

Prof. Dr. Herbert Brücker

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

„Lage der Sinti und Roma in Deutschland und in der EU –
Ausgrenzung und Teilhabe“

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe,
12. November 2014

Vorbemerkung

Die empirische Forschung verfügt über wenig gesicherte Erkenntnisse über die Zuwanderung von Roma nach Deutschland und ihre Integration in den Arbeitsmarkt, den Sozialstaat, das Bildungssystem und andere Bereiche der Gesellschaft. Das ist vorrangig auf die fehlenden Datengrundlagen zurückzuführen: Die Bevölkerungs- und Wanderungsstatistik erhebt keine Merkmale nach ethnischen Gruppen, das gleiche gilt für den Zensus und den Mikrozensus. Auch Haushaltsbefragungen wie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) und die neue IAB-SOEP-Migrationsstichprobe unterscheiden nicht nach ethnischer Zugehörigkeit. Die Erhebung solcher Merkmale wäre unter Berücksichtigung der Auflagen des Datenschutzes in Deutschland auch nicht möglich. Qualitative Studien können zwar Interviews mit Roma und anderen ethnischen Minderheiten durchführen, die Erkenntnisse dieser Studien lassen sich jedoch nicht verallgemeinern. Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass teils durch die selektive Aufnahme der Befragten in die Studien, teils durch die Fragestellungen selbst, ein verzerrtes Bild der Lebenswirklichkeit dieser Gruppen entsteht.

Für den Verzicht auf die Erhebung von Merkmalen nach ethnischen Gruppen sprechen aus meiner Sicht starke Argumente. Solche Daten können leicht zu Fehlschlüssen führen oder auch gezielt missbraucht werden. Dies hat jedoch seinen Preis: Aus wissenschaftlicher Perspektive können zur sozialen und ökonomischen Lage von ethnischen Minderheiten wie den Roma keine belastbaren Aussagen getroffen werden. Politik und Praxis greifen deshalb häufig auf anekdotische Evidenz im Alltag und die Aussagen von „Experten“ zurück. Wir wissen aus der Sozialforschung, dass solche Aussagen hochgradig verzerrt sein können, z.B. weil Gruppen mit sozialen Problemen sehr viel auffälliger als gut integrierte Gruppen sind. Insofern können Aussagen von Experten, die als Sozialarbeiter oder Behördenmitarbeiter täglich Umgang mit Roma und anderen ethnischen Minderheiten haben, nicht auf die Gruppen insgesamt verallgemeinert werden. Unser Wissen über die soziale und ökonomische Lage der Roma ist deshalb sehr begrenzt. Viele Fragen des Ausschusses können deshalb in dieser Stellungnahme nur unvollkommen beantwortet werden.

Vor dem Hintergrund meiner Forschungsschwerpunkte beschränkt sich diese Stellungnahme auf die Fragen in Block I (Integration und Ausgrenzung).

I. Integration und Ausgrenzung

1) Welche Maßnahmen müssen die Herkunftsländer ergreifen, um den Roma auch in ihrer angestammten Heimat Zukunftsperspektiven zu geben?

In wichtigen Herkunftsländern der Migration nach Deutschland wie Bulgarien und Rumänien sind die Roma schlecht in die Wirtschaft, das Bildungssystem und alle anderen

gesellschaftlichen Bereiche integriert. Nach den Volkszählungen der Jahre 2010/2011 rechneten sich 3,2 Prozent der rumänischen Bevölkerung (600.000 Personen) und 4,4 Prozent der bulgarischen Bevölkerung (325.000 Personen) zur Minderheit der Roma. Dies kann den tatsächlichen Umfang unterschätzen, wenn aufgrund von Diskriminierung Roma bewusst eine andere ethnische Zugehörigkeit angeben. Nach Expertenschätzungen der Vereinten Nationen beläuft sich der Anteil der Roma an der Bevölkerung in Rumänien auf 8 Prozent und an der Bevölkerung in Bulgarien auf 10 Prozent. Allerdings ist unklar auf welchen methodischen Grundlagen diese Schätzungen beruhen.

