einschätzung begründet, dass das von der KRK garantierte Kindeswohl und der Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, entgegen dem vom Bürgerbeauftragten vorgebrachten Standpunkt, angesichts der Garantien bezüglich der Anwendung dieser Untersuchung, in diesem Fall beachtet wurden. Der Bürgerbeauftragte schaltete sich in die Verfahren (Entscheidungen 2019-275 und 2018-296) ein, um geltend zu machen, dass der Rückgriff auf die Knochenaltersbestimmung mittels Röntgenuntersuchung aufgrund ihrer mangelnden Zuverlässigkeit und ihrer Unangemessenheit eine unverhältnismäßige Verletzung der Kindesrechte darstellt. Zudem nimmt diese Altersbestimmungsmethode keine Rücksicht auf die Würde des Kindes, auf seine körperliche Unversehrtheit und seine Gesundheit.

Darüber hinaus unterstützte er mit seiner Stellungnahme die Vorlage einer prioritären Frage der Verfassungsmäßigkeit („Question Prioritaire de Constitutionnalité“, QPC) bezüglich der Erstellung einer „AEM“-Datei mit den biometrischen Daten der MUFL (AEM, „Appui à l'Évaluation de la Minorité“ (Unterstützung bei der Beurteilung der Minderjährigkeit)), die, unter dem Deckmantel besserer Garantie des Kinderschutzes, auf die Verwaltung der Migrationsströme und den Kampf gegen Verwaltungs-Nomadentum und Urkundendelikte ausgerichtet ist, ungeachtet der Rechte der Kinder und des Kindeswohls (Entscheidung 2019-104). Am 26. Juli 2019 erklärte der Verfassungsrat die umstrittenen Maßnahmen dennoch als verfassungskonform (Entscheidung 2019-797 QPC).

Wie vom Bürgerbeauftragten regelmäßig beklagt, entscheidet sich der Staat nicht für eine Aufnahmepolitik, sondern betreibt im Wesentlichen eine Politik, die sich auf den Einsatz der „Ausländerpolizei“ gründet, insbesondere bei der Umsetzung der europäischen Verordnung Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 („Dublin-III-Verordnung“).

Nach Beschwerden von Asylbewerbern bezüglich der Überstellungsverfahren gemäß dieser Verordnung in andere Länder, setzte sich der Bürgerbeauftragte bei den zuständigen Behörden für eine erneute Prüfung ihrer Situation ein, insbesondere im Lichte der bestehenden Risiken einer unmenschlichen und entwürdigenden Behandlung. Er erreichte beispielsweise die Einstellung eines Verfahrens mit dem Hinweis, dass sich die Unterbrechung der Betreuung in einem Mutter-Kind-Zentrum, die einer Asylbewerberin zuteilwurde, negativ auf ihren Gesundheitszustand auswirken kann und daher nicht mit einer Überstellung vereinbar ist (RA-2019-089). Ferner legte er dem Verwaltungsrichter seine Stellungnahme bezüglich des Überstellungsverfahrens einer Person vor, die Opfer von Menschenhandel wurde, in der er an die Kriterien zur Feststellung des für den Asylantrag zuständigen Staates erinnerte sowie an die „Ermessensklausel“, die es Frankreich erlaubt, den Antrag zu bearbeiten (Entscheidung 2019-270).

## **Recht für Asylbewerber, auf öffentliche Dienste zuzugreifen**

Seit seines Bestehens zeigt der Bürgerbeauftragte unaufhörlich die Schwierigkeiten auf, die sich Asylbewerbern beim Zugang zum Asylverfahren stellen. Als Antwort auf die Sättigung der nationalen Aufnahmeeinrichtungen sieht das Gesetz vom 29. Juli 2015 vor, dass die Erstaufnahme für Asylbewerber (EA) von externen Dienstleistern übernommen wird, die in erster Linie dafür zuständig sind, Termine mit der zentralen Anlaufstelle für Asylbewerber (ZAST) zu vereinbaren. Diese Anlaufstelle, die durch Mitarbeiter der Präfekturen und des französischen Amtes für Einwanderung und Integration („Office Français de l'Immigration et de l'Intégration“, OFII) besetzt ist, hat die

Aufgaben die Asylanträge spätestens drei Tage nach Einreichung des Antrags zu registrieren. Bei einer hohen Anzahl gleichzeitiger Asylanträge kann sich diese Frist auf 10 Tage verlängern.

Allerdings stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass diese Fristen sehr häufig nicht eingehalten werden, die Wartezeit auf einen Termin beträgt teilweise mehrere Monate.

Abgesehen davon, dass derart lange Fristen gegen die europäischen und innerstaatlichen Rechte verstoßen, haben sie auch zur Folge, dass der irreguläre Status von Personen, die internationalen Schutz suchen, aufrecht erhalten wird, wodurch diese Personen der Gefahr ausgesetzt sind, festgenommen und in Länder abgeschoben zu werden, in denen sie um ihr Leben fürchten müssen. Da sie keine Möglichkeit haben, ihren Antrag zu stellen, haben diese Personen auch keinen Zugang zu den materiellen Aufnahmebedingungen, die ihnen das europäische Recht zugesteht (Unterkunft, Beihilfen für Asylbewerber („Allocation pour demandeur d'asile“, ADA), Zugang zum Arbeitsmarkt nach neun Monaten) und sind somit in von Not geprägten Lebensbedingungen gefangen, die der Menschenwürde widersprechen und den Sachverhalt unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung erfüllen, die nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) untersagt ist (Stellungnahme 18-14).

In Mayotte wurde der Ausländerdienst der Präfektur aus Gründen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung mehrfach vorübergehend und schließlich komplett geschlossen. Diese Situation führte zu sehr schwerwiegenden Rechtsverletzungen, in erster Linie gegenüber Studenten – insbesondere junger Abiturienten, die an Universitäten auf dem Festland oder auf La Réunion angenommen worden waren.

Im Rahmen der Aktion „Platz für Rechte!“ im Oktober 2019 konnte der Bürgerbeauftragte feststellen, welche Bemühungen seitens der Präfektur von Mayotte unternommen wurden, um die Stapel der seit der teilweisen Wiedereröffnung der Dienststelle im Oktober 2018 angesammelten Anträge abzubauen. Bis zur vollständigen Öffnung der Annahmestelle, werden nur Personen empfangen, die einen Termin nachweisen können.





Jacques Toubon und Guido Raimondi, Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, Januar 2019

Neben den Schwierigkeiten, die manche, wie der Bürgerbeauftragte in seinem Bericht über Entmaterialisierung hervorhebt, mit dem Zugang zum Internet haben, schränkt die Entmaterialisierung der Terminvereinbarung bei der Präfektur insgesamt den Zugang zu den Einbürgerungsbehörden ein. Daher empfahl der Bürgerbeauftragte den Präfekturen, ihre Terminvergabestellen wieder zu öffnen, eine Personalumsetzung zugunsten der Einbürgerungsstellen vorzusehen und eine Alternative zu den entmaterialisierten Kontaktkanälen einzurichten (Entscheidung 2019-266).

Mangels echter digitaler Alternativen ist der effektive Zugang zu den Schaltern der Präfektur – sei es zur Vorlage eines Erstantrags oder zur Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung – in hohem Maße erschwert. Ausländer, die von Rechts wegen Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung hätten, werden so in einer unsicheren Verwaltungssituation gehalten und befinden sich jederzeit in Gefahr, festgenommen zu werden. Ausländer hingegen, die bereits in Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind,

riskieren eine Aussetzung ihrer Rechte mit den damit einhergehenden gravierenden Nachteilen (Verlust des Arbeitsplatzes, der sozialen Rechte usw.).

Auf die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten, unter anderem die Ausgabe von namentlichen und datierten Verbindungsbestätigungen bei jeder Anmeldung eines Nutzers bei einem entmaterialisierten Verfahren, antwortete der Innenminister dem Bürgerbeauftragten in einem Schreiben vom 16. Januar 2020, dass er mit besonderer Aufmerksamkeit auf eventuelle Schwierigkeiten achten werde, die beim Zugang zu Online-Diensten auftreten können, insbesondere im Hinblick auf Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, und dass der Ausbau des Programms für digitale Verwaltung für Ausländer in Frankreich („Administration Numérique des Etrangers en France“, ANEF) es in absehbarer Zeit ermöglichen sollte, den von der Institution aufgezeigten Bedarf optimal abzudecken. Der Bürgerbeauftragte verfolgt daher die Entwicklungen dieses Entmaterialisierungsprogramms mit besonderer Aufmerksamkeit.



# Hindernisse im Hinblick auf das EU-Recht

Viele der Kompetenzbereiche des Bürgerbeauftragten fallen unter das Recht der Europäischen Union. Dies trifft auch für den Schutz der Grundrechte von Ausländern zu.

Daher sprach der Bürgerbeauftragte am 6. März in Brüssel mit dem Kommissar für Migration und Inneres der Europäischen Kommission und legte ihm seine Schlussfolgerungen bezüglich der Auswirkungen der jüngsten europäischen Politik im Hinblick auf Asyl und Immigration in Frankreich vor. Ferner erinnerte er an die Empfehlungen, die er den wechselnden französischen Regierungen unterbreitet hat, insbesondere bezüglich der „schädlichen Auswirkungen“ der Dublin-III-Verordnung.

In seinem Bericht vom Oktober 2015 mit dem Titel „Flüchtlinge und Grundrechte: Die Lage in Calais“ und seinem Bericht vom Dezember 2018 über die Situation „Drei Jahre später“ empfiehlt der Bürgerbeauftragte beispielsweise, die Umsetzung dieser Verordnung auszusetzen und die Verträge und Abkommen von Le Touquet aufzukündigen, da sich die Auswirkungen der Migrationspolitik der Europäischen Union durch diese Abkommen, die Frankreich und Großbritannien binden, nur noch verschlimmern. Die Verträge sind nicht nur ineffizient, da nur 10 bis 15 % der Überstellungsbeschlüsse tatsächlich ausgeführt werden, sie widersprechen auch dem Recht, jedes beliebige Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen, ein Recht, das in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben ist.

Darüber hinaus bringen sie die Flüchtlinge dazu, im Verborgenen, oftmals in extremer Armut zu leben, wodurch sie schlimmster Ausbeutung ausgesetzt sind. Ohne Zukunftsperspektive, ohne wirkliche Prüfung ihrer Situation sind sie zu ständiger Flucht verurteilt.

In der Diskussion wurden auch die Widerstände im Hinblick auf das „Asylpaket“ und die Reform des Asylsystems angesprochen. Der Bürgerbeauftragte führte aus, dass ein Teil der im Laufe der Verhandlung eingebrachten Vorschläge keine Antwort auf die durch die bestehenden Texte aufgeworfenen Strukturfragen liefern. Diesbezüglich nannte er die ständige und unverhältnismäßig hohe Last, die auf den EU-Südstaaten und insbesondere Griechenland, Italien und Spanien liegt, die stets als „Erstantragsländer“ betrachtet werden. Als weiteres Hindernis erwähnte er auch das Misstrauen gegenüber einem System zur „Aufteilung der Zuständigkeiten“, das auf freiwilliger Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beruht, bis zum heutigen Tag jedoch in der Praxis keine signifikanten Ergebnisse hervorgebracht hat.

Schließlich erinnerte der Bürgerbeauftragte in diesem Gespräch daran, dass die unabhängigen Institutionen zum Schutz der Rechte und Freiheiten der Mitgliedstaaten über unvergleichliches Fachwissen und einmalige Kenntnis konkreter individueller und kollektiver Situationen verfügen, in denen die Grundrechte der Ausländer nicht eingehalten werden. Er unterstrich dass es wünschenswert wäre, diese unabhängigen und unparteiischen Akteure bei den diesbezüglichen Arbeiten der Institutionen der Europäischen Union stärker einzubeziehen.

## Grundlegende Demonstrationsfreiheit

Der Sicherheitsgedanke, der seit Verhängung des Notstands auf breiter Ebene im allgemeinen Recht verankert ist, hat stetig alle Schichten des Rechts durchdrungen und zeigt eine schädliche Wirkung auf die Rechte und Freiheiten von Personen.

Das Jahr 2019 war von einer Verschärfung der Regeln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen geprägt, insbesondere durch Verabschiedung des Gesetzes vom 10. April 2019, das die Demonstrationsfreiheit einschränkt, die eigentlich durch die Verfassung und die Konventionen geschützt ist. Dieses Gesetz sieht mehrere vorbeugende Maßnahmen, beispielsweise die Sichtkontrolle und Durchsuchung von Gepäck, die Inspektion von Fahrzeugen am Ort der Demonstration, aber auch repressive Maßnahmen vor, wie den Strafbestand, das Gesicht ohne berechtigten Grund ganz oder teilweise vorsätzlich zu verhüllen.

In seinen Stellungnahmen und Entscheidungen (Stellungnahme 19-02, Entscheidung 2019-086) stellt der Bürgerbeauftragte die Übereinstimmung dieser Maßnahmen mit der Verfassung und den Konventionen in Frage, insbesondere ihre Notwendigkeit und ihre Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das verfolgte Ziel. Darüber hinaus brachte er seine Besorgnis über die Konsequenzen dieser Maßnahmen im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung zum Ausdruck, über ihre abschreckende Wirkung auf die Ausübung der Demonstrationsfreiheit, aber auch über die Gefahr von präventiv durchgeführten Kontrollen und vorläufigen Festnahmen mit dem Ziel, einzelne Personen aus dem Verkehr zu ziehen, noch bevor sich diese eines eventuellen Vergehens schuldig gemacht haben.

Diese Logik des Argwohns hat sich in den Texten und in der Praxis bereits ihren Weg gebahnt. In einer Entscheidung vom 10. Dezember 2019 (2019-246) stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass im Januar 2019 anlässlich einer Kundgebung in Paris in Abweichung von allen gesetzlich vorgesehenen Verfahren und ohne, dass die Justizbehörde als Garant der persönlichen Freiheitsrechte

darüber in Kenntnis gesetzt worden wäre, in einem Polizeikommissariat „versetzte Personenkontrollen“ durchgeführt wurden. Diese „verschleierte Festnahme“, die eine willkürliche Freiheitsberaubung darstellt, verfolgte das Ziel, die Betroffenen von der Teilnahme an der Demonstration abzuhalten.

Im Anschluss an seinen Bericht mit dem Titel „Aufrechterhaltung der Ordnung bei Demonstrationen unter dem Aspekt der Verhaltensregeln“, der dem Präsidenten der Nationalversammlung im Januar 2018 vorgelegt wurde, unterstrich der Bürgerbeauftragte die Illegalität dieser Praxis der delokalisierten Personenkontrollen.

Die im Rahmen der Einsätze zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Entscheidungen können zu Verstößen gegen die Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte und zu Angriffen auf die Demonstrationsfreiheit führen und eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit darstellen, die ihrerseits eine abschreckende Wirkung auf Personen ausübt, die die Absicht haben, zu demonstrieren.

Der Bürgerbeauftragte stellte in diesem Zusammenhang einen unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt (Entscheidung 2019-262) und den Gebrauch einer Gummischrotgranate fest, obwohl keine absolute Notwendigkeit gegeben war (Entscheidung 2019-165). Ferner ergriff er als *amicus curiae* vor dem mit einer Klage befassten Staatsrat das Wort, die auf die Aussetzung der Nutzung von Verteidigungsgeschossen („Lanceur de Balle de Défense“, LBD) im Rahmen von Einsätzen zur Aufrechterhaltung der Ordnung abzielte. Er brachte dem Richter die Feststellungen und Empfehlungen zur Kenntnis, die anlässlich der Bearbeitung individueller Beschwerden, mit denen er im Rahmen der Arbeiten über den Gebrauch von nicht-tödlichen Waffen zur Aufrechterhaltung der Ordnung befasst war, dem Innenminister und dem Parlament vorgelegt worden waren. Insbesondere erinnerte er an die Unangemessenheit von Verteidigungsgeschossen (LBD) im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Ordnung (Entscheidung 2019-029). Diese Unangemessenheit wurde in einer zum Jahresende vorgelegten Entscheidung bezüglich der Umstände aufgezeigt, unter denen ein junger Demonstrant durch Abfeuern eines Verteidigungsgeschosses (LBD) schwer am Kopf verletzt wurde, wobei nicht festgestellt werden

konnte, wer den Schuss abgegeben hat und obwohl die Bedingungen für den Gebrauch dieser Schusswaffe nicht gegeben waren (Entscheidung 2019-263).

## Diskriminierungsverbot

Seit 2016 warnte der Bürgerbeauftragte den Staat vor den Auswirkungen der im Rahmen des Notstands ergriffenen Maßnahmen und der Gefahr einer Erosion des sozialen Zusammenhalts (Stellungnahme 16-06). Der im Namen des Kampfs gegen den Terrorismus und den „radikalen islamischen Bewegungen“ verfolgte Sicherheitskurs geht mit der Forderung nach der Schaffung einer „Gesellschaft der Wachsamkeit“ einher. Dieses von Angst getriebene Sicherheitsstreben entfacht ein Klima des Misstrauens gegenüber Personen, die aufgrund ihrer religiösen Überzeugungen und ihrer Herkunft unter Verdacht stehen, auf die eine oder andere Weise Beziehungen mit der islamischen Bewegung und dem Terrorismus zu unterhalten. Zudem fördert es eine Haltung, die sich auf falsche Zusammenhänge und Vorurteile stützt, die einen Nährboden für Diskriminierung bilden und alltäglich die Rechte und Freiheiten schwächen und die gleichzeitig die Grundsätze der Laizität in Frage stellt.

Beispielsweise wurde der Bürgerbeauftragte im Bereich Beschäftigung mit einem Disziplinarverfahren befasst, das vor dem besonderen Hintergrund der Terroranschläge vom 13. November 2015 und der Ausrufung des Notstands gegen einen im Gymnasialbereich tätigen Lehrassistenten angestrengt wurde. Die Prüfung des Falls zeigte, dass die Verwaltungsbehörde durch diesen Hintergrund in ihrer Interpretation der Fakten beeinflusst wurde. Sie stützte sich ausschließlich auf die Einschätzung der Kollegen, um eine schwere Verfehlung zu belegen, die eine Suspendierungsmaßnahme wegen des Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot nach sich zog. In seiner Entscheidung bat der Bürgerbeauftragte das Rektorat insbesondere, ihm die Aktionen zu nennen, die im Hinblick auf die Leiter der Einrichtungen in Betracht gezogen werden, um sie bei der Durchführung der Verwaltungsuntersuchungen, mit denen objektive Anhaltspunkte bar jeglicher diskriminierender Vorurteile gesammelt werden sollen, die in den möglicherweise einzuleitenden

Disziplinarverfahren eine Verletzung gegen das Neutralitätsgebot begründen können, zu begleiten (Entscheidung 2019-119).

Diese Situation erinnert an die Maßnahmen, die im Hinblick auf die administrativen Sicherheitsuntersuchungen ergriffen wurden, ein Instrument, das seit mehreren Jahren existiert und zunehmend auf andere Anwendungsfälle ausgeweitet wird.

Wenngleich der Bürgerbeauftragte das Instrument selbst, das ein legitimes Sicherheitsziel verfolgt, nicht in Frage stellt, zeigte er mit seiner Stellungnahme 17-02 im Rahmen der Diskussion um das Gesetz über öffentliche Sicherheit im Jahr 2017 verschiedentlich verfahrenstechnische Schwachstellen auf, die geeignet sind, die Rechte und Freiheiten der betreffenden Personen in Frage zu stellen.

So wurde das Prinzip staatlicher Neutralität zu Unrecht auf die Nutzer eines Wohnheims mit integriertem Zentrum für soziale Wiedereingliederung angewendet, das sich weigerte, die Anträge von Personen zu bearbeiten, die religiöse Symbole zur Schau tragen, und ihnen eine Unterbringungslösung anzubieten (Entscheidung 2018-070), oder auch auf eine Studentin in einer universitären Einrichtung, die gezwungen wurde, während der Prüfungen ihr Kopftuch abzulegen (Entscheidung 2016-299).

Auch das Neutralitätsgebot der öffentlichen Dienste wurde gelegentlich Dritten zu Unrecht entgegengehalten, die fälschlicherweise mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes gleichgestellt wurden. Dies war beispielsweise der Fall, als die Leiter von Bildungseinrichtungen dem Wunsch Kopftuch tragender Mütter, als Begleitpersonen an Schulausflügen teilzunehmen, mit einer Weigerung begegneten. Die von der Generalversammlung des Staatsrats auf Anfrage des Bürgerbeauftragten (19. Dezember 2013) verabschiedete Studie unterstrich bereits, dass diese Drittpersonen nicht dem Neutralitätsgebot unterliegen, wenngleich ihnen gegenüber von Fall zu Fall Einschränkungen im Hinblick auf ihre Freiheit ihre Überzeugungen zu bekunden geltend gemacht werden können, um ein reibungsloses Funktionieren des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten.

Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass eine restriktive Auffassung des Laizitätsprinzips immer mehr auf die Privatsphäre übergreift und insbesondere auf den Zugang zu Gütern und privaten Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang wurde die Institution kürzlich mit der Frage befasst, ob in privaten Schwimmbädern ein „Burkini“ getragen werden darf.

In zwei Entscheidungen (2018-297 und 2018-301) vertrat der Bürgerbeauftragte die Ansicht, dass die Weigerung, einer mit einem „Burkini“ bekleideten Frau Zugang zu einem privaten Schwimmbad zu gewähren, in Ermangelung aller Belege dafür, dass das Tragen eines solchen Kleidungsstücks (das speziell für Badeanstalten bestimmt ist) ein Risiko für die Hygiene oder Sicherheit darstellt, als eine Diskriminierung aufgrund der Religion zu werten ist.

Der Bürgerbeauftragte wurde ferner mit einer Beschwerde bezüglich des Verbots befasst, durch das eine Frau mit der Begründung, dass sie ein Kopftuch trug, daran gehindert werden sollte, auf dem von einer Gemeinde

veranstalteten Weihnachtsmarkt einen Stand zu betreiben. Nach Prüfung des Falls gelangte der Bürgerbeauftragte zu der Einschätzung, dass dieses Verbot, das sich nicht durch die Anwendung des Laizitätsprinzips und des Neutralitätsgebots der öffentlichen Dienste rechtfertigen lässt, zu denen ein solcher Markt im Übrigen offenkundig nicht zählt, möglicherweise eine Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit darstellt.

Er empfahl daher der Gemeinde, die erlittenen Schäden zu ersetzen (Entscheidung 2019-201).

Diese Situation macht auch vor Kindern nicht halt, die insbesondere durch die Streichung von Ersatzmenüs in manchen Schulkantinen betroffen sind. Im Bericht vom Juni 2019 mit dem Titel „Recht auf Schulkantine für alle Kinder“ erinnert der Bürgerbeauftragte an einen bereits zuvor mehrfach vertretenen Standpunkt: Wenngleich sich aus dem Laizitätsprinzip keine Verpflichtung ergibt, in den Schulkantinen Ersatzmenüs anzubieten, kann dieses Prinzip jedoch keinesfalls die Streichung bestehender und allseits akzeptierter Praktiken rechtfertigen.

## **b.** Gewährleistung des Zugangs zur Justiz

Die Verteidigung der Rechte und Freiheiten bedingt neben dem Zugang zu einem Richter Verfahrensgarantien, die den Anspruch auf rechtliches Gehör und Mittel zur Einforderung der Rechte gewährleisten.

### **Gleichberechtigung beim Zugang zur Justiz**

Obgleich Unentgeltlichkeit zu den Grundsätzen der Justiz zählt, ist der Zugang zu einem Richter für das Rechtssubjekt mit Kosten verbunden, die je nach Komplexität, Art, Prozessdauer, Verfahren und zuständigem Gericht schwanken können.

Für die Bedürftigsten spielt das seit 1991 bereitstehende Instrument der Prozesskostenhilfe eine grundlegende Rolle für einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz. Nach der Feststellung, dass dieses Instrument nicht mehr ausreicht, legten die Parlamentarier im Juli 2019 im Anschluss an eine Erkundungsmission Vorschläge für einen erleichterten Zugang zu Prozesskostenhilfen, eine Anhebung für die Rechtsuchenden und die Justizangestellten und eine Finanzierungsgarantie vor.

Der Bürgerbeauftragte nutzte diese Gelegenheit für einen Aufruf an den Staat, die Reform nicht nur unter Berücksichtigung von Haushaltszwängen anzugehen, sondern vor allem die besondere Situation der Antragsteller (Behinderung, extreme Prekarisierung, unbegleitete Minderjährige usw.) und die Schwierigkeiten, mit denen sie kämpfen müssen, um Zugang zur Justiz zu erhalten, in die Überlegungen einzubeziehen (Stellungnahme 19-09).

Ein Übergehen dieser Situationen würde zu einer weiteren Schwächung dieser Personen führen. Zudem würde dies zum Phänomen des Verzichts auf die Ausübung von Rechten und des Rechtsmittelverzichts beitragen, ein Phänomen, das der Bürgerbeauftragte im Rahmen seiner Erhebungen im Hinblick auf den Zugang zu den Rechten mehrfach beobachten konnte und dessen Ausmaß Anlass zu Sorge gibt.

## **Prozesskostenhilfe für unbegleitete minderjährige Ausländer**

In seiner Stellungnahme 19-09 bezüglich der Prozesskostenhilfe beschäftigte sich der Bürgerbeauftragte speziell mit der Frage, wie es bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern mit dem Zugang zu dieser Hilfe aussieht.

Nach Befassung mit mehreren Beschwerden äußerte der Bürgerbeauftragte seine Besorgnis im Hinblick auf Unzulässigkeitsentscheidungen, Ablehnungen und nachträgliche Widerrufe, mit denen die von minderjährigen Flüchtlingen vorgebrachten Anträge abgewiesen wurden, die durch das Einlegen von Rechtsmitteln beim Verwaltungsgericht erreichen wollten, dass eine Botschaft im Ausland im Rahmen eines Familienzusammenführungsersuchens den Visaantrag eines Verwandten in aufsteigender Linie annimmt.

Im Gegensatz zu den Einwänden, die ihnen entgegengehalten wurden, betreffen diese Anträge auf Prozesskostenhilfe den Minderjährigen direkt, da sie den Zweck haben sein Recht auf Familienzusammenführung durchzusetzen. Zudem ist die besonders beachtenswerte Situation des Antragstellers im Sinne des Gesetzes vom 10. Juli 1991 über die Prozesskostenhilfe eindeutig, da es sich um einen unbegleiteten Minderjährigen handelt, so dass allein die Art der Situation rechtfertigt, dass ihm in jedem Fall eine Prozesskostenhilfe zugesprochen wird.

Der Bürgerbeauftragte zeigte sich besorgt über diese Hindernisse, die unbegleiteten Minderjährigen im Hinblick auf den Zugang zur Justiz in den Weg gelegt werden und empfiehlt die Erteilung von Anweisungen, die auf die besondere Rücksichtnahme bei der Verwaltung dieser Fälle in den Büros für Prozesskostenhilfe abzielen.

Auch die Festlegung unterschiedlicher Bedingungen für den Zugang zur Justiz in Abhängigkeit vom Wohnort der Rechtsuchenden kann im Hinblick auf die Gleichberechtigung beim Zugang zur Justiz Probleme aufwerfen.

In diesem Zusammenhang sah sich der Bürgerbeauftragte veranlasst, die systematische Durchführung von Videoanhörungen bei der Prüfung der von Asylbewerbern vor dem nationalen Asylgerichtshof eingereichten Klagen einer Analyse zu unterziehen. Diese Maßnahme erinnert an die Verstöße gegen die Rechte der Verteidigung mit dem Gesetz vom 23. März 2019 zur Planung 2018-2022 und zur Reform der Justiz, das bei der Anhörung von in Gewahrsam befindlichen oder inhaftierten Personen, die sich in physischer Distanz vom Gerichtsgebäude und den Justizangestellten aufhalten, einen vermehrten Rückgriff auf audiovisuelle Medien ermöglicht.

### **Situation von Volljährigen unter Schutz**

Der Zugang von unter Schutz stehenden Volljährigen zur Justiz beschäftigt den Bürgerbeauftragten im Rahmen seiner speziellen Aufgaben, aber auch in seiner Funktion als unabhängige Kontrollstelle für die Überwachung der Umsetzung des internationalen Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In einer an das Parlament gerichteten Stellungnahme über die Grundrechte unter Schutz stehender Volljähriger (Stellungnahme 19-01) bestätigte der Bürgerbeauftragte erneut, dass im Rahmen der Anordnung einer Schutzmaßnahme der Zugang zur Justiz durch die Vertretung durch einen Rechtsanwalt gewährleistet werden muss, wenn der Volljährige nicht in der Lage ist, seinem Willen Ausdruck zu geben. Dieses Recht muss mit Maßnahmen einhergehen, die

unter Berücksichtigung der sozialen Merkmale der unter Schutz stehenden Bevölkerung auf eine Aufstockung der für die Prozesskostenhilfe bereitgestellten Mittel abzielen.

In seinen an das Parlament gerichteten Stellungnahmen über den Entwurf des Gesetzes zur Planung 2018-2022 und die Reform der Justiz (Stellungnahme 18-26) äußerte der Bürgerbeauftragte ebenfalls seine Bedenken im Hinblick auf die Abschaffung der Amtsgerichte („Tribunaux d'Instance“) und der Funktion des Amtsrichters („Juge d'Instance“), der im Einzelfall über persönliche und wirtschaftliche Schutzbedürftigkeit entscheidet. Er beantragte und erreichte, dass ein gesetzlicher Richter beibehalten wird, der für Proximitätsfälle und den Schutz hilfsbedürftiger Volljähriger zuständig ist: der für Schutzverfahren zuständige Richter, der an Stelle des Amtsrichters tritt.

Darüber hinaus bedingt die Stärkung der Rechte unter Schutz stehender Personen, auch die Schwierigkeiten und die in der Realität herrschenden Ausübungsbedingungen des juristischen Personals einzubeziehen. Aufgrund der extrem geschwächten Situation, in der sich viele Gerichte insbesondere aufgrund der unzureichenden Mittel befinden, die ihnen bei der Bearbeitung der ständigen wachsenden Zahl an Anträgen auf die Eröffnung von Schutzmaßnahmen zur Verfügung stehen, sehen sich die Gerichte außerstande, ihre Hauptaufgabe als Garant für die Einhaltung der Grundrechte unter Schutz stehender Volljähriger zu erfüllen. Desgleichen fürchten die Gerichtsbevollmächtigten zum Schutz von Volljährigen, die unter mangelnder Anerkennung ihres Berufsstands leiden, eine durch das Gesetz vom 29. März 2019 und die in dessen Folge zu erwartende zusätzliche Arbeitsbelastung ausgelöste Entjustizialisierungsbewegung. Als täglicher Begleiter der unter Schutz stehenden Volljährigen fällt ihnen bei der Gewährleistung und der Achtung der Rechte ihrer Schutzbefohlenen eine wesentliche Rolle zu.

### **Angepasste Aufnahme und Betreuung für Kläger**

Der Zugang zur Justiz kann nur gewährleistet werden, wenn in den Abteilungen der Polizeikräfte und der Gendarmerie eine angepasste Aufnahme und Betreuung der

Kläger gewährleistet ist. Aus Sicht des Bürgerbeauftragten handelt es sich hierbei um eine Anforderung, die sowohl für die materiellen Bedingungen bei der Anhörung und die Techniken zur Aufnahme der Aussage eines minderjährigen Vergewaltigungsopfers gilt (Entscheidung 2019-133), als auch für den Empfang einer Klägerin mit Hörbehinderung (Entscheidung 2019-145) oder für die Betreuung eines Opfers einer Straftat, das sich einem Verstoß gegen die Beistandspflicht gegenüber sieht (Entscheidung 2019-022). Diese Beschwerden knüpfen an das Regierungsprogramm zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt an, das insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahme, der Orientierung und Betreuung der Opfer in den Polizeikommissariaten und den Brigaden der Gendarmerie vorsieht und dessen Umsetzung der Bürgerbeauftragte mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen wird.

Auch durch bestimmte Unzulänglichkeiten des öffentlichen Dienstes kann der Zugang zur Justiz erschwert werden. Erhält ein Rechtsuchender trotz entsprechender Anfragen bei der Justizbehörde, keine Nachricht über die auf seine Anzeige und Konstitution als Zivilkläger hin eingeleiteten Schritte, so kann der Bürgerbeauftragte einschreiten, um Erklärungen einzuholen (RA-2019-049). Er griff auch ein, um einem von einem Anwalt vertretenen Rechtsuchenden Zugang zu den Schriftstücken eines Strafverfahrens zu ermöglichen (RA-2019-047), bei mangelnder Weiterleitung eines Schriftstücks der Straftakte an die Zivilpartei (RA-2019-090) oder bei mangelnder Zustellung einer ergangenen Gerichtsentscheidung an eine Person (RA-2019-001).

### **Recht auf Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung und das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf**

Dem Rechtsuchenden den Nutzen der Vollstreckung einer Gerichtsentscheidung zu seinen Gunsten zu verwehren kommt dem Entzug des Rechts auf den Zugang zu einem Gericht gleich.

Nachdem der Bürgerbeauftragte von einem Beschwerdeführer aufgrund der Schwierigkeiten befasst wurde, die sich diesem bei der



## **Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten zur Unterstützung von ausländischen Frauen, die Opfer von Gewalt wurden**

Die Instrumente zum Schutz von ausländischen Frauen, die Opfer von Gewalt sind, wurden in den letzten Jahren gestärkt. Die Bestimmungen in Artikel L.313-12 des Gesetzbuchs über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern und das Asylrecht (CESEDA) auf Grundlage des Gesetzes Nr. 2016-274 vom 7. März 2016 sehen vor, dass der Präfekt, wenn ein Ausländer Opfer häuslicher Gewalt seitens seines französischen Ehepartners wurde und die Lebensgemeinschaft aufgehoben wurde, der Verlängerung der nach CESEDA Artikel L.313-11 4 erteilten Aufenthaltsgenehmigung zustimmen muss.

Die an den Bürgerbeauftragten gerichteten Beschwerden zeigen jedoch, dass dieses

Instrument nicht seine volle Wirksamkeit entfaltet. Die Präfekten neigen dazu, die Umsetzung dieser Bestimmungen unter den Vorbehalt der Vorlage von Beweisen zu stellen, die in den Texten nicht vorgesehen sind.

In diesem Rahmen sprach der Bürgerbeauftragte beispielsweise gegenüber einem Präfekten, der die Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung unter den Vorbehalt der Vorlage der auf Klage des Opfers ergangenen gerichtlichen Entscheidung stellte, erfolgreich die Empfehlung aus, die Situation der Betroffenen erneut zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf die Anordnungen des Ministeriums von 9. September 2011, die klarstellen, dass der Beweis für Gewalt in beliebiger Form erbracht werden kann (Entscheidung 2019-166). Anlässlich einer Rechtsstreitigkeit legte er seine Stellungnahme auch den befassen Gerichten vor (Entscheidungen 2019-020 und 2019-118). Das Berufungsgericht hatte die Ablehnung des Präfekten aufgehoben und daran erinnert, dass die einfache Tatsache, dass die Klage eingestellt wurde, nicht ausreicht, um den Sachverhalt der Gewaltakte gegen die Ehefrau, die den Antrag auf Verlängerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung stellte, außer Acht zu lassen (CAA Nancy, 22. Oktober 2019, 19NC01309).

Beurkundung seines Personenstands gemäß seiner durch eine Gerichtsentscheidung anerkannten Identität stellten, setzte der Bürgerbeauftragte bei den zuständigen Behörden die Umschreibung der ausländischen Geburtsurkunde auf die französischen Personenstandsregister durch (Entscheidung 2019-222). In Anbetracht der ungewöhnlich langen Frist bei der Ausführung der Entscheidung und der Verstöße gegen das Recht auf Schutz des Privatlebens des Beschwerdeführers und seiner Familie, empfahl der Bürgerbeauftragte die Einleitung eines Entschädigungsverfahrens zum Ausgleich der erlittenen Schäden.

Der wirksame Schutz der Rechte setzt voraus, dass durch Einlegung eines Rechtsbehelfs ein Richter angerufen werden kann. Sonst kommt den proklamierten Rechten, auch wenn es sich um Grundrechte handelt, allenfalls eine förmliche und illusorische Bedeutung zu.

Der Bürgerbeauftragte legte dem EGMR seine Stellungnahmen zur Situation zahlreicher

MUFL vor, die keine Aufnahme im Rahmen des Kinderschutzes finden. Die Betroffenen stehen zahlreichen Schwierigkeiten gegenüber, bedingt durch die auf Departementsebene durchgeführte Altersbestimmung, die sich teils auf die Erscheinung gründet, durch unbegründete Ablehnung der Aufnahme und durch lange Wartezeiten.

Da die Anrufung des Jugendrichters nach Entscheidung des Departements, die der vorläufigen Notaufnahme ein Ende setzt, keine aufschiebende Wirkung hat, wird dem Minderjährigen somit ein wirksamer Rechtsbehelf verwehrt. Er wird zu ziellosem Umherirren gezwungen, in steter Gefahr, sich Gewalttaten auszusetzen oder abgeschoben zu werden. Die Gewährung einer Unterkunft, auf die jedes Kind ein Anrecht hat, und fortwährender Schutz, den er im Rahmen der Kinderfürsorge bis zum Ergehen einer endgültigen gerichtlichen Entscheidung beanspruchen kann, werden ihm somit verwehrt (Entscheidung 2019-117).

## c. Schutz der Rechte und Freiheiten im Lichte neuer Technologien

Die in den letzten Jahren entwickelten wissenschaftlichen und technologischen Neuerungen bewirkten einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel. Sie bringen das Recht mitsamt der Grundprinzipien, auf denen es beruht, aus dem Lot und werfen philosophische, ethische und rechtliche Fragen auf, die uns zwingen, das Gesamtgefüge bestimmter Rechte und Freiheiten neu zu justieren.

### **Fortschritte in bioethischen Fragen**

Der Bürgerbeauftragte wurde mehrfach mit bioethischen Fragen befasst, unter anderem über die Gewinnung und Aufbewahrung der Gameten transsexueller Personen zu Beginn der Transition (Entscheidung 2015-009) oder die Eröffnung des Zugangs zu medizinisch unterstützter Fortpflanzung (muF) für alle Frauen (Stellungnahme 15-18), für die er sich bereits 2015 aussprach. Im Rahmen des Entwurfs zum Gesetz über Bioethik, der im Juli 2019 nach Versammlungen („États Généraux“) unter der Leitung der Nationalen Ethikkommission für Biologie und Gesundheit eingebracht wurde, äußerte er sich erneut zu diesem Thema (Stellungnahme 19-11), aber auch zu anderen Herausforderungen für die Rechte und Freiheiten von Personen, wie den Zugang zu Informationen über die persönliche Herkunft bei fremden Samenspendern, die Feststellung der Abstammung von Kindern aus medizinisch unterstützter Fortpflanzung (muF) mit fremden Samenspendern bei weiblichen Paaren, die Verankerung eines allgemeinen Rechts auf Eigenkonservierung von Gameten aus nicht-medizinischen Gründen oder die Entnahme von hämatopoetischen Stammzellen für intrafamiliäre Nutzung usw.

Der Bürgerbeauftragte wurde regelmäßig mit der Anerkennung der Abstammung von Kindern aus Leihmutterschaft (LM) im Ausland befasst.

