

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Memet Kilic, Volker Beck (Köln), Josef Philip Winkler, Monika Lazar, Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ethnische und rassistische Diskriminierung in Deutschland

Menschen mit Einwanderungsgeschichte sehen sich laut einer aktuellen Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) fast doppelt so häufig benachteiligt, wie Menschen ohne Einwanderungsgeschichte („Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im OstWestVergleich“, Berlin 2012). Zu diesem Ergebnis kommt auch der 9. Lagebericht der Integrationsbeauftragten in Deutschland, der hervorhebt, dass Diskriminierungen aufgrund ethnischer Herkunft „weiterhin verbreitet“ seien (Bundestagsdrucksache 17/10221, S. 179). Die ADS berichtet sogar, dass sich die Zahl der Fälle von ethnischer Diskriminierung in den ersten sechs Jahren ihres Bestehens verdoppelt habe (Pressemitteilung vom 20. März 2012). Einen signifikanten Anstieg hat die ADS insbesondere im Zuge der Debatte um das Buch von Thilo Sarrazin „Deutschland schafft sich ab“ verzeichnet.

Menschen mit Einwanderungsgeschichte sind doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen oder armutsgefährdet wie Personen ohne Einwanderungsgeschichte. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der Zahl der Schulabgängerinnen und -abgänger ab: Personen ohne Einwanderungsgeschichte erreichen etwa doppelt so häufig einen Abschluss wie Menschen mit Einwanderungsgeschichte. Ursache hierfür sind sowohl strukturelle als auch direkte Diskriminierungen. Diese betreffen nicht nur die integrationspolitischen Kernbereiche Bildung, Ausbildung und Arbeit, sondern auch den Wohnungsmarkt, die Inanspruchnahme privater Dienstleistungen, Behörden und das öffentliche Transportwesen. Dabei muss noch in Betracht gezogen werden, dass Personen mit Einwanderungsgeschichte häufig auch mehrdimensionalen Benachteiligungsformen ausgesetzt sind, beispielsweise hinsichtlich ihres Geschlechts oder ihrer Religion. Dies ergänzt und verstärkt das Diskriminierungsmerkmal der ethnischen Zugehörigkeit.

Laut einer Studie der ADS belegt Deutschland beim MIPEX (Migrant Integration Policy Index) den 22. Platz im Bereich Antidiskriminierung und Gleichstellungspolitik und liegt damit hinter Ländern wie Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Darüber hinaus betont die Studie, die Integrationsbereitschaft von Menschen mit Einwanderungsgeschichte und deren gesellschaftliche Teilhabechancen sinken, wenn sie schon einmal Erfahrungen mit Diskriminierung gemacht haben. Ausgrenzungen und Benachteiligungen können sogar dazu führen, dass sich Menschen mit Einwanderungsgeschichte verstärkt von der deutschen Gesellschaft abkehren und ihre Identität wieder in ihrer kulturellen und ethnischen Herkunft suchen. Gleichermaßen beeinträchtigt die ständige Konfrontation mit negativen Stereotypen und Vorurteilen das Selbstwertgefühl und kann zu geringeren kognitiven Leistungen führen. Ausgrenzung und Benachteiligung erhöhen

zudem die Gefahr der Gewaltbereitschaft und drängen Menschen oft in eine Opferrolle. Letztere kann sich auf die Gesundheit dieser Menschen auswirken („Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände“, Expertise des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) im Auftrag der ADS, August 2012). Umso bemerkenswerter ist, dass sich die Bundesregierung seit Jahren weigert, den Schutz vor ethnischer und rassistischer Diskriminierung als eigenständiges Querschnittsthema in die Agenda des „Nationalen Aktionsplan Integration“ aufzunehmen.