Die verfügbaren sozialen und ökonomischen Indikatoren sprechen dafür, dass das Gefälle bei den Bildungsabschlüssen und der Erwerbsbeteiligung zwischen anderen Bevölkerungsgruppen und den Roma sehr hoch ist: So hatten nur 11 Prozent der Roma in Rumänien und 9 Prozent der Roma in Bulgarien im Alter von 24 bis 35 Jahren eine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Beschäftigungsquote der männlichen Roma betrug in der gleichen Altersgruppe in Rumänien 70 Prozent, die der weiblichen Roma nur 20 Prozent. In Bulgaren waren 28 Prozent der männlichen und 20 Prozent der weiblichen Roma im Alter von 25 bis 35 Jahren beschäftigt (UN-ECE, 2011). Die Vergleichswerte für die ethnische Minderheit der Roma in Ungarn, der Slowakei und den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens fallen ähnlich aus.

Die Ursachen für die schlechte Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem sind vielfältig: Sie wurzeln in Jahrhunderte alten und tief verwurzelten antiziganistischen Einstellungen in den Bevölkerungen der Herkunftsländer, die sich vielfältig in der Diskriminierung von Roma im Bildungssystem, im Arbeits- und Wohnungsmarkt und im Umgang mit Ämtern und Behörden niederschlagen und damit die Teilhabe in allen wichtigen Lebensbereichen erheblich einschränken. Eine wichtige ökonomische Ursache ist der Zusammenbruch von Industrien, in denen Roma überdurchschnittlich repräsentiert waren, im Zuge des Transformationsprozesses. Da die räumliche und berufliche Mobilität der Roma zudem durch Diskriminierungen bei der Wohnungs- und Arbeitssuche erschwert war, haben sich die wirtschaftlichen Probleme dieser ethnischen Minderheit stärker als in anderen Bevölkerungsgruppen sozial und regional verfestigt.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Problemlagen kann die bessere Integration und Teilhabe der Roma nicht kurzfristig, sondern nur durch langfristig angelegte Politikmaßnahmen erreicht werden. Wichtige Maßnahmen könnten sein:

- Die gleichberechtigte Integration und Inklusion in Schulen, Ausbildungseinrichtungen und Universitäten. Dies setzt nicht nur Antidiskriminierungsmaßnahmen in den Schulen, sondern auch erhebliche Bildungsinvestitionen voraus.
- Ein auf Integration ausgerichtetes Quartiersmanagement, das den gleichberechtigten Zugang zu Sozialwohnungen garantiert, der Konzentration von Roma an den Rändern von Städten und strukturschwachen Gebieten in ländlichen Räumen entgegenwirkt sowie den Zugang zu den prosperierenden Ballungsräumen erleichtert.
- Die Verbesserung der öffentlichen Arbeitsmarktvermittlung, die durch gezielte Fördermaßnahmen und die Herstellung von Transparenz den Zugang zu Stellen erleichtert und Diskriminierungen abbaut.
- Die Förderung von Antidiskriminierungsmaßnahmen in den Unternehmen, etwa durch anonymisierte Bewerbungsverfahren, Antidiskriminierungsbeauftragte etc.

- Eine explizite Antidiskriminierungspolitik und ihre effiziente Überwachung in Behörden und Ämtern. Vordringlich ist der gleichberechtigte Zugang zu Sozialwohnungen und Stellen im öffentlichen Sektor.

Derartige Maßnahmen werden nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, die antiziganistischen Einstellungen in den Bevölkerungen der Herkunftsländer abzubauen. Dies wird durch einfache Aufklärungskampagnen allein nicht gelingen. Notwendig ist hierfür eine breite gesellschaftliche Aufarbeitung der Geschichte von Verfolgung und Unterdrückung von Roma in den jeweiligen Ländern, ihrer Ermordung während der Besetzung durch den Nationalsozialismus, der Beteiligung der Bevölkerung an diesen Verbrechen, die Fortsetzung von Diskriminierung und Ausgrenzung unter den unterschiedlichen politischen Regimen seit Ende des zweiten Weltkriegs usw. notwendig. Nur wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens erreicht wird, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Roma in allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens anzustreben ist, werden die handelnden Akteure auf dem Arbeitsmarkt- und Wohnungsmarkt, in Schulen und Bildungseinrichtungen, in Ämtern und Behörden die Diskriminierung von Roma abbauen und ihre Lebensperspektiven verbessern.

