

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerd Andres, Leyla Onur, Doris Barnett,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**
– Drucksache 13/9671 –

Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten

Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland, die Geburt von Kindern aus Migrantenfamilien und binationalen Ehen sowie die Globalisierung der Weltwirtschaft lassen die Anzahl der Menschen, die nicht in ihrer ursprünglichen „Heimat“ oder im Heimatland ihrer Eltern ein Zuhause finden, anwachsen. Mehrere Untersuchungen zeigen, daß Migrantinnen und Migranten im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung spezifischen Problemen gegenüberstehen und vielfach benachteiligt sind. Einige dieser Probleme sind sicherlich auf objektive Schwierigkeiten, wie z. B. unzureichende Sprachkenntnisse, unzureichende Schul- und Berufsausbildung oder den Rückzug aus dem gesellschaftlichen Leben aufgrund eigener traditioneller Sitten und Gebräuche zurückzuführen. Darüber hinaus werden Migrantinnen und Migranten jedoch in vielfältiger Weise gesellschaftlich ausgegrenzt. Dies äußert sich z. B. bei der Schulausbildung, bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz, bei der Wohnungssuche, bei der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen (siehe Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer), wie auch auf vielen anderen Gebieten des täglichen Lebens. Bisher hat die Bundesregierung rechtliche Mittel nur gegen rassistisch motivierte Gewalttaten, nicht aber gegen alltägliche gesellschaftliche Diskriminierungen befürwortet. Diese werden häufig toleriert und als rechtmäßig akzeptiert. Das bereitet rassistischen Denkern Boden und gefährdet die innere Stabilität unserer Gesellschaft. Viele gesellschaftliche Gruppen weisen seit Jahren darauf hin, daß gerade alltägliche Diskriminierung ein ernstes Hindernis für die Integration von Migrantinnen und Migranten in die Gesellschaft unseres Landes darstellt und die Bildung einer Zweiklassengesellschaft fördert. („Antidiskriminierungsgesetzgebung zum Schutz der Migranten“, Fassung März 1996, Migration for Employment Branch, International Labour Office Geneva).

Vorbemerkung

Mit ihrer langfristig angelegten Integrationspolitik verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen ein gleichberechtigtes Leben in

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 30. Januar 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Deutschland zu ermöglichen. Dabei wird angestrebt, Benachteiligungen auszugleichen, die Chancengleichheit – insbesondere beim Zugang zur Beschäftigung – zu verbessern und das Selbstwertgefühl der Ausländer zu stärken. Sozialprestige und gesellschaftliche Wertschätzung hängen in Deutschland eng mit der Integration in den Arbeitsprozeß zusammen. Je besser die ausländischen Arbeitnehmer beruflich integriert sind, desto eher gelingt auch ihre gesellschaftliche Integration. Die sprachliche, berufliche und soziale Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ist auch eine entscheidende Voraussetzung für eine bessere Akzeptanz durch die deutsche Bevölkerung und wichtige Prävention gegen Diskriminierung im Alltag. Die Bundesregierung geht nicht nur gegen rassistisch motivierte Gewalttaten, sondern auch gegen alltägliche Diskriminierung vor.

Wie auch in der Kurzbeschreibung des Gesamtprojektes „Gegen Diskriminierung von ausländischen Arbeitnehmern und ethnischen Minderheiten in der Arbeitswelt“ des Internationalen Arbeitsamtes geäußert, könne Gesetzgebung allein Diskriminierung nicht verhindern. Diskriminierung müsse mit einem Maßnahmenmix bekämpft werden. Vielfältige Maßnahmen zur Förderung der Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen entsprechen auch der Politik der Bundesregierung.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Studie „Arbeitsmarkt/Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland“ des Internationalen Arbeitsamtes, die bereits 1995 zu dem Schluß kam, daß „die bestehenden Vorschriften den Gastarbeitern zu wenig Schutz vor den alltäglichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt gewähren“?

