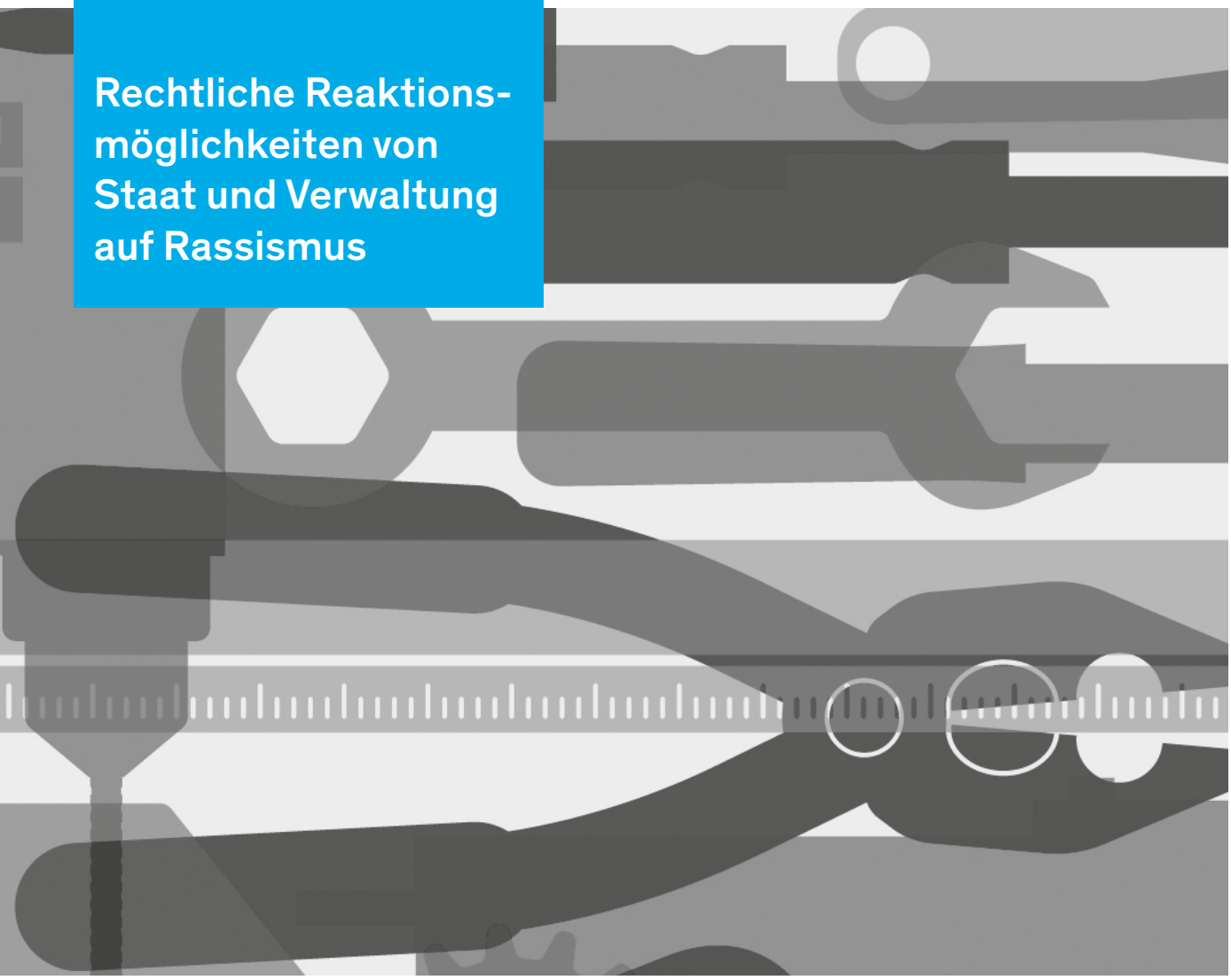
Universität Konstanz

Toolbox

Rechtliche Reaktionsmöglichkeiten von Staat und Verwaltung auf Rassismus



Projektleitung: Prof. Dr. Judith Froese und Prof. Dr. Daniel Thym

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Marie-Louise Reuter, Larissa Schuler und Johannes Siegel

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
DOI: https://doi.org/10.48787/kops/352-2-4wktg56dhff75

Inhalt

Zielsetzung und Rahmen 3

1. Nachgelagerte Kontrolle 6
   1.1. Gerichte 7
   1.2. Behördeninterne Beschwerdemechanismen 20
   1.3. Behördenexterne Beschwerdemechanismen 28
   1.4. Fazit zur nachgelagerten Kontrolle 36

2. Verwaltungspersonal 38
   2.1. Einstellungs- und Beförderungsverfahren 39
   2.2. Fortbildungen und Leitbilder 47
   2.3. Fazit zu Maßnahmen im Hinblick auf das Verwaltungspersonal 51

3. Strukturelle Anpassungen 52
   3.1. Außenkontakt und Zugangsmöglichkeiten 52
   3.2. Monitoring 60
   3.3. Fazit zu den strukturellen Anpassungen 66

4. Ausblick 68

Impressum 70

Zielsetzung und Rahmen

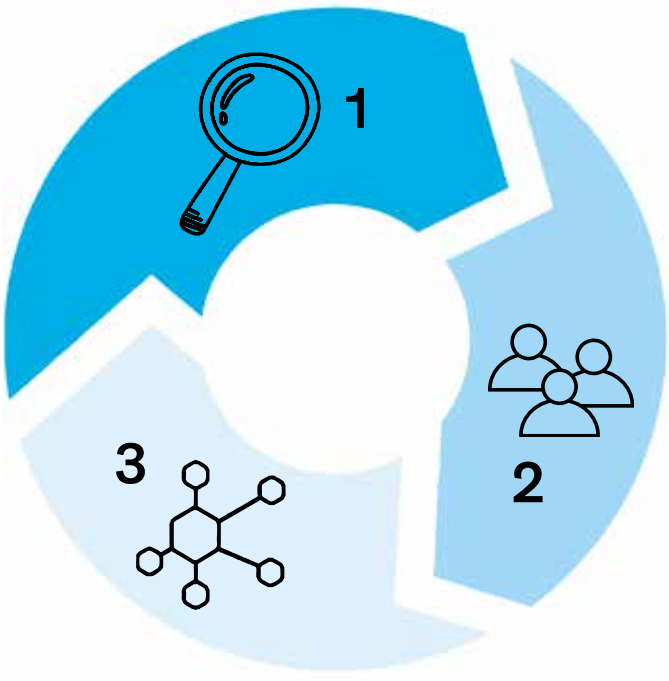
Diese Toolbox präsentiert verschiedene Möglichkeiten, wie Staat und Verwaltung auf die diversen Erscheinungsformen von Rassismus behördenintern und im Außenkontakt reagieren können. Staat und Verwaltung treten in unterschiedlichen Formen und Funktionen auf. Entsprechend divers können sich Erscheinungsformen von Rassismus zeigen. Der Staat hat Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern und tritt als Arbeitgeber auf. In beiden Fällen kann sich ein möglicher Rassismus auf das Verhalten einzelner Mitarbeitenden beziehen oder auf behördeninterne Vorgaben und Muster, die auf den ersten Blick neutral erscheinen. Welche Erscheinungsformen von Rassismus bei staatlichem Handeln relevant werden und wie das Recht auf diese verschiedenen Erscheinungsformen reagiert, haben die Autorinnen und Autoren dieser Toolbox in einem Policy Paper (2023)[1] erörtert und knüpfen mit den nachfolgenden Vorschlägen hieran an. Die Verwaltung umfasst verschiedene Behördentypen, die sich in Aufbau und Aufgaben stark unterscheiden. Besonders im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen Behörden mit Außenkontakt, die rassismussensible Aufgaben wahrnehmen und hoheitlich auftreten. Exemplarisch gilt das für die Polizei, Ausländerbehörden, Jugendämter und den Strafvollzug. Doch auch in anderen Behörden, selbst solchen ohne direkten Außenkontakt wie das Innen- oder Justizministerium, kann Rassismus relevant werden. Diese vielfältigen Phänomene nimmt die Bevölkerung als wichtig wahr: 44 % der Befragten einer Bertelsmann-Studie sehen die zentrale Aufgabe des Staates bei der Bekämpfung von Rassismus darin, diesen bei und in Behörden zu beseitigen.[2]

Es hängt immer vom Kontext ab, mit welchen Mitteln der Staat und die Verwaltung rassistischen Verhaltensweisen und Strukturen vorbeugen bzw. diesen begegnen können. Es gibt keine einheitliche Lösung, die für alle Behördentypen und Erscheinungsformen von Rassismus in gleicher Weise geeignet wäre; viel zu unterschiedlich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, die institutionelle Ausgestaltung der Behörden und die tatsächlichen Gegebenheiten. Aus diesem Grund präsentiert dieses Policy Paper eine „Toolbox“ (Werkzeugkasten), die verschiedene Handlungsoptionen vorstellt und deren jeweilige Vor- und Nachteile benennt. Diese Instrumente können komplementär oder alternativ angewandt werden und sind an den jeweiligen Kontext anzupassen. Das Ziel einer Toolbox ist kein „One-size-fits-all“-Ansatz, sondern die Präsentation eines Instrumentarienkastens, aus dem Staat und Verwaltung kontextabhängig auswählen können. Teilweise werden die vorgestellten Instrumente in der Praxis bereits genutzt, teilweise handelt es sich um Neuerungen. Diese Toolbox konzentriert sich als übergreifende Publikation auf allgemeine Reaktionsmöglichkeiten, die für verschiedene Behördentypen und Themenfelder relevant sind. Daneben gibt es immer auch spezifische Handlungsoptionen, die auf das jeweilige Fachrecht abgestimmt sind und die nachfolgend nicht erörtert werden. Exemplarisch genannt seien die Überlegungen im Bereich des Polizeirechts, um ein Racial Profiling zu verhindern.

Policy Paper (2023)[1]

[1] *Judith Froese u.a.,* Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen (2023), abrufbar unter *https://doi.org/10.48787/kops/352-2-1szvacvhy94z79*.

[2] Studie der Bertelsmann Stiftung, Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft – Wahrnehmung und Einstellungen in der Bevölkerung (2023), abrufbar unter *https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/diskriminierung-in-der-einwanderungsgesellschaft*.



Die Toolbox identifiziert Handlungsoptionen aus drei Themenkomplexen

1 Erstens kommen Instrumente der **nachgelagerten Kontrolle** in Betracht, die in erster Linie der Beurteilung abgeschlossener Sachverhalte dienen. Gerichte sind die bekannteste nachgelagerte Kontrollinstanz. Aber auch behördeninterne und behördenexterne Beschwerdestellen stellen reaktive Mechanismen dar, die eingesetzt werden können, um Rassismus zu sanktionieren.

2 Zweitens behandelt die Toolbox Reaktionsmöglichkeiten mit Blick auf das **Verwaltungspersonal,** wobei das Einstellungs- und Beförderungsverfahren sowie Fortbildungen und Leitbilder im Fokus stehen. Das Verwaltungspersonal ist essenziell, da es Entscheidungen trifft und dadurch mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt tritt. Dies betrifft den Staat sowohl in seiner Rolle als Dienstleister als auch in derjenigen als Arbeitgeber.

3 Drittens werden **strukturelle Anpassungen** in den Blick genommen, die besonders wichtig sind, wenn institutionelle und strukturelle Formen von Rassismus erfasst werden sollen. Diese Kategorie erfordert spezifische Maßnahmen, weil institutionelle und strukturelle Formen von Rassismus von rechtlichen Verboten nicht als zurechenbares, rechtswidriges Verhalten einer einzelnen Person erfasst werden können. Sie unterliegen deshalb häufig nicht den herkömmlichen Instrumenten der verwaltungsexternen Kontrolle, insbesondere durch Gerichte. Strukturelle Anpassungen können beim Außenkontakt der Behörde und den Zugangsmöglichkeiten zur Behörde eine Rolle spielen. Sie bestimmen die Wahrnehmung der Verwaltung in der Öffentlichkeit. Die Verwaltung kann den Zugang erleichtern, indem sie beispielsweise Leistungen online zugänglich macht und durch Online-Übersetzungstools Sprachbarrieren abbaut. Ebenso ist das Monitoring ein mögliches Handlungsfeld für strukturelle Anpassungen. Datenerhebungen, Evaluationen sowie Dokumentations- und Berichtspflichten ermöglichen eine fortlaufende Evaluation der Behörden.

Im Rahmen der Darstellung der einzelnen Interventionsmöglichkeiten und ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile werden auch die jeweiligen rechtlichen und institutionellen Grenzen aufgezeigt, insbesondere ihre rechtliche Umsetzbarkeit überprüft. Für das „Wo“ und „Wie“ der Reaktion ist entscheidend, in welchen Bereichen und unter welchen Gegebenheiten sich Rassismen in Behörden zeigen und wie sie in die Behörden getragen werden. Dies kann die jeweilige Behörde am besten durch Selbsteinschätzung und -kontrolle ermitteln und die passenden Maßnahmen sind abhängig von diesen Kontextfaktoren. Die Auswahl der geeigneten Instrumente wird dabei immer auch von gesellschaftspolitischen Grundüberzeugungen abhängen.
Somit ist Ziel der Toolbox staatlichen Stellen, politisch Verantwortlichen und einzelnen Fachbehörden abgestufte Reaktionsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen an die Hand zu geben. Von den Fachbehörden können diese als Arbeitsgrundlage genutzt werden, um ressourcensparend und auf wissenschaftliche Erkenntnisse aufbauend, behördenspezifische Reaktionsmöglichkeiten zu entwickeln oder zu überarbeiten. Die Breite der vorgestellten Reaktionsmöglichkeiten spiegelt dabei die Varianz verschiedener Erscheinungsformen und Probleme wider. Die konkrete Umsetzung erfordert daher auch eine Bestandsaufnahme der spezifischen Probleme und Strukturen in den unterschiedlichen Behörden. Die tatsächliche Wirksamkeit der vorgeschlagenen Reaktionsmöglichkeiten muss sich jeweils erst erweisen, was durch weitere Studien und eine Überwachung durch ein fortlaufendes Monitoring gewährleistet werden kann.