Wenngleich er das Verbot dieser Praxis in Frankreich in keiner Weise in Frage stellt, empfiehlt er seit 2015, alle möglichen Maßnahmen zu ergreifen, die es Kindern aus Leihmutterschaften (LM) erlauben, auf Basis der im Ausland rechtmäßig nachgewiesenen Abstammung gegenüber beiden Elternteilen einen Anspruch geltend zu machen und

rechtlichen Schutz zu genießen, der eine Integration und ihre Entwicklung innerhalb ihrer Familie ermöglicht.

Diesen Standpunkt bekräftigte er nochmals im Januar 2019 bei einer Intervention als dritter Beteiligter vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Entscheidung 2019-016). In seiner beratenden Stellungnahme wies das Gericht insbesondere darauf hin, dass das innerstaatliche Recht die Bedingungen für eine Anerkennung dieser Abstammung vorsehen muss, vorbehaltlich eventueller Verstöße gegen das Recht des Kindes auf Achtung der Privatsphäre.

### **Warnungen zu Rechten und Freiheiten im digitalen Zeitalter**

Das Aufkommen neuer Technologien im Hinblick auf Information, Kommunikation und Überwachung bringt erhebliche Herausforderungen mit sich. Bereits 2015 unterstrich der Bürgerbeauftragte die Gefahr von Verstößen gegen die Rechte und Freiheiten, die von dem Gesetz über nachrichtendienstliche Tätigkeit ausgehen, das den Einsatz neuer Techniken bei der Informationssammlung erlaubt, die tief in die Privatsphäre der Personen eingreifen (Stellungnahme 15-09).

Insbesondere die Gesichtserkennung erweist sich heute als ein bei Akteuren im Privatsektor wie im öffentlichen Sektor sehr begehrtes neues Tool. Angesichts dieses zusätzlichen Überwachungsinstruments sind grundsätzliche Überlegungen erforderlich, die der Komplexität dieser neuen Technologie und den Gefahren für die Rechte und Freiheiten der Personen, die von ihr ausgehen, angemessen sind und zu denen die nationale Datenschutzbehörde (CNIL) im November 2019 aufgerufen hat.

# **Die Stellungnahmen des Bürgerbeauftragten im Hinblick auf bioethische Fragen**

Bereits in seiner Stellungnahme 15-18 vom 3. Juli 2015 unterstrich der Bürgerbeauftragte, dass die Zugangsbedingungen für eine medizinisch unterstützte Fortpflanzung (muF) – die allen „Paaren bestehend aus einem Mann und einer Frau, die sich einem elterlichen Projekt verpflichten, ohne Bezug auf den Ehestand des Paares oder andere Stabilitätsbedingungen der Vereinigung“ offenstand – eine ungleiche Behandlung von Frauen im Hinblick auf ihre sexuelle Orientierung sowie im Hinblick auf ihren Familienstand schufen.

Aus Gründen, die sich sowohl aus der Gleichberechtigung elterlicher Projekte als auch aus der Freiheit der menschlichen Fortpflanzung als Ausdruck der persönlichen Eigenständigkeit ergeben, empfahl der Bürgerbeauftragte in seinen Stellungnahmen zur Überarbeitung der Bioethik-Gesetze systematisch eine Weiterentwicklung der Gesetzgebung in diesem Punkt (Stellungnahmen 18-23, 19-11 und 19-13),

um allen Frauen, d. h. weiblichen Paaren und unverheirateten Frauen den Zugang zu medizinisch unterstützter Fortpflanzung (muF) zu eröffnen, wobei „keine Technik ausgeschlossen und keine spezielle Gewissensklausel aufgenommen wird“.

Darüber hinaus forderte der Bürgerbeauftragte die Verankerung eines allgemeinen Rechts auf Eigenkonservierung von Gameten aus nicht-medizinischen Gründen für alle Frauen, unabhängig von Spenden, im Rahmen einer Kostenübernahme durch die Krankenversicherung. Der Bürgerbeauftragte sprach die Empfehlung aus, dass die mit der Entnahme, aber auch mit der Konservierung der Oozyten verbundenen Kosten in vollem Umfang von der Krankenversicherung übernommen werden, um die Gleichberechtigung zu garantieren. Ferner unterstrich er die Notwendigkeit, für alle Personen die bestehenden Risiken zu objektivieren, also ein Höchstalter zu bestimmen, bis zu dem die Eigenkonservierung von Frauen und Männern in Anspruch genommen werden kann, um die Gleichberechtigung beim Zugang zu Pflegeleistungen zu gewährleisten und zu einem Gleichgewicht zwischen der Eigenständigkeit der Person, den Interessen des zukünftigen Kindes und der Verantwortung der medizinischen Teams zu gelangen.

Der Bürgerbeauftragte begrüßt, dass das Parlament diese beiden Maßnahmen derzeit im Rahmen der Revision der Bioethik-Gesetze verabschiedet.

Parallel dazu wirft die Digitaltechnik ständig neue Fragen über die Ausübungsbedingungen der Rechte und Freiheiten auf – unter anderem im Hinblick auf das Recht auf Achtung der Privatsphäre, die Informationsfreiheit und die freie Meinungsäußerung –, über ihre Vereinbarkeit und die Bedrohung, die sie möglicherweise darstellt.

Beispielsweise stellte sich dieses Problem anlässlich der Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof in Luxemburg über die Reichweite des Rechts auf Auslistung im Hinblick auf das Recht der Europäischen Union und der notwendigen Vereinbarkeit zwischen dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten und dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Als dritter

Beteiligter übermittelte der Bürgerbeauftragte 2017 seine Stellungnahmen an den Gerichtshof und trat – dem Beispiel der Datenschutzbehörde CNIL folgend – für eine weltweite Auslistung ein (Entscheidung 2017-326). Am 24. September 2019 verkündete der Gerichtshof sein Urteil, in dem er sich vielmehr für eine Auslistung entschied, die sich auf die Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt.

Allerdings weist das Gericht darauf hin, dass das Unionsrecht die Anwendung einer möglicherweise von der Datenschutzbehörde CNIL oder dem Richter angeordneten weltweiten Auslistung nicht untersagt.



Anhörung vor der Kommission über Gleichstellung und Nichtdiskriminierung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, März 2019

Die andere wichtige Herausforderung für den Schutz der Rechte und Freiheiten und das Recht auf Nichtdiskriminierung ergibt sich aus dem Einsatz von künstlicher Intelligenz und Algorithmen, die heute in allen Bereiche präsent sind: in der Justiz, in der Beschäftigung, im Gesundheitswesen, in der Fürsorge, in der Bildung usw.

Der Entwurf zum Gesetz über Bioethik sieht vor, sehr große Datenmengen durch Mitarbeiter des Gesundheitswesens einer algorithmischen Verarbeitung unterziehen zu lassen.

Wenngleich diese neue Technologie fraglos medizinische Fortschritte ermöglicht, sei es im Hinblick auf epidemiologische Überwachung, Diagnose, therapeutische Behandlungen oder die Effizienz des Gesundheitssystems, wies der Bürgerbeauftragte das Parlamente dennoch auf die Notwendigkeit hin, diese Instrumente durch ausreichende Garantien abzusichern, unter anderem die Wahrung der Patientenrechte, die Einrichtung eines Prinzips des menschlichen Eingriffs, die Sicherheit, dass die algorithmisch bearbeiteten Datenbanken tatsächlich die Bevölkerung abbilden und die Algorithmen selbst bei der Datenverarbeitung keine diskriminierende Verzerrung einbringen (Stellungnahme 19-11).

Im Bereich des Hochschulwesens hat sich der Bürgerbeauftragte über die Funktionsweise der nationalen Vergabeplattform für Studienplätze im ersten Studienzyklus der Hochschulen („Parcoursup“) und die algorithmische Verarbeitung der Bewerbungen geäußert (Entscheidung 2019-099, Entscheidung 2019-021).

Im Hinblick auf die von der beschwerdeführenden Studentenorganisation geforderten Transparenz des Vergabeverfahrens erinnerte der Bürgerbeauftragte daran, dass das Beratungsgeheimnis der Jury nicht der Unterrichtung der Bewerber über den exakten Inhalt und die genaue Beurteilungsmethode ihrer Bewerbungen entgegenstehen darf. Er vertritt die Auffassung, dass die Veröffentlichung dieser Informationen keinen Verstoß gegen die Grundsätze der Souveränität der Jury und deren Beratungsgeheimnis darstellt, da sie nicht auf darauf abzielt, den Inhalt der Beurteilung der einzelnen Bewerbungen offenzulegen, sondern lediglich die Kriterien, die bei dieser Beurteilung zugrunde gelegt werden und deren Anwendungsmethode. Aus diesem Grund empfahl der Bürgerbeauftragte, diese Informationen zu veröffentlichen.

## d. Förderung demokratischer Kontrolle in den Herausforderungen angemessenem Umfang

Die letzten Jahre waren durch die Anhäufung von Rechtsvorschriften zur Stärkung der Sicherheit geprägt, die jedoch das Recht auf Privatsphäre, auf Bewegungsfreiheit, freie Meinungsäußerung, Demonstrationsfreiheit, Religionsfreiheit und auf die Verfahrensgarantien schwächen, auf die alle Personen Anspruch haben. Das Gesetz vom 13. November 2014 betraf beispielsweise die Ausreisesperre und die Sperrung von Internetseiten, die den Terrorismus verherrlichen und rechtfertigen, gefolgt von dem Gesetz über nachrichtendienstliche Tätigkeit im Jahr 2015, dem Notstandsgesetz im November 2015 und dessen mehrmalige Verlängerungen bis zum Oktober 2017. Die Gesetze im Juni und Juli 2016 brachten weitere Maßnahmen mit sich, unter anderem den Verwaltungsgewahrsam. Das Gesetz vom 30. Oktober 2017 für verstärkte innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung (SILT) nahm die Notstandsmaßnahmen in das allgemeine Recht auf, unter anderem die Einführung von Schutzgebieten, die Schließung von Kultstätten, Durchsuchungen und Beschlagnahmungen und nicht zuletzt den „Hausarrest“.

All diese Instrumente, die an den durch die Verfassung und die Konventionen zugesicherten Rechten und Freiheiten, am grundlegenden Fundament des Rechts und des Gleichgewichts der Kräfte, an den Grundpfeilern der Demokratie und des Rechtsstaats rütteln, die ursprünglich als Ausnahme gedacht waren und sich längst zur Norm entwickelt haben, wurden im Schnellverfahren verabschiedet. Diese bewusste Entscheidung der aufeinanderfolgenden Regierungen baute einen Druck auf, unter dem sich der Raum für eine echte demokratische Debatte, die sich unaufgeregt und rational auf die grundlegenden Fragen konzentriert und sich zugleich auf komplexe Zusammenhänge, die den Herausforderungen gerecht werden, und die in der Verfassung verankerten Anforderungen einlässt, erheblich verminderte.

Dabei legt die Verfassung dem Gesetzgeber die Verantwortung in die Hand, über die Einhaltung der Rechte und Freiheiten zu wachen und „die Vermittlung zwischen der Abwehr von Vergehen gegen die öffentliche Ordnung und der Suche nach den Urhebern der Verstöße, die beide für die Sicherung der Rechte und der Grundsätze von Verfassungsrang unabdingbar sind, einerseits, und der Ausübung der durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten“ zu gewährleisten.

Der Bürgerbeauftragte verfasste mehrere kritische Stellungnahmen, wobei sich die letzte auf das Gesetz vom 10. April 2019 bezog, das darauf abzielt, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen zu stärken und zu gewährleisten und das die Demonstrationsfreiheit drastisch einschränkt (Stellungnahme 19-02).

Der Verfassungsrat, der noch vor Verkündung des Gesetzes angerufen wurde, strich am 4. April 2019 die Bestimmungen bezüglich des Demonstrationsverbots für Einzelne aufgrund der Reichweite des Verbots, der Gründe, die dieses Verbot rechtfertigen könnten und der Anfechtungsvoraussetzungen (Entscheidung 2019-780 DC). Der Bürgerbeauftragte hatte eine dahingehende Stellungnahme vorgelegt (Entscheidung 2019-086).

In dieser Hinsicht ist zu bedauern, dass der Verfassungsrat nur sehr selten gemäß der durch Artikel 61 der Verfassung gegebenen Möglichkeit vor der Verkündung von Gesetzen angerufen wird. Dies geschah seit 2015 nur zwei Mal: im Zusammenhang mit dem Gesetz über nachrichtendienstliche Tätigkeit vom 24. Juli 2015 und dem Gesetz zur Stärkung und Gewährleistung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen vom 10. April 2019.

In Ermangelung einer solchen Kontrolle bleibt nur die Vorlage einer prioritären Frage der Verfassungsmäßigkeit („Question Prioritaire de Constitutionnalité“, QPC) im Rahmen einer vor Gericht anhängigen Klage. In Einklang mit den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten strich der Verfassungsrat nachträglich mehrere Bestimmungen, die gegen die Rechte und Freiheiten verstießen, wie den Strafbestand des gewohnheitsmäßigen Besuchs terroristischer Internetseiten, der zwei Mal als verfassungswidrig erklärt wurde, oder auch die Bestimmungen bezüglich des Notstands, wie beispielsweise in Artikel 5 Unterabsatz 2 des Gesetzes vom 3. April 1955, das es Präfekten erlaubt, „per Erlass Schutz- oder Sicherheitszonen einzurichten, in denen der Aufenthalt von Personen reglementiert ist“. Der Verfassungsrat kam zu der Einschätzung, dass der Gesetzgeber die „ausgewogene Vereinbarung“ zwischen dem notwendigen Schutz der öffentlichen Ordnung und der Bewegungsfreiheit nicht gewährleistete.



## II

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ; ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

## III

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

## IV

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme, n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits ; ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

## V

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

## VI

La loi est l'expression de la volonté générale ; tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ; elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents.



## II.

# Fünf Aufgaben im Dienste der Beschwerdeführer

### a. Verteidigung der Rechte des Kindes: Kindeswohl als Kompass

Am 20. November 1989 verabschiedete die UN-Vollversammlung mit der Internationalen Kinderrechtskonvention (KRK) das erste internationale Übereinkommen, das die Rechte aller Kinder darlegte und die Vertragsstaaten zur Einhaltung jedes einzelnen Artikels verpflichtete.

In Frankreich fällt dem Bürgerbeauftragten die Funktion als unabhängige Kontrollstelle zu, die über die Einhaltung der Kinderrechte wacht. Der Bürgerbeauftragte wird vom UN-Kinderrechtsausschuss anerkannt und sichert den Schutz des Kindeswohls, d. h. er gewährleistet, dass die Interessen des Kindes als fundamental angesehen werden.

Die vor 30 Jahren verabschiedete KRK ist der international von den meisten Staaten (196 Länder) ratifizierte Text und dennoch werden die Rechte der Kinder nicht immer in vollem Umfang geachtet, weder in Frankreich noch anderswo.

Bereits in den ersten Monaten seiner Amtszeit legte der Bürgerbeauftragte dem UN-Kinderrechtsausschuss seinen alternativen Einschätzungsbericht vor, in dem er seine Besorgnis im Hinblick auf die mangelnde Einhaltung verschiedener Empfehlungen des Ausschusses von französischer Seite unterstrich.

Insbesondere beklagte er die unzureichenden Maßnahmen der Behörden, die bezüglich der Verbreitung der KRK bei Kindern, aber auch bezüglich der Ausbildung von pädagogischen Fachkräften durchgeführt wurden. Darüber hinaus bedauerte er, dass die Empfehlungen, in denen der Ausschuss den Staat dazu aufrief, insbesondere in den Überseedepartements und den Überseegebieten Ungleichheiten beim Zugang zu Gesundheitsdiensten abzubauen, wirkungslos geblieben waren.

Seit fünf Jahren hat sich der Bürgerbeauftragte stark für die Rechte der hilfsbedürftigsten Kinder eingesetzt.

Doch auch wenn Fortschritte erzielt wurden, auch wenn die Wahrnehmung des Kindes als Rechtssubjekt zunimmt, stellt er noch immer täglich Verstöße gegen die Rechte des Kindes fest, sei es gegen das Recht auf Bildung, das Recht auf Nichtdiskriminierung oder das Recht auf Schutz gegen jede Form von Gewalt.

## Unzulänglichkeiten des Kinderschutzes

Mehr als die Hälfte der Beschwerden bezieht sich auf den Kinderschutz, der auch Gegenstand zahlreicher Arbeiten ist. Die Institution unterstützt die Regierung, die Parlamentarier und die Aufsichtsämter bei der Ausarbeitung der nationalen Strategie für Prävention und Kinderschutz.

2019 legte der Bürgerbeauftragte bei der Informationsstelle der Nationalversammlung eine Stellungnahme über die Kinderfürsorge vor (Stellungnahme 19-08), in der er Empfehlungen zur Ausbildung pädagogischer Fachkräfte im Hinblick auf die Rechte des Kindes, zur notwendigen Verbesserung der Abstimmung und Koordination der Abteilungen und zur Umsetzung von Kinderprojekten in allen Departements aussprach.

Er betonte in seinem Jahresbericht 2019 mit dem Titel „Kindheit und Gewalt: Anteil der öffentlichen Institutionen“, der speziell auf die Rechte des Kindes einging, dass allein schon die Tatsache, das Kindeswohl nicht in den Mittelpunkt der Bemühungen der mit den Belangen der Kinder betrauten öffentlichen Institutionen zu stellen, die Entstehung direkter oder indirekter Gewalt zur Folge hat. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die gefällte Entscheidung auf verwaltungstechnische Argumente gründet und Überlegungen folgt, die nicht das Kind selbst betreffen, anstatt seine Rechte auf eine von emotionaler Sicherheit geprägte Umgebung, einen stabilen Entwicklungsweg, den individuellen Bedürfnissen angemessenen Beistand und nicht zuletzt die Möglichkeit in den Vordergrund stellen, individuell oder im kollektiven Rahmen seine Meinung zu äußern.

Die in den Abteilungen des Bürgerbeauftragten durchgeführte Untersuchung der Situation des Kindes K.J. mündete im Juni 2019 in die Veröffentlichung eines Analyseberichts über die sozialpädagogischen, gerichtlichen und polizeilichen Interventionen, die zwischen 1998 und 2005 erfolgten, also in der Zeitspanne, in der das Kind im Alter von ein bis acht Jahren im Elternhaus wiederholter Vergewaltigung ausgesetzt war, während die verschiedenen Anzeichen keinen wirksamen Schutz ermöglichten.

Dieser Ansatz der rückblickenden Analyse

bot einen Einblick, wie schwierig die Koordinierung der verschiedenen Akteure bei der Ausübung ihrer Aufgaben im Bereich des Kinderschutzes ist und zeigte das bestehende Verbesserungspotential auf.

Der Bericht, der erst mehrere Jahre nach der betrachteten Situation entstand, lässt erkennen, wie sehr der neue Rechtsrahmen im Kinderschutz auf Grundlage der Gesetze von 2007 und 2016 die gesetzlich gebotenen Möglichkeit verbessert hat, durch die Zentralisierung der Hinweise und durch den Raum, der einer möglichen Gefährdung bei besorgniserregenden Informationen eingeräumt wird, die aufgezeigten Unzulänglichkeiten zu überwinden.

Allerdings zeigt der Bericht auch, dass noch viel zu tun bleibt, um die bestehende Praxis zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung der Aussagen der Kinder und die Bedeutung schriftlicher Protokolle in der Praxis aller Beteiligten, aber auch im Hinblick auf die Gefahr, das Kind selbst in den Schatten der strafrechtlichen Untersuchung zu stellen.

Auch mit der Verteidigung der Rechte unbegleiteter Minderjähriger war der Bürgerbeauftragte dieses Jahr regelmäßig befasst. Nach Anrufung, sei es durch die Kinder oder Jugendlichen selbst, sei es durch Vereine oder Sozialarbeiter, machte er angesichts der individuellen Situationen von seinen verschiedenen Interventionsmöglichkeiten Gebrauch, um ihre Rechte zu verteidigen: Mediation, Stellungnahmen vor Gericht (Entscheidungen 2019-054 und 2019-065), individuelle und allgemeine Empfehlungen (Entscheidungen 2019-058 und 2019-230).

Die Beschwerden veranschaulichen, wie schwer es diesen Kindern, die sich aufgrund des Exils und der Trennung von ihrer Familie in einer besonders hilfsbedürftigen Situation befinden, fällt, ihren Status als Rechtssubjekt gegenüber den staatlichen Behörden durchzusetzen. Allzu häufig werden sie vorrangig als Ausländer betrachtet, die sich illegal im Land aufhalten, und nicht als schutzbedürftige Minderjährige.

Vor diesem Hintergrund sah sich der Bürgerbeauftragte veranlasst, dem Staatsrat seine Stellungnahmen vorzulegen, um die Rechtmäßigkeit der biometrischen Datei zur Unterstützung bei der Beurteilung der Minderjährigkeit („Appui à l'évaluation de la

Minorité“, AEM) anzufechten (Entscheidung 2019-065). Als Gegner der Untersuchungen zur Bestimmung des Knochenalters, unterstützte er als Streithelfer vor dem Kassationshof das Ersuchen des Verfassungsrats um Vorabentscheidung in der Frage der Verfassungsmäßigkeit (Entscheidung 2019-104).

Der vom Kassationshof befasste Verfassungsrat äußerte keinerlei Vorbehalt bezüglich der den Untersuchungen zur Bestimmung des Knochenalters zugrunde liegenden Rechtsvorschriften, erinnerte jedoch an die Garantien, die damit einhergehen müssen, und gestand der Forderung nach Schutz des Kindeswohls gleichzeitig Verfassungsrang

zu (Entscheidung 2018-768 QPC des Verfassungsrats vom 21. März 2019). In Teil I angesprochen.

Ferner setzte der Bürgerbeauftragte seinen Einsatz für den Zugang zu den Rechten in Übersee fort. Im Rahmen eines Besuchs der Mitarbeiter seiner Abteilungen in Mayotte konnte er erneut feststellen, dass die Rechte der dort lebenden Kinder – mehr als 50 % der Bevölkerung des Departements – insgesamt in hohem Maße verletzt werden, egal, welches Recht man betrachtet: das Recht auf Schutz, das Recht auf Gesundheitsversorgung oder das Recht auf Bildung.

## **Was sich dank des Bürgerbeauftragten geändert hat**

### **Erleichterung der Geburtsanzeige beim Standesamt**

Der Bürgerbeauftragte wurde mit den Schwierigkeiten befasst, die sich Eltern im Rahmen des Geburtsanzeigeverfahrens ihres Kindes beim Standesamt am Geburtsort stellen.

Die Geburtsanzeige ist für jedes Kind verpflichtend. In Anwendung von Artikel 55 des Zivilgesetzbuchs sind Eltern, die die Geburt ihres Kindes nicht innerhalb von 3 Tagen nach der der Geburt beim Standesamt des Rathauses am Geburtsorts anzeigen, gehalten, in einem langen Verfahren, das bis zu 18 Monate in Anspruch nehmen kann, und unter zwingender Hinzuziehung eines Anwalts eine gerichtliche Geburtserklärung vorzunehmen.

Bis zum Abschluss des Verfahrens besitzt das Kind keinen Zivilstand, ein Zustand, der in Widerspruch zu Artikel 8 der KRK steht, demzufolge die Staaten sich verpflichten, die identitätsstiftenden Elemente des Kindes zu gewährleisten, was in höchstem Maße auf den Zivilstand zutrifft.

Zudem wirkt sich diese Situation auf alle Schritte aus, die notwendigerweise im Hinblick auf die Inanspruchnahme der mit der Geburt

verbundenen Rechte und insbesondere der Rechte auf Beihilfen, unternommen werden müssen, wodurch sich die unsicheren Lebensverhältnisse mancher Familien noch verschärfen.

Die Hindernisse, denen Personen, die sich an den Bürgerbeauftragten wandten, gegenüberstanden, sind vielzählig: ungleiche Informationen seitens der Geburtskliniken und der Rathäuser innerhalb des Gebiets, Anwesenheit eines Standesbeamten im Krankenhaus nicht systematisch, insbesondere in Übersee, und nicht zuletzt die Komplexität des anwendbaren Rechts.

Angesichts dieser sehr konkreten Wirklichkeit und der steigenden Beschwerdezahl, hielt es der Bürgerbeauftragte über die Prüfung der Einzelsituationen hinaus für angemessen, eine allgemeinere Reform zu empfehlen, um zu gewährleisten, dass das Recht jedes Kindes auf Identität geachtet wird.

Neben einer Fristverlängerung auf 8 Tage in Fällen, in denen die Entfernung insbesondere in den Überseegebieten, in denen zahlreiche Schwierigkeit festgestellt wurden, dies rechtfertigt, empfahl der Bürgerbeauftragte am 21. März 2016 mit der Entscheidung 2016-001, die Frist für die Geburtsanzeige gegenüber einem Standesbeamten von 3 Tagen auf 5 Tage zu verlängern.

Diese Empfehlungen wurden umgesetzt, der Artikel 55 des Zivilgesetzbuchs wurde durch das Gesetz Nr. 2016-1547 vom 18. November 2016 zur Modernisierung der Justiz im 21. Jahrhundert in diesem Sinne geändert.

## Verletzungen der Kinderrechte in der Schule

In Zusammenhang mit Kinderrechten in der Schule sah sich der Bürgerbeauftragte während seiner gesamten Amtszeit mit zahlreichen Fällen in Bezug auf Mobbing in schulischer Umgebung konfrontiert. Trotz der Involvierung des nationalen Bildungswesen stellte er fest, dass das Phänomen und die Schwierigkeiten, denen die Schule bei der Identifikation dieser Situationen und der Wahl geeigneter Antworten gegenüber steht, weiterhin anhalten. In diesem Jahr riet er in seinem Jahresbericht über die Rechte des Kindes zu einer verstärkten Ausbildung der einzelnen Akteure in schulischen Einrichtungen im Hinblick auf Mobbing. Darüber hinaus sollte jegliche Banalisierung vermieden werden und eine Verbesserung der individuellen und kollektiven Betreuung in den einzelnen Situationen stattfinden.

Sein Engagement für die Unterstützung der Integration in Schulen und im Vorschulbereich setzte sich auch 2019 fort. Anlässlich seiner Anhörung durch die Berichterstatte der Untersuchungskommission im Hinblick auf die Eingliederung behinderter Schüler in der Schule und in der Universität der Republik vierzehn Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes vom 11. Februar 2005, zog der Bürgerbeauftragte eine zwiespältige Bilanz bezüglich der Einhaltung der Rechte von behinderten Kinder im Schulwesen (Stellungnahme 19-06). Ferner sprach er in mehreren Entscheidungen Empfehlungen in diesem Bereich aus, insbesondere mit dem Ziel, die Bedürfnisse des Kindes stärker zu berücksichtigen und notwendige angemessene Vorkehrungen zu treffen (Entscheidung 2019-025). Außerdem fand er in zahlreichen Fällen zu außergerichtlichen Einigungen mit den schulischen Einrichtungen und/oder den Stadtverwaltungen, beispielsweise, um den Dialog zwischen einer Gemeinde und der der Familie eines hyperaktiven Kindes wieder herzustellen in der Perspektive, die vorschulische Betreuung anzupassen und es den pädagogischen Fachkräften zu ermöglichen, auf die Behinderung des Kindes einzugehen (RA 2019-115).

Darüber hinaus erinnerte er die verschiedenen Akteure im öffentlichen Bereich erneut mit Nachdruck daran, dass die Verweigerung des Zugangs eines Kindes zu Freizeitaktivitäten aufgrund seiner Behinderung eine Diskriminierung darstellen kann (RA 2019-121; Entscheidung 2019-083).

Angesichts des Unvermögens der staatlichen Stellen, sich zur Achtung des Kindeswohls über ihre jeweiligen Zuständigkeiten im Hinblick auf die Betreuung eines behinderten Kindes zu einigen, stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass die territorialen Unterschiede derart groß sind, dass ein gleichberechtigter Zugang zu den Kinderrechten bedroht ist. Nach Stellungnahme des mit dem Schutz und der Förderung der Rechte des Kindes betrauten Gremiums erteilte er in einer Entscheidung (2019-271) die Empfehlung, einerseits an den Verband der französischen Bürgermeister („Association des Maires de France“), die Gemeinden an ihre Verantwortung bei der Aufnahme behinderter Kinder in die vorschulische und außerschulische Betreuung zu erinnern und andererseits an den Staat, alle Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, den gesetzlichen Rahmen für die Aufnahme von behinderten Kindern innerhalb der verschiedenen schulischen, vorschulischen und außerschulischen Betreuung klarzustellen.

## Kindeswohl gegenüber der Justiz und der Strafvollzugsbehörde

Der Bürgerbeauftragte verabschiedete die Entscheidung 2019-133 in Bezug auf den langsamen Fortschritt und die Ablaufbedingungen der strafrechtlichen Ermittlungen, die im Fall der Vergewaltigung einer 9-jährigen Minderjährigen eröffnet wurden, eine Situation, die auch im Hinblick auf die Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Er stellte Verstöße seitens des Untersuchungsbeamten fest, die sich aus dem hohen Druck ergaben, unter dem dieser die Anhörung des kindlichen Opfers und die Gegenüberstellung durchführte. Des Weiteren stellte der Bürgerbeauftragte einen Mangel an für die Polizeidienste und die

## **Studie „Jugend ohne Unterkunft. Jugendliche, die mit der Familie in einem Hotelzimmer aufwachsen“**

Die von den Forschern der sozialen Beobachtungsstelle Observatoire du Samusocial in Paris und der Universität Tours durchgeführte Studie ergänzt die Erhebung „Kinder und Familien ohne Unterkunft“ (ENFAMS) aus dem Jahr 2013 und unternimmt eine möglichst feine Charakterisierung der Existenzbedingungen von Jugendlichen, die in Sozialhotels untergebracht

sind. Sie stützt sich auf wiederholte Gespräche zwischen April 2017 und Mai 2018 mit rund vierzig Jugendlichen im Alter von überwiegend 11 bis 18 Jahren, die in einem Sozialhotel in Paris (einschließlich Ballungsgebiet) und in Tours leben.

Bei den in Sozialhotels untergebrachten Jugendlichen handelt es sich größtenteils um Migrantenkinder und seltener um Kinder von Migranten. Unabhängig vom Weg, über den sie im Sozialhotel aufgenommen wurden, erfahren die Jugendlichen hier ein Nomadenleben von Hotel zu Hotel, das ihnen von der Verwaltung aufgezwungen wird.

Die im Februar 2019 veröffentlichte Studie des Bürgerbeauftragten zeigt auf, inwiefern sich die Unterbringungsbedingungen und die unstabile Wohnsituation der Familien schädlich auf die familiären und freundschaftlichen Beziehungen, die Schulbildung und die Gesundheit der Jugendlichen auswirkt.

Justiz bereitgestellten Mitteln fest, die es ihnen nicht erlauben, ihre Aufgaben, insbesondere im Hinblick auf Minderjährige, unter angemessenen materiellen Bedingungen (Vernehmungsort, Dauer der Ermittlungen und des Verfahrens) zu erfüllen. Er formulierte siebzehn Empfehlungen für eine verbesserte Einhaltung der Rechte von Opfern im Kindesalter im Stadium der strafrechtlichen Ermittlung und für die Durchführung einer Prüfung der gesamten Strafrechtskette im betreffenden Departement, um die Schwierigkeiten, aber auch geeignete Lösungswege zu identifizieren.

Im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen Kinder einen inhaftierten Elternteil besuchen können, lässt sich zum 1. April 2019 sagen, dass schätzungsweise 100.000 Kinder von dieser Problematik betroffen sind. Der Bürgerbeauftragte erinnerte in seiner Entscheidung 2019-114 daran, dass das Kindeswohl bei der Organisation dieser Besuche die vorrangige Erwägung sein muss. Er sprach gegenüber den Justizvollzugsbehörden die Empfehlung aus, ihre Räumlichkeiten anzupassen, bewährte Verfahren zu verbreiten und zu fördern, das Personal in Haftanstalten für den speziellen Empfang von Kindern zu schulen und in jeder Einrichtung einen „Kinderreferenten“ zu benennen.



## b. Verteidigung der Rechte der Nutzer öffentlicher Dienste: Gleichstellungsgebot

Die öffentlichen Dienste sind Gegenstand wiederholter Kritik, die auf die Reduzierung der Reichweite, die Übertragung der Aufgaben an Privatunternehmen und die Beschneidung der Haushaltsmittel abzielt.

Der Bürgerbeauftragte, der die Aufgabe hat, die Rechte und Freiheiten der Nutzerinnen und Nutzer der Verwaltungen und der öffentlichen Dienste zu schützen, ist überzeugt, dass letzteren eine wesentliche Rolle für den sozialen Zusammenhalt zukommt, da sie eine Umverteilungsfunktion erfüllen und den Zugang zu zahlreichen Grundrechten gewährleisten, darunter das Recht auf Gesundheitsversorgung, auf Wohnung, auf Bildung, auf Justiz, auf Notunterbringung usw. Er setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass die öffentlichen Dienste weiterhin in der Lage sind, allen Personen den gleichen Zugang zu gewähren.

Allerdings stellt der Bürgerbeauftragte angesichts des Rückzugs der öffentlichen Dienste, der sich nunmehr seit vielen Jahren abzeichnet und im letzten Jahresbericht einer ausführlichen Analyse unterzogen wurde, fest, dass dieser Anspruch immer weniger erfüllt wird.

### **Unzulängliche Gesetze, unzulängliche Rechte**

Der Bürgerbeauftragte hat oftmals betont, dass die Ursache mancher Schwierigkeiten, die Nutzerinnen und Nutzer überwinden müssen, um ihre Rechte wirksam durchzusetzen, im Vorfeld der öffentlichen Dienste, also in Gesetzeslücken zu finden sind. Der Bürgerbeauftragte schreitet daher entweder vor den Gerichten ein, denen im Rahmen von anhängigen Streitfällen die Auslegung der Gesetze obliegt, oder gegenüber den staatlichen Stellen, von denen die Initiative für Gesetze und Verordnungen ausgeht.

Im Bereich des sozialen Schutzes werfen neben der mangelnden Koordinierung zwischen den verschiedenen Regelungen, die häufig vom Bürgerbeauftragten aufgezeigt werden, bestimmte Regelungen besondere Probleme auf. Dies trifft beispielsweise

auf die Berechnung der Punkte für die Zusatzrente bei Selbstunternehmerinnen und Selbstunternehmern zu.

Um ein rechtliches Vakuum im System zu beheben, hat die Berufsübergreifende Kasse für Vorsorge und Rentenversicherung (Cipav) beschlossen, sich an die Bestimmungen über staatliche Ausgleichszahlungen zu halten, obwohl diese aus Sicht des Bürgerbeauftragten nicht im Rahmen der tatsächlichen Berechnung der Ansprüche der Versicherten zur Anwendung kommen sollten. Diese Entscheidung hatte unterem anderem eine Minderung der Rechte der Selbstunternehmer (zwischenzeitlich Mikrounternehmer) zur Folge (Entscheidung 2018-001). Der Kassationshof teilte die Analyse des Bürgerbeauftragten (Entscheidung 2019-062) und wies die von der Kasse eingereichte Beschwerde mit seinem Urteil vom 23. Januar 2020 zurück. Der Staat ist nun gezwungen, selbst die Folgen des rechtlichen Vakuums zu tragen, das er bestehen ließ und für das bisher die Versicherten aufkamen.

Weiteres Beispiel: Bei abwechselndem Sorgerecht bereitet die Aufteilung bestimmter Familienleistungen (Familienzulage, Mietzuschuss, Schulzulage usw.) ähnliche Schwierigkeiten. Im Gegensatz zu Familienbeihilfen, sieht die geltende Gesetzgebung keine Ausnahmeregelungen für das Einzigartigkeitsprinzip des Leistungsempfängers vor. Bei Einvernehmen der Eltern gilt für die Familienkasse (CAF) der Elternteil als Empfänger, der von beiden Elternteilen gemeinsam benannt wurde. Besteht kein Einvernehmen, behält die Familienkasse den Elternteil als Empfänger bei, dem bereits die Familienleistungen zufließen. Der Bürgerbeauftragte hat bereits mehrfach, insbesondere vor Gerichten, die ihm im Übrigen beipflichteten, unterstrichen, dass diese Lücke zu einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der familiären Situation führt und das Kindeswohl beeinträchtigt (Entscheidung 2019-122, Berufungsgericht Paris, 11. Oktober 2019 Nr. 10/04054).

## **Reformvorschläge des Bürgerbeauftragten im Rahmen von Haushaltsberatungen**

Das Parlament wird jedes Jahr mit Entwürfen für das Haushaltsgesetz (PLF) und das Gesetz zur Finanzierung der Sozialversicherungen (PLFSS) befasst. In diesem Rahmen ist der Bürgerbeauftragte gehalten, sich zu sehr unterschiedlichen Themen zu äußern, insbesondere bezüglich der Beziehungen zu den öffentlichen Diensten und vor allem zu den für Sozialleistungen zuständigen Stellen.

Zum ersten Mal hat der Bürgerbeauftragte 2019 in vollem Umfang die Empfehlungen veröffentlicht, die er den Generalberichterstattern der Ausschüsse für soziale Angelegenheiten der Nationalversammlung und des Senats anlässlich der Prüfung des PLFSS für 2020 vorzulegen wünschte. Die Stellungnahme 19-10 behandelt daher sehr breit gefächerte Themen, vom Zugang zu Familienleistungen über Renten für Ruheständler und staatlich Gesundheitsfürsorge (AME) bis hin zu Kontrolle und Bekämpfung von Betrug.

Diese Reformempfehlungen, die aus der Bearbeitung zahlreicher Beschwerden bezüglich der Sozialleistungen erwachsen sind, wurden vom Bürgerbeauftragten über das ganze Jahr hinweg bei den jeweils betroffenen Ministerien und Verwaltungsbehörden eingebracht und zum Zeitpunkt der Prüfung des PLFSS zentralisiert.

Insbesondere empfohlen werden die Änderung des Sozialgesetzbuchs dahingehend, dass Eltern im Wechselmodell eine Aufteilung der Familienleistungen und gleichgestellter Leistungen beantragen können; die Änderung der Bestimmungen über einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand, um dieses Recht auch Mitarbeitern zugänglich zu machen, deren Arbeitszeit in Tagen gezählt wird; Bereitstellung einer ergänzenden finanziellen Hilfe bei Unterbrechung der Berufstätigkeit aufgrund von Mutter- oder Vaterschaft auf alle freiberuflich tätigen Ärzte; oder auch die Streichung der Aufenthaltsdauer als Vorbedingung für die Inanspruchnahme der Alterssolidarbehilfe (ASPA).

In dieser Stellungnahme 19-10 sowie in der Stellungnahme 19-12 über die „Gesundheitsaufgabe“ des PFL für 2020, erinnerte der Bürgerbeauftragte ferner an seine Empfehlungen, die er bereits zuvor mehrfach formuliert hatte, im Hinblick auf den Zusammenschluss von staatlicher Gesundheitsfürsorge (AME) und Krankenversicherung. Er bedauert die Entscheidung des Gesetzgebers, bei der Reform 2015 für einen universellen Krankenversicherungsschutz ein spezielles Instrument beibehalten zu haben, das ausschließlich Ausländer betrifft, die sich illegal im Land aufhalten. Wenngleich medizinischer Versorgungsbedarf nur einen vergleichsweise geringfügigen Migrationsgrund darstellt, handelt es sich hingegen bei der Übernahme der Gesundheitskosten aller auf dem Staatsgebiet ansässigen Personen um eine zentrale Herausforderung für das öffentliche Gesundheitswesen.