Schule

Analysen aus IGLU (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung) und anderen Studien zeigen, dass Schülerinnen und Schüler mit Einwanderungsgeschichte bereits während der Grundschulzeit in der Notenvergabe benachteiligt werden. Sie erhalten in der Grundschule bei derselben Leistung etwas schlechtere Noten als ihre Mitschülerinnen und Mitschüler ohne Einwanderungsgeschichte und haben daher geringere Chancen auf eine Gymnasialempfehlung (vgl. den 1. Bildungsbericht des Konsortium Bildungsberichterstattung: „Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration“, 2006, S. 165). Laut dem 2. Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung ist „der wesentliche Faktor des schulischen Erfolgs“ nicht die individuelle Leistungsfähigkeit, sondern „die soziale Herkunft“ (Bundestagsdrucksache 17/8540, S. 156). Dies hat zur Folge, dass Schülerinnen und Schüler mit Einwanderungsgeschichte aufgrund des häufig niedrigeren sozialen Status ihrer Familie insbesondere bei einem Wechsel auf die gymnasiale Oberstufe bzw. in eine Berufsausbildung benachteiligt werden. Jedoch wirkt sich migrationsbezogene Benachteiligung unmittelbar auf den einfachen Bildungsbereich (insbesondere den Hauptschulbereich) aus (Bundestagsdrucksache 17/8540, S. 13).

Berufliche Ausbildung

Bei gleicher schulischer und sprachlicher Qualifikation erhalten Jugendliche mit Einwanderungsgeschichte zu 20 Prozent seltener einen Ausbildungsplatz als Jugendliche ohne Einwanderungsgeschichte (vgl. Institut zur Zukunft der Arbeit: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, 2010). Der 2. Integrationsindikatorenbericht nennt als Ursache hierfür, dass die in den Unternehmen angewandten „Auswahlverfahren den Potenzialen hoch qualifizierte Einwanderer nicht hinreichend gerecht“ werden (a.a.O. S. 212). Um dieser Sachlage entgegenzuwirken, schlägt die Integrationsbeauftragte vor, zusätzliche Ausbildungsplätze bereitzustellen, sowie die Berufsorientierung und die Ausbildungssituation der Jugendlichen mit Einwanderungsgeschichte zu verbessern (vgl. Gemeinsamer Bericht der ADS und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2010, S. 66). Maßnahmen zum Abbau ethnischer Diskriminierung, die von den Betrieben umgesetzt werden müssen, sucht man in ihren Vorschlägen jedoch vergebens.

Arbeitsmarkt

Der 2. Integrationsindikatorenbericht kommt zu dem Schluss, dass Einwanderinnen und Einwanderer aus Drittstaaten in Deutschland in allen untersuchten Dimensionen erheblich benachteiligt werden. Das gilt auch für Personen mit mittlerer und hoher Qualifikation. Erschwerte Zugangsmöglichkeiten zur Erwerbstätigkeit resultieren in beträchtlichen Einkommensunterschieden sowie einem oftmals schlechterem beruflichen Status. Mit individuellen Gründen, wie einer fehlenden beruflichen Qualifikation, lässt sich die Schlechterstellung

kaum erklären (S. 182). Der Integrationsindikatorenbericht macht hierfür u. a. nicht näher genannte „rechtliche Rahmenbedingungen“ verantwortlich. Letztlich aber ließen sich die Gründe dieser Schlechterstellung aufgrund ungeeigneter Variablen beim Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes „empirisch nicht überprüfen“ (a.a.O. S. 204, 213 und 220).

Private Dienstleistungen

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) versucht Anbieter von Waren- und Dienstleistungen von diskriminierendem Verhalten abzuhalten oder dieses zu ahnden. Allerdings stellen sich die Beschwerden über ethnische und rassistische Diskriminierung, die die ADS bzw. die Integrationsbeauftragten in Bund und Ländern erreichen, oftmals als vor Gericht nicht verwendbar heraus. Der Arbeit lokaler Antidiskriminierungsstellen und -verbände sowie dem zivilgesellschaftlichen Engagement Einzelner ist es zu verdanken, dass in den letzten Monaten zahlreiche Fälle rassistisch motivierter Eintrittsverweigerungen in Discotheken mit Hilfe des sog. Testing-Verfahrens aufgedeckt und in einigen Fällen auch vor Gericht gebracht wurden. Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung konzentriert sich auf S. 181 ihres 9. Lageberichts lediglich auf das Aufzeichnen dieser Fälle. Andere Aspekte ethnischer Diskriminierung im privaten Waren- und Dienstleistungsbereich bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Wohnen