1. Nachgelagerte Kontrolle

Eine nachgelagerte Kontrolle kann durch **Gerichte** und **außergerichtliche Beschwerdemechanismen** erfolgen. Beschwerdemechanismen umschreiben dabei Instrumente, die anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Kontrolle dazu beitragen, rassistische Diskriminierungen vorzubeugen oder ihnen entgegenzutreten. Es ist zu unterscheiden zwischen **behördeninternen** Beschwerdemechanismen, die innerhalb einer Institution angesiedelt werden, wie zum Beispiel AGG-Beschwerdestellen, Antidiskriminierungsbeauftragte oder Ombudsstellen, und **behördenexternen** Beschwerdemechanismen, die außerhalb einer Behörde angesiedelt sind, etwa die Antidiskriminierungsstellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, zivilgesellschaftliche Beratungsstellen, Antidiskriminierungsnetzwerke, Petitionsausschüsse und Bürgerbeauftragte. Alle bisher genannten Mechanismen beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit dem breiten Themenfeld der Antidiskriminierung, das neben dem Rassismus auch weitere Diskriminierungsverbote umfassen kann. Daneben kann die Kontrolle als **Querschnittsthema im Sinn eines „Mainstreaming“** durch andere Stellen wahrgenommen werden. Exemplarisch genannt seien auf staatlicher Seite der Personalrat und auf nichtstaatlicher Seite Selbstorganisationen, Betriebsräte und andere Beratungsangebote.[3] Als Instrumente der **nachgelagerten Kontrolle** zeichnet diese aus, dass sie regelmäßig einen in der Vergangenheit liegenden und damit bereits abgeschlossenen Sachverhalt beurteilen. Darüber hinaus erfüllen einige Stellen eine Förderfunktion, indem sie für Rechte Betroffener sensibilisieren sowie Öffentlichkeits- und Forschungsarbeit leisten.

Antidiskriminierung als Querschnittsaufgabe		Antidiskriminierung als Kernaufgabe	
staatlich	nicht-staatlich	behördenintern	behördenextern
insbesondere: – Personalrat – Beauftragte des Gewerbeamtes – Petitionsausschuss – Bürgerbeauftragte	insbesondere: – Selbstorganisationen – Betriebsräte des Gewerbeamtes – andere Beratungsangebote	insbesondere: – AGG-Beschwerdestellen – Antidikriminierungs- und Gleichstellungsbeauftragte – Ombudsstellen	staatlich insbesondere: – Antidiskriminierungsstellen nicht-staatlich insbesondere: – zivilgesellschaftliche Beratungsstellen – Antidikriminierungsnetzwerke

Abbildung entwickelt aus *Daniel Bartel/Annita Kalpaka,* Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2023), S. 49.

[3] Zur Typologisierung von Beratungsangeboten im Bereich Antidiskriminierung siehe die Abbildung 5 bei *Daniel Bartel/Annita Kalpaka,* Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2023), S. 49, abrufbar unter ***https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/gut_beraten_flaechendeckende_antidiskrimberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=9***.

1.1. Gerichte

Individuelles Fehlverhalten kann auf mehreren Ebenen zum Gegenstand von Gerichtsverfahren werden. Erstens erlauben strafrechtliche Instrumente und Disziplinarverfahren eine nachträgliche Sanktionierung. Zweitens können Betroffene den Inhalt einer Verwaltungsentscheidung vor den Verwaltungsgerichten anfechten. Drittens steht Bürgerinnen und Bürgern der Zivilrechtsweg offen, um beispielsweise Schadensersatzansprüche geltend zu machen.
Eine wirksame gerichtliche Kontrolle erfordert auch einen effektiven Zugang zum Recht. Hierbei kommt es entscheidend darauf an, wie das Prozessrecht ausgestaltet ist und welche Förder- und Unterstützungsangebote es von staatlicher und privater Seite gibt.

1.1.1. Funktionen

Gerichte haben im Rechtsstaat die Aufgabe, **verbindlich über Rechtskonflikte** zu entscheiden. Damit ist zugleich gesagt, dass der Rechtsweg dann kein geeignetes Kontroll- oder Sanktionsinstrument darstellt, wenn ein individuelles Verhalten oder eine Verwaltungspraxis zwar ethisch angreifbar oder falsch ist, nicht jedoch zugleich einem **Rechtswidrigkeitsverdikt** unterliegt. Welche Rechtsnormen vor Rassismus schützen und wie die verschiedenen Erscheinungsformen eines Rassismus rechtlich zu beurteilen sind, beantwortet anhand konkreter Fallbeispiele das Policy Paper „Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen“.[4] Es zeigt, dass juristische Verbote derzeit allenfalls am Rande aktuell diskutierte Erscheinungsformen von Rassismus erfassen, die unter Begriffen wie struktureller, institutioneller und alltäglicher Rassismus diskutiert werden. Gleiches gilt für die Verschiebung des Fokus von Diskriminierungskategorien hin zu -erfahrungen. Diese können auch dann ethisch oder moralisch angreifbar sein, wenn sie nicht zwangsläufig rechtswidrig sind. Das gilt beispielsweise für Äußerungen oder Verhaltensweisen, die unter den Begriff des Alltagsrassismus gefasst werden, wie die Frage nach der Herkunft, die – abhängig vom Kontext – als rassistisch eingestuft werden kann, aber nicht zwangsläufig auch einem Rechtswidrigkeitsverdikt unterfällt. Auch die rechtliche Bewertung von strukturellem und institutionellem Rassismus bereitet Schwierigkeiten. Die rechtswissenschaftliche Fachdiskussion aber auch die Rechtsprechung stehen noch am Anfang, vieles ist bisher ungeklärt. Gerichtsverfahren bieten hier auch bei geringen Erfolgsaussichten des eingelegten Rechtsbehelfs die Chance zu einer Klärung von offenen Rechtsfragen und sie können Debatten auf wissenschaftlicher und politischer Ebene anstoßen oder hierzu beitragen.[5]

Zudem wäre es ein Missverständnis, wenn man alles, was nicht rechtswidrig ist, als legitim darstellen würde. Die Gesellschaft darf auch über diese Fragestellungen streiten. Auch die Toolbox geht explizit auf Fragestellungen ein, die durch die Gerichte nur schwer erfassbar sind, die aber durch andere Instrumente aufgegriffen werden können.

[4] *Judith Froese u.a.,* Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen (2023), abrufbar unter ***https://doi.org/10.48787/kops/352-2-1szvacvhy94z79***.

[5] Siehe in diesem Sinne die Arbeit zahlreicher Nichtregierungsorganisationen wie der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF), des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) oder des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V. (BUG e.V.) im Bereich der strategischen Prozessführung.

Gerichte sind eine geeignete Kontrollinstanz, um die Rechtswidrigkeit eines Verhaltens oder einer Verwaltungspraxis zu beurteilen. Die Kontrolle kann zum einen rassistisches Verhalten einzelner Bürgerinnen und Bürger oder des Verwaltungspersonals erfassen, ermöglicht zum anderen aber auch eine Überprüfung des Inhalts von Verwaltungsentscheidungen und -prozessen wie beispielsweise einen Verwaltungsakt oder das Ergebnis eines Einstellungsverfahrens. Je nach Verfahrensgegenstand erfolgt die Kontrolle durch die **Straf-, Verwaltungs- oder Zivilgerichte.**

Auch die Justiz bzw. deren Personal kann selbst – bewusst oder unbewusst – **rassistische Stereotype** besitzen oder Verhaltensweisen zeigen.[6]
Weil auch hier Menschen handeln, unterscheidet sich die Justiz hinsichtlich des möglichen Vorkommens von Erscheinungsformen eines Rassismus nicht von anderen staatlichen Behörden und Institutionen.
Ein rechtlicher Unterschied besteht aber in der verfassungsrechtlich gewährleisteten Unabhängigkeit von Richterinnen und Richtern.[7]

Die Richterinnen und Richter sind bei ihren Entscheidungen unabhängig und nur an das Gesetz gebunden. Weisungen können nicht erteilt werden.[8]
Von Bedeutung ist vor diesem Hintergrund, dass die Diskriminierungsdimension und -erfahrung in Fallkonstellationen erkannt und geprüft wird und sich Gerichte nicht vermeidend auf andere Aspekte fokussieren.[9]

Nicht erörtert werden im Folgenden spezifische Abhilfemaßnahmen innerhalb der Justiz; diese dürften im Fall von Richterinnen und Richtern die soeben aufgezeigte **verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit** nicht beeinträchtigen. Auch in der Justiz können „weichere“ Maßnahmen angemessen sein, um die Organe der Rechtspflege während der Tätigkeit oder im Vorfeld durch Fortbildungen, Leitbilder oder auch Ausbildungsinhalte zu sensibilisieren. Die nachfolgend dargestellten Instrumente konzentrieren sich auf das Gerichtsverfahren als Kontrollinstrument gegen Handlungen und Entscheidungen der Verwaltung und auf das Verwaltungspersonal.

[6] Vgl. *Beatrice Cobbinah/Chandra-Milena Danielzik,* Rassismus in Strukturen und Arbeitsabläufen von Polizei und Justiz, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Rassismus in der Strafverfolgung – Von der Notwendigkeit struktureller Veränderungen (2. Auflage 2023), S. 12 ff., 16 ff., 20 ff., abrufbar unter ***https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/rassismus-in-der-strafverfolgung-von-der-notwendigkeit-struktureller-veraenderungen***.

[7] Vgl. Art. 97 Abs. 1 GG.

[8] Die richterliche Unabhängigkeit und die Gesetzesbindung sind in Art. 97 Abs. 1 GG normiert.

[9] Vgl. hierzu mit weiteren Beispielen *Susanne Baer/Nora Markard,* in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, Kommentar zum Grundgesetz (C.H. Beck, 7. Auflage 2018), Art. 3 Abs. 3 Rn. 554 f.

1.1.2. Beispiele

Die nachgelagerte Kontrolle kann anhand der verschiedenen Gerichtszweige dargestellt werden. Daneben stehen disziplinarrechtliche Verfahren.

Effektiver Zugang

↓

Gerichtlicher Rechtsschutz

Strafrechtliche Kontrolle (siehe 1.1.2.1.)	Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen (siehe 1.1.2.2)	Disziplinar- und arbeitsrechtliche Verfahren (siehe 1.1.2.3.)	Zivilrechtliche Instrumente (siehe 1.2.2.4)
beispielsweise: Strafverfahren wegen rassistischer Beleidigung	beispielsweise: gerichtliche Kontrolle von Ermessensentscheidungen der Verwaltung	beispielsweise: Verfahren wegen rassistischem Handeln von Behördenmitarbeitenden	beispielsweise: die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem AGG

1.1.2.1. Strafrechtliche Kontrolle

Das Strafrecht ist ein klassisches und zugleich das **schärfste Sanktionsinstrument des Staates**, um Rechtsgüter zu schützen. Die Strafe ist eine Reaktion auf ein schuldhaftes Fehlverhalten einer bestimmten Person, nicht aber einer gesamten Institution. Strafrechtliche Verurteilungen bieten damit vor allem ein geeignetes Instrument, um nachträglich auf das Verhalten von **Einzelnen** zu reagieren. Als spezialpräventives Instrument sollen sie die Täterin oder den Täter von einer erneuten Begehung von Straftaten durch die Bestrafung abhalten und vergelten eine konkrete Tat. Darüber hinaus können sichtbare Gerichtsverfahren oder allein der Umstand einer Strafandrohung einen Rassismus auch im Wege der Abschreckungswirkung präventiv verhindern helfen.[10] Sie entfalten damit auch generalpräventiv gegenüber der Gesellschaft Wirkung. Die Bestrafung eines Verstoßes gegen die Rechtsordnung soll zudem das Vertrauen der Gesellschaft in die Rechtsordnung wieder herstellen.
Da ein Strafverfahren immer an ein Verhalten einer bestimmten Täterin oder eines bestimmten Täters anknüpft, stößt das Strafrecht bei **institutionellem und strukturellem Rassismus** an seine Grenzen. Denn beim strukturellen Rassismus beruht die Ausgrenzung nicht auf absichtlichen Handlungen einer Person, sondern auf verfestigten gesellschaftlichen, ökonomischen und rechtlichen Strukturen. Institutioneller Rassismus ist ebenfalls unabhängig von individuellen Absichten. Gemeint sind strukturelle Defizite in staatlichen Institutionen. Auch **Formen des Alltagsrassismus** sind durch das Strafrecht schwer fassbar, da strafrechtliche Sanktionen immer in Grundrechte eingreifen und als schärfstes Sanktionsmittel im Sinne der Verhältnismäßigkeit nur zurückhaltend eingesetzt werden dürfen. Typische Beispiele für einen Alltagsrassismus sind Begriffe, „Witze“ oder Anekdoten, die ausgrenzend wirken können. Sie können, müssen aber nicht die Schwelle zu einer strafrechtlich relevanten Beleidigung überschreiten, auch wenn sie ethisch zu missbilligen sind.[11]

Es gibt verschiedene Straftatbestände, die allgemein bestimmte Meinungsäußerungen im öffentlichen Diskurs beschränken. Die Straftatbestände sind dabei nicht nur, aber auch bei rassistischen Äußerungen einschlägig.[12]

So können rassistische Beleidigungen von Gruppen oder Einzelnen, die zu bestimmten Gruppen gehören, durch den im Jahr 2021 neu eingeführten Straftatbestand der **verhetzenden Beleidigung**[13] verfolgt werden. Ein Beispiel sind antisemitische Schreiben an den Zentralrat der Juden oder Zuschriften mit islamfeindlichen Inhalten, die an muslimische Personen und Islamgemeinschaften adressiert sind. Dies können beispielsweise an den Gemeindevorsteher adressierte Briefe mit abfälligen Behauptungen über den Propheten Mohammed oder eine sog. Hassrede gegenüber Musliminnen und Muslimen sein.[14]

[10] *Stefan Maier,* in: Volker Erb/Jürgen Schäfer, Münchener Kommentar zum StGB (C.H. Beck, 4. Auflage 2020), § 46 Rn. 46.
[11] Siehe zur rechtlichen Bewertung der Erscheinungsformen von Rassismus *Judith Froese u.a.,* Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen (2023), S. 10 f., abrufbar unter ***https://doi.org/10.48787/kops/352-2-1szvacvhy94z79***.
[12] *Bijan Nowrousijan/Christian F. Majer,* Rassistische Beleidigungen in Zivil- und Strafrecht, NJ 2023, 62.
[13] § 192a StGB.
[14] Vgl. BT-Drucksache 19/31115, S. 14.

