

Dr. Noa K. Ha
Wissenschaftliche Geschäftsführung
Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM)

Stellungnahme zum Antrag der Linken "Antidiskriminierungsstelle des Bundes stärken - Diskriminierungsschutz erweitern " (BT-Drucksache 20/2696)

https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06_recht/anhoerungen/972934-972934

Zur gesellschaftlichen Lage: Diskriminierung und Benachteiligung finden in der Breite statt – Diskriminierungsschutz ist dringend notwendig

Am 7.11.2023 haben wir den Monitoring Bericht 2023 des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) veröffentlicht – mit einem Schwerpunkt zu Gesundheit.

Ich zitiere die Direktorin des DeZIM-Instituts, Prof. Dr. Naika Foroutan: „Die Intensität sowie die Konsequenzen erlebter Diskriminierung sind in Deutschland ungleich verteilt. Am häufigsten trifft es Bevölkerungsgruppen, die rassistisch markiert sind und deren Zugehörigkeit zu Deutschland immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatten ist: Schwarze, asiatische und muslimische Menschen. Mehr als jede zweite Schwarze Person (54 %) berichtet von Rassismuserfahrungen in der Öffentlichkeit. 41 % der Schwarzen Männer und auch 39 % der muslimischen Männer erleben rassistische Diskriminierung bei der Polizei – im Vergleich zu 9 % der weißen Männer. Aber auch ein Drittel der Schwarzen Frauen (34 %) erlebt Rassismus bei der Polizei – im Vergleich zu 5 % der weißen Frauen. Ebenso schneiden Ämter und Behörden schlecht ab: Etwa jede zweite muslimische Person beschreibt hier rassistische Diskriminierung, aber auch knapp 40 % der asiatischen Menschen – im Vergleich zu 13 % der nicht rassistisch markierten (weißen) Menschen. Das darf in Demokratien nicht passieren, dass gerade deren Ämter und Institutionen nicht alle Menschen gleichbehandeln.“

Für den aktuellen Monitoringbericht¹ haben die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen des DeZIM-Instituts untersucht, von welchen Diskriminierungserfahrungen die Menschen in Deutschland berichten.

Zentrale Ergebnisse des NaDiRa-Monitoring Bericht 2023 sind:

- Diskriminierungs- und/oder Rassismuserfahrungen sind allgemein weitverbreitet: Dabei variieren diese Erfahrungen in ihrer Art und ihrer Häufigkeit nach sozialen Gruppen, nach Merkmalen und nach sozialen Räumen.
- Für den Gesundheitsbereich werden häufig Diskriminierungs- und/oder Rassismuserfahrungen angegeben – und zwar nicht nur von potenziell von Rassismus Betroffenen.
- Diskriminierung und Rassismus gehen über die unmittelbaren Folgen für die Betroffene hinaus und können mittelbar auch der Gesamtgesellschaft schaden.

¹ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) (2023): Rassismus und seine Symptome. Bericht des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors. Berlin. Online verfügbar unter:

<https://www.rassismusmonitor.de/publikationen/rassismus-und-seine-symptome/> (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

DeZIM-Institut  www.dezim-institut.de

 Mauerstraße 76 | 10117 Berlin

Dr. Noa K. Ha Wissenschaftliche Geschäftsführerin

 +49 (0)30 200 754 105 |  ha@dezim-institut.de

Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung e.V.

Amtsgericht Berlin-Charlottenburg Registernummer VR 36110 B

USt-IdNr. DE326668539 | Bankverbindung Deutsche Bank AG

IBAN DE96 1007 0124 0046 4016 00 | BIC DEUTDE33

Diskriminierungs- und/oder Rassismuserfahrungen nach Art und sozialen Gruppen:

- Offenkundige Diskriminierung betrifft in den hier untersuchten Gruppen am stärksten Schwarze Menschen: Zum Beispiel gibt unter den Schwarzen Menschen fast jede fünfte Frau (19%) und jeder fünfte Mann (18%) an, immer wieder (mehrmals im Jahr oder häufiger) Bedrohungen oder Belästigungen zu erfahren. Unter asiatischen Männern sind es 12% und bei den asiatischen Frauen 13%. Bei muslimischen Männern und Frauen liegen die Anteile bei 13% bzw. 14%. Unter den nicht rassistisch markierten Menschen betrifft dies Frauen (11%) deutlich häufiger als Männer (6%).
- Subtile Diskriminierungserfahrungen sind insgesamt häufiger und die Unterschiede zwischen rassistisch markierten Menschen und nicht rassistisch markierten Menschen sind im Verhältnis noch deutlicher. Auch sie werden am stärksten von Schwarzen Menschen gemacht. 37 % aller Schwarzen Männer geben zum Beispiel an, dass ihnen regelmäßig (mehrmals im Jahr oder häufiger) mit Angst begegnet wird (siehe Abbildung 1). Das ist damit viermal so häufig der Fall wie bei nicht rassistisch markierten Männern (9 %). Und jede fünfte Schwarze Frau (20 %) berichtet, dass ihr immer wieder mit Angst begegnet wird, im Vergleich zu etwa jeder 30. nicht rassistisch markierten Frau (4 %). Unter muslimischen Männern gibt mehr als jede vierte Person an (28 %), dass ihr immer wieder mit Angst begegnet wird. Bei muslimischen Frauen sind es 15 %. Demgegenüber gibt jeder fünfte asiatische Mann an (20 %), dass er solche Erfahrungen gemacht hat. Bei asiatischen Frauen ist es noch jede zehnte Person (10 %).

Eine andere aktuelle Studie des DeZIM-Instituts zeigt, dass die Hälfte der Personen in Deutschland (55 Prozent) entlang unterschiedlicher Merkmale Diskriminierungserfahrungen macht². In dieser Studie wurde neben AGG-relevanten Diskriminierungsformen sowohl strafrechtlich relevante als auch subtilere Formen von Diskriminierung abgefragt. Besonders häufig wurden deutschlandweit in den Lebensbereichen Arbeit, Bildung und Justiz Diskriminierung erlebt.

Rassistische Diskriminierung im europäischen Vergleich

In der von der Europäischen Agentur für Grundrechte (FRA) vorgelegten Studie "Being Black in the EU"³ gaben 76 Prozent der Befragten in der Bundesrepublik an, in den vergangenen fünf Jahren wegen ihrer Hautfarbe, Herkunft oder Religion benachteiligt worden zu sein (befragt wurden Personen, die selbst in Subsahara-Afrika geboren sind oder von denen mindestens ein Elternteil dort geboren wurde). Das ist der höchste Anteil unter den 13 untersuchten EU-Ländern. Deutschland schneidet in dieser Studie mit Blick auf anti-schwarzen Rassismus am schlechtesten ab.

Diskriminierungsschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Diskriminierung ist kein Minderheitenthema und keine Ausnahme, sondern stellt ein gesamtgesellschaftliches Problem und eine Herausforderung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar. Rechtlicher Schutz vor Diskriminierung und Beratung gegen Diskriminierung ist daher dringend notwendig.

² Kronenbitter, Lara; Aalders, Sophia; Meksem, Miriam Zineb; Schleifer, Janne und Beigang, Steffen (2023): Diskriminierung erlebt?! Diskriminierungserfahrungen in Sachsen. Hg. v. Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783748936312. (Open Access unter <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748936312/diskriminierung-erlebt?page=1>)

³ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-being-black_in_the_eu_en.pdf

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Das zentrale rechtliche Instrument auf Bundesebene, mit dem Diskriminierungen verhindert und beseitigt werden sollen und mit dem Betroffene Ansprüche auf Unterlassung, Schadensersatz und Entschädigung geltend machen können, ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.