2) *Integration gelingt in Interaktion zwischen der Gesellschaft des Aufnahmelandes und den Zuwanderern. Wie kann die gesellschaftliche Teilhabe in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen und Gesundheitsversorgung zuwandernder Roma von beiden erwähnten Seiten noch besser befördert werden?*

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilhabe sind unter den Zuwanderern in Hinblick auf Bildung, Sprachkompetenz und viele andere Eigenschaften sehr unterschiedlich. Zu den spezifischen Voraussetzungen der Roma können aus den o.g. Gründen keine gesicherten Aussagen gemacht werden, allerdings liegen belastbare Daten zu den Zuwanderern aus Südeuropa vor (vgl. Frage 3). Auch wenn der überwiegende Teil dieser Zuwanderer sich gut in den Arbeitsmarkt und andere Bereiche integriert, so bestehen in Teilen und bestimmten Räumen erhebliche Probleme, die große Herausforderungen für die Politik auf unterschiedlichen Ebenen aufwerfen.

Grundsätzlich sind m.E. keine spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe von Roma sinnvoll, sehr wohl aber Maßnahmen, die den Zugang von Migranten mit ungünstigen Voraussetzungen zum Arbeits- und Wohnungsmarkt, dem Bildungssystem, dem Gesundheitssystem etc. erleichtern. Zu den wichtigen Maßnahmen und Politikbereichen zählen:

- **Wohnungs- und Quartiersmanagement:** Der Zugang zu Wohnungen ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt und alle anderen gesellschaftliche Bereiche. Ein erfolgreiche Wohnungs- und Quartiersmanagement sollte deshalb vor allem zwei Aufgaben erfüllen: Erstens den breiten Zugang zum Wohnungsmarkt erleichtern und einer Diskriminierung von zugewanderten Roma (wie auch anderen Zuwanderern) bei der Wohnungssuche entgegenwirken. Zweitens einer zu starken ethnischen und sozialen Konzentration durch ein breiteres Wohnungsangebot entgegenwirken. Aus der Migrationsforschung gibt es starke Evidenz, dass ethnische Netzwerke zwar kurzfristig den Zugang zu wichtigen Ressourcen wie Arbeitsstellen und Wohnungen erleichtern können, aber sich mittel- und langfristig negativ auf den Erwerb von Sprachkompetenz, anderen Qualifikationen und die Integration in den Arbeitsmarkt auswirken. Gerade eine erzwungene ethnische Konzentration, die durch Zugangsbarrieren z.B. zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt

ergibt, wirkt sich negativ aus. Die Kommunalpolitik kann den Zugang von Roma und anderen Neuzuwanderern zum Wohnungsmarkt aufgrund begrenzter Ressourcen allerdings nur begrenzt steuern. Bestehende Handlungsspielräume, etwa beim Zugang zu Sozialwohnungen, sollten aber genutzt werden. Die Regulation des privaten Wohnungsmarktes, etwa durch die Festlegung von Mindeststandards für Wohnungen, kann zusätzlich einer Problemkonzentration in bestimmten Häusern und Straßenzügen entgegenwirken.