Wird eine einzelne Person und nicht eine ganze Gruppe als solche beleidigt, schützt auch der Straftatbestand der **Beleidigung**[15]. Die Beleidigung wird aber nur dann verfolgt, wenn ein Strafantrag von der verletzten Person gestellt wurde.[16] Bei der verhetzenden Beleidigung reicht ein besonderes öffentliches Interesse für eine Strafverfolgung durch die Strafverfolgungsbehörde von Amts wegen aus.[17] Das besondere öffentliche Interesse wird bei Straftaten, die rassistisch motiviert sind, angenommen.[18] Widerspricht der oder die Verletzte allerdings der Strafverfolgung, kann die Beleidigung auch nicht von Amts wegen verfolgt werden. In den Strafverfahren hängt eine effektive gerichtliche Kontrolle damit auch vom Verhalten der Bürgerinnen und Bürger ab.
Eine Beweislastumkehr oder Beweiserleichterungen, wie sie im zivilrechtlichen Antidiskriminierungsrecht bekannt sind, gibt es in Strafverfahren nicht, weil im Strafrecht die verfassungsrechtliche Unschuldsvermutung gilt. Konkret bedeutet dies, dass das Gericht vollständig davon überzeugt sein muss, dass eine Beleidigung vorliegt und das Beweismaß nicht zugunsten des Opfers absenken kann.[19] Bei Äußerungsdelikten tritt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Besonderheit hinzu, dass die angeklagten Äußerungen grundsätzlich der Meinungsfreiheit unterfallen und die Gerichte die Ausstrahlung der Grundrechte als objektive Werteordnung auch in Strafverfahren zu beachten haben.[20]

Eine Strafbarkeit wegen **Volksverhetzung**[21] kann vorliegen, wenn der öffentliche Frieden durch rassistische Tathandlungen gefährdet wird. Der durch den Straftatbestand der Volksverhetzung bezweckte Schutz des öffentlichen Friedens, zielt auf einen vorgelagerten Rechtsgüterschutz, weil er an das Bestehen einer sich abzeichnenden Gefahr für Rechtsgüter wie die körperliche Unversehrtheit anknüpft.[22]
Der mit einer strafrechtlichen Verurteilung einhergehende Eingriff in die Meinungsfreiheit ist daher gerechtfertigt, *„wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen“.*[23]
Die bedeutsamsten Tatvarianten verlangen, eine Aufstachelung zu Hass oder Gewalt oder einen Angriff auf die Menschenwürde. Die Verhetzung muss sich auf einen Teil der Bevölkerung beziehen. Das Gesetz nennt ausdrücklich auch rassische Gruppen als Tatobjekt. Ein Beispiel aus der Rechtsprechung ist ein Plakat, das Menschen dunkler Hautfarbe durch rassistische Aussagen herabwürdigt und dadurch geeignet ist, die Rechtssicherheit zu erschüttern und den öffentlichen Frieden zu stören.[24]

[15] § 185 StGB.
[16] Vgl. § 194 Abs. 1 S. 1 StGB.
[17] Vgl. § 194 Abs. 1 S. 3 StGB.
[18] Vgl. Nr. 86 und Nr. 234 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV).
[19] Vgl. § 261 StPO.
[20] Siehe etwa die grundlegenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen, die das Grundrecht auf Meinungsfreiheit an strafrechtliche Verurteilungen stellt: BVerfG, Beschluss vom 19.5.2020, Az. 1 BvR 2397/19.
[21] § 130 StGB.
[22] BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009, Az. 1 BvR 2150/08, Rn. 78.
[23] BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009, Az. 1 BvR 2150/08, Rn. 67.
[24] Vgl. OLG Stuttgart, Urteil vom 19.5.2009, Az. 2 Ss 1014/09.

Rassistische Beweggründe und Ziele der Täterin bzw. des Täters können darüber hinaus auch bei Straftaten wie Körperverletzungen oder anderen Gewalttaten bei der Strafzumessung strafschärfend berücksichtigt werden.[25] Voraussetzung für eine **Berücksichtigung rassistischer Beweggründe bei der Strafzumessung** ist freilich, dass die Strafgerichte nicht vermeiden, diese zu ermitteln und sodann zu beachten. Nach den Richtlinien für das Strafverfahren und Bußgeldverfahren sind staatsanwaltschaftliche Ermittlungen, soweit Anhaltspunkte für rassistische Beweggründe vorliegen, auch darauf zu erstrecken.[26] Soweit sich herausstellen sollte, dass dies – entgegen der Verpflichtung – häufiger nicht passiert, können beispielsweise Fortbildungen für Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden helfen.

Das Strafrecht begegnet individuell zurechenbarem und schuldhaftem Verhalten eines Einzelnen, sofern es unter Strafe steht. In gewissem Umfang können Strafdrohungen auch präventiv im Sinn einer Abschreckung wirken. Neben der Sanktion durch Straftatbestände, die rassistische Äußerungen betreffen, können rassistische Beweggründe und Ziele auch bei Delikten mit anderen Schutzgütern wie Körperverletzungen strafschärfend berücksichtigt werden.

1.1.2.2. Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen

Die verwaltungsrechtliche Kontrolle ermöglicht in Abgrenzung zum Strafrecht die **gerichtliche Überprüfung staatlicher Entscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit.** Gegenstand der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ist damit die Rechtmäßigkeit einer getroffenen Behördenentscheidung und nicht das Verhalten einzelner Behördenmitarbeitender.

Zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltung stehen Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Klageoptionen zur Verfügung. Sie können sich gegen die Nichterteilung eines begehrten Verwaltungsaktes wenden oder die rechtswidrige Erteilung eines Verwaltungsaktes angreifen. Vor der Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage muss in einigen Bundesländern und Rechtsgebieten ein behördliches Widerspruchsverfahren durchlaufen werden, das der Behörde die Möglichkeit gibt, die getroffene Entscheidung selbst zu überprüfen. Der Verwaltungsakt wird infolge der Klage oder des Widerspruchs aufgehoben, wenn er gegen höherrangiges Recht verstößt. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn der Erlass eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft darstellt.[27]

Eine gerichtliche Kontrolle ist auch dann möglich, wenn der Verwaltung bei ihrer Entscheidung ein **Ermessen** eingeräumt wird. Während das Handeln der Verwaltung bei gebundenen Entscheidungen in der Rechtsnorm vorgegeben ist, eröffnen Ermessensvorschriften der Verwaltung Entscheidungsspielräume. Auch das Handeln der Verwaltung aufgrund von Ermessensvorschriften kann von den Gerichten kontrolliert werden, insbesondere auf das Vorliegen von **Ermessensfehlern.** Ermessensfehler können beispielsweise bei Identitätskontrollen durch die Polizei relevant werden. Die Polizei kann unter bestimmten Voraussetzungen gemäß einer Ermessensnorm in den Polizeigesetzen der Länder Personen anhalten und verlangen, dass sie mitgeführte

[25] Vgl. § 46 Abs. 2 S. 2 Var. 1 StGB.
[26] Vgl. Nr. 15 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV).
[27] Vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.

Der juristische **Ermessensbegriff** betrifft das Verhältnis von Tatbestand und Rechtsfolge in einer Norm. Ob Ermessen besteht ist also entscheidend dafür, ob eine Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Norm (Tatbestand) ein bestimmtes Ergebnis (Rechtsfolge) festlegen muss oder kann. Während im Rahmen gebundener Entscheidungen eine Rechtsfolge bei Vorliegen der Voraussetzungen zwingend vorgeschrieben ist, hat die Behörde bei Ermessensvorschriften verschiedene Handlungsalternativen. Die Behörde kann ein Ermessen dahingehend haben, ob sie überhaupt handelt (Entscheidungsermessen) oder welche Handlungsalternative sie ergreift (Auswahlermessen). Die Ausübung des Ermessens ist in etwaigen Gerichtsverfahren auf Ermessensfehler überprüfbar. Ein Ermessensfehler liegt vor, wenn die Behörde kein Ermessen ausübt, obwohl ihr ein Ermessen eingeräumt wird (Ermessensnichtgebrauch). Es ist auch ermessensfehlerhaft, wenn die Behörde nicht im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens handelt, weil sie eine Rechtsfolge wählt, die eine Rechtsverletzung zur Folge hat (Ermessensüberschreitung). Dies ist dann der Fall, wenn ihr Handeln Grundrechte verletzt. Ein Ermessensfehler liegt auch darin, dass die Behörde eine Norm entgegen ihrem Sinn und Zweck anwendet oder von einer gängigen Verwaltungspraxis abweicht (Ermessensfehlgebrauch).
Mit dem Ermessen verwandt sind unbestimmte Rechtsbegriffe. **Unbestimmte Rechtsbegriffe** sind Voraussetzungen einer Norm, die vom Gesetzgeber nicht definiert sind, sondern deren Bedeutung durch Auslegung ermittelt werden muss. Sie sind vollständig gerichtlich überprüfbar.
In den Sozialwissenschaften und dem öffentlichen Diskurs existieren davon abweichende Begriffsverständnisse. Ermessen wird dabei teilweise als gerichtlich nicht nachprüfbare Entscheidungsfreiheit der Behörden verstanden, beispielsweise in Bereichen, in denen keine gesetzlichen Vorgaben bestehen. Dies deckt sich aber nicht mit dem juristischen Ermessensbegriff, der eine bestimmte Kategorie von Gesetzen beschreibt und gerichtlich überprüft werden kann.

Ausweispapiere vorzeigen, um ihre Identität festzustellen.[28] Wählt die Polizei die kontrollierte Person aufgrund ihrer Hautfarbe aus, verstößt die Ermessensentscheidung gegen den besonderen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG (sog. Racial Profiling). Ist das physische Erscheinungsbild, etwa Hautfarbe, Haare oder Gesichtszüge, nur eines von mehreren Motiven für die Ungleichbehandlung, kann diese nach der Rechtsprechung gerechtfertigt sein, sodass kein ermessensfehlerhaftes Handeln vorliegt.
Aufgrund der Bedeutung des Diskriminierungsverbotes trifft die Behörde aber eine erhöhte Darlegungslast. Im Beispiel der Identitätskontrolle besteht für die Polizei ein erhöhter Begründungsaufwand, weshalb die Anknüpfung an das Erscheinungsbild zur effektiven Gefahrenabwehr erforderlich gewesen sei.[29]

[28] Vgl. etwa § 27 Polizeigesetz (PolG) BW.
[29] So beispielsweise das OVG Münster für die Ausweiskontrolle einer Person mit dunkler Hautfarbe, vgl. OVG Münster, Urteil vom 7.8.2018, Az. 5 A 294/16.

Im Zusammenhang mit Ermessensentscheidungen, aber auch bei unbestimmten Rechtsbegriffen sind **verwaltungsinterne Handlungsrichtlinien** unter Einschluss von Verwaltungsvorschriften wichtig. Durch verwaltungsinterne Handlungsrichtlinien kann die Behörde interne Vorgaben aufstellen, die die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter beachten müssen. Dies verhindert ein unterschiedliches Handeln einzelner Mitarbeitenden, schränkt aber auch Entscheidungsspielräume ein. Bürgerinnen und Bürger können sich vor Gericht in der Regel nicht auf die verwaltungsinternen Richtlinien berufen. Diese entfalten keine Außenwirkung. Vor Gericht kann jedoch überprüft werden, ob tatsächlich gleiche Fälle auch rechtlich gleichbehandelt werden **(gleichförmige Verwaltungspraxis).** Für Entscheidungen über Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch gelten neben dem besonderen Gleichheitssatz aus dem Grundgesetz die einfachgesetzlichen Diskriminierungsverbote aus § 33c des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) und § 19a des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV), die eine Benachteiligung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft verbieten. Sie setzen die europäische Antidiskriminierungsrichtlinie in nationales Recht um. Das Diskriminierungsverbot gilt im Einklang mit der Richtlinie auch für mittelbare Diskriminierungen und Belästigungen, die die Würde der Person verletzen oder ein beispielsweise durch Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld schaffen.[30] Überträgt die Verwaltung die Leistungserbringung auf Private, wird das Diskriminierungsverbot auch auf die privatrechtliche Beziehung erstreckt.[31]

Verwaltungsgerichte überprüfen Verwaltungsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit. Rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen können auch dann gerichtlich kontrolliert werden, wenn sie auf einer fehlerhaften Ermessensausübung der Behörde beruhen. Beruht der Entschluss zum Eingreifen oder die Auswahl eines Handlungsinstrumentes auf rassistischen Gründen, wird der Verwaltungsakt von den Verwaltungsgerichten aufgehoben.

1.1.2.3. Dienstaufsichtsbeschwerden, disziplinar- und arbeitsrechtliche Verfahren

Individuelles Fehlverhalten von Beamtinnen und Beamten sowie Angestellten des öffentlichen Dienstes kann darüber hinaus Gegenstand von Dienstaufsichtsbeschwerden sein. Diese stellen zwar kein gerichtliches Verfahren, sondern ein behördliches Verfahren dar, sind aber ein klassisches Instrument nachgelagerter Kontrolle. Fasst eine Bürgerin oder ein Bürger das Verhalten eines Behördenmitarbeitenden als diskriminierend auf, kann sie oder er eine **Dienstaufsichtsbeschwerde** einlegen.[32] Die Dienstaufsichtsbeschwerde erfasst im Gegensatz zur oben dargestellten Anfechtungsklage nicht die Behördenentscheidung in einer Sachfrage, sondern das **Verhalten einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers.** Derartige Beschwerden sind an die Dienstvorgesetzten oder die vorgesetzte Dienststelle zu richten. Ein Anspruch der Bürgerin oder des Bür-

[30] *Stefan Schifferdecker,* in: Anne Körner/Martin Krasney/Bernd Mutschler/Christian Rolfs, Kasseler Kommentar (C.H. Beck, 8. Auflage 2023), SGB I § 33c Rn. 12 f.

[31] *Christian Zieglmeier,* in: Anne Körner/Martin Krasney/Bernd Mutschler/Christian Rolfs, Kasseler Kommentar (C.H. Beck, 8. Auflage 2023), SGB IV § 19a Rn. 19.

