

2.9 Aufenthalt – Antidiskriminierung – Prävention

Unser Konzept heißt: Klarheit schaffen. Unser Ziel ist Sicherheit für jede und jeden. Dazu gehört, dass Recht und Gesetz Geltung haben. Dazu gehört ebenso der Schutz vor Diskriminierung – auch verschiedener Gruppen untereinander – und eine ehrliche Information über die Rechte und Pflichten aller Bürgerinnen und Bürger. Wir möchten allen Menschen, die in unserer Stadt leben und bleiben, eine sichere Grundlage für ihren Aufenthalt und Mitwirkungsmöglichkeiten geben. Der Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft bietet die volle politische Teilhabe. Zunehmend sind in unserem Alltag auch Fragen des internationalen Rechts von Belang. Wir müssen Beratungsleistungen verstärken, Präventions- und Sozialmaßnahmen vernetzen und dürfen Konflikten nicht aus dem Wege gehen.

Ausgangssituation

Eine zunehmend offen gelebte Heterogenität wie auch die gestiegene Komplexität vieler Lebensbereiche und Regelungen kann zu Verunsicherung führen. Neue Bedürfnisse und auch Ansprüche verschiedener Gruppen sowie die Beobachtung damit verbundener Interessenkonflikte können so aufgefasst werden, als ob eigene Sorgen nicht ausreichend Berücksichtigung fänden oder dass bestimmte Gruppen eine besondere Behandlung erfordern. Durch fehlende oder falsche Information über geltendes Recht oder irreführende Forderungen können Ressentiments entstehen und auch geschürt werden. Demgegenüber hat Integrationspolitik das geltende Recht, rechtsstaatliche Grundsätze und Verfahren, wie z.B. den Grundsatz der Gleichbehandlung, transparent zu machen, aber auch durchzusetzen.

Integrationspolitik hat klar zu kommunizieren und dafür zu sorgen, dass Rechtssicherheit auch den Schutz von Minderheiten und benachteiligten Gruppen, die Einhaltung internationaler Verpflichtungen – z.B. im Bereich der UN-Kinderrechtskonvention oder der Genfer Flüchtlingskonvention – sowie die Durchsetzung umfassender Antidiskriminierungsregeln bedeutet, wie sie bereits aus dem Grundgesetz abzuleiten und heute Grundlage europäischer Politik sind. Die Prinzipien von Chancengleichheit und Gleichberechtigung in einer offenen Gesellschaft sind die beste Voraussetzung für gelingende Integration. Unser Grundgesetz geht von gesellschaftlicher Vielfalt und dem Dissens unterschiedlicher Menschen aus. Unsere Rechtsordnung kennt jedoch auch den demokratischen Auftrag, gegen Extremismus und Fundamentalismus jeder Art die Normen der freiheitlich demokratischen Grundordnung aufrechtzuerhalten.

Grundlage von Integrationspolitik ist stets das geltende Recht, das im Rahmen demokratischer Verfahren, durch die unabhängige Rechtsprechung und im Kontext internationaler Verpflichtungen weiterentwickelt werden kann. Einzelne Entwicklungen sind umstritten, wie z.B. Veränderungen im Asylrecht, die zunehmend auf europäischer Ebene gemeinsam abgestimmt werden und als Einschränkung aufgefasst werden. Einige Vorschläge sind umstritten, wie z.B. die Anregung eines kommunalen Ausländerwahlrechts, dessen Einführung einer Grundgesetzänderung bedürfe. Manche Regelungen werden als verbesserungsfähig, unpraktikabel oder sogar kontraproduktiv eingestuft, wie z.B. das geltende Optionsmodell im Staatsbürgerschaftsrecht. Aus vielen Fachbereichen sind Verwaltungsvorschriften bekannt, die sich um Eindeutigkeit bemühen, jedoch widersprüchlich oder nicht in jedem Einzelfall einfach anzuwenden sind.

Kommunale Politik und Verwaltung haben den Vorteil, Probleme aus der Nähe zu erleben. Sie können auf Verbesserungsmöglichkeiten hinweisen, jedoch nur in begrenztem Umfang selbst Verbesserungen herbeiführen. Kommunale Stellen führen nach Schätzungen inzwischen 80% der Verwaltungsvorschriften aus, an deren Zustandekommen sie aber nur begrenzt beteiligt sind.

Entwicklungen und mögliche Ansätze

Aufenthalt und Staatsangehörigkeit

Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist. Hinter dem Begriff verbergen sich jedoch unterschiedliche Gruppen. Unionsbürger der EU sind Deutschen nahezu gleichgestellt und unterliegen nunmehr der einfachen Meldepflicht; eine kleinere Gruppe, Diplomaten, Konsulatsangehörige und deren Haushaltsangehörige, ist ganz von dem Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit.

Beispiel Doppelte Staatsangehörigkeit. Die rechtliche Grundlage für die Staatsangehörigkeit in Deutschland ist noch immer das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913. Deutschland akzeptiert die Mehrstaatigkeit immer noch nicht als Regel (Ausnahme sind EU- Bürgerinnen und Bürger und bestimmte Staaten, die ihre Bürger nicht ausbürgern). Auch das „Abstammungsprinzip“ konnte nur zum Teil im Jahr 2000 reformiert werden (Optionsmodell). Doch die von dieser Regelung betroffenen Kinder müssen sich spätestens bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs für eine Staatsbürgerschaft entscheiden. 17% der Kinder sind davon betroffen.