- Sprachförderung: Die deutsche Sprachkompetenz ist unter arbeitssuchenden Bulgaren und Rumänen vergleichsweise gering. Sprache ist jedoch kurz- und langfristig die zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, das gilt auch für geringer qualifizierte Tätigkeiten. Eine gute Integration von zugewanderten Roma und anderen Zuwanderern in das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verwaltete ESF Programm zur Sprachförderung, evtl. die Ergänzung und Erweiterung dieser Programme, könnte im Arbeitsmarkt und vielen anderen Bereichen die Teilhabe erleichtern.
- Integration in das Schulsystem: Die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien haben im Durchschnitt zwar sehr viel weniger Kinder als andere Ausländergruppen, gegenwärtig ist der Kinderanteil sogar geringfügig geringer als in der deutschen Bevölkerung. Dennoch wird von einer guten Integration der Kinder in das Schulsystem langfristig die erfolgreiche Integration in die Gesellschaft abhängen. Die gezielte Förderung von neu zugewanderten Kindern mit geringen Sprachkenntnissen und schlechten Bildungsvoraussetzungen, etwa in sogenannten „Willkommensklassen“, kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.
- Förderung von Ausbildung: Unter den arbeitssuchenden Bulgaren und Rumänen ist der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung relativ hoch, auch wenn die meisten über eine abgeschlossene Schulausbildung verfügen. Da die Neuzuwanderer im Durchschnitt mit 28 Jahren recht jung sind, bietet sich die gezielte Vermittlung jüngerer Zuwanderergruppen in Berufsausbildungen an. Die ersten Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit mit solchen Vermittlungen sind positiv.
- Schulische und berufliche Nachqualifizierungen, Anerkennung von Abschlüssen: Ein Teil der arbeitssuchenden Bulgaren und Rumänen weisen erhebliche Defizite in der schulischen und beruflichen Bildung auf. Hier kann durch Nachqualifizierungsmaßnahmen die Arbeitsmarktintegration erleichtert werden (e.g. Alphabetisierung, berufliche Trainingsmaßnahmen etc.). Wie auch bei allen Zuwanderern ist die Anerkennung beruflicher Abschlüsse eine Schlüsselfrage für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und wirft hohe Erträge in Hinblick auf Erwerbsbeteiligung, Löhne und qualifikationsadäquate Beschäftigung aus.
- Arbeitsvermittlung: Der überwiegende Teil der Zuwanderer findet ihre erste Stelle durch Familienangehörige, Freunde und Bekannte. Das sind häufig geringer qualifizierte Tätigkeiten in kleinen Unternehmen mit geringer Produktivität. Je geringer die ökonomischen Ressourcen des Netzwerkes, umso geringer die Zukunftsperspektiven. Dies dürfte für eine ethnische Minderheit wie die Roma in besonderem Maße zutreffen. Eine effiziente Arbeitsvermittlung ist deshalb ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Neuzuwanderer. Eine gute Arbeitsmarktvermittlung kann auch Transparenz über die Qualifikationen und andere Eigenschaften der Bewerber herstellen und damit einer

Arbeitsmarktdiskriminierung entgegenwirken. Davon können ethnische Minderheiten wie die Roma überdurchschnittlich profitieren.

- Abbau von Diskriminierungen durch Unternehmen: Befragungen von Migranten und Feldexperimente mit anonymisierten Bewerbungsstudien zeigen, dass die Diskriminierung von Bewerbern aufgrund ihrer ethnischen Herkunft durch Unternehmen weit verbreitet ist. Zur Diskriminierung von Roma liegen m.W. keine gesonderten Erkenntnisse vor, es ist aber wahrscheinlich, dass diese Gruppe besonders betroffen ist. Strategien, die an den ökonomischen Ursachen der Diskriminierung durch höhere Transparenz, aber auch auf die Einhaltung von Gleichstellungsnormen und –verfahren bei der Einstellung setzen, könnten dem entgegenwirken.
- Begleitende Maßnahmen der Sozialpolitik: Unter den Neuzuwanderern aus Bulgarien und Rumänien befindet sich eine Minderheit, die von besonderen sozialen Problemlagen wie Obdachlosigkeit, keinen oder unzureichenden Krankenversicherungsschutz betroffen ist. Für solche Gruppen sind besondere Maßnahmen, wie Sozialarbeit, der Betrieb von Obdachloseneinrichtungen, gesundheitliche Versorgung etc. notwendig. Zentral ist auch, dass der Zugang zu den Systemen des Sozialstaats und der sozialen Sicherung gewährleistet wird, die mittel- und langfristig auf eine Integration und Teilhabe in anderen gesellschaftlichen Bereichen wie Arbeitsmarkt und Bildungssystem zielen. Diese Maßnahmen werden überwiegend auf kommunaler Ebene geleistet, durch öffentliche Träger wie auch Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften etc.