## **Was sich dank des Bürgerbeauftragten geändert hat**

### **Für Opfer von Terrorismus erzielte Fortschritte**

Der Bürgerbeauftragte hat sich in langwieriger Arbeit für eine verbesserte Funktionsweise des Garantiefonds für die Opfer von Terrorismus (FGTI) eingesetzt. Er stellte fest, dass dieses Instrument für die finanzielle Entschädigung von Terroropfern die diesbezüglichen europäischen Anforderungen nicht abdeckte. Er empfahl dem Staat daher, die Betreuung des Opfers und/oder seiner Familie im Entschädigungsprozess

zu verbessern, die Entscheidungshilfe für den Garantiefonds für die Opfer von Terrorismus (FGTI) zu stärken und schließlich eine Betreuung ausländischer Opfer zu ermöglichen (Entscheidung 2017-193).

Die Regierung folgte mehreren dieser Empfehlungen, insbesondere durch die Schaffung eines Fachgerichts für die Entschädigung von Terrorakten, die bessere Berücksichtigung von durch Angehörige von verstorbenen Terroropfern erlittenen Schäden, die Ausarbeitung eines Entschädigungsleitfadens für Terroropfer, bessere Information der Opfer mit Einrichtung eines Internetportals, die Stärkung der europäischen und internationalen Zusammenarbeit bei der Opferhilfe oder auch die Einrichtung eines interministeriellen Informationssystems über Opfer von Terroranschlägen.

### **Schwierigkeiten, auf einfachste Anfragen der Nutzerinnen und Nutzer zu antworten**

Der Bürgerbeauftragte hat oft die zunehmenden Schwierigkeiten der öffentlichen Dienste hervorgehoben, die an sie gerichteten Anfragen zu beantworten. Erschwerend kommt in dieser Situation die Kürzung der ihnen zugestandenen finanziellen Mittel hinzu.

Zahlreiche Nutzer der Justiz als öffentlichem Dienst haben daher Schwierigkeiten, eine Antwort auf ihren Antrag oder auf ihre Nachfrage bezüglich des Bearbeitungsfortschritts ihres Verfahrens zu erhalten. Die Staatsanwaltschaften bei den Gerichten verfügen über keine ausreichende Personalausstattung, um die Opfer innerhalb angemessener Fristen über die auf ihre Klagen ergangenen Entscheidungen zu informieren. 2019 befasste der Bürgerbeauftragte die Staatsanwaltschaft in dieser Frage mehr als 600 Mal.

Auch die Gerichtskanzleien sind nicht in der Lage, die Anfragen bezüglich des Bearbeitungsfortschritts der Verfahren systematisch zu beantworten.

Manchen Gerichten fällt es zudem schwer, innerhalb angemessener Fristen Verhandlungstermine anzuberaumen, beispielsweise bei Verfahren aufgrund Vernachlässigung elterlicher Pflichten, Ermächtigungen durch Betreuungsrichter für Zuwendungen, Prüfung der Rechtswirksamkeit einer Adoption usw., aber auch wenn es darum geht, den betroffenen Personen schriftliche Urteile oder Kopien des schriftlichen Urteils zukommen zu lassen.

Im Gesundheitswesen verfügen die Patientinnen und Patienten über ein Grundrecht auf Information (Artikel L1111-7 des Gesetzbuchs über die öffentliche Gesundheit). Die Patientenakte muss dem Patienten oder dem von diesem benannten Arzt innerhalb einer Frist von 8 Tagen ausgehändigt werden. Diese



Besuch der Mitarbeiter des Bürgerbeauftragten in Dijon, Dezember 2019

Frist verlängert sich auf zwei Monate, wenn die medizinischen Informationen älter als 5 Jahre sind.

Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass diese Fristen nicht immer eingehalten werden und der Patient noch immer Schwierigkeiten hat, seine gesamte Patientenakte zu erhalten. Angesichts der Infragestellung dieses Grundrechts ruft der Bürgerbeauftragte den Gesundheitseinrichtungen seit mehreren Jahren regelmäßig die geltenden Texte in Erinnerung und betont, dass die Fachkräfte im Gesundheitswesen oder die Einrichtungen, selbst wenn die Texte keine direkte Strafe vorsehen, weder berechtigt sind, die Anfrage des Patienten oder dessen Bevollmächtigten zu ignorieren, noch die Beantwortung der Anfrage hinauszuzögern (RA 2019-136, RA 2019-146).

### **Infragestellung der Grundrechte schutzbedürftiger Personen**

Angesichts der ihnen auferlegten Haushaltskürzungen stehen manche öffentliche Dienste unter hohem Druck. Personalmangel, der unweigerlich mit mangelnder Verfügbarkeit der Mitarbeiter einhergeht, kann eine Infragestellung der Grundrechte besonders hilfsbedürftiger Nutzerinnen und Nutzer nach sich ziehen.

Personen in Haft haben Schwierigkeiten, Zugang zu medizinischen Routineleistungen zu erhalten, zum einen, weil das Verfahren verbindlich ist, aber auch aufgrund der Wartezeiten. Im Hinblick auf die Notfallversorgung ist der Notfalldienst nachts und am Wochenende nicht immer gewährleistet, was für die Personen in Haft die Gefahr eines Behandlungsverzugs mit sich bringt (RA-2018-174).

Darüber hinaus stoßen sie bei der Suchtbehandlung, beim Zugang zu Medikamenten und fachärztlichen Behandlungen

(Augenarzt, Hautarzt, Gastroenterologe usw.) auf Schwierigkeiten, für die bei weitem nicht genug Möglichkeiten bestehen (RA-2019-003). Parallel dazu erweisen sich der Mangel an angemessener ärztlicher Behandlung und die Haftbedingungen für Häftlinge mit psychiatrischen Störungen, ältere Häftlinge oder Häftlinge mit eingeschränkter Mobilität als höchst ungeeignet, eine Situation, die durch die Überbelegung von Gefängnissen noch verschärft wird.

Ebenso sah sich der Bürgerbeauftragte gehalten, in bestimmten Fällen Misshandlungen in sozialmedizinischen Einrichtungen anzuzeigen (siehe zum Beispiel Entscheidung 2019-318). Diese Tatbestände sind gekennzeichnet durch die Nichtachtung der Intimsphäre, mangelnde Hygiene, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die Einrichtung von Barrieren oder Fixierungen, Einschränkungen des Besuchsrechts oder Besuchsverbot ohne medizinische Begründung oder auch in Anbetracht des Pflegebedarfs der Person unangemessene Betreuung, beispielsweise bei Aufnahme von jungen Erwachsenen mit Behinderung in einem Pflegeheim für Senioren (EHPAD) wegen Platzmangels in einem spezialisierten Heim. Diese Misshandlungen können bis zur willkürlichen Beantragung der rechtlichen Vormundschaft gehen, um als zu anspruchsvoll erachtete Familien zu umgehen, in selteneren Fällen auch bis zu physischen und psychischen Aggressionen, in erster Linie Demütigungen. Aus Sicht des Bürgerbeauftragten verletzen derartige Tatbestände das Recht auf Achtung der Privatsphäre, aber auch das Recht auf Achtung der Menschenwürde und verlangen nach einer globalen Gegenmaßnahme.

## **Der Bürgerbeauftragte, zentraler Akteur bei der Mediation mit öffentlichen Diensten**

Die Kosten für den Zugang zum Gericht sind für viele Menschen abschreckend hoch, insbesondere, wenn sie sich in einer prekären Situation befinden. Zudem ist ein Streitverfahren eine komplexe Angelegenheit, was ein weiteres Hindernis darstellen kann, dem die öffentlichen Dienste, die über spezialisierte Einrichtungen verfügen, und die Nutzer nicht gleichberechtigt

gegenüber stehen.

Ausgehend von dieser Feststellung gibt der Bürgerbeauftragte als Nachfolger des Mediators der Republik, der Mediation bei der Bearbeitung der an ihn gerichteten Beschwerden den Vorzug, sofern diese sich dafür eignen. Dieser auf Dialog gegründete Weg zum Recht mündet in 80 % der Beschwerdefälle, bei denen ein entsprechendes Mediationsverfahren eingeleitet wurde, in eine gütliche Beilegung.

Die Mediation, die sich auf Rechtsgrundsätze beruft und bei der unter Umständen Gleichheitserwägungen einfließen können, fällt im Wesentlichen den 510 ehrenamtlichen Vertretern des Bürgerbeauftragten zu, die sich auf die 874 Anlaufstellen im gesamten Staatsgebiet auf dem französischen Festland und in Übersee verteilen. Unterstützt werden sie in ihrer Aufgabe von 12 Leiterinnen und Leitern der regionalen Zentren, die seit Ende 2019 in allen Regionen angesiedelt sind. Diesen Vertretern obliegt die Durchführung der obligatorischen vorausgehenden Mediation (MPO) im Rahmen eines großangelegten Versuchsprojekts.

Die Mediation setzt ein Engagement beider Parteien in echtem Dialog voraus. Aufgrund fehlender Mittel sind die Körperschaften, insbesondere ländliche Gemeinden, und die öffentlichen Dienste, allen voran die Präfekturen und manche Sozialleistungsträger, allerdings immer weniger geneigt, den von den Vertretern vorgebrachten Ersuchen um Dialog nachzukommen.

Unter diesen Bedingungen stößt die Mediation an ihre Grenzen: Sie hat keine Möglichkeit, gegenüber einem öffentlichen Dienst, der, geschützt durch die asymmetrische Situation, in der er sich gegenüber dem Nutzer befindet, vor dem Dialog und jeglichen Zugeständnissen zurückscheut, die Rechte zu verteidigen.

Aus diesem Grund wurde der Bürgerbeauftragte, der durch die Verfassung beauftragt ist, über die Einhaltung der Rechte und Freiheiten zu wachen, mit weitergehenden und verbindlicheren Befugnissen ausgestattet als dem Mediator der Republik zur Verfügung standen, insbesondere mit Untersuchungsbefugnissen, denen sich die öffentlichen Dienste nicht entziehen können, Anordnungsbefugnissen und der Befugnis, Sonderberichte zu veröffentlichen.



# **Welcher Platz kommt dem Dialog in öffentlichen Diensten zu? Erste Rückmeldungen aus dem MPO- Versuchsprojekt**

Der Bürgerbeauftragte wirkt an der obligatorischen vorausgehenden Mediation (MPO) mit, einem Instrument das versuchsweise mit dem Erlass Nr. 2018-101 vom 16. Februar 2018 eingeführt wurde.

In sechs Departements (Maine-et-Loire, Loire-Atlantique, Isère, Haute-Garonne, Meurthe-et-Moselle und Bas-Rhin) sind Personen, die bestimmte Entscheidungen bezüglich des aktiven Solidareinkommens (RSA), bezüglich außerordentlicher Beihilfen zum Jahresende („Weihnachtsgeld“) oder bezüglich des personenbezogenen Mietzuschusses (APL) vor dem Verwaltungsgericht anfechten wollen, gehalten, in einem vorausgehenden Mediationsersuchen den Bürgerbeauftragten anzurufen. Geschieht dies nicht, wird ihre Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen. Diese Aufgabe fällt den Vertretern zu.

Der Bürgerbeauftragte hat sich damit einverstanden erklärt, an diesem Versuchsprogramm mitzuwirken, das darauf abzielt, Personen in prekären Lebenssituationen, denen der Zugang zu Gerichten oftmals erschwert ist, die Möglichkeit einer schnellen und kostenlosen Mediation durch einen neutralen, unparteiischen und unabhängigen Dritten zu eröffnen. In diesem Sinne muss die MPO einen echten Raum für Dialog schaffen, der dem Zugang zu Rechten den Weg bereitet, einschließlich des Zugangs zu Informationen über bestehende Rechte und Dienstleistungen, des Zugangs zu den Leistungen selbst und gegebenenfalls des Zugangs zu einem Gericht. Der Bürgerbeauftragte beabsichtigt, die Ergebnisse in einem jährlichen Bericht vorzustellen.

Die erste Bilanz der MPO, die dem Staatsrat im Juni 2019 ausgehändigt wurde, unterstreicht, dass dem Bürgerbeauftragten im ersten Jahr des Versuchsprogramms rund 500 MPO-Ersuchen vorgelegt wurden (43 % bezüglich des aktiven Solidareinkommens (RSA) und 31 % bezüglich des personenbezogenen Mietzuschusses (APL)). Diese Anzahl reicht noch nicht aus, um die Gefahr einer Beeinträchtigung des Zugangs zu den Rechten und zu den Gerichten vollkommen abzuwenden.

Allerdings zeigen die im Rahmen der MPO eingeleiteten Mediationsverfahren zufriedenstellende Ergebnisse: Auf das gesamte Versuchsprogramm gesehen führte die Mediation bei 22 % der im Laufe des ersten Jahres abgeschlossenen MPO zu umfassenden oder teilweisen für die Nutzer zufriedenstellenden Zugeständnissen seitens der betreffenden Verwaltungsstellen, so dass in diesen Fällen von einem Gerichtsverfahren Abstand genommen wurde.

Dennoch bedauert der Bürgerbeauftragte, dass sich die Departementsräte, aber auch manche Sozialleistungsträger allzu häufig auf eine strikte Anwendung der Rechtsnorm beschränken, die im Rahmen der Mediation vorgelegten Erläuterungen gleichen in Wirklichkeit eher einer Replik, die für den Fall einer Klageeinreichung einfach kopiert werden könnte.

Darüber hinaus knüpfen manche Verwaltungsstellen, nachdem sich die paritätische Schiedsstelle bereits im Rahmen der obligatorischen vorausgehenden Verwaltungsbeschwerde (RAPO) ausgesprochen hat, die Einleitung der MPO an die Vorlage neuer Elemente und führen auf diese Weise eine einschränkende Bedingung ein, die über die Texte hinausgeht.

Auch die Betrugsproblematik wirft eine besondere Schwierigkeit auf: Zahlreiche Verwaltungsstellen lehnen in Fällen, in denen Verdacht auf Betrug besteht, die Mediation rundheraus ab.

Angesichts dieser Vorbehalte kann das Instrument der Mediation nur parallel zur Entwicklung einer gemeinsamen Mediationskultur seine volle Tragweite entfalten.

## **Der Bürgerbeauftragte, bevorzugter Beobachter bei der Mediation mit öffentlichen Diensten**

Unterrichtet durch die bei ihm eingehenden Beschwerden und die Beziehungen, die er mit den institutionellen Mediatoren unterhält, mit denen er in enger Zusammenarbeit steht, kann der Bürgerbeauftragte als bevorzugter Beobachter der in den öffentlichen Diensten eingerichteten Mediationsinstrumente gesehen werden.

Seit dem Gesetz Nr. 2016-1547 vom 18. November 2016 zur Modernisierung der Justiz im 21. Jahrhundert erlebte die institutionelle Mediation einen neuen Aufschwung und entwickelte sich „in alle Richtungen“, insbesondere bei Sozialleistungsträgern, mit dem Gesetz Nr. 2018-727 vom 10. August 2018 für einen Staat im Dienste einer Vertrauensgesellschaft, oder bei den Gebietskörperschaften, mit dem Gesetz Nr. 2019-1461 vom 27. Dezember 2019 über das Engagement auf lokaler Ebene und staatliches Handeln im Nahbereich.

Diese Entwicklung bedarf verschiedener Klarstellungen. Der Gesetzgeber sieht sich von nun an gefordert, die Überschaubarkeit der Mediationsinstrumente, die er einzuführen gewillt ist, und gleichzeitig die Gesamtkohärenz der bestehenden institutionellen Mediationsinstrumente zu gewährleisten, deren Ausweitung in Zukunft absehbar ist.

Der Ausschuss für Beurteilung und Überwachung der staatlichen Politik der Nationalversammlung wünschte eine Klärung der für die Mediation zwischen Bürgern und Verwaltung verfügbaren Instrumente und beauftragte France Stratégie mit der Erstellung eines Berichts, der ihr im Juli 2019 vorgelegt wurde (Titel des Berichts: Mediation erfüllt? Diskurs und Praxis der Mediation zwischen Bürgern und Verwaltungsbehörden).

In dieser Perspektive unterstrich der Bürgerbeauftragte im Laufe des Jahres 2019 mehrmals und insbesondere im Rahmen der vom Staatsrat am 18. Dezember 2019 abgehaltenen Nationalen Versammlungen der Mediation in der Verwaltung, dass die Zeit gekommen ist, sich aus einer Logik der simplen Aneinanderreihung der Instrumente zu lösen, die für manche nichts als

Augenwischerei darstellt und den Nutzern, die bereits mit dem Rückzug der öffentlichen Dienste schwer zu kämpfen haben, neue Fallstricke stellt. Die institutionelle Mediation muss auf einem soliden Fundament aufsetzen, klaren Leitlinien folgen und somit eine zuverlässige Grundlage für ein Modernisierungsprojekt für die Verwaltung und die öffentlichen Dienste bilden, das klar auf die Nutzer ausgerichtet ist, auch auf Nutzer in höchst prekären Lebenssituationen.

Wenngleich zum aktuellen Zeitpunkt eine bestimmte Zahl der institutionellen Mediatoren gegenüber dem öffentlichen Dienst, dem sie angehören, als „Dritte“ auftreten kann, trüge die Schaffung eines Rechtsrahmens mit einem „Sockel gemeinsamer Garantien für Unabhängigkeit“, wie von France Stratégie vorgeschlagen, zur Stärkung dieser Positionierung bei.

Diese Basisgarantien für Unabhängigkeit könnten insbesondere die Vorgehensweise bei der Benennung der Mediatoren (beispielsweise sollte in Organisationen mit nationaler Tragweite die Benennung lokaler Mediatoren nicht der lokalen Direktion unterliegen, sondern auf nationaler Ebene erfolgen), die Minstdauer der Amtszeit und das Prinzip der Erneuerung, eine Unvereinbarkeitsregelung und Verhaltensregeln, aber auch die Notwendigkeit eines eigenen ausreichenden Budgets festlegen.

Über diesen Sockel hinaus könnte erwogen werden, dem Mediator neben einer Empfehlungsbefugnis zusätzliche Garantien zu verleihen, die sicherstellen, dass die Einleitung eines Mediationsverfahrens tatsächlich allgemein zugänglich ist. Dabei könnte es sich zum einen um die Pflicht der Verwaltungsstellen handeln, dem Nutzer die Kontaktdaten des für ihn zuständigen Mediators in „lesbarer“ und „verständlicher“ Form mitzuteilen, sei es auf ihren Internetseiten oder auf beliebigen anderen geeigneten Kommunikationsträgern, insbesondere jedoch auf Bescheiden; zum anderen um die Pflicht, eine Alternative für die Befassung auf digitalem Wege vorzusehen, um Nutzer, die über keinen Internetzugang verfügen, nicht auszuschließen.

Zudem wäre es angemessen, die Auswirkungen der Befassung der Mediatoren im Hinblick auf die Beschwerdefristen zu harmonisieren. Für die Einleitung rechtlicher Schritte im Anschluss an die Verwaltungsmediation werden die Fristen auf Null zurückgesetzt, wohingegen der Antragsteller

nach der Sozialmediation nur über die Restzeit verfügt, die ihm ab der Anrufung des Mediators noch bleibt, was für die Nutzer und insbesondere für Nutzer in sehr prekären Lebenssituationen, eine zusätzliche Komplexität darstellen kann, die dem wirksamen Zugang zu einem Gericht im Wege steht.

In Anbetracht dieser Entwicklungen sieht sich

der Bürgerbeauftragte, der, sei es auf nationaler oder lokaler Ebene, eng mit den meisten institutionellen Mediatoren zusammenarbeitet, veranlasst, diese Zusammenarbeit im Rahmen neu getroffener Übereinkommen zu stärken, die besser auf die laufenden Entwicklungen zugeschnitten sind und neue Formen der Zusammenarbeit festlegen<sup>2</sup>.

## **c.** Gewährleistung eines berufsethischen Verhaltens der Sicherheitskräfte: Notwendigkeit einer unabhängigen und wirksamen externen Kontrolle

Die externe und unabhängige Kontrolle des berufsethischen Verhaltens von Personen, die eine Tätigkeit im Sicherheitsbereich ausüben, tritt in ihr 20. Bestehensjahr seit der Schaffung des nationalen Ethikausschusses der Sicherheitsdienste (CNDS) durch das Gesetz Nr. 2000-494 vom 6. Juni 2000, dessen Aufgaben dem Bürgerbeauftragten übertragen wurden.

Wie der Gesetzesausschuss der Nationalversammlung bei Schaffung des nationalen Ethikausschusses der Sicherheitsdienste (CDNS) betonte, ist diese Kontrolle „untrennbar mit der Verantwortung des Staates verbunden, den Bürgern zu gewährleisten, dass die den Personen mit Sicherheitsaufgaben verliehenen Befugnisse nicht in erster Linie die Substitution des Rechts durch Gewalt nach sich ziehen. Es ist daher dringend geboten, das Recht auf Sicherheit, das in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte anerkannt wird, mit dem Anspruch auf Demokratie und Transparenz zu vereinbaren. Zugleich muss ein dauerhaftes Vertrauensverhältnis zwischen den für Sicherheit zuständigen Akteuren und den Bürgern aufgebaut werden.“ (Auszug aus dem Bericht des Gesetzesausschusses der Nationalversammlung über den Gesetzesentwurf bezüglich der Schaffung des CSNS).

Die Umsetzung einer wirksamen, effektiven und unparteiischen Kontrolle der Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte ist für die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürger in die von diesen Kontrollen betroffenen Kräfte, denen per Gesetz Befugnisse zur Anwendung von Zwang, Gewalt und Waffengewalt zugestanden werden, unabdingbar.

Um dies zu gewährleisten, müssen zwingend Mittel zum Einsatz kommen, die es erlauben, eventuelle Verstöße einer Verwaltung oder der ihr angehörigen Mitarbeiter zu erkennen, diese offenzulegen und Lösungen vorzuschlagen, die einer Wiederholung dieser Verstöße vorbeugen.

### **Diversifizierung der Interventionsmodalitäten des Bürgerbeauftragten**

In Ausübung seiner Aufgaben analysiert der Bürgerbeauftragte die berufliche Praxis von Personen, die sicherheitsbezogene Tätigkeiten ausführen, im Hinblick auf berufsethische Verhaltensregeln und im weiteren Sinne auf das Recht und legt seine Stellungnahmen und Empfehlungen vor, um dem wiederholten Rückgriff auf Praktiken entgegenzuwirken, die er als nicht mit den Berufspflichten vereinbar erachtet.

Die externe Kontrolle erlebte einen tiefgreifenden Wandel, als das Organgesetz Nr. 2011-333 vom 29. März 2011 es jedem Einzelnen erlaubte, den Bürgerbeauftragten direkt zu befragen, ohne sich zuvor an einen Parlamentarier zu wenden, wie dies beim nationalen Ethikausschusses der Sicherheitsdienste (CNDS) der Fall war. Diese Entwicklung zog eine erhebliche Erhöhung der Befassungen durch Personen, die sich als Opfer eines Verstoßes gegen die berufsethischen Verhaltensregeln betrachteten, nach sich, mit einem Anstieg von 20 Befassungen im ersten Tätigkeitsjahr des nationalen Ethikausschusses der Sicherheitsdienste (CNDS) auf 1.957 in diesem Jahr.

<sup>2</sup> Informationsbericht Nr. 2702 über die Beurteilung der Mediation zwischen den Nutzern und der Verwaltung, vorgelegt am 20. Februar 2020 und vorgestellt von Frau Sandrine Mörch und Herrn Pierre Morel-À-L'Huissier

Auch das aktuelle Geschehen zeigte beträchtliche Auswirkungen auf die Art der Problematiken, mit denen der Bürgerbeauftragte befasst wurde und die ihn veranlasst haben, seine Interventionsmodalitäten breiter aufzustellen.

So sah er sich veranlasst, dem Vorsitzenden der Nationalversammlung im Januar 2018, auf seine Anfrage, einen Bericht über die Aufrechterhaltung der Ordnung vorzulegen. Darüber hinaus verabschiedete er die allgemeinen Empfehlungen zu den Interventionsbedingungen der Ordnungskräfte bei Einsätzen am Wohnort im Rahmen des Notstands im Hinblick auf Kinder (Entscheidung 2016-069). Ferner unterbreitete er verschiedentlich seine Feststellungen: 2016 vor dem Kassationshof zu rassistischem Profiling mit willkürlichen Personenkontrollen (Entscheidung 2016-132), 2019 vor dem Staatsrat zu dem Einsatz von nicht-tödlichen Waffen bei Demonstrationen (Entscheidung 2019-029) und vor dem Verfassungsrat zum Gesetz über die Stärkung und Gewährleistung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen (Entscheidung 2019-086).

Im Rahmen der Bearbeitung bestimmter individueller Beschwerden richtete der Bürgerbeauftragte ein Netzwerk aus Vertretern ein, denen die Aufgabe zukommt, eine gütliche Beilegung vorzuschlagen, um eine schnelle und bürgernahe Antwort zu ermöglichen, wenn die betreffenden Personen keine Anzeige erstatten konnten oder sich mit unangemessenen Äußerungen seitens eines Polizisten oder eines Gendarmen konfrontiert sahen.

Darüber hinaus weitet die Institution ihre Initiativen im Sinne der Förderung von Normen und Praktiken aus, die mit den berufsethischen Anforderungen der Sicherheitskräfte in Einklang stehen.

Der Bürgerbeauftragte erfüllt eine externe Kontrollfunktion und ergänzt diesbezüglich die der Gendarmerie, der Polizei und der Strafvollzugsbehörde angegliederten Inspektionsorgane. Er wirkt auf eine Stärkung des Dialogs mit diesen Akteuren hin und drängt parallel dazu im Rahmen von ergänzenden Aufgaben insbesondere auf die Einführung von Garantien, die eine Verbesserung der Wirksamkeit und eine Verkürzung der Fristen der von den Vorgesetzten, den internen Inspektionsorganen, der Justizbehörde und dem Bürgerbeauftragten angestregten Untersuchungen ermöglichen.

Er erreichte die generelle Durchführung von Sensibilisierungslehrgängen bei den Akteuren im Sicherheitsbereich (2019 nahmen 3.508 Personen an den Lehrgängen teil), gab Studien in Auftrag und verstärkte den Austausch mit allen von Fragen zum Thema Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte betroffenen Akteuren, unter anderem mit unabhängigen Verwaltungsbehörden, die sich für Grundrechte interessieren, mit Justizbehörden, internen Kontrollbehörden und Dienstvorgesetzten der seiner Kontrollfunktion unterliegenden Verwaltungen. Darüber hinaus baute er seine Zusammenarbeit mit entsprechenden Stellen im Ausland aus.

## Analyse der Berufspraxis aus rechtlicher Sicht

### **Artikel R. 434-2 des Gesetzbuchs für innere Sicherheit. Allgemeiner Handlungsrahmen der nationalen Polizei und der nationalen Gendarmerie:**

*„Der nationalen Polizei und der nationale Gendarmerie, die bei der Erfüllung von Aufgaben der inneren Sicherheit dem Innenminister unterstellt sind und in gerichtlichen Belangen unter Einhaltung der Regeln der Strafprozessordnung handeln, obliegt die Aufgabe, den Schutz der Institutionen und der nationalen Interessen, die Einhaltung der Gesetze, die Wahrung des Friedens und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie den Schutz von Personen und Gütern sicherzustellen. Im Dienst der Institutionen der Republik und der Bevölkerung üben Polizisten und Gendarmen ihre Funktion mit Loyalität, Ehrenhaftigkeit und Hingabe aus.“*

### **Artikel 30 des Erlasses Nr. 2010-1711 vom 30. Dezember 2010 bezüglich der Verhaltensregeln des öffentlichen Dienstes im Justizvollzug:**

*„Natürliche Personen und Vertreter von moralischen Personen, die zur Funktion des öffentlichen Dienstes im Justizvollzug beitragen, zeigen gegenüber Personen, die der Verfügungsgewalt der Justiz übergeben wurden und denen gegenüber sie ihre Funktion ausüben, ein Verhalten, das von den in den Artikeln 15 bis 17 aufgeführten Grundsätzen des absoluten Respekts, der Nichtdiskriminierung und der Vorbildlichkeit geprägt ist. Sie agieren diesen Personen gegenüber in strengster Unparteilichkeit und unter Einhaltung der für ihren Berufsstand geltenden Verhaltensregeln.“*

Nach Befassung durch Personen, die sich über missbräuchliches Verhalten der Sicherheitsfachkräfte ihnen gegenüber beschwerten, führt der Bürgerbeauftragte unter Nutzung seiner Untersuchungsbefugnisse - Recht auf Berichterstattung, auf Übermittlung von Videos oder ärztlichen Attesten, Anhörung Nachprüfung vor Ort - Nachforschungen durch, um den Tatbestand und die zeitliche Abfolge festzustellen, die anschließend einer Analyse nach rechtlichen Kriterien unterzogen werden. Die Nachforschungsphase erweist sich häufig als heikel, insbesondere im Hinblick auf regelmäßige Schwierigkeiten bei der Beibringung von Beweisen. Dies trifft insbesondere bei dem Vorwurf unangemessener Äußerungen oder diskriminierenden Verhaltens zu.

Gemäß Artikel 23 des Organgesetzes ist der Bürgerbeauftragte bei der Durchführung seiner Nachforschungen gehalten, zuvor das Einverständnis der zuständigen Gerichte oder des Staatsanwalts der Republik einzuholen, sofern dieser mit dem Tatbestand, aufgrund dessen ein Strafverfahren eingeleitet wird, befasst wurde oder von Amts wegen einschritt. Bei einer Ablehnung, auch wenn dieser Fall sehr selten eintritt, ist es dem Bürgerbeauftragten nicht möglich, seine Befugnisse auszuüben.

In der überwiegenden Mehrheit der von ihm durchgeführten Nachforschungen gelangt der Bürgerbeauftragte zu dem Ergebnis, dass kein Verstoß gegen die Verhaltensregeln vorliegt, entweder, weil der Tatbestand nicht festgestellt werden konnte, oder, weil er den Verhaltensregeln nicht entgegensteht. Der Anteil an festgestellten Verstößen gegen die Verhaltensregeln im Rahmen der am Hauptsitz bearbeiteten Fälle belief sich 2019 auf 10,7 %.

Darüber hinaus erachtete der Bürgerbeauftragte bestimmte Praktiken, die von Dienstvorschriften eingeführt oder toleriert wurden, als illegal und folglich als Tatbestand, der einen Verstoß gegen die Verhaltensregeln begründet:

- Die sogenannte „Abriegelungstechnik“, bei der mehrere Personen innerhalb oder in direkter Nähe einer Demonstration durch Ordnungskräfte umzingelt und dadurch ihrer Bewegungsfreiheit beraubt werden, wobei die Umzingelung ohne jegliche rechtliche Grundlage, manchmal über Stunden hinweg, darauf abzielt, die Personen davon abzuhalten, den so festgelegten Bereich zu betreten oder zu verlassen (Entscheidung 2019-246);
- Die „Transporttechnik“, die darin besteht, Personen an einen anderen Ort zu bringen, um dort „versetzte Personenkontrollen“ durchzuführen. Dies geschieht außerhalb aller gesetzlich vorgesehenen Verfahren und ohne, dass die Justizbehörde als Garant der persönlichen Freiheitsrechte früher oder später darüber in Kenntnis gesetzt würde (Entscheidung 2019-246);
- Die Anweisungen in Bezug auf einen „systematischen Platzverweis für Obdachlose und Roma“ in den touristischen Vierteln von Paris ohne Bezugnahme auf ein objektives Verhalten im Zusammenhang mit Unruhe im öffentlichen Bereich beruhen auf einem Profiling auf Grundlage ausschließlicher diskriminierender Kriterien in Bezug auf die äußere Erscheinung, die Herkunft, die tatsächliche oder angenommene Zugehörigkeit zu einer Ethnie oder Rasse oder die besondere wirtschaftliche Hilfsbedürftigkeit (Entscheidung 2019-090);
- Die Anweisungen und technischen Ratschläge, die den Beamten, die Rückführungen auf dem Luftweg begleiten, in einer Dienstanweisung vom Februar 2019 gegeben wurden, verletzen die Menschenwürde und stehen nicht in Einklang mit dem Recht, insbesondere mit Artikel 803 der Strafprozessordnung bezüglich der Anwendung von Handschellen und Fußfesseln (Entscheidung 2019-127);
- Es wurde festgestellt, dass das Tragen von Integralhelmen für Motorradfahrer oder von Kopfhäuben, die eine Identifizierung unmöglich machen, durch die Ordnungskräfte im Rahmen von Einsätzen zur Aufrechterhaltung der Ordnung, gegen die rechtlichen Grundsätze und Vorschriften verstößt (Entscheidung 2019-299).

Ferner erinnerte der Bürgerbeauftragte dieses Jahr wie bereits in den vergangenen Jahren daran, dass jeglicher Gebrauch von Gewalt innerhalb eines rechtlichen Rahmens erfolgen, notwendig und verhältnismäßig sein muss (Entscheidung 2019-262), sei es in Haftanstalten (Entscheidung 2019-175) oder bei Einsätzen zur Aufrechterhaltung der Ordnung (Entscheidungen 2019-165, 2019-263).

Bei Vorlage der Schlussfolgerungen zu einem Einzelfall kann der Bürgerbeauftragte in Anwendung von Artikel 25 des Organgesetzes vom 29. März 2011 alle Empfehlungen





5. Seminar des IPCAN-Netzwerks über die Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung in Paris, Oktober 2019 | © Jean-Bernard Vernier/JBV News

aussprechen, die im geeignet scheinen, die Einhaltung der Rechte und Freiheiten der geschädigten Person zu gewährleisten, die aufgetretenen Schwierigkeiten zu beheben oder ein erneutes Auftreten zu verhindern. Dieser Artikel sieht ferner vor, dass die Behörden oder die betroffenen Personen den Bürgerbeauftragten innerhalb der von ihm festgelegten Frist über die aufgrund seiner Empfehlungen eingeleiteten Folgemaßnahmen informieren.

Der Bürgerbeauftragte wartet noch immer auf Informationen über Maßnahmen, die eventuell in Bezug auf die von ihm nach Feststellung der vorausgehend ausgeführten Verstöße erteilten Empfehlungen getroffen wurden.

In Anwendung von Artikel 29 des Organgesetzes kann der Bürgerbeauftragte auch die Behörden befassen, die mit der Befugnis ausgestattet sind, im Hinblick der ihm zur Kenntnis gelangten Tatbestände, die seiner Ansicht nach eine Sanktion rechtfertigen, Disziplinarverfahren einzuleiten.

Seit Beginn seiner Amtszeit hat der Bürgerbeauftragte in 36 Fällen die Einleitung

eines Disziplinarverfahrens gefordert. Allerdings wurde seinen Aufforderungen, so selten sie in Anbetracht der im gleichen Zeitraum insgesamt bearbeiteten Fälle (3987 Beschwerden, also 1%) und so detailliert ausgeführt sie auch sein mochten, in keinem einzigen Fall Folge geleistet.

Diese Situation beschneidet die Wirksamkeit der externen Kontrollaufgabe, die dem Bürgerbeauftragten vom Gesetzgeber zugesprochen wurde und damit die Wirksamkeit seiner Aufgabe, dazu beizutragen, das Verhältnis zwischen den staatlichen Sicherheitskräften und der Bevölkerung zu entschärfen, in nicht unerheblichem Maße.

## Personenkontrollen

Von Beginn an setzte der Bürgerbeauftragte die Arbeit des nationalen Ethikausschusses der Sicherheitsdienste (CNDS) im Kampf gegen missbräuchliche und diskriminierende Personenkontrollen fort.

Sein Standpunkt gründet sich auf die bei ihm eingegangene Einzelbeschwerden und Erfahrungsberichte, Anhörungen, verschiedene

Arbeiten und vergleichende Rechtsstudien, die in internationaler Zusammenarbeit erstellt wurden.

Drei Kernpunkte zeichnen sich ab: Objektivierung der Auswahlkriterien bei der Personenkontrolle; Unterrichtung der kontrollierten Person über die Gründe der Kontrolle; Einführung von Rückverfolgbarkeitssystemen, die eine Bewertung des Nutzens der Personenkontrollen und der Art und Weise ermöglichen, in der sie durchgeführt werden.

Die Erhebung des Bürgerbeauftragten über den Zugang zu Rechten im Jahr 2016 stellte im Kapitel über die Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung heraus, dass in den vorausgehenden fünf Jahren nur ein geringer Teil der Bevölkerung von Personenkontrollen betroffen war, dieser jedoch in massiver Form. So gaben 84 % der befragten Personen an, nicht kontrolliert worden zu sein (90 % der Frauen und 77 % der Männer). Allerdings gaben 40 % der Jugendlichen (18-24 Jahre) an, kontrolliert worden zu sein, wobei in dieser Gruppe 80 % der Männer, die als Schwarze oder Araber wahrgenommen werden, von Kontrollen berichten. Diese Daten heben den diskriminierenden Aspekt mancher Kontrollen hervor, die sich nur negativ auf die Wahrnehmung der Ordnungskräfte in der Bevölkerung auswirken können.

Im Rahmen eines Rechtsstreits bezüglich der Haftung des Staates leistete der Bürgerbeauftragte durch seine Stellungnahmen vor dem Zivilgericht der ersten Instanz in Paris, dem Berufungsgericht und dem Kassationshof einen Beitrag zur Änderung der Regeln für die Beweisaufnahme bei Feststellung von Diskriminierung bei Kontrollen und somit zur Erleichterung einer Entschädigung der Opfer (Entscheidungen 2015-021, 2016-132 und 2018-257).

## **Rechte der Menschen bei Demonstrationen**

In seiner Stellungnahme 19-02 zum Gesetzesentwurf „im Hinblick auf die Vorbeugung von Gewalt bei Demonstrationen und Bestrafung der Urheber“, der in das Gesetz Nr. 2019-290 vom 10. April 2019 „zur Stärkung und Gewährleistung der öffentlichen Ordnung bei Demonstrationen“ überführt wurde, äußerte sich der Bürgerbeauftragte besorgt über die

Bestimmungen, die es den Präfekten erlauben, innerhalb des Bereichs von Demonstrationen und in deren Umfeld Durchsuchungen und Abtastungen anzuordnen.

In Anbetracht der erheblichen Kontrollmittel, über die die Sicherheitskräfte bereits verfügen, bergen diese neuen Maßnahmen im Rahmen des Notstands seiner Meinung nach Risiken für Diskriminierung, zusätzliche Spannungen zwischen Ordnungskräften und Demonstranten und die Entfaltung einer auf Demonstrationsteilnehmer abschreckenden Wirkung, insbesondere aufgrund der Unverhältnismäßigkeit zwischen der den Verwaltungsbehörden anvertrauten Durchsetzungsbefugnis und der Art und Schwere der Bedrohung.

Die Warnung des Bürgerbeauftragten wurde von der Nationalversammlung vernommen, die daraufhin das geplante Instrument änderte und die vorgesehenen verwaltungstechnischen Modalitäten durch ein gerichtliches Verfahren ersetzte, das mehr Rücksicht auf die persönlichen Freiheiten nimmt.

