Deutscher Bundestag **Drucksache 20/5670**

20. Wahlperiode 15.02.2023

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

13. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Rassismus in Deutschland: Ausgangslage, Handlungsfelder, Maßnahmen

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort der Beauftragten		3
Redaktionelle Vorbemerkung		5
1.	**Einleitung**	6
2.	**Rassismus und rassistische Diskriminierung – begriffliche und rechtliche Einordnung**	9
3.	**Ausprägungen von Rassismus in Deutschland**	11
3.1.	Unzulänglichkeit der Datenlage	11
3.2.	Rassistisch motivierte Straftaten und Übergriffe	12
3.3.	Spezifische Erscheinungsformen von Rassismus	16
3.3.1	Anti-Schwarzer Rassismus	16
3.3.2	Antimuslimischer Rassismus	17
3.3.3	Antiziganismus	19
3.3.4	Antiasiatischer Rassismus	21
3.3.5	Exkurs: Antisemitismus als benachbartes Phänomen	22
4.	**Handlungsfelder im Kontext von institutionellem und strukturellem Rassismus**	24
4.1.	Polizei	25

Zugeleitet mit Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 9. Februar 2023 gemäß § 94 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

Seite

4.2. Schule ... 27
4.3. Hochschulbereich ... 30
4.4. Ausbildung und Arbeitsleben ... 31
4.5. Öffentliche Verwaltung ... 33
4.6. Repräsentanz in der Politik ... 34
4.7. Gesundheit ... 34
4.8. Wohnungsmarkt ... 37
4.9. Sport ... 39

5. Maßnahmen der Bundesregierung ... 40
5.1. Nationaler Aktionsplan Integration ... 41
5.2. Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität ... 42
5.3. Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus ... 42
5.4. Bundesprogramm „Demokratie leben!“ ... 43
5.5. Demokratiefördergesetz ... 43
5.6. „Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus“ – Strategie der Bundesregierung für eine starke, wehrhafte Demokratie und für eine offene und vielfältige Gesellschaft ... 43
5.7. Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ... 44
5.8. Bundespartizipationsgesetz und ganzheitliche Diversity-Strategie ... 44
5.9. Aktionsplan gegen Rechtsextremismus ... 44
5.10. Umsetzung der UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft ... 45
5.11. NSU-Erinnerungs- und Dokumentationszentrum ... 46

6. Maßnahmen der Antirassismusbeauftragten ... 47

Anhang ... 50

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorwort der Beauftragten

Liebe Leserinnen und Leser,

dieser Lagebericht ist eine Premiere und ich möchte als Integrationsbeauftragte und zugleich Antirassismusbeauftragte der Bundesregierung damit in bewegten, aufgewühlten Zeiten erklären und einordnen, mehr Verständigung und Verständnis schaffen. Erstmals liegt mit meinem Bericht ein Dokument der Bundesregierung mit einer umfassenden Darlegung zu Rassismus in Deutschland vor: mit Daten und Fakten, mit Analyse der Erscheinungsformen, mit Transparenz über Leerstellen bei Prävention, Beratung oder Forschung. Der Bericht basiert wissenschaftlich fundiert auf einem umfassenden Verständnis von Rassismus: Es geht um Hass und Gewalt, aber auch um institutionellen und strukturellen Rassismus, der sich durch bewusste wie auch unbewusste Handlungsroutinen auswirken kann – sei es am Arbeitsplatz, bei der Bewerbung um eine Wohnung oder im Kontakt mit Behörden.

Mein Bericht *Rassismus in Deutschland* erscheint in Zeiten, in denen viele Menschen besorgt sind. Wegen des Kriegs in der Ukraine, wegen stark steigender Preise für Energie oder Lebensmittel, wegen eines Tons in der gesellschaftlichen Debatte, der spürbar rauer wird. Solche Krisen und Momente des gesellschaftlichen Umbruchs sind immer auch Zeiten, in denen vulnerable Gruppen noch stärker geschützt werden müssen. Denn wie eine Gesellschaft mit ihnen umgeht, ist auch ein Seismograph für die Verfasstheit der demokratischen Kultur insgesamt.

Wir nehmen nicht hin, dass Demokratiefeinde die gesellschaftliche Verunsicherung in Krisenzeiten instrumentalisieren. Wir hören und sehen sie wieder, die schlichten Antworten und verfassungsfeindliche Propaganda – bei Demonstrationen auf den Straßen, im Internet, in unseren Parlamenten. Schuld an den Problemen sollen „die anderen“ sein: Geflüchtete, Eingewanderte und ihre hier geborenen Kinder, Schwarze Menschen, Juden und Muslime, Sinti und Roma.

Es wird beschimpft und gedroht, online und offline. Dann ist es vom Wort zur Tat nicht weit. Dann werden Flüchtlingsunterkünfte oder Synagogen angegriffen, Frauen mit Kopftuch und sogar Kinder attackiert. All das ist in den vergangenen Wochen passiert und hat Vorgeschichte: Die rassistischen Anschläge in Mölln, Solingen oder Rostock-Lichtenhagen sind traurige Jahrestage. Wir müssen gerade jetzt wieder stärker den Anfängen wehren, rassistische Erzählungen entlarven, die Prävention und Demokratie-Arbeit stärken. Damit wir dem Hass seinen Nährboden abgraben. Natürlich können wir in einer vielfältigen Gesellschaft verschiedener Meinung sein und dafür einstehen. Aber wenn wir streiten, dann respektvoll und auf dem Boden des Grundgesetzes. Hass und Rassismus sind hingegen keine Meinung.

Auf der anderen Seite müssen wir die von Rassismus betroffenen Menschen stärker in den Blick nehmen. Rassismuserfahrungen sind auch schmerzhafte Ohnmachtserfahrungen. Es erfordert enorme Anstrengung, angesichts erfahrener Demütigung und Ausgrenzung, die für viele leider zum Alltag gehört, nicht aufzugeben und sich zurückzuziehen. Sondern sich weiterhin aktiv in die Gesellschaft einzubringen und für seine Rechte zu kämpfen. Diese Menschen will ich stärken, empowern und ihre Erfahrungen hör- und sichtbar machen.

Zur Ehrlichkeit gehört, dass Rassismus in seinen Ausprägungen viel zu lange verschwiegen, als Phänomen der Vergangenheit abgetan oder auf extremistische, neonazistische Kreise enggeführt wurde. Zu wenig hat auch die Politik getan, um Menschen zu schützen, die Rassismus trifft, um ihre Perspektive in den Mittelpunkt zu stellen und Versäumnisse bei Prävention und Strafverfolgung aufzuarbeiten. Das muss sich ändern und dafür arbeitet die Bundesregierung: Wir sorgen für mehr Respekt, direkte Unterstützung, Prävention und konsequentes Ahnden von Rassismus.

Mir ist besonders wichtig, dass wir alle gemeinsam gegen Rassismus kämpfen. Das ist eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung. Dazu gehört, dass wir selbstkritisch unseren Alltag, die Strukturen in den Verwaltungen, die Bewerbungsverfahren in Unternehmen oder auch im öffentlichen Dienst überprüfen. Dazu gehört, dass wir einschreiten, wenn der rassistische Spruch in Bus oder Bahn fällt, und Hilfe anbieten, wenn Menschen attackiert werden. Das Eintreten für Demokratie lässt sich nicht wegdelegieren. Die wehrhafte Demokratie, das sind wir alle.

Mut macht mir in diesen Zeiten, dass sich so viele für ihre Mitmenschen und Antirassismus einsetzen. Unsere starke Zivilgesellschaft erlebe ich bei meinen Besuchen in ganz Deutschland. Die Bundesregierung unterstützt sie mit ganzer Kraft und mit den Maßnahmen, die im Bericht vorgestellt werden. Wir wollen koordiniert und konsequent gegen Rassismus kämpfen und unseren Zusammenhalt festigen. Damit eine gute Zukunft vor uns liegt. Wir sind mehr, wir sind stärker als der Hass.

Ihre

Reem Alabali-Radovan

Staatsministerin beim Bundeskanzler
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Redaktionelle Vorbemerkung

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration erstattet gemäß § 94 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre Bericht. Der 13. Bericht der Beauftragten erfolgt in diesem Jahr einmalig als Lagebericht „Rassismus in Deutschland: Ausgangslage, Handlungsfelder, Maßnahmen“. Ab 2024 wird der Bericht auf Dauer in einen neuen, wissenschaftsbasierten und indikatorengestützten Integrationsbericht überführt.

Ein sich aus dem Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gegebenenfalls ergebender Mehrbedarf des Bundes an Sach- und Personalmitteln ist finanziell und stellenmäßig innerhalb des jeweiligen Einzelplans auszugleichen. Haushaltsverhandlungen werden nicht präjudiziert. Der von der Verfassung vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern wird Rechnung getragen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Einleitung

Rassismus ist ein zentrales gesellschaftliches Thema in Deutschland, das viele Menschen bewegt und betrifft.[1] Rassismus verhindert, dass sich Menschen individuell entfalten und ihr volles Potenzial ausschöpfen können, untergräbt den Zusammenhalt, wertet Menschen ab, bedroht ihre Sicherheit sowie ihr Zugehörigkeitsgefühl und steht damit dem grundgesetzlich festgelegten Gedanken einer gleichwertigen und vielfältigen Gesellschaft entgegen. Das nimmt die Bundesregierung nicht hin, darum ist die Antirassismusarbeit ein integraler Bestandteil der Bundespolitik. Dabei ist von großem Gewinn, dass die Menschen in Deutschland um die Herausforderungen wissen: Den Ergebnissen der repräsentativen Auftaktstudie „Rassistische Realitäten“ des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa) zufolge erkennen 90 Prozent der Bevölkerung an, dass es Rassismus in Deutschland gibt, und 61 Prozent sind der Meinung, dass Rassismus den Alltag prägt. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung sind schon einmal direkt oder indirekt mit Rassismus in Berührung gekommen – zum Beispiel durch Beobachtung eines rassistischen Vorfalls. Mehr als 22 Prozent der Gesamtbevölkerung haben ihn selbst erfahren.[2]

Rassismus ist also in der Wahrnehmung einer klaren Mehrheit der Bevölkerung kein Randphänomen, das nur eine kleine Gruppe betrifft, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem. Lange Zeit hat das Thema in Deutschland jedoch keine ausreichende Aufmerksamkeit erfahren. Der Begriff Rassismus wurde in den gesellschaftlichen Debatten gemieden und das Phänomen stattdessen häufig mit irreführenden Ersatzbegriffen wie „Ausländerfeindlichkeit“ oder „Fremdenfeindlichkeit“ beschrieben.

Einschneidende Ereignisse und Anschläge haben dazu beigetragen, das Thema Rassismus in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus gesellschaftlicher Debatten zu rücken. Dazu zählt die rassistische Mordserie des sogenannten Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), der zehn Menschen zum Opfer fielen, neun davon mit Einwanderungsgeschichte. Weitere Anschläge erschütterten Deutschland in den Jahren danach, wie der antisemitisch und rassistisch motivierte Anschlag am 9. Oktober 2019 vor einer Synagoge und in einem Imbiss in Halle, bei dem zwei Menschen ermordet wurden. Wenige Monate darauf folgte am 19. Februar 2020 der Anschlag in Hanau, bei dem der Täter seine neun Todesopfer ebenfalls nach rassistischen Kriterien aussuchte. Dass auch Mandatsträgerinnen und -träger, die sich für eine offene Gesellschaft oder für Geflüchtete einsetzen, zur Zielscheibe rassistisch und rechtsextrem motivierter Täter werden, hat die Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke am 2. Juni 2019 drastisch vor Augen geführt.

Diese Anschläge und auch Berichte über Verdachtsfälle von rechtsextremen und rassistischen Netzwerken bei den Polizeien oder der Bundeswehr erschüttern das Vertrauen in den Staat und haben massive Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der von Rassismus betroffenen Bevölkerungsgruppen.

Die Bundesregierung hat auf den Mord an Dr. Walter Lübcke sowie die Anschläge von Halle und Hanau in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages entschlossen reagiert und im März 2020 den Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus eingesetzt. Das Kabinett beschloss am 2. Dezember einen 89 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog sowie im Mai 2021 den Abschlussbericht des Kabinettausschusses. Diese haben unter anderem zum Ziel, Opfer konsequenter zu unterstützen und zivilgesellschaftliche Projekte zur Prävention und zum Empowerment der von Rassismus Betroffenen stärker zu fördern. Der Einsatz gegen Rassismus, Rechtsextremismus, Antisemitismus und andere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit hat damit an politischer Bedeutung gewonnen.

Der Kabinettausschuss adressierte dabei ausdrücklich Rassismus nicht nur in seinen gewaltförmigen, extremen Ausprägungen, sondern auch in seinen strukturellen, alltäglichen Auswirkungen, die zu Benachteiligungen führen in Lebensbereichen wie Bildung, Arbeit, Wohnen oder Gesundheit. Erfahrene Abwertung, Ausgrenzung und Diskriminierung im Alltag und in der Interaktion mit gesellschaftlichen Institutionen haben darüber hinaus negative Auswirkungen auf die Möglichkeiten, sich individuell zu verwirklichen sowie auf das Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft. Das kann dazu führen, dass Menschen ihre Potenziale nicht ausschöpfen, sich zurückziehen oder sogar von der Gesellschaft abwenden. Rassismus stellt damit eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Vertrauen in staatliche Strukturen dar.

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse haben als Instrument der Information und Kontrolle eine besondere Funktion, um eine von der Regierung unabhängige Sachverhaltsaufklärung zu möglichen Missständen im Bereich

---

[1] Vgl. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 101.

[2] Vgl. ebd, S. 31 ff. Die Studie legt den Fokus sowohl auf direkte wie auch indirekte Rassismuserfahrungen und folglich auch auf Personen aus dem Nahumfeld von Menschen, die direkt von Rassismus betroffen sind. Dazu gehören Eltern, Geschwister, Kinder, Partnerinnen und Partner sowie Freundinnen und Freunde oder Kolleginnen und Kollegen, die durch Erfahrungsberichte über rassistische Vorfälle an den Erzählungen ihrer Nächsten teilhaben und davon emotional betroffen sind.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Exekutive und damit eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Regierungstätigkeit zu ermöglichen. So haben die NSU-Untersuchungsausschüsse weitreichende Mängel bei der strafrechtlichen Aufklärung der Verbrechensserie der rechten Terrorgruppe festgestellt und verschiedene Empfehlungen bezüglich der künftigen Zusammenarbeit und Koordination zwischen Kriminal- und Justizbehörden sowie den Verfassungsschutzämtern formuliert. Die Ergebnisse lieferten gleichzeitig wichtige Impulse für die Arbeit der Bundesregierung. Auch zahlreiche Landtage haben Untersuchungsausschüsse eingerichtet, um insbesondere die Tätigkeit ihrer Sicherheitsbehörden und Vorkommnisse um die Terrorgruppe NSU in dem jeweiligen Land aufzuklären. Auch die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren der Länder waren sich nach Bekanntwerden der NSU-Mordserie im März 2012 einig in dem Ziel, Menschenrechtsbildung, die Identifizierung rassistisch motivierter Straftaten sowie Rassismusbekämpfung noch stärker als bisher in der Aus- und Fortbildung von Polizei, Verfassungsschutz, Staatsanwaltschaft und Richterschaft zu verankern und damit die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden besser aufzustellen.[3]

Zuversichtlich stimmt, dass sich in den letzten Jahren die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zur Förderung einer demokratischen Kultur, in der Rassismus in all seinen Formen und Ausprägungen erkannt, geächtet und bekämpft wird, verbessert haben. Rassismus wird zunehmend nicht mehr als gesellschaftliches Randthema behandelt, das sich nur auf das rechtsextreme Spektrum oder einzelne Regionen des Landes reduzieren lässt. Verschiedene Aktionen in den sozialen Medien haben in den vergangenen Jahren zum Beispiel auf das Ausmaß von Alltagsrassismus aufmerksam gemacht und den Erfahrungen der Betroffenen mehr öffentliche Aufmerksamkeit verschafft. Unter dem Hashtag #MeTwo berichteten viele Menschen mit zugeschriebener oder tatsächlicher (familiärer) Einwanderungsgeschichte[4], wie ihnen immer wieder die Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft abgesprochen wird und welche Abwertung, Ablehnung und welches Misstrauen ihnen begegnet – sei es im Klassenzimmer, im Supermarkt oder im Büro. Dabei teilten sie häufig auch Erfahrungen mit strukturellem oder institutionellem Rassismus durch Benachteiligungen, beispielsweise im Bildungssystem, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, im Kontakt mit Behörden oder bei polizeilichen Kontrollen.

Internationales Aufsehen erregte zudem die Black-Lives-Matter-Protestbewegung aus den USA. Im Sommer 2020 erreichte die Bewegung nach der Tötung des Afroamerikaners George Floyd durch einen weißen Polizeibeamten in Minneapolis weltweite Aufmerksamkeit und brachte – wenngleich die Situation in den USA nur teilweise auf Deutschland übertragbar ist – auch in Europa und Deutschland die Menschen gegen Rassismus in großer Zahl auf die Straße. Dies verhalf der Schwarzen Bewegung in Deutschland, die den bundesdeutschen Antirassismus seit den späten 1980er Jahren entscheidend mitprägt, zu mehr Sicht- und Hörbarkeit.

Eine positive Entwicklung ist in jüngster Zeit auch die große Bereitschaft zum Engagement gegen Rassismus, für Demokratie und Teilhabe. Viele Menschen im Land haben sich laut aktuellen Umfrageergebnissen in den vergangenen fünf Jahren gegen Rassismus engagiert, sei es in Form einer Unterschriftenaktion, einer Spende oder Teilnahme an einer Demonstration. Je nach Form des Engagements könnte ein weiteres Drittel bis die Hälfte der Bevölkerung sich vorstellen, dies künftig zu tun.[5] Besonders hoch ist dieses Engagementpotenzial in den jüngeren Altersgruppen.

Flankiert wird diese Bereitschaft zum Engagement durch eine stärkere gesellschaftliche Auseinandersetzung – zum Beispiel zur Aufarbeitung der deutschen kolonialen Vergangenheit und damit verbundener Verbrechen –, öffentliche Debatten, Analysen sowie Forschung und Daten. Die Beauftragte unterstützt das gesellschaftliche Engagement für Antirassismus und Zusammenhalt mit ganzer Kraft. Ihr ist wichtig, dass alle um die Herausforderungen wissen, Betroffene bestmögliche Unterstützung finden und die wehrhafte Demokratie auch in diesem Zusammenhang gestärkt wird. Dieses Auftrags nimmt sich auch der vorliegende Bericht an. Er benennt die Entwicklungen in Bezug auf rassistische Erfahrungen und den gesellschaftspolitischen Umgang mit Rassismus der letzten Jahre, skizziert die aktuelle Lage, eruiert Forschungslücken und stellt die Vorhaben der Bundesregierung und der Beauftragten vor.

---

[3] Vgl. Beschlussniederschrift 7. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder am 21./22. März 2012 in Überherrn. Online unter: https://www.integrationsministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll_7_intmk_2012_ueberherrn_1622606619.pdf; aufgerufen am 06.12.2022.

[4] Wo immer Eingewanderte und ihre Nachkommen gemeint sind, spricht dieser Bericht von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte, nur da, wo auf Datenquellen zurückgegriffen wird, die das statistische Merkmal des Migrationshintergrunds nutzen, wird auch dieser Begriff verwendet. Des Weiteren liegt dem Bericht ein Verständnis zugrunde, wonach Gruppenzugehörigkeiten nicht nur durch Selbstidentifikation erfolgen, sondern auch durch Zuschreibungen von außen. In diesem Sinne spricht der Bericht häufig von „als solchen *gelesenen* Menschen“, wenn er auf Gruppenzugehörigkeit rekurriert.

[5] Vgl. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 91 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Bericht gibt in den Kapiteln 3 und 4 einen Überblick zu wissenschaftlichen Erkenntnissen und der empirischen Datenlage. Auf diesen Erkenntnissen fußen die Strategien und Maßnahmen, welche die Bundesregierung zur Bekämpfung von Rassismus bereits ergriffen hat und die in Kapitel 5 ebenso dargelegt werden wie die aktuellen Vorhaben in dieser Legislaturperiode. Gleichzeitig benennt der Bericht die aus Sicht der Beauftragten bestehenden Erkenntnislücken in Themenfeldern, in denen die Datenlage noch konsolidiert und die Forschung gestärkt werden muss. Kapitel 6 präsentiert die Maßnahmen und Vorhaben, mit denen die Beauftragte in der laufenden Legislatur den Abbau von Rassismus vorantreiben möchte. Im folgenden Kapitel 2 soll jedoch zunächst skizziert werden, was unter Rassismus und rassistischer Diskriminierung zu verstehen ist und welche gesetzlichen Grundlagen zur Rassismusbekämpfung in Deutschland bestehen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Rassismus und rassistische Diskriminierung – begriffliche und rechtliche Einordnung

Rassismus manifestiert sich auf verschiedene Weise – zum Beispiel in Form von (unbewussten) Vorurteilen und Stereotypen, Ausgrenzung und Diskriminierung bis hin zu Hassrede und Hasskriminalität. Er führt dazu, dass bestimmte Gruppen als „fremd“ und als nicht zugehörig markiert und als minderwertig, rückständig, kriminell oder bedrohlich stigmatisiert werden. Es existieren – je nach theoretischer oder methodologischer Herangehensweise – verschiedene Konzepte und Definitionen von Rassismus, die unterschiedliche Aspekte fokussieren. Der vorliegende Bericht knüpft an das wissenschaftliche Verständnis von Rassismus an, wie es 2021 im Bericht der von der Bundesregierung eingesetzten Fachkommission zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit erarbeitet wurde. Demnach bezeichnet „Rassismus in all seinen Facetten (…) Überzeugungen und Praktiken, die auf der systematischen Abwertung und Ausgrenzung sowie Benachteiligung bestimmter Gruppen der Bevölkerung beruhen, denen biologisch oder kulturell konstruierte, nicht veränderbare und angeblich minderwertige Eigenschaften und Verhaltensweisen zugeschrieben werden“.[6]

Wie die Fachkommission hervorhebt, ist Rassismus historisch wandlungsfähig, und rassistische Argumentationsmuster bedienen sich heutzutage nicht mehr ausschließlich oder vorrangig biologischer Unterscheidungskriterien: „Wenn also in Gesellschaften ein bestehendes Gleichheitsgebot mit faktischer Ungleichheit kollidiert, wird der Rassismus herangezogen, um Ungleichbehandlung zu rechtfertigen, mit dem Ziel oder Effekt, Gruppen entlang bestimmter Merkmale zu hierarchisieren – die heutzutage eben nicht mehr nur physischer, sondern auch kultureller Natur sind“[7], so die Kommission.

Diese in der internationalen wie nationalen Rassismusforschung seit Jahrzehnten diskutierte Ausweitung rassistischer Kategorisierungen entlang von Bedeutungsträgern wie „Ethnie“, „Kultur“ oder auch „Religion“ berücksichtigt der vorliegende Bericht. Er nimmt deshalb neben Anti-Schwarzem Rassismus auch Formen des Rassismus in den Blick, die in erster Linie kulturell begründet werden, wie antimuslimischer Rassismus (Kapitel 3.3.2) oder Antiziganismus (Kapitel 3.3.3). Eine wesentliche Funktion des Rassismus besteht auch darin, soziale Ungleichheiten und Machtunterschiede zu legitimieren und damit immer wieder aufs Neue zu reproduzieren. Rassismus ist damit weitaus mehr als ein individuelles Vorurteil: Die ihm zugrundeliegenden Denkmuster sind historisch tief verankert, sodass sie die Weltsicht der Menschen vielfach auch unbewusst prägen können; Rassismus durchzieht daher die gesamtgesellschaftlichen Strukturen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Intersektionalität. Oftmals verbinden und verschränken sich die Merkmale rassistischer Diskriminierung mit weiteren Ausgrenzungsmerkmalen, wenn etwa die soziale Herkunft, das Geschlecht und die ethnische Herkunft im Zusammenspiel zu Benachteiligung führen.

In Deutschland sind die Bekämpfung von Rassismus und der Schutz vor rassistischer Diskriminierung in verschiedenen Gesetzen verankert. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland heißt es in Artikel 3 Absatz 3, dass niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner „Rasse“, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Auch wenn der Ausdruck „Rasse“ nicht mehr zeitgemäß ist, ist das Grundgesetz in seiner Botschaft der Ächtung und Ahndung von Rassismus sehr klar und eindeutig.

Die Verwendung von „Rasse“ als Rechtsbegriff stößt seit einiger Zeit auf Kritik, da der Begriff den Glauben an die Existenz menschlicher „Rassen“ befördern kann – eine Vorstellung, die wissenschaftlich längst widerlegt ist. Ein Auftrag des Maßnahmenkatalogs des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus und auch aus dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 lautet daher, den Rassebegriff in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes zu ersetzen. Gleichzeitig besteht die Herausforderung, dass das Diskriminierungsmerkmal der „Rasse“ im internationalen Rechtskontext, dem Völker- und Unionsrecht, allgegenwärtig ist.[8]

Seit 2006 bietet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), welches vier EU-Richtlinien zur Antidiskriminierung umsetzte, darüber hinaus Schutz vor Diskriminierungen, unter anderem gegen rassistische Diskriminierungen und Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft. Ziel des AGG ist es, im Arbeitsleben und in manchen Bereichen des Zivilrechtsverkehrs Benachteiligungen wegen der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. § 1 AGG). Ungeachtet der Begrenzungen im Anwendungsbereich ist das AGG

---

6 Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin 2020, S. 61.

7 Ebd, S. 62.

8 Um die Änderung von Artikel 3 GG und die Ersetzung des Rassebegriffs wird derzeit eine rechtswissenschaftliche Debatte geführt. Vgl. Froese, Judith/Thym, Daniel (Hrsg.): Grundgesetz und Rassismus, Tübingen 2022 (im Erscheinen).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ein wichtiges interventives und präventives Instrument gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung in Deutschland. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, den Anwendungsbereich des AGG auszuweiten und Schutzlücken zu schließen (vgl. Kapitel 5.7), dieses Vorhaben wird die Beauftragte eng begleiten.

Ferner ist auf internationaler Ebene das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, die sogenannte UN-Anti-Rassismus-Konvention, einschlägig (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD). Sie wurde 1965 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.[9] Die ICERD-Definition von rassistischer Diskriminierung lautet: „In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck ‚Rassendiskriminierung' jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten, und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird."[10]

1969 hat die Bundesrepublik die UN-Anti-Rassismus-Konvention ratifiziert und sich verpflichtet, alle Erscheinungsformen von Rassismus zu bekämpfen.[11] Die ICERD-Definition gilt unmittelbar im deutschen Recht. Dabei umfasst sie die vielfältigen Formen direkter und indirekter Diskriminierung sowie Fälle unbewusster Diskriminierung. Folglich verpflichten sich Vertragsstaaten zu einer Politik, die sich umfassend gegen jede Form von Rassismus richtet. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die ICERD-Definition von Rassismus und ihre Anwendung auch in der behördlichen Praxis als Maßstab voranzutreiben.[12]

Der vorliegende Bericht der Beauftragten knüpft an dieses rechtliche Verständnis an: Demnach sind Rassismus und rassistische Diskriminierung nicht allein von der negativen Intention handelnder Personen und Institutionen her definiert, sondern es werden auch Effekte berücksichtigt, die möglicherweise unbeabsichtigt sind und von den handelnden Personen nicht erkannt werden. Rassismus kann sich folglich auch mittelbar entfalten, wenn eine Benachteiligung nicht direkt an Merkmalen wie der Hautfarbe oder ethnischer Herkunft anknüpft, sondern sich indirekt auswirkt, indem scheinbar neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren bestimmte Personengruppen mit einem solchen Merkmal überproportional negativ treffen.

Ein solches breiter gefasstes Verständnis, das Rassismus nicht auf individuelles Fehlverhalten verengt, ermöglicht es auch, Formen von institutionellem und strukturellem Rassismus in den Blick zu nehmen, der sich durch Handlungsroutinen und unhinterfragte Verfahrensweisen und Gepflogenheiten reproduzieren kann (vgl. Kapitel 4).

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

9 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UN General Assembly resolution 2106 (XX), 1965. Online unter: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial; aufgerufen am 07.12.2022.

10 Deutsche Übersetzung online unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/ICERD.pdf, S.28; aufgerufen am 06.12.2022.

11 Vgl. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 07.03.1966. In: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1969, II, S. 961.

12 Zur besseren Bekanntmachung von ICERD ist z. B. eine vom Bundesjustizministerium erstellte Informationsbroschüre erschienen: Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Mai 2017. Online unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/ICERD.pdf; aufgerufen am 16.06.2022. Bei der Erstellung der Broschüre wurde seitens des Bundesjustizministeriums der Diskussion um die Verwendung umstrittener Begriffe Rechnung getragen. So wird berücksichtigt, dass eine Verwendung des Begriffs „Rassendiskriminierung" die Existenz von unterschiedlichen „Rassen" untermauern könnte. Die Formulierung „rassistische Diskriminierung" sei daher zu bevorzugen. Das Bundesjustizministerium (vgl. 19. bis 22. Staatenbericht der Bundesrepublik zu ICERD) macht deutlich, dass Theorien, die das Ziel verfolgen, die Existenz verschiedener menschlicher „Rassen" zu belegen, von der Bundesregierung ausdrücklich zurückgewiesen werden. Daher werden Begriffe wie „Rassendiskriminierung" und „Rasse" in Anführungszeichen verwendet. In: Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Mai 2017.

3. Ausprägungen von Rassismus in Deutschland

Um Rassismus sowie rassistisch motivierte Gewalt und Diskriminierung zu erkennen, zu bekämpfen und präventiv Maßnahmen ergreifen zu können, bedarf es einer aussagekräftigen Datenlage zu unterschiedlichen Erscheinungsformen, den betroffenen Gruppen und dem Ausmaß von Rassismus. Statistiken zur Hasskriminalität und aktuelle Studien zeigen, dass in den letzten Jahren bestimmte Gruppen verstärkt Angriffsziel rassistischer Gewalt, Anfeindung oder Diskriminierung waren. Verschiedene staatlich wie zivilgesellschaftlich getragene Statistiken und Monitorings leisten einen wichtigen Beitrag, um die Entwicklungen hinsichtlich rassistisch motivierter Straftaten wie auch Meldefällen zu verfolgen und einen Überblick zu den verschiedenen von Rassismus betroffenen Gruppen zu gewinnen. Dennoch fehlen an vielen Stellen verlässliche Daten. Um mehr Aussagekraft zu erzielen und die Datenlage weiter zu verbessern, besteht aus Sicht der Beauftragten Handlungsbedarf mit Blick auf statistische Diskrepanzen, potenzielle Dunkelfelder im Bereich politisch motivierter Straftaten, aber auch zur Frage der Diskriminierung von betroffenen Gruppen. Auch der UN-Antirassismusausschuss, der die Einhaltung der UN-Anti-Rassismus-Konvention überwacht, hat mehrfach den Hinweis gegeben, dass Deutschland der Verpflichtung zur differenzierten Erfassung rassistischer Diskriminierung nicht genügend nachkomme.[13]

3.1. Unzulänglichkeit der Datenlage

Eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Datenlage ist die klare Definition und Verwendung von einheitlichen Begriffen, die den Erfassungsmerkmalen und -kategorien zugrunde liegen. Das fängt mit einem gemeinsamen Verständnis von Rassismus an. Die Verwendung von unterschiedlichen Begriffen wie Rassismus[14], Diskriminierung aus rassistischen Gründen[15] oder Benachteiligung[16], um nur einige Beispiele zu nennen, ermöglicht im besten Fall eine bedingte Vergleichbarkeit der Daten. Zusätzlich erschwert die Verwendung unterschiedlicher Definitionen der von Rassismus betroffenen Gruppen die Vergleichbarkeit. Beispielsweise spricht der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) von „Personen mit Zuwanderungs- oder Migrationsgeschichte, Einwanderern bzw. Einwanderinnen sowie Zuwanderern oder Zuwanderinnen“[17], sofern nicht die statistische Kategorie „Menschen mit Migrationshintergrund“ gemeint ist. Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) verwendet für seinen Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa)[18] sowohl die Begriffe „Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte“ als auch das Konzept der „rassifizierten Personengruppen“[19].

In den zivilgesellschaftlichen Beratungs- und Monitoringstellen gibt es Bemühungen, zu einer vereinheitlichten Erhebung sowie systematischen Dokumentation von Beratungsfällen im Kontext von rassistischer Erfahrung zu kommen. So führte unter anderem das DeZIM-Institut im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) das Projekt „Mindeststandards zur Dokumentation von Antidiskriminierungsberatung“[20] durch. Ziel des

---

13 CERD: Concluding Observations on the Combined Nineteenth to Twenty-Second Periodic Reports of Germany, 2015. Online unter: https://www.refworld.org/docid/55c880f24.html; aufgerufen am 06.12.2022.

14 Vgl. https://www.rassismusmonitor.de/; aufgerufen am 23.06.2022.

15 Vgl. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/ueber-diskriminierung-node.html; aufgerufen am 23.06.2022.

16 Vgl. bspw. Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR): Zusammenrücken in Zeiten der Distanz. SVR-Integrationsbarometer 2020, S. 24, Fn 37. „Die Diskriminierungserfahrung wird im SVR-Integrationsbarometer (…) allgemein mit folgender Frage erhoben: ‚Und sind Sie aufgrund Ihrer Herkunft in den vergangenen fünf Jahren benachteiligt worden?‘“. Online unter: https://www.svr-migration.de/barometer/; aufgerufen am 23.06.2022.

17 Vgl. https://www.svr-migration.de/glossar/#Migrationshintergrund; aufgerufen am 23.06.2022.

18 Der NaDiRa untersucht Ursachen, Ausmaß und Folgen von Rassismus in Deutschland in Form von repräsentativen Umfragen. In einer bundesweiten zufallsbasierten Panelstudie werden die deutsche Bevölkerung sowie Angehörige von betroffenen Gruppen (rund 6.000 Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte) regelmäßig zum Thema Rassismus, ihren Wahrnehmungen und Lebensrealitäten befragt. Er wird durch verschiedene Module und Kurzstudien sowie einen zivilgesellschaftlichen Begleitprozess flankiert. Vgl. https://www.rassismusmonitor.de/; aufgerufen am 06.12.2022. Auch der ebenfalls vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Forschungsverbund Diskriminierung und Rassismus (FoDiRa) der DeZIM-Forschungsgemeinschaft hat das Ziel, quantitative empirische Methoden zur Untersuchung von Diskriminierung und Rassismus weiterzuentwickeln. Forschungsfelder sind einerseits die Lebensbereiche Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit; andererseits sollen auch Felder systematisch einbezogen werden, in denen im Alltag rassistische Vorurteile entstehen, sich reproduzieren oder verstärken können (z. B. in Medien und Sport oder im digitalen Raum). Online unter: https://www.dezim-institut.de/projekte/projekt-detail/forschungsverbund-diskriminierung-und-rassismus-fodira-7-16/; aufgerufen am 27.06.2022.

19 Vgl. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 32.

20 Vgl. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_MindestStandards_Doku_v_AD_Beratung.html; aufgerufen am 06.12.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Projektes war es, den Bedarf für eine verbesserte Datenlage zu eruieren und Standards zur Dokumentation von Beratungs- und Beschwerdefällen zu formulieren, die Orientierung für Antidiskriminierungsberatungsstellen geben. Für das Projekt wurden bestehende Dokumentationssysteme von Antidiskriminierungsberatungsstellen miteinander verglichen und die Standards in einem partizipativen Prozess mit Beratungsstellen erarbeitet.

Auf europäischer Ebene betont der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020 bis 2025 die Bedeutung von vergleichbaren Daten für fundierte politische Entscheidungen. Diese seien erforderlich, um das Ausmaß und die Form der Diskriminierung einschätzen und bekämpfen zu können. Als ein Hindernis werden unter anderem die Probleme bei der Festlegung einer gemeinsamen Methodik genannt, da Mitgliedstaaten unterschiedliche Daten erheben bzw. bewusst auf die Erhebung bestimmter Daten verzichten. So konzentrierten sich viele Umfragen auf die wahrgenommene Diskriminierung oder erfassten Kategorien wie Staatsangehörigkeit oder Geburtsland als Näherungswerte. Für die Implementierung von wirksamen Maßnahmen wird die Erhebung zuverlässiger und vergleichbarer Daten auf europäischer und nationaler Ebene als zentrale Voraussetzung angeführt.[21] Hierfür hat die Kommission einen Austausch zu Gleichstellungsdaten initiiert, um Hindernisse bei der Datenerhebung zu untersuchen und Möglichkeiten zu einem stärker harmonisierten Ansatz zu erarbeiten.[22]

Der aktuelle Bericht zu „Diskriminierung in Deutschland“, den die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unter anderem gemeinsam mit der Integrationsbeauftragten im Jahr 2021 vorgelegt hat, empfiehlt, Diskriminierung durch Datenerhebung sichtbar zu machen, indem ein Fragenmodul zu Diskriminierungserfahrungen in einer bevölkerungsrepräsentativen Wiederholungsbefragung umgesetzt wird (wie zum Beispiel das Sozio-oekonomische Panel/SOEP).[23] Empfohlen wird auch die Prüfung, ob und unter welchen Bedingungen zukünftig alle AGG-Merkmale[24] in der amtlichen Statistik, insbesondere im Mikrozensus, erhoben werden können. Zudem empfiehlt der Bericht, ein Gleichstellungsmonitoring in der Bundesverwaltung auf Grundlage von zentralen Beschäftigtenbefragungen zu schaffen.[25]

Insgesamt sind die Entwicklung und Erforschung von Standards zur Erfassung von Rassismus in Deutschland ein junges Feld; es gibt gegenwärtig keine standardisierten Methoden dafür.[26] Aus Sicht der Beauftragten wäre es in dieser Entwicklungsphase wünschenswert, Begriffe und Definitionen aufeinander abzustimmen und Hürden für eine Vergleichbarkeit so gering wie möglich zu halten. Besonders zielorientiert wäre es, wenn amtliche Daten, Daten von communitybasierten Beratungs- und Monitoringstellen sowie Daten von wissenschaftlichen Einrichtungen zusammengedacht und hierzu eine Vereinheitlichung der Daten(-erhebung) angestrebt werden würde. Eine Vereinheitlichung ist nicht nur im Sinne vergleichbarer Daten notwendig. Sie ist auch notwendig, um unterschiedliche Erscheinungsformen von Rassismus differenziert sichtbarer zu machen. Insbesondere sind Datenlücken zu intersektionalen Diskriminierungen zu schließen. Auf einer solchen Grundlage können konkrete, wirkungsvolle Gegenmaßnahmen entwickelt werden.

Die Beauftragte wird zur Frage der Verbesserung der Datenlage im Themenfeld Rassismus und rassistische Diskriminierung gemeinsam mit der ADS einen fachlichen Austausch organisieren, der auch internationale Good-Practice-Beispiele und ihre potenzielle Übertragbarkeit auf Deutschland diskutiert und Ergänzungen für die bisher verwendeten statistischen Kategorien wie Staatsangehörigkeit bzw. Migrationshintergrund erarbeitet.

3.2. Rassistisch motivierte Straftaten und Übergriffe

Rassistisch motivierte Straftaten können sich als sprachliche oder körperliche Gewalt manifestieren und haben für die Opfer oft weitreichende Folgen, physische sowie psychische. Über die unmittelbar betroffenen Personen hinaus erzeugen rassistische Straftaten bei Bevölkerungsgruppen, die ähnliche Merkmale mit den Opfern teilen,

---

21 Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565, EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025; S. 19 f.; aufgerufen am 29.09.2022.

22 Vgl. Round table on equality data – 30 September 2021. Online unter: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/equality-data-collection/round-table-equality-data-30-september-2021_en; aufgerufen am 11.11.2022.

23 In der SOEP-Haupterhebung 2022 werden aktuell Fragen zu Diskriminierungserfahrungen aufgrund aller AGG-Merkmale und in unterschiedlichen Lebensbereichen sowie Reaktionen auf Diskriminierungserfahrungen erhoben. Die Daten sollen Anfang 2024 zur Verfügung stehen. Online unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.829769.de/diw_ssp1077.pdf; aufgerufen am 06.12.2022.

24 § 1 AGG lautet: „Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen.“

25 Vgl. Vierter Gemeinsamer Bericht, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Berlin 2021, S. 264 f.

26 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Integration in Deutschland. Erster Bericht zum indikatorengestützten Integrationsmonitoring, erstellt durch: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Berlin 2021, S. 272 ff.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zudem Unsicherheit und Angst. Umso wichtiger ist, dass Deutschlands Sicherheitsbehörden rassistisch motivierte Straftaten registrieren, verfolgen und sanktionieren. Rassistisch motivierte Straftaten werden in der Statistik zur „Politisch motivierten Kriminalität“ (PMK) erfasst. Die Statistik registriert Straftaten, die aus einer politischen Motivation heraus begangen werden und ist insofern eine Hellfelddarstellung. Der Kriminalpolizeiliche Meldedienst „Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMD-PMK) ist ein gemeinsames System von Bund und Ländern, das zum 1. Januar 2001 eingeführt wurde. Als solches gewährleistet es bundesweit eine einheitliche, detaillierte und systematische Erhebung der gesamten Straftaten zur politisch motivierten Kriminalität. Im Rahmen des KPMD-PMK werden politisch motivierte Straftaten durch die zuständigen Landeskriminalämter an das Bundeskriminalamt übermittelt und in einer zentralen Fallzahlendatei erfasst. Laut Definition können pro Straftat mehrere Themenfelder vergeben werden. Insofern ergibt eine Addition der Summen je Angriffsziel bzw. Themenfeld nicht die Gesamtzahl der Fälle (zum Beispiel bei Hasskriminalität oder Straftaten gegen den Staat und seine Vertreter).

Seit Jahren weisen zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere Opferberatungsstellen, jedoch auf die große Diskrepanz zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Erfassungen von rassistisch motivierten Taten hin. Dabei sind bei einem Vergleich verschiedener Statistiken die jeweils verwendeten Definitionen zu berücksichtigen: Während die Polizei mit Aufnahme der polizeilichen Ermittlungen bzw. Feststellung von Gesetzesverstößen Straftaten erfasst, registrieren unabhängige Stellen hingegen auch Vorfälle, bei denen die Betroffenen keine Strafanzeige gestellt haben. In den Statistiken der Opferberatungsstellen des VBRG e. V. gilt dies für knapp 10 Prozent der rassistischen Gewalttaten.[27] Es bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede bei der behördlichen und zivilgesellschaftlichen Erfassung, obwohl sowohl die Definition politisch rechtsmotivierter und rassistischer Gewalt der Beratungsstellen als auch die erfassten Gewaltstraftaten eng angelehnt sind an jene des PMK-Definitionssystems, wenngleich sie auch nicht identisch sind und der VBRG beispielsweise auch Nötigungen, Bedrohungen und massive Sachbeschädigungen zu den Gewaltdelikten zählt. Dies resultiert unter anderem daraus, dass bei der Betrachtung der „Umstände der Tat“ und der „Einstellung des Täters“ für die Beratungsstellen die Wahrnehmung der Betroffenen, also die Opfer- bzw. Betroffenenperspektive, ausschlaggebend ist.

Der KPMD-PMK ist demgegenüber eine „Eingangsstatistik“. Das heißt, Straftaten werden zu Beginn der polizeilichen Ermittlungen als solche erkannt, benannt und in die Statistik aufgenommen – oder auch nicht. Der KPMD-PMK stellt auf die festgestellte Motivlage des Täters bzw. der Täter ab. Ob eine Tat erfasst und als rassistisch eingestuft wird, hängt daher maßgeblich von dem Erkennen der jeweiligen Polizeibediensteten ab. Wie das Beispiel des Anschlags in einem Münchner Einkaufszentrum im Juli 2016 zeigt, bei dem neun Menschen erschossen wurden, kann diese Einschätzung fehleranfällig sein.[28] Dort wurde die rassistische und rechtsextreme Motivation des Täters zunächst nicht erkannt und die Tat entsprechend nicht als solche eingeordnet. Erst die maßgeblich von Opferangehörigen und ihren Anwältinnen bzw. Anwälten beförderten öffentlichen Debatten und verschiedene Fachgutachten im Auftrag der Stadt München führten dazu, dass die Einstufung durch die Sicherheitsbehörden revidiert wurde.

Nachmeldungen können nur bis zum 31. Januar des Folgejahres berücksichtigt werden. Eine Verlaufsstatistik könnte die politisch motivierte Tat von Beginn ihrer Erfassung bis zum Ende des Verfahrens abbilden bzw. sicherstellen, falls sich die Einschätzungen im Laufe der Ermittlungen ändern. Opferverbände und Nebenklagevertreterinnen und -vertreter, aber auch Gerichte weisen darauf hin, dass es in der Hauptverhandlung in den meisten Fällen nicht mehr möglich ist, Versäumnisse bei den polizeilichen Ermittlungen hinsichtlich eines möglichen rassistischen Tatmotivs nachzuholen. Nr. 15 Absatz 5 RiStBV (Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren) sieht explizit vor: „Soweit Anhaltspunkte für rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe bestehen, sind die Ermittlungen auch auf solche Tatumstände zu erstrecken.“ Eine entsprechende Empfehlung findet sich auch im Abschlussbericht des 1. NSU-Bundestagsuntersuchungsausschusses für den Bereich der Polizei: „In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden, wenn sich nicht aus Zeugenaussagen, Tatortspuren und ersten Ermittlungen ein hinreichend konkreter Tatverdacht in eine andere Richtung ergibt. Ein vom Opfer oder Zeugen angegebenes Motiv für die Tat muss von der Polizei beziehungsweise der

---

[27] Vgl. https://verband-brg.de/wp-content/uploads/2019/04/Z%C3%A4hlweise-und-Datenbasis-des-VBRG-Monitorings-22.02.2018.pdf; aufgerufen am 14.11.2022.

[28] Auch die subjektive Wahrnehmung der Opfer z. B. hinsichtlich möglicher Tätermotive kann unter Umständen fehleranfällig sein. Um diese Subjektivität möglichst zu kontrollieren, ziehen Opferberatungsstellen routinemäßig weitere Faktoren hinzu, die sowohl die polizeiliche PMK-Erfassung berücksichtigen als auch über diese hinausgehen. Die Opferberatungsstellen können den Verlauf von Ermittlungsverfahren, Gerichtsprozessen, Informationen aus anderen Quellen (etwa Informationen über die Teilnahme von Tätern an Aufmärschen, Protesten, rechten Netzwerken auf Social Media etc.) auch noch Monate nach der Tat in ihrem Monitoring berücksichtigen und ggfs. nachtragen oder Bewertungen verändern und verifizieren auf diese Weise die Opferperspektive. Vgl. ebd.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Staatsanwaltschaft verpflichtend aufgenommen und angemessen berücksichtigt werden.“ Die in Polizeidienstvorschrift 100 und Nr. 15 Absatz 5 RiStBV benannten Regelungen müssten deshalb aus Sicht der Beauftragten zur besseren Erfassung von rassistischen Gewalttaten insoweit konkretisiert werden, als dass Ermittlungsbehörden beim geringsten Anhaltspunkt auf eine rassistische Tat verpflichtet sind, den entsprechenden Tatmotiven aktiv nachzugehen, die Ermittlungsschritte festzuhalten und gegebenenfalls explizit den Ausschluss entsprechender Tatmotive nachvollziehbar begründet zu dokumentieren.

Opferberatungsstellen fordern zudem, dass das Definitionssystem in der PMK überarbeitet und die drei Kategorien „fremdenfeindlich“, „ausländerfeindlich“ und „rassistisch“ in der letztgenannten Kategorie zusammengeführt werden, um das sogenannte „Othering“ der Opfer rassistisch motivierter Gewalt im Sinne eines ausgrenzenden „Fremd-Machens“ nicht weiter zu verstärken. Unklar bleibt zudem, was der Unterschied im aktuellen Definitionskatalog zwischen „rassistischen“, „ausländerfeindlichen“ und „fremdenfeindlichen“ Motiven ist. Aus Sicht der Beauftragten wäre eine Evaluation der Erfassungskriterien und -methoden in dieser Hinsicht daher lohnenswert, um eine bessere Datenlage zu bekommen.

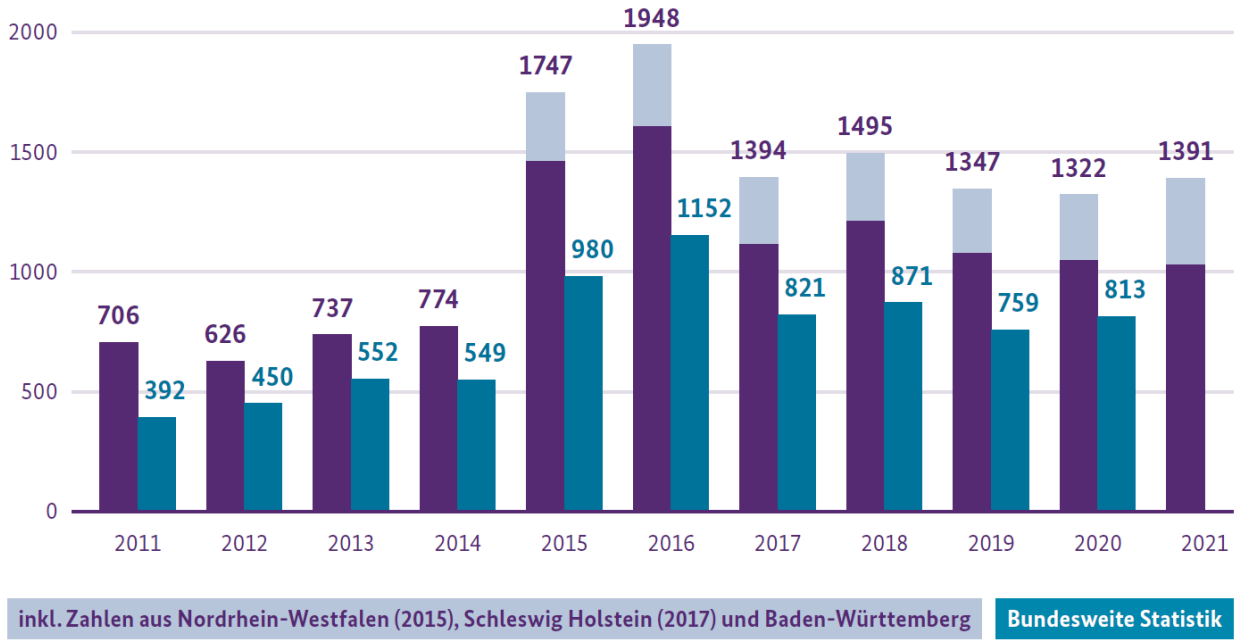
Die PMK bildet darüber hinaus nicht das tatsächliche Ausmaß rassistisch motivierter Straftaten ab, weil viele Betroffene die Vorfälle unter anderem aus mangelndem Vertrauen in die Polizei gar nicht erst anzeigen. Zudem müssen Polizeibedienstete kontinuierlich für Rassismus sensibilisiert sein, um Vorfälle als rassistisch motiviert zu erfassen. All das führt dazu, dass zivilgesellschaftliche Organisationen wie Opferberatungsstellen deutlich mehr Vorfälle registrieren als die Polizei. Eine Gegenüberstellung der in der PMK-Statistik erhobenen Zahlen mit den Fallzahlen der zivilgesellschaftlichen Zählungen macht die Diskrepanzen und potenziellen Dunkelfelder bei der statistischen Erfassung deutlich.

Grafik

Rechte Angriffe 2011 bis 2021

Im Vergleich: Opferberatungsstellen und Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

Die Angriffszahlen der Beratungsstellen in Ostdeutschland sowie Berlin und die bundesweite Statistik „PMK Rechts/Hasskriminalität Gewalttaten“ des BMI (Quelle: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-uebersicht-hasskriminalitaet-entwicklung-fallzahlen.pdf). Seit 2015 werden unabhängige Zahlen auch in Nordrhein-Westfalen erhoben, seit 2017 in Schleswig-Holstein und seit 2021 in Baden-Württemberg.



Quelle Grafik: VBRG e. V., Tab. A 4 Web Angriffe, 2021.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Damit die Abweichungen der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Zählungen reduziert werden, sollten aus Sicht der Beauftragten zum einen die Wahrnehmung der Betroffenen stärker berücksichtigt und zum anderen alle mit dem PMK-Meldesystem befassten Polizeibediensteten kontinuierlich sensibilisiert werden, insbesondere durch entsprechende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und dienstliche Weisungen. Das könnte das Dunkelfeld weiter erhellen und ist dringend notwendig, um ein realistisches Lagebild zu bekommen.

Straftaten müssen möglichst vollumfänglich erfasst werden, damit sich die oben beschriebene Datenlage verbessert. Hier muss an vielen Stellen angesetzt werden: Opfer sollen zur Strafanzeige ermutigt und die statistische Erfassung kontinuierlich auf notwendige Anpassungen hin geprüft werden. Für eine bessere Datenlage bedarf es ebenfalls einer nachhaltigen kritischen Begleitung und Prüfung insbesondere durch Expertengremien, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Denn die kritische und fundierte Diskussion der Daten schafft mehr Transparenz.

Neben der effektiven Verfolgung der Taten ist ein adäquater Umgang mit den Betroffenen von rechter und rassistisch motivierter Gewalt auch eine zentrale Voraussetzung für die Stärkung des Vertrauens in die Strafverfolgungsbehörden. Das Vertrauen ist nicht zuletzt durch die Mängel in der Aufklärung der terroristischen Mordserie des NSU bei Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte erschüttert worden.[29] Mangelndes Vertrauen der Opfer in die Behörden kann dazu führen, dass Taten nicht angezeigt werden und damit unsichtbar und straflos bleiben. Dies kann zu einem gesellschaftlichen Klima der Angst und des Wegsehens führen und muss verhindert werden. Deshalb hat der Deutsche Bundestag für eine bessere Aufdeckung, Ermittlung und Ahndung rassistisch motivierter (Gewalt-)Taten das am 1. August 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Empfehlungen des ersten NSU-Untersuchungsausschusses beschlossen. Damit wurden „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende“ Beweggründe und Ziele ausdrücklich in den Katalog der Strafzumessungsgründe des § 46 Absatz 2 Satz 2 des Strafgesetzbuches (StGB) aufgenommen.[30] Die Daten verdeutlichen, dass der Handlungsbedarf für eine verbesserte Datenlage und Steigerung der Effektivität bei der Strafverfolgung rassistisch motivierter Straftaten weiterhin besteht.

Im Mai 2022 stellte der Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. (VBRG) die Jahresstatistik 2021 vor. In dem Jahr wurden insgesamt 1.391 rechts, rassistisch und antisemitisch motivierte Angriffe mit 1.830 Betroffenen von den im VBRG zusammengeschlossenen Beratungsstellen registriert.

Hingegen verzeichnete die PMK-Statistik im selben Zeitraum nur 1.042 rechtsextreme Gewalttaten für ganz Deutschland. Dabei war Rassismus auch im Jahr 2021 – wie in vorangehenden Jahren – das bei weitem häufigste Tatmotiv. So waren zwei Drittel aller erfassten Angriffe (816 Fälle) rassistisch motiviert und richteten sich mehrheitlich gegen Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte oder Fluchterfahrungen und Schwarze Deutsche. Insgesamt waren laut VBRG 1.830 Menschen im Jahr 2021 von politisch rechts motivierter Gewalt allein in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein direkt betroffen. Damit liegen die durch die Opferberatungsstellen erhobenen Zahlen bereits für einen Ausschnitt des Bundesgebiets über den Zahlen der PMK für das gesamte Bundesgebiet. Die Gründe für diese Diskrepanz der statistischen Erfassungen sind wie eingangs beschrieben vielfältig.

Zudem kritisiert der VBRG, dass es oft der Unterstützung der Angegriffenen selbst zu verdanken sei, dass rassistisch und rechts motivierte Gewalttaten bekannt würden.[31] Die Beauftragte setzt sich dafür ein, dass alle Opfer sich trauen, Anzeige zu erstatten und Vorfälle zu melden. Das Dunkelfeld rassistisch motivierter Straftaten muss besser ausgeleuchtet werden, insbesondere im Schulterschluss mit Polizeien und Justiz.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

[29] Vgl. 12. Bericht der Beauftragten, Kap. I.4.2.3.

[30] Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12. Juni 2015. In: Bundesgesetzblatt, Teil I Nr. 23, Bonn 2015.

[31] Als Beispiel wird u. a. der Angriff auf die 17-jährige Dilan S. im Februar 2022 in Berlin genannt. In der ersten Pressemeldung der Polizei hieß es zunächst, der Auslöser des Angriffs sei eine fehlende Maske der Jugendlichen im ÖPNV gewesen; Rassismus wurde als Tatmotiv nicht genannt. Nachdem verschiedene Medien diese Meldung aufgriffen, meldete sich die Betroffene mit einem Video aus dem Krankenhaus zu Wort und schilderte, dass mehrere Erwachsene sie rassistisch beleidigt und körperlich attackiert hätten. Die Polizei korrigiert ihre Darstellung des Vorfalls. Die Auswertung von Videos habe gezeigt, dass die Jugendliche in der Tram eine Mund-Nase-Bedeckung trug, die sechs verdächtigen Erwachsenen hätten überwiegend keine Masken getragen. Vgl. https://www.tagesspiegel.de/berlin/rassistischer-angriff-auf-jugendliche--berliner-polizei-gibt-fehler-zu-4309132.html; aufgerufen am 07.10.2022.

3.3. Spezifische Erscheinungsformen von Rassismus

Rassismus und rassistische Diskriminierung gegenüber verschiedenen Gruppen weisen hinsichtlich der tradierten Bilder und Vorstellungen, der Mechanismen und gesellschaftlichen Funktionen sowohl Überschneidungen als auch Unterschiede auf. Im Folgenden werden Ausprägungen von Rassismus gegenüber bestimmten Gruppen dargestellt, die bereits im Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus 2017 von der Bundesregierung als besonders vulnerable Gruppen beschrieben wurden – Schwarze Menschen, Musliminnen und Muslime, Sintizze und Sinti sowie Romnja und Roma, Jüdinnen und Juden. Kapitel 3.3.4 nimmt zudem Rassismus gegen asiatisch gelesene Menschen gesondert in den Blick, der im Zuge der Covid-19-Pandemie virulenter geworden ist. Eine vorläufige Leerstelle bildet mangels empirischer Daten der Rassismus gegen osteuropäische bzw. als solche gelesene Menschen (antislawischer Rassismus). Diesem kommt in Deutschland vor dem Hintergrund der Geschichte des Nationalsozialismus und dessen rassistisch begründeter Besatzungs- und „Germanisierungspolitik“ mit Millionen zur Zwangsarbeit verschleppten oder ermordeten Menschen in Osteuropa eine besondere Bedeutung zu.[32] Zu seinen aktuellen Ausprägungen in Deutschland gibt es aber bislang kaum Daten, hier besteht Forschungsbedarf.

Die Reihenfolge der genannten Gruppen und der Umfang der Darstellung stellen keine Priorisierung dar, sondern sind der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Studien und Daten geschuldet. Die Darstellung in den Kapiteln 3.3.1 bis 3.3.5 soll dazu dienen, einen aktuellen Einblick in die Themen rassistische Bedrohung und Datenerfassung zu geben.

3.3.1 Anti-Schwarzer Rassismus

Einstellungen gegenüber Schwarzen Menschen erfasste 2021 erstmals ausführlicher die „Mitte“-Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zu rechtsextremen und demokratiegefährdenden Einstellungen in der Bevölkerung.[33] Darin stimmten 10,5 Prozent der Befragten der Aussage zu, Schwarze Menschen sollten dankbar sein, in Deutschland leben zu dürfen. 9 Prozent gaben an, starke oder überwiegende Antipathie gegenüber Schwarzen Menschen zu haben.

Für die Einschätzung von Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen ist der Afrozensus 2020 besonders aufschlussreich. Er ist das Ergebnis einer bundesweiten, nicht repräsentativen[34] quantitativen Erhebung mit dem Ziel, Schwarze, afrikanische und afrodiasporische Lebensrealitäten in Deutschland in ihrer Vielfalt sichtbar zu machen. Die Studie hat soziodemografische Daten, Diskriminierungserfahrungen, das Engagement der Befragten und ihr Vertrauen in Organisationen und Institutionen erhoben. Der Afrozensus gibt in seinem Bericht[35] auch Empfehlungen zur Verbesserung der Lebenssituation dieser Communitys und zum Schutz vor Anti-Schwarzem Rassismus. Er wurde gemeinsam von Each One Teach One (EOTO) e. V. und Citizens For Europe (CFE) umgesetzt und von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gefördert.

Auswahl zentraler Ergebnisse:

– Die Mehrheit der Befragten schätzt ein, dass Anti-Schwarzer Rassismus in Deutschland sehr verbreitet (46,3 Prozent) bzw. ziemlich verbreitet (47,8 Prozent) sei. Dabei stimmte ein Fünftel der Befragten der Aussage zu, seit Corona verstärkt rassistische Diskriminierung zu erleben.

– In allen abgefragten 14 Lebensbereichen sehen sich Schwarze Menschen von Diskriminierung oder Rassismus betroffen. Bei der Frage nach Häufigkeit von persönlichen Diskriminierungserfahrungen in unterschiedlichen Lebensbereichen wurden von den meisten Befragten „Öffentlichkeit und Freizeit“ (93,1 Prozent), „Medien und Internet“ (85,5 Prozent), „Geschäfte und Dienstleistungen“ (85,1 Prozent), „Arbeitsleben“

---

[32] Vgl. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 23. Im Rahmen dieser Studie wurden Osteuropäerinnen und Osteuropäer als eine von sechs potenziell von Rassismus betroffenen Gruppen in den Blick genommen.

[33] Vgl. Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.): Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21, Bonn 2021, S. 152 ff.

[34] An der Umfrage des Afrozensus im Untersuchungszeitraum vom 20. Juli 2020 bis 6. September 2020 haben 5.793 Personen teilgenommen. Die Grundgesamtheit der Gruppe Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland ist unbekannt, sodass eine repräsentative Zufallsstichprobe nicht möglich ist. Zur Anwendung kam daher ein bei schwer erreichbaren, kleinen Populationen häufig eingesetztes Verfahren, bei dem die Teilnehmenden einer Befragung durch ein Schneeballsystem gefunden werden. Neben einer quantitativen Online-Befragung wurde auch eine qualitative Erhebung in Form von Fokusgruppen und Experten-Interviews durchgeführt.

[35] Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Yıldırım-Caliman, Deniz: Afrozensus 2020. Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, Berlin 2021. Bericht und weitere Informationen online unter: https://afrozensus.de/reports/2020; aufgerufen am 16.06.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(84,7 Prozent), „Privatleben“ (83 Prozent), „Polizei“ (82,1 Prozent), „Bildung“ (81,1 Prozent), „Sicherheitspersonal“ (76,3 Prozent), „Wohnungsmarkt“ (74,2 Prozent) sowie „Ämter und Behörden“ (66,5 Prozent) genannt.

– In Bezug auf Merkmale der (Mehrfach-)Diskriminierung wurden genannt: „rassistische Gründe/ethnische Herkunft“ (93,9 Prozent), „Hautfarbe“ (91,5 Prozent), „Geschlecht“ (52,5 Prozent), „Name“ (44,8 Prozent), „Haare/Bart“ (38,1 Prozent), „sozialer Status/soziale Herkunft“ (33,5 Prozent) und „Sprache“ (27,8 Prozent). Die meisten Befragten geben an, nach einem Vorfall keine Beratungs- oder Meldestelle aufgesucht zu haben: 77,8 Prozent berichteten, einen diskriminierenden Vorfall in den letzten zwei Jahren nicht gemeldet oder zur Anzeige gebracht zu haben. Wer einen Vorfall meldete oder Rat suchte, tat dies am häufigsten beim Arbeitgeber (32,8 Prozent). 26,9 Prozent meldeten sich unter anderem bei der Polizei. Seltener wurde ein Vorfall bei einer Selbst-/Community-Organisation (15,7 Prozent) oder Antidiskriminierungsberatungsstelle (14,7 Prozent) gemeldet. Kaum jemand wandte sich direkt an die ADS (5,5 Prozent), Politikerinnen bzw. Politiker (2,3 Prozent) oder eine Kirche/Glaubensgemeinschaft (1,8 Prozent). Aus den Daten ergibt sich auch die Tendenz: je jünger die befragte Person, desto eher hat sie den Vorfall nicht gemeldet. Offen bleibt die Frage, woran das liegen könnte, ob zum Beispiel an mangelndem Wissen zu Beschwerde- und Anlaufstellen oder an genutzten Verarbeitungsstrategien (unter anderem mit Person aus sozialem Umfeld reden).

– Fast drei Viertel von 886 Befragten (74,1 Prozent), die eine Meldung des Vorfalls angegeben haben, waren insgesamt unzufrieden mit dem Umgang mit der Meldung: Lediglich ein Viertel der Befragten (25,7 Prozent) war mit dem Umgang mit ihrer Meldung insgesamt zufrieden, darunter 7 Prozent sehr zufrieden. Zudem gaben im Afrozensus 93,9 Prozent der Befragten an, dass ihnen nicht geglaubt wird oder ihnen gesagt wird, dass sie zu empfindlich seien, wenn sie einen rassistischen Vorfall ansprechen.

– Für 14,6 Prozent der Befragten bezogen sich die Gründe für eine Nichtmeldung von Vorfällen unter anderem auf finanzielle und/oder zeitliche Ressourcen. Befragte mit niedrigem Bildungsabschluss geben fast doppelt so häufig an, den Vorfall nicht gemeldet zu haben, weil sie unter anderem ihre Rechte oder die Gesetze nicht kannten (14,7 Prozent). Aus den qualitativen Fokusgruppen wird deutlich, dass Macht- und Abhängigkeitsstrukturen (Schülerin bzw. Schüler und Lehrkraft, Pflegekraft/Patient bzw. Patientin und Ärztin bzw. Arzt) weitere Gründe sein können, warum ein Fall nicht gemeldet wurde, etwa aus Angst vor Konsequenzen.

Der Afrozensus 2020 hat Vorbildcharakter für eine intersektionale Erhebung von Diskriminierungsdaten. So wurde dort auch explizit nach der sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität gefragt und mehrdimensionale Diskriminierung erfasst.[36]

Die Ergebnisse des Afrozensus mahnen zum Handeln. Hier bietet insbesondere die UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft (2015–2024) den Rahmen, um Beiträge zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen und gegen Anti-Schwarzen Rassismus zu leisten. Dafür hat die Bundesregierung die Koordinierungsstelle zur nationalen Umsetzung der UN-Dekade eingerichtet, in der sich auch die Beauftragte engagiert (vgl. Kapitel 5.10).

3.3.2 Antimuslimischer Rassismus

In der Wissenschaft werden seit einigen Jahren verschiedene Begriffe und theoretische Konzepte diskutiert, mit denen die Abwertung, Ausgrenzung sowie Diskriminierung von Musliminnen und Muslimen und als solche gelesenen Menschen erfasst werden. Der im internationalen Sprachgebrauch verbreitete Begriff der Islamophobie findet in Deutschland wenig Verwendung. Hier hat sich zum einen das Begriffspaar der Islam- und Muslimfeindlichkeit als Teil eines Syndroms „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ etabliert.[37] Aus Sicht der Rassismusforschung wird Islam- und Muslimfeindlichkeit zum anderen häufig als eine Form des kulturell begründeten Rassismus eingeordnet, der die Religionszugehörigkeit ethnisiere und so aufgrund ihrer „Abstammung“ auch

[36] Trans*, inter*, nicht binäre (TIN*) Befragte geben im Vergleich zu cisgeschlechtlichen Menschen z. B. signifikant häufiger die Befürchtung an, im öffentlichen Raum geschlagen und verletzt zu werden. Fast die Hälfte der LSBAQ-Befragten gibt an, sich in der Öffentlichkeit in Deutschland unsicher zu fühlen im Vergleich zu ca. einem Drittel der heterosexuellen Befragten. In 12 von 14 Lebensbereichen geben trans*, inter*, nicht binäre (TIN*) Befragte im Vergleich mit Cis-Männern signifikant häufiger Diskriminierungserfahrungen an. Auch im Vergleich mit Cis-Frauen geben sie in allen Lebensbereichen signifikant häufiger an, in den letzten zwei Jahren diskriminiert worden zu sein.

[37] Dieses Konzept wurde vom Institut für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung in Bielefeld eingeführt und basiert auf Ansätzen der Sozialpsychologie sowie (vorwiegend quantitativen) Vorurteils- und Einstellungsforschung, die „abwertende und ausgrenzende Einstellungen gegenüber Menschen aufgrund ihrer zugewiesenen Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe“ misst.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Menschen betreffe, die nicht unbedingt religiös praktizierend sind.[38] Im antimuslimischen Rassismus zeigt sich demnach, dass Kategorien wie Ethnizität, Kultur und Religion miteinander verschmelzen können.

Nach Sinti und Roma gehören Muslimen zu den am meisten abgelehnten Minderheiten in Deutschland. In repräsentativen Umfragen wie der „Mitte"-Studie geben etwas mehr als ein Fünftel der Befragten an, negative Einstellungen gegenüber Musliminnen und Muslimen zu besitzen.[39] Ein Drittel der Befragten teilt die Ansicht, die Zahl der muslimischen Menschen in Deutschland solle begrenzt werden, und 27 Prozent sind der Auffassung, es lebten zu viele Muslime in Deutschland.[40] Der Leipziger Autoritarismus-Studie von 2020 zufolge stimmen sogar knapp die Hälfte (46,8 Prozent) der Menschen in Deutschland der Aussage zu, „durch die vielen Muslime hier fühle ich mich manchmal wie ein Fremder im eigenen Land".[41]

In Teilen der Bevölkerung zeigt sich zudem eine abwehrende Haltung gegenüber dem sozialen Aufstieg von Musliminnen und Muslimen. So stimmten in einer Studie mehr als ein Drittel der Befragten der Aussage zu: „Ich hätte ein schlechtes Gefühl, wenn immer mehr Muslime in wichtige Führungspositionen auf dem Arbeitsmarkt kämen." 34,4 Prozent teilten die Meinung: „Wir müssen aufpassen, dass die Bildungserfolge von Muslimen nicht zu Lasten der Bildungschancen der Restbevölkerung gehen".[42] Zwar sind Vorurteile und diskriminierende Ansichten noch nicht gleichzusetzen mit diskriminierendem Verhalten gegenüber Minderheiten. Wenn aber ein substanzieller Anteil der Bevölkerung billigt, dass manchen Personen(-gruppen) gleiche Rechte oder Aufstiegschancen vorenthalten werden, so kann dies, wie die Fachkommission Integrationsfähigkeit feststellt, diskriminierendes Verhalten begünstigen.[43]

Die Studienlage ist bislang nicht besonders umfangreich, aber die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass Musliminnen und Muslime sich vergleichsweise stark Diskriminierung ausgesetzt sehen. Der SVR hat in seinem Integrationsbarometer erhoben, welche Rolle die äußerlich wahrnehmbaren Merkmale des sogenannten Migrationshintergrundes bei Diskriminierung spielen.[44] In der Studie berichten Personen mit Migrationshintergrund und muslimischem Glauben deutlich häufiger, dass sie sich diskriminiert fühlen (55 Prozent), als jene, die einer christlichen (29 Prozent) oder gar keiner Religion angehören (32 Prozent). Dies korrespondiert mit früheren Studien, die gezeigt haben, dass Menschen mit türkisch oder arabisch gelesenem Hintergrund häufiger von Benachteiligung berichten als andere Gruppen, etwa Eingewanderte aus Osteuropa.[45] Dabei wurde auch festgestellt, dass die Differenzen zwischen den Herkunftsgruppen nicht mit unterschiedlichen Bildungsniveaus oder anderen soziodemografischen Faktoren erklärt werden können. Der SVR kommt zu demselben Schluss, weist aber darauf hin, dass nicht die Zugehörigkeit zu einer Herkunftsgruppe den stärksten Effekt auf das Diskriminierungserleben hat, sondern die Religion. Das wertet der SVR so, dass „diese Glaubensgemeinschaft auch objektiv höherer Diskriminierung ausgesetzt ist".[46]

Die subjektive Betroffenenperspektive korrespondiert dabei mit der Messung tatsächlicher Diskriminierung. Das haben experimentelle Verfahren bestätigt, zum Beispiel das Versenden fiktiver Bewerbungen objektiv gleichwertiger sich bewerbender Personen zur Feststellung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Solche Studien belegen, dass als Muslime gelesene Menschen ein deutlich erhöhtes Diskriminierungsrisiko haben (vgl. Kapitel 4.4).

---

38 Vgl. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 22.

39 Vgl. Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.): Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21, Bonn 2021, S. 187.

40 Vgl. Zick, Andreas/Krott, Nora Rebekka: Einstellungen zur Integration in der deutschen Bevölkerung von 2014 bis 2020. Studienbericht zur vierten Erhebung im Projekt ZuGleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit, Bielefeld 2021, S. 26.

41 Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments. Leipziger Autoritarismus Studie 2020, Gießen 2020, S. 64.

42 Vgl. Foroutan, Naika/Canan, Coşkun/Kalter, Frank/Simon, Mara: Ostmigrantische Analogien I: Konkurrenz um Anerkennung, Berlin 2019, S. 28 f.

43 Vgl. Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin 2020, S. 55.

44 Vgl. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?. Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin 2018.

45 Vgl. Tucci, Ingrid/Eisnecker, Philipp/Brücker, Herbert: Diskriminierungserfahrungen und soziale Integration. Wie zufrieden sind Migranten mit ihrem Leben? DIW Wochenbericht 43, Berlin 2014.

46 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her? Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin 2018. S. 13.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bezüglich der Bedrohungslage von Musliminnen und Muslimen im Hinblick auf Hassverbrechen und Übergriffe sind seit drei Jahren erstmalig rückläufige Zahlen festzustellen: Im Jahr 2021 wurden 732 islamfeindliche Straftaten erfasst, zudem 54 Angriffe auf muslimische Einrichtungen und Repräsentanten.[47] Zuvor waren es 1.026 Straftaten im Jahr 2020 und 950 Taten im Jahr 2019 (vgl. Kapitel 3.2). Allerdings gehen Beratungsstellen davon aus, dass ein großer Teil antimuslimischer Vorfälle nicht erfasst und behördlich verfolgt wird. Nach einer Untersuchung von CLAIM – Allianz gegen Islam- und Muslimfeindlichkeit hat zudem nur rund die Hälfte der Beratungsstellen ein Verfahren, um antimuslimische Vorfälle im Beratungsprozess zu identifizieren.[48] Die Zahl antimuslimisch motivierter Übergriffe und Diskriminierung besser zu erfassen und sichtbar zu machen, ist ein Ziel des Kompetenznetzwerks Islam- und Muslimfeindlichkeit, das seit 2020 über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gefördert wird.[49] Das Netzwerk besteht aus vier Trägern der Präventionsarbeit im Themenfeld Islam- und Muslimfeindlichkeit und hat die Aufgabe, Informationen bundesweit zu bündeln, fachliche Beratung bereitzustellen und einen Transfer von erfolgreichen Präventionsansätzen in Bundes-, Landes- und kommunale Strukturen zu gewährleisten. Mit dem Maßnahmenpaket des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus wurde auch ein communitybasiertes Monitoring im Themenfeld Islam- und Muslimfeindlichkeit beschlossen, das derzeit vom Kompetenznetzwerk zur Prävention von Islam- und Muslimfeindlichkeit umgesetzt wird. Das Netzwerk arbeitet in diesem Zusammenhang an einer einheitlichen Datenerfassung der islam- und muslimfeindlichen Übergriffe sowie einer verbesserten Meldemöglichkeit für Betroffene. Das Meldeportal „I Report“ zur Erfassung von antimuslimischem Rassismus von CLAIM ist seit Juni 2021 online und befindet sich zunächst in der Pilotphase.[50] Die über die Webseite www.i-report.eu/melden erfassten Übergriffe und Diskriminierungen fließen in eine Datenbank ein. Diese Daten werden durch die Fallzahlen von Beratungsstellen ergänzt und schließlich in einer gemeinsamen Datenbank zusammengeführt.

Im September 2020 wurde der Unabhängige Expertenkreis Muslimfeindlichkeit (UEM) durch das Bundesinnenministerium eingesetzt. Der UEM soll aktuelle und sich wandelnde Erscheinungsformen von Muslimfeindlichkeit analysieren und auf Schnittmengen mit antisemitischen Haltungen sowie anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit hin untersuchen. Zudem soll er Erkenntnisse darüber liefern, wie sich antimuslimische Haltungen und Argumentationsmuster von legitimer Kritik an bestimmten Formen religiöser Praxis abgrenzen lassen. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Studien beauftragt, die Lücken in der Datenlage schließen sollen. Der Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Muslimfeindlichkeit wird zum Sommer 2023 erwartet.

3.3.3 Antiziganismus

Sintizze und Sinti sowie Romnja und Roma stellen die am meisten abgelehnte Minderheit in Deutschland dar: Knapp 29 Prozent der Bevölkerung geben in repräsentativen Befragungen an, Antipathien gegenüber dieser Gruppe zu besitzen.[51] Dieser Befund ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Deutschlands für den Völkermord an den Sinti und Roma (Porajmos) mehr als alarmierend.

Zu den häufigsten rassistischen Zuschreibungen gehört die historisch tradierte unterstellte Neigung zur Kriminalität: Der „Mitte“-Studie 2020/21 zufolge teilt fast jede bzw. jeder Fünfte diese Auffassung.[52] Die Abwertung, Ausgrenzung und Diskriminierung von Sintizze und Sinti sowie Romnja und Roma wird als Antiziganismus bezeichnet. Inzwischen wird von einigen Selbstorganisationen und Wissenschaftlerinnen sowie Wissenschaftlern

[47] Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2021 – Bundesweite Fallzahlen, S. 18. Online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/pmk2021-factsheets.pdf; aufgerufen am 02.12.2022.

[48] Vgl. Teilseiend e. V. (Hrsg.): Beratungsangebote für Betroffene von antimuslimischem Rassismus. Kurzanalyse der Beratungslandschaft für Betroffene von antimuslimisch motivierten Übergriffen und antimuslimisch motivierter Diskriminierung in Deutschland, Berlin 2020.

[49] Das Kompetenznetzwerk Islam- und Muslimfeindlichkeit besteht aus den zivilgesellschaftlichen Trägern Teilseiend e.V./CLAIM, Zentrum für Europäische und Orientalische Kultur e. V. (ZEOK), Verband binationaler Familien (iaf e. V.) und Arbeitsgemeinschaft evangelische Jugend e. V. (aej).

[50] Vgl. www.i-report.eu; aufgerufen am 16.06.2022.

[51] Vgl. Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.): Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21, Bonn 2021, S. 187.

[52] Vgl. ebd, S. 56.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Begriff jedoch aufgrund des darin enthaltenen rassistischen Z-Wortes kritisch hinterfragt und alternative Begriffe wie Antiromaismus oder Rassismus gegen Sinti und Roma vorgeschlagen.[53]

Gemeinsam mit den Delegierten der 34 Mitgliedstaaten der International Holocaust Remembrance Alliance wurde am 8. Oktober 2020 unter deutschem Vorsitz eine nicht rechtsverbindliche Arbeitsdefinition zu Antiziganismus verabschiedet.[54] Diese Definition legt fest, was unter den Begriff Antiziganismus als spezifische Form von Rassismus, Ausgrenzung und Diskriminierung fällt. Die Arbeitsdefinition lautet: „Antiziganismus manifestiert sich in individuellen Äußerungen und Handlungen sowie institutionellen Politiken und Praktiken der Marginalisierung, Ausgrenzung, physischen Gewalt, Herabwürdigung von Kulturen und Lebensweisen von Sinti und Roma sowie Hassreden, die gegen Sinti und Roma sowie andere Einzelpersonen oder Gruppen gerichtet sind, die zur Zeit des Nationalsozialismus und noch heute als ‚Zigeuner' wahrgenommen, stigmatisiert oder verfolgt wurden bzw. werden. Dies führt dazu, dass Sinti und Roma als eine Gruppe vermeintlich Fremder behandelt werden, und ihnen eine Reihe negativer Stereotypen und verzerrter Darstellungen zugeordnet wird, die eine bestimmte Form des Rassismus darstellen."[55]

Deutschland ist das erste Land, das die Arbeitsdefinition auch auf nationaler Ebene angenommen hat. Das Bundeskabinett hat am 9. März 2022 Dr. Mehmet Daimagüler zum ersten „Beauftragten der Bundesregierung gegen Antiziganismus und für das Leben der Sinti und Roma" in Deutschland ernannt. Der Beauftragte ist im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelt und wird die Maßnahmen der Bundesregierung gegen Antiziganismus koordinieren.

Bislang liegen vergleichsweise wenig aktuelle Daten zu Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen von Sintizze und Sinti sowie Romnja und Roma vor. Dies ist unter anderem den historisch bedingten Vorbehalten der Communitys hinsichtlich der Teilnahme an Befragungen und wissenschaftlichen Studien – auch und gerade behördlich in Auftrag gegebenen – geschuldet. Denn diese wurden in der Vergangenheit nicht selten für die staatliche Verfolgung der Minderheit genutzt. Forschungsvorhaben in dem Bereich erfordern daher ein hohes Maß an Sensibilität und stellen sehr hohe forschungsethische Anforderungen, zum Beispiel im Hinblick auf partizipative Prozesse mit den zu Beforschenden. In einer im Auftrag der Unabhängigen Kommission Antiziganismus (UKA)[56] erstellten qualitativen „Studie zu Rassismuserfahrungen von Sinti:zze und Rom:nja in Deutschland" der Alice Salomon Hochschule Berlin in Zusammenarbeit mit zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus den Communitys, in der über 90 Angehörige der Minderheit in Einzel- und Gruppengesprächen nach ihren Rassismuserfahrungen in Deutschland befragt wurden, wurden von den Befragten als besonders betroffene Lebensbereiche Alltag, Schule und der Kontakt mit Behörden genannt.[57] Aus Sicht der Studienautorinnen und -autoren sind für eine genauere Analyse von möglichem institutionellen Rassismus weitere vertiefende qualitative Verfahren und Studien zur Untersuchung von institutionellen Routinen, Organisationswissen und der Zusammenarbeit von Organisationen erforderlich, um Wirkungszusammenhänge analytisch besser fassen zu können. Dabei seien insbesondere Institutionen wie Ausländerbehörden, BAMF, Jobcenter, Polizei, Gerichte und Schulen in den Fokus zu nehmen.

Die UKA stellt überdies fest, dass aufgrund der historischen und empirischen Befunde Antiziganismus als ein eigenständiges Macht- und Gewaltverhältnis zu qualifizieren sei. Antiziganismus hat sich in einer jahrhundertelangen Geschichte herausgebildet und zu Ausprägungen geführt, die sich von anderen Formen rassistischer Diskriminierung deutlich unterscheiden.

---

53 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus. Perspektivwechsel – Nachholende Gerechtigkeit – Partizipation (2021), Bundesministerium des Innern und für Heimat (Hrsg.), S. 42 ff. Online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/bericht-unabhaengige-kommission-antiziganismus.pdf;jsessionid=EF0E62AC7AF91610060FAC6C947114FF.1_cid287?__blob=publicationFile&v=6; aufgerufen am 06.12.2022.

54 International Holocaust Remembrance Alliance: „Arbeitsdefinition Antiziganismus", weitere Informationen unter: https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/ihra-rueckblick/2452098 und https://ihra2020.diplo.de/ihra-de/-/2403766; aufgerufen am 16.06.2022.

55 Online unter: https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/working-definition-antigypsyism-anti-roma-discrimination; aufgerufen am 06.12.2022.

56 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus: Perspektivwechsel – Nachholende Gerechtigkeit – Partizipation, Berlin 2021, S. 42ff. Online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/bericht-unabhaengige-kommission-antiziganismus.pdf; aufgerufen am 06.12.2022.

57 Vgl. Randjelović, Isidora/Gerstenberger, Olga/Fernández Ortega, José/Kostić, Svetlana/Attia, Iman: Unter Verdacht – Rassismuserfahrungen von Rom:nja und Sinti:zze in Deutschland, Wiesbaden 2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sechs zentrale Forderungen und Handlungsempfehlungen hat die Unabhängige Kommission Antiziganismus ausgearbeitet:

1. Berufung einer bzw. eines Beauftragten gegen Antiziganismus und Einsetzung eines unabhängigen Beratungskreises
2. Schaffung einer ständigen Bund-Länder-Kommission
3. Umfassende Anerkennung des nationalsozialistischen Genozids an Sinti und Roma
4. Kommission zur Aufarbeitung des an Sinti und Roma begangenen Unrechts in der Bundesrepublik Deutschland
5. Anerkennung von geflüchteten Romnja und Roma als besonders schutzwürdige Gruppe
6. Umsetzung und Verstetigung von Partizipationsstrukturen[58]

Die Bundesregierung hat im Februar 2022 die von der Bundesministerin des Innern und für Heimat vorgelegte Nationale Strategie „Antiziganismus bekämpfen, Teilhabe sichern!“ beschlossen.[59] Mit dieser Strategie soll die Integration und Teilhabe von Sintizze und Sinti sowie Romnja und Roma in Deutschland gefördert und Antiziganismus bekämpft werden. Im Rahmen dessen ist eine Nationale Sinti und Roma Kontaktstelle (NRCP) gestärkt und ausgebaut worden, die zum 1. September 2022 an das BMFSFJ übergegangen ist. Sie nimmt eine koordinierende Rolle für den Austausch und die Zusammenarbeit mit den vielfältigen zivilgesellschaftlichen und zwischenstaatlichen Partnerschaften ein. Zudem ist bereits eine zivilgesellschaftliche Monitoringstelle zur Erfassung antiziganistischer Übergriffe – die Melde- und Informationsstelle Antiziganismus MIA – eingerichtet worden.[60] Die nationale Strategie zielt auch darauf ab, gemeinsam mit Sintizze und Sinti sowie Romnja und Roma politische Teilhabe zu gestalten. Ergänzt wird die Strategie durch zielgerichtete Maßnahmen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Damit kommt die Bundesregierung der Aufforderung der Europäischen Kommission zur nationalen Umsetzung der EU-Roma-Strategie 2030 nach.

3.3.4 Antiasiatischer Rassismus

Im Zuge der Covid-19-Pandemie traten besonders zu Beginn viele Berichte über Anfeindungen gegen und Angriffe auf asiatisch gelesene Menschen auf. Diese wurden unter anderem in Verbindung gebracht mit Narrativen in den sozialen Medien über den Ursprung der Pandemie in China und vermeintliche asiatische Ess-, Wohn- und Hygienegewohnheiten, die in stereotyper Weise für den Ausbruch verantwortlich gemacht wurden. Als Reaktion darauf entstand die von asiatisch gelesenen Menschen ins Leben gerufene digitale Plattform „Ich bin kein Virus“, auf der Betroffene ihre Erfahrungen mit antiasiatischem Rassismus im Kontext von Corona seit Mai 2020 teilten und weiterhin teilen.[61] In der quantitativen Befragung „Soziale Kohäsion in Krisenzeiten: Die Corona-Pandemie und antiasiatischer Rassismus in Deutschland“ des DeZIM gaben knapp die Hälfte der 700 teilnehmenden Personen an, Rassismuserfahrungen im Kontext der Covid-19-Pandemie erlebt zu haben.[62] In Deutschland leben etwa eine Million Menschen asiatischer Herkunft (Süd-, Südost- und Ostasien) sowie ihre Nachkommen, die Zahl der potenziell von antiasiatischem Rassismus betroffenen Menschen ist damit hoch.[63]

Antiasiatischer Rassismus existierte in Deutschland bereits vor Corona, zu den Höhepunkten antiasiatischer Gewalt nach 1945 zählen die rassistisch motivierten Ausschreitungen in Hoyerswerda 1991 und Rostock-Lichtenhagen 1992.[64] Wie in anderen Ausprägungen des Rassismus auch, spielen bei antiasiatischem Rassismus vergeschlechtlichte Bilder eine wichtige Rolle – diese unterscheiden sich jedoch von den Zuschreibungen zum Beispiel

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

58 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus: Perspektivwechsel – Nachholende Gerechtigkeit – Partizipation, Berlin 2021, S. 14ff. Online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/bericht-unabhaengige-kommission-antiziganismus.pdf; aufgerufen am 06.12.2022.

59 Online unter: https://www.bmi.bund.de/eu-roma-strategie-2030.html; aufgerufen am 16.06.2022.

60 Vgl. https://www.antiziganismus-melden.de/; aufgerufen am 06.12.2022.

61 Vgl. www.ichbinkeinvirus.org; aufgerufen am 06.12.2022.

62 Vgl. Suda, Kimiko/Mayer, Sabrina J./Nguyen, Christoph G./Köhler, Jonas: Antiasiatischer Rassismus in Zeiten der Corona-Pandemie. Innenperspektive quantitative Erhebung. Datensatz, Version 1.0.0., Berlin 2020, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

63 Vgl. Suda, Kimiko/Mayer, Sabrina J./Nguyen, Christoph G.: Antiasiatischer Rassismus in Deutschland. In: APuZ 42-44 (2020), S. 41 ff.

64 Vgl. ebd, S. 39.

gegenüber Schwarzer Männlichkeit. So werden asiatisch gelesene Männer weniger als bedrohlich wahrgenommen, sondern eher feminisiert, asiatisch gelesene Frauen dagegen exotisiert und infantilisiert – beide werden darüber hinaus sexualisiert.[65]

Eine Besonderheit des antiasiatischen Rassismus ist, dass er auch mit positiven Stereotypisierungen arbeitet, beispielsweise von asiatisch gelesenen Menschen als „Vorzeigemigranten", die in rassistischen Argumentationsmustern häufig gegen andere Gruppen ausgespielt werden.[66] Zum Ausmaß der Betroffenheit von strukturellem Rassismus ist im Hinblick auf asiatisch gelesene Menschen bislang wenig bekannt, da es kaum Studien gibt. Hier gilt es, eine Forschungslücke zu schließen, um die Belange der von antiasiatischem Rassismus Betroffenen künftig stärker in den Blick nehmen zu können.

3.3.5 Exkurs: Antisemitismus als benachbartes Phänomen

Der Kampf gegen Antisemitismus bringt aufgrund der deutschen Geschichte eine besondere Verantwortung mit sich. Antisemitismus ist nicht als Unterform von Rassismus zu verstehen, sondern als ein eigenes Phänomen mit Schnittmengen zum Rassismus. Mit dem Rassismus teilt der Antisemitismus, dass er eine homogene Gruppe imaginiert, der vermeintliche Kollektiveigenschaften zugeschrieben werden. Eine Spezifik des Antisemitismus ist, dass er sein Feindbild nicht nur als unterlegen oder minderwertig konstruiert, sondern auch gleichzeitig als übermächtig stilisiert.[67] So dient der Antisemitismus sowohl der Abwertung von jüdischen Menschen als auch der Reduktion von Komplexität moderner Gesellschaften, indem ein Feindbild vom vermeintlich „mächtigen Juden" konstruiert wird, der heimlich Kontrolle über die Wirtschaft, die Medien oder politische Institutionen ausübe.[68] Auch hinter politischen Umbrüchen wie Kriegen, Revolutionen oder Wirtschaftskrisen werden in einer antisemitischen Weltsicht „jüdische Kräfte" vermutet. Entsprechend ist die Behauptung einer „jüdischen Weltverschwörung" konstitutiver Bestandteil antisemitischer Ideologien.[69] Damit funktioniert Antisemitismus auch als ein Weltdeutungsmuster. Verschwörungsideologien entfalten insbesondere in gesellschaftlichen Umbruch- und Krisenzeiten, die mit einem empfundenen Kontrollverlust einhergehen, ihr Mobilisierungspotenzial, wie sich zuletzt auch deutlich am Beispiel der sogenannten Corona-Proteste zeigt, bei denen laut Verfassungsschutz immer wieder antisemitische Narrative und Codes bedient werden.[70]

Um erfolgreich gegen antisemitischen Hass und Hetze vorgehen zu können, bedarf es neben der Information über jüdisches Leben in Deutschland und der Vermittlung von Wissen über Antisemitismus sowie Bildungsangeboten insbesondere Daten zu antisemitischen Vorfällen. Der Bundesverband der Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus e. V. (RIAS) führt seit seiner Gründung im Jahr 2018 gemeinsam mit regionalen Meldestellen und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren bundesweit ein systematisches Monitoring von antisemitischen Vorfällen durch. Dies erfolgt mithilfe des Meldeportals „www.report-antisemitism.de". Gefördert wird RIAS im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!" als einer von fünf zivilgesellschaftlichen Trägern der Arbeit gegen Antisemitismus, die gemeinsam das Kompetenznetzwerk Antisemitismus (KOMPAS) bilden.

Aktuelle Zahlen von RIAS bestätigen die weiterhin anhaltende Bedrohung durch antisemitische Vorfälle. Dabei dokumentiert der Bundesverband RIAS auch Fälle, die entweder unter der Strafbarkeitsschwelle liegen oder bei denen die Opfer keine Anzeige erstattet haben. Das resultiert beispielsweise in deutlich anderen Zahlen im Vergleich zu der staatlichen Erfassung im KPMD-PMK. Der RIAS-Bericht „Antisemitische Vorfälle 2021"[71] unterscheidet konkret je nach Art und Schwere des Vorfalls verschiedene Vorfalltypen, nach Gruppen von Betroffenen, nach politisch-weltanschaulichem Hintergrund sowie nach fünf Erscheinungsformen von Antisemitismus: „Othering", antijudaistischer Antisemitismus, moderner Antisemitismus, Post-Schoa-Antisemitismus und israelbezogener Antisemitismus.

Der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus, Dr. Felix Klein, hat im Jahr 2021 die Erarbeitung einer Nationalen Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben (NASAS) angestoßen. Dabei geht die Erarbeitung der NASAS auf die Schlussfolgerung des Rates der Europäischen

---

65 Vgl. ebd, S. 40.
66 Vgl. ebd, S. 39.
67 Vgl. Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus: Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen. Berlin 2017, S. 25 f.
68 Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus. Online unter: https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/bekaempfung-antisemitismus/was-ist-antisemitismus/was-ist-antisemitismus-node.html; aufgerufen am 02.08.2022.
69 Vgl. Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus: Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen, Berlin 2017, S. 26.
70 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 2021, S. 59 f. und S. 69.
71 Vgl. Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e. V. (Bundesverband RIAS) (Hrsg.): Jahresbericht Antisemitische Vorfälle in Deutschland 2021, Berlin 2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Union vom 6. Dezember 2018 zurück. In seiner „Erklärung zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts für einen besseren Schutz jüdischer Gemeinschaften und Einrichtungen in Europa“ wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „eine ganzheitliche Strategie zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Antisemitismus als Teil ihrer Strategien zur Verhütung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Radikalisierung und gewaltbereitem Extremismus“ anzunehmen und umzusetzen. Die EU-Kommission selbst hat am 5. Oktober 2021 erstmals eine Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens mit Handlungsempfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten vorgelegt. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bis Ende 2022 ihre nationalen Strategien vorzulegen. Dieser Aufforderung ist die Bundesregierung mit der Veröffentlichung der NASAS im November 2022 nachgekommen.

Mit rund 12 Millionen Euro unterstützt zudem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) seit Mitte 2021 zehn Forschungsverbünde an Universitäten und außeruniversitären Einrichtungen aus ganz Deutschland. In insgesamt 31 Teilvorhaben werden Dynamiken und Facetten des Antisemitismus aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven untersucht. Die ausgewählten Projekte reichen von „Antisemitismus in Online-Medien“, über „Antisemitismus im Kontext der Justiz“, „christliche Signaturen des Antisemitismus“ bis hin zu Antisemitismusprävention in der Bildung. Jüdische Perspektiven werden dabei systematisch einbezogen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Handlungsfelder im Kontext von institutionellem und strukturellem Rassismus

Unsere Gesellschaft ist von Vielfalt geprägt. So hat heute zum Beispiel jede und jeder Vierte eine eigene oder familiäre Einwanderungsgeschichte in Deutschland (27 Prozent). Die Einwanderung und die auch daraus erwachsene Vielfalt haben Deutschland zu einem starken Land in der Mitte Europas gemacht. Vielfalt ist längst Realität, sie muss aber auch in allen Bereichen zur Normalität werden. Das heißt vor allem: gleichberechtigte Chancen für alle, in jedem Bereich der Gesellschaft. Hier ist noch viel zu tun. Dies zeigen die Erfahrungen der Menschen, denen wegen des Namens, Aussehens oder anderer Merkmale eine nichtdeutsche Herkunft zugeschrieben wird. Dass rassistische Diskriminierung Alltag von vielen Menschen in Deutschland ist und auch gesellschaftlich stark wahrgenommen wird, hat unter anderem der NaDiRa gezeigt (vgl. Kapitel 1). Auch die ADS stellt fest, dass Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft bzw. rassistische Diskriminierung beim Zugang zum Wohnungsmarkt, beim Zugang zu Gaststätten und Clubs, beim Zugang zu Bankgeschäften, in der Schule und Hochschule, im Kontakt mit der Polizei und anderen Behörden, aber auch im öffentlichen Raum sowie im Bereich Medien und Internet besonders häufig auftreten.[72] Demnach können Diskriminierungen offen und direkt geschehen (unmittelbare Diskriminierung), wenn zum Beispiel jemand aufgrund seiner Hautfarbe nicht eingestellt oder jemandem der Zutritt zu einem Club verwehrt wird. Diskriminierungen sind aber oft auch schwierig zu erkennen, etwa wenn Regelungen scheinbar neutral formuliert sind (mittelbare Diskriminierung). Dies wurde auch in der UN-Anti-Rassismus-Konvention hervorgehoben (vgl. Kapitel 2).

So sind Stellenanzeigen beispielsweise mittelbar diskriminierend, wenn sie von den sich auf die Stellen bewerbenden Personen Deutschkenntnisse auf muttersprachlichem Niveau verlangen, obwohl diese für die Ausübung der Tätigkeit nicht erforderlich sind. In einem solchen Falle stellt die scheinbar neutrale Anforderung an die Sprachkompetenz einen Ausschluss von Eingewanderten dar.

Rassistische Diskriminierung geschieht zudem häufig im Zusammenspiel mit weiteren Merkmalen wie der sozialen Herkunft, der Religion, des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung (sogenannte mehrdimensionale Diskriminierung bzw. Intersektionalität). Es besteht bisher, auch in der Rassismusforschung, keine einheitliche oder verbindliche Definition und Abgrenzung von institutionellem und strukturellem Rassismus. Dies hängt unter anderem mit dem zugrunde gelegten Institutionenbegriff zusammen, der mal enger (zum Beispiel als Synonym für Organisationen) und mal weiter (zum Beispiel als Set von Regeln und Normen) gefasst wird. Oftmals wird institutioneller Rassismus als Unterkategorie des strukturellen Rassismus verstanden. Im Kern geht es bei der Betrachtung von institutionellem und strukturellem Rassismus darum, den Blick nicht nur auf handelnde Individuen zu richten, sondern auch institutionelle Abläufe, Verfahrensweisen und unhinterfragte Routinen in den Blick zu nehmen, zum Beispiel in Behörden, und wie diese eine systematische Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Lebensbereichen zur Folge haben können. Institutioneller Rassismus kann zum Beispiel in Zusammenhang mit der Anwendung von Rechtsvorschriften bei Ermessensausübungen oder bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen auftreten. Vor allem dort, wo handelnde Akteure auf unbewusste, in der Gesellschaft tradierte Wissensbestände und Bilder über Gruppen zurückgreifen, die rassistisch geprägt sein können. Struktureller Rassismus kann dabei, wie im NaDiRa dargelegt, „als ein historisch tradierter und kontinuierlich strukturierender Prozess der (negativen) Vergesellschaftung begriffen [werden], der sich oftmals dem individuellen Bewusstsein entzieht. Mit diesem breiteren Verständnis – auch ‚struktureller Rassismus' genannt – wird eine Perspektive auf die gesamte Gesellschaft eingenommen, in der rassistische Wissensbestände und Praktiken bereits so normalisiert sind, dass es neben absichtlichen auch permanent zu unabsichtlichen rassistischen Effekten kommen kann."[73]

Der Bericht „Institutioneller Rassismus in Behörden" des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen legt dar, dass rassistische Vorstellungen in deutschen Behörden in Polizei, Gesundheitsversorgung

[72] Vgl. Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen. Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin 2021.

[73] Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 17.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Arbeitsverwaltung nicht als Fehlleistungen Einzelner zu verstehen seien. Vielmehr seien sie strukturell eingebettet und würden institutionell (re-)produziert. Die im Bericht beschriebenen Studien untersuchen zudem, inwiefern die Behörden an der Generierung von „rassistischen Wissensbeständen" mitwirken oder auf solche „Wissensbestände" anderer Behörden zugreifen.[74]

Ein aktuelles Forschungsprojekt zum Themenfeld Rassismus in staatlichen Institutionen stellt die Studie „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche" dar.[75] Diese ist als Verbundvorhaben des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) im Januar 2022 gestartet. Bei dem auf drei Jahre angelegten Forschungsprojekt handelt es sich um eine Maßnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) in Folge des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus (vgl. Kapitel 5.3). Mit der Studie soll erforscht werden, inwieweit Rassismus in ausgewählten staatlichen Institutionen auftritt, welche Erscheinungsformen er annimmt bzw. wie er wahrgenommen wird, welche Motive und welche spezifischen Gründe ihm zugrunde liegen können und wie er sich vermeiden lässt. Im Rahmen der Studie werden im Verbund in 23 Einzelprojekten an acht FGZ-Standorten in Deutschland Rassismus in Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und sein Gefährdungspotenzial für die betroffene Person und den gesellschaftlichen Zusammenhalt analysiert. Untersucht werden zum Beispiel die Wohnungs- und Arbeitsvermittlung, das Agieren von Gesundheitsämtern, von Ausländerbehörden, die Interaktion von Polizei und Bürgerinnen und Bürgern, der Justizvollzug, die Extremismusprävention und Sportverbände. Gefragt wird auch, welches Wissen in Behörden zu Antirassismus und Diskriminierungsverboten besteht, um daraus Handlungsempfehlungen zu entsprechenden Sensibilisierungsstrategien ableiten zu können.

Auch angesichts zunehmender Polarisierungen in der Gesellschaft geht es darum, das Bewusstsein für institutionelle Formen von rassistischer Diskriminierung zu schärfen und diese konsequent zu bekämpfen. Denn institutioneller Rassismus ist meist schwieriger zu erkennen als individuelle Formen wie rassistische Beleidigungen oder Übergriffe und die Prävention sowie sein Abbau erfordern andere Ansätze.

4.1. Polizei

Eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Gewalt spielt die Polizei. Für die strafrechtliche Verfolgung entscheidend ist, dass rassistisch oder antisemitisch motivierte Straftaten als solche von den Strafverfolgungsbehörden korrekt erkannt werden (vgl. Kapitel 3.2). Aufgrund des Gewaltmonopols und weitreichender, in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifender Befugnisse kommt den Sicherheitsbehörden zudem eine besondere Verantwortung zu. Die Beschäftigten in den Polizeien und Sicherheitsbehörden arbeiten Tag für Tag für die Sicherheit und ein friedliches Zusammenleben aller Menschen in Deutschland. Diese wertvolle Arbeit darf nicht diskreditiert werden. Eine rassismussensible und diskriminierungsfreie polizeiliche Praxis liegt daher im Eigeninteresse der Polizei. Trotz der vorbildlichen Arbeit vieler Polizistinnen und Polizisten berichten von Rassismus betroffene Menschen hinsichtlich der Interaktion mit der Polizei immer wieder von Vorurteilen und Diskriminierung, die zu Vertrauensverlust führen.

Die Kurzstudie „Institutioneller Rassismus in der Polizei" im Rahmen des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa) des DeZIM hat auf der Basis von Interviews mit Polizeibeamtinnen und -beamten herausgearbeitet, dass Hintergrundwissen, welches in der Polizei zur Herstellung einer vermeintlichen Handlungssicherheit genutzt wird, mitunter auch mit rassistischen Klassifikationen einhergehe. Rassistische Vorstellungen würden selbst dann geteilt, wenn migrationsbezogene Vielfalt befürwortet wird. Bestimmte Rahmenbedingungen, Routinen und Praktiken der (Streifen-)Polizei trugen demnach dazu bei, Rassismus – auch unbeabsichtigt – zu (re-)produzieren.[76]

Eine Recherche vom Mediendienst Integration zeigt, dass Rassismus und Antisemitismus innerhalb der Polizei als eigenständige Ausbildungsmodule (zum Beispiel zu Racial Profiling) nur in einigen Ländern (Baden-Württemberg, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen und teilweise in Niedersachsen) angeboten werden. Zudem

[74] Vgl. Graevskaia, Alexandra/Menke, Katrin/Rumpel, Andrea: Institutioneller Rassismus in Behörden – Rassistische Wissensbestände in Polizei, Gesundheitsversorgung und Arbeitsverwaltung. IAQ Report 2/2022.

[75] Online unter: https://www.fgz-risc.de/forschung/inra-studie; aufgerufen am 30.09.2022.

[76] Vgl. Graevskaia, Alexandra: Institutioneller Rassismus in der Polizei. Rassistisches Wissen und seine Nutzung. Unter Mitarbeit von Tim Handick. NaDiRa Working Papers 4: Forschungsergebnisse aus Kurzstudien des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa), Berlin 2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

finden sich in den Landespolizeien laut den Ergebnissen keine verpflichtenden Fortbildungen zu Rassismus und Antisemitismus in der Polizei.[77]

Um eine diskriminierungsfreie Dienstausübung zu gewährleisten, wird bei der Bundespolizei das Thema Rassismus in der Laufbahnausbildung als eigenständiges Modul sowie als Querschnittsthema im Themenfeld Menschenrechte vermittelt. Darüber hinaus werden freiwillige Fortbildungen zu diesem Thema angeboten. Das Polizeitraining führt das Thema Rassismus im Kontext der polizeilichen Standardmaßnahmen berufsbegleitend verpflichtend weiter. Die Beauftragte begrüßt, dass im Koalitionsvertrag 2021–2025 vereinbart wurde, die Aus- und Fortbildung bei der Polizei weiterzuentwickeln, die Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung noch stärker zu vermitteln und somit ebenfalls Vorurteilen, Diskriminierungen und radikalen Einstellungen vorzubeugen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte betrachtet Polizeikontrollen, die sich an einem physischen Erscheinungsbild oder ethnischen Merkmalen ausrichten (sogenanntes Racial Profiling), als ein Beispiel für institutionellen Rassismus im Kontext der Polizeiarbeit.[78] Solche Erfahrungen werden auch von Betroffenen berichtet. So gibt im Afrozensus beispielsweise über die Hälfte der Befragten an, in ihrem Leben bereits ohne für sie erkennbaren Grund von der Polizei kontrolliert worden zu sein.[79] Weitere Studien, zum Beispiel der Agentur für Grundrechte, weisen auch bei türkeistämmigen Menschen und Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien auf eine überproportionale Betroffenheit von Polizeikontrollen hin.[80]

Diskriminierende Fahndungsmethoden bzw. Racial Profiling sind in Deutschland verboten und rechtswidrig. Dennoch muss geprüft werden, ob die Anwendung bestehender rechtlicher Regelungen oder Verfahren, wie zum Beispiel grenzpolizeiliche Kontrollen ohne konkrete Anhaltspunkte, zu Diskriminierungen führen können. Denn hier stellt sich die Frage, ob solche Regelungen nicht ein diskriminierendes Vorgehen begünstigen, wenn die Kontrollen unter anderem aufgrund von phänotypischen Merkmalen durchgeführt werden. Im Koalitionsvertrag 2021–2025 ist die Novellierung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) festgeschrieben. Im Rahmen der Novellierung soll eine Regelung geschaffen werden, die die Einhaltung des Diskriminierungsverbots bei den Maßnahmen der Bundespolizei sicherstellt. Der 6. Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) hält kritisch fest, dass Anzeichen für Racial Profiling durch deutsche Polizeibehörden vorliegen. Die Datenlage ist jedoch nach wie vor unzureichend, weshalb ECRI Deutschland empfohlen hat, eine Studie zu Racial Profiling in der Polizeiarbeit in Auftrag zu geben, um diese Praxis zu beenden und zukünftig zu verhindern (vgl. Kapitel 5).

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat finanziert die von der Deutschen Hochschule der Polizei durchgeführte Studie „Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten“ (MEGAVO). Hierbei handelt es sich nicht um eine Rassismusstudie.[81] Die vom Bund für eine Laufzeit von drei Jahren geförderte Studie soll die drei Themenkomplexe „Motivation der Berufswahl“, „Berufsalltag“ und „Gewalt gegen Polizisten“ untersuchen und Handlungsempfehlungen entwickeln.

Darüber hinaus haben einige Länder wie Berlin[82] und Niedersachsen[83] eigene Polizeistudien zum Thema Rassismus in Auftrag gegeben und untersuchen zum Beispiel mittels teilnehmender Beobachtung Risikokonstellationen

---

77 Vgl. https://mediendienst-integration.de/artikel/rassismus-und-antisemitismus-bei-der-polizei.html; aufgerufen am 29.09.2022.

78 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: Stellungnahme Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen. Zum Verbot rassistischer Diskriminierung, Berlin 2020. Online unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/racial-profiling-bund-und-laender-muessen-polizeiliche-praxis-ueberpruefen; aufgerufen am 29.09.2022.

79 Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Yıldırım-Caliman, Deniz: Afrozensus 2020. Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, Berlin 2021, S. 120.

80 Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Für eine effektivere Polizeiarbeit. Diskriminierendes ‚Ethnic Profiling‘ erkennen und vermeiden, Luxemburg 2010, S. 32.

81 Vgl. https://www.polizeistudie.de/; aufgerufen am 29.09.2022.

82 Vgl. Howe, Christiane/Decker, Christine/Knobloch, Lan/Can, Halil/Bosch, Alexander: Bericht zur Berliner Polizeistudie. Eine diskriminierungskritische, qualitative Untersuchung ausgewählter Dienstbereiche der Polizei Berlin, Berlin 2022. Zu den zentralen Handlungsempfehlungen der Studie, deren Ergebnisse am 07.10.2022 veröffentlicht wurden, gehören verpflichtende regelmäßige Aus- und Fortbildungsinhalte u. a. zur kolonialen Geschichte Deutschlands und Europas sowie verpflichtende Schulungen und Fortbildungen für alle Lehrenden und Ausbildenden zur Sensibilisierung in den Themenfeldern Diskriminierung und Rassismen. (S. 110 f.). Zur Erhöhung der Transparenz der Polizeiarbeit wird u. a. der „Einsatz von Kontroll-Quittungen und Bodycams“ empfohlen, „auch um eine bewusstere Reflexion über das eigene polizeiliche Handeln zu fördern“ (S. 111).

83 Online unter: https://www.pa.polizei-nds.de/forschung/projekte/forschungsprojekt-polizeipraxis-zwischen-staatlichem-auftrag-und-oeffentlicher-kritik-115525.html; aufgerufen am 29.09.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

für diskriminierendes Handeln in konkreten Tätigkeitsbereichen der Polizei. Das von der Stiftung Mercator geförderte Projekt „ZuRecht – Die Polizei in der offenen Gesellschaft“ analysiert als Kooperationsprojekt der Universität Freiburg und der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) im Austausch mit den Polizeien des Bundes und der Länder, wie die Polizei in verschiedenen Bereichen – von der Nachwuchssicherung, über Ausbildung und Training, bis hin zum Streifendienst und der Öffentlichkeitsarbeit – mit Vielfalt und Differenz umgeht und wie eine zeitgemäße Polizeiarbeit in einer vielfältigen Gesellschaft ausgestaltet sein kann.[84]

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren derweil, dass die Berichte von Betroffenen und Verdachtsfälle von rechtsextremen Netzwerken bei der Polizei auf ein strukturelles Problem hinweisen. Als wichtiges Instrument zum Abbau von institutionellem Rassismus im Kontext von Polizeiarbeit schlagen sie die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen vor. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hebt hervor, dass internationale Menschenrechtsgremien wie der UN-Menschenrechtsausschuss oder ECRI Deutschland seit mehr als zwei Jahrzehnten die Einrichtung von unabhängigen Stellen zur Untersuchung von Beschwerden gegen mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Polizei empfehlen. Solche spezialisierten Polizeibeschwerdestellen gibt es in anderen Staaten, zum Beispiel in Belgien, Dänemark, Irland, Portugal und im Vereinigten Königreich. Hintergrund dieser Empfehlungen sei „die menschenrechtliche Verpflichtung, Betroffenen ein Recht auf wirksame Beschwerde zu garantieren und sicherzustellen, dass entsprechende Vorwürfe unabhängig, angemessen, unverzüglich und öffentlich überprüfbar untersucht werden und Betroffene im Verfahren beteiligt werden.“[85]

Inzwischen wurden in sieben Ländern – Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – Beschwerdestellen eingerichtet bzw. befinden sich im Aufbau. Diese sind mit unterschiedlichen Befugnissen und Graden der Unabhängigkeit von Polizei und Innenverwaltungen ausgestattet. Die Beauftragte begrüßt die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen, diese sollten in allen 16 Ländern implementiert werden. Der Koalitionsvertrag sieht zudem vor, eine unabhängige Polizeibeauftragte bzw. einen unabhängigen Polizeibeauftragten für die Polizeien des Bundes als Anlaufstelle beim Deutschen Bundestag mit Akteneinsichts- und Zugriffsrechten einzuführen.

Um den beschriebenen Vertrauensverlusten vorzubeugen und Fehlverhalten entgegenzutreten, müssen die staatlichen Akteuren mit vereinten Kräften nach Lösungen suchen. Die bereits laufenden Bemühungen seitens der Polizei sind anzuerkennen und sollen den Ausgangspunkt bilden, um sich über den aktuellen Stand und die Handlungsbedarfe auszutauschen. Hierzu führt die Beauftragte einen Round Table zum Thema Rassismus und Polizei durch.

4.2. Schule

Der Bildungserfolg ist in Deutschland weiterhin eng mit der sozialen Lage der Familie verbunden. Kinder und Jugendliche mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte bzw. Migrationshintergrund wachsen überproportional häufig mit sozialen, finanziellen oder bildungsbezogenen Risikolagen auf.[86] Benachteiligungen oder Chancenunterschiede werden durch verschiedene Faktoren bedingt. Der Migrationsstatus stellt nicht die Ursache dar, sondern wirkt mit den beschriebenen sozioökonomischen Faktoren.[87] So sind Kinder mit Migrationshintergrund viermal häufiger von allen drei Risikolagen betroffen als Kinder ohne Migrationshintergrund[88] und damit im deutschen Bildungssystem nach wie vor deutlich benachteiligt. Mit Blick auf die Chancengleichheit macht der hohe Anteil bildungsbezogener Risikolagen bei den Kindern mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte einen besonderen

---

84 Vgl. https://www.projekt-zurecht.de/projekt/; aufgerufen am 29.09.2022.

85 Töpfer, Eric: Unabhängige Polizeibeschwerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2017. Online unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf; aufgerufen am 06.12.2022.

86 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2020, Bielefeld 2020, S. 6 und S. 42. Laut dem nationalen Bildungsbericht können Kinder, die in mindestens einer von drei dort untersuchten Risikolagen aufwachsen, in ihren Bildungschancen beeinträchtigt sein: formal gering qualifizierte Eltern, soziale und finanzielle Risikolage. Diese werden wie folgt definiert: Eine finanzielle Risikolage liegt vor, wenn kein Elternteil im Haushalt erwerbstätig ist oder wenn das Familieneinkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze von 60 % des Durchschnittsäquivalenzeinkommens liegt. Eine bildungsbezogene Risikolage liegt vor, wenn beide Eltern weder eine abgeschlossene Berufsausbildung noch eine Hochschulzugangsberechtigung vorweisen können.

87 Vgl. ebd., S. 6 und S. 45. Der Bildungsbericht 2018 verdeutlicht ebenfalls, welche Merkmale einen Einfluss auf die Bildungsteilhabe haben. So werden Bildungsbeteiligung und -ergebnisse häufig von der individuellen Förderung im Elternhaus und in der institutionalisierten frühkindlichen Bildung, von Geschlecht oder Migrationshintergrund beeinflusst. Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld 2018, S. 245.

88 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.): Bildung in Deutschland 2020, Bielefeld 2020, S. 42.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Handlungsbedarf deutlich.[89] Der IQB-Bildungstrend 2021 stellt fest, dass es in den letzten Jahren insgesamt nicht gelungen ist, zuwanderungsbezogene Benachteiligungen zu verringern. Zum Teil hängt dies mit den im Durchschnitt ungünstigeren Merkmalen des sozioökonomischen und bildungsbezogenen familiären Hintergrunds und pandemiebedingten Lernbedingungen von Kindern aus eingewanderten Familien zusammen. Perspektivisch wären deutlich zielgerichtetere Anstrengungen notwendig, um die Chancengerechtigkeit des deutschen Bildungssystems zu erhöhen und herkunftsbedingte Unterschiede im Bildungserfolg wirksam abzubauen.[90]

Darüber hinaus können Benachteiligungen von Schülerinnen und Schülern mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte im Bildungswesen auch durch diskriminierende Praktiken entstehen. Die neuere bildungswissenschaftliche Forschung betrachtet inzwischen zum Beispiel verstärkt die Beziehung zwischen Lehrkräften und Lernenden als einen Einflussfaktor auf die Leistungsunterschiede. Es besteht weiterer Forschungsbedarf unter anderem zu Diskriminierung in der Schule, zum Beispiel mit Blick auf Vorurteile und den sogenannten Stereotype Threat.[91] Die vorhandene Forschung zeigt, dass Lehrkräfte die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler auch unbewusst und unbeabsichtigt durch ihr Handeln beeinflussen können. Eine Studie der Universität Mannheim aus dem Jahr 2018 belegt, dass Grundschulkinder mit einem türkischen Namen im Fach Deutsch – bei gleicher Leistung – von angehenden Lehrkräften schlechter benotet werden.[92] Der SVR stellt fest, dass Kinder mit Migrationshintergrund häufiger damit konfrontiert sind, dass ihnen aufgrund ihrer Herkunft seltener gute Leistungen zugetraut werden.[93] Die Studie legt dar, wie Lehrkräfte den Schülerinnen und Schülern mit konkreten Interventionen helfen können, eine positive Überzeugung von ihrer eigenen Leistungsfähigkeit zu entwickeln und gute Leistungen zu erbringen. Hier ist allerdings auch die Fähigkeit der Lehrkräfte zur Selbstreflexion gefragt. Denn die Leistungsentwicklung hängt auch von den Leistungserwartungen der Lehrkräfte ab, die sie mit den Schülerinnen und Schülern verbinden.

Dabei basieren diese Erwartungen nicht nur auf den faktisch gemessenen Fähigkeiten der Kinder, sondern werden auch beeinflusst von Stereotypen über die ethnische und die soziale Herkunft, das Geschlecht oder äußere Merkmale. Lernende, die Stereotype Threat erleben, können in Prüfungssituationen stärker unter Ängsten und Leistungsblockaden leiden, was sich negativ auf die Entfaltung ihrer Fähigkeiten auswirken kann. Hier können Lehrkräfte zum Beispiel mit Interventionen dazu beitragen, dass Kinder leistungsförderliche Glaubenssätze verinnerlichen. Zum einen setzen sich Schülerinnen und Schüler im Rahmen der sogenannten Werteaffirmation schriftlich mit Themen auseinander, die ihnen im Leben wichtig sind und Freude bereiten. Bei Bedrohungen ihrer Selbstintegrität aufgrund von Streotype Threat können diese Werteaffirmationen die Kinder stärken. Zum anderen werden Lehrkräfte für motivationale Lernstrategien sensibilisiert.[94]

Eine weitere Studie stellt fest, dass zum Beispiel Lehrkräfte, die zu Beginn des ersten Schuljahres die Kompetenzen und Leistungen ihrer Schülerinnen und Schüler überwiegend richtig einschätzen, hinsichtlich ihrer Erwartungen teilweise systematisch von den tatsächlichen Kompetenzen der Kinder abweichen. So wird dargestellt, dass für Kinder aus türkeistämmigen Familien auch bei sonst gleichen Leistungen und unter Kontrolle des sozioökonomischen Hintergrunds die Lehrkräfte geringere Leistungen erwarten als für Kinder ohne (familiäre) Einwanderungsgeschichte.[95]

---

89 Vgl. ebd., S. 45.

90 Vgl. Stanat, Petra/Schipolowski, Stefan/Schneider, Rebecca/Sachse, Karoline A./Weirich, Sebastian/Henschel, Sofie (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe: im dritten Ländervergleich, Münster 2022, S. 217. Online unter: https://box.hu-berlin.de/seafhttp/files/0c48a86b-506a-4925-b96c-c3c229d6f57f/IQB_Bildungstrend2021_Berichtsband.pdf; aufgerufen am 25.11.2022.

91 Die Stereotype-Threat-Theorie nimmt an, dass Menschen negative Stereotype über ihre jeweilige Gruppe verinnerlichen und dadurch ihr Leistungspotenzial negativ beeinflusst wird.

92 Vgl. https://www.uni-mannheim.de/newsroom/presse/pressemitteilungen/2018/juli/max-versus-murat-schlechtere-noten-im-diktat-fuer-grundschulkinder-mit-tuerkischem-hintergrund/ bzw. Bonenfeld, Meike/Dickhäuser, Oliver: (Biased) Grading of Students' Performance: Students' Names, Performance Level, and Implicit Attitudes. In: Frontiers in Psychology 9:481 (2018). Online unter: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2018.00481/full; aufgerufen am 06.07.2022.

93 Vgl. Lokhande, Mohini/Grießig, Ritva: Lernende stärken! Wie Lehrkräfte mit Weisen Interventionen wirken können. SVR-Studie, Berlin 2021.

94 Vgl. ebd, S. 6 ff.

95 Vgl. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)/Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): Vielfalt im Klassenzimmer. Wie Lehrkräfte gute Leistung fördern können, Berlin 2017, S. 31. Das Forschungs-Praxis-Projekt wurde an Schulen in Nordrhein-Westfalen (Arnsberg und Düsseldorf) erprobt und über den Zeitraum eines Schuljahres im Rahmen einer quantitativen Untersuchung mit 889 Kindern aus 51 fünften Klassen evaluiert. Die teilnehmenden Schülerinnen und Schüler wurden zu drei Zeitpunkten schriftlich getestet und befragt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zum Erkennen und für den professionellen Umgang mit verschiedenen Formen von Rassismus und Diskriminierung benötigen Lehrkräfte und Schulpersonal entsprechende Kompetenzen und Hilfestellungen. Hierfür bedarf es verbindlicher Angebote in der Aus- und Fortbildung und eine rassismuskritische Haltung der Lehrkräfte.[96] Schülerinnen und Schüler, Eltern und Lehrkräfte sollten bei Diskriminierungsvorfällen an Schulen auch auf eine unabhängige und schulexterne Anlaufstelle für Beratungen und Hilfestellungen zurückgreifen können. Gerade unabhängige Beratungsangebote bedeuten für die Betroffenen von Diskriminierung eine große Unterstützung, insbesondere wenn es sich hierbei um Kinder und Jugendliche handelt. Wie eine Unterstützung aussehen kann, zeigt beispielsweise das Projekt ADAS aus Berlin: „Anlaufstelle Diskriminierungsschutz an Schulen“. Die ADAS hilft Betroffenen, die im Schulkontext Diskriminierung erfahren haben. Die gemeldeten Diskriminierungsfälle betrafen laut Monitoring[97] bislang hauptsächlich Diskriminierungen von Schülerinnen und Schülern (94,4 Prozent). Bei der überwiegenden Mehrheit der gemeldeten Fälle ging die Diskriminierung von schulischem Personal aus (68,2 Prozent), das heißt Schulleitungen, Lehrkräfte (knapp 60 Prozent) und Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter. Das ADAS-Monitoring zeigt, dass rassistische Diskriminierungserfahrungen im Fokus stehen: 95,5 Prozent der Meldungen berichteten von Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft, Religion und Sprache.[98] Eine Ausweitung von Unterstützungsangeboten für Betroffene, Monitoring von Diskriminierung im schulischen Bereich sowie Fortbildungsangebote für Lehrkräfte und Schulen erscheinen aus Sicht der Beauftragten notwendig.

Im Bildungssystem sind neben den handelnden Personen auch die im Unterricht eingesetzten Lehr- und Lernmaterialien von Bedeutung. So können stereotype Darstellungen von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte in Schulbüchern – zum Beispiel überwiegend in der Objekt- oder Opferrolle – Konsequenzen für den sozialen Status der Kinder haben. Die Schulbuchstudie Migration und Integration, die von der Beauftragten in Auftrag gegeben und im März 2015 vorgestellt wurde, verfolgt das integrationspolitische Ziel, zur Verbesserung sowie Diskussion über eine angemessene und diskriminierungsfreie Darstellung der Themen Migration und Integration in Schulbüchern beizutragen.[99] Die Studie beleuchtet, ob und wie Schulbücher Integration, Migration und die damit einhergehende gesellschaftliche Vielfalt widerspiegeln. Analysiert wurden hierfür Schulbücher (Text und Bildmaterial) der Sekundarstufen I und II in den Fächern Geschichte, Sozial- bzw. Gemeinschaftskunde und Geographie. Ein wichtiges Ergebnis der Studie war, dass Migration in Schulbüchern oft als Problem und nicht als Normalität dargestellt wird. Die Chancen, die durch Diversität entstehen, werden häufig nur am Rande in den Lehrbüchern thematisiert.

Die gemeinsame Erklärung „Darstellung von kultureller Vielfalt, Integration und Migration in Bildungsmedien“ der Kultusministerkonferenz (KMK) von 2015 mit Migrantenorganisationen und Bildungsmedienverlagen wurde im Oktober 2015 mit dem Ziel verabschiedet, interkulturelle Vielfalt als eine gesellschaftliche Selbstverständlichkeit in Schulen zu verankern.[100] Demokratiebildung und Menschenrechtsbildung stellen für alle Lernenden unverzichtbare Lerninhalte dar. Mit den KMK-Empfehlungen zur Demokratie und Menschenrechtsbildung in der

---

96 Vgl. von Dewitz, Nora/Massumi, Mona: Schule im Kontext aktueller Migration. In: McElvany, Nele (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern mit Fluchterfahrung, Münster 2017, S. 183.

97 Vgl. Diskriminierung an Berliner Schulen: ADAS berichtet. Monitoringbericht der Anlaufstelle Diskriminierungsschutz an Schulen (ADAS) für die Jahre 2018, 2019, 2020. Online unter: https://adas-berlin.de/wp-content/uploads/2021/11/Diskriminierung-an-Berliner-Schulen-ADAS-berichtet.pdf; aufgerufen am 06.07.2022.

98 Die Beschreibungen beziehen sich auf die Grundgesamtheit von 289 gemeldeten Diskriminierungsfällen an Schulen zwischen 2018 und 2020 in Berlin.

99 Online unter: https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1865420/1882552/1ac1be68e9282c81dd238438b5c9a867/schulbuchstudie-data.pdf?download=1; aufgerufen am 06.12.2022.

100 Online unter: http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_10_08-Darstellung-kultureller-Vielfalt.pdf; aufgerufen am 06.12.2022. Mit Blick auf die wachsende Vielfalt im Bildungsbereich hat die Kultusministerkonferenz (KMK) verschiedene Empfehlungen und Erklärungen zu interkultureller Bildung und Erziehung in der Schule entwickelt. Zu den Erklärungen der KMK, die das Handlungsfeld der interkulturellen Vielfalt aufgreifen, zählen u. a. die gemeinsame Erklärung „Darstellung von kultureller Vielfalt, Integration und Migration in Bildungsmedien“ der KMK von 2015 mit Migrantenorganisationen und Bildungsmedienverlagen sowie der KMK-Beschluss von 2017 (bzw. 1996) „Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule“ und die Umsetzung der erarbeiteten Eckpunkte in den Schulen. Online unter: https://www.kmk.org/themen/allgemeinbildende-schulen/weitere-unterrichtsinhalte-und-themen/interkulturelle-bildung.html. Im Beschluss der KMK „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt. Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz“ von 2015 heißt es: „HRK und KMK fordern alle an der Lehrerbildung Beteiligten auf, ihrer Verantwortung für die notwendige institutionelle, konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung der Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt nachzukommen. Sie vereinbaren, in geeigneten Zeitabständen den Stand der Umsetzung zu erfassen und zu reflektieren.“ Online unter: http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_03_12-Schule-der-Vielfalt.pdf; aufgerufen am 06.12.2022. Ende 2020 wurde ein umfangreicher Zwischenbericht zur Umsetzung der gemeinsamen Erklärung verabschiedet. Online unter: https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_12_10-Zwischenbericht-Umsetzung-Schule-der-Vielfalt.pdf; aufgerufen am 25.11.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schule haben sich die Länder 2018 auf eine noch stärkere Verankerung der Demokratie- und Menschenrechtsbildung in Unterricht und Schulalltag verständigt.[101] Des Weiteren setzen sich die Länder mit verschiedenen Maßnahmen gegen Diskriminierung und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit ein. Grundsätzlich kommt dem Bildungssystem auch bei der Integration vulnerabler Gruppen, darunter geflüchtete Kinder und Jugendliche, eine wichtige Rolle zu. Die Beauftragte begrüßt die KMK-Erklärungen und Beschlüsse und betont die Notwendigkeit einer regelmäßigen Evaluation und verbindlichen Zielsetzung, um die weitere Umsetzung dieser wichtigen Punkte zu gewährleisten.

Die Lehrplanstudie Migration und Integration des Mercator Forums Migration und Demokratie, die im Auftrag der Beauftragten verfasst wurde, stellte fest, dass die Themen Migration und Integration in die Lehrpläne deutscher Schulen Eingang gefunden haben. Die Realität der deutschen Einwanderungsgesellschaft spiegeln sie jedoch noch nicht angemessen wider. So meldeten einige Interviewte aus der Lehrkräfte-Fortbildung, dass insbesondere „intersektionale“ Themen sowie eine fächerunabhängige rassismuskritische Bildung für die Lehrkräfte in die Ausbildung integriert werden sollten.[102] Schulen müssen stärker dabei unterstützt werden, rassismus- und diskriminierungskritische Bildung umzusetzen. Lehrmaterialien zu Migration und diversitätssensibler Bildung können wichtige Unterstützung mit Blick auf eine wertschätzende Schulkultur und Unterrichtsgestaltung bieten.

Neben Schulen werden auch Kindertagesstätten zunehmend zu Orten, an denen sich die vielfältige Gesellschaft demografisch widerspiegelt und in deren Kontexten es auch zu Formen von institutionellem Rassismus kommen kann.[103] Das Projekt „KiDs – Kinder vor Diskriminierung schützen!“ bietet bei Diskriminierungsfällen in Berlin Beratung und Begleitung an. KiDs berät zu allen Lebensbereichen, in denen Kinder (im Alter von 0 bis 12 Jahren) von Diskriminierungen betroffen sein können. Hierzu zählen zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, der schulische Bereich wie auch Ämter und Behörden. Das Angebot richtet sich an Kinder und an Erwachsene, ist kostenfrei und kann in verschiedenen Sprachen erfolgen. Das Projekt berät im Rahmen des horizontalen Ansatzes hinsichtlich Diskriminierungserfahrungen aufgrund aller Diskriminierungsdimensionen und mehrdimensionaler Diskriminierung. Dabei ist die Perspektive der Ratsuchenden der Ausgangspunkt der Beratung und Intervention. Gesellschaftliche Machtverhältnisse und Ungleichheitsstrukturen werden hier ebenfalls berücksichtigt.[104] Damit Diskriminierung jeglicher Art sowohl beim Zugang zu den Einrichtungen als auch in der Kindertagesbetreuung vermieden wird, ist eine bewusste Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus schon im Bereich der frühkindlichen Bildung sinnvoll und notwendig.

4.3. Hochschulbereich

Hochschulen in Deutschland verstehen sich per se als weltoffene Orte, die Meinungsvielfalt und internationalen Austausch zur Grundlage haben.[105] Umso wichtiger ist es, Rassismus auch dort frühzeitig zu erkennen und konsequent dagegen vorzugehen. Inzwischen beginnen erste Hochschulen damit, das Thema Rassismus an Hochschulen explizit zu adressieren und damit zusammenhängende institutionelle Maßnahmen zu ergreifen. So wurde

[101] Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009 i. d. F. vom 11.10.2018). Online unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2018/Beschluss_Demokratieerziehung.pdf; aufgerufen am 06.12.2022; und Menschenrechtsbildung in der Schule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 04.12.1980 i.d.F. vom 11.10.2018). Online unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2018/Beschluss_Menschenrechtserziehung.pdf; aufgerufen am 25.11.2022.

[102] Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): Lehrplanstudie Migration und Integration, Berlin 2021, S. 74. Online unter: https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1872554/1880068/ce14c357416b8c410d5df58050a52c3d/lehrplanstudie-data.pdf?download=1; aufgerufen am 02.08.2022.

[103] Vgl. Bostancı, Seyran/Biel, Christina/Neuhauser, Bastian: „Ich habe lange gekämpft, aber dann sind wir doch gewechselt.“ Eine explorativ-qualitative Pilotstudie zum Umgang mit institutionellem Rassismus in Berliner Kitas. NaDiRa Working Papers 1: Forschungsergebnisse aus Kurzstudien des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa), Berlin 2022.

[104] KiDs ist ein Projekt der Fachstelle Kinderwelten für Vorurteilsbewusste Bildung und Erziehung am Institut für den Situationsansatz (ISTA) und wird aus Mitteln der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung sowie der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie in Berlin finanziert. Online unter: https://kids.kinderwelten.net/de/Beratung%20gegen%20Diskriminierung; aufgerufen am 09.11.2022.

[105] Vgl. Erklärung der Hochschulenrektorenkonferenz (HRK). Online unter: https://www.hrk.de/weltoffene-hochschulen; aufgerufen am 24.06.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

an der Universität Köln im März 2022 beispielsweise die Stelle einer Beauftragten für Rassismuskritik eingerichtet.[106] Insgesamt gibt es wenig Forschung über Rassismus im Hochschlkontext. Vorliegende empirische Studien beziehen sich vor allem auf Internationalisierung, Vielfalt und Diversität an Hochschulen.[107]

Konkrete Vorschläge zur Identifizierung von und zum Umgang mit Diskriminierung an Hochschulen hat die ADS mit der Broschüre „Bausteine für einen systematischen Diskriminierungsschutz an Hochschulen“ entwickelt. Darin werden sechs Bausteine formuliert und mit Beispielen von Praxismaßnahmen veranschaulicht, wie Diskriminierungsschutz an Hochschulen umgesetzt werden kann.[108] Zu den sechs Bausteinen zählen: 1) Identifikation von Diskriminierungsrisiken, Umfragen und Monitoring, 2) Vernetzung und Internationalisierung, 3) Sensibilisierung, Empowerment und Öffentlichkeitsarbeit, 4) Antidiskriminierungs-, Erst- und Verweisberatung, 5) Einrichtung von Beschwerdestellen und 6) Positive Maßnahmen. Die Bausteine sollen auf alle im AGG genannten Merkmale angewandt werden; sie sind nicht auf Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft begrenzt.

Wünschenswert wären vor allem repräsentative (Wiederholungs-)Studien zu Rassismuserfahrungen an Hochschulen. Zu beachten bleibt, dass der Schutz des AGG für Studierende grundsätzlich nicht gilt.

4.4. Ausbildung und Arbeitsleben

Ausbildung und Arbeit sind Grundpfeiler gesellschaftlicher Teilhabe. Dort muss es gleichberechtigte Chancen für alle Menschen in Deutschland geben, egal welcher sozialen oder geografischen Herkunft, welchen Geschlechts oder Alters.

Eine Diskriminierung aufgrund von Herkunft oder Religion darf keinen Platz haben, sie ist dennoch für viele Menschen Realität, ob bei der Bewerbung um Ausbildungsplätze oder Jobs, im Arbeitsalltag oder bei Beförderungen. Dabei unterscheidet sich das Ausmaß nach Berufsbereich, Religionszugehörigkeit oder zugeschriebenem Herkunftsland und ausgeschriebener Position und ist zudem oftmals mit anderen Diskriminierungsmerkmalen wie Alter oder Geschlecht verschränkt.[109]

Im Bereich der Ausbildung, zum Beispiel bei der Auswahl von sich bewerbenden Personen, finden vor allem Diskriminierungen anhand der Herkunft statt. Etwa aufgrund einer (zugeschriebenen) Herkunft aus Nahost und Nordafrika (MENA-Region) oder der Türkei.[110] Im Arbeitsleben besonders stark von Diskriminierung betroffen sind Musliminnen, die ein Kopftuch tragen. Alarmierend sind hier die Ergebnisse einer Studie der Ökonomin Doris Weichselbaumer. Im Rahmen der Studie wurden 1.500 fiktive Bewerbungen an Unternehmen verschickt. Kopftuchtragende Frauen mit türkisch gelesenem Namen mussten sich viereinhalbmal so oft bewerben wie gleich qualifizierte Frauen mit typisch deutschem Namen und ohne Kopftuch, damit sie zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden. Bei höherqualifizierten Stellen mussten sie sich sogar knapp acht Mal so oft bewerben.[111] Ebenso belegen weitere Studien, zum Beispiel des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), dass Menschen muslimischen Glaubens und Schwarze Menschen ein deutlich höheres Diskriminierungsrisiko haben und bei der Bewerbung um einen Arbeitsplatz signifikant benachteiligt werden.[112]

Auch in der öffentlichen Arbeitsvermittlung können Diskriminierungsrisiken für Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte bestehen, zum Beispiel bei der Ablehnung eines Gutscheins für eine Weiterbildung im Jobcenter oder der Arbeitsagentur. Mitunter kann hinter solchen ablehnenden Entscheidungen auch eine negative

---

106 Vgl. https://vielfalt.uni-koeln.de/rassismuskritik/beauftragte-fuer-rassismuskritik; aufgerufen am 06.12.2022.

107 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Zugangstor Hochschule. Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen, Berlin 2015. Online unter: https://www.svr-migration.de/publikationen/zugangstor-hochschule/; aufgerufen am 24.06.2022; Zeitschrift für Hochschulentwicklung Jg. 15/Nr. 3: Diversität an Hochschulen – Chancen und Herausforderungen auf dem Weg zu exzellenten und inklusiven Hochschulen, Graz 2020; Feuser, Florian/Ramos Méndez-Sahlender, Carmen/Stroh, Christiane (Hrsg.): Diversität an Hochschulen. Unterschiedlichkeit als Herausforderung und Chance. Bielefeld 2019.

108 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.): Bausteine für einen systematischen Diskriminierungsschutz an Hochschulen, Berlin 2020. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/lebensbereiche/bildungsbereiche/hochschule/hochschule.html; aufgerufen am 27.06.2022.

109 Vgl. Wegschaider, Klaudia: Arbeiten. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faktensammlung Diskriminierung. Kontext Einwanderungsgesellschaft, Gütersloh 2018, S. 58 f.

110 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung, Berlin 2017.

111 Vgl. Weichselbaumer, Doris: Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves, IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2016. Online unter: https://docs.iza.org/dp10217.pdf; aufgerufen am 30.09.2022.

112 Vgl. Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl. Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung, Discussion Paper SP VI 2018-104, Berlin 2018.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erfolgsprognose stehen, die sich nur auf äußerlich erkennbare Merkmale wie zum Beispiel das Alter, die ethnische Herkunft oder eine Behinderung stützt.[113]

Einen Überblick zu Studien über die verschiedenen Ausprägungen von Rassismus auf dem Arbeitsmarkt enthält die „Faktensammlung Diskriminierung“ der Bertelsmann Stiftung.[114] Auf der Website der ADS ist ebenfalls ein breitgefächertes wissenschaftliches Informationsangebot abrufbar.

Rassismus kann nur durch ein aktives Gegenwirken bekämpft werden, auch am Ausbildungs- und Arbeitsplatz. Daher spielen bei der Bekämpfung von Rassismus Unternehmen, aber auch Gewerkschaften, eine zentrale Rolle. Die Beauftragte ist dankbar, dass sich die Sozialpartnerinnen und -partner dafür engagieren. So setzen beispielsweise arbeitnehmer- und arbeitgebernahe Träger die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderte Initiative für betriebliche Demokratiekompetenz um.[115] Diese zielt darauf ab, Demokratie in der Arbeitswelt zu stärken, Rassismus und Verschwörungserzählungen entgegenzutreten und in diesem Zusammenhang Angebote für Belegschaften, Betriebe und Berufsschulen zu entwickeln. Das BMAS begleitet das Programm gemeinsam mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Das gewerkschaftliche Engagement gegen rassistische Diskriminierung kann auf eine lange Historie zurückblicken. Bereits in den 1980er Jahren wurde die Initiative „Mach meinen Kumpel nicht an!“ ins Leben gerufen.[116]

Wichtige Hebel, um die Sensibilität für mögliche Diskriminierung auch innerhalb von Belegschaften zu fördern, sind neben einem Verhaltenskodex auch Weiterbildungsmaßnahmen. Solche Angebote wünschen sich rund 39 Prozent der Beschäftigten.[117] Umfrageergebnisse einer Studie der Organisationen „Gesicht zeigen!“, „Ernst & Young“ sowie „Civey“ kamen zu dem Schluss, dass 27 Prozent der Beschäftigten sagten, dass es in ihrem Unternehmen keine Ansprechpartnerinnen und -partner im Falle rassistischer Vorfälle gebe. Weitere 27 Prozent wussten nicht, ob jemand verfügbar sei. Betroffene von Rassismus wünschten neben der Unterstützung durch den Betriebs- oder Personalrat (37 Prozent) auch Beschwerdestellen (29 Prozent) oder psychologische Hilfe (20 Prozent). Strukturelle Anpassungen in den Unternehmen entsprechend diesen Wünschen bieten neben dem Aufdecken und Sanktionieren von Vorfällen auch Hilfe für Betroffene. Zudem profitieren Unternehmen selbst, wenn sie ein modernes, offenes und inklusives Betriebsklima schaffen. Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung (57 Prozent) wünscht, dass deutsche Unternehmen in der Öffentlichkeit stärker Haltung gegen Rassismus zeigen. Gleichzeitig sind 57 Prozent der Beschäftigten der Auffassung, dass sich rechtsextreme Vorkommnisse negativ auf den Wirtschaftsstandort auswirken können.[118]

Auch die Fachkommission Integrationsfähigkeit betont, dass die Diskriminierung am Arbeitsmarkt nicht nur negative Auswirkungen für die Betroffenen hat, „sondern für die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt, weil sie das Einkommensniveau verringert, die Ungleichverteilung von Beschäftigungschancen und Einkommen erhöht, die Arbeitsmotivation und Arbeitsproduktion der betroffenen Gruppen senkt und Segregation fördert.“[119]

Die Beauftragte begrüßt, dass sich viele Initiativen von arbeitnehmer- und arbeitgebernahen Organisationen auf den Weg gemacht haben, um gegen Rassismus und für gleichberechtigte Chancen am Arbeitsmarkt zu wirken.

Der Verein „Charta der Vielfalt e. V.“, für den Bundeskanzler Olaf Scholz die Schirmherrschaft übernommen hat, führt ein von der Beauftragten kofinanziertes Projekt durch, das Schulungsformate und Tools zur Kompetenzstärkung von Arbeitnehmenden erstellt. Ziel ist es, einen respektvollen und kollegialen Umgang im Berufsleben zu fördern.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[113] Vgl. Brussig, Martin u. a.: Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Berlin 2017.
[114] Bertelsmann Stiftung: Faktensammlung Diskriminierung. Kontext Einwanderungsgesellschaft, Gütersloh 2018. Online unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/faktensammlung-diskriminierung-2018.
[115] Vgl. https://betriebliche-demokratiekompetenz.de/ueber-uns/; aufgerufen am 07.10.2022.
[116] Vgl. https://www.gelbehand.de/ueber-uns; aufgerufen am 07.10.2022.
[117] Vgl. Gesicht zeigen!, EY, Civey: Rassismus im Kontext von Wirtschaft und Arbeit. Bestandsaufnahme und Handlungsoptionen, o. Ort 2020.
[118] Ebd.
[119] Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin 2020, S. 163.

4.5. Öffentliche Verwaltung

Wie die Fachkommission Integrationsfähigkeit festgestellt hat, sind Repräsentationslücken in den Institutionen, die das Gemeinwesen symbolisieren und vertreten, in Demokratien ein gesamtgesellschaftliches Problem.[120] Welchen Anteil rassistische Diskriminierung daran hat, dass die gesellschaftliche Vielfalt zum Beispiel in staatlichen Institutionen nicht ausreichend repräsentiert ist, lässt sich anhand der bestehenden Datenlage nicht beantworten. Die Befunde aus den repräsentativen Beschäftigtenbefragungen in der Bundesverwaltung (Diversität und Chancengleichheit Survey) geben Aufschluss über den Stand der interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in der Bundesverwaltung mit einem durchschnittlichen Anteil von 12 Prozent (gegenüber 26 Prozent in der Gesamtbevölkerung, Stand zum Zeitpunkt der Erhebung 2019) deutlich unterrepräsentiert. Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind zudem seltener in höheren Laufbahngruppen tätig und häufiger überqualifiziert beschäftigt. Die empirischen Ergebnisse belegen schlechtere Karrierechancen. Nachteile bestehen nicht nur bei der beruflichen Platzierung zu Einstellungsbeginn, sondern auch im Verlauf der weiteren Erwerbstätigkeit in der Bundesverwaltung, zum Beispiel bei Verbeamtungen, Beförderungen oder der Besetzung von Führungspositionen.[121]

Aktuell setzt sich beispielsweise das Projekt „Diversität in der Bundesverwaltung am Beispiel des BMFSFJ“ mit Fragen von Diversität, Diskriminierung und der Beschäftigtenstruktur auseinander. Das Projekt stellt eine Kooperation zwischen dem DeZIM und Citizens For Europe gUG (CFE) dar und wird als Maßnahme Nr. 66 des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus (vgl. Kapitel 5.3) durch das BMFSFJ gefördert. So werden unter anderem die Hürden und strukturellen Zugangsbeschränkungen für Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte sowie Menschen mit anderen diskriminierungsrelevanten Dimensionen anhand des Beispiels BMFSFJ untersucht, die den Zugang wie auch den Verbleib im öffentlichen Dienst systematisch erschweren.[122] Der Bericht der Fachkommission Integrationsfähigkeit empfiehlt, dass der öffentliche Sektor hier hinsichtlich Diversität Vorbild sein sollte.[123]

Um (rassistische) Diskriminierung zu bekämpfen, bedarf es Diversitätsförder- und Antidiskriminierungsmaßnahmen (positive Maßnahmen). Damit sind konkrete Maßnahmen gemeint, die rechtlich zulässig ergriffen werden können, um benachteiligte Gruppen zu fördern und bestehende Nachteile (zum Beispiel schlechtere Beschäftigungs- und Beförderungschancen) auszugleichen. Dazu zählen die ausdrückliche Aufforderung zur Bewerbung, anonymisierte Bewerbungsverfahren oder spezifische Eignungskriterien, wie zum Beispiel Sprachkenntnisse oder interkulturelle Kompetenz, die als nicht-konstitutive Merkmale („wünschenswert“/„erwünscht“) im Anforderungsprofil angegeben werden, sofern diese erforderlich sind, um die Aufgaben aus der ausgeschriebenen Stelle zu erfüllen. Die Bundesregierung erarbeitet gemäß Koalitionsvertrag in dieser Legislaturperiode eine ganzheitliche Diversity-Strategie mit konkreten Fördermaßnahmen, Zielvorgaben und Maßnahmen für einen Kulturwandel in der Bundesverwaltung und Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Diese Maßnahmen sollen umfassend dazu beitragen, diversitätssensible Organisationsstrukturen zu schaffen und die Repräsentanz auch von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte zu erhöhen. Sie haben positive Konsequenzen auf das berufliche Wohlbefinden und können struktureller Diskriminierung entgegenwirken.

Mehr Repräsentanz und Teilhabe soll auch das im Koalitionsvertrag zur 20. Legislaturperiode vereinbarte Bundespartizipationsgesetz befördern (vgl. Kapitel 5.8). Beide Vorhaben – ganzheitliche Diversity-Strategie und Bundespartizipationsgesetz – sind für die Beauftragte wichtige Anliegen, die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit vorantreibt.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

---

120 Ebd, S. 166.

121 Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/ Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Kulturelle Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung. Ergebnisse der ersten gemeinsamen Beschäftigtenbefragung der Behörden und Einrichtungen im öffentlichen Dienst des Bundes, Ostbevern 2020. Online unter: https://www.bib.bund.de/Publikation/2020/pdf/Kulturelle-Diversitaet-und-Chancengleichheit-in-der-Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=EDF6BAD60E3F38931E93F03340E5E017.intranet262?__blob=publicationFile&v=2; aufgerufen am 06.12.2022.

122 Vgl. https://www.dezim-institut.de/projekte/projekt-detail/diversitaet-in-der-bundesverwaltung-dibu-2-20/; aufgerufen am 29.09.2022.

123 Vgl. Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, Berlin 2020, S. 166 f.

4.6. Repräsentanz in der Politik

Eine starke Demokratie lebt von starken Teilhabemöglichkeiten aller Menschen, die in einem Land leben. Doch Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte, die derzeit gut 27 Prozent der Bevölkerung Deutschlands ausmachen, sind in der Politik bislang noch deutlich unterrepräsentiert.[124] Im Bundestag zum Beispiel haben in der 20. Legislaturperiode nur 11,3 Prozent der Abgeordneten eine (familiäre) Einwanderungsgeschichte.[125] Gleichzeitig leiden solche Politikerinnen und Politiker in besonderem Maß unter Angriffen sowie Hasskriminalität, die online und offline stattfinden.[126]

Straftaten gegen Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger werden seit Januar 2019 zentral in der PMK-Statistik erfasst und verzeichnen seitdem eine stetige Zunahme. So stieg die Anzahl dieser Straftaten zwischen 2019 und 2021 um 205,75 Prozent an (2019: 818 Straftaten; 2021: 2.501 Straftaten).[127] Einen traurigen Höhepunkt bildet der Mord an dem Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke im Juni 2019 (vgl. Einleitung). Obwohl auch Politikerinnen und Politiker ohne (familiäre) Einwanderungsgeschichte unter Anfeindungen und Hassrede leiden, wie zum Beispiel der Fall der Politikerin Renate Künast zeigt[128], sind Personen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte in besonderem Maße davon betroffen. Häufig sind gegen sie gerichtete Straftaten, Hass und Anfeindungen rassistisch motiviert. Sie sind gegenüber Frauen oftmals mit sexistischen Anfeindungen kombiniert. Es gibt mehrere prominente Beispiele, die dies belegen: So zog der aus Syrien geflüchtete Jurist Tareq Alaows, der als Direktkandidat von Bündnis 90/Die Grünen in Nordrhein-Westfalen für die Bundestagswahl aufgestellt worden war, seine Kandidatur im März 2021 zurück, nachdem es anonyme Morddrohungen gegen ihn und seine Familie gegeben hatte. Ein weiteres Beispiel ist der Bundestagsabgeordnete Dr. Karamba Diaby, auf dessen Wahlkreisbüro im Jahr 2020 Schüsse abgegeben wurden.[129] Oftmals finden die Attacken und Anfeindungen aber nicht physisch statt, sondern online. Belit Onay, der im Jahr 2019 als erster Deutscher mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte zum Oberbürgermeister von Hannover gewählt wurde, berichtete davon, dass am Morgen nach seinem Wahlsieg Hasskommentare im Sekundentakt auf seinen Social-Media-Kanälen eingegangen seien.[130] Auch die Kommunalpolitikerin Gollaleh Ahmadi berichtet davon, dass sie digitaler Gewalt, häufig in Form von rassistisch-sexistischen Anfeindungen, ausgesetzt sei.[131]

Um Rassismus in der Politik zu bekämpfen und politische Teilhaberechte von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte zu stärken, müssen Zugangshindernisse in die Politik identifiziert und abgebaut werden. Zudem müssen die Handlungsfähigkeiten und die Resilienz von Politikerinnen und Politikern mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte im Umgang mit Hass, Hetze und Rassismus gestärkt werden. Dem wird die Beauftragte sich in dieser Legislaturperiode widmen (vgl. Kapitel 6).

4.7. Gesundheit

Der Schutz und der Erhalt der eigenen Gesundheit ist ein hohes Gut, dem das Gesundheitswesen dient. Wechselseitiges Verstehen und Verständnis, Gesundheitskompetenz und ein rassismus- und diskriminierungsfreier Zugang stärken das Vertrauen in die medizinische und pflegerische Versorgung, verbessern Kommunikation und Mitwirkung und tragen maßgeblich zu einer guten Gesundheitsversorgung bei.

---

[124] Laut dem Statistischen Bundesamt hatten im Jahr 2021 53 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (knapp 11,8 Millionen Menschen) die deutsche Staatsangehörigkeit. Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_162_125.html; aufgerufen am 08.11.2022.

[125] Vgl. Mediendienst Integration: Politische Teilhabe. Online unter: https://mediendienst-integration.de/integration/politik.html; aufgerufen am 21.06.2022.

[126] Ebd.

[127] Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2021 – Bundesweite Fallzahlen, S. 16; Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundeskriminalamt: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020 – Bundesweite Fallzahlen, S. 12.

[128] Vgl. „Künast setzt sich im Streit mit Hassposts durch“. Online unter: https://www.sueddeutsche.de/politik/hass-und-hetze-renate-kuenast-bundesverfassungsgericht-facebook-1.5520400; aufgerufen am 22.06.2022.

[129] Vgl. „Schüsse auf das Büro des SPD-Politikers Karamba Diaby“. Online unter: https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-01/karamba-diaby-halle-buero-spd-politiker-schuesse?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F; aufgerufen am 22.06.2022.

[130] Vgl. „Was im Netz passiert, hat nichts mit politischem Diskurs zu tun“. Online unter: https://www.stark-im-amt.de/magazin/was-im-netz-passiert-hat-mit-politischem-diskurs-nichts-zu-tun/; aufgerufen am 21.06.2022.

[131] Vgl. „Stärke! Wir sprechen mit Gollaleh Ahmadi“. Online unter: https://www.stark-im-amt.de/magazin/was-im-netz-passiert-hat-mit-politischem-diskurs-nichts-zu-tun/; aufgerufen am 22.06.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dennoch gibt es in Deutschland Unterschiede beim Zugang zu Gesundheitsleistungen, die sich auch an der Differenzlinie Aufenthaltsstatus festmachen lassen. Hilfebedürftige Personen, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) unterfallen, erhalten während der ersten 18 Monate ihres Aufenthalts im Bundesgebiet lediglich Gesundheitsleistungen, welche die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung, einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandsmitteln sowie sonstige zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen umfassen. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist. Bestimmte Vorsorgeleistungen, Schutzimpfungen sowie Gesundheitsleistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt werden hingegen gewährt.

Dennoch bestehen rechtliche Zugangsbeschränkungen sowie faktische Barrieren insbesondere beim Zugang Geflüchteter zu umfassenden Gesundheitsleistungen. In sieben Ländern (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) erfolgt die Gesundheitsversorgung nach dem AsylbLG während der ersten 18 Monate in der Regel über die zuvor einzuschaltenden Leistungsbehörden. Das führt dazu, dass der unmittelbare Zugang zu ärztlichem Fachpersonal aufgrund der vielfach erforderlichen Krankenscheine zur Kostenübernahme davon abhängig ist, dass medizinisch nicht versiertes Personal (beispielsweise Sozialämter) darüber entscheidet, ob die ärztliche Behandlung erforderlich ist und beim Gang zum Arzt entstehende Kosten übernommen werden. Neun Länder (Bremen, Hamburg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen) machen bereits in den ersten 18 Monaten von der Möglichkeit zur auftragsweisen Betreuung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG durch die gesetzlichen Krankenkassen nach § 264 Absatz 1 SGB V Gebrauch. Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG erhalten damit einen deutlich erleichterten Zugang zum Gesundheitssystem durch Ausstellung einer elektronischen Gesundheitskarte (eGK). Die Beauftragte unterstützt mit Nachdruck die bundesweite Implementierung einer solchen elektronischen Gesundheitskarte für Asylsuchende. Ein gesundheitsbedingter Mehrbedarf aufgrund chronischer Erkrankungen oder etwa Hörhilfen, Brillen oder Ähnliches ist rechtlich zudem lediglich als Ermessensleistung ausgestaltet, selbst wenn eine Leistung im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist (§ 6 Absatz 1 AsylbLG).

Ebenfalls eingeschränkt ist die Gesundheitsversorgung von ausländischen Staatsangehörigen, die keine Versicherungsleistungen erhalten, da sie entweder keinen Aufenthaltstitel oder einen ungeklärten Versicherungsstatus haben.[132] In Deutschland leben geschätzt zwischen 61.000 (offizielle Erhebung Mikrozensus 2019) und mehrere hunderttausend Personen ohne Krankenversicherung. Expertinnen und Experten zufolge liegt hier eine hohe Dunkelziffer vor, denn nicht registrierte Migrantinnen und Migranten sowie Wohnungslose bleiben teilweise unberücksichtigt.[133] Für Menschen ohne Krankenversicherung bieten hier Clearingstellen in verschiedenen Ländern Unterstützung an. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Handlungsoptionen unterscheiden sich die jeweiligen Anlaufstellen und ermöglichen je nach Konzept neben der Beratung auch eine Vermittlung in medizinische Behandlung und falls möglich eine Finanzierung der Behandlungskosten. Damit erfüllen sie eine wichtige Lotsenfunktion und unterstützen Menschen ohne Krankenversicherung, einen Zugang zur gesundheitlichen Regelversorgung zu erhalten.

Im Kontext von Rassismus- und Diskriminierungserfahrungen wird unter anderem die sogenannte Übermittlungspflicht kritisch diskutiert. Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen entstehen auf Ersuchen der Ausländerbehörde (§ 87 Absatz 1 AufenthG) sowie bei Bekanntwerden bestimmter gesetzlich festgelegter Umstände (§ 87 Absatz 2 AufenthG), etwa bei Verstoß gegen die räumliche Beschränkung. Diese sogenannte Spontanübermittlungspflicht entsteht aber nicht immer, wenn eine öffentliche Stelle von solchen Umständen Kenntnis hat, sondern nur, wenn die Kenntnis im Rahmen der konkreten Aufgabenerfüllung erlangt wurde. Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen müssen als einzige öffentliche Einrichtungen keine personenbezogenen Daten auf Ersuchen der Ausländerbehörde übermitteln. Ob letztendlich im Einzelfall personenbezogene Daten tatsächlich übermittelt werden dürfen oder nicht, hängt von einer komplexen juristischen Prüfung dazu ab, ob es für die jeweilige öffentliche Stelle überhaupt eine Übermittlungsbefugnis gibt oder ob vielleicht sogar Übermittlungssperren gelten. Letzteres ist insbesondere mit Blick auf von Ärztinnen und Ärzten sowie Krankenhäusern an die Sozialämter übermittelte Daten bei Kostenübernahme im Rahmen von Notversorgungen relevant.[134] Nicht zuletzt

[132] Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland, Berlin 2022, S. 138 ff. und Stellungnahme der Zentralen Kommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und ihren Grenzgebieten (Zentrale Ethikkommission) bei der Bundesärztekammer: Versorgung von nicht regulär krankenversicherten Patienten mit Migrationshintergrund. In: Deutsches Ärzteblatt, Jg. 110, Heft 18, 03.05.2013

[133] Vgl. Schriftliche Stellungnahme von Dr. Johanna Offe, Ärzte der Welt, vom 7. Januar 2021, Ausschussdrucksache 19(14)265(3), Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundetsages, S. 3 ff.

[134] Vgl. § 88 Absatz 2 AufenthG, Nummer 88.2.3. der Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aber wegen dieser komplexen Rechtslage ist es für Betroffene sehr schwer zu erkennen, ob eine Übermittlung stattfindet oder nicht. Dies führt dazu, dass sie dann aus Angst vor einer Abschiebung keine Behandlung beanspruchen. Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode sieht eine Überarbeitung der Meldepflicht vor, damit kranke Menschen ohne Papiere künftig nicht davon abgehalten werden, sich medizinisch behandeln zu lassen.

Anhand der Studien zum Stand der medizinischen Versorgung von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte lässt sich feststellen, dass es Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne sogenannten Migrationshintergrund bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen gibt.[135] Zu den möglichen Ursachen besteht noch Forschungsbedarf. Die ADS hat in ihrem Studienbericht zur Erhebung des Forschungsstandes zu Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz im Gesundheitswesen festgestellt, dass Diskriminierungsrisiken sowohl im Zugang als auch in der Inanspruchnahme (Diagnosestellung, Behandlung, Rehabilitation) der gesundheitlichen Versorgung bestehen können.[136] Diese lassen sich durch Studien zu der geringeren Inanspruchnahme bei Vorsorgeuntersuchungen, der schlechteren Zahngesundheit oder zur unterschiedlichen Inanspruchnahme von Rehabilitationsleistungen belegen, wobei Unterschiede nach Geschlecht und Zeitpunkt der Einwanderung bestehen. Deutschkenntnisse und der soziale Status sind ebenfalls relevante Einflussfaktoren. In Teilgruppen und in einzelnen Versorgungsbereichen ist daher eine durchschnittliche oder auch überdurchschnittliche Inanspruchnahme zu verzeichnen, und auch der subjektiv empfundene Gesundheitszustand ist zum Beispiel bei jüngeren Menschen mit Migrationshintergrund besser als bei Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund.[137] Aus Betroffenenbefragungen und eingegangenen Beratungsfällen in Antidiskriminierungsstellen berichtet die ADS von Fällen dokumentierter Diskriminierung im Gesundheitswesen aufgrund der ethnischen Herkunft und aus rassistischen Gründen. Die Fälle reichen von Stereotypisierungen und Beleidigungen bis hin zu Benachteiligungen bei Behandlungen sowie Verweigerungen von Leistungen der Gesundheitsversorgung, beispielsweise aufgrund unzureichender deutscher Sprachkenntnisse und zuletzt im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.[138]

Der Afrozensus hat als eine der wenigen Studien Rassismus- und Diskriminierungserfahrungen bei der gesundheitlichen Versorgung in Deutschland aufgenommen (vgl. Kapitel 3.3.1).[139] Von den Studienteilnehmerinnen und -teilnehmern gaben sechs von zehn Befragten (64,6 Prozent) an, in den letzten zwei Jahren im Bereich „Gesundheit und Pflege“ Diskriminierung erfahren zu haben, vor allem wegen ihrer Hautfarbe und aus „rassistischen Gründen“ bzw. aufgrund „ethnischer Herkunft“.

Im Rahmen des NaDiRa wird unter anderem der thematische Schwerpunkt Gesundheit und Gesundheitswesen beleuchtet.[140] Hier wird eine erste Datenauswertung im Jahr 2023 erwartet.

Insbesondere Kommunikationsbarrieren im sprachlich-kulturellen Bereich werden als institutionelle Diskriminierungsrisiken genannt. Bei geringen Deutschkenntnissen ist die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen ohne Sprachmittlung nicht oder nur erschwert möglich. Bereits bei Informationsmaßnahmen behindert Einsprachigkeit und alleinige Ausrichtung auf eine deutschsprachige Zielgruppe die Entwicklung der Gesundheitskompetenz bei Menschen mit Einwanderungsgeschichte. Die Beauftragte begrüßt daher mehrsprachige Informationsangebote,

[135] Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland, Berlin 2022. In der Studie werden die Begriffe „Menschen mit (familiären) Einwanderungsgeschichten“ und „Personen mit Migrationshintergrund“ synonym verwendet. Die Definition der Personen mit Migrationshintergrund orientiert sich am Mikrozensus: Alle Ausländerinnen und Ausländer, Eingebürgerten, (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler und Personen, die durch Adoption die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben, sowie die Kinder dieser vier Gruppen.

[136] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz im Gesundheitswesen – Wissensstand und Forschungsbedarf für die Antidiskriminierungsforschung. Berlin 2021, S. 19 ff. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/diskriminierungsmerkmale/behinderung-und-chronische-krankheiten/behinderung-und-chronische-krankheiten-node.html; aufgerufen am 06.12.2022.

[137] Vgl. 12. Bericht der Beauftragten, Kap. III. 1.2.3.

[138] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz im Gesundheitswesen – Wissensstand und Forschungsbedarf für die Antidiskriminierungsforschung, Berlin 2021, S. 18.

[139] Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi/Gyamerah, Daniel/Deniz, Yıldırım-Caliman: Afrozensus 2020: Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland, Berlin 2021, S. 134 ff.

[140] Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM): Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa), Berlin 2022, S. 2.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wie zum Beispiel das Webportal „Migration und Gesundheit“, die es Menschen mit eingeschränkten Deutschkenntnissen ermöglichen, sich mit dem Gesundheitswesen in Deutschland vertraut zu machen und Gesundheitskompetenz zu entwickeln.[141]

Rassismus- und Diskriminierungsrisiken im Gesundheitswesen können abgebaut werden. Die WHO empfiehlt zum Beispiel, dass Geflüchtete und Migrantinnen und Migranten unabhängig von ihrem Migrationsstatus oder ihrem Versicherungsschutz Zugang zur allgemeinen Gesundheitsversorgung haben.[142] In Deutschland wird dieser Anspruch für alle Personen, unabhängig von ihrer Herkunft oder ihrem Migrationsstatus mit Ausnahme von Schutzsuchenden mit einer Gesundheitsversorgung nach AsylbLG (s. o.) sowie Ausländerinnen bzw. Ausländer ohne Aufenthaltstitel (s. o.), erfüllt. Der diskriminierungsfreie Zugang kann unterstützt werden, indem für Schutzsuchende mit einer Gesundheitsversorgung nach AsylbLG eine elektronische Gesundheitskarte anstelle der Beantragung eines Behandlungsscheins bereitgestellt wird, wie es in mehreren Ländern bereits der Fall ist. Fachleute aus der Praxis sehen zudem vor allem in einer Vereinfachung und Erweiterung der Möglichkeiten, Sprachmittlung bei der medizinischen Behandlung einzusetzen, ein wichtiges Instrument zum Abbau von Zugangsbarrieren.[143] Hier wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, dass die Sprachmittlung mithilfe digitaler Anwendungen im Kontext notwendiger medizinischer Behandlungen Bestandteil des SGB V wird.

Rassismus und Diskriminierung wirken sich bei Betroffenen als Stressfaktoren aus und können sogar zu Traumatisierungen führen. Bislang wurde der Zusammenhang zwischen Rassismus- und Diskriminierungserfahrung und psychischer Gesundheit in Deutschland nur unzureichend erforscht. Deshalb ist der Ausbau der Forschung zu den Auswirkungen von Rassismus und Diskriminierung auf die Gesundheit von Betroffenen notwendig.[144] Forschung und Maßnahmen müssen dabei auch geschlechtssensibel sein. Eine diversitätssensible Gestaltung des Gesundheitswesens, von der Information über die Prävention bis zur medizinischen, pflegerischen und rehabilitativen Versorgung sowie in der Aus- und Fortbildung, fördert die gleichberechtigte Teilhabe auch von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte.

4.8. Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt ist einer der Lebensbereiche, in dem Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte am häufigsten aufgrund ihrer (zugeschriebenen) ethnischen Herkunft oder Religionszugehörigkeit diskriminiert werden. In einer repräsentativen Umfrage der ADS von 2020 gab jede bzw. jeder dritte Wohnungssuchende mit Migrationshintergrund, die oder der in den letzten zehn Jahren auf Wohnungssuche war, an, bereits rassistische Diskriminierungen erlebt zu haben.[145] Andere Umfragen unter Menschen mit Migrationshintergrund kommen gar zu dem Ergebnis, dass sich nahezu 70 Prozent der Wohnungssuchenden diskriminiert fühlen.[146]

Rassistische Diskriminierung am Wohnungsmarkt äußert sich sehr unterschiedlich. Wohnungssuchende bekommen keinen Termin zur Wohnungsbesichtigung, keine Wohnungszusage oder haben Immobilienanzeigen gelesen, die bestimmte Personengruppen von vornherein ausschließen. Betroffene berichten aber auch von Beleidigungen und Beschimpfungen während der Wohnungssuche.[147] Sich bewerbende Personen mit ausländisch klingendem Namen erhalten zudem seltener eine Antwort auf ihre Anfragen als Personen mit einem deutsch klingenden Namen – trotz eines vergleichbaren beruflichen Status.[148]

Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt kann es auch auf weiteren Ebenen geben, etwa im Rahmen von bestehenden Mietverhältnissen. So weisen Untersuchungen darauf hin, dass Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte öfter in schlechteren Wohnsituationen leben als die deutsche Mehrheitsbevölkerung. Gleich-

[141] Vgl. https://www.migration-gesundheit.bund.de/; aufgerufen am 06.12.2022. Hier werden zahlreiche bereits in mehreren Sprachfassungen vorhandene Broschüren und Informationsmaterialien, die u. a. über das Gesundheitswesen in Deutschland und die Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung informieren, gebündelt zur Verfügung gestellt.

[142] Vgl. Weltgesundheitsorganisation Regionalbüro für Europa, 29. Ausschuss, Mai 2022, EUR/SC29(3)/8 v. 3. Juni 2022: Gesundheit von Flüchtlingen und Migranten in der Europäischen Region der WHO, S. 7.

[143] Vgl. u. a. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Sprachmittlung – Voraussetzung für die Inanspruchnahme sozialer und gesundheitlicher Leistungen, Berlin, 04.06.2020.

[144] Vgl. Bundesfachnetz Gesundheit und Rassismus. Online unter: https://www.gesundheit-und-rassismus.de; aufgerufen am 06.12.2022.

[145] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Berlin 2020, S. 7.

[146] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen, Berlin 2015, S. 27.

[147] Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Berlin 2020, S. 9.

[148] Vgl. https://mediendienst-integration.de/desintegration/diskriminierung.html#c277; aufgerufen am 28.09.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zeitig sind Wohnungsinhaberinnen und -inhaber mit ausländischen Wurzeln häufig von sogenannten Diskriminierungszuschlägen betroffen. Das bedeutet, dass sie beispielsweise eine höhere Miete für gleiche oder geringere Wohnqualität als Menschen ohne (familiäre) Einwanderungsgeschichte zahlen müssen.[149]

Ein zunehmendes Problem stellen die sogenannten Schattenmärkte dar, wenn Eingewanderte und Migrantinnen sowie Migranten ohne Papiere in überbelegten und heruntergewirtschafteten Immobilien unterkommen, was auch mit ausbeuterischen Mietverhältnissen einhergehen kann. Diese oftmals informellen Strukturen sind bislang wenig erforscht.

Auch Drittstaatsangehörige, die keinen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzen, haben es oft schwerer, eine Wohnung zu finden, als viele deutsche Staatsangehörige oder andere Ausländerinnen und Ausländer. Dies kann zum Beispiel an Wohnsitzauflagen oder der Wohnsitzregelung liegen, welche die Betroffenen in ihrer Möglichkeit der Wohnungssuche regional einschränken und damit eine gleichberechtigte Teilhabe am Wohnungsmarkt erschweren.

Herausforderungen können darüber hinaus ebenso entstehen, wenn potenzielle Vermieterinnen und Vermieter nicht von einem längeren Aufenthalt überzeugt sind, weil die Person über einen befristeten Aufenthaltstitel (beispielsweise humanitäre Aufenthaltserlaubnis) mit ggf. nur noch kurzer Geltungsdauer verfügt. Für Vermietende ohne Kenntnisse des Aufenthaltsgesetzes scheint dann oft unklar, ob der Aufenthalt (und damit das Mietverhältnis) eine Perspektive hat, auch wenn in vielen Fällen grundsätzlich ein gesetzlicher Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis besteht. Im Ergebnis ähnliche Probleme erzeugen mangelnde Informationen etwa durch sprachliche Barrieren oder Probleme bei der Beschaffung notwendiger Nachweise oder Dokumente. Auch bei der Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins bestehen immer wieder aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten, sodass auch Behörden zu strukturellen Hürden beitragen. Insbesondere geflüchtete Menschen sind dadurch gezwungen, über längere Zeiträume hinweg in prekären Wohnverhältnissen zu leben, die keinen Privatraum gewährleisten und die gesellschaftliche Teilhabe erschweren können (zum Beispiel in Gemeinschaftsunterkünften).

Rassistische Diskriminierungen können auch mittelbar entstehen, wenn Vermieterinnen und Vermieter den § 19 Absatz 3 AGG fehlinterpretieren. Demnach kann bei der Vermietung von Wohnraum eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig sein. Diese Regelung darf jedoch nicht zu einer Form der diskriminierenden Auswahl beitragen, die rassistisch ist, wie von dem UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung und ECRI kritisiert wird.[150] Die Vorschrift erlaubt vielmehr gezielte Maßnahmen zur Förderung bisher benachteiligter Gruppen auf dem Wohnungsmarkt und ermöglicht eine Ungleichbehandlung zugunsten dieser Gruppen, wenn dadurch bestehende Nachteile tatsächlicher oder struktureller Art verhindert oder ausgeglichen werden sollen. Rassistische Abwertungen und Ausgrenzungen am Wohnungsmarkt finden zudem auch dann statt, wenn beispielsweise in Politik und Medien auf stigmatisierende Weise das Bild von überforderten und sozial schwachen Nachbarschaften mit Stadtteilen gleichgesetzt wird, in denen viele Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte leben.

Bislang ist das Handlungsfeld der rassistischen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt kaum systematisch erforscht. Dies betrifft einerseits die Erhebung repräsentativer Daten zur Wohn- und Lebenssituation von Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte in Deutschland – insbesondere im Dunkelfeld der sogenannten Schattenmärkte, aber auch zu Mietkonflikten, die auch mit Diskriminierung und rassistischen Anfeindungen einhergehen können. Andererseits sollten Studien zum Vermietungsverhalten durchgeführt werden, die die Ausschlusskriterien, Vergabegrundlagen und Belegungsstrategien vor allem von privaten Vermieterinnen und Vermietern transparent machen. Die Fachkommission Integrationsfähigkeit empfiehlt in ihrem Bericht unter anderem regelmäßig bundesweite Testing-Studien (sogenanntes paired ethnic testing) durchzuführen, die Erkenntnisse darüber liefern, wo und in welchem Umfang rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt stattfindet.[151]

---

[149] Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Integration in Deutschland. Erster Bericht zum indikatorengestützten Integrationsmonitoring, erstellt durch: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Berlin 2021, S. 212 ff.

[150] Vgl. Vereinte Nationen – Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung. Ausschuss für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD): Schlussbemerkungen zum 19. bis 22. periodischen Bericht der Bundesrepublik Deutschland, 15.05.2015. Online unter: https://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Schlussbemerkungen-CERD-2015.pdf; aufgerufen am 15.11.2022.

[151] Vgl. Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Berlin 2020, S. 188 f.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vor allem private Vermieterinnen und Vermieter, aber auch kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, müssen stärker als bisher für diskriminierendes Verhalten sensibilisiert werden, um betreffende Praktiken frühzeitig zu erkennen und diesen begegnen zu können. Die von der ADS beauftragte Studie zu „Guter Praxis gegen Diskriminierung im Wohnungswesen“ wird hierzu weiteren Aufschluss liefern.[152] Nicht zuletzt sollten aus Sicht der Beauftragten lokale Antidiskriminierungsstellen gestärkt werden, damit von rassistischer Diskriminierung betroffene Wohnungssuchende wie auch Mieterinnen und Mieter Informationen, Hilfe und Unterstützung erhalten und der Schutz gegen rechtlich verbotene Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt verbessert wird.[153]

4.9. Sport

Sport fasziniert und verbindet Menschen über soziale, kulturelle und geographische Grenzen hinweg. Zugleich steht er für universelle Werte: Respekt, Fairplay, Toleranz, Teamgeist und Verlässlichkeit. Sportvereine in ganz Deutschland entfalten mit ihren Freizeit- und Bewegungsangeboten eine integrative Wirkung, ermöglichen Begegnungen zwischen Menschen jedweder Herkunft, bieten Orte für Gemeinschaft und Zusammenhalt. Die Sportvereine schaffen so Anlässe für Teilhabe, Integration und Zugehörigkeit. Aber diese Chancen ergeben sich nicht von alleine, sondern müssen erarbeitet, aktiviert und gefördert werden.

Wie in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen auch, ist das Thema Rassismus im Sport in den vergangenen Jahren stärker in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Immer wieder kommt es sowohl im Trainingsbetrieb als auch im Rahmen von offiziellen Wettkämpfen zu rassistischen Vorfällen, die zunehmend auch mediale Öffentlichkeit erlangen. In der jüngeren Vergangenheit sind exemplarisch Meldungen über rassistische Verhaltensweisen in Form von Beleidigungen und Anfeindungen im Profifußball zu nennen. Auch wenn darüber oftmals weniger berichtet wird als im Profisport, ist Rassismus im deutschen Amateur- und Jugendsport ebenfalls präsent.

Es gibt bislang kaum systematische Forschung zum Thema Diskriminierung und Rassismus im Sport. Untersuchungen dazu fanden und finden beim DeZIM statt. So untersucht ein Forschungsprojekt im Rahmen des Forschungsverbunds Diskriminierung und Rassismus (FoDiRa), der den NaDiRa flankiert, ob bzw. inwiefern es zu Benachteiligungen in der Besetzung von Spielpositionen und Führungsrollen in den Sportarten Fußball und Basketball kommt.[154] Die Ergebnisse werden Ende 2024 erwartet. Ein weiteres Forschungsprojekt des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Standort Leipzig, widmet sich derzeit im Rahmen der vom BMI beauftragten Studie „Institutionen und Rassismus“ (InRa) (vgl. Kapitel 4) der Frage, welche Probleme und Hindernisse bei der Etablierung und Umsetzung von Antirassismusprogrammen unter anderem in ausgewählten Sportverbänden in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und den USA existieren. Ziel ist es, auch im internationalen Vergleich Best- und Worst-Cases in Bezug auf die Bekämpfung von Rassismus zu identifizieren und zu beschreiben.[155] Die Ergebnisse werden ebenfalls für Ende 2024 erwartet.

Der organisierte Sport ist aufgerufen, sich aktiv gegen Rassismus im Sport zu stellen und Strukturen für die Prävention und Bekämpfung zu schaffen. Es ist darüber hinaus dringend geboten, dass sich neben den Sportvereinen und -verbänden auch die Gesellschaft insgesamt dieser Problematik stärker annimmt, klar Stellung bezieht und Rassismus im Sport entgegenwirkt. Die Beauftragte wird daher im Bereich Sport einen Förderschwerpunkt setzen (vgl. Kapitel 6).

---

[152] Vgl. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Sammlung_GutePraxis_Bsp_Wohn-Markt_lfd_Projekt.html; aufgerufen am 07.10.2022.

[153] In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen im September 2022 die Informationsbroschüre „Auf Wohnungssuche in Deutschland – Ein Ratgeber für Migrantinnen und Migranten“ veröffentlicht. Online unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/wohnen/auf-wohnungssuche-in-deutschland.pdf; aufgerufen am 06.12.2022. Mit dieser Zusammenstellung von wichtigen Informationen wird eingewanderten Menschen eine Hilfestellung geboten, um sich auf dem deutschen Wohnungsmarkt zurechtzufinden. Neben Informationen über die Wohnungssuche und mietrechtliche Rahmenbedingungen sind auch Informationen zum Wohngeld und zum sozialen Wohnungsbau enthalten. Außerdem beinhaltet die Broschüre Hinweise zu den Handlungsmöglichkeiten im Falle von Diskriminierung bei der Wohnungssuche.

[154] Das Forschungsprojekt stellt eine Kooperation des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) an der HU Berlin und des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück dar. Online unter: https://www.imis.uni-osnabrueck.de/dezim/fodira_forschungsverbund_diskriminierung_und_rassismus.html; aufgerufen am 06.12.2022.

[155] Vgl. https://www.fgz-risc.de/forschung/alle-forschungsprojekte/details/INRA_C03; aufgerufen am 06.12.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Maßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren den Kampf gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Hasskriminalität verstärkt. Mit verschiedenen Maßnahmen, Initiativen und Aktionsplänen sollen die Ursachen insbesondere von Rechtsextremismus und Rassismus besser erkannt und mit einem starken, freiheitlichen Staat im Schulterschluss mit der Zivilgesellschaft bekämpft werden. Die Maßnahmen der Bundesregierung werden geschlechtssensibel ausgestaltet. Gleichzeitig setzt sich die Bundesregierung mit ihren Maßnahmen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Demokratieförderung und die Extremismusprävention ein. Diesem Ziel dient auch die nationale Umsetzung verschiedener internationaler Empfehlungen.

Eine wichtige Grundlage der Maßnahmen der Bundesregierung ist hier der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, den die Europäische Kommission 2020 vorgelegt hat. Der EU-Aktionsplan enthält sowohl Maßnahmen für die Kommission als auch Forderungen an die Mitgliedstaaten der EU hinsichtlich der Umsetzung ihrer jeweiligen Gesetze gegen Rassismus und Diskriminierung.[156]

Der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025 sieht unter anderem folgende Maßnahmen vor:

– Verbesserte Durchsetzung des EU-Rechts – die Kommission wird über die Umsetzung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes Bericht erstatten und spätestens im Jahr 2022 etwaige Rechtsvorschriften vorlegen, die zur Behebung von Mängeln erforderlich sind, unter anderem auch zur Stärkung der Rolle und Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen.

– Engere Koordinierung – die Kommission wird eine Anti-Rassismus-Koordinatorin bzw. einen Anti-Rassismus-Koordinator ernennen und einen regelmäßigen Dialog mit den relevanten Akteuren aufnehmen.

– Faire Polizeiarbeit und fairer Schutz – mit Unterstützung von EU-Agenturen wie der Agentur für Grundrechte (FRA) und der Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) werden die Mitgliedstaaten ermutigt, ihre Anstrengungen zu intensivieren, um diskriminierenden Einstellungen in den Strafverfolgungsbehörden entgegenzuwirken und die Glaubwürdigkeit der Strafverfolgungsarbeit gegen hassmotivierte Straftaten zu erhöhen.

– Verstärkte Maßnahmen auf nationaler Ebene – die Mitgliedstaaten werden ermutigt, bis Ende 2022 nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus und „Rassendiskriminierung“ zu verabschieden.

Mit diesem Aktionsplan stellt die EU die Bekämpfung von Rassismus auf die höchste politische Ebene und setzt sich für eine verbesserte Zusammenarbeit der relevanten Akteure ein. Auf Europaratsebene prüft ECRI zudem die Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz in den Mitgliedstaaten des Europarates.

Am 17. März 2020 wurde der 6. ECRI-Bericht über die Lage in Deutschland zu den Themen Rassismus, Antisemitismus und andere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit vorgestellt, der zahlreiche Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen enthält.[157] Von den 15 konkreten Empfehlungen (siehe Anhang) wurden zwei als besonders dringlich hervorgehoben, deren Umsetzung im Jahr 2022 überprüft werden soll: Das betrifft zum einen den Aufbau eines „stimmigen Systems von Organisationen“ zur Unterstützung von Opfern von Diskriminierung durch die Einrichtung unabhängiger Antidiskriminierungsstellen in allen 16 Ländern. Zum anderen wird gefordert, eine Studie über Racial Profiling durch die Polizei in Bund und Ländern in Auftrag zu geben. ECRI konstatiert „starke Indizien für das Vorhandensein von ausgeprägtem Racial Profiling“ in der Arbeit der Polizeibehörden. Mit Stellungnahme vom 28. März 2022 hat die Bundesregierung zum Stand der Umsetzung dieser beiden Interimsempfehlungen gegenüber ECRI Bericht erstattet. Darin wurde unter anderem die Entwicklung in Bezug auf die Verbesserung der Unterstützung von Diskriminierungsopfern dargestellt und auf die Umsetzung auf Landes- und Kommunalebene eingegangen. ECRI hat am 20. September 2022 eine Einschätzung zur Stellungnahme der Bundesregierung zu diesen zwei Interimsempfehlungen veröffentlicht.[158] Demnach ist laut ECRI die Empfehlung 1 (bundesweites, einstimmiges System zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern) teilweise erfüllt und Empfehlung 2 (Studie zu Racial Profiling) nicht erfüllt. Die umfassende Prüfung zur Umsetzung aller Empfehlungen wird erst im Rahmen der nächsten Prüfungsrunde stattfinden.

[156] Vgl. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en; aufgerufen am 11.11.2022.

[157] Vgl. 6. ECRI-Bericht über Deutschland. Online unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/6_ECRI_Bericht_ueber_Deutschland.pdf; aufgerufen am 11.11.2022.

[158] Vgl. ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Germany. Subject to interim follow-up. Adopted on 29 June 2022. Published on 20 September 2022. Online unter: https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a807d2; aufgerufen am 11.11.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vor dem Hintergrund der „Weltkonferenz gegen Rassismus“ der Vereinten Nationen 2001 in Durban und dem im Jahr 2008 erstmals aufgelegten Nationalen Aktionsplan wurde der Nationale Aktionsplan gegen Rassismus (NAP-R) erweitert und im Jahr 2017 neu aufgelegt. Im Zentrum des NAP-R standen Positionen und Maßnahmen in den Handlungsfeldern Menschenrechtspolitik, Schutz vor Diskriminierung und Ahndung von Straftaten, Bildung und politische Bildung, gesellschaftliches und politisches Engagement für Demokratie und Gleichwertigkeit, Diversität im Arbeitsleben, Aus- und Fortbildung sowie Stärkung interkultureller und sozialer Kompetenz im Beruf, Rassismus und Hass im Internet sowie Forschung. Die Ausarbeitung des NAP-R der Bundesregierung erfolgte in ressortübergreifender Zusammenarbeit und in fachlicher Federführung des BMI und des BMFSFJ.

Die Länder und Kommunen leisten einen unverzichtbaren Teil der Arbeit gegen Rassismus und weitere Ideologien der Ungleichwertigkeit sowie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung. Dies bezeugen zum Beispiel Länderprogramme und kommunale Strategien, unter anderem in der Zuständigkeit für die Polizeiarbeit, die Strafverfolgung, die Bildung und Kultur, Fragen der Jugend- und Sozialarbeit und der Prävention. Ebenfalls engagieren sie sich gemeinsam mit dem Bund, unter anderem in der politischen Bildung. Um den vorhandenen Bedürfnissen und Problemen vor Ort begegnen zu können, war im Kontext des NAP-R die Rückkoppelung der Maßnahmen des Bundes mit den Ländern und Kommunen von entscheidender Bedeutung.

Ein ebenso wichtiger Bestandteil bei der Ausarbeitung des NAP-R war die Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Diese wurde im Zuge eines Konsultationsprozesses eingebunden. Im Rahmen eines partizipativen Formats wurden Anregungen, Erfahrungen und Ideen aus der Perspektive zivilgesellschaftlicher Initiativen aufgegriffen. Positionspapiere zahlreicher zivilgesellschaftlicher Initiativen und Nichtregierungsorganisationen flossen in die Erstellung des NAP-R ein.

Der NAP-R ist somit ein weiterer Schritt zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und steht in engem Zusammenhang zu der im Juli 2016 vorgelegten „Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“. Dabei ist der NAP-R nicht als statisches Programm zu verstehen, sondern – im Rahmen der föderalen Zuständigkeit – als eine Rahmensetzung seitens der Bundesregierung, offengehalten für weitere Diskurse. So ist im Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode festgehalten, den NAP-R weiterzuentwickeln bzw. neu aufzulegen. Dies wird die Beauftragte umsetzen (vgl. Kapitel 6).

5.1. Nationaler Aktionsplan Integration

Beim 10. Integrationsgipfel 2018 wurde die Fort- und Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) gestartet. Der NAP-I ist in fünf Phasen unterteilt („Integration vor der Zuwanderung“, „Erstintegration“, „Eingliederung“, „Zusammenwachsen“ sowie „Zusammenhalt stärken – Zukunft gestalten“). Die Bundesregierung widmete sich in Phase V mit dem Themenforum „Antidiskriminierung und Maßnahmen gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ erstmals im Rahmen des NAP-I gezielt der Frage, wie Diskriminierung, Rassismus und alle Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit nachhaltig bekämpft werden können. Die Federführung dieses Themenforums hatten das BMFSFJ sowie die ADS inne.

Den Auftakt des Themenforums bildete eine Veranstaltung im Juni 2019. Zu den Teilnehmenden gehörten unter anderem Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen (MOs), neuen deutschen organisationen (ndo), Selbstorganisationen (SO), weitere Akteure der Antidiskriminierungsarbeit und Vertreterinnen sowie Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurden Herausforderungen identifiziert sowie fünf Handlungsfelder ermittelt, die die Struktur der weiteren Arbeit im Themenforum vorgaben:

1. Sensibilisierung von Mehrheitsgesellschaft und Institutionen
2. Ausbau von Beratungsstrukturen und Beschwerdeverfahren
3. Förderung der Teilhabe und Chancengleichheit
4. Empowerment für Betroffene und Stärkung von MO, SO und ndo
5. Verbesserung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes

Entlang der fünf Handlungsfelder wurden in drei Konsultationsveranstaltungen Ziele und Handlungsempfehlungen herausgearbeitet sowie konkrete Vorhaben des Bundes entwickelt, die einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten sollen. Dazu gehören unter anderem zwei Forschungsprojekte, die der Frage nachgegangen sind, wie

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ein flächendeckender und bedarfsgerechter Ausbau der Antidiskriminierungsberatung in Deutschland sowie eine möglichst einheitliche Dokumentation von Diskriminierungsfällen nach dem AGG gelingen kann.[159]

5.2. Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität

In Folge der Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke im Juni 2019 und des Anschlags in Halle im Oktober 2019 hat die Bundesregierung ein „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“ beschlossen. Den legislativen Kern der Umsetzung des Maßnahmenpakets bildet das gleichnamige Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30. März 2021. Mit dem Ziel, Rechtsextremismus insbesondere im Internet besser bekämpfen zu können, sieht das Gesetz vor allem Änderungen im Straf- und Strafprozessrecht, des Netzwerkdurchsetzungs-, Telemedien-, Bundeskriminalamt- und Bundesmeldegesetzes vor: Anbieter der großen sozialen Netzwerke werden verpflichtet, bestimmte strafbare Inhalte an eine Zentralstelle des Bundeskriminalamts (BKA) zu melden, damit die Identifizierung bei Hasskriminalität im Internet verbessert und damit die Strafverfolgung ermöglicht wird. Ferner werden Auskunftsbefugnisse gegenüber den Telemediendiensten präzisiert, damit die dort vorhandenen Daten zu strafrechtlich relevanter Hasskriminalität herausverlangt werden können. Darüber hinaus erweitert und verschärft das Gesetz mehrere Vorschriften des StGB, darunter die Tatbestände der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten (§ 126 StGB), der Belohnung und Billigung von Straftaten (§ 140 StGB) sowie der Bedrohung (§ 241 StGB). Mit dem im Mai 2021 novellierten Jugendschutzgesetz wurden zudem kinder- und jugendmedienschutzspezifische Anbieterpflichten normiert: Über strukturelle Vorsorge (zum Beispiel durch sichere Voreinstellungen, Melde- und Hilfesysteme) soll auch rechtsextremistische/rassistische Kommunikation bzw. deren Wirkung auf Kinder und Jugendliche eingedämmt werden.

5.3. Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus

Im Lichte der in den letzten Jahren angestiegenen rechtsextremistischen Bedrohung und als Reaktion auf den Mord an Dr. Walter Lübcke sowie die Anschläge in Halle und Hanau hatte die Bundesregierung im März 2020 einen Kabinettausschuss zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus ins Leben gerufen.

Damit machte die Bundesregierung deutlich: Rassismus, Rechtsextremismus und Antisemitismus stehen in fundamentalem Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und einer offenen, pluralen und am Leitbild der Chancengerechtigkeit orientierten Gesellschaft. Die Bundesregierung rückte mit dem Kabinettausschuss den Erhalt und den Schutz einer wehrhaften Demokratie ins Zentrum ihres Handelns. Dabei verfolgte sie den Ansatz, dass ein starker Staat gemeinsam mit einer aktiven Zivilgesellschaft gegen extremistisches, antisemitisches und rassistisches Gedankengut kämpft.

Mitglieder des Kabinettausschusses waren auf Ebene der Bundesregierung: die Bundeskanzlerin, der Bundesinnenminister als beauftragter Vorsitzender, der Bundesfinanzminister, der Außenminister, die Bundesjustizministerin, die Verteidigungsministerin, die Bundesfamilienministerin, die Bundesforschungsministerin, der Chef des Bundeskanzleramtes, die Integrationsbeauftragte, die Kulturstaatsministerin und der Regierungssprecher. Als ständige Gäste waren der Antisemitismusbeauftragte, der Opferbeauftragte, der Ostbeauftragte und die Staatsministerin für Digitales beteiligt.

Am 12. Mai 2021 hat die Bundesregierung den Abschlussbericht des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus beschlossen. Darin enthalten ist auch der Maßnahmenkatalog des Kabinettausschusses, der am 2. Dezember 2020 durch das Bundeskabinett beschlossen wurde. Dieser enthält 89 Vorhaben.

Zu den Maßnahmen gehören unter anderem:

- verbesserte Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements für eine wehrhafte Demokratie
- mehr Unterstützung für Opfer und ihre Angehörigen
- mehr Prävention und politische Bildung
- Stärkung der Arbeit gegen Hass im Netz
- Forschung zu Rechtsextremismus und Rassismus

[159] Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/gut_beraten_flaechendeckende_antidiskrimberatung.html?nn=305458; aufgerufen am 06.12.2022; https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/mindeststandards_antidiskriminierungsberatung.html?nn=305458; aufgerufen am 06.12.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Ausbau der interkulturellen und diversitätsorientierten Öffnung des öffentlichen Dienstes (Diversitätsstrategie), zum Beispiel durch
  - Überprüfung von Auswahlverfahren für den öffentlichen Dienst
  - gezielte Kampagnen zur Gewinnung von mehr Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte für den öffentlichen Dienst
  - regelmäßige Erhebung zu Diversität/Diversitätsmaßnahmen im öffentlichen Dienst

Der Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 sieht vor, die in den Ressorts noch in Umsetzung befindlichen Maßnahmen des Kabinettausschusses in der aktuellen Legislaturperiode anzupassen und weiterzuentwickeln.

5.4. Bundesprogramm „Demokratie leben!“

Seit 2015 fördert das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ zivilgesellschaftliches Engagement für Demokratie und gegen jede Form des Extremismus auf kommunaler, Länder- und Bundesebene. Das Bundesprogramm befindet sich aktuell in der zweiten Förderperiode, die im Jahr 2024 enden wird. Es leistet einen wichtigen Beitrag im Bereich der Prävention von Rassismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, berücksichtigt dabei wichtige Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses und ist eingebettet in den Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus. Das Fördervolumen für das Bundesprogramm ist in den letzten Jahren auf derzeit 165,5 Millionen Euro (2022) angestiegen.

Über das Bundesprogramm werden auf kommunaler Ebene weit über 330 lokale Partnerschaften für Demokratie bei der Förderung zahlreicher Einzelmaßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung und Extremismusprävention unterstützt. Auf Landesebene werden in allen 16 Bundesländern Landes-Demokratiezentren gefördert, die Strategien der Förderung von Demokratie und Vielfalt sowie gegen Extremismus und Demokratiefeindlichkeit entwickeln und vernetzen. Sie koordinieren überdies ein breites Beratungsangebot aus mobiler Beratung, Opfer- und Betroffenenberatung sowie Distanzierungs- und Ausstiegsberatung. Daneben erfolgt auf Bundesebene die Förderung von verschiedenen Kompetenznetzwerken und -zentren in derzeit 14 Themenfeldern (unter anderem Antisemitismus, Rechtsextremismus, Hass im Netz, Islam- und Muslimfeindlichkeit, Antiziganismus, Anti-Schwarzer Rassismus). Darüber hinaus werden in rund 160 Modellprojekten in den Handlungsfeldern Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung und Extremismusprävention neue und innovative Ansätze erprobt. Weitere Bestandteile des Bundesprogramms sind Begleitprojekte, ein Innovationsfonds, Forschungsvorhaben sowie die wissenschaftlichen Begleitungen und die Programmevaluation.

5.5. Demokratiefördergesetz

Im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode wurde vereinbart, bis 2023 nach breiter Beteiligung ein Demokratiefördergesetz (DFördG) einzubringen. BMFSFJ und BMI haben als federführende Bundesressorts am 21. Februar 2022 ein Diskussionspapier zum geplanten DFördG veröffentlicht.[160] Von Ende Februar bis Anfang Mai 2022 wurde ein breites Beteiligungsverfahren mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wissenschaftlerinnen sowie Wissenschaftlern durchgeführt, damit alle, die sich täglich für Vielfalt und Demokratie einsetzen, bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs Stimme und Gehör finden. Die Bundesregierung hat am 14. Dezember 2022 den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Bundesministerium des Innern und für Heimat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (Demokratiefördergesetz) beschlossen. Ziel des Gesetzes ist die längerfristige, altersunabhängige und bedarfsgerechtere Förderung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung, auch jenseits von Modellprojekten, sofern sie von überregionaler Bedeutung sind und ein erhebliches Bundesinteresse besteht. Durch die Schaffung eines gesetzlichen Auftrags des Bundes zur Stärkung von Maßnahmen im Bereich der Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung soll insbesondere die wichtige zivilgesellschaftliche Arbeit mehr Planungssicherheit erhalten.

[160] Vgl. Diskussionspapier von BMFSFJ und BMI für ein Demokratiefördergesetz. Online unter: https://www.bmfsfj.de/resource/blob/193484/99d3b37fcb308ba06c5fab10aefd5405/diskussionspapier-demokratiefoerdergesetz-data.pdf; aufgerufen am 06.12.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5.6. „Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus“ – Strategie der Bundesregierung für eine starke, wehrhafte Demokratie und für eine offene und vielfältige Gesellschaft

Im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode (2021–2025) ist die Entwicklung einer Gesamtstrategie gegen Extremismus auf nationaler und europäischer Ebene aus Prävention, Deradikalisierung und effektiver Gefahrenabwehr sowie einer Strategie für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Demokratieförderung und Extremismusprävention vereinbart. Diese Strategien sollen zu einer Gesamtstrategie zusammengeführt werden. Die Gesamtstrategie wird sich insbesondere der Prävention, Deradikalisierung und effektiven Gefahrenabwehr, dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und der Stärkung der Demokratie widmen.

Unter Federführung des BMI führt die Bundesregierung in einem ressortübergreifenden Prozess die strategischen Ansätze im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Bedrohungen der Demokratie in einer Gesamtstrategie zusammen. Dafür wurde ein gemeinsamer Ausschuss auf Ebene der Staatssekretärinnen und -sekretäre eingerichtet. Ziel ist es, strategische Schwerpunkte unter Beteiligung von Ländern und Kommunen (zur Identifizierung von Schnittstellen und Kooperationserfordernissen) sowie von Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu entwickeln. Die Beauftragte hat die Federführung für die inhaltlichen Eckpunkte des Fachforums „Abbau von Rassismus, Antisemitismus, Antiziganismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ übernommen. Sie wird dabei insbesondere die Expertise der ADS, der Vertreterinnen und Vertreter von Ländern, Kommunen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft einbinden und eine Einbeziehung der Betroffenenperspektive sicherstellen.

5.7. Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Um wirksam gegen Diskriminierung vorzugehen und Teilhabe und Chancengleichheit zu gewährleisten, ist es von zentraler Bedeutung, dass Gleichbehandlung auch rechtlich durchsetzbar ist. Im Privatrechtsverkehr schützt hier seit 2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Es ist wesentlicher Teil des Antidiskriminierungsrechts in Deutschland und ein wichtiges interventives und präventives Instrument gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung. Gleichwohl hat eine Evaluation des Gesetzes 2016 Reformbedarf aufgezeigt. Der Koalitionsvertrag sieht vor, den rechtlichen Diskriminierungsschutz zu verbessern und die Wirksamkeit des AGG zu erhöhen. Ziel ist es, bestehende Schutzlücken zu schließen, den Rechtsschutz zu verbessern und den Anwendungsbereich des AGG auszuweiten. Damit dies gelingt, muss eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des AGG, das bisher auf das Zivil- und Arbeitsrecht beschränkt ist, auf weitere Rechtsgebiete erwogen werden. Eine langjährige Forderung ist die Ergänzung des Anwendungsbereichs um ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf bundesstaatliches Handeln. Daher sollten aus Sicht der Beauftragten bestehende Lücken beim Diskriminierungsschutz – zumindest gegenüber Bundesstellen – ähnlich wie in den durch das AGG bereits geschützten Lebensbereichen geregelt werden. Damit würden auch die trotz entsprechender Pflicht noch nicht vollständig umgesetzten europäischen Richtlinien umgesetzt. In anderen Bereichen, in denen der Bund keine Zuständigkeit hat, wie zum Beispiel im Bereich der schulischen Bildung, kann der Diskriminierungsschutz nur durch Ländergesetze gewährt werden. Das Land Berlin ist dem zum Beispiel mit dem Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) bereits nachgekommen.

5.8. Bundespartizipationsgesetz und ganzheitliche Diversity-Strategie

Im Koalitionsvertrag zur 20. Legislaturperiode wurde vereinbart, für mehr Repräsentanz und Teilhabe ein Partizipationsgesetz mit dem Leitbild „Einheit in Vielfalt“ vorzulegen. In der Bundesverwaltung und in den Unternehmen mit Bundesbeteiligung soll außerdem eine ganzheitliche Diversity-Strategie mit konkreten Fördermaßnahmen, Zielvorgaben und Maßnahmen für einen Kulturwandel eingeführt werden.

5.9. Aktionsplan gegen Rechtsextremismus

Der Aktionsplan des BMI vom 15. März 2022 bündelt auf ganzheitliche Weise präventive und repressive Maßnahmen gegen Rechtsextremismus. Die Rolle des Staates ist es, Gewalt zu verhindern, bevor sie entsteht. Hierfür gilt es, alle gesellschaftlichen Gruppen anzusprechen und aufzuklären sowie jene zu unterstützen, die sich für die Demokratie engagieren oder Bedrohungen ausgesetzt sind. Mit dem Aktionsplan setzt das Bundesministerium des Innern und für Heimat in der 20. Legislaturperiode erste Schwerpunkte im Kampf gegen Rechtsextremismus.

Der Aktionsplan umfasst zehn Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des BMI:

1. Rechtsextremistische Netzwerke sollen schneller und besser identifiziert, ihre Strukturen erkannt und wirkungsvoll bekämpft werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Rechtsextremisten konsequent entwaffnen – um den Entzug und die Versagung waffenrechtlicher Erlaubnisse besser durchsetzen zu können, sollen neue Verfahrensweisen erarbeitet werden.
3. Hetze im Internet ganzheitlich bekämpfen – um die Strafverfolgung strafbarer Inhalte sowie die Löschersuchen gegenüber den sozialen Netzwerken zu verstärken, sollen die hierfür notwendigen Strukturen ausgebaut werden.
4. Im Beamten- und Disziplinarrecht vorhandene wirksame Instrumente zum Vorgehen gegen extremistische Bestrebungen sollen ausgebaut werden, um Verfassungsfeinde schneller als bisher aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen.
5. Verschwörungsideologien entkräften und Radikalisierung durch gezielte Aufklärung und Beratung vorbeugen.
6. Prävention gegen Extremismus – lokale Gesprächsformate der politischen Bildung sollen zur Konflikt- und Dialogfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden.
7. Politische Bildung im Kampf gegen Rechtsextremismus stärken, um Verschwörungserzählungen vor Ort und im Netz aufzudecken und zu bekämpfen.
8. Medienkompetenz im Umgang mit Desinformation, Verschwörungsideologien und Radikalisierung stärken.
9. Schutz von Mandatsträgerinnen und -trägern vor Anfeindungen und Angriffen.
10. Opfer von Rechtsextremismus nicht alleine lassen – das Bundeskriminalamt arbeitet gemeinsam mit den Ländern an der Weiterentwicklung der strategischen Zusammenarbeit und dem Aufbau eines speziellen Netzwerkes zur Opferfürsorge.

5.10. Umsetzung der UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat für 2015 bis 2024 die „Dekade der Menschen afrikanischer Abstammung – Anerkennung, Gerechtigkeit und Entwicklung“ (UN-Dekade) ausgerufen und mit der Resolution 69/16 der Generalversammlung am 18. November 2014 ein „Aktivitätenprogramm für die Durchführung der Internationalen Dekade für Menschen afrikanischer Abstammung“ verabschiedet.[161]

Um die UN-Dekade in Kommunen, Ländern und auf Bundesebene in Wissenschaft und Zivilgesellschaft bekannter zu machen und zur Umsetzung beizutragen, hat sich die Bundesregierung im Rahmen des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus zur Einrichtung einer Koordinierungsstelle zur Umsetzung der UN-Dekade verpflichtet. Das BMFSFJ hat die Koordinierungsstelle gemeinsam mit dem BMI und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie der Beauftragten der Bundesregierung für Antirassismus am 25. Februar 2022 offiziell eingerichtet.[162]

Die Koordinierungsstelle zur UN-Dekade arbeitet eng mit Menschen afrikanischer Herkunft und Selbstorganisationen insbesondere aus der Schwarzen Community, die auch im Beirat vertreten sind, zusammen. Im Austausch mit verschiedenen Personen, Organisationen und Institutionen sollen bis zum Ende der UN-Dekade Veranstaltungen und Fachgespräche durchgeführt werden, die auf die Perspektiven und Lebenssituationen von Menschen afrikanischer Herkunft aufmerksam machen, Anti-Schwarzen Rassismus und damit zusammenhängende Diskriminierung in Gesellschaft und Strukturen adressieren und diesen entgegenwirken sowie das Empowerment von und für die Schwarze Community befördern und Teilhaberechte stärken. Ziel ist es ebenso, zu einer besseren Kenntnis und größeren Achtung der Vielfalt des Erbes und der Kulturen von Menschen afrikanischer Herkunft beizutragen. Beides stellt auch eine Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Menschen afrikanischer Herkunft dar.

Die Beauftragte hat im Vorfeld der Einrichtung der Koordinierungsstelle gemeinsam mit Kooperationspartnern des Bundes (ehemals Bündnis für Demokratie und Toleranz bei der Bundeszentrale für politische Bildung) und der Zivilgesellschaft (Each One Teach One) in Fachveranstaltungen „Capacitybuilding“, Vernetzung und Dialog gefördert sowie Empowerment gegen Anti-Schwarzen Rassismus diskutiert. 2019 wurde zudem die erste PAD (People of African Descent) WEEK Germany durchgeführt. Die Maßnahmen werden mit weiteren Schwerpunkten wie Rassismus im Kontext kolonialer Vergangenheit, Empowerment in allen Lebensbereichen und Maßnahmen gegen Anti-Schwarzen Rassismus fortgeführt.

[161] Vgl. https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/ministerium/behoerden-beauftragte-beiraete-gremien/un-dekade; aufgerufen am 06.12.2022; sowie Bundestagsdrucksache Nr.: 19/27123 vom 02.03.2021.
[162] Vgl. https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/ministerium/behoerden-beauftragte-beiraete-gremien/un-dekade; aufgerufen am 06.12.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Rahmen des im BMFSFJ angesiedelten Bundesprogramms „Demokratie leben!“ wird zudem das Kompetenznetzwerk People of African Descent (KomPAD) im Themenfeld Rassismus gegen Schwarze Menschen gefördert. Das Netzwerk hat die Aufgabe, themenbezogene Fachexpertise und Informationen bundesweit zu bündeln, fachliche Beratung bereitzustellen und einen Transfer von erfolgreichen Präventionsansätzen in Bundes-, Landes- und kommunalen Strukturen zu gewährleisten. Träger des Kompetenznetzwerks sind Each One Teach One e. V., der Zentralrat Afrikanischer Gemeinden (ZAGD) und die Initiative Schwarzer Menschen (ISD). Die Träger des Kompetenznetzwerks sind gemeinsam Teil des Beirats zur UN-Dekade für Menschen afrikanischer Herkunft.

Am 29. September 2022 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages der Förderung für den Aufbau des CommUnity Zentrums (CUZ) für Menschen afrikanischer Herkunft in Deutschland zugestimmt. Mit dem Zentrum sollen Schwarze, afrikanische und afrodiasporische Menschen bzw. ihre Communitys als Kulturschaffende bestärkt und der gesamtgesellschaftliche Austausch gefördert werden. Das Community-Zentrum, das mit 5,2 Millionen Euro gefördert wird, ist das erste Zentrum von und für Schwarze Menschen in Deutschland und soll von Berlin aus deutschlandweit wirken.

5.11. NSU-Erinnerungs- und Dokumentationszentrum

In dieser Legislaturperiode wird die Bundesregierung auch die Einrichtung eines Erinnerungsortes sowie eines Dokumentationszentrums für die Opfer des NSU unterstützen. Damit kommt sie einer langjährigen zivilgesellschaftlichen Forderung nach einem Dokumentationszentrum zum NSU-Komplex nach. Der Beauftragten ist wichtig, dass bei allen Vorhaben und auch bei der Umsetzung des Dokumentationszentrums die Perspektive der Opferfamilien gehört und berücksichtigt wird. Angehörige der Opfer des NSU müssen bei der Realisierung des Vorhabens beteiligt werden.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6. Maßnahmen der Antirassismusbeauftragten

Die Antirassismusbeauftragte der Bundesregierung wird in dieser Legislaturperiode über die bereits im vorherigen Kapitel vorgestellten Maßnahmen der Bundesregierung hinaus spezifische Schwerpunkte setzen, um den Kampf gegen Rassismus weiter zu intensivieren. Dazu wird sie die vielfältigen Initiativen und Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung von Rassismus ressortübergreifend koordinieren und einen ressortübergreifenden Austausch initiieren, um die Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus weiterzuentwickeln. Hierfür hat die Bundesregierung in 2023 einen jährlichen Etat von 10 Millionen Euro im Haushalt vorgesehen.

Als Antirassismusbeauftragte hat sie den Vorsitz des „Forums gegen Rassismus“ (FgR) übernommen und wird diese Dialogplattform für den Austausch mit Akteuren aus Communitys, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung neu ausrichten. Im FgR sollen weitere Handlungsbedarfe identifiziert, Maßnahmen entwickelt und Erfolgsindikatoren der Antirassismusarbeit erarbeitet werden. Dabei wird die Perspektive der von Rassismus Betroffenen und ihr Empowerment im Zentrum stehen, sie werden aktiv eingebunden.

Außerdem wird die Beauftragte einen Expertenrat „Antirassismus“ einrichten und hierfür Mitglieder aus Wissenschaft und Praxis berufen. Das Gremium wird sich mit den zentralen Fragen rund um das Thema Rassismusbekämpfung auseinandersetzen. Grundlage bildet die Erarbeitung einer Arbeitsdefinition von Rassismus für Verwaltungshandeln, die perspektivisch zur Weiterentwicklung notwendiger Antirassismusmaßnahmen führen soll.

Zentrales Anliegen der Beauftragten ist zudem, die professionelle, niedrigschwellige communitybasierte Beratung in Migrantenorganisationen und weiteren Community-Einrichtungen entscheidend voranzutreiben. Hier geht es vorrangig um Professionalisierung und Qualifizierung, da die Unterstützung der Betroffenen oftmals ohne eine angemessene Ressourcenausstattung, in der Regel lediglich ausschließlich entlang ehrenamtlicher Strukturen und ohne ausreichende Qualifizierung in der Antirassismusberatung erfolgt. Die gezielte Förderung und fachliche Qualifizierung von hauptamtlichen Antirassismusberaterinnen und -beratern bei Migrantenorganisationen (Erst- und Verweisberatung im Kontext von intersektionaler und empowernder Antirassismusberatung) wird deshalb eine entscheidende Maßnahme sein.

Ein wichtiges Ziel ist es darüber hinaus, communitybasierte Monitoringstrukturen zu professionalisieren. Monitorings sollen dazu beitragen, das Dunkelfeld bei der Erfassung rassistischer Vorfälle – auch jenseits der Strafbarkeitsgrenze – zu verringern, weil sich mehr Betroffene ermutigt fühlen, ihre Erfahrungen zu melden und dokumentieren zu lassen (vgl. Kapitel 3.2).[163] Die Dokumentation von rassistischen Vorfällen (Monitoring) – auch unterhalb der Strafbarkeitsgrenze – und deren Analyse kann zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie politisch Verantwortliche und staatliche Institutionen befähigen, lokale, regionale und phänomenspezifische Muster sowie die Verbreitung von rassistischen Vorfällen zu verstehen und schafft die Grundlage für weitere Interventionsmöglichkeiten. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass ein Austausch zwischen communitybasierten Monitoringsstrukturen mit bereits vorhandenen Monitoring- und Beratungsstellen stattfindet, um vergleichbare Zahlen zu generieren und ein verlässliches Gesamtbild zu erhalten.

Zum anderen ist von Bedeutung, dass das Netzwerk von Beratungsstrukturen kontinuierlich flächendeckend ausgebaut wird. Durch den Aufbau neuer Anlaufstellen sollen Lücken in der Beratungslandschaft reduziert werden, wo bislang keine oder nur wenige Anlauf- und Beratungsstellen vorhanden sind, zum Beispiel im ländlichen Raum. Die Beauftragte wird deshalb ein umfangreiches Projekt fördern, das die unterschiedlichen Akteure zusammenbringt, die Beratung professionalisiert und die Strukturen weiter ausbaut. Auch bereits vorhandene Beratungsstrukturen, wie sie über die im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ geförderten Landes-Demokratiezentren unterstützt werden, sollen dabei Berücksichtigung finden.

Die Beauftragte setzt dabei ganz bewusst in kleinstädtisch oder ländlich geprägten Regionen an, in denen Betroffene bislang kaum oder gar keine Hilfeangebote wahrnehmen konnten. Gleichzeitig sollen damit communitybasierte Beratungsstellen mit lokalen Strukturen zusammengebracht und in regionale wie überregionale Netzwerke eingebettet werden.

[163] Derzeit wird bereits der Auf- und Ausbau communitybasierter Monitoring-Strukturen in den Themenfeldern Antisemitismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit sowie Anti-Schwarzer Rassismus im Rahmen der Förderung der Kompetenznetzwerke gegen Antisemitismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit sowie Rassismus gegen Schwarze Menschen über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ des BMFSFJ auf Basis des Maßnahmenpakets des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus gefördert. Auch wird das communitybasierte Monitoring im Themenfeld Antiziganismus mit der Einsetzung des Antiziganismusbeauftragten im Mai 2022 im BMFSFJ gefördert.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ergänzend ist die Online-Beratung eine weitere wichtige Säule in der Beratung. Die COVID-19-Pandemie hat dazu beigetragen, dass auch die Beratung von Betroffenen rassistischer Gewalt zunehmend im Online-Bereich beispielsweise als Chat- oder Videoberatung stattfindet. Auch mit dem Wegfall der meisten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (unter anderem Kontaktbeschränkungen) ist nach Rückmeldung von Opferberatungsstellen ein hoher Bedarf von Online-Beratungen zu verzeichnen. Die Online-Beratung hat sich als niedrigschwelliger Zugang für von Rassismus betroffene Menschen erwiesen und etabliert. Sie kann das vorhandene Beratungsangebot sinnvoll ergänzen, insbesondere dort, wo Lücken im Hilfesystem bestehen.

Die Beauftragte wird deshalb Vorhaben unterstützen, die zu einer weiteren Professionalisierung, dem Ausbau und der Erhöhung der Reichweite von Opferberatung im Online-Bereich führen. Wichtig ist dabei, gemeinsam mit den Beratungsorganisationen Qualitätsstandards für die Online-Beratung und Qualifizierungsinhalte für die Weiterbildung von Beratungsfachkräften zu entwickeln.

Menschen, die rassistische oder rechtsextreme Gewalt erlebt haben, dürfen nicht allein gelassen werden. Die Stärkung von Initiativen Betroffener rassistischer und rechter Gewalt ist deshalb ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit der Antirassismusbeauftragten. Bislang fehlen Initiativen, Zusammenschlüssen oder Netzwerken von Betroffenen rassistischer und rechter Gewalt (Opfer, Hinterbliebene und andere betroffene Personen) häufig die notwendigen Ressourcen und Mittel, um Räume der Begegnung und des Austauschs zu schaffen, eigene Projektideen (zum Beispiel im Bereich politische Bildung) voranzubringen, sich miteinander zu vernetzen, Formate für das Gedenken zu entwickeln oder ihre Rechte gegenüber staatlichen Institutionen durchzusetzen.

Darum wird die Beauftragte Vorhaben initiieren, damit Opferinitiativen aus dem Umfeld der Anschläge in Hanau, Halle, München, Mölln, der NSU-Mordserie und andere ihre Anliegen angemessen einbringen, umsetzen und überregionale Allianzen bilden können.

In ganz Deutschland engagieren sich viele Initiativen und Einzelpersonen im Kampf gegen Rassismus. Diesem zivilgesellschaftlichen Potenzial stehen vor allem in ländlichen und strukturschwächeren Räumen zahlreiche Hürden gegenüber, insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern.

Es bedarf besonderer Unterstützung und Schutzes für ehrenamtlich Engagierte im ländlichen Raum, die sich für die Anerkennung von Vielfalt und gegen Rassismus einsetzen und jenseits etablierter Strukturen (zum Beispiel eines Vereins) agieren. Sie müssen in ihrem Engagement mit Ressourcen, Know-how-Transfer und Möglichkeiten zu gegenseitiger Vernetzung gestärkt werden. Die Beauftragte wird innovative Modellvorhaben fördern, die ehrenamtlich Engagierte in ihrer Antirassismusarbeit unterstützen, die nicht in Vereins- oder Verbandsstrukturen organisiert sind. Hierdurch soll der Rahmen geschaffen werden, sie in ihrem Engagement zu befähigen, Sichtbarkeit zu stärken, Vernetzung und gegenseitige Unterstützung vor Ort zu schaffen und sie stärker vor Bedrohungen oder Angriffen zu schützen. Gleichzeitig benötigen auch kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger, die sich vor Ort gegen Rassismus wie auch Rechtsextremismus engagieren, Schutz und Unterstützung. Die Beauftragte fördert deshalb ein Modellprojekt zum Aufbau kommunaler Unterstützungsstrukturen an bundesweit zehn Standorten.

Ein weiterer Bereich, dem sich die Beauftragte ganz bewusst widmen wird, ist die organisierte Vereins- und Verbandsstruktur im Sport. Auch dort müssen Rassismus und Ausgrenzung bekämpft werden. Die Beauftragte wird deshalb Vorhaben unterstützen, die insbesondere im Amateur- und Breitensport Präventions- und Interventionsangebote implementieren und Akteure in Sportverbänden und -vereinen in ihrer Antirassismusarbeit stärken.

Ein weiteres Handlungsfeld der Antirassismusbeauftragten ist die Stärkung von politisch interessierten Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte im Umgang mit Hasskriminalität und Rassismus. Dabei ist es zentrales Ziel, die politischen Teilhabechancen von Personen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte zu stärken, sie in ihrem politischen Engagement zu empowern und im Kampf gegen und im Umgang mit Rassismus und anderer Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit zu unterstützen. Dafür hat die Beauftragte ein Modellprojekt aufgesetzt, das Zugangsbeschränkungen zur politischen Teilhabe identifizieren und abbauen soll sowie die Handlungsfähigkeiten und die Resilienz dieser Personengruppe im Umgang mit Hass, Hetze und Rassismus befördern soll.

Rassistischer Hass und Hetze im Internet verursachen nicht nur Verletzungen bei den Betroffenen, sondern führen auch dazu, dass sich rassistisch angefeindete Menschen aus öffentlichen Diskursen (zum Beispiel soziale Medien) zurückziehen. „Hassrede“ (engl. Hate Speech) beschreibt dabei die Nutzung diskriminierender bzw. menschenverachtender Einstellungen und Inhalte in digitalen Räumen.[164] Wichtig ist deshalb, die Beratungsstrukturen für

[164] Vgl. No Hate Speech Movement Deutschland. Online unter: https://no-hate-speech.de/de/leichte-sprache, sowie https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/digitale-zivilgesellschaft/was-ist-hate-speech; aufgerufen am 14.11.2022.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Betroffene zu stärken, sie im Umgang mit Hate Speech zu empowern und weitere Akteure in ihrer Arbeit gegen rassistische Hassrede zu unterstützen. Unter Empowerment wird hier die Stärkung der Selbstkompetenz bzw. Selbstbefähigung der Betroffenen verstanden. Die Beauftragte unterstützt daher Vorhaben, die dazu beitragen, Hassrede auch online einzugrenzen, Gegenrede zu stärken und Akteure sozialer Medien (zum Beispiel Gruppenadministration, Moderierende, Nutzerinnen und Nutzer, Migrantenorganisationen) im Umgang mit rassistischer Hassrede zu stärken.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass es Bedarf an mehr evidenzbasierten Forschungsergebnissen zu den verschiedenen Phänomenbereichen (zum Beispiel struktureller Rassismus) in Deutschland gibt. Ziel ist, einen Beitrag zur Identifizierung von Forschungslücken zu leisten sowie das Ausmaß und die Folgen von Rassismus besser zu dokumentieren und auf Basis der Erkenntnisse weitere Handlungsbedarfe für die Politik und Verwaltung zu identifizieren. Die Beauftragte wird deshalb – in Ergänzung zu laufender Forschung – Vorhaben zur Erforschung der verschiedenen Erscheinungsformen von Rassismus in Deutschland unterstützen.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang

SECHSTER ECRI-BERICHT ÜBER DEUTSCHLAND

LISTE DER ECRI-EMPFEHLUNGEN

Die Stelle der Empfehlungen im Berichtstext steht in Klammern.

1. (§ 10) ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, die gesetzlichen Bestimmungen über die Kompetenzen und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und über ihre Unabhängigkeit und Effektivität in Einklang mit der Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 2 der ECRI zu Gleichheitsstellen zu bringen.

   Insbesondere sollten sie

   (i) deren Mandat auf Hassrede, die Diskriminierungsgründe Hautfarbe, Sprache, Staatsangehörigkeit und Geschlechtsidentität sowie intersektionelle Diskriminierung ausweiten;

   (ii) sicherstellen, dass ihr Mandat alle Bereiche des öffentlichen und privaten Sektors abdeckt, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen;

   (iii) sie mit den Kompetenzen ausstatten, im Gesetzgebungsprozess mitzuwirken, Menschen, die Rassismus und Diskriminierung ausgesetzt sind, Rechtsbeistand zu leisten, sie vor Institutionen, Entscheidungsorganen und Gerichten zu vertreten, im eigenen Namen Verfahren einzuleiten und in solchen Verfahren als amicus curiae, Drittpartei oder Sachverständige aufzutreten;

   (iv) ihr die Befugnis übertragen, Zeugen zu hören;

   (v) das Ernennungsverfahren für ihren Leiter/ihre Leiterin reformieren;

   (vi) festlegen, dass sie Jahresberichte verfasst, die im Parlament und der Regierung erörtert werden; und

   (vii) sie mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausstatten.

2. (§ 11) ECRI empfiehlt den Behörden, ein stimmiges System von Organisationen zu schaffen, das Diskriminierungsopfern landesweit eine wirksame Unterstützung einschließlich rechtlichen Beistands gewährt. Zu diesem Zweck sollten die deutschen Bundesländer entsprechend ECRI‘s Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 2 damit beginnen, unabhängige Gleichheitsstellen einzurichten.

3. (§ 18) ECRI empfiehlt den Behörden aller deutschen Bundesländer, Menschenrechte und Gleichbehandlung in ihre Schulgesetze aufzunehmen und in ihren Lehrplänen den Unterricht zu diesen Themen verpflichtend zu machen. Außerdem sollten sie gute Praktiken, die in Projekten entwickelt wurden, an anderen Schulen einführen und Lehrer in der Aus- und Fortbildung verstärkt darauf vorbereiten, in von Diversität geprägten Klassen in inklusiver Weise zu unterrichten und in Fällen von Mobbing und Diskriminierung einzugreifen.

4. (§ 24) ECRI empfiehlt den Behörden,

   (i) die bestehende Schutzbarriere gegen das Melden irregulär anwesender Migranten, die eine medizinische Notfallbehandlung oder eine andere medizinische Versorgung in Anspruch nehmen, auf die Stellen auszuweiten, die für die Erstattung der Behandlungskosten zuständig sind;

   (ii) bundesweit niederschwellige Beratungs- und Hilfsdienste zu finanzieren, bei denen Migranten ohne Aufenthaltstitel die Optionen für eine Legalisierung ihrer Situation prüfen und Hilfe bei der Geltendmachung von Aufenthaltsrechten erhalten können; und

   (iii) Maßnahmen zu ergreifen, um Wissen über den rechtlichen Rahmen für irregulär anwesende Migranten zu verbreiten, wie z. B. das Bestehen von Schutzbarrieren in den Bereichen medizinische Versorgung und Schulbildung.

5. (§ 34) ECRI empfiehlt Deutschland, zeitnah eine gesetzliche Regelung zu verabschieden, die unnötige Operationen und Therapien bei intersexuellen Kindern verbietet. Des Weiteren empfiehlt sie allen Bundesländern, Stellen mit niederschwelligem Zugang einzurichten, die intersexuellen Menschen und deren Eltern Beratung und Unterstützung anbieten.

6. (§ 54) ECRI empfiehlt den deutschen Behörden, die Meldemechanismen und die Vorschriften über das Melden von Hassrede in den sozialen Medien zu standardisieren, sicherzustellen, dass Beweise für Hassrede im Internet gesichert und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden, und für die Polizei und die Staatsanwaltschaften Möglichkeiten zu entwickeln, mit denen im Internet die Verbreitung von Hassrede auf neuen Kanälen unterbunden werden kann.

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. (§ 62) ECRI empfiehlt, dass die Polizeidienste des Bundes und aller 16 Bundesländer zusammen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen systematisch Indizien für zurückliegende und neue Hassdelikte einschließlich strafbarer Hassrede analysieren, um Fälle von Hasskriminalität möglichst vollständig zu identifizieren und zu erfassen. Zu diesem Zwecke sollten sie in allen Bundesländern bei der Polizei und den Staatsanwaltschaften Stellen benennen, die sich auf die Ermittlung von Hassdelikten spezialisieren und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen einen regelmäßigen Austausch zu Fällen von Hasskriminalität aufbauen.
8. (§ 63) ECRI empfiehlt des Weiteren, dass die Polizeidienste des Bundes und aller 16 Bundesländer Studien über die Ermittlung von Hassdelikten einschließlich strafbarer Hassrede in Auftrag geben, ihre Statistiken mit jenen der Justiz verknüpfen und detaillierte Berichte herausgeben, die ihre Statistiken und Aktivitäten zur Prävention und Ermittlung von Hassdelikten analysieren. Diese Berichte sollten die schwersten Fälle von Hasskriminalität untersuchen, mehr aufgeschlüsselte Daten enthalten (z. B. für die verschiedenen Vorschriften des Strafgesetzbuches zur Hasskriminalität, für die 16 Bundesländer, für Täter- und Opferkategorien) und Maßnahmen für ein besseres Erkennen, Erfassen und Ermitteln von Fällen der Hasskriminalität aufzeigen.
9. (§ 68) ECRI empfiehlt der Polizei und den Nachrichtendiensten des Bundes und der 16 Bundesländer, Strategien und Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, um Radikalisierung zu verhindern und Mitglieder rassistischer, homophober, transphober und Neonazi-Gruppen gezielt anzusprechen und davon zu überzeugen, die jeweilige Organisation dauerhaft zu verlassen.
10. (§ 71) ECRI empfiehlt dem Bund und den Bundesländern, die Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern im Erkennen, Ermitteln und Aburteilen von Hassdelikten einschließlich strafbarer Hassrede zu intensivieren, und verbindliche Regeln einzuführen, die sicherstellen, dass Opfer von Hassdelikten, deren Anträge auf Asyl abgelehnt wurden, nicht vor der endgültigen Entscheidung der Strafverfahren abgeschoben werden.
11. (§ 77) ECRI empfiehlt den Behörden, die Überarbeitung des Nationalen Aktionsplans Integration zu beschleunigen, zentrale Integrationsindikatoren für dessen Zielsetzungen und Maßnahmen zu definieren und diese in ihn einzufügen. Des Weiteren sollten sie in dem Plan für alle Ziele und Maßnahmen Ausgangswerte und messbaren Zielwerte, Zeitpläne und Budgets festlegen, Personen und/oder Behörden benennen, die für das Erreichen jeder Zielsetzung und das Umsetzen jeder Maßnahmen verantwortlich sind, und einen Mechanismus für eine regelmäßige Evaluierung schaffen.
12. (§ 81) ECRI empfiehlt den Behörden des Bundes, der Bundesländer und der Gemeinden nachdrücklich, in den Nationalen Aktionsplan Integration das Ziel und Maßnahmen für die signifikante Erhöhung der Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund aufzunehmen, die Vorschuleinrichtungen besuchen.
13. (§ 92) ECRI empfiehlt den Behörden, die Charta der Vielfalt und deren Mitglieder dazu zu animieren, einen Index oder Indikatoren für die Evaluierung der Auswirkungen der Maßnahmen zu entwickeln, die die Mitgliedsorganisationen durchführen. Auf Grundlage dieses Index sollte ein System für eine regelmäßige Evaluierung etabliert werden, um gute Praxisbeispiele zu identifizieren und die Voraussetzungen für ein Peer-Learning unter den Mitgliedsorganisationen der Charta zu schaffen.
14. (§ 101) ECRI empfiehlt den Behörden, Roma-Mediatoren an allen Orten einzusetzen und zu finanzieren, an denen deutsche Sinti und Roma oder neu angekommene Roma leben.
15. (§ 109) ECRI empfiehlt den Polizeibehörden des Bundes und der Bundesländer, eine Studie zum Racial Profiling in Auftrag zu geben und sich an ihr mit dem Ziel zu beteiligen, Maßnahmen zur Beendigung bestehenden Racial Profilings und zur Verhinderung zukünftigen Racial Profilings zu entwickeln und umzusetzen.

Quelle: ECRI-Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde), 2020

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.