3) In Kommunen wie Duisburg, Dortmund und Berlin zeigen sich erhebliche Integrationsprobleme insbesondere mit Zuwanderern aus südeuropäischen Ländern. Welche Probleme sind identifizierbar und worauf sind sie zurückzuführen?

Die Zuwanderer aus Südosteuropa sind in Hinblick auf die meisten Indikatoren ähnlich gut in den Arbeitsmarkt integriert wie die Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa: Im Juli 2014 waren 57 Prozent der Bulgaren und Rumänen im erwerbsfähigen Alter abhängig beschäftigt, insgesamt kann die Erwerbsquote auf 72 bis 77 Prozent geschätzt werden. Das ist ein Anstieg um 11 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr und höher als bei vielen anderen Ausländergruppen. Die Arbeitslosenquote lag im August 2014 bei 9,2 Prozent und die SGB-II-Leistungsbezieherquote bei 13,6 Prozent. Gemessen an diesen Indikatoren sind die Bulgaren und Rumänen deutlich besser als der Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung und ähnlich gut wie die Zuwanderer aus anderen neuen Mitgliedsstaaten der EU (z.B. Polen) und aus Südeuropa (Italien, Spanien) integriert. Allerdings stellt sich die Integration regional sehr unterschiedlich dar: Grundsätzlich ist die Arbeitsmarktintegration in den ländlichen Räumen besser als in den großen Städten, und unter den großen Städten ergibt sich ein starkes Gefälle zwischen süddeutschen Kommunen wie München, Stuttgart und Karlsruhe auf der einen Seite, und einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Duisburg, Dortmund, Köln), Berlin (Mitte und Neukölln) sowie im Rhein-Main-Gebiet (Offenbach) auf der anderen Seite.

Gemeinsam ist den Kommunen mit einer schlechten wirtschaftlichen und sozialen Integration der Bulgaren und Rumänen, dass die Beschäftigungsquoten dieser Bevölkerungsgruppe dort ausgesprochen gering (zwischen 15 und 35 Prozent) und die Arbeitslosenquoten hoch sind (zwischen 17 und 35 Prozent). Im vergangenen Jahr bestanden zwischen diesen Kommunen noch erhebliche Unterschiede in den Leistungsbezieherquoten: So bezogen in Duisburg zur Jahresmitte 2013 nur 11 Prozent der Bulgaren und Rumänen Leistungen nach dem SGB II,

obwohl die Beschäftigungsquote nicht sehr viel höher als zehn Prozent war. In anderen Kommunen wie Berlin betrug die Quote der SGB-II-Leistungsbezieher dagegen 22 Prozent. Im Verlauf des Jahres 2014 sind die SGB-II-Leistungsbezieherquoten deutlich gestiegen, sie liegen in den Kommunen mit erheblichen Integrationsproblemen zwischen 18 Prozent (Duisburg und Offenbach) und 28 Prozent (Berlin). Neben diesen in der Statistik sichtbaren Problemen sind Bulgaren und Rumänen in diesen Kommunen auch von anderen sozialen Problemen, etwa Obdachlosigkeit oder unzureichender Krankenversicherungsschutz betroffen. Belastbare Daten liegen mir hier nicht vor (s.o.).

Neben der regionalen Konzentration ist die soziale und ökonomische Lage der bulgarischen und rumänischen Bevölkerungsgruppe in Deutschland zu unterscheiden: So war im Juli 2014 die Arbeitslosenquote unter den in Deutschland lebenden Bulgaren mit 15,2 Prozent und die SGB-II-Leistungsbezieherquote mit 21,9 Prozent mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote (6,5 Prozent) und die SGB-II-Leistungsbezieherquote (9,2 Prozent) der Rumänen. Während die Rumänen gemessen an diesen Indikatoren zu den am besten integrierten Ausländergruppen in Deutschland zählen, so sind Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug bei den in Deutschland lebenden Bulgaren höher als im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung.