[32] Zur Dienstaufsichtsbeschwerde: *Jakob Kratzer,* Die Dienstaufsichtsbeschwerde (Begriff, Arten, Merkmale, Petition, kostenrechtl. Behandlung, Rechtsschutz), BayVBl. 69, 189.

gers auf Abhilfe besteht allerdings nicht. Das Verhalten der Beamtin oder des Beamten bzw. des Angestellten des öffentlichen Dienstes kann auch zu einer Entlassung bzw. einer Kündigung führen. Für **disziplinarrechtliche Verfahren** gegen Beamtinnen und Beamte sind gem. § 45 Bundesdisziplinargesetz (BDG) bzw. den entsprechenden Landesdisziplinargesetzen die Senate für Disziplinarsachen an den Verwaltungsgerichten zuständig.[33] Bei Angestellten im öffentlichen Dienst sind die Arbeitsgerichte zuständig.[33] Ein Beispiel für ein disziplinarrechtlich relevantes Verhalten einer Beamtin oder eines Beamten zeigte sich im sog. Extremistenbeschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975.[34]
Das Bundesverfassungsgericht betont die **politische Treuepflicht der Beamtinnen und Beamten.** Dennoch sind die von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur aufgestellten Anforderungen an die Pflicht der Beamtin oder des Beamten, für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten, unbestimmt und es werden daher Reformen der Einstandspflichten diskutiert.[35] Ein Verstoß gegen die politische Treuepflicht – beispielsweise durch offen rassistisches Verhalten – kann disziplinarrechtliche Konsequenzen bis hin zur Entfernung der Beamtin oder des Beamten aus dem Dienst durch Richterspruch haben.[36]

Individuelles Fehlverhalten von Behördenmitarbeitenden kann Gegenstand von Dienstaufsichtsbeschwerden sowie disziplinar- und arbeitsrechtlicher Verfahren sein. Wann ein Verstoß gegen eine politische Treuepflicht vorliegt, kann aufgrund unbestimmter rechtlicher Vorgaben schwer zu beurteilen sein.

1.1.2.4. Zivilrechtliche Instrumente

Viele relevante Lebensbereiche, die den Einzelnen tagtäglich betreffen, wie Wohnen und Arbeiten, sind Gegenstand des Zivilrechts. Das Zivilrecht regelt in Abgrenzung zum Verwaltungsrecht nicht die Beziehung zwischen Staat und Bürgerin bzw. Bürger, sondern in erster Linie die **Rechtsbeziehungen zwischen Privaten** und damit das gesamte Privat- und Wirtschaftsleben.
Wichtige zivilrechtliche Instrumente enthält das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)** mit seinen Schutzvorschriften. Das AGG verbietet in seinem Anwendungsbereich eine Benachteiligung aufgrund bestimmter, geschützter Kategorien wie Rasse, ethnische Herkunft oder Religion. Betroffene, die aufgrund einer geschützten Kategorie benachteiligt werden, haben Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche. Die Geltendmachung der Ansprüche wird verfahrensrechtlich erleichtert. Das Gesetz regelt in erster Linie die Beziehungen zwischen Privaten und nicht das Handeln der Verwaltung nach außen. Letzteres ist Gegenstand des Verwaltungsrechts.

[33] *Wissenschaftlicher Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz,* Extremismus im öffentlichen Dienst (21. Dezember 2022), S. 4.
[34] BVerfG, Urteil vom 22.5.1975, Az. 2 BvL 13/73.
[35] Vgl. zu den Anforderungen an die Einstandspflicht der Beamtinnen und Beamten für die freiheitlich demokratische Grundordnung und etwaige Reformüberlegungen *Michael Schwarz,* Treue verpflichtet – Zum aktiven Eintreten des Beamten für die freiheitliche demokratische Grundordnung, JZ 2024, 432.
[36] Mit weiteren aktuellen Beispielsfällen zu disziplinarrechtlich relevantem Verhalten von Beamten: *Friedhelm Hufen,* Die politische Treuepflicht der Beamten (Art. 33 IV und V GG), JuS 2023, 521 (522, 524).

Das AGG kann aber in einem Sonderfall den Staat binden, nämlich wenn dieser als **Arbeitgeber** auftritt.[37] Weiter reicht das Antidiskriminierungsgesetz des Landes Berlin (LADG Berlin), welches auch das Handeln der Verwaltung nach außen umfasst und erleichterte Klagemöglichkeiten enthält.[38] Konkret heißt dies, dass Behörden bei Entscheidungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern außerhalb des Anwendungsbereichs des LADG Berlin nicht an das AGG, wohl aber an andere Diskriminierungsverbote wie beispielsweise diejenigen des Grundgesetzes gebunden sind.

a) Geltendmachung von Ansprüchen

Betroffene können bei Benachteiligungen Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche nach dem AGG geltend machen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz vereinfacht die Geltendmachung der Ansprüche durch Beweiserleichterungen.
Jedoch müssen zum Zweck der Rechtssicherheit **Fristen** beachtet werden. Ansprüche müssen, sofern tarifvertraglich nichts anderes vereinbart wurde, innerhalb von zwei Monaten schriftlich geltend gemacht werden.[39] Eine Klage vor einem Arbeitsgericht auf Entschädigung muss dann innerhalb von drei Monaten nach der Geltendmachung des Anspruchs erhoben werden.[40] Somit fordert die Fristenregel ein zügiges Handeln der Betroffenen. Verbände und Vereine kritisieren, dass die Fristen zu kurz seien, weil Betroffene sich unmittelbar nach der erfahrenen Benachteiligung oft nicht direkt an unterstützende Stellen wenden oder ein gerichtliches Verfahren in Betracht ziehen.[41]

Haben die Betroffenen fristgerecht Klage erhoben, erleichtert das AGG die Geltendmachung des Schadensersatzanspruches durch eine **Beweislastmodifizierung.**[42] Im Zivilprozess muss grundsätzlich jede Partei die für sie günstigen Tatsachen darlegen und beweisen – so müsste grundsätzlich auch der Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot vom Betroffenen vor Gericht vollumfänglich bewiesen werden. Aufgrund der Beweislastmodifizierung im AGG muss die bzw. der Betroffene zwar weiterhin den Beweis dafür erbringen, dass sie oder er gegenüber einer anderen Person ungünstig behandelt wurde. Dass die Ungleichbehandlung auf einem oder mehreren der geschützten Gründe des AGG beruht, kann dann aber durch Indizien bewiesen werden. Wird beispielsweise ein Bewerber aufgrund seines Alters nicht zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen, kann eine benachteiligende Stellenausschreibung, die ausdrücklich junge Bewerberinnen und Bewerber anspricht, ein ausreichendes Indiz sein.[43]
§ 22 AGG senkt damit das Beweismaß für den Kausalzusammenhang zwischen dem im AGG genannten

[37] Vgl. § 24 AGG.
[38] Vgl. § 3 Abs. 1 LADG Berlin.
[39] Vgl. § 15 Abs. 4 und § 21 Abs. 5 AGG.
[40] Vgl. § 61b Abs. 1 Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG).
[41] So beispielsweise eine der Forderungen des Bündnisses AGG Reform-Jetzt!, vgl. den Forderungskatalog, S. 10, abrufbar unter *https://www.antidiskriminierung.org/s/2023-02-01_Stellungnahme_RZ-NR.pdf*.
[42] Vgl. zur Beweislastmodifizierung § 22 AGG.
[43] Stellenausschreibung verspricht eine Tätigkeit in einem professionellen Umfeld „mit einem jungen dynamischen Team"; vgl. BAG (Achter Senat), Urteil vom 11.8.2016, Az. 8 AZR 406/14.

Diskriminierungsgrund und der Benachteiligung dahingehend ab, dass leidglich Indizien glaubhaft gemacht werden müssen, die das Vorliegen des Kausalzusammenhangs überwiegend wahrscheinlich erscheinen lassen.[44]
Die Beweislast dafür, dass tatsächlich keine Ungleichbehandlung vorliegt oder diese gerechtfertigt ist, trifft dann die Klagegegnerin oder den Klagegegner.[45]
Kritisiert wird, dass die Gerichte oft hohe Anforderungen an den Nachweis der Indizien stellen, der für die Betroffenen in vielen Fällen nur schwer zu erbringen sei.[46]

Für den Fall einer möglichen Entgeltdiskriminierung eines Mannes wurde es beispielsweise als nicht ausreichende Darlegung von Indizien erachtet, dass die Beklagte – wie aus statistischen Daten ersichtlich – bei ungefähr gleicher Anzahl von Bewerbungen von Frauen und Männern ausschließlich Frauen ausgewählt hat. Für die Auswahlentscheidung könne es andere Gründe geben und die ausgewählten Bewerberinnen könnten zugleich am besten geeignet sein. Weil der Kläger, ein abgelehnter Bewerber, die Indizien für die Ungleichbehandlung aufgrund der im AGG genannten Diskriminierungsgründe nicht darlegen konnte, ist die Beweislastumkehr des § 22 AGG in diesem Fall nicht eingetreten.[47]

b) Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände

Nach dem in Deutschland geltenden **Individualrechtsschutzsystem** muss der oder die Verletzte Ansprüche selbst geltend machen, auch wenn dies zeitliche, finanzielle und persönliche **Ressourcen** voraussetzt und belastend sein kann. Die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen durch Kollektive ist die Ausnahme und muss ausdrücklich geregelt sein. Bei der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen nach dem AGG können Betroffene durch Antidiskriminierungsverbände unterstützt werden, die in den Verfahren als **Verfahrensbeistand** auftreten dürfen.[48]
Unter bestimmten Voraussetzungen können die Verbände auch rechtsberatend tätig werden.[49]
Ähnliche Funktionen können auch andere private Vereine und Verbände übernehmen. Einen Schritt weitergehend könnten qualifizierte Verbände in Fällen struktureller Diskriminierung durch Verbandsklagerechte ohne individuelle Betroffenheit klagen und Grundsatzurteile erwirken.[50] Nach dem geltenden Recht hat ein Antidiskriminierungsverband aber weder Verbandsklagerechte noch kann er im Wege der Prozessstandschaft in eigenem Namen die Rechte eines Betroffenen vor Gericht geltend machen. Das Unionsrecht fordert die Einführung eines Verbandsklagerechts

[44] *Monika Schlachte-Voll,* in: Rudi Müller-Glöge/Ulrich Preis/Inken Gallner/Ingrid Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (C.H. Beck, 24. Auflage 2024), AGG § 22 Rn. 1.
[45] Vgl. *Alexander Klose/Doris Liebscher,* Antidiskriminierungspolitik in der deutschen Einwanderungsgesellschaft – Stand, Defizite, Empfehlungen (Verlag Bertelsmann Stiftung, 2015), S. 43.
[46] Ebd., S. 44.
[47] Vgl. BAG, Urteil vom 26.1.2017, Az.8 AZR 848/13, Rn. 38 ff.
[48] Vgl. § 23 AGG.
[49] Siehe die Voraussetzungen des § 3 Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) in Verbindung mit § 23 AGG.
[50] Siehe die Forderung der *Antidiskriminierungsstelle des Bundes,* Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung – Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) (2023), Forderung 17, abrufbar unter ***https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.html?nn=304718***.

nicht, der Gesetzgeber kann aber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums erwägen, ein solches Recht zu schaffen. Ein Verbandsklagerecht ist beispielsweise im Behindertengleichstellungsgesetz, im Verbraucherschutzgesetz und im Umweltschutzgesetz geregelt. Anders als das bundesweit geltende AGG enthält das Landesantidiskriminierungsgesetz Berlin ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände. Danach können die Antidiskriminierungsverbände eine Klage auf Feststellung erheben, dass Verwaltungshandeln der Berliner Verwaltung gegen das Diskriminierungsverbot verstößt, sofern eine über die individuelle Betroffenheit hinausgehende Bedeutung vorliegt.[51]

Das Zivilrecht ermöglicht es Betroffenen von rassistischem Verhalten, Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche geltend zu machen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sieht hierfür Beweislastmodifizierungen und eine Unterstützung durch Antidiskriminierungsverbände vor. Der beschränkte Anwendungsbereich des AGG und prozessuale Hürden können eine Rechtsdurchsetzung erschweren. Kritisiert wird am AGG, dass dieses nicht für das Handeln der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gilt, die Anforderungen der Gerichte an die Beweiserbringung teilweise trotz Beweislastmodifizierungen hoch sind, kurze Klagefristen gelten und kein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände besteht.

1.1.3. Vor- und Nachteile

1.1.3.1. Rechtssicherheit

Gerichtsverfahren bieten den Vorteil, dass die Entscheidung durch unabhängige und nur dem Recht unterworfene Richterinnen und Richter ergeht. Gerichtliche Entscheidungen werden in einem **geordneten Verfahren** getroffen und der rechtliche Rahmen der Entscheidungen steht von vorneherein fest. Sie können notfalls durch die Vollstreckungsorgane auch zwangsweise durchgesetzt werden und stellen insofern ein scharfes Schwert dar. Gerichtliche Verfahren sind vor allem dann ein geeignetes Instrument, wenn behördliche Entscheidungen oder das individuelle Verhalten von Behördenmitarbeitenden durch eine **unabhängige Instanz** überprüft werden sollen. Bei strukturellen Problemen können sie aber an ihre Grenzen stoßen. Gerichte können zudem nicht auf eigene Initiative tätig werden. Voraussetzung für ein Einschreiten der Gerichte ist ein Rechtsschutzbegehren durch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Im Vorfeld der Entscheidung besteht insbesondere in Grenzfällen oder bei unklarer Rechtslage für die Betroffenen Unsicherheit über den Ausgang des Verfahrens.