In Frankfurt leben gegenwärtig rund 164.000 Ausländerinnen und Ausländer. Ihr Aufenthaltsstatus bestimmt ihre Zugänge zu Bildung, Aus- und Weiterbildung und Beschäftigung und damit auch Bleibechancen, Bewegungsfreiheit und Zukunftsoptionen. Das Selbstverständnis und die Lebensbewältigung von Migrantinnen und Migranten werden davon oft stärker geprägt als durch eine oft betonte ‚kulturelle Fremdheit‘. Etwa 76 % haben einen dauerhaften Aufenthaltstatus.

Beispiel Einbürgerung in Frankfurt. Auf dem Gebiet der rechtlichen Integration war für das Standesamt zuletzt die Einbürgerungsnovelle aus dem Jahre 2007 von Bedeutung. Mit ihrer Änderung beim Nachweis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache über ein Zerti-

fikat Deutsch (B1), dem neuen Nachweis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland durch den Einbürgerungstest und der neuen Einbürgerungsvoraussetzung des feierlichen Bekenntnisses zum Grundgesetz hat die Novelle zu einem erheblichen Anstieg des Informationsbedarfs der Interessentinnen und Interessenten geführt. Das Bekenntnis, mit dem die Neubürgerinnen und Neubürger erklären, dass sie das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland achten werden, wird seit 01.07.2009 in einem neuen Einbürgerungssaal gesprochen. Die mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verbundenen Änderungen werden anlässlich der Übergabe der Einbürgerungsurkunde ausführlich dargestellt. Das Standesamt der Stadt Frankfurt nimmt wöchentlich etwa 40 bis 60 Einbürgerungen vor.

Schätzungen beziffern zwischen 20.000 und 40.000 sog. Statuslose. Rund 1.000 Bleibeberechtigte in Frankfurt haben eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die auch eine Arbeitserlaubnis beinhaltet. Rund 3.000 weitere Menschen leben als Geduldete in der Stadt. Beiden letzteren Gruppen gemeinsam ist eine prekäre Lebenslage: Arbeit finden sie – wenn überhaupt – meist nur in wenig tragfähigen Beschäftigungsverhältnissen.

Beispiel: Zuwanderung von Hochqualifizierten. Anzumerken ist, dass der Anwerbestopp aufrechterhalten bleibt. Die Ausnahmen sind jedoch vereinfacht worden. Neue Gesetzesregelungen sollen mehr Anreize für die Zuwanderung von Selbständigen und Hochqualifizierten bieten, und so der Wirtschaft bessere Chancen auf ausländische hochqualifizierte Fachkräfte geben. Ein weiteres Beispiel für das Bemühen um qualifizierte Fachkräfte ist, dass ausländische Studierende nun die Möglichkeit haben, eine Aufenthaltserlaubnis für Deutschland zu erhalten, wenn sie innerhalb eines Jahres nach Beendigung ihres Studiums einen ihrer Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz finden.

Frankfurt hat keinen Einfluss auf die Zuwanderung ins Stadtgebiet. Auch Entscheidungen über das Bleiberecht liegen nicht im Ermessen der einzelnen Gemeinde. Die Zusammenarbeit zwischen dem AmkA auf einer Seite und der Ausländerbehörde und der Frankfurter Einbürgerungsbehörde (Standesamt) war und ist stets lösungsorientiert und konstruktiv. Seit dem Inkrafttreten der Antidiskriminierungsrichtlinie der Stadt Frankfurt am Main konnte diese Zusammenarbeit auf eine verbesserte „rechtliche Grundlage“ gestellt werden. Insbesondere bei Ermessensfragen konnten viele Anträge von Ratsuchenden, die das AmkA kontaktieren, in der Regel zugunsten dieser betroffenen Personen entschieden werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg ist zuständig für Asylverfahren und wurde mit der wichtigen Aufgabe der Koordination der Integrationskurse für Drittstaatsangehörige und Spätaussiedler beauftragt.

Beispiel: Kooperation in Einbürgerungsfragen. Die Verwaltungsabläufe und Zuständigkeiten zwischen den diversen am Verfahren beteiligten Stellen (Regierungspräsidium Darmstadt, Polizei, Landesverfassungsschutz, Ausländerbehörde, Ausländerbehörde und Standesamt der Stadt Frankfurt am Main) wurden mit der Einführung des neuen elektronischen Einbürgerungsverfahrens „eEinbürgerung“ Anfang 2007 gestrafft. Eine entsprechende Vereinbarung wurde zwischen dem Land Hessen

und der Stadt Frankfurt am Main im Februar 2007 unterzeichnet. Das neue Verfahren erlaubt die weitgehende Information der Beteiligten über die jeweiligen Verfahrensstände der Bearbeitung. Die Entwicklung und der Einsatz des neuen elektronischen Verfahrens erfolgte unter intensiver Beteiligung des Standesamtes der Stadt Frankfurt am Main. Eine mögliche weitere unmittelbare Verbesserung dieses neuen Verfahrens ist seitens der Verfahrensbeteiligten bei der Stadt Frankfurt am Main derzeit nicht erkennbar. Dem Standard des generellen Informationsangebotes an Einbürgerungswillige in der Stadt Frankfurt am Main wird vom RP Darmstadt wie auch vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport höchstes Niveau bescheinigt. Die beteiligten Ämter der Stadt Frankfurt am Main stimmen sich laufend hinsichtlich Informations- und Beratungsbedarf von Einbürgerungswilligen ab.