Die Leistungsbezieherquoten spiegeln die soziale und wirtschaftliche Lage der Bulgaren und Rumänen in den betroffenen Kommunen. Es gibt keine Hinweise auf den Missbrauch von Sozialleistungen in größerem Umfang (s.u.).

Über die Ursachen der Konzentration der Probleme in bestimmten Kommunen gibt es Hinweise, aber noch keine gesicherten Erkenntnisse. Grundsätzlich zieht die Mehrheit der Bulgaren und Rumänen ähnlich wie andere Migranten auch in prosperierenden Ballungsräume Deutschlands mit günstigen Arbeitsmarktbedingungen, vor allem in die süddeutschen Kommunen und das Rhein-Main-Gebiet. Ein nicht unerheblicher Teil hat sich jedoch auch in strukturschwachen Kommunen mit günstigem Wohnraum niedergelassen, hier konzentrieren sich die Probleme. Netzwerkeffekte haben diese Konzentration verstärkt, können aber das Entstehen dieser Strukturen allein nicht erklären. Es kann auch nicht gesichert gelten, dass diese Gruppen auf einen Leistungsbezug in Deutschland als sichere Einkommensquelle setzen – dagegen sprechen die zunächst niedrigen Leistungsbezieherquoten in Kommunen wie Duisburg. Wahrscheinlicher ist, dass eine Kombination aus günstigem Wohnraum und niedrigschwelligem Erwerbsmöglichkeiten jenseits des regulären Sektors die Konzentration von Teilen der Zuwanderung aus Südosteuropa in diesen Kommunen gefördert hat. Dafür gibt es kurzfristig keine Lösungen, alle Maßnahmen, die den Zuzug zu prosperierenden Kommunen erleichtern und die räumliche Mobilität innerhalb Deutschlands fördern, sind hilfreich.

- 4) *In welchen Bereichen sehen Sie seitens des Staates den größten Handlungsbedarf, um die Diskriminierung von Roma und Sinti abzuschaffen?*
- 5) *Die jüngsten Studien der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und von Markus Emd belegen, wie stark antiziganistische Vorurteile in der Bevölkerung und in den Medien verankert sind. In welcher Weise manifestiert sich Antiziganismus in der deutschen Mehrheitsgesellschaft und welche Mittel halten Sie für geeignet, um sowohl Ausprägungen als auch Ursachen zu bekämpfen?*
- 6) *Sinti und Roma sind die am stärksten diskriminierte Minderheit in Deutschland und Europa. Wie zeigt sich Diskriminierung von autochthonen Sinti und Roma und von zugewanderten Roma in Deutschland in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit und*

darüber hinaus und was muss auf Bundesebene getan werden, um dieser Diskriminierung entgegenzuwirken?

Die Entstehung und Bekämpfung von Vorurteilen gehört nur am Rande zu meinen Forschungsgebieten, insofern können Fragen 4 bis 6 hier nur teilweise beantwortet werden.

Die durch die Fragesteller zitierten Studien von Markus End und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes belegen m.E. umfassend wie breit antiziganistische Einstellungen in der Bevölkerung verankert sind. Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung kann festgestellt werden, dass die Diskriminierung nach ethnischer Herkunft bei der Besetzung von Stellen eine wichtige Rolle spielt. Dies wurde durch Feldexperimente und Befragungen wiederholt nachgewiesen (s.o.). Insofern erschwert die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten nicht nur die soziale Teilhabe und Integration, sondern verursacht auch volkswirtschaftliche Kosten in erheblichem Umfang. Auch beim Zugang zum Wohnungsmarkt dürften Diskriminierungen weit verbreitet sein, was wiederum die Kosten der räumlichen Mobilität und die Belastungen für die kommunale Wohnungspolitik erhöht. Der Abbau von Diskriminierung ist insofern nicht nur eine zentrale Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe der betroffenen Minderheiten, sondern liegt im wohlverstandenen öffentlichen Interesse. Ein Abbau von Diskriminierungen in den relevanten gesellschaftlichen Bereichen kann aber nur gelingen, wenn dies von der großen Bevölkerungsmehrheit unterstützt wird.

