

September 2009

Politikempfehlung – Deutschland

Projektziele

Das Forschungsprojekt EMILIE im Überblick

EMILIE untersucht die Erfahrungen mit Migration und Integration in neun EU-Mitgliedstaaten. Das Projekt sucht Antworten auf die Herausforderungen multikultureller Gesellschaften in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. EMILIE untersucht die drei zentralen Bereiche: Bildung, Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie Wahlrecht und gesellschaftliche Teilhabe in den Ländern Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Lettland, Polen, Spanien und im Vereinigten Königreich. Die übergeordneten Ziele des Projekts EMILIE sind:

- die Bedeutung von multicultural citizenship zu klären, d.h. das Verhältnis zwischen durch Zuwanderung bedingter Vielfalt und Bürgerschaft innerhalb dieser EU-Länder.
- festzustellen, ob multicultural citizenship in Europa entsteht, und wenn ja, welche besonderen Muster und Formen unterschieden werden können.

Fallstudien

Innerhalb des EMILIE-Projekts wurden in jedem Land jeweils drei politikrelevante Fallstudien durchgeführt. Die erste Fallstudienreihe bezieht sich auf die Bildungspolitik und Maßnahmen und Praktiken im Umgang mit kultureller Vielfalt in der Schulbildung (Sekundarstufe). Die zweite Fallstudienreihe bewertet die Umsetzung der EU-Anti-Diskriminierungsrichtlinien (2000) in den verschiedenen nationalen Kontexten. Die dritte Fallstudienreihe schließlich analysiert Fragen des Wahlrechts und der politischen Partizipation und Repräsentation von Migranten und ethnischen Minderheiten in den verschiedenen Ländern.

Definitionen

(Multicultural) Citizenship. Der Begriff citizenship bezeichnet eine sich selbst verwaltende politische Gemeinde, in denen Individuen Rechte und entsprechende Pflichten haben, die durch das Gesetz durchgesetzt werden. Die politische Gemeinde verbindet aber auch ein Verständnis davon, den öffentlichen Raum, der über Recht und Politik hinausgeht, selbst zu gestalten sowie innerhalb eines öffentlichen Raum geprägt zu werden. Debatten über multicultural citizenship fragen danach, wie Bürgerschaft von und für Menschen, die kulturell verschieden sind, vollständig verwirklicht werden kann.

Methoden, Daten und Untersuchungszeitraum

Die Fallstudien umfassen den Zeitraum der letzten zwanzig Jahre (von 1989 bis heute). Die gesammelten Daten enthalten politische Dokumente, Presseberichte, wissenschaftliche Studien, statistische Daten, qualitative Interviews mit Experten, und sofern möglich, Gruppendiskussionen mit Akteuren der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern.

Fokus

Das Projekt bezieht sich auf kulturelle Vielfalt als Folge von Zuwanderungsprozessen und nicht auf historische, einheimische ethnische Minderheiten. Besonderes Augenmerk wird auf religiöse Vielfalt und Fragen im Zusammenhang mit muslimischen Migranten gelegt, da ihre Integration in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten als eine wachsende Herausforderung angesehen wird.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Diskriminierung von Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Bestimmte rechtliche Voraussetzungen, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt regulieren, führen zu verschiedenen Formen der institutionellen Diskriminierung von Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in ihren Beschäftigungschancen. Migranten sind in schlechter bezahlten, unsicheren Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen überrepräsentiert; Einwohner ohne deutschen Pass sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als deutsche Einheimische. Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass ‚ausländische‘ Arbeitnehmer und ‚sichtbare‘ Minderheiten unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikationen häufig in Einstellungsverfahren benachteiligt und am Arbeitsplatz diskriminiert werden.