Der „Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ stellt auf S. 101f seines „Jahresgutachtens 2012“ fest, dass Menschen mit Einwanderungsgeschichte hierzulande allzu oft in sozial benachteiligten Stadtvierteln wohnen. Ethnische Segregation folgt somit der sozialen Ausgrenzung. Private Vermieter und kommunale Wohnungsgesellschaften versuchen häufig durch inoffizielle Quotierungen den Anteil an Ausländern bzw. Migranten zu begrenzen, um den Wünschen zahlungskräftiger Mieter entgegenzukommen (a.a.O., S. 105). Darüber hinaus gibt es Fälle, dass Mietverträge oder Immobilienverkäufe wegen der „Hautfarbe“, des „Migrationshintergrundes“ oder des (vermuteten) „muslimischen Glaubens“ der/des Betroffenen nicht zustande kommen. Deswegen spricht die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung in ihrem 9. Lagebericht von nach wie vor existierenden „ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen auf dem Wohnungsmarkt“ (a.a.O. S. 180f).

Behörden

Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung weist darauf hin, dass sich Menschen mit Einwanderungsgeschichte „häufig“ durch deutsche Behörden benachteiligt und ausgegrenzt fühlen. „Sehr häufig“ komme dies bei Ausländerbehörden, den Visastellen sowie in Schulen und Finanzämtern vor (a.a.O. S. 181).

Polizei

Menschen mit Einwanderungsgeschichte sind in Deutschland seit Jahrzehnten einem größeren Risiko ausgesetzt, Opfer rassistisch motivierter Straftaten zu werden. Dieses Bedrohungspotential hat einen erschreckenden gesellschaftlichen Resonanzboden: 19 Prozent der von der Universität Bielefeld befragten Deutschen wollen Migrantinnen und Migranten – ggf. auch unter Anwendung von Gewalt – zeigen, wer in Deutschland „Herr im Hause“ sei („Deutsche Zustände“, Bd. 19, 2012). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind die Betroffenen rassistischer Gewalt(androhungen) auf die Unterstützung, zumindest aber auf ein diskriminierungsfreies Verhalten der Strafverfolgungsbehörden, angewiesen. Umso besorgniserregender sind deswegen Berichte darüber, dass

- Menschen mit Einwanderungsgeschichte immer wieder Zielscheibe von Misshandlungen durch deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte seien (vgl. u. a. Amnesty International „Erneut im Fokus – Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland“, Berlin 2004)
- Opfer rechter Straftaten diese häufig – mangels Vertrauen in die Arbeit der Polizei – nicht zur Anzeige bringen bzw.
- rassistisch motivierte Straftaten hierzulande „nicht immer als solche untersucht und verfolgt“ würden (vgl. den 4. Deutschland-Bericht der „Europäischen Kommission des Europarates gegen Rassismus und Intoleranz“ aus dem Jahr 2009, S. 34 und 50).

Personen mit Einwanderungsgeschichte fühlen sich zusätzlich durch einige spezifische polizeiliche Ermittlungsmethoden, wie Personenkontrollen, (Schleier)-Fahndung und Rasterfahndung verunsichert. Denn sie befürchten, dass hierbei aufgrund der ethnischen Herkunft in unzulässiger Weise selektiert wird (vgl. Bundestagsdrucksache 17/10007). Erst jüngst hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz der Bundesregierung unmissverständlich in Erinnerung gerufen: Polizeikontrollen aufgrund der Hautfarbe sind unzulässig und rechtswidrig.

Als besonders gravierend haben sich in diesem Zusammenhang die haarsträubenden Fehler der deutschen Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste bei der Nichtaufklärung der rassistischen Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) erwiesen. Die Untätigkeit bzw. das Versagen der Sicherheitsbehörden (aber auch die finanzielle Unterstützung neonazistischer Strukturen durch rechtsextremistische V-Leute) hat bei vielen Menschen mit Einwanderungsgeschichte das Vertrauen in die staatlichen Organe erschüttert. Zugleich belegen sie Vorurteile und fehlende Sensibilität für Rassismus bei den verantwortlichen Akteuren mit der Folge, dass die Hinweise auf entsprechende Tatmotive unzutreffend ausgewertet wurden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass Diskriminierungserfahrungen die Integrationsbereitschaft und die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Einwanderungsgeschichte beeinträchtigen?
2. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Expertise des ZfTI im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes „Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände“?
Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um die dort beschriebenen Missstände zu beseitigen?
3. Plant die Bundesregierung den im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz verankerten Diskriminierungsschutz zu erweitern (beispielsweise durch Einführung des Verbandsklagerechts, Stärkung des Rechtsschutzes)?
4. Warum lehnt es die Bundesregierung bis heute ab, den Schutz vor (ethnischer) Diskriminierung als eigenständiges Querschnittsthema in die Agenda des „Nationalen Aktionsplan Integration“ aufzunehmen?