Um zu verhindern, dass dieser Text eine unverhältnismäßige Beschneidung der Bewegungsfreiheit und des kollektiven Rechts, frei seine Meinung, seine Gedanken und Ansichten zu äußern, nach sich zieht, auf die sich das Demonstrationsrecht gründet, legte der Bürgerbeauftragte dem Verfassungsrat 2019 zum ersten Mal seine Stellungnahme vor (Entscheidung 2019-086). Er zeigt sich erfreut, dass der Verfassungsrat den Artikel, der es den Verwaltungsbehörden erlaubte, einer Person die Teilnahme an einer Demonstration im öffentlichen Raum zu untersagen, als verfassungswidrig erklärte (Entscheidung 2019-780 DC vom 4. April 2019).

Der Bürgerbeauftragte hat mehrfach seinen Standpunkt bezüglich der Erfüllung der Schutzpflicht der körperlichen Unversehrtheit vertreten, sowohl gegenüber Personen, die an einer Demonstration teilnehmen, als auch gegenüber den Sicherheitskräften. Dieser Schutz ist eine berufsethische Verpflichtung und es sollte daran erinnert werden, dass sich diese Schutzpflicht auch auf die Ordnungskräfte erstreckt. Die Verhaltensregeln sehen vor, dass der Dienstvorgesetzte ständig über die Wahrung der körperlichen Unversehrtheit seiner Untergebenen wacht (R. 434-6 des Gesetzbuchs für innere Sicherheit (CSI)).

Ferner hat der Bürgerbeauftragte, wie bereits wiederholt seit mehreren Jahren, seine Empfehlung ausgesprochen, den Einsatz verschiedener Waffen, die er im Rahmen von Einsätzen zur Aufrechterhaltung der Ordnung als ungeeignet erachtet, zurückzuziehen oder zumindest einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Diese Empfehlung wurde ausgesprochen für die Granate OF-F1 nach dem Tod einer Person in Sivens (Entscheidung 2016-109) und für die Gummischrotgranate („Grenade à Main de Désencerclement“, GMD) (Entscheidung 2019-165). Darüber hinaus legte er im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes dem Staatsrat seine Stellungnahme zum Einsatz von Verteidigungsgeschossen im Rahmen von Demonstrationen vor (Entscheidung 2019-029). Er erließ eine Entscheidung (2019-263) im Hinblick auf die Umstände, unter denen ein junger Demonstrant 2016 in Rennes durch ein

Verteidigungsgeschoss („Lanceur de Balles de Défense“, LBD) schwer verletzt wurde und wurde von 45 Personen befasst, die angaben, im Rahmen von Demonstrationen, die seit Beginn der sogenannten „Gelbwestenbewegung“ abgehalten wurden, Verletzungen durch Verteidigungsgeschosse (LBD) davongetragen zu haben.

In diesem Zusammenhang nahm er die Ankündigung des Innenministers vom 26. Januar 2020 zur Kenntnis, die bisher bei Einsätzen im Rahmen der Aufrechterhaltung der Ordnung verwendete Explosionsgranate GLI-F4 zurückzuziehen.

Der Bürgerbeauftragte bedauert allerdings, dass diese in Zukunft durch eine andere Granate, das Modell GM2L ersetzt wird, die in ähnlicher Weise angewendet wird, jedoch keinen Sprengstoff enthält und keine Stoßwellen auslöst.

## **Ärztliche Untersuchung von Minderjährigen in Polizeigewahrsam**

Aus den Bestimmungen von Artikel 4 der Verordnung vom 2. Februar 1945 ergab sich, dass „wenn ein Minderjähriger im Alter von über sechzehn Jahren in Polizeigewahrsam genommen wird, dessen gesetzliche Vertreter über ihr Recht in Kenntnis gesetzt werden, eine ärztliche Untersuchung zu verlangen, wenn sie in Anwendung von Teil II dieses Artikels über die Ingewahrsamnahme informiert werden. (...)“

Bei seiner Anhörung durch die Informationsstelle für Jugendstrafrecht der Nationalversammlung im Oktober 2018 empfahl der Bürgerbeauftragte, dass „jedem Minderjährigen zwischen 13 und 18 Jahren, der in Gewahrsam genommen wird, zwingend eine ärztliche Untersuchung zuteilwerden sollte (und nicht nur Minderjährigen unter 16 Jahren).“

Der Artikel 94 des Gesetzes vom 23. März 2019 zur Planung 2018-2022 und die Reform der Justiz ermöglichte durch eine Änderung von Artikel 4 der Verordnung vom 2. Februar 1945, der nun vorsieht, dass neben den gesetzlichen Vertretern des Minderjährigen auch „der Anwalt des Minderjährigen beantragen kann, dass dieser einer ärztlichen Untersuchung unterzogen wird“, einen ersten Fortschritt.

Der Bürgerbeauftragte äußert sich sehr erfreut über diesen Fortschritt, bedauert jedoch, dass die ärztliche Untersuchung Minderjähriger im Alter von 16 bis 18 Jahren in Polizeigewahrsam noch immer nicht systematisch vorgesehen ist.

Der Entwurf des Gesetzbuchs für Jugendstrafrecht (Artikel L. 412-8) bleibt ebenfalls auf halbem Weg stehen mit der Bestimmung, dass: „Zu Beginn des Polizeigewahrsams eines Minderjährigen unter 16 Jahren der Staatsanwalt der Republik oder der Untersuchungsrichter einen Arzt benennt, der den Minderjährigen unter den in Artikel 63-3 der Strafprozessordnung vorgesehenen Bedingungen untersucht. Wenn ein Minderjähriger im Alter von mindestens sechzehn Jahren in Gewahrsam genommen wird, so wird er über sein Recht gemäß Artikel 63-3 der Strafprozessordnung informiert, eine ärztliche Untersuchung zu verlangen. Seine gesetzlichen Vertreter werden über ihr Recht in Kenntnis gesetzt, bei Unterrichtung über die Ingewahrsamnahme eine ärztliche Untersuchung zu verlangen. Der Anwalt des Minderjährigen kann ebenfalls verlangen, dass dieser einer medizinischen Untersuchung unterzogen wird.“

2019 sprach der Bürgerbeauftragte in seiner Entscheidung 2019-172 und in seiner Stellungnahme gegenüber dem Parlament (Stellungnahme 19-14) die Empfehlung aus, einen Schritt weiterzugehen und vorzusehen, dass jedem Minderjährigen im Alter von 13 bis 18 Jahren, der in Gewahrsam genommen wurde, in ständiger Berücksichtigung des Kindeswohls zwingend eine ärztliche Untersuchung zuteilwird.



5. Seminar des IPCAN-Netzwerks über die Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung in Paris, Oktober 2019 | © Jean-Bernard Vernier/JBV News

## Beziehungen des Bürgerbeauftragten mit internationalen Partnern

Im Bestreben, seine Praktiken und Analysen den Arbeitsweisen und Ergebnissen entsprechender Stellen im Ausland gegenüberzustellen, hat der Bürgerbeauftragte die Tätigkeiten des 2012 geschaffenen Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN), in dem rund zehn internationale Vertreter vereint sind, die sich im Rahmen jährlicher Seminare in Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen mit Verhaltensregeln im Sicherheitsbereich befassen, aktiv weiterentwickelt.

2019 veranstaltete er in Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) in Paris das 5. Seminar des Netzwerks unter dem Leitsatz „Die Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung: Herausforderungen und Praxis“, bei dem mehr als 150 Experten zusammentrafen. Diese Begegnung verfolgte das Ziel, für mehrere europäische Länder zu analysieren, zu welchem Zeitpunkt Interaktionen zwischen Polizei und Bevölkerung auftreten und die Situationen zu identifizieren, die zu Spannungen führen können.

Auch wenn neueren Erhebungen zufolge, darunter Umfragen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) oder von EUROSTAT, bei der Bevölkerung in den Ländern der Europäischen Union ein hohes Maß an Vertrauen gegenüber der Polizei besteht, schwankt dieses Vertrauen von einem Land zum nächsten stark – zwischen 45 % (in Rumänien) und 93 % (in Finnland) – und nimmt bei Personen, die Opfer von Verstößen gegen die Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte, von Diskriminierungen oder Gewalt seitens der Ordnungskräfte wurden, erheblich ab.

Das Seminar beschäftigte sich mit Fragen im Hinblick auf Personenkontrollen und diskriminierendes Profiling, einschließlich algorithmisiertem Profiling, auf die Verwaltung öffentlicher Demonstrationen, aber auch auf die Aufnahme und den Schutz von Opfern und hilfsbedürftigen Gruppen. Das Seminar bot Raum für den Dialog über in dieser Hinsicht angewendete Praktiken und durchgeführte Versuchsprogramme, auf die in einem nächsten Bericht näher eingegangen werden soll. Die Ergebnisse der Erhebungen der FRA (und insbesondere die Ergebnisse von EU-MIDIS) zeigen einen kontinuierlichen Anstieg der Personenkontrollen gegenüber bestimmten Gruppen.



## d. Kampf gegen Diskriminierungen: eine Priorität, die es wiederzufinden gilt

Ausgehend von der Feststellung, dass die Diskriminierungen im Laufe der Jahre nicht abnehmen, sondern vielmehr bestehen bleiben oder sogar zunehmen und alle Bereiche des Alltagslebens durchdringen (Beschäftigung, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Beziehungen mit öffentlichen Diensten usw.), kann der Bürgerbeauftragte das Fehlen einer entschlossenen und zielgerichteten staatlichen Politik, die diesen Diskriminierungen vorbeugt und sie bekämpft, nur zutiefst bedauern.

Gegen Diskriminierungen zu kämpfen bedeutet, sich für das Recht jeder und jedes Einzelnen auf gleiche Menschenwürde und für die Stärkung unserer Republik einzusetzen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Beschäftigung, das Gehalt, die berufliche Laufbahn, die Rentenansprüche, der Zugang zu Wohnraum, zu den öffentlichen Diensten oder zu Freizeitaktivitäten durch individuelle oder systembedingte Ungleichheiten bestimmt werden, die auf die Herkunft, das Geschlecht, das Alter, eine Behinderung oder auch die Staatsangehörigkeit zurückgehen. Ebenfalls nicht hinnehmbar ist, dass die Spaltung der französischen Gesellschaft gegenüber bestimmten Personen ihren Ausdruck in Gewalt und Belästigung aus Gründen der Religion, der Herkunft oder der angenommenen sexuellen Orientierung findet, ohne dass der Staat sich die Pflicht auferlegt, konkret einzuschreiten und die für die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen Gewalt und Diskriminierung eingesetzten Mittel neu zu beurteilen.

### **Im privaten und öffentlichen Beschäftigungssektor Fortbestand von Diskriminierungen aufgrund von Behinderung**

Das Gesetz Nr. 83-634 vom 13. Juli 1983 über die Rechte und Pflichten von Beamten gesteht insbesondere jeder Person das Recht zu, keine Benachteiligungen aufgrund ihrer Behinderung zu erfahren. Die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, verpflichtet den Arbeitgeber, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, die es einem Mitarbeiter, dessen

Behinderung nicht als unvereinbar erklärt wurde, ermöglichen, die betreffende Beschäftigung zu ergreifen, auszuüben und beruflich voranzukommen.

Allerdings musste der Bürgerbeauftragte während seiner gesamten Amtszeit beobachten, dass die Behinderung bei den Gründen, aus denen er im Hinblick auf Beschäftigung im öffentlichen Dienst befasst wurde, an erster Stelle steht.

Was die berufliche Laufbahn angeht, erinnerte der Bürgerbeauftragte in seiner Entscheidung vom 26. Februar 2019 (2019-056) daran, dass es eine Diskriminierung darstellt, die Zulagen eines Mitarbeiters unter Berücksichtigung der angemessenen Vorkehrungen zu mindern, die zur Erhaltung des Arbeitsplatzes eines behinderten Arbeitnehmers getroffen wurden. Das Verwaltungsgericht folgte der Stellungnahme des Bürgerbeauftragten und verhängte eine Sanktion gegen die betreffende Verwaltung.

Nach Befassung in einem Fall diskriminierender Belästigung aufgrund einer Behinderung sprach der Bürgerbeauftragte einer öffentlichen Einrichtung gegenüber mehrere allgemeine Empfehlungen aus, die auf eine Verbesserung der Kenntnis der Rechte von Menschen mit Behinderung durch das Angebot von Fortbildungen für das Personal und die Einrichtung eines Verfahrens zur Erfassung und Bearbeitung von Hinweisen auf diskriminierende Belästigung abzielen (Entscheidung 2019-254).

2019 stellt der Bürgerbeauftragte gewisse Fortschritte fest. In diesem Sinne forderte eine Verwaltungsbehörde, die wiederholt auf Grundlage des Kriteriums der Behinderung in Frage gestellt wurde, nicht nur ihre Außenstellen auf, die Einstellungsverfahren für Menschen mit Behinderung zu überarbeiten, sondern beantragte darüber hinaus die Intervention der Institution in den fraglichen Abteilungen, um einer Fortsetzung der früheren Praktiken entgegenzuwirken.

Ferner leitete der Staat Überlegungen zur Rückerstattung von Kosten ein, die für Menschen mit Behinderung im Rahmen von Vorkehrungen



# **Diskriminierung gegenüber Personen mit chronischen Erkrankungen**

Der Bürgerbeauftragte äußerte sich über einen Gesetzesentwurf, der darauf abzielt, Personen mit Diabetes einen verbesserten Zugang zu bestimmten Berufen zu ermöglichen. Angesichts der regelmäßigen Befassung mit Diskriminierungen von Personen mit chronischen Erkrankungen beim Beschäftigungszugang, empfiehlt er insbesondere:

- den Gesetzesentwurf auf alle Personen mit chronischen Krankheiten auszuweiten, unter anderem Diabetes, HIV, Krebs usw.
- alle Texte zu erfassen, die den von diesen Erkrankungen betroffenen Personen den Zugang zu bestimmten Berufen untersagen.
- *in concreto* und unter Berücksichtigung der therapeutischen und technologischen Entwicklungen die Eignung jeder einzelnen Person zu beurteilen, einer Beschäftigung nachzugehen.

Der am 30. Januar in erster Lesung von der Nationalversammlung einstimmig verabschiedete Gesetzesentwurf ist weitgehend deckungsgleich mit den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten. Der ursprünglich nur auf Personen mit Diabetes beschränkte Gesetzesentwurf wurde ausgeweitet und bezieht nun alle chronischen Erkrankungen ein.

bei Auswahlverfahren und Prüfungen durch den Besuch bei einem bestellten Arzt anfallen (RA-2019-083 vom 24. Juni 2019). Auch zeigte sich der Staat gegenüber Vergleichsvereinbarungen aufgeschlossen, die insbesondere dann zum Tragen kamen, wenn sich die Vorkehrungen im Hinblick auf den Ablauf der Auswahlverfahren, obgleich diese gesetzlich vorgeschrieben sind, als unzureichend erwiesen.

Im Privatsektor hatte der Bürgerbeauftragte mehrfach Anlass, die Arbeitgeber an die Einhaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen in allen Phasen des Berufslebens (Zugang zur Beschäftigung, berufliche Entwicklung, Beendigung des Arbeitsverhältnisses usw.) zu erinnern. In seiner Entscheidung 2019-029 empfahl er einem Arbeitgeber, den von einem Arbeitnehmer erlittenen Schaden zu ersetzen, dessen Probezeit auslief und nicht verlängert wurde, nachdem er nur zwei Wochen zuvor das für die Anpassung seines Arbeitsplatzes erforderliche Material vollständig erhalten hatte. Die vom Arbeitsmediziner empfohlenen Anpassungen, die es dem Arbeitnehmer ermöglichen sollten, seine Tätigkeit auszuüben, waren nicht rechtzeitig vorgenommen worden. Ungeachtet der fehlenden Anpassungen und damit ungeachtet der Unmöglichkeit, die Arbeit

auszuführen, wurde der Abbruch der Probezeit mit dem Vorwurf unzureichender fachlicher Leistung begründet.

## **Zwei Rahmenentscheidungen: über Diskriminierungen aufgrund der äußeren Erscheinung und aufgrund der Gewerkschaftszugehörigkeit**

Das Recht auf Nichtdiskriminierung setzt an Konzepten und Mechanismen an, die Traditionen, die Identität und Werte in Frage stellen. Es betrifft jedes berufliche Umfeld.

Zur Unterstützung der Weiterentwicklung der Praktiken und zur Durchsetzung dieser Verpflichtung verabschiedet der Bürgerbeauftragte Rahmenentscheidungen, die sich an alle Akteure eines betroffenen Sektors richten, in denen er den Rechtsrahmen in Erinnerung ruft und ausführlich auf dessen Umsetzung eingeht.

Nach Befassung mit Beschwerden über Diskriminierungen bei der Beschäftigung, die sich auf die äußere Erscheinung gründen, aber gleichzeitig Aufschluss über Diskriminierungen aufgrund der Herkunft, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, der

Behinderung, der Religion oder der Ansichten geben, verabschiedete der Bürgerbeauftragte die Rahmenentscheidung 2019-205, in der er die Arbeitgeber im privaten wie öffentlichen Sektor auf die anwendbaren Grundsätze und bewährte Praxis hinwies.

Die Berücksichtigung der äußeren Erscheinung ist ein komplexes und insofern nur schwer zu fassendes Thema für Arbeitgeber, als hierbei Einflussfaktoren wie unbewusste kognitive Verzerrungen und variierenden soziale Normen eine Rolle spielen. Manche Personalverantwortliche sind sogar der Ansicht, dass das Erscheinungsbild, da es die soziale Identität widerspiegelt, im Rahmen des Einstellungsverfahrens aussagekräftige Informationselemente liefert und haben weniger Vorbehalte, Bewerber auf Grundlage dieser Kriterien auszuschließen.

Die Rahmenentscheidung umfasst fünf Anhänge, die auf Adipositas und Übergewicht, Kleidung, Bärte, Frisuren sowie Tätowierungen und Piercings eingehen. Sie ruft das Verbot in Erinnerung, die äußere Erscheinung bei der Einstellung als Kriterium heranzuziehen und führt die möglichen Einschränkungen im Hinblick auf Kleidervorschriften und Repräsentationsregeln im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses sowie eventuelle Sanktionen, die vom Arbeitgeber bei Nichteinhaltung ergriffen werden können, näher aus. Zudem erinnert sie an das Verbot von diskriminierender Belästigung aufgrund der äußeren Erscheinung und die damit einhergehenden Sanktionen.

Zur Erleichterung der Umsetzung dieser Prinzipien empfiehlt der Bürgerbeauftragte allen Arbeitgebern im Privatsektor wie im öffentlichen Bereich, in einem schriftlichen Dokument (Geschäftsordnung, Arbeitsvertrag, Dienstmitteilung, Rundschreiben usw.) die in Verbindung mit der Beschäftigung und der Arbeitsplatzbeschreibung gegebenen Auflagen und Einschränkungen im Hinblick auf die äußere Erscheinung und Repräsentationsregeln festzuhalten, wobei in der Definition dieser Anforderungen stets das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben sollte. Ferner empfiehlt er, jeglicher Diskriminierung und jeglicher diskriminierenden Belästigung aufgrund der äußeren Erscheinung vorzubeugen und derartige Fälle wirksam zu sanktionieren.

Um in angebrachter Form auf die zahlreichen

Gesuche im Bereich der Diskriminierung aufgrund gewerkschaftlichen Engagements zu antworten, hat der Bürgerbeauftragte einen Leitfaden ausgearbeitet, der die Rechtsinstrumente und den bei der Analyse von gewerkschaftlichen Diskriminierungen bei Beschäftigung im Privatsektor anwendbaren Rahmen vorstellt.

Dieser als praktisches und pädagogisches Tool konzipierte Leitfaden zur einfacheren Erkennung und Belegung von Diskriminierungen innerhalb der beruflichen Laufbahn anhand der Panel-Methode geht auch gezielt auf die anwendbaren Texte und die geltende Rechtsprechung ein. Der Leitfaden wird den Personalvertretern und generell allen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt, die sich für Arbeitsrechte einsetzen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, sich gegen jede Form von Repressalien infolge ihres Engagements zu wappnen.

### **Diskriminierende Belästigung**

Seit 5 Jahren wirkt der Bürgerbeauftragte auf die Anerkennung der diskriminierenden Belästigung als eine Form der Diskriminierung am Arbeitsplatz hin, wobei es sich in diesem Zusammenhang um Gewalt, offene Zurückweisung oder Beeinträchtigung der moralischen Integrität durch den Dienstvorgesetzten, einen Kollegen oder eine Kollegengruppe handeln kann (Entscheidungen 2016-216, 2017-128, 2018-104).

Mit Unterstützung des Bürgerbeauftragten bildete sich in der Rechtsprechung das Konzept der Belästigung durch ein sexuell und/oder sexistisch beeinträchtigtes Arbeitsklima heraus (Entscheidung 2016-212, Berufungsgericht Orléans 07/02/2017 Nr. 15/02566). Das Opfer kann von nun an gegen ein ihm unerträglich gewordenen schädliches berufliches Umfeld geschützt werden, wenn es Provokationen oder obszönen Witzen ausgesetzt ist, auch wenn sich diese nicht direkt gegen die eigene Person richten.

2019 legte der Bürgerbeauftragte dem Berufungsgericht in Paris seine Stellungnahme in einem Fall vor, in dem der Mitarbeiter eines Großunternehmens Ziel rassistischer und antisemitischer Graffitis an den Wänden geworden war und in seiner Ablage verbrannte Suren aus dem Koran gefunden hatten, ohne

dass sein Arbeitgeber diese Tatbestände als ausreichend schwerwiegend erachtet hätte, um Maßnahmen zu ergreifen (Entscheidung 2019-041). Mit seiner Entscheidung vom 5. Dezember 2019 befand das Gericht, dass ein einmaliges Ereignis, in diesem Fall die verbrannten Suren aus dem Koran in der Ablage des Mitarbeiters,

auf Grundlage des Gesetzes vom 27. Mai 2008 eine diskriminierende Belästigung darstellen kann und bestätigte damit die Rechtsprechung, der zufolge ein einmaliges besonders verletzendes Verhalten ausreicht, um den Tatbestand einer diskriminierenden Belästigung festzustellen.

# **ILO – Barometer**

## **2019**

### **Erhebung über**

### **Diskriminierungen**

### **aufgrund**

### **gewerkschaftlichen**

### **Engagements:**

### **ein verbreitetes**

### **Phänomen,**

### **das stärkere**

### **Mobilisierung**

### **erfordert**

Seit mehr als 10 Jahren führen der Bürgerbeauftragte und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine jährliche bevölkerungsrepräsentative Erhebung über die Wahrnehmung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz durch.

Diskriminierungen bei der Anstellung und am Arbeitsplatz zählen zu den Prioritäten der ILO, die mehrere Instrumente zur Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung bei der Anstellung und am Arbeitsplatz vorgestellt hat.

Die Entscheidung, dieses 12. Barometer gewerkschaftlicher Diskriminierung zu widmen, geht auf einen Beitrag des Bürgerbeauftragten zur Stellungnahme des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrats („Conseil Economique, Social et Environnemental“, CESE) vom Juli 2017 zurück, die den Mangel an verfügbaren Daten herausstellte, die Rückschlüsse auf Diskriminierungen aufgrund gewerkschaftlichen Engagements erlaubten.

Die Gewerkschaften und die aktive Bevölkerung wurden über ihre Wahrnehmung des Phänomens der Diskriminierung als Zeuge oder gegebenenfalls als Opfer befragt, wobei der Erhebung eine repräsentative Stichprobe der aktiven Bevölkerung und eine repräsentative Stichprobe von Personen, die eine gewerkschaftliche Tätigkeit ausüben, zugrunde gelegt wurde. Der Fragebogen wurde an die acht im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat (CESE) vertretenen Gewerkschaftsorganisationen (CFDT, FO, CFTC, CGT, FSU, UNSA, CFE-CGC, Union syndicale solidaires) versendet und an alle Mitglieder dieser Organisationen verteilt.

Rund jede dritte berufstätige Person (29 %) und jede zweite gewerkschaftlich engagierte Person (52 %) ist der Ansicht, dass Diskriminierungen aufgrund gewerkschaftlicher Tätigkeit oft oder sehr oft auftreten, so dass sich sagen lässt, dass die gewerkschaftliche Diskriminierung am Arbeitsplatz als ein verbreitetes Phänomen wahrgenommen wird. Ein Drittel der befragten aktiven Bevölkerung vertritt die Auffassung, dass die Angst vor Repressalien seitens der Unternehmensleitung einen Faktor darstellt, der die meisten Arbeitnehmer davon abhält, sich gewerkschaftlich zu engagieren. Rund die Hälfte der gewerkschaftlich engagierten Personen gibt an, in ihrer beruflichen Laufbahn bereits aufgrund ihrer gewerkschaftlichen Tätigkeit diskriminiert worden zu sein.

# **Anstieg der Beschwerden in Bezug auf sexuelle Belästigung und sexistische Handlungen**

Die Verurteilung des Täters durch den Strafrichter erscheint zwar als notwendig, jedoch als unzureichend, um einem von sexueller Belästigung und sexistischen Handlungen geprägten Verhalten, das insbesondere in bestimmten Staatsorganen festzustellen ist, in denen Frauen stark in der Minderzahl sind, Einhaltung zu gebieten.

Die Hinweise auf sexuelle Belästigung seitens Staatsbediensteten, die zuvor sehr selten waren, verzeichnen in den vergangenen zwei Jahren einen signifikanten Anstieg: Nach 1 oder 2 Befassungen pro Jahr bis 2017 stieg die Anzahl an Beschwerden im Jahr 2019 auf 15 an.

Trotz der Intensivierung von öffentlichen Aktionen und Leitlinien der Regierung, mit denen Arbeitgeber im öffentlichen Bereich

aufgefordert werden, den Grundsatz der „Nulltoleranz“ anzuwenden, bleibt das Ergebnis allzu oft das gleiche, nämlich eine unzureichende Berücksichtigung der Meldungen seitens der Mitarbeiter durch die Vorgesetzten: Keine oder unvollständige Nachforschungen, Verweigerung eines Dienstschutzes, Weigerung, die Handlungen als sexuelle Belästigung zu bezeichnen und keine Disziplinarstrafen, weder für die betreffenden Täter noch für die Vorgesetzten, die den Tatbestand deckten.

Der Bürgerbeauftragte sprach in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Neugestaltung des öffentlichen Dienstes (Stellungnahme 19-07) die Empfehlung aus, besser zu informieren und besser gegen sexuelle Belästigung und sexistische Handlungen vorzugehen. Er empfiehlt den Arbeitgebern im öffentlichen Bereich, ihrer Verantwortung im Hinblick auf die Vorbeugung von sexueller Belästigung oder sexistischen Handlungen, aber auch im Hinblick auf den Schutz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Opfer dieser Verhaltensweisen wurden, stärker gerecht zu werden.

Die Abteilungen des Bürgerbeauftragten wirkten darüber hinaus an der Erstellung von Werkzeugen für den öffentlichen Dienst (Merkblätter zur Sensibilisierung der Abteilung für Frauenrechte) sowie für das Gesundheitswesen (MOOC) mit.

## **Systembedingte Diskriminierung**

Die systembedingte Diskriminierung beruht auf der Funktionsweise und den Mechanismen einer gegebenen Gesellschaft (beispielsweise am Arbeitsplatz), aus deren Ungleichheiten des sozialen und kulturellen Systems eine Ansammlung nachteiliger Regeln erwächst.

Es ist dringend notwendig, diesen Begriff in Frankreich zu berücksichtigen. In bestehenden Organisationssystemen verankerte diskriminierende Praktiken sind häufig noch immer verinnerlicht und werden, da sie von den Opfern selten angeprangert werden, nur selten sanktioniert.

Hoher Symbolwert kommt in diesem Zusammenhang dem Fall der marokkanischen Eisenbahner (die sogenannten „Chibanis“) zu, die im Vergleich zu ihren Kollegen, die mit einem vorteilhafteren Status eingestellt wurden, eine benachteiligende Behandlung erfuhren und deren berufliche Laufbahn aus diesem Grund und durch die Einschränkungen, die sie aufgrund dieser Arbeitsverhältnisse hinnehmen mussten, beeinträchtigt wurde (siehe Entscheidung 2016-188 und Entscheidung des Berufungsgerichts in Paris vom 31. Januar 2018 Nr. 15/11388). Dieser Fall bewirkte bei der Rechtsprechung einen Bewusstseinswandel in Bezug auf die Relevanz des Begriffs der systembedingten Diskriminierung bei der Herangehensweise an Systeme, die Diskriminierungen erzeugen.

2019 untersuchte der Bürgerbeauftragte die Situation von 25 Arbeitern aus Mali, die sich illegal im Land aufhielten und im Bauwesen arbeiteten. Im Anschluss legte er seine Feststellungen (Entscheidung 2019-108) vor, die aufzeigten, welche Diskriminierungen sich aus einer rassistischen Arbeitsorganisation ergeben, die die Arbeiten auf der Baustelle in Abhängigkeit von der tatsächlichen oder angenommenen Herkunft des Einzelnen hierarchisch strukturiert, wobei die Arbeiter als austauschbar betrachtet werden und keine eigene Identität haben. Die Gruppe der Beschwerdeführer war kontinuierlich den härtesten und gefährlichsten Arbeiten zugeteilt, nämlich den Abbrucharbeiten, wobei ihnen keine Schutzausrüstung zur Verfügung stand. Das Urteil des Arbeitsgerichts in Paris vom 17. Dezember 2019 folgte der Analyse des Bürgerbeauftragten und schloss auf das Vorliegen einer systembedingten rassistischen Diskriminierung.

Die Möglichkeit einer neuen gerichtlichen Antwort im Hinblick auf eine Beendigung und Wiedergutmachung derartiger kollektiver Diskriminierungen trat in Frankreich mit der Einführung der Gruppenklage durch das Gesetz Nr. 2016-1547 vom 18. November 2016 zur Modernisierung der Justiz im 21. Jahrhundert zutage. Dieses Instrument, das Gewerkschaften und Vereinen bei Diskriminierungsklagen vor Zivil- und Verwaltungsgerichten offen steht, schafft neue Perspektiven und Möglichkeiten, den systemischen Charakter von Diskriminierungen sichtbar zu machen und die Wirkung des Rechtswegs zu verstärken.

Der Bürgerbeauftragte legte dem Zivilgericht der ersten Instanz in Paris im Rahmen der ersten Verhandlung einer Gruppenklage wegen Diskriminierung bezüglich der systembedingten gewerkschaftlichen Diskriminierung im Hinblick auf die Entwicklung der beruflichen Laufbahn von Personalvertretern in einem großen Industriekonzern seine Stellungnahme vor.

Ein weiteres Beispiel betrifft Personen mit Behinderung, die in einer Einrichtung zur Heranführung von Behinderten an das

Erwerbsleben (ESAT) arbeiten und in Bezug auf die Vergütung nicht den gleichen Schutz genießen wie andere Arbeitnehmer. Mangels ausreichender Rahmenrichtlinien bleibt die ihnen ausgezahlte garantierte Mindestvergütung dem Gutdünken der Einrichtung (ESAT) überlassen. Damit stellt sie eine wirtschaftliche Anpassungsvariable dar, was sich in einer erheblichen Minderung der Vergütung der behinderten Arbeitnehmer niederschlagen kann (Entscheidung 2019-220).

### **Recht auf Aufenthalt und auf Nichtdiskriminierung der europäischen Arbeitnehmer**

Der Bürgerbeauftragte wurde von der Regierung als Gleichbehandlungsstelle für Frankreich benannt, mit der Aufgabe, in Einklang mit Artikel 4 der Richtlinie 2014/54/EU die Gleichbehandlung zu fördern und europäische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen zu unterstützen.

Nach Befassung mit mehreren Beschwerden, die klar vor Augen führen, dass die Präfekturen oder die Sozialleistungsträger eine allzu enge Auslegung des Begriffs der abhängigen Erwerbstätigkeit, die eine Aufenthaltsberechtigung begründet, entwickeln, gelangte er zu der Auffassung, dass diese Praxis das Recht auf Aufenthalt und auf Nichtdiskriminierung der europäischen Arbeitnehmer verletzt, das durch die Richtlinie 2004/38/EG und die erweiterte Auslegung des EuGH gewährt wird.

In diesem Sinne empfahl er den betreffenden Sozialleistungsträgern, ihre Auslegung der Bedingung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts von EU-Bürgern, die weniger als 60 Stunden pro Woche einer Erwerbstätigkeit nachgehen, zu ändern (Entscheidung 2019-080) und legte den mit Einzelklagen befassten Gerichten seine Stellungnahme vor (Entscheidungen 2019-031 und 2019-280).



# Was sich dank des Bürgerbeauftragten geändert hat

## Schaffung der Gruppenklage und Harmonisierung des Schutzes gegen Diskriminierungen laut Gesetz vom 27. Mai 2008

Das Gesetz Nr. 2016-1547 vom 18. November 2016 zur Modernisierung der Justiz im 21. Jahrhundert führte die Gruppenklage wegen Diskriminierung ein.

Seit 2013 sprach der Bürgerbeauftragte seine Empfehlung aus, ein solches Gerichtsverfahren einzuführen, das es erlaubt, die Gerichte mit Fällen systembedingter und kollektiver Diskriminierungen zu befassen, um diesen ein Ende zu setzen. Er wirkte an den parlamentarischen Arbeiten mit, die in das Gesetz von 2016 mündeten und sprach in seinen Stellungnahmen 13-10, 15-13, 15-23 und 16-10 die Empfehlung aus, die Zugänglichkeit und Wirksamkeit dieses neuen Rechtsbehelfs zu gewährleisten.

Der Bürgerbeauftragte sprach sich für eine Harmonisierung dieses Instruments der Gruppenklage im Rahmen der Beschäftigung aus, um einen Einsatz im privaten wie im öffentlichen Sektor zu ermöglichen, von der Anstellung bis hin zum Renteneintritt, und gleichzeitig sicherzustellen, dass auch Arbeitssuchende, denen kein gewerkschaftlicher Vermittler zur Verfügung steht, von Vereinen unterstützt werden können.

## Was noch zu tun bleibt

Das Gesetz zur Modernisierung der Justiz im 21. Jahrhundert spricht die Rolle des Richters nur in sehr groben Zügen an und liefert keine näheren Einzelheiten zu seiner Amtsausübung in der ersten Phase der Gruppenklage, die darin besteht, über die Wesentlichkeit der kollektiven Verfehlung, die dem beklagten Arbeitgeber zur Last gelegt wird, zu befinden.

In seinen Stellungnahmen gegenüber dem Parlament hatte der Bürgerbeauftragte die Lücken des Textes in Bezug auf Hinweise zum Verfahren hervorgehoben, die auf die Besonderheit des Gerichtsverfahrens eingehen.

Es wäre vorteilhaft, wenn die Texte die Organisation dieses Verfahrens und den Beitrag der Experten näher ausführten, insbesondere im Hinblick auf die

Beibringung systemischer Beweise und korrektive Maßnahmen der Personalabteilungen, die zur Unterstützung herangezogen werden sollten, um ihm die Erfüllung dieser ihm neu zugeteilten Rolle zu ermöglichen.

Darüber hinaus sieht das Gesetz, um den Zugang zu diesem Instrument zu filtern und dem Instrument in Verhandlungen eine Hebelwirkung zu verleihen, vor, dass nur Gewerkschaften und Vereine eine Gruppenklage anstrengen können, wobei letzteren dieser Weg im Hinblick auf die Beschäftigung nur in Fällen offensteht, in denen die Anstellung oder ein Praktikum verweigert wurde. Nach mehr als dreijähriger Anwendung lässt sich beobachten, dass nur Gruppen, die im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Anliegen stehen, das Instrument der Gruppenklage eingesetzt haben. Es wurde kein Rechtsbehelf gegen Diskriminierung bei dem Zugang zu Gütern und Dienstleistungen eingelegt. Im Hinblick auf die Beschäftigung fällt es den Gewerkschaften, wenngleich sie in Bezug auf gewerkschaftliche Diskriminierung aktiv wurden, schwer, rechtliche Schritte im Hinblick auf die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts einzuleiten und sie haben nicht die Absicht dieses Instrument für andere Arten der Diskriminierung, sei es aufgrund der sexuellen Orientierung, der Herkunft oder von Behinderung zu nutzen, wenngleich diese weiterhin ihre Auswüchse zeigen.

Der Bürgerbeauftragte hatte bereits Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass ein solcher Filter möglicherweise seine Wirkung verfehlt und zudem ein erhebliches Risiko darstellt, dass das Instrument nicht genutzt wird. Er weist nochmals darauf hin, dass eine erneute Prüfung der Möglichkeit, die Gruppenklage wegen Diskriminierung auf breiter Ebene zugänglich zu machen, geboten wäre. Bleibt zu bemerken, dass die Gruppenklage ein sehr schwerfälliges Verfahren ist. Nach mehr als drei Jahren hält sich die Anzahl der eingelassenen Verfahren in allzu engen Grenzen, was seinen Grund darin findet, dass das Instrument für die Akteure eine zu geringe Lesbarkeit besitzt und vor allem sehr kostspielig ist. Im Hinblick auf die Diskriminierung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen ist dem Bürgerbeauftragten kein Fall bekannt, in dem eine Gruppenklage eingeleitet worden wäre. Die Möglichkeit, dass Vereine die erforderlichen technischen und finanziellen Mittel mobilisieren, um eine derartige Klage zu starten, scheint eher unwahrscheinlich. Eventuell wäre die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von Gruppenklagen denkbar, der unter Umständen durch vom Gericht verhängte Zivilstrafen oder durch besondere Gerichtskosten gedeckt werden könnte. In dieser Hinsicht scheint das in Quebec bestehende Modell eines Hilfsfonds für Sammelklagen interessante Denkansätze zu liefern.



Besuch der Mitarbeiter des Bürgerbeauftragten in Angers, Oktober 2019 | © Regine Lemarchand

## **Beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen**

### **Alterskriterium beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen**

Wenngleich sich mehr als die Hälfte der Beschwerden auf die Beschäftigung bezieht, wurzelt ein Teil der diskriminierenden Praktiken auch in ungleichem Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang wurde der Bürgerbeauftragte mit Beschwerden über Preisunterschiede auf Grundlage des Alters befasst. Er befragte die Beschuldigten, auf welcher Grundlage diese Preisunterschiede beruhten und erläuterte die Bestimmungen des Rechts auf Nichtdiskriminierung, die zur Begründung ungleicher Behandlung den Nachweis verlangen, dass dadurch ein rechtmäßiges Ziel verfolgt wird und zur Erreichung dieses Ziels ein verhältnismäßiges Mittel zum Einsatz kommt.

Durch den Dialog und unter Vorbringung der genannten rechtlichen Argumente in diesem Rahmen erreichte der Bürgerbeauftragte, dass

der von einer Hochschule von Studenten über 30 Jahren geforderte höhere Studiengebührensatz, die Preisunterschiede für den Eintritt in einem Stadttheater und die Altersgrenzen für die Teilnahme an einem Szenarien-Wettbewerb aufgehoben wurden.

### **Technische Schwierigkeiten der öffentlichen Dienste als Deckmantel für diskriminierende Praktiken**

Technische Schwierigkeiten, denen die öffentlichen Dienste hin und wieder gegenüberstehen, können unter Umständen für Diskriminierung verantwortlich sein, wie dies beispielsweise bei der Ablehnung verschiedener Sozialversicherungsträger, ausländische Bankverbindungen aufzunehmen, der Fall ist. All diese Verwaltungsstellen haben ihre Verpflichtung eingeräumt, die Leistungen auf Bankkonten auszuführen, die bei einer innerhalb des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums, also innerhalb des SEPA-Raums („Single Euro Payments Area“) ansässigen Bank eingerichtet wurden. Diese dem Anschein nach unbedeutende Verpflichtung zwingt die

Sachbearbeiter, deren IT-Tools nicht in der Lage sind, derartige Bankkundennachweise (RIB) aufzunehmen, zu umständlichen manuellen Eingriffen.