1.1.3.2. Ressourcen und Rechtsdurchsetzung

Gerichtliche Verfahren sind ressourcenintensiv und mit einer gewissen Schwerfälligkeit verbunden. Neben die Kosten eines Gerichtsverfahrens durch Gerichts- und Anwaltskosten treten auf der Seite der Betroffenen die psychischen Belastungen, die eine **lange Verfahrensdauer,** die **unklaren Erfolgsaussichten** bei einer

[51] Vgl. § 9 Abs. 1 LADG Berlin.

schwierigen Beweislage und das ungleiche Machtverhältnis besonders bei Streitigkeiten gegen staatliche Akteure noch verstärken können.[52] Auch der Staat muss Ressourcen bereitstellen, um eine Rechtsdurchsetzung in Gerichtsverfahren zu ermöglichen.
Verbandsklagerechte sind ein Instrument, um mehrere Verfahren ressourcenschonend zu bündeln und Betroffene zu entlasten. Durch Kollektivklagen kann eine Rechtsverletzung festgestellt werden. Es werden aber keine Ansprüche zwischen Rechtssubjekten durchgesetzt und der Ausbau von Verbandsklagerechten wird häufig verbunden mit der Forderung nach staatlichen Ressourcen bis hin zur Finanzierung entsprechender öffentlicher oder privater Stellen.[53]
Ein anderes mögliches Instrument ist die **Unterstützung der Betroffenen.** Rechtsmobilisierungsproblemen kann auch durch Aufklärungskampagnen begegnet werden, die die Betroffenen über ihre Rechte informieren.[54] Betroffene können außerdem bei der Rechtsdurchsetzung von staatlichen und nichtstaatlichen Unterstützungsstrukturen Hilfe erlangen. Gerade in Bezug auf das AGG werden weitere gesetzliche Reformen diskutiert.[55] Ins Spiel gebracht werden eine Erweiterung des Anwendungsbereiches für das Handeln des Staates nach außen, längere Fristen zur Geltendmachung der Ansprüche und weitergehende Beweiserleichterungen. Gesetzesänderungen sind aber genau nach ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen zu evaluieren und hängen immer auch von den politischen Präferenzen ab.

1.1.3.3. Weichere Maßnahmen

Bei der Beurteilung von strukturellem oder institutionellem Rassismus können Gerichte an ihre Grenzen stoßen. Diese Erscheinungsformen von Rassismus sind unabhängig von einem individuellen Fehlverhalten einer Beamtin oder eines Beamten, sondern vielmehr in der Struktur der Verwaltung angelegt. Sie können zwar grundsätzlich durch das Institut der **mittelbaren Diskriminierung** erfasst werden. Allerdings ist die Identifikation oft schwierig („Erkenntnisproblem“) und die Rechtslage keineswegs eindeutig.[56] Nicht immer erscheint hier eine nachgelagerte gerichtliche Kontrolle als passendes Instrument. Neben den teilweise schwerfälligen, langwierigen und ressourcenintensiven Gerichtsverfahren sind auch weichere Maßnahmen und Instrumente entscheidend, die im Folgenden dargestellt werden.

[52] Vgl. *Nina Althoff/Sera Choi,* Das Projekt „Diskriminierungsschutz: Handlungskompetenz für Verbände“ (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2011), S. 14, abrufbar unter ***https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/31944***.

[53] Vgl. *Vera Egenberger,* Diskriminierungsschutz weiterentwickeln, WISO Diskurs 16/2015, S. 21, abrufbar unter ***https://www.fes.de/abteilung-wirtschafts-und-sozialpolitik/wiso-diskurs?tx_digbib_digbibpublicationlist%5Bpageln-dex%5D=12&cHash=06911edfd1442ec0e2d81a1764272229***.

[54] Vgl. bspw. die öffentlichkeitswirksamen Projekte zur Prävention von Rassismus und rassistischer Diskriminierung im Bundesprogramm „Demokratie leben!“, abrufbar unter ***https://www.demokratie-leben.de/demokratie-leben-2025/bundesprogramm-demokratie-leben-ab-2025***.

[55] Vgl. bspw. die Forderungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung – Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) (2023), abrufbar unter ***https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.html?nn=304718***.

[56] Siehe hierzu *Judith Froese u.a.,* Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen (2023), S. 20 f., abrufbar unter ***https://doi.org/10.48787/kops/352-2-1szvacvhy94z79***.

1.2. Behördeninterne Beschwerdemechanismen

Bürgerinnen und Bürgern sowie Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Diskriminierungserfahrungen machen, stehen **Beschwerdestellen und Beratungsangebote zur Verfügung.** Zum einen gibt es behördeninterne, in die **behördeneigenen Strukturen** eingekleidete Beschwerdestellen, die auf eine **interne Konfliktlösung** gerichtet sind. Sie unterliegen nicht den regulären Weisungsketten und sind im begrenzten Umfang intern unabhängig. Zum anderen existieren behördenexterne, von der Behördenstruktur gänzlich unabhängige Beschwerdestellen.

1.2.1. Funktionen

Behördeninterne oder auch **strukturimmanente** Beschwerdemechanismen umschreiben außergerichtliche Instrumente, die anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Kontrolle zur Bekämpfung und Beseitigung von rassistischer Diskriminierung ergriffen werden können. Immanente Beschwerdemechanismen sind in die **behördeneigene Struktur** eingebettet und können daher als „behördenintern" bezeichnet werden, wenngleich einige Stellen zumindest partiell unabhängig sind. Dazu zählen insbesondere **Gleichstellungsbeauftragte, AGG-Beschwerdestellen** und **interne Ombudsstellen.** Neben diesen Stellen, die Antidiskriminierung als **Kernthema** behandeln, ist der Personalrat ein allgemeiner Mechanismus, der mit Antidiskriminierung als **Querschnittsthema** befasst ist. Die behördeninternen Beschwerdemechanismen dienen der internen Konfliktlösung. Daneben existieren **externe** Beschwerdemechanismen außerhalb der Behördenstruktur, die an späterer Stelle ausführlich behandelt werden.

1.2.2. Beispiele

Es gibt verschiedene Ausprägungen und Beispiele behördeninterner Beschwerdemöglichkeiten. Neben speziellen AGG-Beschwerdestellen existieren Gleichstellungsbeauftragte, die bereits vor der Schaffung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) eingerichtet wurden, allerdings häufig auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts beschränkt waren und teilweise in der Praxis bis heute sind. Beide Stellen stehen gleichwohl nebeneinander. Die Schaffung einer Beschwerdemöglichkeit durch das AGG ist demnach nicht neu, sondern lediglich eine Ausweitung des sachlichen Geltungsbereichs auf weitere Diskriminierungen.[57] Hinzu tritt der Personalrat als weitere Stelle, an die sich Betroffene wenden können und die sich mit Antidiskriminierung als Querschnittsthema beschäftigt. Die genannten und im Folgenden detailliert dargestellten Beschwerderechte stehen selbstständig nebeneinander, sodass es für die oder den Einzelnen schwierig sein kann, die für sie oder ihn zuständige bzw. passende Stelle zu finden.

[57] Die Regelung ist angelehnt an § 3 Beschäftigtenschutzgesetz (BeschSchG).

1.2.2.1. AGG-Beschwerdestellen

Durch die Schaffung des AGG, das für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gleichermaßen Rechte und Pflichten statuiert, wurden **spezielle** AGG-Beschwerdestellen in jedem Betrieb oder Unternehmen und in jeder Dienststelle eingerichtet. Der Begriff der Dienststelle, der dem AGG unterfällt, meint vor allem Behörden und Verwaltungsstellen der unmittelbaren Bundes- und Landesverwaltung sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Bundes und der Länder. Die **Pflicht zur Einrichtung** von AGG-Beschwerdestellen gilt unabhängig von der Größe des Betriebs, des Unternehmens oder der Dienststelle. Für den öffentlich-rechtlichen Bereich bedeutet dies, dass es nicht genügt, die Beschwerdestelle bei der obersten Dienstbehörde anzusiedeln. Eine solche ist vielmehr in jeder Dienststelle einzurichten. Für Unternehmen reicht es hingegen aus, dass eine Stelle innerhalb eines Unternehmens eingerichtet wird, auch wenn dieses aus mehreren Betrieben besteht.[58]

a) Rechtsgrundlage

Das AGG gewährt allen Beschäftigten ein Beschwerderecht.[59] Es ist eine Beschwerdestelle zu bestimmen und bekanntzumachen. Der Kreis der **Beschwerdeberechtigten** ist weit gefasst. Dazu zählen auch Bewerberinnen und Bewerber sowie Personen, die aus dem Beschäftigungsverhältnis ausgeschieden sind.[60] Die Vorschriften gelten darüber hinaus auch für öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Rechtsverhältnisse.[61] Für Beamtinnen und Beamten ergeben sich insofern Besonderheiten, als das Bundesbeamtengesetz (BBG) bereits ein umfängliches Beschwerderecht statuiert[62] und die Regelungen des AGG nur subsidiär anwendbar sind.[63] Konkret bedeutet dies, dass Beamtinnen und Beamten zunächst eine Beschwerde nach dem BBG anstrengen müssen. Beschäftigte im öffentlichen Dienst müssen nicht zunächst von einem anderen Beschwerderecht Gebrauch machen, sondern können sich direkt an die AGG-Beschwerdestelle wenden.[64]

b) Arbeitsaufgaben

AGG-Beschwerdestellen sind zuständig für Beschwerden von Beschäftigten zu Benachteiligungen aufgrund der in § 1 AGG genannten Gründe Rasse, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität. Sie sind mit Antidiskriminierung als Kernthema befasst und **nicht auf Beschwerden wegen Rassismus begrenzt oder spezifiziert.** Gegenstand der Beschwerde ist dabei die gefühlte Benachteiligung. Für die Zulässigkeit der Beschwerde kann zunächst dahinstehen, ob eine Benachteiligung auch objektiv vorliegt. [65] Mit Blick auf die Erfolgsaussichten einer Beschwerde genügt die rein subjektive Wahrnehmung nicht und es ist zu prüfen, ob die Benachteiligung auch objektiv gegeben ist.

---

[58] *Torsten von Roetteken,* in: Torsten von Roetteken, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Kommentar zu den arbeits- und dienstrechtlichen Regelungen (Stand August 2014), § 13 Rn. 18.

[59] Die Regelung zu AGG-Beschwerdestellen findet sich in § 13 Abs. 1 S. 1 iVm 12 Abs. 5 AGG.

[60] Siehe § 6 Abs. 1 S. 2 AGG.

[61] Siehe § 24 AGG.

[62] Siehe § 125 Abs. 1 BBG. Für Bundesrichterinnen und -richter besteht das dienstrechtliche Antrags- und Beschwerderecht iVm § 46 DRiG. Gleiches gilt für entsprechende Regelungen im Landesrecht.

[63] Matthias Mahlmann, in: Wolfgang Däubler/Thorsten Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Handkommentar (Nomos, 5. Auflage 2021), § 24 Rn. 75.

[64] Grund dafür ist, dass für Beschäftigte im öffentlichen Dienst § 13 Abs. 1 S. 1 iVm § 12 Abs. 5 AGG unmittelbar zur Anwendung kommt.

[65] *Matthias Mahlmann,* in: Wolfgang Däubler/Thorsten Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Handkommentar (Nomos, 5. Auflage 2021), § 13 Rn. 18.

Liegt eine solche vor, muss der Arbeitgebende die geeigneten, erforderlichen und angemessenen Maßnahmen treffen, um die Benachteiligung zu beseitigen. Eine Beschwerde kann dabei eine Situation betreffen, in der nicht die oder der Beschäftigte selbst, sondern eine Kollegin oder ein Kollege von einer Benachteiligung betroffen ist. Angezeigt werden kann eine Benachteiligung durch andere Beschäftigte, den Arbeitgeber oder Vorgesetzte ebenso wie durch eine externe Person wie Kundinnen und Kunden oder eine Geschäftspartnerin oder einen Geschäftspartner. Um eine Ausuferung des Beschwerderechts zu verhindern, ist ein **Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis** erforderlich.[66] Ein solcher liegt beispielsweise immer vor, wenn es einen örtlichen Zusammenhang gibt, so dass auch Pausenzeiten umfasst sind. Dies stellt wesentliche Unterschiede zu anderen Beschwerdemöglichkeiten dar. Allein die Normierung des Beschwerderechts und der Prüfungspflicht wird in vielen Diskriminierungsfällen bereits zu einer innerbetrieblichen Klärung führen, wenngleich die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes jederzeit offensteht.

c) Struktur und Personalausstattung

Das AGG regelt nicht, wer die **zuständigen Stellen** sind und wo sie angegliedert sind. Laut der Gesetzesbegründung ist der Begriff der zuständigen Stellen umfassend zu verstehen und kann durch konkrete Personen oder eigens eingerichtete Beschwerdestellen verkörpert werden. Es werden exemplarisch Vorgesetzte, Gleichstellungsbeauftragte oder eine betriebliche Beschwerdestelle genannt.[67] Das heißt, es muss keine neue besondere Beschwerdestelle nur für Beschwerden nach dem AGG geschaffen werden. Es steht dem Arbeitgebenden zudem frei, ob er eine oder mehrere zuständige Stellen einrichtet und ob er diese im Sinne einer Minimalanforderung lediglich mit einer Empfangszuständigkeit ausstattet oder auch das Prüfungsrecht für Beschwerden überträgt.[68] Die zuständige Stelle kann also nur mit dem Recht ausgestattet sein, Beschwerden entgegenzunehmen, oder aber zugleich das Recht haben, diese eigenständig zu prüfen. Eine Trennung, beispielsweise nach dem Beschwerdegegenstand, und sogar die Übertragung des Prüfungsrechts auf eine externe Beschwerdestelle[69] ist denkbar.[70] Zudem bedarf es nicht der Einrichtung einer speziell zu diesem Zweck geschaffenen Stelle.[71] In der Praxis wird vielmehr regelmäßig die Personalabteilung als bereits bestehende Organisationseinheit mit der Aufgabe betraut sein.

Die zuständige Stelle ist bekannt zu machen.[72] An die Art und den Ort der Bekanntmachung werden keine besonderen Anforderungen gestellt. Eine Veröffentlichung im Intranet könnte aber insbesondere mit Blick auf die Beschwerdemöglichkeit von Bewerberinnen und Bewerbern problematisch sein, die regelmäßig keinen Zugriff auf das Intranet haben dürften.[73] Ruft die beschwerdeführende Person eine unzuständige Stelle

[66] Ebd., § 13 Rn. 21.

[67] Siehe BT-Drucksache 16/1780, S. 37.

[68] *Berndt Gach/Susanne Julis,* Beschwerdestellen und -verfahren nach §13 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Betriebs-Berater 2007, 773 (773).

[69] Nach überwiegender Ansicht ist eine rein externe Stelle jedoch unzulässig. Voraussetzung ist somit, dass intern zumindest eine Beschwerdestelle mit Empfangszuständigkeit existiert, um einen ungehinderten und unkomplizierten Zugang während der Arbeitszeit zu sichern. Siehe zum Streitstand *Doris Liebscher/Anne Kobes,* Beschwerdestelle und Beschwerdeverfahren nach § 13 AGG (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2010), S. 6.