Mit der Einführung des neuen Zuwanderungsgesetzes (2005 und 2007) haben sich jedoch wesentliche Änderungen ergeben. Es gibt nunmehr zwei Haupttypen von Aufenthaltsrechten: die unbefristete Niederlassungserlaubnis und die befristete Aufenthaltserlaubnis. Dabei ist der Aufenthaltstitel eng an den Zweck des Aufenthalts geknüpft. Die Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) berechtigt generell unter genau festgelegten Auflagen (z.B. mindestens 5 Jahre versicherungspflichtig beschäftigt gewesen zu sein oder über deutsche Sprachkenntnisse zu verfügen) zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Hier sind auch Drittstaatler aus anderen EU-Ländern zu finden, die bereits dort einen langfristigen Aufenthaltstitel erworben haben. Die Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG) ist befristet und immer an einen bestimmten Aufenthaltszweck gebunden. Die Aufenthaltszwecke sind so differenziert ausgeführt, dass ein Anwalt im Gespräch sagte, er könne die Erwerbsform eines Klienten aus der Paragraphenziffer in der Aufenthaltserlaubnis ablesen. Die wichtigsten davon sind: Ausbildung/Studium, Erwerbstätigkeit, völkerrechtliche/humanitäre/politische Gründe und Familiennachzug. Eine besondere Form des rechtlichen Schwebzustandes ist die Aussetzung der Abschiebung, die sogenannte Duldung. Eine Duldung erhält, wer wegen humanitärer Gründe nicht ausgewiesen werden kann und dennoch keinen Anspruch auf Asyl oder Anerkennung als Konventionsflüchtling (nach der Genfer Konvention) hat.

Auch die Bleiberechtsregelung für Geduldete unter bestimmten Voraussetzungen (8 Jahre Aufenthalt, für Familien 6 Jahre und Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses) ist als Zugeständnis für Betroffene zu bewerten. So hat die Ausländerbehörde (ABH) Frankfurt am Main seit November 2006 bis dato nach der Innenministerkonferenz (IMK)-Bleiberechtsregelung und der gesetzlichen Altfallregelung 1049 Aufenthaltserlaubnisse erteilt. Demgegenüber stehen 200 abgelehnte Entscheidungen.

Asylanträge. Gegenüber dem Höchststand von über 483.191 Anträgen im Jahr 1992 wurden bundesweit 2008 nur noch 22.085 Anträge gestellt. Dieser Rückgang ist nicht damit zu erklären, dass unsere Welt friedlicher geworden ist. Vielmehr wurden Asylanträge in Deutschland, auch durch gesamteuropäische Regelungen, erschwert. Im Januar 2009 waren Irak und Afghanistan die stärksten Herkunftsländer, mit 718 bzw. 214 Erstanträgen.

Beispiel: LAIF-Projekt. Im Rahmen eines Programms des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales als Teil des Nationalen Integrationsplans.

Es fördert Projekte aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF). Mit dem Aufbau von Netzwerken auf lokaler und regionaler Ebene unter Einbezug der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und der zugelassenen kommunalen Träger soll möglichst vielen Begünstigten zu einer auf Dauer angelegten Erwerbstätigkeit verholfen werden. Individuelle Beratung und berufsbegleitende Qualifizierung soll in Zusammenarbeit mit Unternehmen den Beschäftigungserhalt der Zielgruppe und deren Verbleibsaussichten auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. In Frankfurt besteht ein Netzwerk aus beramí berufliche Integration, FIM Frauenrecht ist Menschenrecht, Evangelischer Regionalverband Frankfurt sowie der Lehrerverband kooperativ Bildung und Kommunikation e.V.

Das sog. Flughafenverfahren für Ausländer aus sog. „Sicheren Herkunftsländern“ sowie für Ausländer ohne Personaldokumente, die über einen Flughafen nach Deutschland einreisen und bei den Grenzbehörden Asyl beantragen, steht wiederholt im Fokus der Öffentlichkeit. Im Flughafenverfahren werden als offensichtlich „unbegründet“ eingestufte Asylanträge in einem beschleunigten Verfahren bearbeitet, wobei die betroffenen Asylbewerber während der Verfahrensdauer auf dem Flughafengelände verbleiben. Eine Einreise nach Deutschland wird ihnen erst gestattet, wenn das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Eilverfahrens mehr als 19 Tage in Anspruch nimmt, oder wenn sie als Asylbewerber anerkannt wurden. Der Frankfurter Flughafen liegt auf Frankfurter Stadtgebiet, das Verfahren wird jedoch weitgehend außerhalb des Frankfurter Stadtgebietes durchgeführt. Das Dezernat für Integration und das BAMF haben für Einzelfälle einen engen Informationsaustausch vereinbart.

Antidiskriminierung

Die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung wie auch der ungleichen Behandlung oder Benachteiligung einzelner Menschen oder Menschengruppen aufgrund ihrer Hautfarbe, Sprache, Nationalität, ethnischen Herkunft, Religion, Weltanschauung oder anderer persönlicher Merkmale steht in der Stadt Frankfurt am Main in einer langen Tradition.

Seit 1993 ist das Amt für multikulturelle Angelegenheiten Antidiskriminierungsstelle der Stadt Frankfurt am Main. Dabei setzt das Amt mit einer eigens eingerichteten Ombudsstelle „Antidiskriminierung“ auf die drei wesentlichen Felder Beratung, Prävention und Information.