Durch welche Maßnahmen der Staat, öffentliche Einrichtungen und andere Akteure dazu beitragen können, kann hier nicht im Einzelnen erörtert werden. Allerdings kann aus der Debatte über die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien nach meiner Auffassung einiges darüber gelernt werden, wie das Entstehen von Vorurteilen gegenüber eine Bevölkerungsgruppe auch durch politisches und staatliches Handeln unterstützt worden ist, auch wenn das in der Regel von den handelnden Akteuren nicht intendiert war. Zu nennen sind aus meiner Sicht zwei wichtige Beispiele:

Die politische Kampagne „Wer betrügt der fliegt“ stellte einen Zusammenhang zwischen dem illegalen Bezug von Sozialleistungen und der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien her. Die verfügbaren Indikatoren sprechen jedoch nicht dafür, dass in dieser Bevölkerungsgruppe ein überdurchschnittlicher Leistungsmissbrauch zu beobachten ist: Die Kriminalitätsstatistik der Polizei weist in den beiden Kategorien „Betrug zum Nachteil von Sozialversicherungen und Sozialleistungsträgern“ und „sonstigen Sozialleistungsleistungsbetrug“ im Jahr 2013 195 Tatverdächtige aus Bulgarien und Rumänien aus. Das entspricht 0,5 Promille der hier lebenden Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien. Die Zahl ist nicht höher als z.B. unter deutschen Leistungsbeziehern. Auch andere Indikatoren wie etwa der Leistungsbezug von Selbständigen oder der Bezug von Kindergeld im Ausland sprechen nicht für einen überdurchschnittlichen „Leistungsmissbrauch“ im Sinne einer missbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen. Öffentlich ist jedoch der Eindruck entstanden, dass in großem Umfang Leistungen durch Bulgaren und Rumänen missbräuchlich in Anspruch genommen worden wäre. Der zu diesem Thema eingesetzte Staatssekretärsausschuss der Bundesregierung vermeidet zwar in seinem Zwischen- und Endbericht derartige Zuschreibungen und bezieht sich auf den Leistungsbezug von zugewanderten EU-Bürgern insgesamt. In der breiten Öffentlichkeit wurde der Bericht aber in Zusammenhang mit dem Leistungsmissbrauch durch in Deutschland lebende Bulgaren und Rumänen gestellt. Der Bundesinnenminister hat bei der Vorstellung des Berichts zwar deutlich gemacht, dass die Mehrheit der Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien nicht missbräuchlich Sozialleistungen bezieht und in den Arbeitsmarkt integriert ist. Eine Klarstellung der

Bundesregierung, dass alle verfügbaren Indikatoren nicht für einen überdurchschnittlichen Leistungsmissbrauch durch Bulgaren und Rumänen sprechen, steht jedoch meines Wissens aus. Eine solche Klarstellung wäre m.E. vor dem Hintergrund der inzwischen weit verbreiteten Vorurteile sehr hilfreich.

Die Stellungnahme des Deutschen Städtetags zu den Belastungen der Kommunen durch die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vom 22. Januar 2013 weist aus meiner Sicht sehr berechtigt auf viele soziale und ökonomische Probleme der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien hin, die sich in bestimmten Kommunen konzentrieren (s.o.). Zugleich werden jedoch auch einige soziale und ökonomische Fakten systematisch verzerrt dargestellt. So wird nur die Zahl der Zuzüge, nicht aber die Zahl der Fortzüge berichtet. Die Zahl der Fortzüge beläuft sich auf rund 60 Prozent der Zuzüge. Durch das Weglassen dieser wichtigen Information wird suggeriert, dass die in Deutschland lebende Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien einen viel größeren Umfang hat, als dies tatsächlich der Fall ist. So berichtet der Deutsche Städtetag von einer Zuwanderung von 147.000 Personen im Jahr 2011, tatsächlich betrug das Wanderungssaldo (die Nettozuwanderung) aber 58.000 Personen. Nur die Nettozuwanderung erhöht die ausländische Bevölkerung. Personen, die bereits wieder fortgezogen sind, können keine Zahlungen der Kommunen oder andere Belastungen auslösen.