Anti-Diskriminierungsgesetzgebung: Das Betriebsverfassungsgesetz (1952, 1970 und 2001) sieht bereits einen gewissen rechtlichen Schutz gegen Diskriminierung im privaten Beschäftigungssektor vor. Das erste umfassende deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) trat im August 2006 als Antwort auf die EU-Richtlinie zur *Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft* (2000/43/EG vom 29.6.2000) und die Richtlinie zur *Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf* (2000/78/EG vom 27.11.2000) in Kraft. Bisher ist die Zahl der Gerichtsverfahren zu Fragen der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit, "Rasse", Religion oder Weltanschauung gering. Dies verweist auf den geringen Grad der Sensibilisierung für Diskriminierung in Deutschland, den geringen Kenntnisstand über das Anti-Diskriminierungsgesetzgebung unter Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Juristen sowie auf den Mangel an angemessener Unterstützung für Diskriminierungsopfer, die erwägen Klage zu führen.

Probleme bei der Umsetzung: Das Bewusstsein über ethnische oder religiöse Diskriminierung in der Gesellschaft ist gering. Es gibt keine systematische amtliche Registrierung von Fällen von Diskriminierung. In der Vergangenheit wurden antidiskriminierungspolitische Maßnahmen nur im kleinen Maßstab durchgeführt, vor allem von Nichtregierungsorganisationen, die nur geringe institutionelle Unterstützung erfahren. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS), die für die Umsetzung des AGG zuständig ist, ist - obwohl eine unabhängige Behörde - eng mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verbunden. Die Behörde ist finanziell und personell vergleichsweise gering ausgestattet. Das AGG selbst bedarf einer grundlegenden Reform, um Anti-Diskriminierungspolitik sinnvoll umzusetzen.

Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz

Herkunftsland, Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus sind wesentliche Faktoren, die den Zugang von Migranten zum formalen Arbeitsmarkt regulieren. Nur deutsche Staatsangehörige, so genannte "privilegierte Ausländer", die eine spezielle Arbeitserlaubnis erhalten, und Bürger aus EU-Ländern oder den Europäischen Wirtschaftsraum haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Drittstaaten-Angehörige wird gleicher Zugang zu Beschäftigung erst nach einer Phase der Konsolidierung ihres Beschäftigungsverhältnisses oder des Aufenthaltsstatus gewährt. Andere Drittstaaten-Angehörige können eine Arbeitserlaubnis für eine bestimmte Tätigkeit nur dann erhalten, wenn es hierfür keine anderen Bewerber aus einem der oben genannten Gruppen gibt. Asylsuchende und "geduldete" Flüchtlinge erhalten in der Regel während ihres ersten Jahres in Deutschland keine Arbeitserlaubnis; "geduldete" Flüchtlinge ist außerdem die Arbeitsaufnahme untersagt, wenn vermutet wird, dass sie ihre Identität verbergen, um ihre Abschiebung zu verhindern. „Illegale“ Migranten sind grundsätzlich vom formalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Ein weiteres Problem stellt die Nicht-Anerkennung von in anderen Ländern erworbenen beruflichen Qualifikationen dar, wodurch der ausbildungsadäquate Zugang von Migranten zum Arbeitsmarkt erschwert oder verzögert wird.

Indirekte Formen der Diskriminierung stellen zum Beispiel die in mehreren Bundesländern geltenden, scheinbar neutralen Vorschriften dar, die bestimmten Beschäftigungsgruppen im öffentlichen Dienst, v.a. Lehrern, das Zeigen religiöser Symbole verbieten. Tatsächlich schließen sie muslimische Frauen, die ein Kopftuch tragen, von der Ausübung des Lehrerberufs aus.

Trotz der sozialen und beruflichen Leistungen vieler Migranten bleiben Menschen mit Migrationshintergrund in niedrig qualifizierten, schlecht bezahlten und prekären Arbeitsverhältnissen überrepräsentiert. „Illegale“ Migranten befinden sich in einer äußerst prekären Situation, da sie vielfach ausbeuterischen Praktiken ausgesetzt sind und keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben.

Generell ist es schwierig, Diskriminierung in Einstellungsverfahren nachzuweisen. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass:

- angeblich neutrale Bewerbungstests indirekt Migranten benachteiligt, da hier ihre spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen nicht berücksichtigt werden.
- die Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund und Mitgliedern 'sichtbarer' Minderheiten auf ein Praktikum oder einen Ausbildungsplatz oft abgelehnt werden, und zwar wegen ihres ‚Ausländer‘-Status, ihres Namens oder ihrer Kleidung (insb. Kopftuch).