Chronologie der Antidiskriminierungsarbeit der Stadt Frankfurt am Main

1989 wurde das Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (AmkA) mit der Aufgabe eingerichtet, das konstruktive Zusammenleben der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu fördern und ihre Integration zu unterstützen.

1990 verfasst der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main anlässlich des Antirassismustages der Vereinten Nationen (am 21. März) eine "Frankfurter Erklärung zu Rassismus und Antisemitismus". Diese wurde durch einen Beschluss des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main im August 2000 erneuert.

1993 erweiterte die Stadt die Aufgaben des AmkA durch einen Magistratsbeschluss um die Antidiskriminierungsstelle. Sie hat die Aufgabe, Aufklärungsar-

beit für Toleranz in der Stadt zu leisten. Gleichzeitig soll sie Beschwerden wegen diskriminierenden Verhaltens in der Stadtverwaltung bearbeiten und nach Lösungen suchen.

2003 Um die Antidiskriminierungsarbeit auf eine wirksamere Grundlage zu stellen, folgten die politischen Entscheidungsträger der Stadt einer Anregung der Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung Frankfurt am Main (KAV), eine die städtischen Behörden verpflichtende Antidiskriminierungsrichtlinie (ADR) zu beschließen und umzusetzen. So beschloss die Stadtverordnetenversammlung im Jahr 2003 eine Antidiskriminierungsrichtlinie für die Ämter und Betriebe der Stadtverwaltung Frankfurt am Main.

2004 beschließt die Stadtverordnetenversammlung die Bekanntmachung der Antidiskriminierungsrichtlinie. Zielgruppen bei der Bekanntmachung der ADR sind in erster Linie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung, aber auch die Migrantinnen und Migranten.

2006 unterzeichnet die Stadt Frankfurt am Main die „Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt“.

2007 unterzeichnet die Stadt Frankfurt am Main „die Charta der Vielfalt“.

2008 tritt die Stadt Frankfurt am Main der „Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus“ bei.

Beispiel: Jour fixe Schwule und Lesben. Seit dem Jahr 2000 hat der Magistrat mit dem Arbeitskreis „Jour Fixe Schwule und Lesben“ eine Arbeitsebene geschaffen, um verschiedene Konflikt- und Problemfelder, die mit dem Thema Homosexualität verbunden sind, zu erörtern und Lösungen anzustreben. Dazu gehört insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit. Neben der Antigewaltarbeit zum Schutz von Schwulen und Lesben wird auch das Thema Gewalt in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften erörtert. Mitglieder des Arbeitskreises sind die Kontaktbeamten der Frankfurter Polizei sowie Vertreter von Antigewaltprojekten und des Präventionsrates der Stadt Frankfurt am Main.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz setzt eine Europäische Richtlinie um und hat in vielen Lebensbereichen Maßstäbe klar gesetzt. Die Verabschiedung einer eigenen Antidiskriminierungsrichtlinie durch die Stadtverordnetenversammlung (2003) hatte neben der politischen Signalwirkung zur Folge, dass ein zusätzliches Instrument für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem AmKA und anderen städtischen Behörden geschaffen wurde. Bei der Bekämpfung von Antisemitismus bleiben die Frankfurter Erklärungen zu Rassismus und Antisemitismus aus den Jahren 1990 und 2000 eine wichtige Grundlage. Die Erklärungen der Stadtverordnetenversammlungen zum „weltoffenen Frankfurt“ geben der Arbeit zur Antidiskriminierung von Schwulen und Lesben eine weitere Basis.

Beispiel: Antisemitismus-Projekte der Jugendbegegnungsstätte Anne Frank. Die Angebote der Jugendbegegnungsstätte Anne Frank richten sich an alle, die sich mit der Geschichte des Nationalsozialismus, Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus sowie anderen Formen von Diskriminierung auseinandersetzen möchten. Die Jugendbildungsarbeit umfasst Projektstage, Seminare und Trainings. Ein wichtiger Teil der Arbeit sind Zeitzeugengespräche mit Migrantinnen und Migranten, die auch als Buch publiziert wurden.

Aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz

§ 1 Ziel des Gesetzes

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.

§ 2 Anwendungsbereich

(1) Benachteiligungen aus einem in § 1 genannten Grund sind nach Maßgabe dieses Gesetzes unzulässig in Bezug auf:

1. die Bedingungen, einschließlich Auswahlkriterien und Einstellungsbedingungen, für den Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit, unabhängig von Tätigkeitsfeld und beruflicher Position, sowie für den beruflichen Aufstieg,
2. die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt und Entlassungsbedingungen, insbesondere in individual- und kollektivrechtlichen Vereinbarungen und Maßnahmen bei der Durchführung und Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses sowie beim beruflichen Aufstieg,
3. den Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsbildung einschließlich der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung sowie der praktischen Berufserfahrung,
4. die Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Beschäftigten- oder Arbeitgebervereinigung oder einer Vereinigung, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschließlich der Inanspruchnahme der Leistungen solcher Vereinigungen,
5. den Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste,
6. die sozialen Vergünstigungen,
7. die Bildung,
8. den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.

(2) Für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch gelten § 33c des Ersten Buches Sozialgesetzbuch und § 19a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. Für die betriebliche Altersvorsorge gilt das Betriebsrentengesetz.

(3) Die Geltung sonstiger Benachteiligungsverbote oder Gebote der Gleichbehandlung wird durch dieses Gesetz nicht berührt. Dies gilt auch für öffentlich-rechtliche Vorschriften, die dem Schutz bestimmter Personengruppen dienen.