Der Monitoring Bericht des NaDiRa leitet aus den Ergebnissen zahlreiche Handlungsempfehlungen ab. Unter anderem wird empfohlen, in allen Bereichen und Strukturen des Gesundheitswesens systematisch für Diskriminierung und Rassismus zu sensibilisieren. Auch dazu sollte eine Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes beitragen.

Die Bundesregierung sollte ihr selbst genanntes Ziel im Koalitionsvertrag, die Reform des Antidiskriminierungsgesetzes, jetzt angehen und den rechtlichen Diskriminierungsschutz effektiver gestalten.

Vielfalt stärken – nicht nur in der ADS – in der ganzen Bundesverwaltung

Die Forderung zur Stärkung der Vielfalt in der Verwaltung der ADS sollte nicht nur als einzelne Maßnahme betrachtet werden, sondern im Zusammenhang mit der Diversitätsstrategie des Bundes.⁴ Studien aus unserem Institut sowohl mit der Deutschland Stiftung Integration zur Vielfalt im Amt als auch mit dem BMFSFJ zur Diversität in der Bundesverwaltung zeigen auf, wie es um Diversität in der Bundesverwaltung bestellt ist und welche Maßnahmen ergriffen werden können⁵. Innerhalb der Bundesbehörden gibt es ein großes Interesse an mehr (personeller) Diversität und es wurden bereits erste Maßnahmen umgesetzt, um diese zu erreichen – In diesem Prozess zu mehr Diversität in den Verwaltungen werden allerdings strukturelle Hürden in der Umsetzung beklagt. Diskriminierung wird an mehreren Stellen im Bewerbungsprozess erlebt: Sowohl bei der Ausschreibung von Stellen in der Bundesverwaltung gibt es bereits Ausschlussmechanismen, als auch bei der Besetzung von Stellen. Schließlich erleben Personen mit Migrationsgeschichte (bei ViA Hospitant*innen) auch während der Arbeit (rassistische) Diskriminierung.

In den genannten Studien zeigt sich, dass ein breiteres Verständnis von Diversität in der Bundesverwaltung gewünscht und notwendig ist, weil Diskriminierung nicht nur auf eine Diskriminierungskategorie bezogen, sondern auch intersektional und mehrdimensional erfahren wird.

⁴ <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/integrationsarbeit-in-den-bereichen/vielfalt-im-oeffentlichen-dienst/diversitaetsstrategie-fuer-die-bundesverwaltung-1948004>

⁵ Arnu, Hannah; Zajak, Sabrina und Gräfe-Geusch, Annett (2023): Wie kommt die Vielfalt ins Amt? Diversitätsgestaltung im Bewerbungsprozess. DeZIM Project Report 6. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Online verfügbar unter: <https://www.dezim-institut.de/publikationen/publikation-detail/wie-kommt-die-vielfalt-ins-amt/> (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

Zajak, Sabrina; Rutner, Maryam; Assad, Caroline; Aalders, Sophia; Nikolas, Ana-Maria und Seiler, Jessica (2023): Vielfalt in der Förderung. Diversität in den Förder- und Kooperationsstrukturen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik. DeZIM Project Report 7, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Online verfügbar unter: <https://www.dezim-institut.de/publikationen/publikation-detail/vielfalt-in-der-foerderung/> (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

Die Studie zu Diversität in der Bundesverwaltung ist noch nicht veröffentlicht. Aktuelle Informationen zum Projekt finden sich unter: <https://www.dezim-institut.de/projekte/projekt-detail/diversitaet-in-der-bundesverwaltung-dibu-2-20/> (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

Aufstocken der Ausstattung – eine Investition für die gesamte Gesellschaft
Sowohl im Vergleich zu den Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsstrukturen (Equality Bodies) anderer EU-Länder als auch im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen Deutschlands ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes finanziell schlechter ausgestattet.⁶

Die Beratungsanfragen zu Diskriminierungsfällen steigen seit Jahren an⁷, und ein Ausbau der Beratungsstrukturen muss notwendigerweise ausgebaut werden. Neben der Beratung und der Anwendung des AGG ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine wichtige Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik und Wirtschaft.