Der rechtliche Spielraum, um gegen die impliziten oder expliziten Formen der Diskriminierung im Einstellungsverfahren vorzugehen, ist gering, da Gewerkschaften und Betriebsräte in dieser Phase *vor* einem Beschäftigungsverhältnis nur sehr begrenzte Interventionsmöglichkeiten haben.

In Bezug auf Diskriminierung am Arbeitsplatz oder bei Beförderungen gibt es Hinweise darauf, dass Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und Angehörige von 'sichtbaren' Minderheiten:

- mit Beschimpfungen durch Kollegen, Arbeitgeber und Kunden konfrontiert und bei der Zuweisung von Tätigkeiten benachteiligt werden (z. B. werden ihnen häufiger Reinigungsarbeiten und andere niedere Tätigkeiten zugewiesen);
- geringere Aufstiegschancen haben, seltener an Weiterbildungsprogrammen beteiligt werden und früher als einheimische deutsche Arbeitnehmer entlassen werden. Menschen mit muslimischem oder afrikanischem Hintergrund sind am stärksten hiervon betroffen.

Das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und seine Kritik

Das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist die erste umfassende deutsche Gesetzgebung mit dem alleinigen Ziel, Chancengleichheit zu fördern und Diskriminierungen zu verhindern und zu ahnden. Das AGG trat am 18. August 2006 in Kraft - mehr als drei Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der EU-Richtlinie zur *Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*. Im Vorfeld seiner Verabschiedung hatte es starken öffentlichen und politischen Widerstand dagegen gegeben.

Hauptprobleme bei der Umsetzung von Anti-Diskriminierungspolitik

Das AGG geht teilweise über die Anforderungen der EU-Richtlinien hinaus: Es schließt alle sechs Kriterien der Diskriminierung ("Rasse"/ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion/Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Identität/Orientierung) nicht nur in Bezug auf Arbeitsrecht ein, sondern auch auf das Zivilrecht; und es überträgt der Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes die Verantwortung für die Anwendung aller dieser Kriterien. Allerdings ist das Gesetz in einigen Aspekten unzulänglich und ungenau. Einige der Unvereinbarkeiten mit der EU-Richtlinien wurden bereits von der Europäischen Kommission kritisiert, ebenso wie von Nicht-regierungsorganisationen, Gewerkschaften und Rechtsanwälten. Die wichtigste Kritik in Bezug auf die Rechtsvorschriften zur Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt beziehen sich auf:

- Die kurzen Fristen, innerhalb derer Klage erhoben werden muss.
- Die Beschränkung des Rechts von Nichtregierungsorganisationen, Opfer von Diskriminierung in Gerichtsverfahren zu vertreten, widerspricht der EU-Richtlinie. Die restriktive Definition einer Antidiskriminierungsorganisation (mindestens 75 Mitglieder, Gemeinnützigkeit) sollte aufgehoben werden.
- Die Regelung der Beweislast ist problematisch, da weder die Opfer noch unabhängige oder kommunale Beratungsstellen, noch die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes Anspruch auf Zugang zu Daten aus lokalen oder staatlichen Behörden oder von privaten Unternehmen haben.
- Die Regelung des AGG, nach der die unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder Weltanschauung bei der Beschäftigung durch Religionsgemeinschaften zulässig ist – und zwar bereits ohne Ansehen der Art der Tätigkeit ausschließlich aufgrund des kirchlichen Selbstverständnisses und des Selbstbestimmungsrechts (§ 9 Absatz 1 AGG) – steht im Widerspruch zur EU-Richtlinie 2000/78/EG, Art. 4 (2).
- "Sprache" sollte als eine eigenständige Diskriminierungskategorie aufgegriffen werden, denn sie ist nicht eindeutig ein Element der Kategorie "ethnische Herkunft".
- Die Unterstützung für den Ausbau eines Beratungsnetzwerks ist unzureichend.
- Die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes hat eine strukturell relativ schwache Position.