Die allgemeine Behauptung, daß „die bestehenden Vorschriften den Gastarbeitern zu wenig Schutz vor den alltäglichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt gewähren“, wird durch die Studie nicht belegt.

Abgesehen davon, daß sich die Studie nicht auf Ausländer generell, wie ihr Titel suggeriert, sondern nur auf Personen türkischer Staatsangehörigkeit bezieht, kann der wissenschaftliche Wert der angewandten Methoden zur Aufdeckung von angeblichen Diskriminierungen bei Zugang zum Arbeitsmarkt in Zweifel gezogen werden. Die undifferenzierte Übertragung der empirischen Ergebnisse hinsichtlich Türken auf alle Ausländer erscheint bedenklich.

Die Untersuchung über den Arbeitsmarktzugang bezieht sich auf 2 Fallgruppen: „Semi-skilled-jobs“ (Begriff nicht erläutert; als Beispiele genannt: Bau, Gastronomie, Verkauf, Fahrer) und „Higher-qualified-jobs“ (Beispiele: Krankenpflege, Industriekaufmann, Bauzeichner).

In der ersten Fallgruppe haben sich versuchsweise je ein deutscher und ein türkischer Staatsangehöriger telefonisch auf Anzeigen beworben. Dabei ergibt sich statistisch eine geringfügig höhere Ablehnungsquote türkischer Bewerber.

Bei den „Higher-qualified-Fällen“ wurden vergleichbare schriftliche Bewerbungen verschickt. 299 Fälle waren auswertbar. Dabei konnte für türkische Bewerber statistisch keine Benachteiligung festgestellt werden.

Soweit bei den Bewerbungen angebliche Diskriminierungen festgestellt wurden, ist auf Gründe der Ablehnung nicht eingegangen worden. Insbesondere Klein- und Mittelunternehmen zögern z. B. bei der Einstellung von Ausländern nicht deshalb, weil diese keine Deutschen sind, sondern weil sie die ausländerrechtliche, insbesondere die arbeitserlaubnisrechtliche Situation – vor allem bei telefonischen Bewerbungen – nicht beurteilen können.

Darüber hinaus unternimmt die Studie den Versuch, nachzuweisen, daß die Bundesrepublik Deutschland sich nicht immer im Einklang mit Vorschriften der Internationalen Arbeitsorganisation, der Vereinten Nationen, der Europäischen Union sowie nationalen Vorschriften, die der Diskriminierung von Ausländern entgegenwirken sollen, befindet. Diese Einschätzung wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Verstöße gegen geltendes Recht werden nicht nachgewiesen.

Die Bundesregierung hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, daß der Kampf gegen alle Erscheinungsformen des Rassismus ein wesentliches und bestimmendes Element der Politik der Bundesrepublik Deutschland ist. So gelten für Arbeitnehmer aus dem Ausland die gleichen gesetzlichen Vorschriften über den Arbeitsvertrag wie für deutsche Arbeitnehmer. Chancengleichheit und Gleichbehandlung sind insoweit gesetzlich garantiert. Im Arbeitsrecht gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz insbesondere für die Durchführung und die inhaltliche Gestaltung des Arbeitsverhältnisses. Im Streitfall können die Gerichte für Arbeitssachen angerufen werden. Bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses ist der Arbeitnehmer durch das zwingende Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates bei der Einstellung geschützt. Der Betriebsrat ist nach § 75 des Betriebsverfassungsgesetzes verpflichtet, darüber zu wachen, daß alle im Betrieb tätigen Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden und daß insbesondere eine unterschiedliche Behandlung von Personen z. B. wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität oder Herkunft unterbleibt. Dem Arbeitnehmer steht insofern auch ein eigenes Beschwerderecht zu. Der Betriebsrat kann bei einer erfolgten Diskriminierung seine Zustimmung zur Einstellung einer anderen Person verweigern. An den Wahlen zum Betriebsrat nehmen Ausländer mit denselben Rechten teil wie alle Mitarbeiter des Betriebes und auch das Kündigungsschutzgesetz gilt gleichermaßen für ausländische und deutsche Arbeitnehmer.