(4) Für Kündigungen gelten ausschließlich die Bestimmungen zum allgemeinen und besonderen Kündigungsschutz.

§ 7 Benachteiligungsverbot

(1) Beschäftigte dürfen nicht wegen eines in § 1 genannten Grundes benachteiligt werden; dies gilt auch, wenn die Person, die die Benachteiligung begeht, das Vorliegen eines in § 1 genannten Grundes bei der Benachteiligung nur annimmt.

(2) Bestimmungen in Vereinbarungen, die gegen das Benachteiligungsverbot des Absatzes 1 verstoßen, sind unwirksam.

(3) Eine Benachteiligung nach Absatz 1 durch Arbeitgeber oder Beschäftigte ist eine Verletzung vertraglicher Pflichten.

§ 8 Zulässige unterschiedliche Behandlung wegen beruflicher Anforderungen

(1) Eine unterschiedliche Behandlung wegen eines in § 1 genannten Grundes ist zulässig, wenn dieser Grund wegen der Art der auszuübenden Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern der Zweck rechtmäßig und die Anforderung angemessen ist.

(2) Die Vereinbarung einer geringeren Vergütung für gleiche oder gleichwertige Arbeit wegen eines in § 1 genannten Grundes wird nicht dadurch gerechtfertigt, dass wegen eines in § 1 genannten Grundes besondere Schutzvorschriften gelten.

§ 20 Zulässige unterschiedliche Behandlung

(1) Eine Verletzung des Benachteiligungsverbots ist nicht gegeben, wenn für eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder des Geschlechts ein sachlicher Grund vorliegt. Das kann insbesondere der Fall sein, wenn die unterschiedliche Behandlung

1. der Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden oder anderen Zwecken vergleichbarer Art dient,

2. dem Bedürfnis nach Schutz der Intimsphäre oder der persönlichen Sicherheit Rechnung trägt,

3. besondere Vorteile gewährt und ein Interesse an der Durchsetzung der Gleichbehandlung fehlt,

4. an die Religion eines Menschen anknüpft und im Hinblick auf die Ausübung der Religionsfreiheit oder auf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, der ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform sowie der Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion zur Aufgabe machen, unter Beachtung des jeweiligen Selbstverständnisses gerechtfertigt ist.

[...]

Prävention

Die sog. ‚Ausländerkriminalität‘ rangiert in vielen Umfragen bei den Sorgen der Bevölkerung um die Innere Sicherheit an vorderer Stelle. Eine vorderründige Politisierung verhindert dabei oft eine sachliche Debatte. Nach Einschätzung der Gewerkschaft der Polizei befindet sich die Polizei „in einem nahezu ausweglosen Dilemma: Benennt sie die Probleme nicht, wird ihr Vertuschung vorgeworfen; weist sie auf besorgniserregende Entwicklungen hin, wird ihr unterstellt, sie betreibe das Geschäft der Rechtsextremisten.“ Diese Problematik gilt für alle zuständigen Behörden, auf kommunaler Ebene ebenso wie auf Seiten des Landes.

Eine besondere Aufmerksamkeit erfährt die jährliche Kriminalitätsstatistik. Für die Polizei selbst handelt es sich um eine Arbeitsstatistik bekannter Verdachtsfälle. Sie ist fachlich von geringer Aussagekraft und bietet wenig Handlungsansätze, insofern sie mehrere Verzerrungsfaktoren enthält. Die Grobunterscheidung nach Staatsangehörigkeiten fasst Personen zusammen, die wenig gemein haben. Zur Beurteilung der Frankfurter Situation ist darüber hinaus die besondere Lage Frankfurts als Verkehrsdrehscheibe, aber auch seine Situation als Pendlerstadt und regionales Zentrum sowie seine Branchenstruktur zu berücksichtigen. Fachleute verknüpfen mit einzelnen Deliktarten keine kulturellen oder ethnischen Zusammenhänge sondern haben in erster Linie das soziale Umfeld sowie die persönliche Situation im Blick. Da Ausländer im Durchschnitt sozial schwächer als Deutsche gestellt sind, überproportional in Ballungszentren leben und gegenwärtig einen prozentual höheren Anteil der stärker zu Straftaten neigenden Altersgruppen stellen, sind sie in der Kriminalitätsstatistik überrepräsentiert. Hinzu kommt ein im Fall ausländischer Täter vermutetes größeres Helffeld: Da bei Delikten von Nichtdeutschen oder Menschen mit Migrationshintergrund von einer niedrigeren Schwelle zur Anzeigeerstattung ausgegangen wird, ist anzunehmen, dass die registrierte Fallzahl relativ größer ist als bei deutschen Straftätern. Ähnliche Unterschiede vermuten Fachleute im Vergleich unterschiedlicher sozialer Gruppen.

Handlungsansätze der Sicherheitsbehörden und für die Präventionsarbeit liegen im direkten Kontakt mit unterschiedlichen Gruppen und Milieus. Dabei spielt die Netzwerkarbeit eine besondere Rolle.