Bildung

5. Warum kommt – ersichtlich aus dem 2. Integrationsindikatorenbericht – ausgerechnet beim Übergang zum Gymnasium bzw. zu einer Berufsausbildung die soziale Ausgrenzung so deutlich zum Tragen?
Was unternimmt die Bundesregierung dagegen?

6. Warum wirken sich migrationspezifische Nachteile in der Sekundarstufe II insbesondere auf Hauptschülerinnen und -schüler aus?

Was unternimmt die Bundesregierung dagegen?

7. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass es angesichts der Erkenntnisse des 2. Integrationsindikatorenberichts bei der Erstellung regierungsamtlicher Bildungsberichte sachgerechter wäre, nicht nur die Nationalität bzw. den sog. Migrationshintergrund zu erheben, sondern auch die Parameter „soziale Herkunft“ und „Familiensprache“ mit einzubeziehen und auszuwerten?

Wenn nein, warum nicht?

Arbeitsmarkt

8. Welche „rechtlichen Rahmenbedingungen“ sind im Einzelnen im 2. Integrationsindikatorenbericht gemeint, die die Angleichung des beruflichen Status sowie die gleiche Entlohnung von Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund behindern?

Welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen bzw. gedenkt sie zu unternehmen, um diese rechtlichen Integrationshindernisse zu beseitigen?

9. Plant die Bundesregierung die Variablen des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes so anzupassen, dass die statistischen Lücken im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Einwanderungsgeschichte geschlossen werden können (vgl. S. 204, 213 und 220 des 2. Integrationsindikatorenberichts)?

Wenn ja, wann und mit welchem Vorschlag?

Wenn nein, warum nicht?

10. Welche Regelungen bestehen innerhalb der Bundesverwaltung im Hinblick auf das offene Tragen religiöser Symbole (bitte auf etwaige Unterschiede innerhalb einzelner Bereiche der Bundesverwaltung hin aufschlüsseln)?

In welcher Weise werden diese Vorgaben in einem Personalauswahlverfahren (Ausschreibung, Vorstellungsgespräch) thematisiert?

11. Beabsichtigt die Bundesregierung Vorschläge aufzugreifen, wonach sog. Positive Maßnahmen i. S. d. § 5 AGG zum Ausgleich bestehender Nachteile insbesondere auf dem Arbeitsmarkt verbindlicher gemacht werden sollten, um nachhaltige Aktivitäten von Arbeitgebenden zum Abbau struktureller Diskriminierung und zur Verwirklichung von mehr Gleichstellung auszulösen (vgl. Studie der ADS „Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG“, S. 71f.)?

Wenn nein, warum nicht?

12. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus Vorschlägen auf Landesebene, die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Gewährung staatlicher Leistungen von der Verpflichtung zur Durchführung von solchen Maßnahmen abhängig zu machen (Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Entwurf für ein Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz, § 8 und § 9 des Entwurfs)?

Wohnen

13. Wie erklärt die Bundesregierung die Tatsache, dass der NAP-I keine einzige Handlungsempfehlung an Bund, Länder, Kommunen oder an nichtstaatliche Akteure zum Abbau ethnischer Diskriminierung im Miet- bzw. Immobiliengewerbe enthält (vgl. S. 203 f.)?
14. Welche Maßnahmen und/oder Handlungsempfehlungen erwägt die Bundesregierung für Bund, Länder, Kommunen oder nichtstaatliche Akteure zum Abbau ethnischer und rassistischer Diskriminierung im Miet- bzw. Immobiliengewerbe, und wenn keine, warum nicht?
15. a) Ist der Bundesregierung bekannt, dass sich das Committee on the Elimination of Racial Discrimination und der UN-Menschenrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zum 6. Staatenberichts Deutschlands besorgt über die möglichen negativen Auswirkungen von § 19 Absatz 3 AGG gezeigt haben, wonach bei der Vermietung von Wohnraum eine unterschiedliche Behandlung auch wegen der ethnischen Herkunft im Hinblick auf die Schaffung und den Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig ist?
 - b) Plant die Bundesregierung, der Aufforderung der Kommission Folge zu leisten und die Vorschrift so zu ändern, dass sie Artikel 5 Buchstabe e Dreifachbuchstabe iii der Anti-Rassismus-Konvention Rechnung trägt (CERD/C/DEU/CO/18, S. 4)?