[70] *Berndt Gach/Susanne Julis,* Beschwerdestellen und -verfahren nach §13 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Betriebs-Berater 2007, 773 (774).

[71] *Rudolf Buschmann,* in: Wolfgang Däubler/Thorsten Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Handkommentar (Nomos, 5. Auflage 2021), § 13 Rn. 31.

[72] Siehe § 12 Abs. 5 S. 1 AGG.

[73] *Berndt Gach/Susanne Julis,* Beschwerdestellen und -verfahren nach §13 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Betriebs-Berater 2007, 773 (774).

an, ist ihre Beschwerde nicht unwirksam, sondern an die zuständige Stelle weiterzuleiten.[74] Unterbleibt die Bekanntgabe der zuständigen Stelle ist diese regelmäßig die oder der unmittelbare Vorgesetzte.[75] Dies ist insofern problematisch, als die Beschäftigten eines Betriebes, Unternehmens oder einer Dienststelle in diesen Fällen unterschiedliche Anlaufstellen haben, was zu unterschiedlichen Behandlungen der Fälle führen kann. Es sollte daher zwingend darauf geachtet werden, dass die zuständige Stelle bekannt gemacht wird.

Wenn die verpflichteten Behörden keine Beschwerdestelle einrichten, stellt dies einen justiziablen Verstoß gegen das AGG dar.[76] Folglich können sich aus dem Fehlen der Beschwerdestelle Handlungs- und Unterlassungsansprüche ergeben[77], die in Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche[78] der Beschäftigten münden können. Mit Blick auf die personelle Besetzung sind allein die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung entscheidend; innerhalb dieser Kriterien kann auf Diversität (z.B. Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund) geachtet werden.

1.2.2.2. Gleichstellungsbeauftragte

Neben den AGG-Beschwerdestellen existieren Gleichstellungsbeauftragte.[79] Diese bestanden schon vor der Schaffung des AGG und boten mithin schon länger eine Beschwerdemöglichkeit wegen Benachteiligungen – **häufig allerdings nur mit Blick auf Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts.**[80] Hierbei ist zu unterscheiden zwischen förmlichen Gleichstellungsbeauftragten, die aufgrund eines Gesetzes eingerichtet wurden und regelmäßig lediglich für Aufgaben in Bezug auf das Geschlecht zuständig sind, und sonstigen behördeninternen Gremien, die Behörden aufgrund ihrer Organisationsgewalt jederzeit einrichten und deren Aufgaben sie erweitern können. Die nachfolgenden Darstellungen konzentrieren sich auf erstere.

a) Rechtsgrundlage

Durch das Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) wird für Dienststellen eine Gleichstellungsbeauftragte eingerichtet.[81] In Bundesgerichten, Behörden und Verwaltungsstellen der unmittelbaren Bundesverwaltung sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Bundes soll das BGleiG identische Chancen für Frauen und Männer bei ihrer beruflichen Laufbahn schaffen.[82] Anders als im AGG gilt dies jedoch in der Regel erst für Dienststellen mit mindestens 100 Beschäftigten.[83] Auf Länderebene gelten ähnliche Regelungen.

---

[74] *Rudolf Buschmann,* in: Wolfgang Däubler/Thorsten Beck, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Handkommentar (Nomos, 5. Auflage 2021), § 13 Rn. 32.

[75] Betrifft die Beschwerde diese oder diesen selbst, so ist es die oder der nächsthöhere Vorgesetzte.

[76] Siehe § 17 Abs. 2 AGG.

[77] § 12 AGG.

[78] Diese ergeben sich aus § 15 AGG.

[79] Neben den Gleichstellungsbeauftragten gibt es in einigen Betrieben oder Dienststellen eine Schwerbehindertenvertretung. Die rechtlichen Voraussetzungen finden sich in den §§ 176 ff. des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX). Sie hat unter anderem die Aufgabe, Beschwerden von Menschen mit Schwerbehinderung entgegenzunehmen. Bei Mehrfach- oder intersektionalen Diskriminierungen kann ihre Stellung mit Blick auf Rassismus relevant werden.

[80] BT-Drucksache 16/1780, S. 37; sowie bereits die Begründung des Entwurfs vom 16.12.2004, BT-Drucksache 15/4538, S. 34. Hierbei ist auf §§ 84 ff. BetrVG als wichtigste Beschwerdevorschriften zu verweisen.

[81] Siehe § 19 Abs. 1.

[82] Siehe § 3 Nr. 5 BGleiG.

[83] Siehe § 19 Abs. 1 S. 1 BGleiG; etwas anderes gilt gem. S. 2 für oberste Bundesbehörden.

b) Arbeitsaufgaben

Zu den Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten[84] zählt insbesondere die **Überwachung und Förderung des BGleiG** und der Vereinbarung im **Gleichstellungsplan.** Sie ist dazu bereits im Vorfeld bei personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern, der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz beteiligt. Die Gleichstellungsbeauftragte ist beispielsweise hinzuzuziehen bei Antragsverfahren von Beschäftigten auf familien- oder pflegebedingte Teilzeitbeschäftigung oder Telearbeit.[85] Ihre Mitwirkungsrechte bestehen jedoch nur, wenn ein Bezug zu den gesetzlichen Aufgaben gegeben ist. Dies ist der Fall, wenn Aspekte der Gleichstellung, der Vereinbarkeit oder des Schutzes vor sexueller Belästigung behandelt werden. Die Hauptverantwortung verbleibt bei der Dienststelle selbst. Daraus resultiert, dass die Dienststellenleitung die Gleichstellungsbeauftragte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte unterstützt, indem sie unverzüglich und umfassend informiert wird. Darüber hinaus fungiert die Gleichstellungsbeauftragte im Falle von Diskriminierung durch persönliche Beratung als Ansprechpartnerin.

c) Struktur und Personalausstattung

Die Gleichstellungsbeauftragte muss AGG-Verstöße überwachen, allerdings nur mit Blick auf geschlechtsspezifische Diskriminierungen.[86] Es ist ebenso denkbar, dass die Gleichstellungsbeauftragte zur AGG-Beschwerdestelle ernannt wird. In diesen Fällen kann die Zuständigkeit in einer Person zusammenfallen, wenngleich dies gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Die Gleichstellungsbeauftragte ist dann für jegliche nach dem AGG verbotene Diskriminierungen zuständig – neben Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts eben auch für rassistische Diskriminierung.

1.2.2.3. Personalrat

Neben den durch die Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetze geschaffenen Stellen existieren für Beschäftigte[87] auch die „klassischen" Beschwerdestellen, die bereits vor der Einführung des AGG bestanden haben und Antidiskriminierung als **Querschnittsthema** behandeln.[88] Sie stehen als **weitere Beschwerdemöglichkeiten** kumulativ neben den AGG-Beschwerdestellen und Gleichstellungsbeauftragten.[89] Konkret bedeutet dies, dass sich Beschäftigte – je nach Ausgestaltung in der jeweiligen Dienststelle – neben der speziellen AGG-Beschwerdestelle bzw. der Gleichstellungsbeauftragten auch an den Personalrat wenden können.

a) Rechtsgrundlage

Im öffentlichen Dienst stellt der Personalrat eine mögliche Beschwerdestelle dar.[90] Für Bundesbeamtinnen und -beamte regelt das Bundespersonalvertretungs-

[84] Siehe zu den wesentlichen Aufgaben der Bundesgleichstellungsbeauftragten § 25 BGleiG. Detailliert dazu *Tessa Maria Hillermann,* Die Gleichstellungsbeauftragte (Nomos, 2022), S. 100–146.

[85] Siehe § 16 BGleiG.

[86] Siehe § 25 Abs. 1 S. 1 BGleiG.

[87] Im Gegensatz zum AGG umfasst das BetrVG sowie das BPersVG dabei keine Bewerberinnen und Bewerber (vgl. § 4 BPersVG).

[88] Sie stellen keine zuständigen Stellen im Sinne von § 13 Abs. 1 S. 1 AGG dar. Siehe dazu *Doris Liebscher/Anne Kobes,* Beschwerdestelle und Beschwerdeverfahren nach § 13 AGG (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2010), S. 7.

[89] *Rudolf Buschmann,* in: *Wolfgang Däubler/Thorsten Beck,* Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Handkommentar (Nomos, 5. Auflage 2021), § 13 Rn. 59.

[90] Für private Unternehmen ist der Betriebsrat, §§ 84, 85 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) zuständig. Im Gegensatz zur Beschwerdemöglichkeit nach § 13 AGG ist die betriebsverfassungsrechtliche Beschwerde umfassend gestaltet und nicht auf die in § 1 AGG genannten Gründe beschränkt.

gesetz (BPersVG) die allgemeinen Aufgaben des Personalrats.[91] In den Landespersonalvertretungsgesetzen finden sich vergleichbare Regelungen.

b) Arbeitsaufgaben

Die Arbeitsaufgaben des Personalrates umfassen präventive Instrumente wie **interne Fortbildungen und Teilhaberechte**, die darauf abzielen, bestehende Probleme strukturell zu beseitigen oder erst gar nicht entstehen zu lassen, ebenso wie **nachgelagerte Beschwerdeoptionen.**

Eine zentrale Aufgabe des Personalrates ist die „Integration ausländischer Beschäftigter in die Dienststelle".[92] Dabei soll er das Verständnis zwischen nicht-deutschen und deutschen Beschäftigten fördern und Maßnahmen zur Bekämpfung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in der Dienststelle beantragen. Der Personalrat hat zudem Mitbestimmungsrechte in Personalangelegenheiten, beispielsweise bei Neubesetzungen von Stellen oder Beförderungen.[93] Geschulte Personalräte können auf diese Weise Einfluss auf eine diskriminierungsfreie Personalpolitik nehmen.

Neben diesem Förderauftrag fungiert der Personalrat als Beschwerdestelle.[94] Erscheint eine Beschwerde berechtigt, soll der Personalrat durch Verhandlung mit der Leiterin oder dem Leiter der Dienststelle auf ihre Erledigung hinwirken. Die betroffenen Beschäftigten müssen über den Stand und das Ergebnis der Verhandlungen unterrichtet werden.

c) Konfliktmanagementsysteme

Neben den dargestellten Beschwerdemechanismen ist es denkbar, interne Konfliktmanagementsysteme zu etablieren. Ein Beispiel dafür ist das Kundenreaktionsmanagement der Bundesagentur für Arbeit. Bürgerinnen und Bürger haben die **Möglichkeit sich mit Beschwerden, Lob, Anregung und Kritik an diese eigenständige und neutrale Anlaufstelle zu wenden.**[95] Die Neutralität ist dabei ein wichtiger Unterschied zu den AGG-Beschwerdestellen und Gleichstellungsbeauftragten, die auf Arbeitgeberseite angesiedelt sind. Eine ähnliche Funktion kommt auch Dienstaufsichtsbeschwerden (siehe 1.1.2.3) zu.[96]

1.2.3. Vor- und Nachteile

Welcher Beschwerdemechanismus einschlägig ist, hängt davon ab, ob Bürgerinnen oder Bürger sich in Bezug auf einen Kontakt mit der Verwaltung beschweren möchten oder ob Beschäftigte oder Bewerbende eine Beschwerdemöglichkeit suchen. Grundsätzlich zielen all diese Beschwerdemechanismen darauf ab, zunächst eine **interne Lösung** zu finden und dadurch die Einschaltung externer Instrumente zu vermeiden. Behördeninterne Mechanismen sollen dabei deeskalierend wirken.

[91] Siehe § 62 BPersVG.
[92] Siehe § 62 Nr. 7 BPersVG.
[93] Siehe § 78 BPersVG.
[94] Siehe § 62 Nr. 3 BPersVG.
[95] Näheres unter: *https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns/kundenreaktionsmanagement*.
[96] Siehe hierzu unter A.I.2.b.

1.2.3.1. Interne Konfliktlösung

Grundsätzlich haben behördeninterne Beschwerdestellen den Vorteil, dass sie häufig eine **besondere Sachnähe haben** und das **Vertrauen der Betroffenen** genießen. Daher sind strukturimmanente Mechanismen besonders geeignet, interne Reformen sowie eine geänderte Behördenkultur zu fördern sowie bestehende Probleme behördenintern zu klären, sodass weniger Friktionen auftreten als bei der Einschaltung einer externen Kontrollinstanz. Allerdings wird ihnen durch die Einbindung in die Strukturen eine f**ehlende Unabhängigkeit** vorgeworfen. Diese **Spannungslage** lässt sich nicht auflösen. Sie wird jedoch dadurch abgemildert, dass strukturimmanente Mechanismen durch externe Kontrollorgane ergänzt werden. Es geht um ein **„Sowohl-als-auch" anstelle eines „Entweder-oder".** Zusätzliche Abhilfe könnte insofern die Einführung von verpflichtenden Konfliktmanagementsystemen schaffen. Sie stellen eigenständige und neutrale Anlaufstellen dar, die zugleich darauf gerichtet sind, Rückmeldung über die Qualität der Dienstleistungen zu erhalten und Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen. Es handelt sich insofern um einen „Mittelweg", der die Vorteile einer internen Konfliktlösung nutzt, zugleich jedoch auf den Vorwurf der fehlenden Unabhängigkeit reagiert. Gegenüber AGG-Beschwerdestellen, deren Ansiedlung und Zusammensetzung grundsätzlich der Arbeitgeberseite obliegen, liegt hierin ein großer Vorteil. Bei der Einrichtung einer speziellen AGG-Beschwerdestelle als Kontrollorgan kommt der internen Zuständigkeit eine wichtige Rolle zu. Ein besonderes Maß an Vertrauen in die Unabhängigkeit kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass die mit der Prüfung der Beschwerde betraute Person grundsätzlich weisungsfrei tätig ist. Die Letztentscheidungskompetenz verbleibt gleichwohl beim Arbeitgeber.[97] Darüber hinaus kann die Möglichkeit, Beschwerden anonym einzureichen, hilfreich sein.[98]

1.2.3.2. Wahlfreiheit

Vor besonderen Herausforderungen stehen jene Personen, die mit Blick auf die anzurufende Stelle Wahlfreiheit genießen, da **die diversen Beschwerderechte selbstständig nebeneinander existieren.** Dies gilt insbesondere für Beschäftigte. Bürgerinnen und Bürger können sich regelmäßig nur an AGG-Beschwerdestellen wenden, da die Beschwerderechte an die Gleichstellungsbeauftragte und den Personalrat nur den Beschäftigten zustehen. Einige Beispiele zeigen, wie verwirrend die verschiedenen Beschwerdemöglichkeiten für Beschäftigte sein können. So kann eine von sexueller Belästigung betroffene Beschäftigte sich sowohl an die AGG-Beschwerdestelle wenden, soweit eine solche besteht, als auch an die Gleichstellungsbeauftragte oder den Personalrat. Eine von rassistischer Diskriminierung betroffene Angestellte des öffentlichen Diensts des Bundes, in deren Dienststelle keine AGG-Beschwerdestelle eingerichtet wurde und auch die Gleichstellungsbeauftragte nicht als solche benannt wurde, kann sich lediglich an den Personalrat wenden, der freilich keine Beschwerden auf Grundlage des AGG entgegennehmen kann,[99] was den Betroffenen nicht zwingend bewusst ist. Die **Vielzahl an Beschwerdestellen** kann dazu führen, dass den betroffenen Personen in einem ersten Schritt überhaupt nicht bekannt ist, dass ihnen ein Beschwerderecht zusteht oder in einem

[97] *Torsten von Roetteken,* in: Torsten von Roetteken, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Kommentar zu den arbeits- und dienstrechtlichen Regelungen (Stand August 2014), § 13 Rn. 24.