Beispiel. Präventionsrat. Der 1996 eingerichtete Präventionsrat der Stadt Frankfurt ist vielen Bürgerinnen und Bürgern durch seine Kampagne „Gewalt sehen helfen“ sowie durch vielfältige Einzelaktionen bekannt geworden. 1996 eingerichtet, gehören ihm neben den zuständigen Dezernenten der Polizeipräsident und der Leiter der Staatsanwaltschaft an. Besondere Arbeitskreise befassen sich mit den Themen Sicherheit, Drogen, Frauen und Jugend. Die Tagesarbeit wird von einer Geschäftsstelle wahrgenommen, die als Referat im Ordnungsdezernat angesiedelt ist. Die lokalen Präventionsräte in den Stadtteilen vernetzen Vertreter der Kinder- und Jugendeinrichtungen, Schulen, Vereine, Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden, Sozialrathaus, Polizeirevier und Parteien.

Die hessische Polizei legt bei ihrer Einstellungspraxis verstärkt Wert darauf, in ihrer Personalstruktur der allgemeinen Bevölkerungsstruktur zu entsprechen. Die Frankfurter Polizei bemüht sich gezielt um die Ansprache mögli-

cher ausländischer Bewerberinnen und Bewerber. Auch das AmKA kooperiert mit dem Polizeipräsidium und organisiert darüber hinaus eine Gesprächsreihe zwischen Moscheegemeinden und -verbänden und dem Landesamt für Verfassungsschutz.

Beispiel: Migrationsbeauftragte im Polizeipräsidium. Das Polizeipräsidium Frankfurt beschäftigt bereits seit 1993 im Sachgebiet Prävention Mitarbeiter ausländischer Herkunft, die insbesondere in Kontakt zu organisierten Gruppen (z.B. Vereinen) stehen. Die anfänglich wichtige Funktion vertrauensbildender Maßnahmen ist inzwischen zurückgetreten. Die fremdsprachliche Kompetenz der Frankfurter Polizei – während der Fußballweltmeisterschaft 2006 konnte eine Pressarbeit in 15 Muttersprachen erfolgen – hat nicht zuletzt zu einem Anstieg der direkt gemeldeten Fälle beigetragen, der auch in der Kriminalitätsstatistik als Anstieg der Fallzahlen ausgewiesen wird. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Jugendarbeit der Polizei und ergänzenden Maßnahmen der Jugendhilfe und Sozialarbeit.

Eine Besonderheit sind sog. politisch motivierte Straftaten aus dem Bereich des Links- und Rechtsextremismus, wobei letztere sich verstärkt gegen Ausländer richten, sei es als Propagandadelikte, Hassdelikte oder Konfrontationsdelikte. Weil eine Motivlage nicht gesondert erhoben wird, sind Aussagen über antisemitisch ausgerichtete Vorfälle von Seiten ausländischer Einwohner schwer zu treffen. Präventive Handlungsansätze bestehen in der Kooperation mit Vereinen und der Projektförderung im öffentlichen Einwirken durch Veranstaltungen und Informationen. Dabei bleibt die städtische Politik immer auch auf das bürgerschaftliche Engagement und die Zivilcourage jedes Einzelnen angewiesen.

Beispiel: Fanprojekte Frankfurt. Eine wichtige und erfolgreiche Arbeit in Frankfurt leisten diverse Fanprojekte, die sich insbesondere auch gegen Rassismus und Rechtsextremismus wenden. Ihr Anliegen ist es, im engen Dialog mit Sportvereinen und Fangemeinschaften und durch zusätzliche Freizeitangebote zur Festigung von positiven Verhaltens- und Kommunikationsstrukturen beizutragen. Neben dem Abbau extremistischer Orientierungen zielen Projekte auch auf eine Steigerung des Selbstwertgefühls und der Verhaltenssicherheit bei Jugendlichen und sorgen auch dadurch für den Abbau von Gewaltbereitschaft. Nach anfänglicher Zurückhaltung sind Fan-Projekte längst fest in die Strukturen der Sportvereine integriert. Projekte wie z.B. „Goals for Peace“ vom „Kein Platz für Rassismus e.V.“ werden von der Stadt auch finanziell unterstützt.

In besonderer Weise ‚ethnisch‘ konnotierte Delikte, wie z.B. Ehrenmorde, Zwangsverheiratungen, finden große mediale Aufmerksamkeit, sind jedoch von geringer Fallzahl. Die Sicherheitsbehörden verweisen darauf, dass solche Delikte, auch innerhalb der jeweiligen Gruppe stigmatisiert, rückläufig sind.

Die Frankfurter Bevölkerung ist wie die Bevölkerung in allen größeren Städten nicht nur durch Unterschiede in Herkunft, sondern auch durch divergierende politische Überzeugungen geprägt. Der Magistrat und die zuständigen Sicherheitsbehörden werden auch in Zukunft darauf achten, die Grundrechte der Versammlungs- und Meinungsfreiheit – z.B. bei Demonstrationen – zu schützen.

Handlungsperspektiven zur Diskussion

Wir halten es für erforderlich, die rechtlichen Grundlagen von Integrationspolitik noch stärker zu kommunizieren und transparent zu machen. Dadurch werden zugleich die politischen Spielräume deutlicher, die Kommunen auf verschiedenen Handlungsfeldern tatsächlich haben.

Das Grundgesetz und die geltenden Rechte sind nicht allein Grundlage von Integrationspolitik; es ist zugleich ein Ziel von Integrationspolitik, ihre Geltung universell sicherzustellen. Dazu gehören z.B. auch der Grundsatz der Gleichheit der Geschlechter und umfassende Diskriminierungsverbote. Hier dürfen keine Grauzonen entstehen. Dessen ungeachtet ist die Auseinandersetzung mit anderen Rechtsverständnissen – im Sinne wissenschaftlicher internationaler Rechtsvergleichung – sinnvoll und wünschenswert. Wir schlagen vor, dies auf Fachveranstaltungen weiter zu verfolgen, um einerseits möglichen Fehlinformationen entgegenzuwirken und andererseits Unterschiede klar aufzuzeigen.