Das AGG Gesetz hat bisher eine geringe Relevanz in Gerichtsverfahren; es gibt nahezu keine Präzedenzfälle, in denen das diskriminierende Verhalten der Arbeitgeber oder Kollegen geahndet wird. Dies ist ein Ergebnis des niedrigen Bewusstseinsgrades über Diskriminierung an sich und über die rechtlichen Bestimmungen des AGG unter (potentiellen) Opfern, zuständigen politischen Entscheidungsträgern, Interessengruppen und Fachleuten.

Vielfach zögern Betroffene, eine Klage zu führen, und zwar erstens auf Grund psychologischer Barrieren. Zweitens brauchen die Opfer von Diskriminierungen in der Regel mehr Zeit als die derzeit durch das Gesetz festgelegten zwei Monate, um sich für einen Prozess zu entscheiden und diesen vorzubereiten. Drittens, unterlassen es von Diskriminierung Betroffene oft wegen finanzieller Hürden, vor Gericht zu gehen. Dennoch ist das Selbstbewusstsein unter Menschen mit Migrationshintergrund im Laufe der letzten Jahre gewachsen, die EU-Richtlinien und die nationalen Rechtsvorschriften dienen hier als Instrumente des "Empowerment".

Arbeitgeber in Deutschland haben deutliche Vorbehalte gegen das AGG geäußert. Arbeitgeberverbände sind zwar offen für freiwillige Vereinbarungen und „Diversity“-Strategien, lehnen aber die Verpflichtung zu Anti-Diskriminierungsmaßnahmen ab. Darüber hinaus zeigen sich wichtige Vertreter dieser Verbände davon überzeugt, dass es in deutschen Unternehmen keine nennenswerte Diskriminierung gibt.

In der Vergangenheit trugen auch Gewerkschaften und Betriebsräte durch ihre Entscheidungsstrukturen zur Ausgrenzung und Benachteiligung von Migranten bei. Im Jahr 2006 hat die Bundesvereinigung der Deutschen Gewerkschaften beschlossen, das Thema Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Migration stärker zu berücksichtigen. Seitdem sind die Gewerkschaften aufgefordert, "Cultural Mainstreaming" und Initiativen der "interkulturelle Orientierung" umzusetzen. Allerdings werden diese Anforderungen oft anderen aktuellen Zielen nachgeordnet und treffen auf Skepsis unter Funktionären und in den Betrieben.

Die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes verfolgt in Bezug auf Gleichbehandlung in Unternehmen einen "weichen" Ansatz, indem sie die wirtschaftlichen Vorteile von Diversity-Management hervorhebt, und Gleichbehandlung als „Mehrwert“ präsentiert. Diese Strategie allein ist jedoch nicht ausreichend für eine wirksame Umsetzung des AGG und die Förderung einer Anti-Diskriminierungskultur. Darüber hinaus setzt sich die ADS nicht ausreichend für die Entwicklung einer Infrastruktur zur Unterstützung (potenzieller) Opfer ein.

Der "horizontale Ansatz" der ADS – also die gleichzeitige Berücksichtigung verschiedener Formen von Diskriminierung – ist durchaus positiv zu bewerten. Allerdings erscheint er als schwer umsetzbar, zumal das AGG die Befugnisse der ADS beschränkt, da sie gerade Fälle von Mehrfachdiskriminierung an die jeweils zuständigen Bundesbeauftragten weiterleiten muss. Darüber hinaus birgt der Ansatz die Gefahr, Diskriminierungen aus Gründen der "Rasse", ethnischer Zugehörigkeit oder Islamophobie herunterzuspielen, so dass es noch schwieriger erscheint, ausreichende infrastrukturelle Unterstützung hiergegen aufzubauen.

Offenbar ist die Bereitschaft unter Anwälten und Richtern noch gering, sich mit dem neuen Gesetz und entsprechenden Fällen zu befassen. Einzelne Gerichtsverfahren zeigen darüber hinaus die Abwehr von Richtern, mehrfache Diskriminierung anzuerkennen.