Derzeit wird in der EU eine Richtlinie für die Arbeit der *Equality Bodies* abgestimmt, um die Arbeit und Ausstattung zu stärken, die für Deutschland bindend wäre und eine Stärkung der ADS zeitigen würde.

Ausblick

Diese Regierung ist angetreten, Deutschland als offene und plurale Einwanderungsgesellschaft zukunftsfähig zu machen. Hierfür ist eine Investition in die Antidiskriminierungsstelle zwingend notwendig – für alle Menschen im Land, auch für kommende Fachkräfte, damit sie sich zu einer Bleibeperspektive entscheiden.

Das im Koalitionsvertrag von 2021 festgehaltene Ziel der Ampel-Koalition, das AGG zu novellieren, bietet die bisher wahrscheinlich größte Gelegenheit für eine grundsätzliche Reform seit Inkrafttreten des Gesetzes.

Zivilgesellschaftliche Akteure und staatliche Stellen, die zu Antidiskriminierungsthemen arbeiten, weisen einhellig darauf hin, dass die größten Defizite des AGG in den Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung, den Sanktionsregelungen und dem rechtlichen Diskriminierungsschutz in den Bereichen staatlichen Handelns, Wohnen und Gesundheit liegen.⁸ Daten aus den genannten Studien zeigen, dass gerade in diesen Bereichen Diskriminierung von vielen Personen erlebt wird.

Viele der Forderungen aus dem vorliegenden Antrag werden sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von der Evaluation und weiteren Studien⁹ gestützt. Dies betrifft insbesondere die Forderungen nach

⁶ Benecke, Martina (2010): Rechtsvergleich der europäischen Systeme zum Antidiskriminierungsrecht. Hg. v. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Berlin. Online verfügbar unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_rechtsvergleich_europ_systeme_zum_antidiskr_recht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

⁷ Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2023): Jahresbericht 2022. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Online verfügbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2022.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

⁸ Bartsch, Samera und Aalders, Sophia (2023): Diskriminierungsschutz zwischen Kontinuität und Wandel. Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz 2006–2022. DeZIM Working Papers 1. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Online verfügbar unter: <https://www.dezim-institut.de/publikationen/publikation-detail/diskriminierungsschutz-zwischen-kontinuitaet-und-wandel/> (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

⁹ Beigang, Steffen; Boll, Friederike; Egenberger, Vera; Hahn, Lisa; - Leidinger, Andreas; Tischbirek, Alexander; Tuner, Defne (2021): Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der -Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse. Bestandsaufnahme, Alternativen und Weiterentwicklung. Hg. v. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Berlin. Online verfügbar unter https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/studie_rechtsdurchsetzung_g.pdf;jsessionid=79AEF7C9595CF4B3795DEA4841296EE7.intranet221?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

einem Verbandsklagerecht, verlängerten Fristen, die Streichung von Ausnahmeregelungen (Wohnungsbereich und sog. Kirchenklausel), das Verweigern angemessener Vorkehrungen als Diskriminierungstatbestand und die Stärkung der ADS (oberste Bundesbehörde, eigenes Klagerecht, mehr Ressourcen).

Der Gesetzgeber ist gefragt, das vorhandene, dokumentierte Wissen (z.B. in der Evaluation von 2016¹⁰) und die Expertise der Akteure der Antidiskriminierungsarbeit anzuerkennen, ernst zu nehmen und zu nutzen, um Menschen, die Diskriminierung erfahren, besser zu schützen.

Müller, Annekathrin (2015): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Berlin. Online verfügbar unter http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt geprüft am 07.11.2023).

¹⁰ Berghahn, Sabine; Egenberger, Vera; Klapp, Micha; Klose, Alexander; Liebscher, Doris; Supik, Linda; Tischbirek, Alexander (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Büro für Recht und Wissenschaft GbR mit wissenschaftlicher Begleitung von Prof. Dr. Christiane Brors. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS). Berlin.