Im übrigen kann auch nach den Erfahrungen der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit die Feststellung einer alltäglichen Diskriminierung von ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern, wie sie in der Studie und den darauf beruhenden Fragen unterstellt wird, nicht bestätigt werden. Soweit überhaupt Probleme bei der Vermittlung von ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern auftreten, haben diese meistens ihre Ursachen in sprach-

lichen und berufsqualifikatorischen Defiziten, nicht hingegen in der anderen Staatszugehörigkeit.

Das sich nach geltendem Recht bereits aus arbeitsrechtlichen Grundsätzen ergebende Verbot der Einschränkung von Stellenangeboten hinsichtlich der Staatsangehörigkeit wurde klarstellend in die Grundsätze der Arbeitsvermittlung (§ 36 Abs. 2 Sozialgesetzbuch III) aufgenommen.

2. Teilt die Bundesregierung die in der Studie vertretene Auffassung, daß Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt ein wesentlicher Faktor für gesellschaftliche Integration überhaupt, also insbesondere auch von Migrantinnen und Migranten deutscher und ausländischer Nationalität ist?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Die Anstrengungen der Bundesregierung zur Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zielen darauf ab, ein gleichberechtigtes Leben in Deutschland zu ermöglichen. Hierzu zählt auch die Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt. So werden ausländische Arbeitnehmer bei der Gewährung von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz nicht anders behandelt als deutsche Arbeitnehmer. Gleiches gilt für Arbeitsbeschaffungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen.

Daneben wird die Integration auch durch spezielle Fördermaßnahmen (Sprachvermittlung, Verbesserung der beruflichen Qualifikation) seitens der Bundesregierung unterstützt. So stellte die Bundesregierung allein für die Sprachförderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen seit 1975 rund 500 Mio. DM zur Verfügung. Dazu kommen weitere Beiträge von Ländern, Kommunen und privaten Organisationen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung insbesondere das Ergebnis der Studie, wonach vor allem in den Bereichen Dienstleistungen und Handel ausländische Bewerberinnen und Bewerber schlechtere Chancen haben als Deutsche (Im Dienstleistungssektor wurden türkische Bewerberinnen und Bewerber in 23,1 % der Fälle gegenüber den deutschen benachteiligt; in den Tätigkeitsbereichen, bei denen der Beschäftigte unmittelbar Kontakt zum Kunden hat, z. B. bei Versicherungen, Banken und sonstigem Außendienst, waren es sogar 40,9 %)?

Über die Motive für Zu- bzw. Absage bei den Bewerbungen von Türken enthält die Studie keine Angaben. Eine Bewertung, ob den Absagen eine Diskriminierung zugrunde liegt, ist deshalb nicht möglich, wie bereits in der Antwort zur Frage 1 ausgeführt.

4. Aus welchen Gründen konnten nach Meinung der Bundesregierung die prozentual niedrigsten Fälle von Diskriminierung im Baugewerbe (7,7 %) sowie in der Gastronomie (5,6 %) festgestellt werden?

Entgegen der Wertung in der Frage ist in den genannten Wirtschaftsbereichen methodisch eine Diskriminierung nicht fest-

gestellt worden. Die genannten Quoten liegen nach Feststellung in der Studie weit unter der dafür maßgeblichen statistischen Signifikanzgrenze. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß in diesen Wirtschaftsbereichen zur Zeit des Testes eine allgemein hohe Nachfrage nach Arbeitskräften bestand.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die unterschiedlich hohen Diskriminierungsraten in privaten Betrieben (25 %) und halböffentlichen Einrichtungen (3,7 %)?

Im Hinblick auf die nach der Studie geringe Zahl verwertbarer Fälle (84) ist bei den „privaten Betrieben“ eine Aussage darüber, ob eine Diskriminierung vorliegt, statistisch nicht zulässig. Eine Diskriminierung in halböffentlichen Einrichtungen wird auch in der Studie nicht angenommen.