Diese Situation, die zu zahlreichen Ablehnungen führte, stellte somit den Zugang zu den sozialen Rechten in Frage und warf die Problematik einer Diskriminierung aufgrund der Bankverbindung des Leistungsempfängers auf. Wenngleich die nationalen Verwaltungsstellen gemäß den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten (Entscheidungen 2018-159 und 2018-315) ihre Netzwerke aufgefordert haben, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Schwierigkeiten entgegenzuwirken, bleiben Engpässe bestehen, insbesondere im Hinblick auf die Zahlungsfristen (Entscheidung 2019-063).

Umgekehrt kommt es auch vor, dass technische Schwierigkeiten vorgeschoben werden, um Diskriminierungen zu verbergen. Der Bürgerbeauftragte wird weiterhin von Begünstigten einer Beihilferegelung für die Übernahme von Gesundheitskosten (staatliche Gesundheitsfürsorge [AME], allgemeiner Zusatzkrankenschutz [CMU-C] und Beitragszuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung [ACS]) befasst, denen Behandlungen oder die Anwendung des Sachleistungssystems oder des kassenärztlichen Tarifs versagt wurden. Die von den betreffenden Fachkräften des Gesundheitswesens vorgebrachten Rechtfertigungen sind in erster Linie technischer Art: verwaltungstechnische Probleme, „Ausfall“ des Lesegeräts für Gesundheitskarten (Carte Vitale) usw. Diese oftmals recht fadenscheinigen Gründe sind nicht geeignet, die Ablehnung von Behandlungen zu rechtfertigen, die eine Diskriminierung aufgrund wirtschaftlicher Bedürftigkeit darstellt (Entscheidungen 2019-125 und 2018-281).

### **Intransparenz der Verwaltungsregeln als Ausgangspunkt für Diskriminierungen**

Die Intransparenz der für die Bearbeitung ihrer Anfrage geltenden Regeln ist einer der wichtigsten Faktoren für den diskriminierenden Umgang mit ausländischen Staatsangehörigen. Im Hinblick auf den Zugang zu sozialen Rechten wird diese Intransparenz durch die Praxis der Verwaltungsstellen aufrechterhalten, die Veröffentlichung von Leitlinien und

Rundschreiben einzuschränken. Dies gilt für die Alterssolidarbeihilfe (ASPA), das aktive Solidareinkommen (RSA), Familienleistungen und bis vor kurzem auch die Krankenversicherung.

Der 2019 veröffentlichte Bericht über die Grundrechte erkrankter ausländischer Menschen geht nochmals auf die Folgen der Reform des universellen Krankenversicherungsschutzes (PUMa) ein, die für zahlreiche Ausländer mit geregelter Aufenthaltsstatus erhebliche Einbußen in Bezug auf ihre Rechte festschrieb. So stellt der Bürgerbeauftragte beispielsweise fest, dass die Kontrollen bezüglich der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts im Rahmen des Zugangs zur Krankenversicherung sehr viel restriktiver gehandhabt werden als zuvor; dass Ausländern, die sich erst vor kurzem in Frankreich angesiedelt haben, ein Beitritt nicht immer möglich ist; und dass manche Ausländer, obgleich ihre Rechte bei vorübergehendem Verlust ihres Aufenthaltsrechts aufrechterhalten werden, keinen Zugang zum allgemeinen Zusatzkrankenschutz (CMU-C) haben.

In den beiden Jahren nach Einführung der einheitlichen Leistung wurden einige dieser vom Bürgerbeauftragten angezeigten negativen Auswirkungen durch Neuregelungen behoben. Die Veröffentlichung des Erlasses Nr. 2017-240 vom 24. Februar 2017 über die Kontrolle der Zugangsbedingungen zum universellen Krankenversicherungsschutz ermöglichte es, auch Familienangehörige, die einem Versicherten mit französischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit nachfolgen oder ihn begleiten, als Personenkategorie aufzunehmen, die von der Anforderung des vorausgehenden dreimonatigen Wohnsitzes als Voraussetzung für den Beitritt befreit ist. Die Verordnung vom 10. Mai 2017 enthält eine Aufstellung der Urkunden und Bescheinigungen, die die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts im Hinblick auf den Beitritt zur Sozialversicherung belegen, wirft jedoch im Zusammenhang mit der Bedingung des vorherigen Aufenthalts, die manche Personen erfüllen müssen, um beitreten zu können, neue Schwierigkeiten auf, da sie bestimmten Freistellungen zugunsten früherer volljähriger Anspruchsberechtigter die Wirksamkeit nimmt.

Ungeachtet dieser Änderungen, wurden die Schwierigkeiten nicht vollständig ausgeräumt. Gemäß den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten übermittelte die Direktion der Sozialversicherung der Nationalen Krankenkasse

# **Situationstest zur Ablehnung von Behandlungen aufgrund der Herkunft oder aufgrund wirtschaftlicher Bedürftigkeit**

Nach einem ersten Bericht, der 2014 veröffentlicht wurde, und verschiedenen weiteren Interventionen in regelmäßigen Zeitabständen blickt der Bürgerbeauftragte weiterhin mit Besorgnis auf den Fortbestand von diskriminierenden Behandlungsablehnungen. Im Dezember lancierte er daher in Zusammenarbeit mit dem Fonds CMU-C für allgemeinen Zusatzkrankenschutz eine Projektausschreibung zur Durchführung von Simulationstests im Hinblick auf Behandlungsablehnungen. Die von Februar bis April 2019 anberaumte Studie, die in diesem Projekt erstmalig auf nationaler Ebene durchgeführt wurde, diente der Beurteilung diskriminierender Behandlungsablehnungen aufgrund der Herkunft oder aufgrund besonderer wirtschaftlicher Bedürftigkeit (Begünstigte des allgemeinen Zusatzkrankenschutzes (CMU-C) und von Beitragszuschüssen zur Zusatzkrankenversicherung (ACS)) bei der ersten telefonischen Terminanfrage.

Das Forscherteam des Labors „L'ERUDITE“, das der Universität Paris-Est Créteil (Sylvain Chapeyron) und der Universität Paris-Est Marne-la-Vallée (Yannick L'Horty und Pascale Petit) angegliedert ist, hat drei Kategorien von niedergelassenen Fachärzten getestet: Gynäkologen, Zahnärzte und Psychiater. Im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe wurden mehr als 4.500 Terminanfragen und 3.000 Situationstests bei 1.500 Arztpraxen durchgeführt.

Die Studie „Diskriminierende Behandlungsablehnungen aufgrund der Herkunft und aufgrund wirtschaftlicher Bedürftigkeit: Tests in drei medizinischen Fachgebieten in Frankreich“, die im Oktober 2019 veröffentlicht wurde, machte das Ausmaß der Diskriminierung in Abhängigkeit von wirtschaftlicher Schwäche deutlich. Gegenüber Begünstigten von Beitragszuschüssen zur Zusatzkrankenversicherung (ACS) sind derartige Diskriminierungen doppelt so häufig festzustellen wie gegenüber Begünstigten des allgemeinen Zusatzkrankenschutzes (CMU-C). Im Honorarsektor 2 (freie Tarife) ist die Tendenz deutlich ausgeprägter als im Honorarsektor 1 (Kassentarife).

Der Gesamtanteil an Terminablehnungen (zulässige und diskriminierende Ablehnungen) zeigt das Ausmaß der Schwierigkeiten, das Patienten in prekären Situationen beim Zugang zu medizinischen Behandlungen haben: 42 % der Patienten, die Anspruch auf allgemeinen Zusatzkrankenschutz (CMU-C) oder Beitragszuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung (ACS) haben, hatten keinen Zugang zu einem Termin, wobei dieser Anteil je nach medizinischem Fachgebiet, Aktivitätssektor des Arztes, Art des Ansprechpartners und Region im Bereich von 25 % bis 66 % schwankte (höhere Häufigkeit in der Region Ile-de-France, unabhängig von der lokalen Ärztedichte). Explizite und direkte Behandlungsablehnungen ergaben sich bei 9 % der Zahnärzte, 11 % der Gynäkologen und 15 % der Psychiater.

Um diese Situation anzusprechen und gegen Diskriminierungen im Gesundheitswesen vorzugehen, erarbeitete der Bürgerbeauftragte gemeinsam mit drei Berufsverbänden, dem Fonds CMU-C, den Mitgliedsorganisationen der Verständigungsausschüsse „Gesundheit“ und „Behinderung“ des Bürgerbeauftragten und der Krankenversicherung Informationsinstrumente gegen Behandlungsablehnungen. Der Bürgerbeauftragte gab ein Faltblatt heraus, das sich an die breite Öffentlichkeit richtet, ergänzt durch ein Merkblatt für Gesundheitsdienstleister, das diese an ihre Pflichten erinnert.

(CNAM) am 15. Januar 2019 ihre Anordnungen. Diese neuen Ausrichtungen sollen Ausländern, die der Regelung für Aufrechterhaltung ihrer Rechte bei vorübergehendem Verlust des Aufenthaltsrechts unterliegen und den allgemeinen Zusatzkrankenschutz (CMU-C) in Anspruch nehmen wollen, sowie Ausländern, die mit Einwanderungsvisa nach Frankreich kamen, die nicht unter die Verordnung vom 10. Mai 2017 fallen, das die Aufenthaltsgenehmigungen auflistet, die eine Anspruchsberechtigung gegenüber der Krankenversicherung begründen, klare Garantien geben.

Die nationale Krankenkasse CNAM setzte diesen Schwierigkeiten am 9. Juli 2019 mit der Veröffentlichung einer Reihe von Rundschreiben, darunter das Rundschreiben Nr. CIR-14/2019 über den sozialen Schutz von Asylbewerbern und das Rundschreiben Nr. CIR-16/2019 über die Verwaltung der Regelmäßigkeit des Aufenthalts ein Ende.

Die Begünstigten der Alterssolidarbeihilfe (ASPA) stehen ähnlichen Schwierigkeiten gegenüber. 2018 und 2019 sprach der Bürgerbeauftragte gegenüber der Direktion der Sozialversicherung die Empfehlung aus, alle Verwaltungsstellen, die die Alterssolidarbeihilfe (ASPA) auszahlen, im Wege von öffentlichen Anordnungen auf die Freistellung von der Bedingung der Aufenthaltsdauer zuweisen, die für Algerier, aber auch für Marokkaner und Tunesier gilt (Entscheidung 2019-231). Wenngleich sich die Direktion der Sozialversicherung mit der juristischen Analyse des Bürgerbeauftragten einverstanden erklärte, antwortete sie jedoch, dass eine Veröffentlichung der an die Versicherungskassen übermittelten ministeriellen Anordnungen nicht notwendig erscheint, wenn die internationalen Verpflichtungen bereits öffentlich sind. In Anbetracht der ablehnenden Entscheidungen im Hinblick auf die Gewährung der Alterssolidarbeihilfe (ASPA), mit denen der Bürgerbeauftragte noch immer befasst wird, ist diese Antwort nicht zufriedenstellend.

Auch im Hinblick auf die Funktionsweise der Plattform Parcoursup, über die seit Verabschiedung des Gesetzes vom 8. März 2018 über die Orientierung und den Bildungserfolg von Studenten (ORE) die Studienplatzvergabe erfolgt, stellt Intransparenz ein Problem dar.

Der Bürgerbeauftragte sprach gegenüber dem Ministerium für Hochschulen, Forschung und

Innovation die Empfehlung aus, die Transparenz des Instruments zu verbessern, um den Bewerbern ab dem Zeitpunkt der Angabe ihrer Studienplatzwünsche alle Informationen über die Modalitäten bei der Bearbeitung ihrer Bewerbung in die Hand zu geben (Entscheidung 2019-099).

Ferner empfahl er dem Ministerium, den Bewerbern insbesondere in der Region Ile-de-France geografische Mobilität zu gewährleisten, die Aufnahme von Stipendiaten in alle Studiengänge an den Hochschulen zu fördern, um das im Gesetz über die Orientierung und den Bildungserfolg von Studenten (ORE) geforderte Ziel der sozialen Durchmischung zu erreichen, und darüber hinaus eine vertiefende Analyse über die Zuteilung von Abiturienten mit Fachabitur, von denen viele einfachen oder benachteiligten Verhältnissen entstammen, in der Hochschulbildung durchzuführen, um deren Zugang zu Ausbildungen ihrer Wahl stärker zu begünstigen. Schließlich erinnert der Bürgerbeauftragte daran, dass die Berücksichtigung des Herkunftsgymnasiums als Auswahlkriterium für die Bewerber als diskriminierende Praxis erachtet werden kann, wenn ein Teil der Bewerber auf dieser Grundlage ausgeschlossen wird. Der Bürgerbeauftragte befürwortet die Idee, die auf der Plattform Parcoursup eingereichten Bewerbungen zu anonymisieren, um den Wohnort auszublenden (Entscheidung 2019-021).

Das Recht auf Nichtdiskriminierung ist eine Messlatte, ein Ansatzpunkt zur Beschleunigung von Lösungen und ein Werkzeug für gesellschaftlichen Wandel. Der Bürgerbeauftragte ruft den Staat und alle Akteure, die sich im öffentlichen und privaten Bereich für Gleichheit einsetzen, zu einem weiteren Schritt für konsequentes Engagement auf. Bereits seit mehreren Jahren verteidigt er mit Nachdruck die Einführung von nichtfinanziellen Indikatoren für die Beschäftigung, und wiederholte seine diesbezüglichen Empfehlungen vielfach im Rahmen der Diskussion um den Gesetzesentwurf über das Wachstum und den Wandel von Unternehmen (Stellungnahme 18-20). Diese Indikatoren ermöglichten die Erkennung und Messung von Diskriminierungen im Unternehmen und dienten darüber hinaus der Bekämpfung dieser Diskriminierungen.



## e. Schutz und Beratung von Whistleblowern: ein unzureichendes Instrument

Seit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2016-1691 vom 9. Dezember 2016, dem sogenannten „Sapin 2“-Gesetz, mit dem ein allgemeines Schutzsystem für Whistleblower eingeführt wurde, fällt dem Bürgerbeauftragten die Aufgabe zu, Personen, die eine Warnung aussprechen, auf die richtigen Wege zu lenken und darauf zu achten, dass die Rechte und Freiheiten der betreffenden Person eingehalten werden.

Durch die Offenlegung schwerwiegender Sachverhalte, die dem allgemeinen Interesse zuwider laufen, stärken Whistleblower das Recht auf freie Meinungsäußerung und tragen dazu bei, die Voraussetzungen für eine transparentere Gesellschaft zu schaffen.

### Lücken des Instruments

Dieses Instrument stützt sich auf eine weit gefasste Definition des Whistleblowers, wie sie in den Artikeln 6 bis 8 des Gesetzes im Hinblick auf die Einhaltung eines Meldeverfahrens, das ein Verbot von Zivilstrafen und beruflichen Repressalien beinhaltet, und im Hinblick auf einen Schutzmechanismus für Straffreiheit bei Weitergabe eines geschützten Berufsgeheimnisses festgelegt ist.

Trotz des Potentials dieses Schutzsystems stellt der Bürgerbeauftragte in mehrererlei Hinsicht Unzulänglichkeiten fest.

Zunächst ist dieses System kaum bekannt. Innerhalb von drei Jahren wurden von der Institution nur 255 Fälle registriert.

Diese geringe Beschwerdenzahl lässt sich teilweise dadurch erklären, dass die Arbeitgeber im öffentlichen wie im privaten Sektor nur über unzureichende Kenntnis ihrer neuen Verpflichtungen in diesem Zusammenhang verfügen, da keine Informationspolitik betrieben wurde.

Eine Erhebung des Bürgerbeauftragten bei den Ministerien, den Regionen, den Departements und den dreißig größten französischen Städten zeigte, dass weniger als 30 % der öffentlichen Arbeitgeber entsprechende Meldeverfahren zur Aufnahme von Hinweisen eingeführt haben, obwohl dies seit dem 1. Januar 2018 verpflichtend ist.

Auch ist das aktuelle System für Whistleblower abschreckend, da es unzureichenden Schutz bietet. Anhand der ihm vorgelegten Einzelfälle konnte der Bürgerbeauftragte ermessen, wie

schwer sich der Weg eines Whistleblowers gestaltet. Die Rechtslage ist sehr komplex und es müssen zahlreiche Bedingungen erfüllt sein, um den Schutzmechanismus in Anspruch nehmen zu können.

So kann es sein, dass der Hinweisgeber seinen Schutz verliert, wenn er das interne Meldeverfahren nicht beachtet oder wenn die Geheimhaltungspflicht für die von ihm vorgebrachten Informationen verletzt wird, solange der Kontext keine Offenlegung der Hinweise erlaubt.

### Tätigkeit des Bürgerbeauftragten

Im Rahmen seiner Orientierungsaufgabe achtet der Bürgerbeauftragte darauf, dass Whistleblower, die sich an ihn wenden, möglichst geringe Risiken eingehen. In diesem Sinne veröffentlichte er insbesondere einen Online-Leitfaden zur Anleitung und zum Schutz von Whistleblowern und wirkte in Partnerschaft mit dem Nationalen Zentrum des territorialen öffentlichen Dienstes (CNFPT) an verschiedenen Schulungsinitiativen mit.

Im Rahmen seiner Schutzaufgabe arbeitet der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass Whistleblower, die sich Repressalien ausgesetzt sehen, wieder zu ihrem Recht gelangen. Wenn die Meldung des Hinweisgebers den gesetzlichen Anforderungen genügt, kann sich die Beweislast aufgrund der zeitlichen Abfolge der Ereignisse, die die Vermutung zulässt, dass die benachteiligenden Maßnahmen auf die Meldung zurückzuführen sind, umkehren. Es obliegt daraufhin dem Arbeitgeber, „zu beweisen, dass sich seine Entscheidung durch objektive Elemente rechtfertigt, die nicht in

Zusammenhang mit der Meldung oder der Offenlegung des Betroffenen in Zusammenhang stehen“ (Artikel 10 des Gesetzes „Sapin II“).

Das Urteil des Berufungsgerichts in Aix-en-Provence vom 14. Februar 2019 in Bezug auf eine einstweilige Verfügung des Arbeitsgerichts veranschaulicht, auf welch unsicherem Boden sich Whistleblower bewegen und welche Risiken sie auf sich nehmen.

In diesem Fall wurde ein Arbeitnehmer, Metzger in einem Unternehmen, wegen schweren Fehlverhaltens entlassen, nachdem er der Verwaltung auf direktem Wege verschiedene Verstöße gegen die Lebensmittelhygienevorschriften sowie unzulässige Geschäftspraktiken angezeigt hatte. Das Berufungsgericht in Aix-en-Provence stellte zunächst die „Koinzidenz zwischen der Kündigung und der [durch den Mitarbeiter erfolgten] Meldung verschiedener Verstöße gegen die Lebensmittelhygienevorschriften bei der Verwaltung“ fest und vertrat die Auffassung, dass die aufgrund des Sachverhalts im Zusammenhang mit dieser Meldung ausgesprochene Kündigung des Hinweisgebers einen „offensichtlich unzulässigen Übergriff darstellt, dem ein Ende zu bereiten der Kompetenz des Richters im Hauptverfahren unterliegt“. Allerdings wies das Gericht alle Anträge des Arbeitnehmers auf einstweilige Anordnung mit der Begründung zurück, dass er, da er es unterließ, den Sachverhalt seinem Arbeitgeber anzuzeigen, das im Gesetz „Sapin 2“ vorgesehene stufenweise Meldeverfahren nicht eingehalten hat.

## **Empfehlungen des Bürgerbeauftragten für ein Instrument, das mehr Sicherheit bietet**

Seit drei Jahren wirkt der Bürgerbeauftragte darauf hin, die Situation von Whistleblowern zu verbessern und lenkt die Aufmerksamkeit des Staates auf die Notwendigkeit, die Gesetzgebung im Sinne von mehr Kohärenz, mehr Klarheit und mehr Funktionsfähigkeit zu ändern.

Das Gesetz vom 9. Dezember 2016 brachte eine teilweise Harmonisierung der bestehenden Meldesysteme mit sich, sah jedoch keine

Bestimmungen für die Kopplung des allgemeinen Systems mit den weiterhin bestehenden sektorspezifischen Systemen vor (Banken, Versicherungen, Geschäftsgeheimnisse usw.). Daraus ergibt sich, dass Whistleblower, die nicht alle im Gesetz „Sapin 2“ vorgesehenen Bedingungen erfüllen, in bestimmten Fällen weniger Schutz in Anspruch nehmen können.

In seiner Stellungnahme 18-11 im Hinblick auf das Gesetz über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen sprach der Bürgerbeauftragte die Empfehlung aus, Whistleblowern, die ausschließlich diesem Gesetz unterliegen, den gleichen Schutz zukommen zu lassen, den das Gesetz „Sapin 2“ bietet.

Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass eine Koordinierung und Vereinfachung der Gesetzeslage für die Schaffung eines wirksamen Instruments für die Meldung von Hinweisen und den Schutz der Hinweisgeber unabdingbar ist.

Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 stellt für die achtundzwanzig Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine ausgezeichnete Gelegenheit zur Verbesserung ihrer Schutzsysteme für Whistleblower dar.

Zur Unterstützung der Arbeiten über die Ausprägungen, die die Umsetzung der Richtlinie annehmen kann, unterstellte der Bürgerbeauftragte ein erstes europäisches Zusammentreffen am 3. Dezember 2019 dem Thema „Whistleblower schützen: eine europäische Herausforderung“ und gab damit den Anstoß zu einer interdisziplinären und offenen Diskussion. Whistleblower, Soziologen, Juristen, Praxisexperten und Vertreter staatlicher Behörden aus verschiedenen europäischen Ländern konnten vor einem Publikum von mehr als 300 Personen über ihre Erfahrungen sprechen und sich über die zukünftigen Herausforderungen austauschen.

Zum Abschluss des Tages wies der Bürgerbeauftragte darauf hin, dass die Umsetzung der Richtlinie über die in diesem Rahmen erforderliche Weiterentwicklung der französischen Gesetzgebung - Lockerung des Meldeverfahrens, Einrichtung eines Hinweisverfolgungssystems, Einrichtung eines Meldeverfahrens bei den externen Behörden, die mit der Bearbeitung der Hinweise betraut sind



Europäisches Kolloquium über Whistleblower auf Initiative des Bürgerbeauftragten, Dezember 2019

usw. – und der notwendigen Beibehaltung der mit dem Gesetz „Sapin 2“ eingeführten Fortschritte hinaus Anlass geben sollte, das in Frankreich bestehende Instrument eingehend zu überprüfen und nicht nur eine Minimalumsetzung vorzunehmen. Er empfahl, sich bei der Umsetzung ausreichend Zeit zu lassen, um alle geltenden Texte im Rahmen einer echten interministeriellen Arbeit und unter Einbeziehung aller im Schutz von Whistleblowern mobilisierten Verwaltungsstellen in Einklang zu bringen.

Parallel zu dieser Begegnung kam das Netzwerk der europäischen Behörden für Integrität und Whistleblowing (Network of European Integrity and Whistleblowing, NEIWA), das im Mai 2019 in Den Haag gegründet wurde, auf Initiative des Bürgerbeauftragten am 2. Dezember 2019 zu seinem zweiten Treffen in Paris zusammen. Das Netzwerk umfasst vierzehn öffentliche Strukturen aus elf Ländern der Europäischen Union, die mit der Betreuung von Whistleblowern betraut sind. Mit der Erklärung von Paris vom 3. Dezember 2019 haben sich die Mitglieder

des NEIWA verpflichtet, ihre gemeinsamen Bestrebungen zu koordinieren und darauf auszurichten, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Instrument zum Schutz von Whistleblowern einführen, das folgenden Ansprüchen gerecht wird:

- Allen zugänglich, dank kohärenter, klarer, lesbarer und verständlicher Rechtsvorschriften und dank wirkungsvoller öffentlicher Informationsarbeit;
- Hoher Schutz der Hinweisgeber mit wirksamen Schutzmaßnahmen während des gesamten Prozesses und Mechanismen, die eine schnelle und effiziente Bearbeitung der Hinweise gewährleisten;
- Getragen durch ausreichende Mittel, sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht, die die Unabhängigkeit der Prozesse und der mit der Unterstützung und dem Schutz der Hinweisgeber und/oder der Verfolgung der Hinweise beauftragten Strukturen gewährleisten.



## VII

Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant; il se rend coupable par la résistance.

## VIII

La loi doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

## IX

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

## X

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

## XI

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement; sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

## XII

La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

## XIII

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

## XIV

Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par

# III.

## Instrumente zur Förderung der Kenntnis der Rechte

Die Aktion des Bürgerbeauftragten zur Förderung von Rechten und Gleichberechtigung wird vom Dialog mit der Zivilgesellschaft geleitet, der die Kenntnisse, Bedürfnisse und Randbedingungen der Berufsgruppen und der Verbände einbezieht. Der Austausch erlaubt die Ergänzung der der Institution vorliegenden Elemente und trägt insbesondere Forschungsergebnisse bei, auf deren Basis Empfehlungen oder sachdienliche Hilfsmittel ausgearbeitet werden können.

In Einklang mit dem Gesetz wird der Bürgerbeauftragte von drei Gremien unterstützt, beratenden Stellen, die mit Sachverständigen besetzt sind, die bei der Prüfung neuer und wichtiger Fragen ihr Fachwissen und eine interdisziplinäre Sicht einbringen.

Die Gremien „Verteidigung und Förderung des Kindes“ und „Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte“ wurden beispielsweise bei Fragen über die Haftbedingungen Minderjähriger (2019-045) und über die Anhörung minderjähriger Opfer (2019-133) hinzugezogen. Das Gremium „Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichberechtigung“ erörterte insbesondere die Vereinbarkeit des Prinzips der Nichtdiskriminierung aufgrund von Alter mit bestimmten politischen Ansätzen, die auf dem Zugang zu Kultur oder zum Transport in Abhängigkeit von Altersgrenzen basieren.

Der Bürgerbeauftragte lud alle 22 Mitglieder der Gremien am 18. September 2019 zu einem gemeinsamen Kollegium, um Querschnittsthemen anzusprechen: Stellungnahme zum Entwurf des Bioethik-Gesetzes, Status von Personen, die in speziellen Einrichtung zur Heranführung von Behinderten an das Erwerbsleben (ESAT) betreut werden oder auch möglicherweise diskriminierende Praktiken der Adoptionsstellen gegenüber homosexuellen Paaren und alleinstehenden Personen.

Darüber hinaus findet im Rahmen der zweimal jährlich anberaumten Meetings der 9 Verständigungs- und Verbindungsausschüsse<sup>3</sup>, die sich aus den Akteuren der Verbände und Berufsgruppen zusammensetzen, ein reger Austausch statt.

Der neue Verständigungsausschuss „Älterwerden“, der Ende 2018 ins Leben gerufen wurde, umfasst fünfzehn Vereine. 2019 trat der Ausschuss zweimal zusammen, um sich über die Schwierigkeiten auszutauschen, die sich älteren Menschen und ihren Angehörigen vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung in Frankreich stellen – ein Viertel der aktuellen Bevölkerung ist älter als 60 Jahre, 10 % der Bevölkerung ist 75 Jahre alt oder älter. Diese Sitzungen ließen bereits einen Bedarf im Hinblick auf die Objektivierung der Diskriminierungen erkennen, denen sich Menschen in „fortschreitendem Alter“

<sup>3</sup> Es wurden sieben Verständigungsausschüsse (Verständigungsausschuss Gesundheit, Verständigungsausschuss LGBTI, Verständigungsausschuss für Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern, Verständigungsausschuss für den Kinderschutz, Verständigungsausschuss für Behindertenvereine, Verständigungsausschuss Herkunft, Verständigungsausschuss Älterwerden) und zwei Verbindungsausschüsse (Beschäftigung, Wohnen) eingerichtet.



gegenüber sehen können (Zugang zu Krediten, zu ärztlichen Behandlungen, zu Wohnraum, zu Freizeitaktivitäten usw.).

Er betreibt eine auf Partnerschaften und Dialog ausgerichtete Politik mit allen Akteuren, die in seinen Zuständigkeitsbereich eingreifen können. 2019 setzte der Bürgerbeauftragte seine Zusammenarbeit im Hinblick auf Weiterbildung mit der Nationalen Hochschule für Justizbeamte („Ecole Nationale de la Magistrature“, ENM), dem Nationalrat der Anwaltskammern („Conseil National des Barreaux“, CNB) und dem Nationalen Zentrum des territorialen öffentlichen Dienstes („Centre National de la Fonction Publique Territoriale“, CNFPT) fort. Darüber hinaus stärkte er seine Zusammenarbeit mit den unabhängigen Behörden, denen er

selbst angehört, der Nationalen Beratenden Kommission für Menschenrechte (CNCDH) und der Datenschutzbehörde (CNIL), mit denen er seine Arbeiten fortsetzen wird, insbesondere im Hinblick auf diskriminierende Verzerrung durch Algorithmen.

Zur Förderung eines vergleichenden und kollektiven Ansatzes, brachte sich die Institution in hohem Maße in Netzwerke ein, die ausländische Organisationen mit ähnlichen Aufgaben vereinen. 2019 wirkte der Bürgerbeauftragte beispielsweise an Arbeiten des Equinet Netzwerks, das sich aus europäischen Behörden zur Förderung der Gleichberechtigung zusammensetzt, über Diskriminierungen aufgrund des Alters und über sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz mit.

## **Der „Dissertationspreis des Bürgerbeauf- tragten“**

Dieser Preis fördert seit 5 Jahren wissenschaftliche Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Human- und Sozialwissenschaften, die eine Vertiefung der Kenntnisse in den Kompetenzbereichen des Instituts erwarten lassen. Gemeinsamer Punkt der nachfolgenden Arbeiten, die mit dem Dissertationspreis 2019 ausgezeichnet wurden, ist die Behandlung der Grundrechte von Menschen, die oftmals am wenigsten davon profitieren. Zu den Preisträgern zählen:

- Frau Noémie Paté für ihre Dissertation in Soziologie mit dem Titel „Zugang - oder mangelnder Zugang - unbegleiteter

minderjähriger Migranten zu Schutz“, Universität Paris Nanterre.

Diese Dissertation beleuchtet in ausführlich dokumentierter Form den Zugang unbegleiteter minderjähriger Migranten in Frankreich zu Schutz und analysiert die von den Akteuren bei der Bestimmung des Alters dieser Kinder und der Beurteilung ihres Begleitungsstatus zugrunde gelegten Kriterien und Praktiken, mit denen „echte“ von „falschen“ Minderjährigen unterschieden werden sollen.

- Frau Anne-Sophie Ranaivo für ihre Dissertation in öffentlichem Recht mit dem Titel „Ohne festen Wohnsitz und ohne Recht“, Universität Paris I Panthéon-Sorbonne. Sie zeigt auf, dass das Recht dazu beiträgt, Menschen ohne festen Wohnsitz in einer äußerst prekären Lage zu halten: Nicht genug, dass es dem Recht bestenfalls teilweise gelingt, ihnen Schutz zu gewähren, häufig wird das Recht vielmehr dazu eingesetzt, die Interessen der Gesellschaft und Dritter „gegen“ die Obdachlosen selbst zu verteidigen.

## a. Förderung der Kinderrechte über die internationale Kinderrechtskonvention (KRK)

Das Jahr 2019 war vom 30. Jahrestag der Verabschiedung der internationalen Kinderrechtskonvention (KRK) geprägt, einem internationalen Übereinkommen, das von den meisten Staaten (196 Länder) ratifiziert wurde. Dieser Jahrestag des KRK wurde zum Anlass genommen, Bilanz zu ziehen und sich näher anzusehen, wie das Übereinkommen, mit dessen Kontrolle und Umsetzung in Frankreich der Bürgerbeauftragte betraut ist, angewendet wird. In diesem Rahmen schien es der Institution wichtig, vor allem die Betroffenen selbst, die Kinder, zu Wort kommen zu lassen.

### **Erhebung des Bürgerbeauftragten „Ich habe Rechte, hör mir zu!“**

Das in Artikel 12 der KRK verankerte Recht auf Teilnahme bedeutet, dass das Kind ab seinem frühesten Alter als vollwertiger Mensch zu verstehen ist, eine Person mit eigenen Rechten und ein aktives Mitglied unserer Gesellschaft. In dieser Hinsicht ist es von grundlegender Bedeutung, dass jedes Kind unterstützt, ermutigt, angehört, auf seine Worte eingegangen wird und seine Interessen Berücksichtigung finden. Das Recht auf Teilnahme bildet einen der 4 Hauptpfeiler der KRK und muss bei der Auslegung und Anwendung der übrigen in der Konvention verankerten Rechte einbezogen werden. Der vollständigen Verwirklichung des Rechts auf Teilnahme stehen noch zahlreiche Hindernisse und Hemmnisse entgegen.

Der Bürgerbeauftragte und die Kinderbeauftragte führten daher im Laufe des Jahres 2019 eine Erhebung unter dem Motto „Ich habe Rechte, hör mir zu!“ durch, an der dank der Mitwirkung von rund fünfzig Partnerorganisationen mehr als 2.200 Kinder im Alter von 4 bis 18 Jahren teilnahmen. Ziel der Befragung war es auch, die Kinder für ihre Rechte zu sensibilisieren, ihnen notwendige und angemessene Informationen zur Verfügung zu stellen und ihnen die Möglichkeit zu geben, dem Bürgerbeauftragten Verbesserungsvorschläge für die wirksame Durchsetzung ihrer Rechte in Frankreich zu unterbreiten.

Die Erhebung ergab insbesondere, dass 7 von 10 befragten Kindern ihre Rechte nicht kennen und sich noch nie zu diesem Thema

geäußert haben, obwohl der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes den französischen Staat 2016 darauf hinwies, dass er weiterhin „über die geringen Fortschritte, die im Hinblick auf die systematische Gewährleistung der Achtung vor der Meinung des Kindes in allen Lebensbereichen erzielt wurden [...]“ besorgt sei.

Im Anschluss an diese Erhebung wurde ein Sammelwerk mit 276 Empfehlungen und Erfahrungsberichten von Kindern erarbeitet.

### **Feierliche Begehung des 30. Jahrestags der KRK am 20. November 2019 in Paris**

Anlässlich des 30-jährigen Bestehens der KRK, veranstaltete der Bürgerbeauftragte gemeinsam mit der UNESCO eine „Konferenz mit vertauschten Rollen“ bei der die Kinder Gehör finden sollten, die im Laufe des Jahres befragt worden waren. An diesem Treffen nahmen mehr als 800 Erwachsene und 400 Jugendliche teil, die an der Erhebung des Bürgerbeauftragten mitgewirkt hatten oder dem Netzwerk der UNESCO-Projektschulen angehören.

Im Laufe des Vormittags, der vom Präsidenten der Republik, Emmanuel Macron, eröffnet und von Mélissa Theuriau moderiert wurde, konnten die Kinder Vertreter der Politik, der Verbände und Experten aus Frankreich und aus anderen Ländern ansprechen und über das Recht auf Teilnahme, das Recht auf Bildung und das Recht auf Schutz gegen jegliche Form der Diskriminierung und Gewalt befragen.



30. Jahrestag der internationalen Kinderrechtskonvention, 20. November 2019

## **Beteiligung der Kinder im europäischen Netzwerk von Ombudspersonen für Kinder (ENOC)**

Der Bürgerbeauftragte trägt ferner zur wirksamen Durchsetzung des Rechts auf Teilnahme innerhalb des Europäischen Netzwerks der Ombudsleute für Kinder (ENOC) bei, dessen Vorsitz 2019 die Kinderbeauftragte Geneviève Avenard innehatte. Das ENOC startet jedes Jahr ein partizipatives Projekt, das es Kindern und Jugendlichen aus allen Mitgliedsstaaten ermöglichen soll, die Umsetzung ihrer Rechte im Hinblick auf einen bestimmten Themenschwerpunkt zu untersuchen. 2019 widmete sich der Dialog dem Thema Digitaltechnik und den damit verbundenen Herausforderungen für Kinder.

In Frankreich setzte sich der Bürgerbeauftragte mit den Jugendlichen des Jugendzentrums „Espace Jeunesse Val Fleury“ in Meudon zu diesen Fragen auseinander. Die Jugendlichen trafen im Rahmen der Aktionswoche mit Experten und Vertretern verschiedener Organisationen zusammen und tauschten sich

über ihre Vorschläge aus. Sie entwarfen Plakate und Videos zur Sensibilisierung und führten Radio- und Interviews, die im Anschluss auf einem Blog veröffentlicht wurden.

Zwei Jugendliche aus jedem Land nahmen anschließend am 25. und 26. Juni 2019 an einem Forum in Brüssel teil, wo sie sich auf europäischer Ebene über die Herausforderungen im Hinblick auf Online-Sicherheit, Bildung, Vertraulichkeit und Fake News austauschen und ein Video über ihre Hoffnungen und ihre Ängste in der digitalen Welt drehen konnten.

Im Rahmen der anlässlich der 23. ENOC-Jahreskonferenz im September 2019 vorgestellten Empfehlungen forderten die jungen Europäer insbesondere besseren Online-Schutz ihrer Privatsphäre und mehr Informationen über Digitaltechnik, gleichberechtigten Zugang zum Internet und zu Bildungsplattformen für alle und die Schaffung einer Verifizierungsplattform, auf der Informationen überprüft werden können. Sie äußerten den Wunsch, dass junge Menschen durch den Einsatz von Digitaltechnik stärker für ihre Rechte sensibilisiert und dass bessere Vorbeugungsmaßnahmen gegen Cyber-Mobbing ergriffen würden.

## Kinderrechte im Mittelpunkt der Frankophonie

Der Verband der Ombudsleute und Mediatoren im französischsprachigen Raum (AOMF), dem der Bürgerbeauftragte als Mitglied angehört, lud zum Gedenken des 30. Jahrestags der KRK am 23. und 24. Oktober 2019 zu einer gemeinsamen Konferenz mit der Parlamentarischen Versammlung der Frankophonie (APF) in Rabat (Marokko).

Der zu diesem Anlass vorgestellte Referenzrahmen des AOMF unterstützt die Mitglieder mit der Bereitstellung von Kontrollnormen bei ihrem Selbstbewertungsverfahren in Bezug auf die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes. Er stellt die wichtigsten Grundprinzipien eines durch die Rechte des Kindes geleiteten Ansatzes konkreten und belastbaren Indikatoren gegenüber und gibt so zuverlässige Orientierungshilfen für die Bewertung der Umsetzung. Ziel dieses Hilfsmittels ist es, die Fähigkeit der AOMF-Mitglieder zu stärken, sich eigenständig mit Fragen in Bezug auf die Rechte des Kindes auseinanderzusetzen, die Entwicklung einer ergebnisorientierten Herangehensweise zu unterstützen, die auf eine konkrete Umsetzung ausgerichtet ist, die die Rechte des Kindes in den einzelnen Ländern tatsächlich voran bringt, und schließlich die erreichten Fortschritte zu messen.