Wir schlagen vor, die städtische Antidiskriminierungsarbeit als Querschnittsfunktion weiter auszubauen. Dabei stellen auch die interkulturelle Öffnung von Institutionen sowie die geeignete Aufklärung unterschiedlicher Gruppen über ihre Rechte und das Rechtssystem Beiträge zur Rechtssicherheit dar. In der Diskussion sollten wir erörtern, wie eine engere Abstimmung städtischer Stellen effizient erfolgen könnte.

Wir halten den gegenwärtigen Stand des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts – insbesondere die eingeschränkte Hinnahme von Mehrstaatlichkeit – für eine Erschwerung des Integrationsprozesses, die viele Einwohnerinnen und Einwohner vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit abschreckt. Mit dieser Einschränkung ist jedoch festzuhalten, dass die Einbürgerungspraxis des Regierungspräsidiums Darmstadt im bundesweiten Vergleich besonders erfolgreich ist.

Wir regen an, auch im Falle des Aufenthaltsrechts vermehrt Ermessensspielräume auszuschöpfen, hierfür jedoch Kriterien transparent festzulegen und anzuwenden. Wir regen an, in allen Bereichen Schwierigkeiten im Verwaltungsvollzug systematisch aufzubereiten und sie den Aufsichtsbehörden sowie dem Gesetzgeber auf geeignete Weise zuzuleiten.

Im Bereich der Präventionsarbeit schlagen wir vor, in vermehrter Projektarbeit sich dauerhaften Problemen und neuen Problemen zuzuwenden, die z.B. in gegenseitigen Vorurteilen verschiedener Zuwanderergruppen liegen. Die städtische Antisemitismus- und Antirassismuserbeit ist entsprechend zu verstärken. Die Bevölkerung erwartet einen transparenten Umgang mit dem Thema Kriminalität. Sachinformationen sind daher, fachlich aufbereitet und kommentiert, noch stärker öffentlich zu kommunizieren.

Stichpunkte zu Delinquenz und Delinquenzprävention

Prof. Dr. Micha Brumlik

1. Vorbemerkung

„In der Nacht zum 01.05. 2007“ so ein Bericht des Frankfurter Polizeipräsidiums für das Jahr 2007 „wurden drei Jugendliche auf einer Brücke von sieben ausländischen Staatsbürgern hin- und hergestoßen, angepöbelt und eingekreist. Alle drei wurden mit Messern traktiert, wobei es zu mehr oder minder heftigen Schnittverletzungen kam. Ein Täter forderte einen geschädigten Jugendlichen auf, Blut von der Hand des Täters sowie der Messerklinge zu lecken. Schließlich erfolgte die Aufforderung, Bargeld, insgesamt 17 Euro, herauszugeben. Abschließend führten die Täter eine „Ausweiskontrolle“ durch, um die Geschädigten weiterhin einzuschüchtern, da nun auch die Anschriften bekannt waren. Bei einem der Haupttäter, der übrigens das Ablecken seines Blutes gefordert hatte, handelte es sich um einen in Frankfurt eingestuften Mehrfachintensivtäter. Dieser ist 17 Jahre alt und wegen mehrfachen sowie schweren Raubes zu einer Jugendstrafe von 2 Jahren und 3 Monaten verurteilt worden. Der Haftantritt erfolgte kurz nach Begehung der geschilderten Tat.“

Es sind derlei Delikte, die immer wieder Frankfurts schlechten Ruf im Hinblick auf Kriminalität verstärken und ein besonderes Augenmerk auf die sog. „Ausländerkriminalität“ lenken. Allerdings: Delinquenz und normabweichendes Verhalten haben ihre vielfältigen Ursachen in aller Regel in gesellschaftlichen Konfliktlagen, die bereits die Sozialisation von Kindern und Jugendlichen schädigen können.

Delinquenz, zumal von Kindern und Jugendlichen kann ihrer öffentlichen Ausdrucksformen wegen das Sicherheitsgefühl normkonformer Bürger auch und gerade dann beeinträchtigen, wenn die Wahrscheinlichkeit, von ihr betroffen zu werden, außerordentlich gering ist.

Die Unterschichtung der meisten deutschen Großstädte durch eine zum großen Teil traditionalistische geprägte, in der zweiten und dritten Generation überdurchschnittlich in ihren Bildungsgängen benachteiligte Immigration hat so das Bild einer „Ausländerkriminalität“ entstehen lassen, die in besonderer Weise zu bekämpfen sei.

2. Delinquenzstrukturen

Frankfurt am Main hat – was Kriminalität und Delinquenz betrifft – unter den deutschen Großstädten einen besonders schlechten Ruf – zu Unrecht. Zu vernachlässigen ist zunächst das pädagogisch besonders beunruhigende Phänomen der Kinderkriminalität: im Jahr 2007 handelte es sich um insgesamt 728 Tatverdächtige – also um einen Anteil von insgesamt 1,8% aller Tatverdächtigen.