6. Wie erklärt die Bundesregierung den Umstand, daß ausländische Migrantinnen und Migranten als Bewerberinnen und Bewerber in Kranken- und Pflegeeinrichtungen so gut wie keine Diskriminierungen hinnehmen müssen?

Wie Erfahrungen aus verschiedenen Modellmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Qualifizierung zeigen, haben ausländische Arbeitnehmer im Kranken- und Pflegebereich gute Chancen, da sie zusätzlich ihre kulturspezifischen Erfahrungen im Umgang mit Ausländern/Landsleuten einbringen können.

7. Wie bewertet die Bundesregierung das Ergebnis der ILO-Studie, daß Diskriminierung nicht nur ein gesellschaftliches, sondern zugleich auch ein rechtliches Problem darstellt, und daß umfassender Rechtsschutz für die Betroffenen nur im Wege einer eigenständigen gesetzlichen Regelung erreicht werden kann?

Zu der Forderung, ein neues gesetzliches Instrument zu schaffen, um Diskriminierungen in der Gesellschaft abzubauen, verkennt die Bundesregierung die Problemlage nicht. Hierzu hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland“ eingehend Stellung genommen (Drucksache 13/5065, Frage 83).

8. Stellen nach Meinung der Bundesregierung Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten im Bereich des Privatrechts Verstöße gegen Artikel 3 Abs. 3 GG dar?

Für die Bürger ergeben sich aus Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes unmittelbar keine Verhaltenspflichten gegenüber ihren Mitbürgern, so daß insoweit von einem „Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 3 GG“ – unabhängig davon, ob eines der dort genannten Merkmale einschlägig ist – nicht gesprochen werden kann. Zu den Bindungen, die sich aus Artikel 3 Abs. 3 GG im Bereich des

Privatrechts mittelbar – über die ausfüllungsbedürftigen Generalklauseln – ergeben, können generelle Aussagen nicht getroffen werden. Insoweit bedarf es stets der Abwägung mit grundrechtlich geschützten Gegenpositionen, deren Gewicht von den Umständen der jeweiligen Situation abhängt.

9. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll und geboten, das Gleichbehandlungsgebot des Artikel 3 Abs. 3 GG in ein einfachrechtliches Verbot der Benachteiligung umzusetzen und für bestimmte schwerwiegende Bereiche im einzelnen auszugestalten?

Vergleiche hierzu Antwort zu Frage 7.

10. Welche Vorschriften des geltenden privaten und öffentlichen Rechts enthalten nach Meinung der Bundesregierung diskriminierende Regelungen zu Lasten von Migrantinnen und Migranten?
Hält die Bundesregierung ihre Abänderung für nötig?

Eine inhaltliche Überprüfung aller geltenden Rechtsvorschriften auf diskriminierende Regelungen war mit dem Antrag der Gruppe der PDS vom 17. Mai 1995 (Drucksache 13/1405) angestrebt worden, in dem gefordert worden war, zu diesem Zweck eine Expertenkommission zu berufen. Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat mit den Stimmen aller Fraktionen jedoch keinen Handlungsbedarf für eine derartige Kommission gesehen und hat auf die bisher ergriffenen Maßnahmen und rechtlichen Möglichkeiten, fremden- oder ausländerfeindlichen Bestrebungen entgegenzuwirken, hingewiesen. Hierzu wird auf die Beschlußempfehlung und den Bericht des Innenausschusses vom 13. März 1996 (Drucksache 13/4082) Bezug genommen (Abschnitt III.1).

Die Bundesregierung schließt sich der Auffassung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages an.

11. Welche Instrumente könnten nach Meinung der Bundesregierung eingeführt werden, um Benachteiligungen durch Verwaltungen oder im privaten Rechtsverkehr einzudämmen?

Die Bundesregierung ist nachhaltig darum bemüht, Diskriminierungen durch geeignete Maßnahmen vorbeugend zu begegnen. Sämtliche Ausbildungsgänge des öffentlichen Dienstes beinhalten zumindest eine verfassungsrechtliche Grundqualifikation, zu der auch insbesondere der Artikel 3 des Grundgesetzes zählt.

Weitere Instrumente sind:

- Schulung von Mitarbeitern in Verwaltungen und Betrieben, um sie für die Belange von Ausländern zu sensibilisieren,
- Aufnahme des Themas Diskriminierung in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, wie bereits seitens der Bundesanstalt für Arbeit und anderer Bundesbehörden erfolgt,

- Schulung von in der Ausländerarbeit tätigen Personen, damit sie ihre Erfahrungen im Ausländerbereich an andere weitergeben und das Bewußtsein für die Notwendigkeit der Integration von Ausländern verbreiten,
- Information der Bevölkerung über in Deutschland lebende Ausländer, insbesondere zur Darstellung der Normalität des Miteinanders von Deutschen und Ausländern.

Im übrigen wird auf die Antwort zur Frage 7 und auf die Antwort der Bundesregierung vom 17. Oktober 1997 auf die Frage der Abgeordneten Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast (SPD) (Drucksache 13/8821, Frage 17) hingewiesen.

12. Wie gedenkt die Bundesregierung internationale Verpflichtungen und unterzeichnete Abkommen, insbesondere auch das „Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ vom 7. März 1966, zu erfüllen?

Die Bundesregierung hat ihren Verpflichtungen aus dem „Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ (CERD) vom 7. März 1966 durch eine große Zahl von bereits erwähnten gesetzgeberischen Regelungen und praktischen Maßnahmen Rechnung getragen und wird auch neuen Konfliktfeldern mit geeigneten Instrumenten begegnen. Auch mit ihren vielfältigen Integrationsmaßnahmen kommt die Bundesregierung den Verpflichtungen des CERD nach.

Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Frage der Abgeordneten Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast hingewiesen (Drucksache 13/8821, Frage 17).

13. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der „Europäischen Initiative gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ für das Zusammenleben und -arbeiten der verschiedenen in Deutschland lebenden Nationen und Kulturen?

Das „Europäische Jahr gegen Rassismus (1997)“ hat neue Initiativen ins Leben gerufen und neue Denkanstöße gegeben. Der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten als zentrale Werte europäischer Identität wurde betont und deren Unvereinbarkeit mit rassistischen Tendenzen herausgestellt.

Die Auseinandersetzung mit Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sowie die Anstrengungen, zu mehr Akzeptanz und Verständnis im alltäglichen Geschehen zu gelangen, beschränken sich jedoch nicht auf diese Initiative. Weitere ständige Bemühungen sind notwendig, um ein friedliches Zusammenleben zu gestalten.

Insbesondere wird der in dem Nationalen Koordinierungsausschuß (NKA) geführte institutionalisierte intensive Dialog fortgesetzt. Auf seiner letzten, mit internationaler Beteiligung durchgeführten Tagung am 20./21. Januar 1998 hat der NKA beschlossen, ein Gremium mit dem Arbeitstitel „Gesprächsforum gegen Rassismus“ zu bilden, dem u. a. die bisherigen Mitglieder

des Nationalen Koordinierungsausschusses angehören werden. Es ist beabsichtigt, auf der konstituierenden Sitzung am 19. März 1998 in Frankfurt (Main) Ziele, Aufgaben und Zusammensetzung dieses neuen Gremiums festzulegen.

Die Bundesregierung wird ihre in der Broschüre „Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit“ aufgeführten Aktivitäten gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt unter Berücksichtigung der aus dem „Europäischen Jahr gegen Rassismus (1997)“ gewonnenen Erfahrungen fortsetzen. Dabei werden ein Tätigkeitsbericht sowie eine Dokumentation über alle der Geschäftsstelle des NKA gemeldeten und im Rahmen des „Europäischen Jahres gegen Rassismus“ durchgeführten Projekte Grundlage für die weitere Arbeit sein.