Im Anschluss an die Konferenz verabschiedeten die Mitglieder des AOMF zur Verdeutlichung der Diskriminierungen gegenüber Kindern und des Mangels einer echten Mitsprachekultur, die auch Kinder einbezieht, die Erklärung von Rabat, mit der sie sich verpflichten, ihre Aktionen zur Verteidigung und Förderung der Rechte des Kindes zu stärken, die Zugänglichkeit und die Wirksamkeit der Mechanismen zur Bearbeitung von Fällen, die Kinder betreffen, zu optimieren, und die Kinder aktiv in ihre Arbeiten einzubeziehen.

## Programme des Bürgerbeauftragten zur Förderung der Kinderrechte

### Junge Menschen in gemeinnützigem Einsatzdienst beim Bürgerbeauftragten: Programm der Juniorbotschafter für Rechte (JADE)

Das JADE-Programm gibt hundert jungen Freiwilligen im Alter von 16 bis 25 Jahren im Rahmen des gemeinnützigen Einsatzdienstes die Möglichkeit, sich für eine Dauer von 9 Monaten im Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten zu engagieren und sich im Austausch mit Kindern und Jugendlichen in Schulen, Freizeitzentren, Krankenhäusern, sozialen Hilfseinrichtungen für Kinder, Einrichtungen der Jugendgerichtshilfe oder auch ganz allgemein bei öffentlichen Events in Kontinentalfrankreich oder in Übersee für die Förderung der Rechte des Kindes, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung einzusetzen. Das von der Kinderbeauftragten 2006 angeregte Programm wurde vom Bürgerbeauftragten fortgesetzt und konnte seither seine Reichweite und seine Zielsetzungen deutlich weiter stecken: seit 2013 richtet es sich auch an Schüler weiterführender Schulen und Lehrlinge, die für Themen um Recht und Nichtdiskriminierung und die Förderung der Gleichstellung sensibilisiert sind. Nach einem dreiwöchigen Lehrgang sind die Juniorbotschafter für Rechte (JADE) in der Lage, ihre Methoden und Animationsmedien an die Anforderungen der pädagogischen Fachkräfte und die Besonderheiten des jeweiligen Publikums anzupassen. Für Fälle, in denen ein Kind Vertrauen fasst und eine alarmierende Situation anspricht, wurde zudem gemeinsam mit dem Zentrum „Verteidigung der Kinderrechte“ ein Verfahren ausgearbeitet, das es den Juniorbotschaftern ermöglicht, die Aussagen des Kindes an den Bürgerbeauftragten weiterzuleiten.

Seit sechs Jahren kommt in der Aufmerksamkeit, mit der sich der Bürgerbeauftragte der Umsetzung des JADE-Programms insbesondere in Übersee (Mayotte, La Réunion, Guayana) widmet, sein Engagement für die Ausbildung und den Werdegang Jugendlicher mit höchst unterschiedlichem Hintergrund zum Ausdruck, die sich in den Aufgaben und den Werten der Institution wiederfinden. Ein Engagement, das

Früchte trägt: Seit 2013 hat sich die Anzahl der jungen Menschen, die jedes Jahr durch die Juniorbotschafter sensibilisiert werden von 30.000 auf 60.000 verdoppelt.

### **Pädagogische Ressourcen auf der Plattform EDUCADROIT**

Educadroit ist eine pädagogische Plattform für Erzieher, Lehrer, Betreuer, Eltern und Fachkräfte des Rechts, die Sensibilisierungsaktionen für Kinder rund um das Thema Recht und Rechte durchführen möchten. Die Website Educadroit.fr enthält neben verschiedenen auf ein junges Publikum zugeschnittenen und frei zugänglichen Hilfsmitteln (Videos, Ausstellungstafeln,

Plakate, Spiele, Comics) ein Verzeichnis von Fachreferenten und ein Handbuch für Aktivitäten.

Die angebotenen Ressourcen sind nach zehn Schwerpunktthemen gegliedert (zum Beispiel „Gleiches Recht für alle?“, „Gleiche Strafen für alle?“, „Welche Rechte haben Menschen unter 18 Jahren?“).

Um gezielt auf die Herausforderungen einzugehen, die sich aus dem Schutz personenbezogener Daten und dem Recht der Kinder auf Privatsphäre, aus Cyber-Mobbing oder dem Recht auf Information ergeben, werden unter anderem in Partnerschaft mit der Datenschutzbehörde CNIL neue pädagogische Ressourcen ausgearbeitet.

### **Das JADE-Programm in Zahlen**

- **100 Jugendliche im gemeinnützigen Einsatzdienst** wurden für die Förderung der Rechte des Kindes und für Nichtdiskriminierung geschult und führen in 22 Departements und 2 Metropolen, die das Programm unterstützen, Sensibilisierungsinitiativen durch.
- **28 Vertreter und Tutoren** betreuen die Juniorbotschafter für Rechte in ihrem Gebiet.
- An **über 500 Orten** sind sensibilisierte Kinder und Jugendliche als Botschafter **im Einsatz**.
- **3.000 Einsätze** bei Kindern und Jugendlichen, unterstützt durch die Hilfsmittel und Ressourcen der Institution und einen Katalog mit derzeit 40 Animationen rund um die Themen der 12 Kinderrechte und der Diskriminierung.
- **Dialog mit rund 60.000 Kindern und Jugendlichen** im Schuljahr 2018/2019.
- **Begegnung mit 14.000 Personen** im Jahr 2019 im Rahmen von 150 Partnerveranstaltungen.

### **Educadroit in Zahlen**

- **63 Organisationen unterzeichneten** die Charta für Erziehung von Kindern und Jugendlichen im Hinblick auf Recht und Rechte.
- **150 Personen wurden** seit 2017 für die Anwendung der Educadroit-Tools **geschult**.
- **18 Spiele** rund um die Ausstellung „Zeichne mir das Recht“, die gemeinsam mit dem Netzwerk Cartooning for Peace zusammengestellt wurde. Diese Spiele stehen auf einfache Anfrage an vielen Orten in Frankreich kostenlos zur Verfügung: Guayana, La Réunion, Amiens, Bordeaux, Nancy, Rennes, Lyons usw. sowie in Paris (5 Spiele) und können von allen interessierten Einrichtungen ausgeliehen werden. 2019 wurde die Ausstellung insgesamt mehr als 90 Mal von Schulen, den Abteilungen für Jugendarbeit der Stadtverwaltungen, den Departementsräten für den Zugang zum Recht (CDAD) und Mediatheken ausgeliehen.
- **160 Events** seit 2017: Straßenfeste, nationale Aktionstage für den Zugang zum Recht, Tage des Kulturerbes, Fachtagungen, Tage der offenen Tür der Jugendgerichtshilfe, Feier des 30. Jahrestags der internationalen Kinderrechtskonvention.



## b. Durchsetzung der Wirksamkeit der Rechte von Personen mit Behinderung

Seit des Bestehens der Institution hat sich der Bürgerbeauftragte unermüdlich für die Förderung und Achtung der im internationalen Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) verankerten Rechte eingesetzt, das 2010 in Frankreich in Kraft getreten ist. Mit Eintritt der Wirksamkeit wurde der Bürgerbeauftragte von der Regierung als unabhängige Stelle benannt, die damit beauftragt wurde, die Anwendung der BRK zu überwachen.

Gemäß dem Übereinkommen umfasst die Diskriminierung aufgrund von Behinderung alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Verweigerung angemessener Vorkehrungen. Dieses Prinzip, das nach tatsächlicher Gleichstellung strebt, fordert die Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen, um individuell geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Einen Menschen mit Behinderung in gleicher Weise zu behandeln wie eine andere Person, ohne auf seine speziellen Bedürfnisse einzugehen, führt de facto zu einer benachteiligenden und damit einer diskriminierenden Behandlung.

### Fortschritte

Nach der Feststellung, dass der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ weitgehend unbekannt war und folglich kaum eingehalten wurde, verstärkte der Bürgerbeauftragte in zahlreichen Entscheidungen, Leitfäden, Berichten und Sensibilisierungsaktionen seinen Einsatz im Hinblick auf die Information der verschiedenen betroffenen Akteure in allen Bereichen, sei es in Beruf und Beschäftigung, in der Berufsausbildung, beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, beim Zugang zu Schulbildung oder auch beim Zugang zu Freizeitaktivitäten für behinderte Kinder.

Heute scheint der Begriff der angemessenen Vorkehrungen besser verstanden zu sein und in größerem Rahmen angewendet zu werden. 2019 erkannte der Kassationshof (Kassationsgericht, soziale Angelegenheiten, 4. September 2019, Nr. 10853 F) in Übereinstimmung mit der Analyse des Bürgerbeauftragten, seinerseits den Tatbestand der Diskriminierung durch einen Arbeitgeber an, der die Einrichtung von angemessenen Vorkehrungen verweigert

hatte, ohne die es einem Arbeitnehmer mit Behinderung nicht möglich war, seine Beschäftigung beizubehalten.

Das Gesetz vom 23. März 2019 zur Planung 2018-2022 und über die Reform der Justiz gesteht allen hilfsbedürftigen volljährigen Personen das Recht zu, zu wählen, zu heiraten, eine eingetragene Partnerschaft einzugehen und sich scheiden zu lassen und zieht damit in gewisser Weise die Konsequenz aus den Empfehlungen, die der Bürgerbeauftragte in seinem 2016 veröffentlichten Bericht über den „Rechtsschutz hilfsbedürftiger Volljähriger“ formulierte.

Ungeachtet dieser Fortschritte lässt die wirksame Umsetzung der in der BRK verankerten Rechte noch erhebliche Lücken erkennen. Der Bürgerbeauftragte bedauert insbesondere, dass der mit dem Übereinkommen einhergehende Modellwandel bisher bei der Gestaltung und Umsetzung der öffentlichen Politik nicht in vollem Umfang berücksichtigt wurde. Vor allem in Hinblick auf die Zugänglichkeit ist diese Feststellung äußerst besorgniserregend. So reduzierte beispielsweise das Gesetz Nr. 2018-1021 über Entwicklung im Wohnungsbau, bei Vorkehrungen und in der Digitaltechnik, dem sogenannten „ELAN“-Gesetz, vom 23. November 2018 bestimmte Baunormen und stellte dadurch die Regel der „uneingeschränkten Zugänglichkeit“ in Frage, die gemäß dem Gesetz vom 11. Februar 2005 für Neubauwohnungen gilt (Stellungnahme 18-13 und Stellungnahme 18-18).

### Stellungnahme 19-05 des Bürgerbeauftragten zum Entwurf des Mobilitätsrahmengesetzes

Wenngleich der Bürgerbeauftragte die mit dem Entwurf des Mobilitätsrahmengesetzes verfolgten Ziele ausdrücklich gutheißt, ist er dennoch der Auffassung, dass einige Grundzüge der Verbesserung bedürfen, wenn sichergestellt sein soll, dass Frankreich seine im Rahmen der BRK eingegangenen Verpflichtungen gerecht wird. So bleibt im Gesetzesentwurf die Frage der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Personenverkehr unbeantwortet, obwohl es sich hierbei um einen entscheidenden Aspekt für die Gewährleistung des Rechts auf Mobilität handelt.

Der Bürgerbeauftragte sprach insbesondere die Empfehlung aus, eine Zugänglichkeitspflicht im Gesetz zu verankern, die für alle Haltestellen des öffentlichen Verkehrsnetzes gilt und so geplant werden sollten, dass die Zugänglichkeit in absehbarer Zeit über die gesamte Beförderungskette hinweg gesichert ist. Darüber hinaus empfiehlt er, die Bedingungen für die Nutzung von Beförderungsmitteln „auf Anforderung“ zu klären und Richtlinien für die Zugangskriterien festzulegen, die für diese Art des Transports gelten sollen.

### **Grenelle „Recht und Behinderung: Hin zu allgemeiner Zugänglichkeit!“**

Dieses Kolloquium, das im Juni 2019 unter der Schirmherrschaft des Bürgerbeauftragten vom Nationalrat der Anwaltskammern (CNB) veranstaltet wurde, bot die Gelegenheit, an die Ziele der BRK zu erinnern und die zahlreichen Hindernisse ins Gedächtnis zu rufen, mit denen Menschen mit Behinderungen beim Zugang zur Justiz als öffentlichen Dienst zu kämpfen haben. So ist beispielsweise noch immer keine wirksame Zugänglichkeit zu Einrichtungen mit Publikumsverkehr wie Gerichten oder Polizeipräsidien gegeben. Gleiches gilt für den Zugang zu den Internetseiten der öffentlichen Dienste, wie der Bürgerbeauftragte in seinem im Januar 2019 veröffentlichten Bericht „Entmaterialisierung und Ungleichheiten beim Zugang zu den öffentlichen Diensten“ beklagte. Auch mangelnde Ausbildung der Fachkräfte, die sich für Stellen in der Justizverwaltung bewerben, im Umgang mit behinderten Menschen kann zu einer negativen Vorstellung von Behinderung und folglich zu stigmatisierendem Verhalten oder zu diskriminierenden Entscheidungen führen. Der Bürgerbeauftragte unterstrich bei dieser Gelegenheit die Notwendigkeit, insbesondere vor dem Hintergrund der Überstellung von sozialrechtlichen Klagen an die ordentliche Gerichtsbarkeit seit dem 1. Januar 2019, die Mitarbeiter entsprechend zu schulen.

### **Verfolgung des internationalen Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**

Am 23. September 2019 ergriff der Bürgerbeauftragte in Genf anlässlich der

Vorabsitzung das Wort, die vom UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen einberufen worden war und sich mit der Prüfung des ersten Berichts Frankreichs über die BRK befasste. Im Rahmen der Vorabsitzung und im Hinblick auf die Staatenprüfung Frankreichs, die für 2020 vorgesehen ist, unterbreitete der Bürgerbeauftragte dem Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen eine Liste mit verschiedenen Punkten bezüglich des Berichts aus Frankreich, die seiner Auffassung nach unbedingt einer Klärung bedürfen.

Der Bericht Frankreichs wird im August 2020 vom UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen geprüft. In dieser Optik veröffentlicht der Bürgerbeauftragte seinen Alternativbericht über die Umsetzung der Konvention und die Einhaltung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen durch den Staat.

### **Partnerschaftsvereinbarung mit der Nationalen Solidaritätskasse für Autonomie (CNSA)**

Mit der Unterzeichnung einer Partnerschaftsvereinbarung am 12. Februar 2019 formalisierten der Bürgerbeauftragte und die Nationale Solidaritätskasse für Autonomie (Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie, CNSA) die bereits seit mehreren Jahren bestehende Zusammenarbeit zwischen den beiden in ihrer jeweiligen Aufgaben dazu bei, den Zugang zu den Rechten und zur Gleichbehandlung für alle Menschen und insbesondere Menschen mit Behinderungen und pflegebedürftige Menschen im gesamten Staatsgebiet zu fördern, unabhängig von der Art der Behinderung und des Alters. Diese Partnerschaftsvereinbarung dient der Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Instituten im Hinblick auf die Entwicklung gemeinsamer Aktionen zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und pflegebedürftigen Menschen.

## c. Mobilisierung der staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft

Die Einhaltung und die wirksame Durchsetzung der Rechte hängt in hohem Maße vom Engagement und der Bereitschaft der Berufsgruppen und Fachkräfte ab, ihre Praktiken zu ändern, aber auch von der Mobilisierung der staatlichen Stellen, die diese Entwicklungen durch eine Verbesserung der öffentlichen Politik unterstützen und diese Werte mit einer begleitenden Gesetzgebung fördern können. Wissen ist ein wesentlicher Handlungsanreiz. Die Neuordnung der staatlichen Dienststellen darf nicht dazu führen, die im Laufe der Jahre entwickelte Fähigkeit zu präziser und kritischer Analyse zu vermindern oder auszuschalten, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Rechten, zur Justiz und zur Sicherheit oder den Zugang zur Gesundheitsversorgung.

### **Fokus auf Diskriminierungen und Schwierigkeiten im Hinblick auf den Zugang zu Rechten**

Aufgrund der bei ihm eingehenden Befassungen ist der Bürgerbeauftragte ein bevorzugter Beobachter und daher mit den Schwierigkeiten beim Zugang zum Recht sehr vertraut. Seine Entscheidungen zeigen die wichtigsten Probleme auf, denen die Nutzerinnen und Nutzer auf dem gesamten Staatsgebiet gegenüber stehen. Ergänzend erstellte oder unterstützte Studien veranschaulichen die neuen Herausforderungen beim Zugang zu den Rechten, erleichtern das Verständnis der wirkenden Mechanismen und ermöglichen eine Einschätzung, welche Auswirkungen die öffentliche Politik erwarten lässt.

### **Erhebungen des Bürgerbeauftragten über die Schwierigkeiten beim Zugang zu den Rechten**

Im Frühjahr 2016 startete der Bürgerbeauftragte eine große allgemeine Bevölkerungsumfrage über den Zugang zu den Rechten. Diese gemeinsam mit dem nationalen Institut für demografische Studien (Ined) und dem Observatorium für Nicht-Inanspruchnahme von Rechten und Diensten (Odenore, Pacte CNRS) erstellte Erhebung diente der „Bestandsaufnahme“ der Schwierigkeiten, denen die Bevölkerung beim Zugang zu den Rechten in Bezug auf die vier Zuständigkeitsbereiche der Institution gegenüber steht: Diskriminierungen, Rechte, Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte und Beziehungen zu den öffentlichen Diensten.

Eine Gesamtübersicht dieser Analysen findet sich im zweibändigen Werk „Ungleichheiten beim Zugang zu den Rechten und Diskriminierungen in Frankreich“, das von La Documentation Française herausgegeben wurde.

Band 1, erschienen am 4. Dezember 2019, fasst die verschiedenen Forschungsbeiträge zusammen, Band 2, der im Februar 2020 herausgegeben wurde, enthält die Analysen der Mitarbeiter des Bürgerbeauftragten.

Dieses Werk offenbart den (Un-)Kenntnisstand der französischen Bevölkerung bezüglich ihrer Rechte, definiert die Profile und die sozioökonomischen Faktoren der Personen, die am stärksten von einer Nicht-Achtung ihrer Rechte und von Diskriminierung bedroht sind, und schlüsselt die Gründe der Nicht-Inanspruchnahme auf. Es erstellt eine besorgniserregende Bestandsaufnahme, die die Berichte, die dem Parlament vorgelegten Stellungnahmen, die Entscheidungen und die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten bestätigt.

Parallel zur Herausgabe dieses Werks wurden die Daten aus der Erhebung „Zugang zu den Rechten“ über das Zentrum für sozio-politische Daten (CDSP) auf dem Portal für Daten der Geistes- und Sozialwissenschaften Réseau Quetelet bereitgestellt, um einen Beitrag zur Statistik in ihrer Funktion als öffentlicher Dienst zu leisten und eine weitere Nutzung der Umfrageergebnisse durch andere Forschungsgruppen zu ermöglichen.

In der Studie „Zugang zu den Rechten in Übersee. Herausforderungen der Nicht-Diskriminierung und der Gleichstellung gegenüber den öffentlichen Diensten“ stellte der Bürgerbeauftragte die Schwierigkeiten heraus, denen die Einwohner in Übersee gegenüberstehen.



„Platz für Rechte!“ in Saint-Denis auf La Réunion, September 2019

Im Rahmen ihrer Aktion „Platz für Rechte!“ auf den Antillen im November 2018, rief die Institution die Einwohnerinnen und Einwohner in Übersee zu Erfahrungsberichten auf, um einen besseren Einblick in eventuell bestehende Schwierigkeiten beim Zugang zu den öffentlichen Diensten und Diskriminierungen zu erhalten, denen sie möglicherweise ausgesetzt sind.

Ergänzt wurden die 1.000 aufgenommenen Erfahrungsberichte durch die Aussagen von 1.500 Personen in den Departements La Réunion, Mayotte, Guadeloupe und Martinique, die im Zuge einer telefonischen Erhebung über den Zeitraum vom 10. Dezember 2018 bis zum 24. Februar 2019 befragt wurden. Die Ergebnisse wurde anlässlich der Neuauflage der Aktion „Platz für Rechte!“ veröffentlicht, die vom 30. September bis zum 3. Oktober 2019 in La Réunion und anschließend in Mayotte stattfand.

Neben der Problematik der Arbeitslosigkeit, der Aus- und Weiterbildung und des Umfelds zeigen die Ergebnisse der Erhebung die

Reichweite der Ungleichstellung beim Zugang zu öffentlichen Diensten und die Häufigkeit von Diskriminierungen in Übersee auf: 40 % der im Rahmen der telefonischen Erhebung befragten Personen sind der Meinung, dass die Menschen in ihrem Departement häufig oder sehr häufig eine benachteiligende oder diskriminierende Behandlung erfahren.

Am häufigsten wird in diesem Zusammenhang das Diskriminierungskriterium der Herkunft oder der Hautfarbe genannt, weit vor der sexuellen Orientierung, dem Gesundheitszustand oder Behinderungen, wobei die indigene Bevölkerung, die zugleich vermehrt unter sozialer Prekarität leidet und eine sehr hohe Arbeitslosenquote aufweist, besonders stark von Diskriminierung aufgrund der Herkunft betroffen ist. Die meisten Diskriminierungen und die größten Schwierigkeiten bei Verwaltungsvorgängen vermelden die Einwohner von Mayotte und Guayana.

## Beitrag zur Änderung der Berufspraxis

Zur Unterstützung des Paradigmenwandels in der Berufspraxis und der Umsetzung seiner Empfehlungen erstellt der Bürgerbeauftragte unter Einbeziehung der verschiedenen Verbände und Vertreter der betreffenden Berufsgruppen, von Arbeitgebern und Vermietern über Justizbedienstete und Polizisten bis hin zu Ärzten, zahlreiche Hilfsmittel und Schulungsmodule.

### Vom Bürgerbeauftragten erarbeitete Hilfsmittel

In diesem Sinne erarbeitete der Bürgerbeauftragte auch eine Reihe von Hilfsmitteln zur Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz. Unabhängig davon, ob es sich um LGBT-Rechte, Lohngleichheit, die Besonderheiten des territorialen öffentlichen Dienstes, die Herangehensweise an Ausprägungen diskriminierender Belästigung oder auch um die Umsetzung des Rechts auf angemessene Vorkehrungen handelt, er setzt stets alles daran, dass die Verantwortlichen über Informationen verfügen, die eine klare Rechtsgrundlage vermitteln und darüber hinaus die Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Hinweisen und der Entwicklung wirksamer Vorbeugungsstrategien erläutern.

Zudem hilft der im Juni 2019 veröffentlichte Leitfaden „Einstellung ohne Diskriminierung“ allen Mitarbeitern, die am Einstellungsverfahren beteiligt sind, ihre Herangehensweise abzusichern und klar einzuordnen, was in den einzelnen Schritten bei der Suche und Auswahl von Bewerbern verboten und was erlaubt ist. Der Leitfaden enthält wichtige rechtliche und praktische Informationen und bezieht sich auf konkrete Situationen, denen der Bürgerbeauftragte in seiner Amtsausübung begegnete.

### Messung der Wirksamkeit der Sensibilisierungsaktionen für eine Änderung der Berufspraxis

Die Labors ERUDITE und TEPP der Universitäten Paris-Est Marne-la-Vallée und Paris-Est Créteil führten die MICADO-Erhebung zur „Messung

der Auswirkung eines Warnschreibens des Bürgerbeauftragten an Immobilienmakler“ durch, die vom Ministerium für den territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den Gebietskörperschaften finanziert wurde. In einem ersten Testing wurden Immobilienmakler in den 50 größten Ballungsgebieten in Frankreich untersucht, um die Häufigkeit von rassistischen Diskriminierungen gegenüber Mietanwärtern zu messen. 343 der Maklerbüros wurden als diskriminierend eingestuft.

Die Hälfte erhielt ein vom Bürgerbeauftragten verfasstes namentliches Anschreiben, das an den geltenden Rechtsrahmen erinnerte und auf das Handbuch „Vermieten ohne Diskriminierung“ für Fachkräfte im Immobiliengewerbe verwies, die andere Hälfte der diskriminierenden Maklerbüros wurde nicht kontaktiert (Vergleichsgruppe). Im Anschluss an diese ersten Anschreiben wurde eine erneute Testkampagne bei den gleichen Maklerbüros durchgeführt, um zu beurteilen, ob eine Entwicklung ihrer Praxis in Abhängigkeit vom Erhalt eines Schreibens des Bürgerbeauftragten festzustellen ist.

Die im Oktober 2019 veröffentlichten Ergebnisse zeigen, dass die Diskriminierungen in den sensibilisierten Maklerbüros abnehmen. Allerdings schwindet die positive Wirkung des Eingreifens des Bürgerbeauftragten nach 15 Monaten. Die Verwendung eines Erhebungsprotokolls mit wiederholten Entsprechungstests zur Beurteilung der öffentlichen Politik stellt in der Diskriminierungsforschung eine innovative Methodologie dar. Dadurch eröffnen sich neue Perspektiven in einem Bereich, in dem die Beurteilung der Wirkung öffentlicher wie privater Aktionen noch in den Kinderschuhen steckt.

### Mobilisierung des Bürgerbeauftragten für die Weiterbildung von Fachpersonal

Seit 2014 strukturierte der Bürgerbeauftragte die Weiterbildung für Fachpersonal als eigenständige Förderaktivität. Er setzte sich insbesondere für die Weiterbildung von Polizisten und Gendarmen ein. Darüber hinaus entwickelte er seine Partnerschaften im Hinblick auf die Weiterbildung neuer Zielgruppen unter den Sicherheitskräften, den Akteuren im Beschäftigungsbereich und des Rechtssystems





12. Barometer der Wahrnehmung von Diskriminierungen in der Arbeitswelt, Schwerpunkt gewerkschaftliche Diskriminierung, September 2019

weiter, insbesondere mit der Aufnahme seiner Beiträge in das Schulungsmaterial der Bildungseinrichtungen und/oder Berufsbildungszentren.

Auch die Inhalte und Schulungsmodalitäten (Präsenzveranstaltungen, Fernschulungen, Blended-Learning) wurden breiter aufgestellt und Ausbildungen für Ausbilder, die insbesondere eine Zusammenarbeit mit branchenspezifischen Ausbildungszentren voraussetzen, stellen zukünftig einen bevorzugten Ansatz dar.

Als ein Beispiel für Projekte, die gemeinsam mit Partnern verwirklicht wurden, ist der in Form von Fernunterricht verfügbare Lehrgang „Diskriminierungen: Verstehen, um handeln zu können“ der unter Mitwirkung des Bürgerbeauftragten und unter der Leitung des Nationalen Zentrums des territorialen öffentlichen Dienstes (CNFPT) ausgearbeitet wurde und sich in erster Linie an öffentliche Bedienstete in den regionalen Gebietskörperschaften richtet (rund 7.000 Anmeldungen bei der 1. Veröffentlichung im Herbst 2019) zu nennen.

Darüber hinaus verstärkte die Institution im Anschluss an die Veröffentlichung ihrer Studie über die „Arbeitsbedingungen und diskriminierende Erfahrungen im Anwaltsberuf in Frankreich“ im Jahr 2018 ihre Mobilisierung bei den Fachkräften des Rechtssystems. Begleitend zur Einführung der neuen Geschäftsordnung des nationalen Anwaltsverbands, die seit dem 13. Juni 2019 die „Gleichstellung und Nichtdiskriminierung“ zu ihren Grundsätzen zählt, nahm der Bürgerbeauftragte am Schultag der Referenten zum Thema „Mobbing und Diskriminierungen“ teil, der am 26. September 2019 von der Präsidentenkonferenz der Anwaltskammer veranstaltet wurde.

Auf der Internetseite des Bürgerbeauftragten stehen über das Rechtsportal alle Werke der Institution, aber auch andere Ressourcen online zur Verfügung: Rechtsprechung, Studien, Berichte von offiziellen Stellen und Vereinen, Gesetze, Hilfsmittel usw.

## **Bemühung des Bürgerbeauftragten um Versachlichung – durch Erhebungen und Studien**

- Aktive Sterbehilfe und Beihilfe zum Suizid: Forschungsbericht (CHRU Besançon, Cic Inserm 1431, Gesundheitszentrum Jeanne Garnier), Februar 2019
- Jugendliche ohne Unterkunft. Mit der Familie im Hotelzimmer leben und aufwachsen (Observatoire du Samusocial de Paris, Universität Tours), Februar 2019
- Zugang zu den Rechten in Übersee. Herausforderungen der Nicht-Diskriminierung und der Gleichstellung gegenüber den öffentlichen Diensten (Bürgerbeauftragter), September 2019
- 12. Barometer der Wahrnehmung von Diskriminierungen in der Arbeitswelt. Schwerpunkt gewerkschaftliche Diskriminierung (Bürgerbeauftragter, Internationale Arbeitsorganisation), September 2019
- Situationstest im Hinblick auf Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum aufgrund der Herkunft. Messung der Auswirkung eines Warnschreibens des Bürgerbeauftragten an Immobilienmakler (UPEM, TEPP, CNRS), Oktober 2019
- Diskriminierende Behandlungsablehnungen: Test in drei medizinischen Fachgebieten (UPEM, TEPP, CNRS), Oktober 2019

### **Laufende Arbeiten**

- Förderung von sozialem Wohnungsbau in defizitären Gemeinden: Einflussfaktoren für (fehlende) Entscheidungen auf lokaler Ebene in Frankreich und den USA, ENS-Cachan
- Kollektive Mobilisierung der PS25-Eisenbahner gegenüber der SNCF: Dynamik und Spannungen einer Sammelklage. CNRS
- Asylrecht für sexuelle Minderheiten: Aufbau von Beweisen, die die Intimsphäre berühren. CERSA / CNRS-UMR
- Deeskalation von Gewalt und Umgang mit protestierenden Massen, welche Mechanismen sind heute in Frankreich und Europa im Einsatz? INHESJ
- Justiz, Familien und Überzeugungen: Religiöses Schweigen? CNRS
- Polizei: Förderung guter Beziehungen zur Öffentlichkeit und polizeiliche Effizienz. CESDIP
- Erfahrungen mit Diskriminierungen im Hochschulbereich und in der Forschung in Frankreich, URMIS
- Schulförne Kinder in entlegenen Gebieten in Französisch-Guayana: Analyse des Phänomens und der Barrieren, die den Zugang zur Schule erschweren, INSHEA/UNICEF Frankreich

### **Herausgabe des Werks „Zugang zu den Rechten“**

- Ungleichheiten beim Zugang zu den Rechten und Diskriminierungen in Frankreich: Beiträge der Forschung zur Erhebung des Bürgerbeauftragten – Band 1 (La Documentation Française, Dezember 2019)
- Ungleichheiten beim Zugang zu den Rechten und Diskriminierungen in Frankreich: Analysen des Bürgerbeauftragten – Band 2 (La Documentation Française, Januar 2020)

# **Europäische und internationale Zusammentreffen des Bürgerbeauftragten**

Der Bürgerbeauftragte wird von europäischen und internationalen Institutionen regelmäßig als Experte für Problemstellungen befasst, die in seine Zuständigkeitsbereiche fallen.

In dieser Rolle empfing er die UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Wohnen, Leilani Farha, im Rahmen ihres offiziellen Besuchs in Frankreich vom 2. bis 11. April 2019 zu einem Gespräch, in dem es um die Beurteilung der Durchsetzung des Rechts auf angemessenen Wohnraum und der Nichtdiskriminierung in diesem Bereich ging. In ihrem Bericht<sup>3</sup>, der in Anwendung der Resolution 34/9 des Menschenrechtsrats erstellt wurde, stellt die Sonderberichterstatterin die Bedeutung heraus, die dem Zugang zur Justiz als Mittel für die Durchsetzung des Rechts auf Wohnen zukommt (Vorbeugung gegen Räumung und Recht auf wirksamen Rechtsbehelf).

Das Jahr 2019 bot dem Bürgerbeauftragten zudem die Gelegenheit, seinen Austausch mit den verschiedenen Räten des Europarats zu erneuern. Im Januar 2019 begab er sich nach Straßburg, um sich mit dem Vorsitzenden des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), dem Kommissar für Menschenrechte und dem Berichterstatter des Berichtsentwurfs zum Thema „Ethnisches Profiling in Europa“ auszutauschen.

Im März 2019 wurde er von den Mitgliedern des Ausschusses für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung der Agentur für Unternehmensgründung (APCE) über seine Arbeiten und Empfehlungen zu drei Themenbereichen angehört: Mobbing, Diskriminierungen aufgrund von Behinderung und seine Stellungnahme zu „Parcoursup“.

Darüber hinaus ergriff er bei der Konferenz „Auf dem Weg zu wirksamer Gleichstellung“ das Wort, die anlässlich des 25. Jahrestags der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) im Rahmen des französischen Vorsitzes des Ministerkomitees des Europarats veranstaltet wurde. Dieser Beitrag gab dem Bürgerbeauftragten Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme seiner Arbeit im Hinblick auf die Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund von Herkunft und Religion vorzulegen, gleichzeitig aber auch daran zu erinnern, dass heute eine insgesamt schädliche Vermengung der verschiedenen Strategien der öffentlichen Politik stattfindet, zwischen der Bekämpfung von Hass und der Bekämpfung von Radikalisierung im Hinblick auf Fragen der Integration, der Achtung der Laizität, des Zusammenlebens, der Förderung der Diversität usw.

Und nicht zuletzt empfing die Institution im Dezember 2019 im Rahmen ihres 7. regelmäßigen Besuchs in Frankreich eine Delegation des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). Die Delegation des Ausschusses konnte die gewünschten Informationen über die Rechte von Personen in Haft (Gewalt und Schwierigkeiten, eine wirksame Untersuchung durchzusetzen, Zugang von Personen in Haft zur Gesundheitsversorgung) und die Abschiebebedingungen für Ausländer zusammentragen.

<sup>3</sup> Leilani Farha, „Der Zugang zur Justiz als Mittel zur Durchsetzung des Rechts auf Wohnen“, 15. Januar 2019.

## d. Information der Öffentlichkeit und Bekanntmachung der Rechte bei den Zielgruppen

### **Kommunikations- und Informationsmittel im Dienst des Zugangs zu Rechten**

Seit Beginn seiner Amtszeit legte der Bürgerbeauftragte sehr hohen Wert auf die Wissensverbreitung in Rechtsbereichen, die unter seine Zuständigkeit fallen, aber auch auf die Umsetzung einer Strategie zur Förderung einer „Kultur der Rechte“.

In diesem Sinne entwarf der Bürgerbeauftragte verschiedene Kommunikations- und Informationsmittel zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit für ihre Rechte. Auf der Informationsplattform „Gleichberechtigung gegen Rassismus“ (Egalité Contre Racisme, ECR) hat jeder, ob Opfer oder Zeuge, die Möglichkeit, sich über seine Rechte angesichts von rassistischen Äußerungen und Gewalt, aber auch über eventuelle Vorbeugungsmaßnahmen zu informieren.

2019 veröffentlichte der Bürgerbeauftragte neue Plakate, die an das Verbot erinnern, die Vermietung aufgrund von Herkunft abzulehnen oder auch das Verbot von Diskriminierung bei der Einstellung aufgrund von Schwangerschaft und ging damit auf den besonderen Bedarf der Vertreter des Bürgerbeauftragten und der Partnervereinigungen ein.

Ferner verbreitet er seit September 2019 ein neues Faltblatt unter dem Motto „Sag ‚nein‘ zu Diskriminierungen“, das sich an Kinder und Jugendliche richtet. Das mit für diese Zielgruppe vertrauten Situationen illustrierte Faltblatt wird vor allem von den Juniorbotschaftern für Rechte (JADE) bei Veranstaltungen zu diesem Thema gegenüber Jugendlichen eingesetzt und auch Vereinen sowie Fachkräften für Pädagogik und Frühpädagogik zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus erarbeitete der Bürgerbeauftragte ein Merkblatt zur Methodik des Diskriminierungstests, um das „Testing“, ein bisher kaum eingesetztes Hilfsmittel, in der Öffentlichkeit und bei den Vereinen als ein Beweismittel für Diskriminierung bekannt zu

machen, sei es beim Zugang zu Beschäftigung oder zu Gütern und Dienstleistungen (Zugang zu Wohnraum, Zugang zu einem Kredit, Zugang zu Versicherungen usw.). Diese Broschüre setzt an der Änderung des Gesetzes Nr. 2008-496 vom 27. Mai 2008 über die Zulässigkeit des Situationstests im Zivilrecht an.

Diskriminierungsoffer können nun zur Begründung einer Verlagerung der Beweislast vor einem Zivilgericht in einem ersten Schritt die Ergebnisse eines Tests vorlegen.

Bei der Vermittlung seines Wirkens bei Zielgruppen, die sehr weit vom Recht entfernt sind, stützt sich der Bürgerbeauftragte auch auf Vereine und Berufsgruppen. Um insbesondere bei sehr hilfsbedürftigen Personen im Kampf gegen die Nichtinanspruchnahme ihrer Rechte voranzukommen, brachte der Bürgerbeauftragte einen Leitfaden für Sozialarbeiter und sozial tätige Vereine heraus, der gezielt auf den Bedarf dieser Fachkräfte abgestimmt ist. Bei der Erstellung arbeitete die Institution mit der Nationalen Union der Akteure für Ausbildung und Forschung im sozialen Einsatz (UNAFORIS), dem Verband der Akteure für Solidarität (FAS), der Nationalen Union der kommunalen Zentren für Sozialhilfe (UNCCAS) und dem Regionalen Institut für Sozialarbeit (IRTS) in Ile-de-France zusammen.

### **Bevorzugte Partnerschaft mit France Télévisions**

Am 8. November 2019 unterzeichnete der Bürgerbeauftragte eine Partnerschaftsvereinbarung mit der Rundfunk- und Fernsehgruppe France Télévisions und TelFrance, dem Produktionsunternehmen der täglichen Fernsehserie „Plus Belle la Vie“, mit dem Ziel, die Kenntnis der Menschen über ihre Rechte zu verbessern. Die Vereinbarung mit der Rundfunk- und Fernsehgruppe des öffentlichen Dienstes konzentrierte sich auf zwei Informationskampagnen, von denen die erste im November 2019 und die zweite im März 2020 ausgestrahlt wurde. Acht Sketche, die mit den Schauspielern der Serie „Plus belle



Unterzeichnung der Partnerschaft zwischen dem Bürgerbeauftragten, France Télévisions und TelFrance (Produzent der Serie „Plus Belle la Vie“)

la Vie“ gedreht wurden, veranschaulichen die konkreten Schwierigkeiten, denen Menschen gegenüberstehen, die sich an den Bürgerbeauftragten wenden.

Die erste Kampagne, die anlässlich des 30. Jahrestags der internationalen Kinderrechtskonvention am 20. November 2019 ausgestrahlt wurde, setzte den Schwerpunkt auf die Rechte des Kindes, insbesondere auf den Zugang zur Schulkantine und Mobbing in der Schule.

Zwei Sketche wurden am 19. und 20. November zur Hauptsendezeit auf den Sendern France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô in Kontinentalfrankreich und in Übersee ausgestrahlt. Sie wurden von 11,5 Millionen Fernsehzuschauern ab 4 Jahren gesehen und konnten anschließend über die sozialen Netzwerke von France Télévisions, dem Bürgerbeauftragten und der Serie „Plus belle la Vie“ aufgerufen werden.