Wenn nein, warum nicht?

Behörden

16. Kann die Bundesregierung den Befund der Integrationsbeauftragten bestätigen, dass sich Beschwerden von Menschen mit Einwanderungsgeschichte über Diskriminierungen durch die Bundesverwaltung besonders häufig auf die Bundespolizei bzw. die deutschen Auslandsvertretungen beziehen (vgl. 9. Lagebericht des Integrationsbeauftragten in Deutschland, Bundestagsdrucksache 17/10221, S. 181)?

Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diese Tatsache?

Und was gedenkt die Bundesregierung hiergegen zu unternehmen?

17. Plant die Bundesregierung den einfachgesetzlichen Schutz vor rassistischer und ethnischer Diskriminierung so zu erweitern, dass auch das Verhalten staatlicher Stellen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Leistungsgewährungen durch Hoheitsakt oder öffentlich-rechtlicher Verträge, wie sie z. B. im Bildungsbereich in Deutschland üblich sind, erfasst wird (vgl. dazu Anti-rassismus-Richtlinie RL 2000/43/EG)?

Wenn nein, warum nicht?

Polizei

18. a) Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom 29. Oktober 2012 zum sog. ethnic profiling?
 - b) Beabsichtigt die Bundesregierung durch Aus- und Fortbildung sowie durch klare Vorgaben, die Sensibilität in den Reihen der Bundespolizei für eine verhältnismäßige und diskriminierungsfreie Einsatzpraxis zu stärken?

Wenn ja, wie sieht die Planung für diese Maßnahmen aus?

19. Werden innerhalb der Bundespolizei Aus- und Fortbildungsschulungen für die Themenfelder „Menschen-, Grundrechte sowie Diskriminierungsverbot“
- a) speziell für dienstführende Beamtinnen und Beamte bzw.
 - b) speziell für Führungskräfte
- angeboten (vgl. Empfehlungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Menschenrechtsbildung für die Polizei“ (2007), S. 63ff), und wenn ja, inwiefern?
- Wenn nein, warum nicht?
20. Werden bei der Vermittlung der Themenfelder „Menschen-, Grundrechte sowie Diskriminierungsverbot“ innerhalb der Aus- und Fortbildungsangebote der Bundespolizei auch externe Lehrkräfte bzw. Trainer (insbesondere aus Menschenrechts-, Antidiskriminierungs- bzw. Migrantenselbstorganisationen) eingesetzt?
- Wenn ja, inwiefern?
- Wenn nein, warum nicht?
21. Hält die Bundesregierung die Herausgabe eines eigenständigen „Handbuchs für die Menschenrechtsbildung der deutschen Polizei“ – ähnlich wie in Österreich – für sinnvoll?
- Wenn ja, wann wird sich die Bundesregierung für dieses Anliegen einsetzen?
- Wenn nein, warum nicht?
22. Hält die Bundesregierung die Einrichtung einer Ombudsstelle bzw. einer unabhängigen Kontrollstelle bei der Polizei für ein sinnvolles Instrument, um polizeiliches Fehlverhalten und insbesondere Gewalt und Diskriminierung besser vorzubeugen bzw. aufzuklären?
- Wenn nein, warum nicht?
- Wenn ja, beabsichtigt sie die Einrichtung einer solchen Stelle?
23. Hält die Bundesregierung die Entwicklung eines Leitbildes für die Bundespolizei für ein geeignetes Instrument, den Gedanken der Menschen- und Grundrechte sowie des Diskriminierungsverbots dort noch besser zu verankern (so z. B. die Landespolizei in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern)?
- Wenn ja, wann wird die Bundesregierung mit der Umsetzung dieses Anliegens beginnen, und welche externen Experten möchte sie hierfür hinzuziehen (z. B. Migranten- und Menschenrechtsorganisatoren)?
- Wenn nein, warum nicht?
24. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages vom 13. Juni 2012 zur sog. Hasskriminalität?
- Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um Straftaten, die durch gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit motiviert sind, wirksamer zu verfolgen?

Berlin, den 5. März 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung