

DER MAGISTRAT

Frankfurt am Main, 08.03.2013

Dezernat: XI Integration

Eingang Amt 01: 11.03.2013, 10.00 Uhr

**Bericht des Magistrats
an die Stadtverordnetenversammlung**

B 125

B - StR Dr. Nargess Eskandari-Grünberg

Betreff

Diskriminierung in Frankfurt

Vorgang

a) Beschluss der Stadtverordnetenversammlung	vom	§
b) Antrag d.	vom	NR
c) Etat-Antrag d.	vom	E
d) Anregung des Ortsbeirats	vom	OA
e) Etat-Anregung des Ortsbeirats	vom	EA
f) Anregung der KAV	vom	K
g) Anfrage d. ELF Piraten-Fraktion	vom 27.11.2012	A 247
h) Initiative des Ortsbeirats	vom	OI
i) Beschluss des Ortsbeirats	vom	§
j) letzter Bericht des Magistrats	vom	B

Vertraulich: ja nein

Anlage(n):

Begründung der Vertraulichkeit:

- Der oben bezeichnete Beschluss lautet:
 Die oben bezeichnete Anfrage lautet:

"Niemand darf aus Gründen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Hautfarbe, seiner Sprache, seiner Heimat oder Herkunft, seines Glaubens, seiner Religion, seiner politischen Ansichten oder seiner Weltanschauung, seiner Behinderung, seines Alters oder seiner sexuellen Ausrichtung unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden" - so steht es in der Antidiskriminierungsrichtlinie der Stadt Frankfurt am Main (Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 18.09.2003, § 6020). Seitdem sind über neun Jahre vergangen. Es ist an der Zeit für eine Evaluation, die im Übrigen gemäß Ziel 31 des Integrationskonzeptes jährlich vorgeschrieben ist.

Dies vorausgeschickt, fragen wir den Magistrat und bitten um Angabe für jedes Kalenderjahr prozentual und in absoluten Zahlen für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2012:

1. Wie viele Beschwerden und Hinweise betreffs Diskriminierung wurden pro Jahr gemeldet?

a) Wie viele Beschwerden und Hinweise sind davon bei der Ombudsstelle im Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AMKA) eingegangen, wie viele in welchen anderen Ämtern?

b) Wie sieht der Workflow für die Weiterleitung von Beschwerden und Hinweisen von anderen Ämtern an die zentrale Antidiskriminierungsstelle aus? Ist der Workflow IT-unterstützt?

c) Unter welcher URL sind die statistischen Daten zu Beschwerden tagesaktuell maschinenlesbar abrufbar? Wo ist das dokumentiert?

d) Falls es keinen Workflow, keine automatische oder anderweitig geregelte Weiterleitung an die zentrale Antidiskriminierungsstelle gibt, warum nicht? Das AMKA ist schließlich seit 1993 dafür zuständig?

2. Welche Arten von Diskriminierung wurden gemeldet (z. B. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Abstammung, der Hautfarbe, der Sprache, der Heimat oder Herkunft, des Glaubens, der Religion, der politischen Ansichten oder der Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung)?

3. Wer erlebte Diskriminierung (ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, Deutsche; davon Deutsche mit Migrationshintergrund, EU-Angehörige)?

a) Wie hoch war der Anteil an Frauen in diesen Gruppen?

b) Menschen welcher Nationalitäten erfuhren Diskriminierung?

4. Wie oft ist die Antidiskriminierungsstelle gegenüber anderen Ämtern aufgrund von Anzeigen vorstellig geworden?

a) Wie haben die betroffenen Dienststellen reagiert?

b) Wie ist die Antidiskriminierungsstelle mit diesen Hinweisen umgegangen? Kam es in Folge darauf zu internen Maßnahmen, wie z. B. Schulungen etc.?

c) Wie sind die betroffenen Mitarbeiter angesprochen worden?

d) Gab es disziplinarische Maßnahmen?

e) Kam es zu Anzeigen?

f) Wurden Fälle "heruntergespielt" oder den Betroffenen von einer Anzeige abgeraten?"

Die oben bezeichnete Initiative lautet:

Zwischenbericht:

Bericht:

Vorbemerkungen :

Plurale Gesellschaften sind durch Probleme und Konflikte gekennzeichnet, zu denen auch soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen gehören. In Städten drängen sich Unterschiede auf engem Raum; Frankfurt am Main zumal ist durch eine hohe Diversität von Bevölkerungsgruppen und Lebenslagen gekennzeichnet. Der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) bildet den Rahmen für gesetzgeberische und behördliche Maßnahmen gegen bestehende Ungleichheiten und Benachteiligungen.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG, 2006) bezieht sich auf „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“.

Die Einrichtung des Amts für multikulturelle Angelegenheiten im Jahr 1989 – als erste entsprechende Dienststelle in der Bundesrepublik – war ein wichtiges Zeichen, das gute Zusammenleben zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in der Stadt zu fördern und Fremdenfeindlichkeit sowie Diskriminierungen zu begegnen. 1993 wurden durch Magistratsbeschluss die Aufgaben des AmKA explizit um den Bereich der Antidiskriminierungsarbeit erweitert. Mit der städtischen Antidiskriminierungsrichtlinie von 2003 wurde die Stellung des AmKA bei der Erfüllung dieses Auftrags durch Ermittlungsbefugnisse bei Diskriminierungsmeldungen gegen städtische Behörden und Betriebe gestärkt. Bis dahin hatte das AmKA vermittelnde Aufgaben.

Seit dem Inkrafttreten des AGG im Jahr 2006 leistet der – nunmehr als „Ombudsstelle“ geführte - Fachbereich im AmKA zudem beratende Arbeit zu den im AGG gesetzlich definierten, umfassenden Diskriminierungstatbeständen (s.o.). Im Integrations- und Diversitätskonzept von 2010 (z.B. Ziel 31, 51) wird die Arbeit ergänzt durch den Auftrag, die städtischen Ämter und Betriebe in geeigneter Weise für unterschiedliche Formen von Diskriminierung zu sensibilisieren und Selbsthilfepotenziale der Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Durch bessere Angebote sollen Betroffene schnell und kompetent durch die städtische Antidiskriminierungsstelle unterstützt werden. Die Stelle soll zugleich Fälle dokumentieren, einordnen und jährlich berichten. Die Antidiskriminierungsarbeit und Beratungstätigkeit des AmKA gilt allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Frankfurt; für stadtinterne Angelegenheiten der Mitarbeitenden der Stadtverwaltung besteht eine Bearbeitungsstelle im Personal- und Organisationsamt, die in den Einzelfällen mit dem AmKA kooperiert.

Bis 2005 wurde der jährliche Bericht der Ombudsstelle Antidiskriminierung im Rahmen des Integrationsberichts veröffentlicht. Aufgrund eines entsprechenden Stadtverordnetenbeschlusses von 2007 sowie auf der Grundlage des Integrationskonzepts von 2010 ist eine systematische Neuausrichtung der Integrationsberichterstattung als Umsetzungsberichterstattung vorgesehen. Diese Berichterstattung wird derzeit im AmKA fachlich vorbereitet. Die Sacherhebung soll 2013 in ämterübergreifender Abstimmung erfolgen. Nach fachlicher Auswertung und Redaktion soll eine erste Berichterstattung Anfang 2014 vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Aufgabe einer neu angelegten Berichterstattung zur Antidiskriminierungsarbeit, welche der Vielschichtigkeit der bearbeiteten Fälle adäquat sein muss.

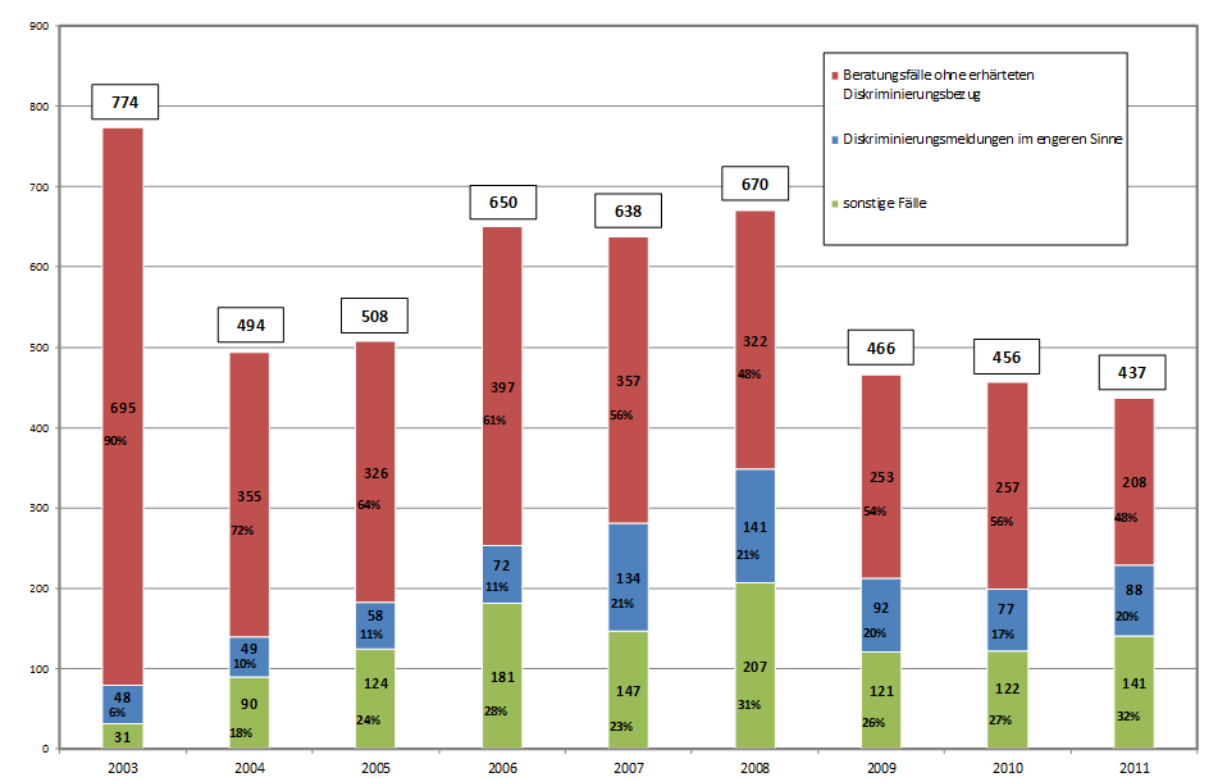
Bei der Konzeption einer künftigen Berichterstattung zur Arbeit der Ombudsstelle ist die Komplexität des Themas methodisch zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die Beantwortung der hier gestellten Fragen. Dabei sind – neben dem weiten Bereich abschätziger, fremdenfeindlicher, homophober oder anderer Äußerungen und Propaganda – auch unterschiedliche Formen von Diskriminierung (etwa unmittelbare, mittelbare, strukturelle, subtile und auch die sog. ‚legale‘ Diskriminierung) zu unterscheiden. Grundsätzlich ist festzustellen: Der Erfahrung von Diskriminierung entspricht nicht immer ein objektiv vorliegender oder unter eine gesetzliche Vorschrift fallender Tatbestand. In vielen Fällen kann durch Information oder anderweitige Beratung im AmKA geholfen werden.

Die Antidiskriminierungsarbeit im AmKA hat es mit sehr unterschiedlichen und häufig komplexen Fällen zu tun, die nicht einfach statistisch zu erfassen sind und die nicht in einem schematischen Workflow zu bearbeiten sind. Es handelt sich in der Mehrzahl um Einzelfälle, die für sich genommen bearbeitet werden müssen unter Berücksichtigung der Sachlage und biographischen Situation des/der Ratsuchenden. Die Arbeit umfasst nicht nur Hilfe und Vermittlungstätigkeiten im Einzelfall, sondern auch Maßnahmen der Orientierung und Vertrauensbildung. Die Arbeit der Antidiskriminierungsstelle steht daher in engem Zusammenhang mit der Arbeit des AmKA insgesamt.

Für eine künftig differenzierte statistische Auswertung der Beratungsfälle sind materielle Ressourcen (wie z.B. eine geeignete Datenbank) notwendig sowie personelle Kapazitäten. Es ist ein erklärtes Ziel des Magistrats, die Antidiskriminierungsarbeit des AmKA auf der Grundlage des Integrationskonzepts im Einklang mit der übrigen präventiven und zielgruppenspezifischen Arbeit weiter zu entwickeln.

Zu 1 a-d :

Mit den oben gemachten methodischen Einschränkungen kann auf Grundlage der Handakten der Antidiskriminierungsstelle nachfolgende Übersicht vorgelegt werden. Nicht berücksichtigt sind Fälle von Fachberatung für Kolleginnen und Kollegen aus städtischen Ämtern und Betrieben sowie anderen Institutionen zur Fragen von Antidiskriminierung, interkultureller Kommunikation oder zu rechtlichen Einzelfragen. Nicht gezählt sind weiter die zahlreichen Beratungsanfragen, welche das AmKA anderweitig erreichen und in anderen Fachteams bearbeitet werden. Nicht berücksichtigt sind ferner schnell erledigte Fälle. Dies betrifft insbesondere telefonische Anfragen, die unmittelbar geklärt werden können.



Unter der Rubrik ‚Beratungsfälle‘ werden in der obenstehenden Übersicht sehr unterschiedliche Angelegenheiten, vorwiegend des Aufenthalts-, Staatsbürgerschaftsrechts, Sorgerechts oder der Sozialgesetzgebung zusammengefasst, in denen über den Verweis an andere Dienststellen hinaus zusätzlicher Bedarf zur eigenen Beratung durch das AmKA vorhanden

ist, jedoch kein Handlungsbedarf auf der Grundlage vermuteter Diskriminierung besteht. Unter ‚Diskriminierungsmeldungen‘ werden alle weiteren Fälle gefasst, auch wenn sich im Fortgang der Untersuchung und Beratung der Vorwurf der Diskriminierung im juristischen Sinne nicht erhärten lässt. Unter ‚sonstige Anfragen‘ sind sehr unterschiedliche und z. T. komplexe Fälle gefasst, die von Personensuche, Hinweisen von Gewalterfahrung bis hin zur allgemeinen Orientierung in Krisensituationen, z. B. von psychisch erkrankten Migranten und traumatisierten Flüchtlingen, reichen. Der Übergang zur allgemeinen Kontakt- und Beratungsarbeit des AmkA ist fließend.

In der Fallbearbeitung und Beratung kooperiert das AmkA mit anderen Ämtern und erhält auch aus anderen Ämtern Fallmeldungen. Dies erfolgt nach Einzelfall und nicht in einem systematisch standardisierten Workflow. Beim Vorliegen eines objektiven Diskriminierungsfalles besteht ein ordentliches Verfahren nach den städtischen Ausführungsbestimmungen.

Eine tagesaktuelle Information der Fallzahlen kann derzeit nicht gegeben werden. Die Gründe hierfür sind technischer sowie sachlich-methodischer Art (s. o.). Das AmkA bereitet eine umfassende neue Informationsseite vor (vgl. Ziel 32 des Integrationskonzeptes), die sukzessiv um einen eigenen OpenData-Bereich ergänzt werden soll. Eine statistische Bewertung der Arbeit wird zusätzlich dadurch erschwert, dass viele Ratsuchende keine Rückmeldung über den Erfolg oder Misserfolg der Beratung und Vermittlung geben. Das Beschwerdemanagement anderer Dienststellen erlaubt gleichfalls keine statistischen Auswertungen in dieser Tiefe.

Zu 2-4 :

Es ist wünschenswert und städtische Politik, dass jeder Diskriminierungsverdacht oder andere Fragen dem AmkA niedrigschwellig gemeldet werden können. Das AmkA erreicht entsprechend eine große Bandbreite an Meldungen und Informationen, die zunächst fachlich eingeordnet werden müssen. Die Grenzen zwischen den engeren Aufgaben der Ombudsstelle, der Einzelberatung und der weiteren sachlichen Orientierung von Ratsuchenden sind fließend. Oft gilt es bei einer Diskriminierungsmeldung in erster Linie, Missverständnisse auszuräumen, die Grundlagen von Behördenhandeln zu erläutern oder auch im direkt vermittelnden Kontakt zu anderen Ämtern oder Institutionen zu einer schnellen Lösung beizutragen.

Ratsuchende, welche die Ombudsstelle Antidiskriminierung kontaktieren, fühlen sich in der Regel von anderen Behörden, Institutionen, Privateinrichtungen oder Privatpersonen diskriminiert. Die ganz überwiegende Fallzahl betrifft den Umgang mit städtischen Behörden. Nur in wenigen Fällen liegt eine Diskriminierung objektiv dokumentierbar vor. Selbst in Fällen, in denen zunächst Beschuldigte rechtlich korrekt gehandelt haben, verbleibt es jedoch immer noch als Aufgabe, den Ratsuchenden den Sachverhalt zu erklären. Besonders schwierig zu bearbeiten sind Meldungen schwer nachweisbarer indirekter oder subtiler Diskriminierungen, z. B. bei Hinweisen, aufgrund einer bestimmten Hautfarbe oder eines Familiennamens bei der Wohnungssuche benachteiligt zu sein. In solchen Fällen wird Beratung und Vermittlung angeboten. Ein komplexer Bereich sind Fälle, in denen sich Menschen von geltenden Gesetzen diskriminiert fühlen (sog. „legale Diskriminierung“). Wiederkehrende Fälle betreffen Wünsche nach Familienzusammenführungen, in denen die Antragstellerin oder der Antragsteller nach geltendem Aufenthaltsrecht der deutschen Auslandsvertretung über die Ausländerbehörde ausreichenden Wohnraum und Verdienst nachweisen muss. Hier bleibt auch bei ausführlicher Erklärung der rechtlichen Situation oftmals eine gefühlte Diskriminierung bestehen („Ich teile mit meiner Familie das wenige, was ich habe“).

Oftmals greifen bei Anfragen und Meldungen mehrere Bereiche ineinander (sog. „Kettenfälle“) oder es ergeben sich im Lauf der Beratung und Betreuung weitere Probleme. Beispiele hierfür sind Fälle im Zusammenhang mit Familienkonflikten und häuslicher Gewalt, in denen

das AmkA gleichfalls kontaktiert wird und mit der Polizei und Frauenhäusern zusammenarbeitet. Das AmkA wird auch hilfeschend kontaktiert, wenn Gewalt im Ausland, etwa gegen Familienangehörige, vorliegt.

In solchen Fällen werden die Ratsuchenden an öffentliche Stellen oder auch an Nichtregierungsorganisationen verwiesen. Auch gegen deutsche Auslandsvertretungen werden Beschwerden eingereicht. Aus anfänglichen Diskriminierungsmeldungen kann sich auch eine Suche nach Übersetzungsleistungen, Arbeitsmarktberatung, nach Wohnraum in bestimmten Stadtteilen oder nach rechtlichem Beistand ergeben. Auch Rückkehrwünsche in ein Heimatland oder Anfragen zur Passverlängerung bei Generalkonsulaten sind wiederkehrende Fälle. Aus dem Behördenkontakt werden am häufigsten „unfreundliche“ oder eine „belehrende“ Verhaltensweise durch Bedienstete verschiedener Ämter gemeldet oder auch ein „Duzen“ seitens der Bediensteten. Auch die Ablehnung von Anträgen auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder Hürden bei Einbürgerungswünschen sind häufige Fälle. Weitere Meldungen betreffen lange Wartezeiten bei Behörden oder Verständigungsprobleme. Mit einer Beschwerde wird nicht selten der direkte Wunsch nach individueller Beachtung und einer beschleunigten Bearbeitung verbunden. Lange Bearbeitungszeiten sind dabei oft sachlich zu erklären, z. B. durch komplexe internationale Prüfverfahren in Standesamtsangelegenheiten. Es bleibt festzustellen, dass Situationen oft unnötig eskalieren, durch ungeschicktes Verhalten, fehlende Information oder unzureichende Erklärung der Entscheidungsgrundlagen oder auch interkulturelle Missverständnisse. Bisweilen führt auch schon die fehlende Kenntnis von Handlungsgrundlagen, Zuständigkeiten und Arbeitsweise der bundesdeutschen Verwaltung zur Wahrnehmung einer Diskriminierung.

Im Kontakt mit der Polizei wird wiederholt das Anlegen von Handschellen moniert, das Anstellen an Häuserwände („einen Adler machen lassen“) oder auch abfällige bzw. ausländerfeindliche Bemerkungen. Vereinzelt gehen ähnliche Fälle beim Beschwerdemanagement der Branddirektion ein; Vorwürfe von Diskriminierung wurden dort bislang nicht erhoben. In der Integrationsstudie 2009 (AmkA, 2009, S. 206ff) traten die Fälle von Diskriminierungserfahrungen bei Behörden und Polizei im Vergleich zur Integrationsstudie 2001 zurück, was auch auf die interkulturelle Beratungstätigkeit und Kooperation zwischen AmkA und Landespolizei zurückgeführt werden kann. Einen hohen Stellenwert hatte 2009 weiterhin die Frage der Diskriminierung in den Bereichen Bildung und Arbeitsleben. In diesem Zusammenhang ist – neben der Frage einer möglichen strukturellen Diskriminierung im Bildungssystem (vgl. z. B. TIES-Studie „Die Integration der zweiten Generation: Bildungsaufstieg und Verortung im Stadtteil“, vorgestellt durch AmkA 2012) – auf die präventive Bedeutung der Multiplikatoren- und Beratungstätigkeit und Elternarbeit des AmkA zu verweisen, die mit der Arbeit der Antidiskriminierungsstelle in einem Wirkungszusammenhang steht.

Die insgesamt sehr seltenen Meldungen bei anderen städtischen Stellen betreffen eine niedrigere Benotung von ausländischen Schülerinnen und Schülern, die langwierige oder verweigerte Anerkennung ausländischer Zeugnisse und Berufsabschlüsse sowie andere Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Weitere Inhalte von Beschwerden sind Einkommensdifferenzen zwischen Männern und Frauen, als ungerecht empfundene Behandlung zum Ende der Elternzeit oder auch Benachteiligung bei der Stellenbesetzung (auch als Mann), ebenso Berechnungsgrundlagen für das Arbeitslosengeld, als ungerecht empfundene Behandlung im Scheidungs- und Rentenrecht, die als ungerecht empfundene Vermietung von Wohnraum, vermutete Ungleichbehandlung bei der Fahrtkostenerstattung zum Besuch der gewählten Schule oder auch der Vorwurf der Diskriminierung auf Grund einer Behinderung. Nicht in allen Fällen ist die kontaktierte Stelle zuständig; auch hier greift die vermittelnde Arbeit des AmkA.

Die Fallzahlen bei anderen Ämtern sind insgesamt im Vergleich zur Fallbearbeitung im AmkA marginal. Oft befinden sich die Ratsuchenden gleichzeitig im Kontakt mit dem AmkA. Das AmkA ist in der Praxis eine zentrale Anlaufstelle, die - auch über die übrigen Projekte und Kontakte des Amtes - weithin bekannt ist. Die meisten Fälle erreichen das AmkA als stadt-

weit bekannte Behörde; nur wenige gehen über die eigens eingerichtete Hotline der Antidiskriminierungsstelle ein.

Die Fallbearbeitung mit anderen Ämtern und Betrieben kann als durchweg kooperativ beschrieben werden. Nicht selten kann bereits mit einem kurzen vermittelnden Kontakt die Situation bereinigt werden, insbesondere dort, wo ein Ermessensspielraum vorliegt oder ein Missverständnis im Raum stand. Den Mitarbeitenden der Ombudsstelle ist kein Fall in Erinnerung, der nicht geklärt werden konnte. Ermittlungen mussten nicht eingeleitet werden. Die oben angesprochene Ausweitung der Informations- und Präventionsarbeit bleibt jedoch ein wünschenswertes, sachlich gegebenes Ziel.

gez.: Feldmann

begl.: Kahlig