Parallel dazu wurde vom 18. bis zum 22. November auf allen Sendern der Gruppe France Télévisions ein 1-minütiger allgemein gehaltener Kurzfilm ausgestrahlt. Dieser Kurzfilm, der unter ehrenamtlicher Mitwirkung der Schauspieler der Serie „Plus Belle la Vie“ entstand, ruft in

Erinnerung, dass in Kontinentalfrankreich und in Übersee mehr als 500 Gebietsvertreter des Bürgerbeauftragten als Kontaktperson bereitstehen. Der Kurzfilm wurde von mehr als 31 Millionen Fernsehzuschauern ab 15 Jahren gesehen.

*„Sie fühlen sich gegenüber der Verwaltung hilflos und verloren? Sie haben das Gefühl, dass ein Vertreter der Sicherheitskräfte die Regeln des Verhaltenskodex missachtet hat? Sie fühlen sich als Opfer einer Diskriminierung? Sie möchten die Rechte eines Kindes geltend machen?*

*Als unabhängige und kostenfreie Institution sind der Bürgerbeauftragte und seine 500 Vertreter für Sie da und helfen Ihnen, Ihre Rechte durchzusetzen.*

*In jedem Departement, ganz in Ihrer Nähe, auf dem in Kontinentalfrankreich und in Übersee. Mit dem Bürgerbeauftragten an der Seite sind wir alle gleich.“*

Die im Anschluss an die Infokampagne gezogene Bilanz ergab einen Anstieg der eingehenden Anrufe von insgesamt 30 % im Zeitraum vom 18. bis zum 25. November. Die Informationsanfragen der Öffentlichkeit erhöhten sich im gleichen Zeitraum um mehr als 80 %.



## **„Kino der Rechte“ – Förderung der Rechte über das Kino**

**„Das Kino ist ein wichtiger Faktor, um eine Sache voranzubringen, das Kino bringt die Menschen zusammen, spricht sie an und hinterfragt. Das Kino kann bewegen, es kann Änderungen der Texte, der Gewohnheiten, der Mentalitäten, der Einstellungen gegenüber der Achtung der Grundrechte bewirken.“**

Jacques Toubon

Seit November 2018 veranstaltet der Bürgerbeauftragte in Partnerschaft mit dem Nationalen Zentrum für Kino und Trickfilm (Centre National du Cinéma et de l'Image Animée, CNC) alle 2 Monate Filmvorführungen mit anschließender Diskussion. Eine ausgezeichnete Gelegenheit, um dem Publikum Filme, die sich mit Themen im Zusammenhang mit den fünf Zuständigkeitsbereichen des Bürgerbeauftragten beschäftigen, in Vorpremiere vorzustellen. Im Anschluss an die Filmvorführungen wird systematisch eine Diskussionsrunde mit den Filmschaffenden, Fachleuten und Juristen der Institution angeboten, die in diesem Rahmen ihre Fachkenntnis und ihre jeweilige Sicht auf die im Film angesprochenen Themen gegenüberstellen können.

Das „Kino der Rechte“ schafft somit ein Forum, in dem Fragen zu den Grundrechten, die die Kernkompetenz der Institution berühren und die für gewöhnlich allzu oft im Dunkeln bleiben, offen ins Gespräch gebracht werden.

Nach dem Film „Les Chatouilles“ (Kitzeln) von Andréa Bescond und Eric Metayer über sexuelle Gewalt an Minderjährigen, wurden dieses Jahr zahlreiche weitere Filme gezeigt: „Les Invisibles“ (Die Unsichtbaren) von Louis-Julien Petit über die Wiedereingliederung von obdachlosen Frauen, „Extra-ordinaires“ (Außergewöhnlich) von Sarah Lebas, Damien Vercaemer und Damien Pasinetti über den Werdegang von Menschen mit Autismus oder Down-Syndrom und auch „Gosses de France“ (Frankreichs Kinder), ein Dokumentarfilm von Andrea Rawlins-Gaston mit Caroline Le Hello über die 3 Millionen Minderjährigen, die unter der Armutsgrenze leben. Die fünfte Veranstaltung fand im vergangenen Dezember statt, mit der Vorpremiere des Dokumentarfilms „Des Hommes“ (Menschen) von Alice Odiot und Jean-Robert Viallet über den Alltag der Häftlinge im Gefängnis Les Baumettes in Marseille.

Diese Filmvorführungen mit anschließender Diskussion bieten eine einzigartige Chance, gleichzeitig die Kultur und die Rechte zu fördern. Sie schaffen eine Gelegenheit, die breite Öffentlichkeit zu sensibilisieren, Menschen mit sehr unterschiedlichem Hintergrund zum Dialog über verschiedenste Problematiken anzuregen, aber auch, sich in ganz konkreter Form über die Aufgaben und Aktionen des Bürgerbeauftragten bewusst zu werden.

de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

XII

La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

XIII

Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

XIV

Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentans, la nécessité de la contribution publique, la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

XV

Toute société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

XVI

Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

XVII

Les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

PEUPLE FRANCOIS



## IV.

# Eine Institution, deren Organisation sich an Offenheit und Nähe ausrichtet

## a. Empfang und Orientierung aller Beschwerdeführer

Hilflosigkeit gegenüber den sich stellenden Schwierigkeiten, hin und her zwischen pauschalen Standardantworten und automatischen Anrufbeantwortern... viele Menschen haben das Gefühl, dass man ihnen nicht zuhört, sie nicht ernst nimmt und wissen nicht mehr, an wen sie sich im Versuch ihre Probleme zu lösen, wenden sollen. Den Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen werden nach und nach kurzerhand die Schalter vor der Nase geschlossen, so dass sie keine Möglichkeit mehr haben, ihre Probleme im persönlichen Gespräch vorzutragen. Viele Institutionen beschränken den Kontakt ohnehin auf einen Austausch via Internet und lassen Briefe inzwischen unbeantwortet.

Angesichts dieses Rückzugs der öffentlichen Dienste im Nahbereich und der sich daraus ergebenden Schwierigkeiten im Hinblick auf den Zugang zu den Rechten ist es – in manchen Fällen mit höchster Dringlichkeit – geboten, den Beschwerdeführern eine Möglichkeit zu geben, ihre Probleme auf einem Kommunikationsweg zu äußern, der ihnen besser entspricht, sich Zeit zu

nehmen, ihre Schwierigkeiten zu verstehen und ihnen zu erklären, wie ein Antrag gestellt wird, welche Unterlagen nötig sind oder einfach das richtige Formular zu finden. Genau darin liegt für den Bürgerbeauftragten die höchste Priorität.

Er erklärt jeder und jedem Einzelnen, in welchem Fall er einschreiten kann und, wenn es ihm nicht möglich ist einzugreifen, an wen die Anträge zu richten sind. Er „übersetzt“ die Antworten der Verwaltungsstellen in verständliche Worte und vergewissert sich, dass die Situation der Person von den Behörden in ihrer Gesamtheit richtig eingeschätzt wurde.

Während diese Einsätze durch ihre Reichweite, Häufigkeit und das wachsende Misstrauen gegenüber den Behörden, das in ihnen zum Ausdruck kommt, bei den staatlichen Stellen Fragen aufwerfen, scheint es von großer Bedeutung, Räume für Dialog zu erhalten, in denen die Menschen ein offenes Ohr finden. Der starke Anstieg der an die Institution gerichteten Anfragen zeigt, wie dringlich diese Erwartung bei den Nutzerinnen und Nutzern des öffentlichen Dienstes ist.

## **09 69 39 00 00: eine eigene Rufnummer für erste Ansprache, Betreuung und Orientierung**

Die von Montag bis Freitag von 8.30 bis 19.30 Uhr erreichbare telefonische Hotline des Bürgerbeauftragten ist für viele der erste Berührungspunkt mit der Institution. Ziel dieser Hotline ist es, allen zu antworten und bestmögliche Orientierungshilfen zu geben, auch wenn die Anfragen nicht unbedingt in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten fallen.

Mit einer Beantwortungsquote von 95 % und einer durchschnittlichen Wartezeit von 7 Sekunden bietet die 09 69 39 00 00 einen Service, der zur Ausnahme geworden zu sein scheint: mit jemandem sprechen zu können, ohne zuvor endlose Minuten warten zu müssen.

Die von den Anrufern angesprochenen Schwierigkeiten beziehen sich in erster Linie auf ihre Beziehung zu den öffentlichen Diensten, insbesondere in den Bereichen Sozialschutz und Straßenverkehr (Bußgelder, Fahrzeugschein und Führerschein), auf das Ausländerrecht, aber auch auf Probleme mit Diskriminierung oder Verstöße gegen die Rechte des Kindes.

Da ist beispielsweise der Handwerker, dem es nicht gelingen will, seinen Fahrzeugschein zu erhalten und der daher nicht arbeiten kann. Da sind Eltern, die sich gezwungen sehen, die mangelnden Betreuungsmöglichkeiten ihres behinderten Kindes oder ihres Kindes mit Lebensmittelallergie auszugleichen und denen daraus Probleme mit ihren jeweiligen Arbeitgebern erwachsen. Das ist der Ruheständler, dessen Rente seit mehreren Monaten nicht überwiesen wurde und dem die Ersparnisse ausgehen. Da ist die junge Frau, die nach ihrem Schwangerschaftsurlaub aufs Abstellgleis gestellt wurde und nicht weiter für dieses Unternehmen, in das sie kein Vertrauen mehr hat, arbeiten möchte, aber sich dennoch nicht schlecht behandeln lassen und einfach zurücktreten will, ohne sich zu wehren.

Hinter diesen Situationen stehen in erster Linie Menschen, die ein offenes Ohr und Hilfe benötigen, denen es wichtig ist, dass sie gehört, ernst genommen und berücksichtigt werden, geschwächte Menschen, die nicht wissen, an wen sie sich wenden sollen.

## **Orientierung entmutigter Nutzer, die nicht wissen, wie sie ihre Rechte durchsetzen können**

Im Hinblick auf die Beziehung zwischen den Nutzern und den öffentlichen Diensten sieht das Organgesetz über die Schaffung der Institution des Bürgerbeauftragten vor, dass die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer vor der Befassung bei der Behörde oder der Verwaltungsstelle, die die beanstandete Entscheidung getroffen hat, einen Antrag auf Neuprüfung der Situation stellt. Leider wird diese Möglichkeit, die es glücklicherweise erlaubt, einige der Schwierigkeiten zu bereinigen, nicht immer verstanden.

Allein schon die Tatsache, einen Antrag stellen zu müssen, kann als ein sehr komplexes Hindernis empfunden werden, zu dessen Bewältigung ein gewisser Zeitaufwand für Erklärungen nötig ist, um den betroffenen Personen bei der Auswahl der richtigen Dokumente zu helfen.

Bei Bedarf wird die Person gebeten, alle Dokumente, über die sie verfügt, zusammenzusuchen oder Kontakt mit einem Vertreter des Bürgerbeauftragten aufzunehmen, der im Rahmen eines Gesprächstermins erklärt, welche Elemente nötig sind, welche nicht, und bei der Zusammenstellung der Unterlagen hilft.

Dieser erste und für die die Betreuung und pädagogische Unterstützung beim Zugang zum Recht grundlegende Schritt bildet einen wichtigen Teil der Aktion des Bürgerbeauftragten, der alltäglich die gewaltigen Defizite im Hinblick auf eine „Rechtskultur“ in der Bevölkerung feststellt, nicht im Sinne der technischen Kenntnis der Rechtsvorschriften, sondern im Sinne der einfachen Fähigkeit jedes Einzelnen, seine Situation in klarer Form darzulegen und einen Antrag zu stellen.

Diese Rechtsbildung auf „unterstem Level“ ist eine wichtige Herausforderung, insbesondere für am stärksten benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Auch wenn die öffentliche Politik manchmal das Gefühl aufkommen lässt, dass „der Verlust des sozialen Anschlusses“ als Fatalität zu sehen ist, sollte man nicht vergessen, dass es im Hinblick auf die Rechte und insbesondere im Hinblick auf die sozialen Rechte keine „akzeptable Verlustrate“ gibt und nicht geben kann.

# Welchen Eindruck haben Sie als Ansprechperson der telefonischen Hotline des Bürgerbeauftragten aus dem vergangenen Jahr mitgenommen?

**Joris** „Was mir, seit ich auf der Plattform arbeite, vor allem auffällt, ist die Überraschung, die ich in der Stimme der Leute höre, wenn wir fast sofort abheben, und ihre Zufriedenheit, endlich einen aufmerksamen Zuhörer gefunden zu haben, der sich die Zeit nimmt, ihre Probleme anzuhören und versucht, eine Lösung zu finden. Sie sagen uns in der Regel ganz klar, dass sie sich von den anderen öffentlichen Stellen im Stich gelassen fühlen.“

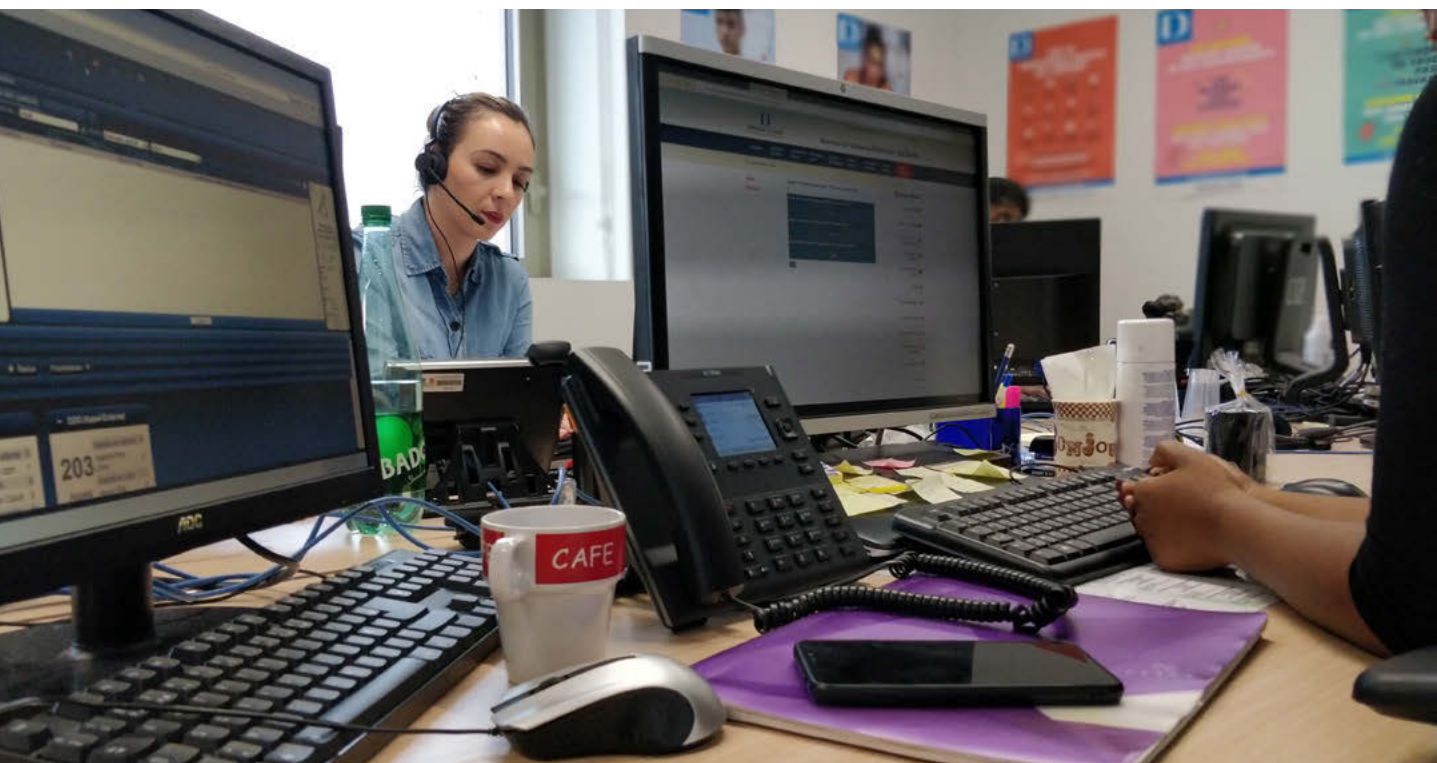
**Elarif** „Das Jahr 2019 scheint mit dem Umstieg auf „All Digital“ einen Wendepunkt darzustellen. Viele Menschen und insbesondere ältere oder alleinstehende Menschen, fühlen sich vollkommen hilflos, weil der Staat ihnen keine Zwischenlösungen anbietet. Das ist wirklich ein großes Problem geworden.“

**Sine** „Die Entmaterialisierung sollte den Zugang der Bürger zu den öffentlichen Diensten vereinfachen. Stattdessen hat sich ein regelrechter Verwaltungssumpf entwickelt, der administrative Schritte noch komplizierter macht. Ein typisches Beispiel ist die Agentur für gesicherte Dokumente ANTS und die ausbleibenden Antworten, die zur Folge haben, dass die Leute mit dem Rücken zur Wand stehen und keine Handlungsmöglichkeit haben.“

**Jean** „Ich arbeite nun schon seit vielen Jahren in der Hotline und habe in dieser Zeit festgestellt, dass die Menschen am Telefon immer harscher werden, allein deshalb, weil sie praktisch überhaupt nicht über ihre Rechte Bescheid wissen, was in den meisten Fällen auf die nichtvorhandene Zugänglichkeit zu geeigneten öffentlichen Diensten zurückzuführen ist, die ihnen schlicht entmenslicht erscheinen.“

**Nouara** „Der Aspekt, der 2019 meiner Meinung am meisten prägt, ist, dass sich die Menschen gegenüber dem Räderwerk der Verwaltungsmaschinerie vollkommen hilflos fühlen und sie Angst haben, darin zermahlen zu werden. Dieses Gefühl kam auch früher schon zur Sprache, aber ich habe den Eindruck, dass es sich erheblich verstärkt.“





Hotline des Bürgerbeauftragten

Fällt die vorgelegte Situation nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten, beispielsweise, wenn es sich um eine Streitigkeit bezüglich des Beschäftigungsverhältnisses handelt, die in keinem Zusammenhang mit Diskriminierung steht, oder um einen rein privaten Streitfall, werden die Anrufer an die zuständigen Stellen verwiesen: an den speziellen Mediator oder Vermittler, an Kontakt- und Beratungszentren für Justiz und Recht (Maisons de Justice et du Droit, MJD), Vereine, Arbeitsaufsichtsämter, Gewerkschaften usw.

### **Befassung des Bürgerbeauftragten: Freie Wahl der Befassungsart**

Der Bürgerbeauftragte legt hohen Wert darauf, dass die in Gang befindliche Digitalrevolution sich nicht zu einem Faktor für Ausgrenzung wandelt. Er erinnert in diesem Zusammenhang an das Recht jedes Einzelnen, seine Kommunikationsmittel zu wählen und betont, dass die entmaterialisierte Kommunikation den Nutzern keinesfalls aufgezwungen werden kann.

Andererseits kann der Bürgerbeauftragte selbstverständlich bereits seit mehreren Jahren über ein Online-Formular auf [www.defenseurdesdroits.fr/fr/saisir](http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/saisir) befasst werden und stellt fest, dass diese Art der Befassung, die noch 2014 lediglich in einem Drittel der Fälle in Anspruch genommen wurde, heute von fast zwei Dritteln der Beschwerdeführer genutzt wird.

Die Möglichkeit, sich auf dem Postweg an die Institution zu wenden wurde parallel dazu nicht nur beibehalten, wozu gemäß den Texten, die die Beziehungen zu den Nutzern regeln, eine Verpflichtung besteht, sondern ist seit Ende 2017 auch kostenlos. Die Beschwerdeführer brauchen ihre Unterlagen nur in einen Umschlag zu stecken und diesen unfrankiert an den Bürgerbeauftragten unter der Anschrift „Défenseur des droits / Libre réponse 71120 / 75342 Paris CEDEX 07“ zu senden.

Alle Beschwerden werden beantwortet und gegebenenfalls zur Untersuchung an Rechtsexperten oder im Hinblick auf eine gütliche Einigung an das auf das ganze Staatsgebiet verteilte Vertreternetz weitergeleitet.

## **Eine nutzernahe Institution im Dienste aller**

### **Besuche des Bürgerbeauftragten in den Regionen**

Zu Beginn des Jahres 2019 startete der Bürgerbeauftragte eine „Tour de France“ durch die französischen Regionen und traf dabei mit seinen Vertretern und den lokalen Behörden zu Gesprächen über spezielle Themen zusammen.

Seine erste Reise, bei der das Thema Kinderschutz im Vordergrund stand, führte den Bürgerbeauftragten nach Saint Etienne. Jeden Monat folgte eine neue Begegnung. In Rouen und Le Havre ging es um die Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in einer inklusiven Gesellschaft, in Ajaccio bezog sich der Austausch auf die Probleme, vor dem Hintergrund der Insellage Zugang zu medizinischen Behandlungen zu erhalten, in Arras und Lens ging es um die Entmaterialisierung und Ungleichheiten beim

Zugang zu öffentlichen Diensten, in Toulon um Rechtsbrüche gegenüber Frauen in extrem hilfsbedürftiger Situation, in Angers um Mediation, in Narbonne um Diskriminierungen am Arbeitsplatz und in Dijon und Montbard um die Aufnahme und Unterbringung von Ausländern.

Ihren Abschluss fand diese Rundreise durch die Regionen mit einem Besuch in den Städten Vannes, Angoulême und Tours.

Im Austausch mit den Vertretern vor Ort und den lokalen Akteuren aus der Politik, den Institutionen und Vereinen konnte der Bürgerbeauftragte ganz konkret die Themen ansprechen, mit denen sich die Institution auseinandersetzt, und die Beziehungen zwischen den Vertretern und den lokalen Behörden stärken. Darüber hinaus bieten diese Besuche generell die Gelegenheit, eine positive Dynamik zugunsten von Förderinitiativen seitens der Vertreter in den jeweiligen Regionen anzustoßen und zu einer besseren Sichtbarkeit ihrer Aktionen in den lokalen Medien beizutragen.

Selbstredend möchte der Bürgerbeauftragte mit seinen Besuchen auch die Nähe der Institution zu eventuellen Beschwerdeführern hervorheben und ihre Präsenz auf dem gesamten Staatsgebiet ins Licht rücken.

## **b.** Präsenz auf dem gesamten Gebiet mit einem Netzwerk aus mehr als 500 Vertretern

Artikel 37 des Organgesetzes vom 29. März 2011 legt fest, dass der Bürgerbeauftragte „im gesamten Staatsgebiet Vertreter unter seiner Aufsicht benennen kann, die in ihrem geografischen Zuständigkeitsbereich Beschwerden untersuchen und an der Beilegung der angezeigten Probleme sowie an den in Artikel 34 Unterabsatz 1 aufgeführten Aktionen (Informations- und Kommunikationsmaßnahmen) teilnehmen können. Ferner benennt er für jede Strafvollzugsanstalt einen oder mehrere Vertreter, um den Häftlingen die Möglichkeit zu geben, die Bestimmungen dieses Organgesetzes in Anspruch zu nehmen.“

Der Text gibt dem Bürgerbeauftragten die Möglichkeit, den Vertretern in den Regionen bestimmte Zuständigkeiten – und insbesondere die Kompetenz, an der gütlichen Beilegung von Streitigkeiten mitzuwirken – abzutreten. Dadurch legitimiert er die Aktion der ehrenamtlichen Vertreter und macht das gebietsweite Netz zu einem wesentlichen Bestandteil der Institution.

In den vergangenen fünf Jahren hat sich die Bedeutung des gebietsweiten Vertreternetzes innerhalb der Institution durch die stetige Zunahme der von ihr bearbeiteten Beschwerden und den signifikanten Anstieg der Vertreterzahl deutlich erhöht. Mit dieser Präsenz stieg auch die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit und damit für alle Menschen, die ihre Rechte geltend machen wollen, eine Dienstleistung, die in Kontinentalfrankreich, in Übersee aber auch für alle Franzosen im Ausland zur Verfügung steht. Die bedeutende Rolle, die das Netzwerk innerhalb der Institution des Bürgerbeauftragten spielt, ist, wie so vieles andere, dem effizienten und einzigartigen Zusammenwirken zwischen den zentralen Abteilungen der Institution und den Vertretern auf dem gesamten Staatsgebiet geschuldet, das 2019 durch die Einführung von Leiterinnen und Leitern der regionalen Zentren noch gestärkt wurde.

### **Befassungen der Vertreter des Bürgerbeauftragten auf hohem Stand**

Über die Anzahl der vom Vertreternetz des Bürgerbeauftragten übernommenen Anfragen hinaus, die sich zwischen 2014 und 2019 um bemerkenswerte 27 % auf mehr als 82.147 im letzten Jahr vor Ort bearbeitete Befassungen erhöhte, ist es angebracht, vier Punkte näher auszuführen.

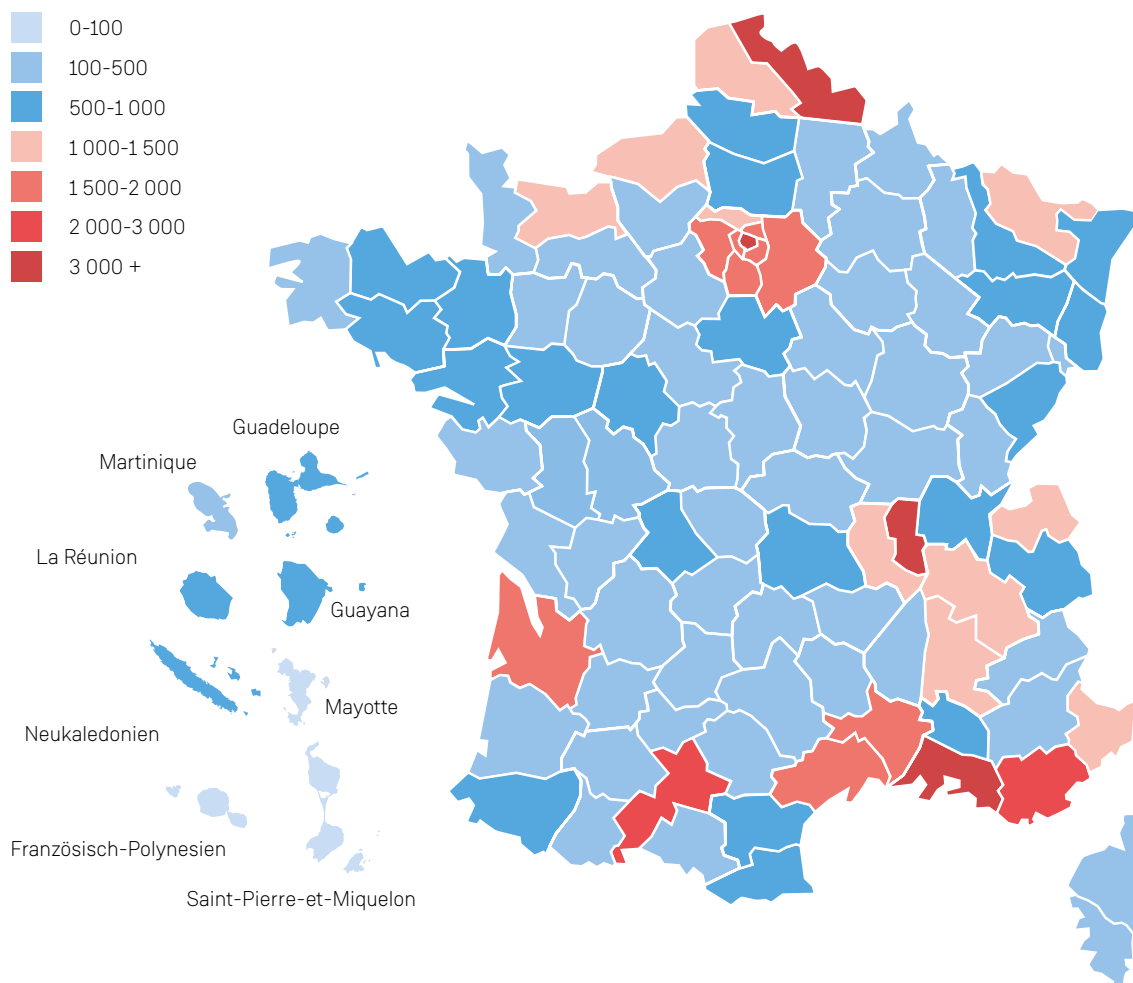
Zunächst lag die Verteilung zwischen der Anzahl an von den Vertretern bearbeiteten Beschwerden und der Anzahl einfacher Informations- oder Orientierungsanfragen im Jahr 2014 etwa bei jeweils der Hälfte. Heute überwiegen die tatsächlich im Hinblick auf eine Mediation übernommenen Beschwerden mit 60 %, also ca. 50.000 Beschwerden. Diese Entwicklung lässt auf lokaler Ebene eine bessere Kenntnis des Zuständigkeitsbereichs des Bürgerbeauftragten erkennen, insbesondere seitens der täglichen Ansprechpartner, also beispielsweise den Anlaufstellen der Beratungszentren, den Sozialfürsorgenetzen oder öffentlichen Schreibern.

Zum zweiten ist die Erfolgsrate hervorzuheben. So wurden 2019 von den Vertretern 78.761 Anfragen bearbeitet. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit lag bei 73 Tagen und 80 % der gütlichen Einigungsversuche fanden einen zufriedenstellenden Abschluss.

Zum dritten zeigt die nachstehende Karte, aus der die Anzahl der 2019 an die Vertreter gerichteten Anfragen hervorgeht, die angemessene Berücksichtigung des Bedarfs beim Zugang zu den Rechten seitens der Institution durch eine signifikante Erhöhung der Vertreterzahl in den bevölkerungsstärksten Einzugsgebieten (z. B. in den Departements Nord, Paris, Rhône, Haute-Garonne, Bouches-du-Rhône oder Var), ohne dabei die Randgebiete zu vernachlässigen.

Und schließlich sollte im Hinblick auf die von den Vertretern übernommenen Anträge auf gütliche Beilegung die Untergruppe der Befassungen von

## Anzahl der pro Département an die Vertreter gerichteten Anfragen



Personen unterschieden werden, deren Rechte ihrer Auffassung nach durch die Funktionsweise eines öffentlichen Dienstes verletzt wurden. Die Anzahl dieser Personengruppe nimmt seit 5 Jahren stetig zu und macht den Hauptteil der Aktivität des Netzwerks aus (94 % der Beschwerden). Die Institution gleicht mehr und mehr die mangelnde menschliche Präsenz aus, die mit dem progressiven Rückzug der öffentlichen Dienste einhergeht, und sieht sich dadurch der zunehmenden Komplexität der Verwaltungsvorgänge gegenüber, die sich durch die Entmaterialisierung noch verstärkt.

Zur Veranschaulichung könnten für 2019 beispielsweise die Schwierigkeiten der Nutzer bezüglich der Umtauschanträge für

Führerscheine oder der Anträge internationaler Führerscheine oder auch die Probleme bei der Bearbeitung „nachträglicher Parkpauschalen“ (Bußgelder) angeführt werden.

Geringer war die Anzahl bei den von den Vertretern bearbeiteten Befassungen durch Zeugen oder Opfer von Diskriminierung oder durch Personen, die der Auffassung sind, dass die Rechte eines Kindes oder eines Jugendlichen nicht geachtet wurden oder dass in einer bestimmten Situation die Interessen eines Minderjährigen in Frage gestellt wurden (3 % bzw. 2 % der Beschwerden).

Die von den Vertretern in diesen Bereichen bearbeiteten Fälle beziehen sich hauptsächlich auf Diskriminierung am Arbeitsplatz im Hinblick



Besuch der Mitarbeiter der Institution in Ajaccio, Mai 2019

auf die Kriterien Behinderung, Gesundheit und Herkunft, im Hinblick auf die Rechte des Kindes lag der Schwerpunkt der Beschwerden bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen in der Schule oder Vorschule sowie bei Ungleichheiten, beispielsweise beim Zugang zur Kantine.

Die jüngste Zuständigkeit, die den Vertretern nach einer Probezeit in den Jahren 2017 und 2018 zugesprochen wurde, liegt bei Personen, denen die Aufnahme einer Anzeige verweigert wurde oder die Ziel von unangemessenem Verhalten oder unangemessenen Äußerungen seitens Angehörigen der nationalen Polizei oder der Gendarmerie wurden. 2019 war das erste Jahr, in dem derartige Beschwerden, die in 895 Fällen vorgebracht wurden, vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Vertreter fielen.

Nicht zuständig sind die Vertreter hingegen für die Aufnahme von Beschwerden, die von Whistleblowern vorgebracht werden.

### Bearbeitung der Fälle vor Ort durch die Vertreter 2019

|                                          |               |              |
|------------------------------------------|---------------|--------------|
| Beziehungen zu den öffentlichen Diensten | 47 926        | 94,3%        |
| Verteidigung der Rechte des Kindes       | 1 447         | 2,8%         |
| Bekämpfung von Diskriminierungen         | 792           | 1,6%         |
| Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte   | 675           | 1,3%         |
| <b>Davon Hinweise</b>                    | <b>33 770</b> | <b>39,9%</b> |
| Beziehungen zu den öffentlichen Diensten | 20 236        | 59,9%        |
| Verteidigung der Rechte des Kindes       | 774           | 2,3%         |
| Bekämpfung von Diskriminierungen         | 662           | 2,0%         |
| Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte   | 220           | 0,6%         |
| Andere Anfragen                          | 11 878        | 35,2%        |
| <b>Befassungen gesamt</b>                | <b>84 626</b> | <b>100%</b>  |



## „Wenden Sie sich an einen Bürgerbeauftragten ganz in Ihrer Nähe“, eine Kampagne zur Erleichterung der Einreichung eines Rechtsbehelfs bei Vertretern in ganz Frankreich

Die Besuche des Bürgerbeauftragten in den verschiedenen Regionen Frankreichs gingen mit einer Kommunikationskampagne einher, die darauf abzielte, das Angebot der Vertreter des Bürgerbeauftragten, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit einer juristischen Begleitung durch die Vertreter und die Kostenfreiheit der Dienstleistungen breiter bekannt zu machen. In diesem Rahmen wurden in den lokalen und regionalen Tageszeitungen die Infoseiten „Wenden Sie sich an einen Bürgerbeauftragten ganz in Ihrer Nähe“ inseriert und auf Facebook eine Kampagne mit lokalem Targeting geschaltet. Die 13 Kampagnen sorgten für 7.715.096 Anzeigen in Facebook und erreichten Personen in einem Umkreis von 40 km um die vom Bürgerbeauftragten besuchte Stadt. Insgesamt wurde die Pressekampagne in den betreffenden Tageszeitungen, alle Medien zusammengefasst, mit dreimaliger Wiederholung bei einer Auflagenstärke von 411.009 Exemplaren geschaltet. Damit wurde eine Gesamtverbreitung über 1.233.027 Ausgaben (außerhalb von Paris) erzielt.

Diese Kampagne bewirkte einen signifikanten Anstieg der Besucherzahlen auf der Internetseite der Institution mit einer Verdoppelung der Aufrufe des Vertreterverzeichnis und deutlich mehr Zugriffen auf die Website. Die erfolgreiche Valorisierung des gebietsweiten Netzwerks zeigt, dass dieser Ansatz den Erwartungen und dem Bedarf der Zielgruppen im Hinblick auf den Zugriff zu den Rechten entspricht.

### Jährliche Besuchszahlen der Webseite [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

|                    |           |           |          |
|--------------------|-----------|-----------|----------|
| Besucher           | 569 041   | 799 986   | + 40,58% |
| Besuche            | 795 034   | 1 056 954 | + 32,94% |
| Besuchte Webseiten | 1 865 506 | 2 189 732 | + 17,38% |

### Aufrufe der Seite des Vertreterverzeichnis

|         |        |         |        |
|---------|--------|---------|--------|
| Besuche | 40 923 | 120 721 | + 195% |
|---------|--------|---------|--------|

## Ausweitung des Netzwerks der Vertreter

Mit besorgtem Blick auf den ungleichen Zugang zu den Rechten in Frankreich begann der Bürgerbeauftragte im Rahmen der im Januar 2015 eingeleiteten ehrgeizigen Rekrutierungspolitik mit der Suche nach ehrenamtlichen Vertretern, um sein Netzwerk auch über die großen Ballungszentren und die Hauptstädte der Départements hinaus, in den Vororten und im ländlichen Raum zu stärken.

Die Zahl der Vertreter stieg von 371 im Dezember 2014 auf stolze 510 zum heutigen Tag. Eine weitere Ausweitung des Netzwerks ist für 2020 geplant. Von nun an sind in allen Départements und Gebieten mindestens zwei Vertreter präsent - mit zeitweiliger Ausnahme der Départements Hautes Alpes, Gers und Territoire de Belfort sowie Neukaledonien).

Auch die Dichte des Netzwerks, also die Anzahl an Beratungszentren in den Gebieten hat sich erheblich erhöht, mit einem Anstieg von 542 Anlaufstellen im Jahr 2014 auf 874 Anlaufstellen heute. Diese Ausbreitung ermöglicht eine Korrektur der Ungleichheiten beim Zugang aller Zielgruppen zur Institution und insbesondere von Personen, die aufgrund ihrer sozialen Isolierung, aufgrund von unsicheren Lebensverhältnissen oder aufgrund ihrer Entfernung zu den öffentlichen Diensten im Hinblick auf die Ausübung ihrer Rechte als schutzbedürftig gelten. Um das Ziel, allen Menschen Zugang zum Recht zu geben, bestmöglich zu erreichen, halten manche Vertreter sogar an mehreren Beratungsstellen Bereitschaftsdienste ab.

Als Beispiel für die erhöhte Netzdichte wären die beiden Départements in Korsika anzuführen, in denen Ende 2014 kein Vertreter mehr vor Ort war. Heute gibt es dort vier Vertreter, in Ajaccio, Bastia und Sartène und bald auch in Corte. Gleiches lässt sich an der Côte-d'Or beobachten, wo es vor 2 Jahren 3 Vertreter im Zentrum des Départements gab, in Dijon und in Chenôve. Heute sind Vertreter in Dijon, Chenôve und in

Montbard, im Norden des Departements, präsent und ein vierter Vertreter wird Anfang 2020 im Süden, in Beaune, ernannt.

Erleichtert wurde diese Ausbreitung auf dem gesamten Staatsgebiet durch die zeitgleiche Einrichtung des Netzwerks der Zentren für öffentliche Dienstleistungen, die zukünftigen „Maisons France Services“, und die zahlreichen Anfragen der Gebietskörperschaften, die ihre eigenen Einrichtungen zur Unterstützung des Zugangs zum Recht ausbauen wollten. Parallel dazu verstärkte der Bürgerbeauftragte seine persönliche Präsenz in den Einrichtungen, die den Departementskommissionen für den Zugang zum Recht unterstehen, sei es in den Kontakt- und Beratungszentren für Justiz und Recht (MJD), sei es an den Anlaufstellen für Rechtshilfe (PAD), die fundierte Rechtsberatung bieten und die betroffenen Personen nach individueller Prüfung an die Vertreter des Bürgerbeauftragten weiterleiten. Zudem sind die Vertreter von nun an auch in allen Strafvollzugsanstalten vertreten und ein Netzwerk aus 101 Vertretern steht in enger Zusammenarbeit mit den Kontakt- und Beratungsstellen für Menschen mit Behinderungen auf Departementsebene (MDPH).