Zugleich suggeriert die Stellungnahme des Deutschen Städtetages, dass erhebliche Teile wenn nicht die Mehrheit der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien erheblichen Problemen ausgesetzt ist: „Die Einreise erfolgt offiziell üblicherweise zum Zwecke der Arbeitssuche, wobei eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit als Arbeitnehmer oder selbständige Erwerbstätigkeit häufig nicht zustande kommt.“ Nach der Aufzählung zahlreicher Probleme in Hinblick auf Bildung, Sprachkenntnisse und Arbeitsmarktintegration heißt es: „Wir möchten betonen, dass dies nicht auf alle zuwandernden Menschen aus Rumänien und Bulgarien zutrifft. Gleichwohl dürfen die erheblichen Probleme mit einem großen Anteil der zuwandernden Menschen aus Südeuropa nicht unter Verweis auf gut integrierte Rumänen und Bulgaren verschwiegen werden.“ (Stellungnahme des Deutschen Städtetages vom 22.1.2013, S. 3). Verschwiegen wird jedoch, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Stellungnahme des Deutschen Städtetages mehr als 100.000 Personen und damit die Mehrheit der hier lebenden Bulgaren und Rumänen hier erwerbstätig war. Durch beides, das Suggestieren einer höheren Bevölkerungszahl und einer niedrigen Zahl von Beschäftigten und Studierenden, entsteht für den Leser der Eindruck, dass die bulgarische und rumänische Bevölkerung sehr schlecht sozial und ökonomisch integriert ist. Tatsächlich war die bulgarische und rumänische Bevölkerung vor Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Hinblick auf Beschäftigungsquoten, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug gleich oder besser gestellt als die Zuwanderer aus den acht anderen neuen EU Mitgliedsstaaten vor Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011. Auf jeden Fall war sie deutlich besser gestellt als der Durchschnitt der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung. Nach Veröffentlichung der Stellungnahme des Deutschen Städtetages wurde aber in der breiten Öffentlichkeit die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien verallgemeinernd als großes soziales und ökonomisches Problem wahrgenommen.

In den Dokumenten des Städtetages, den Berichten des Staatssekretärsausschusses und anderer öffentlicher Einrichtungen gibt es nach meiner Meinung keinerlei Hinweise, die auf antiziganistische Einstellungen oder die Diskriminierung ethnischer Minderheiten schließen lassen. Solche Vorurteile sind erst durch das Zusammenspiel der politischen Kampagne gegen den vermeintlichen Leistungsmissbrauch von Bulgaren und Rumänen, einer verzerrten

Wahrnehmung ihrer sozialen und ökonomischen Probleme und Bildern, die über die Massenmedien über Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien, insbesondere zugewanderte Roma, transportiert haben, entstanden.

Der Staat kann solche Wahrnehmungen und die öffentlichen Debatten m.E. nur begrenzt beeinflussen. Er sollte auch keinesfalls soziale und ökonomische Probleme, die Minderheiten betreffen, verschweigen oder klein reden. Wie oben ausgeführt wurde, sind die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien in einigen Kommunen erheblichen Problemen ausgesetzt. Diese Probleme gilt es sorgfältig zu untersuchen und auch öffentlich zu diskutieren, nicht zuletzt um politische Lösungen zu entwickeln. Es ist deshalb selbstverständlich Aufgabe öffentlicher Einrichtungen und staatlicher Repräsentanten diese Informationen bereit zu stellen und Transparenz herzustellen. Die Forschung kann sie dabei unterstützen. Es besteht aber auch eine große Sorgfaltspflicht, verzerrte Darstellungen und auf Vorurteilen beruhende Unterstellungen sind zu vermeiden. Wenn der Staat und die politischen Akteure, die ihn repräsentieren, sich an diese Grundsätze halten, würde aus meiner Sicht schon ein erheblicher Beitrag zum Abbau von Vorurteilen und antiziganistischen Einstellungen in der Bevölkerung geleistet.