Auffälliger ist schon die Anzahl von im Jahr 2007 erfassten 2.712 Fällen bei Jugendlichen (6.9%) und 3.253 Fällen (8.2.%) bei Heranwachsenden. Die gesamten Steigerungsraten gegenüber dem Vorjahr sind so gering, daß sie statistisch vernachlässigt werden können. Gleichwohl gibt eine Gesamtziffer von etwa sechstausend Fällen in einer mittelgroßen Metropole wie Frankfurt Anlaß zur Sorge, zumal im Bereich der Jugenddelinquenz besonders folgende Deliktformen auffallen: Für 2007 listet die PKS 2259 Tatverdächtige für Diebs-

tahl, 434 Tatverdächtige für Sachbeschädigung sowie 703 Tatverdächtige für gefährliche und schwere Körperverletzung (davon 557 Fälle im öffentlichen Raum; die PKS nennt insbesondere die B Ebenen sowie Haltestellen des ÖPNV mit Schwerpunkten am Hbf, der Konstablerwache, dem Bahnhof Höchst, dem Bahnhof Rödelheim sowie 32 Fällen in öffentlichen Verkehrsmitteln) zudem 322 Tatverdächtige für Raub und räuberische Erpressung (darunter 227 Fälle von Handtaschenraub) auf. Eine besondere Rolle spielen dabei insgesamt 616 Tatverdächtige von Rauschgiftdelikten.

Am Fall der schweren Körperverletzung zeigt sich schließlich, daß dort junge Männer zwar immer noch überrepräsentiert sind, sie jedoch keinesfalls die größte Tätergruppe ausmachen: insgesamt 2108 Tatverdächtigen stehen (s.o.) 703 jugendliche und heranwachsende Tatverdächtige gegenüber. Zweidrittel der Gewalttäter sind also weder Jugendliche noch Heranwachsende. In Bezug auf Alter und Geschlecht überwiegen schließlich die Männer in allen Fällen die Frauen, wobei Frauen bei den älteren Jugendlichen und den Heranwachsenden jeweils knapp 1000 Tatverdächtige stellen.

Die Anzahl der als besonders problematisch geltenden, polizeilich erfassten Mehrfach Intensiv Täter (MIT) betrug 2007 in Ffm. 168 Personen, von denen 18 Heranwachsende und 4 Jugendliche waren. Von diesen 22 Personen besaßen 6 die deutsche Staatsangehörigkeit, während 16 keinen deutschen Pass hatten. Auch im Vergleich zum Anteil aller MIT ohne deutschen Pass sind diese 16 Personen in der Gruppe der Jugendlichen und Heranwachsenden noch einmal besonders überrepräsentiert – wobei die insgesamt kleine Zahl keine wirklich repräsentativen Rückschlüsse zulässt.

3. Polizeiliche und schulische Prävention

Nach Auskunft des Polizeipräsidiums ist die Polizei in einer Reihe von Präventionsprogrammen zumal in der Kooperation mit Schulen, im Rahmen der „Beauftragten für Jugendkriminalität“ (BJK) aktiv, zumal mit den Präventionsprojekten Pit (Prävention im Team), „Cool sein – cool bleiben“ sowie dem speziell für Grundschulen gedachten Programm „Eigenständig werden“. Diesen, von den Polizeidirektionen verantworteten, vorzüglichen Programmen ist in dieser Hinsicht nur wenig hinzuzufügen, mit Ausnahme dem Wunsch nach einer auch personell getragenen Intensivierung sowie einer Entlastung der an den Schulen mit diesen Aufgaben betrauten Lehrkräfte. Indes ein realistischer Blick lehrt, daß ein gewisser Sockel von Delinquenz in einer Stadt dieser Struktur und Größe unvermeidlich ist.

4. Weitere Anregungen

Ansatzpunkte für eine weitergehende Präventionsarbeit, die über die von Schulen und Polizei ergriffenen Initiativen hinausgeht, bestehen strukturell in der Weiterentwicklung der schon jetzt von Schulen und Betrieben gemeinsam verantworteten Betätigung vor allem älterer Hauptschüler noch vor Ende der Schulpflicht in der Welt der Arbeit sowie vor allem einer pädagogischen Einflussnahme auf die von diesen meist männlichen Jugendlichen gelebten Bilder von Männlichkeit.

Hier wäre über Angebote nachzudenken, die sich vor dem Hintergrund vieler, zumal von jungen Immigranten übernommenen traditionalistischen Männlichkeitsbildern

Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts

- mit der gewandelten Männerrolle, der Bedeutung der Gleichberechtigung der Geschlechter, der Würde, die aus Arbeit, Verantwortung und Fürsorglichkeit und nicht aus körperlicher Überlegenheit rührt, sowie einer auf Zuneigung und Verantwortung, aber nicht auf Leistung und Siegermentalität beruhenden Sexualität befassen;
- auf die zumal für junge Männer nicht zu vernachlässigenden körperlichen Aspekte im Sinne einer auf Fairness basierenden sportlichen Betätigung zielen und sich
- mit dem zumal in den letzten Jahren an an Bedeutung gewinnenden Hintergrund jugendlicher Delinquenz, nämlich dem (angemessenen) Umgang mit legalen Genussdrogen – vor allem Alkohol – auseinandersetzt. Das Jugendalter ist mit einer gewissen psychologischen Logik das Lebensalter der Grenzüberschreitungen – gleichwohl oder gerade deshalb wäre auch hier über Angebote zu einer verantworteten Kultur des Genusses nachzudenken.

Micha Brumlik ist Universitätsprofessor am Fachbereich Erziehungswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main.