Die Medienberichterstattung über das AGG war in den meisten Fällen negativ. Bisher hat es keine breit angelegte staatliche oder Medienkampagne gegeben, um Anti-Diskriminierungsmaßnahmen zu propagieren.

Schließlich ist das Gesetz in jenen Segmenten des Arbeitsmarktes unwirksam, die vom Mangel an sozialen Rechten und von höchst unsicheren Beschäftigungsverhältnissen gekennzeichnet sind, wie z.B. im Reinigungs-gewerbe, in der häuslichen Pflege, Dienstleistungs- oder Bauindustrie.

Empfehlungen und zentrale Botschaften

- Anti-Diskriminierungsorganisationen und -verbände sollten ihre Anstrengungen zur Sensibilisierung für Grundsätze der Antidiskriminierungspolitik und die bestehenden Rechtsvorschriften fortführen, da das Bewusstsein hierfür in der Gesellschaft gering ist. Potenziell besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen sollten gezielte Angebote gemacht werden.
- Akteure wie die Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes, private und öffentliche Arbeitgeber, Gewerkschaften, Betriebsräte, Rechtsanwälte und Richter, sollten gezielt Schulungsmaßnahmen zu Diskriminierung und rechtlichen Schutz durchführen sowie die Unterstützung (potentieller) Opfer von Diskriminierung ausbauen.
- Der Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes wird empfohlen, ihre strategische Ausrichtung zu erweitern, und so potenziellen Opfern von Diskriminierung Unterstützung zu geben. Ziel sollte es sein, eine bundesweite Infrastruktur zur Beratung aufzubauen und zu fördern. Ferner müsste die ADS Instrumente zur systematischen Erfassung von Diskriminierungsfällen entwickeln.
- Die ADS bedarf weiterer Kompetenzen in diesem Bereich sowie weiterer personeller und finanzieller Ressourcen, um ihren Aufgaben ausreichend entsprechen zu können.
- Die Arbeit von Anti-Diskriminierungsorganisationen und Verbänden, lokalen Behörden und Betriebsräten, die bereits erfolgreich in diesem Bereich tätig sind sollte von den staatlichen Behörden anerkannt und, soweit möglich, durch zusätzliche finanzielle Mittel unterstützt werden. Insbesondere sollten bestehende Strukturen und Initiativen gefördert werden, die es ermöglichen, sich stärker zu vernetzen und Fachwissen und Erfahrungen auszutauschen.
- Programme mit kostenloser Rechtsberatung für Opfer von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt sollten bundesweit zur Verfügung gestellt.
- Eine breite staatliche und/oder Medien-Kampagne zur gesellschaftlichen Sensibilisierung für die Notwendigkeit von Anti-Diskriminierungspolitik und Durchsetzung gleicher Rechte wird empfohlen.

Empfehlungen zu einer Gesetzesreform

- Es sollten Instrumente zur Evaluierung entwickelt werden, die das Ausmaß der Verbreitung von Informationen über das AGG und Beratungsangeboten in den Unternehmen bewerten.
- Generell sollten Maßnahmen ergriffen werden, die den Schutz von Migranten mit unsicherem Aufenthaltsstatus verbessern. Soziale Rechte müssen für alle Arbeitnehmer ausgedehnt werden, um die Anfälligkeit für Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu verringern.
- Das AGG selbst muss in Bezug auf die oben angeführten kritischen Punkte revidiert werden.

Autor: Frauke Miera, Research Fellow, miera@euv-frankfurt-o.de, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt / Oder, Deutschland.

Das EMILIE Forschungsprojekt wird von der Europäischen Kommission, DG Forschung, Sechstes Rahmenprogramm finanziert, Citizenship and Governance in a Knowledge Based Society. Alle Projektberichte und Politikempfehlungen sind online auf der Projekt-Website <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Ansprechpartner für allgemeine Informationen zum Projekt: Prof. Anna Triandafyllidou, Projektleiterin, anna@eliamep.gr

Informationen zum Forschungsprogramm der Europäischen Kommission, Sozial- und Geisteswissenschaften finden Sie unter: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html