Dank ihrer Verfügbarkeit und ihrer persönlichen Anwesenheit in den Einrichtungen, die einen

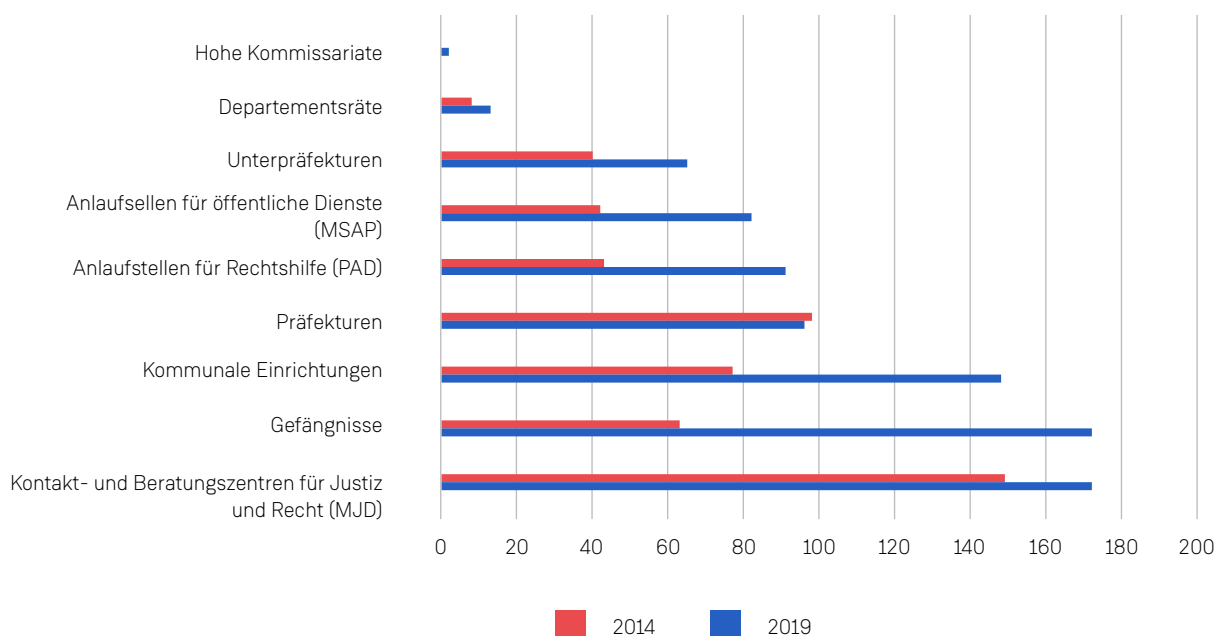
Zugang zum Recht ermöglichen, befinden sich die Vertreter direkt in einer Situation, die ein Zuhören ermöglicht, noch bevor sie wissen, ob die vorgetragene Anfrage tatsächlich in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten fällt, eine Funktion, die von Menschen, die den komplexen Verwaltungsmechanismen immer orientierungsloser gegenüberstehen, sehr hoch geschätzt wird.

Die Vertreter, die als Vorposten des Bürgerbeauftragten in seiner Rolle als Wächter über Sicherheit und Freiheiten gesehen werden können, tragen zudem durch ihre Beobachtungen zu den am Hauptsitz erstellten Berichten, Stellungnahmen und Studien bei.

Dieses breit gefächerte Aufgabenspektrum der Vertreter, das weit über die Mediation hinausgeht, wurde vom Bürgerbeauftragten in den letzten Jahren stark gefördert.

Der Hauptsitz verfolgt eine umfassende Strategie für juristische Unterstützung. Um auf allen Einsatzgebieten des Bürgerbeauftragten lückenlos über die zahlreichen Entwicklungen der Gesetzgebung informiert zu bleiben, nehmen die Vertreter an den vom Hauptsitz angebotenen Fortbildungsmaßnahmen teil, die ihre Ausbildung ergänzen.

### Verteilung der Vertreter nach Art der verschiedenen Anlaufstellen



# **Platz für Rechte!**

## **Aktion in La Réunion und**

## **Besuch in Mayotte,**

## **Oktober 2019**

Nach Toulouse, Lille und den Antillen kam die Institution vom 30. September bis zum 3. Oktober 2019 im Rahmen der vierten Aktion „Platz für Rechte!“ nach La Réunion und Mayotte. Auf Basis der Erkenntnisse aus der Erhebung „Herausforderungen beim Zugang zu den Rechten in Übersee“, die insbesondere die Schwierigkeiten in Bezug auf die Funktionsweise der öffentlichen Dienste herausstellte, wollte die Institution auf die Einwohner von La Réunion und Mayotte zugehen, um die Institution des Bürgerbeauftragten breiter bekannt zu machen und die Hemmschwelle zu senken, die Institution mit ihren Fragen zu befassen. Diese Initiative außer Haus ist gleichzeitig eine Möglichkeit, den Akteuren in den Institutionen, Vereinen und Berufsgruppen zu begegnen und sich mit ihnen über die speziellen Herausforderungen der Gebiete auszutauschen.

In diesem Rahmen durchstreiften fünfzehn Juristen, die normalerweise am Hauptsitz in Paris tätig sind, gemeinsam mit den fünf das ganze Jahr über auf La Réunion präsenten Vertretern im Bus des Bürgerbeauftragten das Departement und machten in 4 Städten halt: Saint-Denis, Saint-Paul, Le Tampon und Saint-Benoît, wo sie für alle Interessierten unentgeltliche Rechtsberatung anboten.

Um den Einwohnern die Möglichkeit zu einem Gespräch mit den Juristen zu geben, wurde der Besuch im Rahmen einer breit aufgestellten Infokampagne, insbesondere mit der Ausstrahlung von Radiospots, hundert Plakaten mit einer Fläche von 12 m<sup>2</sup> an den Stadträndern und Zeitungsanzeigen in der lokalen Presse auf der Insel angekündigt.

Während des 4-tägigen Besuchs konnten sich rund 1000 Personen mit einem Juristen über ihre Situation austauschen und sich beraten lassen. Im Anschluss an diese Begegnungen wurde 54 Personen empfohlen, zu einem vertiefenden Gespräch einen Termin mit einem Vertreter zu vereinbaren, in 49 Fällen wurde direkt am Hauptsitz eine Beschwerde eröffnet.

Parallel zu dieser Rechtsberatung „unter

offenem Himmel“ vom 29. September bis zum 1. Oktober trafen die Kinderbeauftragte, Geneviève Avenard, und die Generalsekretärin der Institution, Constance Rivière, mit den Akteuren aus Institutionen und Vereinigungen aus La Réunion – unter anderen den Dienststellen der Justiz, Arbeitgebern aus dem öffentlichen und dem Privatsektor, Volksvertretern, Vertretern des Regionalen Jugendinformationszentrums (CRIJ) – zusammen, um sich über den Zugang zu den Rechten in La Réunion in Bezug auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Institution auszutauschen.

In Begleitung von drei Mitarbeitern des Hauptsitzes und dem Regionalberater für La Réunion/Mayotte begaben sich die Kinderbeauftragte und die Generalsekretärin anschließend am 2. und 3. Oktober 2019 nach Mayotte, insbesondere, um an den von den Vereinigungen zur Verteidigung der Rechte des Kindes rund um den 30. Jahrestag der KRK organisierten Veranstaltungen teilzunehmen und mit den Juniorbotschaftern für Rechte des Bürgerbeauftragten (JADE) von Mayotte und mehreren jugendlichen Schulabbrechern zusammenzutreffen, die von den Ausbildungszentren für Methoden aktiver Bildung (CEMEA), einem Partner des JADE-Programms in Mayotte, betreut werden. Darüber hinaus tauschte sich die Generalsekretärin auch mit Vertretern der staatlichen Stellen, des Krankenhauses, der Familienkasse (CAF), der Sozialversicherungskasse in Mayotte (CSSM), dem stellvertretenden Rektor und den Volksvertretern von Mayotte über die besonderen Schwierigkeiten des Departements aus, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu den Rechten, wobei in erster Linie der Zugang der Kinder zu Bildung, das Recht auf Gesundheitsversorgung, aber auch die Grundrechte für Ausländer zur Sprache kamen, Themen für die sich der Bürgerbeauftragte seit Gründung seiner Institution im Jahr 2011 einsetzt.

Zudem stellte dieser Besuch eine sehr gute Gelegenheit dar, das Netzwerke der Bürgerbeauftragten in Mayotte durch die Einsetzung einer neuen Vertreterin zu stärken, ein Schritt, der mit der allgemeinen Ausweitung des Netzwerks in Übersee Hand in Hand geht: von 18 Vertretern im Jahr 2015 ist ihre Zahl heute auf 27 angestiegen, was einem Zuwachs von 2 Vertretern in Martinique, 2 in Guayana, 1 Vertreter in La Réunion, 1 in Saint-Pierre-et-Miquelon, 1 in Polynesien, 1 in Mayotte und 1 in Neukaledonien entspricht, zu denen sich Mitte 2020 noch 1 weiterer Vertreter in Guadeloupe und 1 Vertreter in Saint Martin gesellen.

## **Intervention der Vertreter bei Häftlingen**

Ende 2019 schalteten sich 152 Vertreter in einer oder mehreren Strafvollzugsanstalten ein. 2014 beschränkte sich die Anzahl noch auf 62 Vertreter, die für regelmäßige Sprechstunden im Strafvollzug zur Verfügung standen. Von den derzeit 184 Anstalten ist in 172 die Präsenz eines Vertreters gewährleistet, darunter auch in den 6 Einrichtungen für Minderjährige.

Bei den 12 Anstalten, in denen heute noch Vertreter präsent ist, handelt es sich um 9

Anstalten des halboffenen Vollzugs und 3 Anstalten in Übersee mit einer sehr niedrigen Insassenzahl.

Zu den wichtigsten Gründen für eine Befassung der Vertreter in den Vollzugsanstalten zählen Verlegungsanträge, der Verlust von persönlichen Gegenständen bei Verlegung, Probleme im Hinblick auf die Kantine, nicht erfolgte begleitete Arztbesuche, der Zugang zu Arbeit oder zu einer Berufsausbildung, Probleme bei der Entlohnung, die Aufrechterhaltung der Beziehungen zur Familie, der Zugang zur Gesundheitsversorgung und die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung.

Bei Eintritt in die Strafvollzugsanstalt wird jedem Häftling ein Faltblatt „Seine Rechte in der Haft geltend machen“ ausgehändigt, das mit einer Auflage von 110.000 Exemplaren gedruckt wurde.

## **Erfahrungsbericht eines Vertreters**

„Der Bürgerbeauftragte schöpft seine Kraft aus dem einzigartigen Zusammenspiel zwischen den zentralen Abteilungen der Institution und den Vertretern vor Ort. Letztere (...) können im wahrsten Sinne des Wortes als öffentlicher Dienst im Nahbereich verstanden werden, da sie fast 78 % der Personen, von denen sie befasst werden, zum persönlichen Gespräch empfangen (die übrigen Befassungen verteilen sich zu etwa gleichen Anteilen auf das Internet, Telefonanrufe und den Briefverkehr). Als ehrenamtliche Mitarbeiter sind sie weitgehend autonom, stützen sich jedoch auf die zentralen Abteilungen des Bürgerbeauftragten (...), die ihnen mit hilfreichen Ratschlägen und rechtlicher Fachkompetenz zur Seite stehen und bei sehr komplexen Sachverhalten den Fall unter Umständen auch übernehmen können.

Diese effiziente Zusammenarbeit zwischen nationaler und lokaler Ebene liefert bei den Überlegungen über Rechtsverletzungen und die Art und Weise, wie sie sich am besten bekämpfen lassen, nützliche Denkanstöße. Sie liefert dem Bürgerbeauftragten konkrete Beispiele, die seine Argumentation auf nationaler Ebene stützen. Darüber hinaus liefert sie Material für zahlreiche thematische Studien, wie beispielsweise den Bericht „Bekämpfung von Sozialbetrug: Zu welchem Preis für die Nutzer?“, der die Maßnahmen des Gesetzes für einen Staat im Dienste einer Vertrauensgesellschaft (ESSOC) inspirierte, oder auch den im vergangenen Januar veröffentlichten Bericht „Entmaterialisierung und Ungleichheiten beim Zugang zu den öffentlichen Diensten“.

*Auszug aus der Zeitschrift „Le Débat“ Nr. 206 September-Oktober 2019, Noël de Saint-Pulgent, Vertreter in Paris, „Der Nutzer gegenüber den öffentlichen Diensten“*



Seminar der Vertreter des Bürgerbeauftragten, Referenten für Behinderung, Juni 2019 | © Jean-Bernard Vernier/JBV News

## **Vertreterseminar der Referenten für Behinderung und Vollzugsanstalten am 24. und 25. Juni 2019**

Zum ersten Mal lud der Bürgerbeauftragte alle 101 Referenten für Behinderung zu einem gemeinsamen Austausch über die Kernthemen der an sie gerichteten Beschwerden ein, unter anderem die Aufnahme von Menschen mit Behinderungen, die Beziehungen zu den Kontakt- und Beratungsstellen für Menschen mit Behinderungen auf Departementsebene (MDPH) und die Dekonstruktion der Vorstellung von Behinderung auf dem Weg zu mehr Inklusion in der Gesellschaft.

Die Vertreter hatten Gelegenheit für den Austausch untereinander, aber auch mit den wichtigsten Akteuren der Institutionen und Vereine im Bereich der Behinderung. Bevor es im Rahmen des Tagesprogramms zu Gesprächen am Runden Tisch überging, führte die Theatertruppe „Drôles de Compères“ (Seltsame Gesellen), die sich aus Menschen mit geistiger Behinderung zusammensetzt, mehrere Szenen auf, bei denen das Publikum zum Mitmachen aufgefordert wurde.

Auch die 152 Vertreter, die Sprechstunden in Gefängnissen abhalten fanden sich zu einem Treffen zusammen, bei dem sie sich im Rahmen von Workshops mit den Sachbearbeitern am Hauptsitz austauschen konnten. Im Mittelpunkt standen Themen, die sie in den Strafvollzugsanstalten behandeln: Zugang zur Gesundheitsversorgung und Berufsausbildung, Einhaltung der Verhaltensregeln durch die Sicherheitskräfte, Rechte ausländischer Staatsbürger, Rechte der Kinder von Häftlingen usw. Bei dieser Gelegenheit kamen insbesondere die Generalkontrolleurin für Einrichtungen des Freiheitsentzugs und der Direktor der Strafvollzugsbehörde zu Wort.





„Platz für Rechte!“ in Saint-Denis auf La Réunion, September 2019

## **c.** Dezentralisierung zur Stärkung des territorialen Netzwerks im Nahbereich

2019 nahm der Bürgerbeauftragte eine Neustrukturierung der Direktion des territorialen Netzwerks vor, um einen Teil seiner Aktivität zu dezentralisieren, die Unterstützung der Vertreter zu verbessern und die Symbiose zwischen dem Hauptsitz auf nationaler Ebene und Gebietsnetz zu stärken.

12 erfahrene Juristen des Bürgerbeauftragten, die bei der Institution angestellt sind, ließen sich zwischen September 2019 und Februar 2020 in Kontinentalfrankreich und in Übersee nieder. Die Aufgaben dieser „Leiterinnen und Leiter der regionalen Zentren“ bestehen darin, die Vertreter in juristischer Hinsicht zu unterstützen und die Bearbeitung der Fälle, aber auch der Förderaktionen für Gleichstellung und der Initiativen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads auf regionaler Ebene zu koordinieren.

Diese Dezentralisierung verfolgt mehrere Ziele.

Wie bereits angesprochen, sieht sich der Bürgerbeauftragte mit einer stetig steigenden Zahl an Befassungen konfrontiert, sowohl innerhalb des Vertreternetzwerks als auch am Hauptsitz.

Zwar findet eine beispiellose Ausweitung des territorialen Netzwerks statt, jedoch müssen sich die Vertreter, die etwa 80 % der Fälle bearbeiten, mit immer komplexeren Situationen auseinandersetzen und sehen sich gleichzeitig immer längeren Antwortzeiten der Verwaltungsstellen gegenüber. Dies gilt auch für die Fälle, die beim Hauptsitz eingehen. Allerdings widersetzt sich die Institution einer Auswahl der Beschwerden. Der Zugang zu den Rechten, der im Mittelpunkt ihrer Aufgaben

steht, muss universell bleiben. Die Organisation muss auch ohne einschränkendes Sortieren eine Bewältigung dieses Anstiegs ermöglichen.

Wie der Jahresbericht 2018 des Bürgerbeauftragten gezeigt hat, gefährdet der Rückzug der öffentlichen Dienste den Zugang zu den Rechten. Über die Empfehlungen, die der Bürgerbeauftragte den staatlichen Stellen gegenüber seit vielen Jahren ausspricht, muss eine Institution, die der Alltagsrealität der Beschwerdeführer so nahesteht, jedoch in der Lage sein, ihre Organisation im Lichte dieser Veränderungen einem Wandel zu unterziehen.

Mit der Weiterentwicklung der dezentralen Aktivität will der Bürgerbeauftragte der Institution die Mittel in die Hand geben, besser auf die bestehenden Herausforderungen einzugehen, die sich einerseits durch die räumliche Entfernung der Vertreter stellen, die sich durch deren erhöhte Nutzernähe ergibt, und andererseits durch die Notwendigkeit, die Aktivitäten der Vertreter und der Juniorbotschafter (JADE) zur Förderung des Zugangs zu den Rechten auf dem gesamten Staatsgebiet zu unterstützen.

## Förderung der Rechte im ganzen Land

In Ausübung seiner Aufgaben unternimmt jeder Vertreter auch Initiativen auf lokaler Ebene, um die Bekanntheit des Bürgerbeauftragten selbst, aber auch seiner Stellungnahmen und Entscheidungen (siehe nachstehende Tabelle), seiner Hilfsmittel und Leitfäden, die er zur Information der Akteure in der Zivilgesellschaft wie auch der Wirtschaftsträger entwickelt hat, zu erhöhen. Im Hinblick auf die Förderung der Rechte werden Aktionen zur Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit durchgeführt, die Vertreter antworten auf Anfragen von Akteuren aus den Institutionen und Vereinen bezüglich des Zugangs zu den Rechten, der Nichtdiskriminierung und der Rechte von Kindern, wie beispielsweise im November 2019 anlässlich des 30. Jahrestags der internationalen Kinderrechtskonvention (KRK).

### Aktionen der Vertreter zur Förderung der Rechte 2019

|                                                                    | 2019         | %           | Seit 2014  | 2014         |
|--------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|------------|--------------|
| Beziehungen zu den öffentlichen Diensten                           | 300          | 20%         | +28%       | 234          |
| Förderung der Rechte des Kindes                                    | 334          | 23%         | +6%        | 315          |
| Prävention von Diskriminierungen                                   | 199          | 14%         | -22%       | 255          |
| Aktionen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads des Bürgerbeauftragten | 635          | 43%         | +14%       | 559          |
| <b>Aktionen gesamt</b>                                             | <b>1 468</b> | <b>100%</b> | <b>+8%</b> | <b>1 363</b> |





TION  
L'HOMME  
OYEN,

de dans les séances des 20,  
acceptes par le Roi.

VII

Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant: il se rend coupable par la résistance.

VIII

La loi doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

IX

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.





# **Eine Institution, die auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und auf strenge Haushaltsführung bedacht ist**

2019 war das Jahr, in dem die Verlagerung der Arbeitsplätze zur Direktion der Verwaltungs- und Finanzdienste des Premierministeriums vor dem günstigen Hintergrund der Kräftebündelung durch die Niederlassung der Institution in Ségur-Fontenoy abgeschlossen wurde. Insgesamt wurden damit 17 Stellen mit Unterstützungsfunktion entweder verlagert (9 Arbeitsplätze innerhalb von 3 Jahren), intern umstrukturiert (5 Arbeitsplätze) oder gestrichen (3 Arbeitsplätze). Im Hinblick auf die Betriebskosten weist die Zusammenlegung der Abteilungen eine positive Bilanz auf, mit Einsparungen in Höhe von 2,2 Mio. Euro allein bei den Mietkosten und 0,7 Mio. Euro bei den jährlichen Gesamtbetriebskosten. Allerdings wurde mit diesen letzten Anstrengungen im Jahr 2019 für eine mustergültige und sparsame Verwaltung, die von der nationalen Vertretung als solche gelobt wurde und die mit einer weitgehenden Rationalisierung der Arbeitsmethoden und einer Neustrukturierung des Organigramms einherging, eine Grenze erreicht.

Der Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs des Bürgerbeauftragten seit Gründung der Institution standen keine neu geschaffenen Arbeitsplätze gegenüber, die zur Bewältigung der zusätzlichen

Aufgaben einerseits und der regelmäßigen und anhaltenden Zunahme der Aktivität in einer Größenordnung von +40,30 % seit 2014 andererseits erforderlich gewesen wären, so dass sich der Druck auf die Ressourcen im Hinblick auf unsere Ziele erhöhte, als da wären:

- Weitere Aufstockung der Zahl der Vertreter und der ehrenamtlichen Akteure, die in den Kontakt- und Orientierungsstellen tätig sind und die Bearbeitung der Beschwerden möglichst nah vor Ort übernehmen
- Schaffung und Einsetzung von Leiterinnen und Leitern der regionalen Zentren in Kontinentalfrankreich und in Übersee, die als Mitarbeiter des Hauptsitzes die Aufgabe haben, den Austausch zwischen dem Hauptsitz in Paris und den Vertretern zu erleichtern, die Bearbeitung der Fälle auf lokaler Ebene zu koordinieren, zu Aktionen zur Förderung der Gleichstellung und Initiativen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads beizutragen und die Institution in den jeweiligen Regionen zu repräsentieren (9 von 12 Mitarbeitern wurden 2019 in diese Funktion eingesetzt)

Vier Arbeitsplätze wurden 2019 geschaffen, ein Arbeitsplatz zur Überwachung des Bearbeitungsverfahrens der Fälle, in denen

eine obligatorische vorausgehende Mediation angebracht ist, sowie drei weitere Arbeitsplätze, die zur Dezentralisierung der Institution auf dem Kontinent und in Übersee beitragen.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die durchschnittliche Anzahl der von einem Juristen bearbeiteten Fälle von 187 im Jahr 2014 auf 218 im Jahr 2019 und damit um 16,9 % angestiegen ist, während gleichzeitig einfachere Fälle noch vor der Zuweisung zu einer Untersuchungsstelle bearbeitet wurden.

Die Personalpolitik des Bürgerbeauftragten für den Hauptsitz war 2019 in erster Linie auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Prävention von Risiken am Arbeitsplatz und die berufliche Weiterbildung ausgerichtet.

## Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Institution: einige Zahlen

Am 31. Dezember 2019 waren am Hauptsitz des Bürgerbeauftragten 226 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, davon 166 Angestellte, 50 Beamte und 10 Mitarbeiter, die von anderen externen Stellen abgestellt wurden. Die Höchstgrenze wurde ausgeschöpft und das Leitschema für Beschäftigung beachtet. Darüber hinaus nahm die Institution über das Jahr verteilt 73 Praktikanten auf, in erster Linie aus Universitäten und Hochschulen, die überwiegend den Untersuchungsabteilungen zugeteilt wurden.

Der Frauenanteil innerhalb der Institution des Bürgerbeauftragten liegt mit 77 % noch immer deutlich über dem Männeranteil und deutlich höher als der Frauenanteil im öffentlichen Dienst (62 %), im öffentlichen Staatsdienst (55 %) und im Privatsektor (46 %) [Daten aus Chiffres-clés (Kernzahlen) des öffentlichen Dienstes 2018, herausgegeben von der Generalverwaltung des öffentlichen Dienstes (DGAFF)].

### Mitarbeiter nach Status am 31.12.2019

| Beschäftigte am Hauptsitz                            |            |
|------------------------------------------------------|------------|
| Befristete Arbeitsverträge                           | 60         |
| Unbefristete Arbeitsverträge                         | 98         |
| Kurzzeitverträge                                     | 08         |
| Entsendung                                           | 50         |
| Unentgeltliche Bereitstellung                        | 04         |
| Entgeltliche Bereitstellung, Erstattung über Titel 3 | 06         |
| <b>Gesamt</b>                                        | <b>226</b> |

| Beschäftigte Vertreter und Betreuer vor Ort |     |
|---------------------------------------------|-----|
| Durchschnitt im Geschäftsjahr               | 510 |

**Hinweis:** Die Vertreter und Betreuer vor Ort sind ehrenamtlich tätig und werden von der Institution weder vergütet noch ausgerüstet. Sie erhalten jedoch eine Rückerstattungspauschale für Repräsentationsaufwendungen, die allerdings nicht den Personalkosten zugeschlagen wird.

### Verteilung Frauen/Männer am 31.12.2019

|               |            |
|---------------|------------|
| Frauen        | 175        |
| Männer        | 51         |
| <b>Gesamt</b> | <b>226</b> |

### Verteilung nach hierarchischer Kategorie und nach Geschlecht

|               | Frauen     | Männer    | Gesamt     | % Frauen pro Beschäftigungskategorie |
|---------------|------------|-----------|------------|--------------------------------------|
| Kategorie A+  | 15         | 15        | 30         | 50%                                  |
| Kategorie A   | 116        | 26        | 142        | 82%                                  |
| Kategorie B   | 32         | 5         | 37         | 86%                                  |
| Kategorie C   | 12         | 5         | 17         | 71%                                  |
| <b>Gesamt</b> | <b>175</b> | <b>51</b> | <b>226</b> |                                      |



Organigramm der Institution 2019

|                                                                                                                |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Generalvertreterin für Mediation mit den öffentlichen Diensten: Christine Jouhannaud                           |  |
| Kinderbeauftragte – Beigeordnete des Bürgerbeauftragten: Geneviève Avenard                                     |  |
| Beigeordnete für die Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte: Claudine Angell-Trocraz                           |  |
| Beigeordneter für die Bekämpfung von Diskriminierungen und die Förderung von Gleichberechtigung: Patrick Gohet |  |



|                    |
|--------------------|
| Bürgerbeauftragter |
| Jacques Toubon     |



|                                                    |
|----------------------------------------------------|
| Generalsekretariat                                 |
| Generalsekretärin: Constance Rivière               |
| Leitung des Generalsekretariats: Sophie Latraverse |



|                                                     |
|-----------------------------------------------------|
| Kanzlei                                             |
| Stabschefin: Florence Gerbal-Mieze                  |
| Leiterin Privatsekretariat: Sabine Evrard           |
| Parlamentarische Referentin: France de Saint-Martin |

|                                              |
|----------------------------------------------|
| Allgemeine Verwaltung                        |
| Abteilungsleiter: Christophe Bres            |
| Personalverwaltung: Marie-Bénédicte Tournois |
| Informatik: Yannick Leloup                   |
| Finanzen: Marion Jobard                      |

|                                               |                                                           |                                                                      |                                  |                                        |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------|
| Zulässigkeit, Beratung, Zugang zu den Rechten | Schutz der Rechte, öffentliche Angelegenheiten            | Förderung der Gleichberechtigung und des Zugangs zu den Rechten      | Territoriales Netzwerk           | Presse und Kommunikation               |
| Leiter: Fabien Dechavanne                     | Leiterin: Claudine Jacob                                  | Leiter: Nicolas Kanhonou                                             | Leiter: Benoît Normand           | Leiterin: Bénédicte Brissart           |
| Stellvertreter: Guillaume Fichet              | Justiz und Freiheiten                                     | Stellvertreterin: Sarah Benichou                                     | Stellvertreter: David Manaranche | Stellvertreterin: Marianne Lacharrière |
|                                               | Pascal Montfort                                           | Aktion vor Ort, Weiterbildung und Zugang Jugendlicher zu den Rechten | Leiter der regionalen Zentren    |                                        |
|                                               | Verteidigung der Rechte des Kindes                        | Vincent Lewandowski                                                  | Julie Béranger                   |                                        |
|                                               | Marie Lieberherr                                          | Bekämpfung von Diskriminierungen und Beobachtung der Gesellschaft    | Romain Blanchard                 |                                        |
|                                               | Verhaltensregeln der Sicherheitskräfte                    | Martin Clément                                                       | Christelle Cardonnet             |                                        |
|                                               | Benoît Narbey                                             |                                                                      | Mariam Chadli                    |                                        |
|                                               | Rechte kranker und abhängiger Menschen                    |                                                                      | Charlotte Deluce                 |                                        |
|                                               | Loïc Ricour                                               |                                                                      | Yolande Eskenazi                 |                                        |
|                                               | Beschäftigung, Güter und Dienstleistungen im Privatsektor |                                                                      | Elise Geslot                     |                                        |
|                                               | Slimane Laoufi                                            |                                                                      | Didier Lefèvre                   |                                        |
|                                               |                                                           |                                                                      | Clémence Levesque                |                                        |
|                                               |                                                           |                                                                      | Fawouza Moindjie                 |                                        |
|                                               |                                                           |                                                                      | Eva Ordinaire                    |                                        |
|                                               |                                                           |                                                                      | Sophie Pisk                      |                                        |

## a. Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Gesundheit und der Sicherheit der Mitarbeiter

### **Ausarbeitung eines einheitlichen Dokuments zur Beurteilung der Berufsrisiken und der Konventionen der Institution mit einem Inspektor für Gesundheit und Arbeitssicherheit**

In einem kollaborativen Ansatz der Akteure der Prävention und der Personalvertreter wurde ein einheitliches Dokument zur Beurteilung der Berufsrisiken (DUERP) des Bürgerbeauftragten ausgearbeitet. Das Dokument nimmt eine Untergliederung in fünf Arbeitseinheiten vor, für die es die gemeinsamen Berufsrisiken zusammenfasst.

Die verschiedenen erfassten Risiken beziehen sich größtenteils auf die Arbeitsorganisation und/oder auf menschliche Faktoren. Die übrigen Risiken beziehen sich auf physische Umgebungsfaktoren des Beschäftigungsorts, auf die Ausstattung und den Arbeitsplatz selbst, aber auch der damit verbundenen Mobilität oder Handlingaufgaben. 2020 stehen im Dokument zur Beurteilung der Berufsrisiken (DUERP) noch die Rubriken bezüglich des Gebäudes aus, die von der Direktion der Verwaltungs- und Finanzdienste des Premierministeriums derzeit erarbeitet werden.

Parallel dazu traf die Institution ein Übereinkommen mit einem Inspektor für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der die Räumlichkeiten in der Mitte des Jahres einer ersten Kontrolle unterzogen hat. Sein Bericht wies die Institution auf bestimmte Verbesserungspunkte hin, bei denen bereits Fortschritte erzielt wurden. In diesem Sinne wurden die beiden höchsteingestufteten Risiken bereits behoben: durch Anschaffung einer Warnvorrichtung für Alleinarbeiter, insbesondere für Mitarbeiter, die mit der Archivierung oder der Verwaltung von Dokumentation in den Untergeschossen betraut sind, und durch

die Vergabe von Zulassungen zur Prävention elektrischer Risiken an alle Mitarbeiter, die im Serverraum der Institution arbeiten.

Die Einrichtung dieser neuen Dokumente sollte es der Institution erlauben, eine echte Präventionspolitik im Hinblick auf Berufsrisiken und insbesondere auf psychosoziale Risiken aufzubauen. In der Ausarbeitung des Präventionsplans für Berufsrisiken liegt eines der großen Projekte der Institution für 2020.

Die Risikoprävention und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen laufen ebenfalls über eine Weiterbildungsmaßnahme, die gezielt auf den Bedarf der Institution und der Agenten zugeschnitten ist und die berufliche Laufbahn fördert.

161 Mitarbeiter haben 2019 an einer oder mehreren Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen, deren Gesamtbudget sich auf 142.336 € belief. Die Fortbildungsmaßnahmen umfassten 63 Gruppenkurse, überwiegend zu Rechtsfragen, und 14 Einzelkurse zur Vorbereitung auf ein Diplom oder Wettbewerbe. Die in den vorausgehenden Jahren gesetzten Aktionsprioritäten wurden beibehalten, insbesondere im Hinblick auf:

- Weiterbildung im Bereich der Risikoprävention (Fortbildung der Mitglieder des Ausschusses für Hygiene, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (CHSCT), elektrotechnische Zulassung, Muskel-Skelett-Erkrankungen, erste Hilfe),
- Zunehmende Nachfrage nach Kompetenzbilanzen mit einer Verdoppelung der Anfragen, sowie nach dem Zugang zu beruflicher Qualifizierung durch Anerkennung von Berufserfahrung (VAE),
- Weiterentwicklung der individuellen Berufsbegleitung, die sich nun nicht mehr ausschließlich an Mitarbeiter richtet, die von der Zusammenlegung oder Neuorganisation von Dienststellen betroffen sind.

## Neuer Verwaltungsrahmen

2013 hatte sich der Bürgerbeauftragte mit einer Geschäftsordnung ausgestattet, die auf die Förderung der Personalpolitik und auf die kollektive und individuelle Verwaltung der festangestellten Beschäftigten und der Vertragsmitarbeiter abzielt.

Seit zwei Jahren sind interne Überlegungen im Gange, diesen Verwaltungsrahmen neu anzugleichen und dabei insbesondere die tiefgreifenden Veränderungen einzubeziehen, die durch das Gesetz Nr. 2019-828 vom 6. August 2019 über den Wandel des öffentlichen Dienstes ausgelöst wurden.

Die wichtigsten Schwerpunkte dieses Verwaltungsrahmenprojekts ergeben sich aus globalen konzertierten Überlegungen über die Praxis des Verwaltungsrahmens von 2013 im Hinblick auf eine Anpassung an den neuen Kontext und an die Personalpolitik der Institution. Dabei geht es in erster Linie um eine Neudefinition der Beschäftigungskategorien (Indexstufe der Vergütung, EIR) mit der Schaffung zusätzlicher Klassen, um den Mitarbeitern eine echte Entwicklung zu ermöglichen. Die Indexuntergrenze, die Obergrenzen der Indexstufen der Vergütung und der Erfolgsprämie wurden angehoben und neu bewertet. Mit der Schaffung einer eigenen Instanz, dem Vergütungsausschuss, wurde eine Regelung der Vergütungsneubewertung eingeführt. Auch das Beförderungsverfahren wurde angepasst und modernisiert, um die Mitarbeiter und ihre Laufbahn besser zu würdigen.

Beförderungen und Mobilität werden nun als Kriterien bei der Vergütungsneubewertung herangezogen. Dieser neue Verwaltungsrahmen ist seit Januar 2020 in Kraft.

## Home Office für eine Verbesserung der Arbeitstätigkeit und besseres Leben

Seit 2017 verfügt die Institution über eine effiziente Home-Office-Regelung. Dieser Arbeitsmodus, der von den Mitarbeitern zunächst nur einen Tag pro Woche genutzt werden konnte, wurde 2018 auf zwei Home-Office-Tage pro Woche ausgeweitet. Am 31. Dezember 2019 wurde die Home-Office-Option von 132 Mitarbeitern der Institution genutzt; also von 60 % der Beschäftigten.

Darüber hinaus bot 2019 die Gelegenheit, die Ausrüstung aufzustocken, die es gegebenenfalls ermöglicht, dafür geeignete Funktionen unter außergewöhnlichen Umständen auf die Arbeit im Home-Office umzustellen. Diese neue Option ermöglichte eine Fortsetzung der Aktivität und schaffte eine Gleichstellung der Mitarbeiter bei externen Unwägbarkeiten wie Störungen im öffentlichen Verkehr.

Zudem steht dieser neue Arbeitsmodus in Einklang mit den Überlegungen der Institution über die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und die Berufsrisiken (Alleinarbeit), denen sie bei der Ausübung ihrer Aufgaben ausgesetzt sind.

## b. Bewusste Verwaltung der Haushaltsmittel im Bemühen um Beherrschung der öffentlichen Ausgaben

2019 belaufen sich die für das Programm 308 „Schutz der Rechte und Freiheiten“ bereitgestellten Mittel auf Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Höhe von 21.846.504 € und Zahlungsermächtigungen (ZE) in Höhe von 21.877.577 €. Die Personalkosten (Titel 2) wurden mit einer Sicherheitsreserve von 0,5 % beaufschlagt, die Verwaltungsausgaben mit einer Sicherheitsreserve von 3 %, zuzüglich einer Rücklage für Verwaltungsrisiken in Höhe von ebenfalls 3 %.

Von den insgesamt zur Verfügung gestellten Mitteln wurden 15.637.211 € der verbrauchten Mittel für Personalkosten für die Mitarbeiter am Hauptsitz aufgewendet.

99 % der Aufwendungen für Betrieb, Investitionen und Interventionen wurden verbraucht, abzüglich 222.286 €, die in Folge einer Vergleichsvereinbarung rückerstattet

wurden. Dieser Betrag sollte per Erlass in den Haushalt 2020 übernommen werden.

Diese Aufwendungen beinhalten die Entschädigungszahlungen für Repräsentationskosten der Vertreter und Betreuer vor Ort, die den größten Ausgabeposten dieser Art darstellen.

In Erfüllung seiner engagierten Politik zur Förderung der Rechte achtet der Bürgerbeauftragte im Sinne der Schonung der öffentlichen Ausgaben und absoluter Transparenz nachdrücklich darauf, die Betriebskosten niedrig zu halten die greift, wann immer dies möglich ist, auf eine gruppierte interministerielle Auftragsvergabe gemeinsam mit den Dienststellen des Premierministeriums und der Union der öffentlichen Einkaufsgemeinschaften (UGAP) zurück.

| In €                                                | Personalaufwendungen<br>(Titel 2)* | Andere Aufwendungen<br>(Außer Titel 2) |           | Gesamtbudget |            |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|-----------|--------------|------------|
|                                                     | VE=ZE                              | VE                                     | ZE        | VE           | ZE         |
| Ursprünglicher Haushalt                             | 15 997 739                         | 6 340 241                              | 6 340 241 | 22 337 980   | 22 337 980 |
| Verfügbares Budget                                  | 15 917 750                         | 5 928 754                              | 5 959 827 | 21 846 504   | 21 877 577 |
| Verbrauchtes Budget                                 | 15 637 211                         | 5 672 881                              | 5 185 324 | 21 310 092   | 20 822 535 |
| Rückerstattung von Mitteln<br>(Übertrag vorgesehen) | 280 539                            | 33 587                                 | 555 217   | 314 126      | 882 756    |
| Nicht verbrauchtes Budget                           | 280 539                            | 33 587                                 | 555 217   | 314 126      | 882 756    |
| Ausführungsrate                                     | 98%                                | 99%                                    | 90%       | 99%          | 96%        |

\* Außer Vertretern und Betreuern vor Ort

### Aufschlüsselung der Betriebsaufwendungen nach den wichtigsten Budgetposten 2019

**43%** Kostenerstattung für Vertreter vor Ort



**15%** Kommunikation, Partnerschaften, Veranstaltungen



**14%** Laufender Betrieb



**10%** Bereitstellung von Mitarbeitern



**6%** Web-Hosting und Entwicklung



**5%** Informatik



**4%** Vergütung von Praktikanten



**2%** Studien



**1%** JADE





—

**Herausgeber:**

Jacques Toubon

**Publikationsleiterin:**

Constance Rivière

**Gestaltung und Umsetzung:**

Bürgerbeauftragter,  
März 2020

**Bildnachweis:**

Christophe Fouquin,  
Jean-Bernard Vernier (JBV  
News), Regine Lemarchand,  
Mathieu Delmestre,  
Jacques Witt, Valérie Koch,  
François Ménassé (Wild  
production), Colas Declercq

—

---

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tel.: +33 9 69 39 00 00

[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

---

Aktuelle Infos:



[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