[98] Dafür: Ebd., § 13 Rn. 16a m.w.N.

zweiten Schritt der Meldeweg unklar und uneindeutig ist. Die Beispiele zeigen, dass es aus Betroffenenperspektive **schwierig sein kann, die Zuständigkeiten der verschiedenen Stellen voneinander abzugrenzen** und die passende Stelle zu finden. Dies kann zudem ressourcenintensiv sein. Es obliegt dem Staat, hier durch eine klarere Beschwerdestruktur Abhilfe zu schaffen, die zugleich Duplizierungen vorbeugt und damit Ressourcen schont. **In einem ersten Schritt könnte bereits eine detaillierte Übersicht des Ablaufs des Verfahrens** auf der Website der Dienststelle helfen. Dabei muss gewährleistet sein, dass die Betroffenen wissen, dass Beschwerdestellen existieren und wo diese zu finden sind. Darüber hinaus ist es nicht ausreichend, die unterschiedlichen Stellen aufzuzeigen. Es bedarf vielmehr einer Darstellung, beispielsweise durch das Aufzeigen der Handlungsoptionen sowie deren Verzweigungen in Form einer Beschwerdeverlaufsbeschreibung, die den Betroffenen als „Anleitung" dient und sie die für sie beste Option wählen können.[100]

In einigen Fällen kann die Vielfältigkeit der Stellen einen Gewinn für Betroffene darstellen, da dadurch **Flexibilität** geschaffen wird und das für den Einzelfall am vielversprechendste Verfahren gewählt werden kann. Zudem können Betroffene die Stelle anrufen, der sie die größte Kompetenz zusprechen oder am meisten Vertrauen entgegenbringen; die Entscheidung kann auch allein auf persönlicher Präferenz beruhen.

1.2.3.3. Antidiskriminierung als Kernthema

Ein Vorteil des Nebeneinanders verschiedener Beschwerdestellen mit teils unterschiedlichen Schwerpunkten ist das **Fachwissen der einzelnen Stellen.** Dieses kann durch eine **Zentralisierung** verloren gehen und zudem dazu führen, dass Diskriminierung in Querschnittsbereichen wie der Personaleinstellung nicht mehr ausreichend berücksichtigt wird. Zugleich hat die Bündelung der Zuständigkeiten in einer Stelle, die sich mit Antidiskriminierung als Kernthema beschäftigt, den Vorteil, dass **intersektionale[101] Diskriminierungen** und **Mehrfachdiskriminierungen**[102] (besser) erkannt werden können. Ein Beispiel hierfür wäre eine Diskriminierung einer Kopftuch tragenden Frau, die sich erst aus dem Zusammenspiel von Geschlecht und Religion ergibt, wenn diese mit der Begründung nicht eingestellt wird, dass die Dienststelle keine Personen islamischen Glaubens in Positionen mit Kundenkontakt beschäftige, dort jedoch gleichwohl Muslime als Sachbearbeiter beschäftigt sind.
Bleibt es bei dem **Konzept der geteilten bzw. doppelten Kompetenzen,** ist eine **Zusammenarbeit** zwischen den Stellen entscheidend. In Fällen, bei denen Betroffene sich mangels Einrichtung einer AGG-Beschwerdestelle an eine unzuständige Stelle wenden, muss insbesondere eine funktionierende Verweiskultur an die „richtige" Stelle gewährleistet sein. Bei Neuschaffungen und Veränderungen sind **mehrdimensionale Diskriminierungen** mitzudenken und genau zu evaluieren, welche Stellen bereits existieren und mit welchen Zuständigkeiten diese ausgestattet sind. Unbedingt vermieden werden sollte, dass die verschiedenen Stellen zueinander in Konkurrenz treten.

---

[99] Ebd., § 13 Rn. 23.

[100] Dazu wie eine solche Beschwerdeverlaufsbeschreibung aussehen kann, siehe exemplarisch das Dokument des Leibniz-Instituts für Verbundwerkstoffe: *https://www.ivw.uni-kl.de/fileadmin/user_upload/pdf/Beschwerdestelle/Ablauf_eines_Beschwerdeverfahrens_im_IVW.pdf.*

[101] Intersektional meint das synergistische Zusammenwirken verschiedener Diskriminierungsgründe. Erst die Verschränkung von mehreren Gründen führt zu einer Benachteiligung.

[102] Bei der Mehrfachdiskriminierung wirken verschiedene Gründe „nebeneinander"; jede für sich stellt gleichwohl eine „eigene" Benachteiligung dar.

1.3. Behördenexterne Beschwerdemechanismen

Eine dritte Beschwerdemöglichkeit sind behördenexterne Beschwerdemechanismen. Sie unterscheiden sich von der Justiz dadurch, dass sie stärker auf Kommunikation und gegenseitiges Verständnis setzen und vom Aufgabenfeld nicht auf rechtswidriges Handeln beschränkt bleiben. Anders als behördeninterne Stellen betrachten sie die Verwaltung von außen.

1.3.1. Funktionen

Das Feld der behörden- oder auch strukturexternen Beschwerdemechanismen ist äußerst divers. Es besteht ein breites Spektrum an unterschiedlichen Stellen, hinsichtlich deren Aufgaben und institutioneller Ausgestaltung. Das Spektrum reicht beispielsweise von der Antirassismusbeauftragten der Bundesregierung über Bürger- und Polizeibeauftragte bis hin zur Ombudsstelle nach dem Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) in Berlin. In diesem Spektrum lassen sich drei Typen behördenexterner Beschwerdemechanismen beschreiben.

Der **erste Typ** zeichnet sich durch eine **repräsentative und symbolische Funktion** in Form einer Person aus, die als Ansprechpartnerin und Sprachrohr dient. Zwei Beispiele sind das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Antirassismus und das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, welche beide aktuell in Personalunion Reem Alabali-Radovan innehat. Aus dieser Rolle heraus können Anregungen zum Diskurs beigetragen werden, Öffentlichkeitsarbeit erfolgen, konkrete Projekte aus eigenen Haushaltsmitteln gefördert werden und durch ein Berichtswesen Sichtbarkeit geschaffen sowie Forderungen adressiert werden. Beispielsweise können Berichte und sonstige Aktivitäten auf Missstände hinweisen und somit eine anprangernde Rolle einnehmen. Der symbolische
Charakter ist positiv, da ein Thema auf diese Art ein Sprachrohr erhält. Zum Beispiel über einen Kabinettsbeschluss wird dafür vergleichsweise einfach ein Amt geschaffen. Dieser Typ wird regelmäßig in der Form einer Beauftragten geschaffen.

Der **zweite Typ** ist interaktiver ausgestaltet. Der Fokus liegt in einer **unmittelbaren Kommunikation,** wenn Bürgerinnen und Bürger mit Beschwerden oder auch nur Fragen an die Beschwerdestellen herantreten können. Sie vermitteln sodann zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Behörde. Das Konzept ist an die skandinavische Ombudsperson angelehnt und seit Jahren in Deutschland etabliert.[103] Zwei Beispiele sind die bereits im Jahr 1974 eingerichtete Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz und der 2024 geschaffene Polizeibeauftragte des Bundes beim Deutschen Bundestag. Diese Stellen klären über weitere Beschwerdewege, wie beispielsweise Klagen, auf oder verweisen auf andere Beratungsstellen. Im Ergebnis hat dieser Typ eine besondere Nähe zum Petitionsverfahren. Daran angeknüpft sind behördenexterne Beschwerdemechanismen dieses Typs thematisch regelmäßig breiter aufgestellt als die des ersten Typs. Im Unterschied zum ersten Typ reagiert dieser Beschwerdemechanismus überwiegend auf Eingaben der Bürgerinnen und Bürger. Er wird daher als reaktiv

[103] Siehe bereits aus dem Jahr 1972 *Jürgen Hansen,* Die Institution des Ombudsmann (Athenäum Verlag, 1972). Beispielhaft für die vielfältige Anwendung vgl. *Jakob Zywitz,* Das Ombudswesen als institutionelle Gestaltungsoption des Umwelt- und Planungsrechts (Mohr Siebeck, 2022); *Thomas von Hippel,* Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen (Mohr Siebeck, 2000). Siehe zusätzlich zum unionsrechtlichen Europäischen Bürgerbeauftragten: *Julia Haas,* Der Ombudsmann als Institution des europäischen Verwaltungsrechts (Mohr Siebeck, 2012), S. 237 ff.

charakterisiert. Auch aufgrund der Nähe zum Petitionsverfahren und der sich daraus ergebenden Zuständigkeitsfragen setzen behördenexterne Beschwerdemechanismen des zweiten Typs gesetzliche Regelungen voraus. Dieser Typ wird regelmäßig in Form einer oder eines Bürgerbeauftragten geschaffen.

Als **dritter Typ** können solche behördenexterne Beschwerdemechanismen beschrieben werden, die dem zweiten Typ dergestalt ähneln, dass sie auf eine unmittelbare Kommunikation und Eingaben der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet sind, jedoch zudem auch **proaktiv** auftreten können. Das bedeutet, dass sie zusätzliche Kompetenzen haben, die sie direkt am Beschwerdeprozess mitwirken lassen. Beispielhaft ist die Beanstandungsmöglichkeit der LADG-Ombudsstelle in Berlin.[104] Diese kann somit selbst an Verfahren mitwirken. Hier ist jedoch zu differenzieren: Der dritte Typ steht nicht in einem Konkurrenzverhältnis zur Justiz, sondern stellt ein verstärkt auf Kommunikation setzendes Verfahren bereit, das im Fall des Scheiterns noch immer in einen Gerichtsprozess münden kann. Darüber hinaus sind auch weitere Kompetenzen, wie eine Prozessstandschaft, denkbar. Daran lässt sich bereits erkennen, dass behördenexterne Beschwerdemechanismen des dritten Typs aufgrund ihrer proaktiven Funktionalität detaillierte gesetzliche Reglungen voraussetzen, sodass sie in das bestehende System eingefügt werden können und ihre Aufgaben effektiv erfüllen können. Dieser Typ besteht bisher in Berlin in Form der LADG-Ombudsstelle.
Alle drei Typen behördenexterner Beschwerdemechanismen folgen unterschiedlichen Funktionen und können daher auch parallel existieren. Die symbolischen, die reaktiven und die proaktiven Beschwerdemechanismen haben gemeinsam, dass sie in Form von Beauftragten geschaffen werden können. Das heißt, dass die konkrete Ausgestaltung mit Kompetenzen und Sachmitteln und nicht die Form als Beauftragte entscheidend ist, welcher Typ behördenexterner Beschwerdemechanismen vorliegt. Die **Ausgestaltung ist somit die entscheidende Stellschraube.** Alle behördenexternen Beschwerdemechanismen benötigen das Vertrauen derjenigen, die von Rassismus betroffen sind. Die Unabhängigkeit ist dafür ein wichtiges Kriterium. Eine solche Unabhängigkeit wird durch eigene Haushaltsmittel und eine Angliederung an das Parlament unterstützt. Während für den ersten Typ **Sichtbarkeit und Authentizität** wichtig ist, setzt der dritte Typ den Rahmen eines **förmlichen Beschwerdeverfahrens** voraus. Der zweite Typ kann je nach Ausgestaltung als hybrider Typ Schwerpunkte in beide Richtungen des Spektrums setzen.
Alle behördenexternen Beschwerdemechanismen eint, dass sie über den Einzelfall hinaus eine **strukturell wachende** Funktion einnehmen können, was sie beispielsweise von der Justiz unterscheidet. Vor Gericht wird stets ein Einzelfall entschieden. Behördenexterne Beschwerdemechanismen können über den Einzelfall hinaus Problemlagen erkennen. Diese Funktionen werden neben den hier beschriebenen staatlichen Beschwerdemechanismen auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen.[105] Dazu zählt insbesondere auch die sog. Opferberatung. Sie übernimmt eine einzelfallbezogene Beratung von Betroffenen bei strafrechtlich relevanten Gewalttaten mit einem ideologischen, gruppenbezogenen Hintergrund.[106]

[104] Siehe dazu § 17 Abs. 4 LADG.
[105] Zu der Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungsstellen siehe Antidiskriminierungsverband Deutschland: *https://www.antidiskriminierung.org*.

1.3.3.2. Beispiele

Die drei Typen werden im Folgenden beispielhaft anhand von Beauftragten, Bürgerbeauftragten und der LADG-Ombudsstelle in Berlin dargestellt.

a) Beauftragte

Beauftragte ermöglichen eine rechtsstaatliche Kontrolle, die weicher ist als diejenige der Gerichte. Es existieren unterschiedliche Arten von Beauftragten, die sich sowohl themenbezogen als auch funktional unterscheiden. So gibt es themenbezogen auf Landes- und Bundesebene Beauftragte zu besonders diskriminierungs- und rassismussensiblen Bereichen wie beispielsweise die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, den Beauftragten der Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus, den Beauftragten der Bundesregierung gegen Antiziganismus und für das Leben der Sinti und Roma in Deutschland, den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen und den Beauftragten der Bundesregierung für die Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt. Diese Arten von Beauftragten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Dennoch sind sie nach den oben beschriebenen Funktionen dem ersten Typ zuzuordnen. Wegen der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede können sie erneut in zwei Kategorien unterteilt werden: Zum einen existieren Beauftragte, die vor allem repräsentativen Aufgaben nachgehen und zum anderen solche, die mit deutlich weitreichenderen Kompetenzen ausgestattet sind und wie Behörden auftreten. Eine primär repräsentative Funktion erfüllt beispielsweise der 2022 geschaffene Beauftragte der Bundesregierung für die Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt. Seine Aufgaben beschränken sich bislang auf Öffentlichkeitsarbeit, Begleitung von Gesetzesvorhaben und er steht als Ansprechperson zur Verfügung.[107] Wie eine Behörde ist dagegen die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus und in Personalunion auch für Migration, Flüchtlinge und Integration ausgestaltet. Ihre Tätigkeiten umfassen neben der Bereitstellung von Informationen auch Beratungen, die Förderung von Projekten und regelmäßige Berichte.[108] Die unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung fällt ebenso in diese Kategorie. Im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinien zum AGG wurden auch die darin vorausgesetzten Beauftragten geschaffen.[109] Die unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung ist eine davon. Sie leitet die **Antidiskriminierungsstelle des Bundes.**[110] Die Antidiskriminierungsbeauftragte ist eine unabhängige Stelle, die an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angebunden ist. Ihre Aufgaben sind die Unterstützung von Betroffenen, Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung sowie die Durchführung von wissenschaftlichen Untersuchungen.[111] Im Falle einer thematischen Überschneidung zu anderen Beauftragten leitet die Antidiskriminierungsstelle des Bundes gem. § 27 Abs. 2 S. 3 AGG die Anliegen an diese weiter. Ihr Kompetenzbereich ist

[107] Vgl. die Selbstbeschreibung auf der ministeriellen Homepage, abrufbar unter *https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/ministerium/behoerden-beauftragte-beiraete-gremien/queer-beauftragter-der-bundesregierung-194278*.

[108] Vgl. das Organigramm mit mehreren Referaten, abrufbar unter *https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1872554/1935166/a6498c039925e2534d549f105efa5115/organigramm-data.pdf?download=1*.

[109] Vgl. Art. 13 der Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG).

[110] Siehe dazu §§ 25–30 AGG.

[111] Vgl. § 27 AGGL; siehe auch zur Selbstbeschreibung, abrufbar unter *https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-uns/unsere-aufgaben/unsere-aufgaben-node.html*.

aufgrund dieser Rechtsgrundlagen auf den Anwendungsbereich des AGG beschränkt und umfasst grundsätzlich nicht das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern zum Staat. Gleichwohl wird hierdurch ein weites Spektrum abgedeckt, weil das AGG Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität[112] umfasst.

In einigen Bundesländern existieren darüber hinaus **Landesantidiskriminierungsstellen** (so in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Auf **kommunaler Ebene** besteht kein flächendeckendes Angebot kommunaler Antidiskriminierungs- und Beratungsstellen.[113] Im Verhältnis der Länder zu den Kommunen bildet die im Grundgesetz und Landesverfassungsgerichtsgesetz niedergelegte kommunale Selbstverwaltungsgarantie eine Grenze für die Arbeit und Weisungen der staatliche Landesantidiskriminierungsstellen. Das bedeutet, dass die Kommunen zum einen im Zuge ihrer Selbstverwaltung eigene Stellen schaffen können und zum anderen, dass die Länder diesen kommunalen Stellen keine Weisungen erteilen können. Schon ein Hinweis oder ein Gesprächsangebot können Behörden allerdings sensibilisieren und Veränderungen bewirken. Das Ergreifen rechtlicher Instrumente ist nur im Rahmen der Fachaufsicht über die Fachministerien möglich.

Diese Beauftragten sind regelmäßig an die Ministerien angebunden, zu deren Zuständigkeitsbereich sie thematisch passen. Dennoch unterscheiden sie sich in der dargestellten Ausstattung und Kompetenz. Damit einhergehend ist auch die Funktion der jeweiligen Beauftragten unterschiedlich.

b) Bürger- und Polizeibeauftragte

Allgemeiner als die thematisch spezifischen Beauftragten, die im vorstehenden Abschnitt beschrieben wurden, sind die Aufgaben von allgemeinen Bürgerbeauftragten. Wie bereits bei den Beauftragten bestehen auch hier Unterschiede zwischen den einzelnen Bürgerbeauftragten. Dennoch sind sie dem oben beschriebenen zweiten Typ zuzuordnen. Die Idee des Bürgerbeauftragten stammt von der Figur des **skandinavischen Ombudsmanns.**[114] Je nach Ausgestaltung in den Ländern stehen die Bürgerbeauftragten in einem funktionalen Verhältnis zum Petitionsausschuss[115] und sind für jegliche Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger zuständig. Ihre Aufgabe ist es einen Dialog zu schaffen und somit eine **Kommunikation** zu ermöglichen, die die Fachsprache der Verwaltung oft erschwert.[116]

Durch ihre funktionale Anbindung an Petitionsausschüsse sind Bürgerbeauftragte nicht an Ministerien und somit bei der Exekutive, sondern an Parlamenten angesiedelt.

An diese Bürgerbeauftragten sind in einigen Bundesländern auch Polizeibeauftragte angebunden. Diese Stellen haben die Besonderheit, dass ihre Zuständigkeit überwiegend nicht nur Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Polizei umfasst, sondern dass sie auch Ansprechstellen für die Polizistinnen und

[112] § 1 AGG.

[113] *Daniel Bartel/Annita Kalpaka,* Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland (2022); *iQ Fachstelle Interkulturelle Kompetenzentwicklung und Antidiskriminierung,* Kommunale Antidiskriminierungsstellen (2020).

[114] *Hagen Matthes,* Der Bürgerbeauftragte (Duncker & Humblot, 1981), S. 17 ff.

[115] *Anne Debus,* Weitere Bürgerbeauftragte für das Land, Die Öffentliche Verwaltung 2021, 922 (925).

[116] Ebd., 923.

Polizisten selbst sind, wenn es interne Beschwerden aus dem Dienst gibt. Somit stellen sie einen externen Beschwerdemechanismus sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Polizistinnen und Polizisten dar. Rheinland-Pfalz war das erste Bundesland, das einen solchen doppelfunktionalen Polizeibeauftragten schuf.[117] Die Kompetenzen solcher Stellen können Auskunftsansprüche, Akteneinsichtsrechte, Zutrittsrechte, Anwesenheitsrechte und Anhörungsrechte umfassen. In diese Kategorie fällt auch der 2024 geschaffene Polizeibeauftragte des Bundes beim Deutschen Bundestag. Daran lässt sich bereits erkennen, dass diese Beauftragten deutlich umfassendere Kompetenzen als manche repräsentativen Bundesbeauftragten des ersten, oben beschriebenen, Typs haben. Die Kompetenzen und Ausstattung unterscheiden sich jedoch zwischen den Bundesländern erheblich. Während beispielsweise in Brandenburg, Bremen und Schleswig-Holstein die Polizeibeauftragten zum einen die beschriebenen Kompetenzen haben und zum anderen am Parlament angegliedert sind, bestehen in Bayern und dem Saarland keine Polizeibeauftragten.[118]

c) LADG-Ombudsstelle Berlin

Wenngleich die Bürger- und Polizeibeauftragten an die Figur der Ombudsperson angelehnt sind, existieren auch ausdrücklich als solche benannte Stellen. Sie fungieren als unabhängige Schlichtungsstellen in etlichen Bereichen.[119] Auch im Kontext des Rassismus bestehen bereits aktuell Stellen, die dieser Kategorie zuzuordnen sind. Eine solche Ombudsstelle ist die des **Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG).** Sie ist ein Beispiel des dritten Typs behördenexterner Beschwerdemechanismen und in Deutschland einmalig. Aufgrund des eingeschränkten Anwendungsbereiches des AGG im Verhältnis zum Staat hat Berlin in Form des LADG die rechtliche Grundlage für Beschwerden gegenüber der Berliner Verwaltung geschaffen.[120] Dazu wurde eine eigene Ombudsstelle geschaffen.[121] Diese unterstützt Personen durch Informationen und Beratung bei der Durchsetzung ihrer Rechte. Dabei kann sie Stellungnahmen der Behörden einfordern und von Akteneinsichtsrechten Gebrauch machen sowie Sachverständigengutachten einholen. Im Ergebnis sind **außergerichtliche Streitbeilegungen** das Ziel. Solche können neben Entschuldigungen jedoch auch Entschädigungen zu Gunsten der Betroffenen zum Inhalt haben. Besonders ist, dass im Falle eines festgestellten Verstoßes und einer gescheiterten gütlichen Einigung auch eine Abhilfe des Verstoßes gefordert werden kann. Die Ombudsstelle tritt ebenso proaktiv auf und sieht sich in einer unterstützenden Rolle, die gerade nicht neutral, sondern auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger sein möchte, die Diskriminierung erfahren. Behördenexterne Beschwerdemechanismen des zweiten Typs, also beispielsweise Polizeibeauftragte, können im Wege von Gesetzesänderungen diese Funktionen ebenso wahrnehmen.

1.3.3. Vor- und Nachteile

Das Feld der behördenexternen Beschwerdemechanismen wird im Folgenden zunächst in seiner Gesamtheit nach Vor- und Nachteilen betrachtet (a.) und sodann aufgeteilt nach den einzelnen Kategorien behördenexterner Beschwerdemechanismen (b.).

[117] Ebd., 929.
[118] Siehe dazu *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages,* WD 3 – 3000 – 057/22.
[119] Siehe Art. 13 der Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG).
[120] § 3 LADG.
[121] Siehe § 14 LADG.

1.3.3.1. Einheitliche behördenexterne Beschwerdemechanismen

Sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene können behördenexterne Beschwerdemechanismen vereinheitlicht und unter einem Dach zusammengefasst werden. Der Vorteil dieser Bündelung ist eine klare Zuteilung, die die Übersichtlichkeit erhöht. Das erleichtert den Zugang zu rechtlicher Hilfe. Aktuell ist das Feld von Beauftragten und Ombudsstellen aufgrund sich überschneidender Themenbereiche **nicht einfach zu überblicken,** wie bereits oben anhand der Verweisungsnormen zum AGG gezeigt. So existiert in Berlin eine Ombudsstelle für das landeseigene LADG; daneben existiert auch eine eigene Stelle zum thematisch abzugrenzenden Anwendungsbereich des AGG. Beide Stellen haben somit unter Umständen Fälle für die jeweilige Zuständigkeit zu verweisen. Darüber hinaus existiert ein Bürger- und Polizeibeauftragter in Personalunion und ein Petitionsausschuss am Berliner Abgeordnetenhaus. Gänzlich anders ist die Konstellation dagegen in Schleswig-Holstein. Auch dort existiert in Personalunion ein Beauftragter für die Landespolizei und ein Bürgerbeauftragter für soziale Angelegenheiten. Jedoch ist die für das AGG zuständige Stelle bei letzterem angesiedelt, sodass drei Beauftragte unter einem Dach organisiert sind. Ein solches Modell kann zudem Kosten sparen, wenn durch die Bündelung in der Summe weniger Personal benötigt wird.
Eine Vereinheitlichung kann zwei Nachteile mit sich bringen: Erstens kann eine allgemeine behördenexterne Beschwerdestelle ein Absenken des fachlichen Niveaus zur Folge haben. Ein reduziertes Personal und damit einhergehend eine geringere Spezialisierung stellen ein Risiko für die Beratungsqualität dar. Zweitens kann eine Vereinheitlichung hinsichtlich der Sichtbarkeit der einzelnen Belange kontraproduktiv sein. Insbesondere bei den Beauftragten ist es zentral, dass diese für einen konkreten Themenkomplex stehen, wie die Antirassismusbeauftragte oder der Antisemitismusbeauftragte der Bundesregierung.

1.3.3.2. Kategorien behördenexterner Beschwerdemechanismen

Die verschiedenen Kategorien behördenexterner Beschwerdemechanismen zeichnen sich durch je eigene Vor- und Nachteile aus.

a) Beauftragte

Ein Vorteil von Beauftragten zeigt sich in deren **Flexibilität.** Anhand der Beispiele wurde deutlich, dass sie sehr spezifisch und themenbezogen eingesetzt werden und damit durch ihre Anpassungsfähigkeit eine große thematische **Breitenwirkung** haben. Die Beauftragten können für Betroffene ein Sprachrohr darstellen und Konflikte gesamtgesellschaftlich thematisieren. Die Flexibilität der Einsatzgebiete ermöglicht, dass bedarfsbezogen Beauftragte auf kommunaler Ebene genauso wie auf Landes- oder Bundesebene eingerichtet werden. Diese Struktur existiert bereits in weiten Teilen.

Ein Nachteil ist in der **fehlenden Effektivität** der Tätigkeit zu sehen. Kompetenzen, finanzielle Ausstattung und haushaltsrechtliche Unabhängigkeit stehen im unmittelbaren Verhältnis zur Gestaltung des Amtes. Dabei besteht stets das Risiko, dass eine schwach

ausgestattete Beauftragte nur als Feigenblatt verstanden wird und so das Vertrauen mehr schwächt als stärkt. Somit unterliegen alle positiven Potenziale der Beauftragten Voraussetzungen, die diese nicht selbst schaffen können. Hinzu kommt, dass Beauftragte, anders als behördenimmanente Stellen, von den betroffenen Institutionen als Außenstehende empfunden werden. Es kommt also ganz entscheidend darauf an, dass die Beauftragten und die von ihnen beratenen Institutionen eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung entwickeln. Ein weiterer Nachteil ist, dass Beauftragte außerhalb der regulären Hierarchien und behördlichen Weisungsketten bestehen. Das kann dazu führen, dass sie isoliert im luftleeren Raum stehen können.

b) Bürger- und Polizeibeauftragte

Der große Vorteil der Bürger- und Polizeibeauftragten ist deren unmittelbares kommunikatives Potenzial. Sie können den Menschen als direkte Ansprechpersonen zur Verfügung stehen und gerade beratend Möglichkeiten aufzeigen. Bürgerbeauftragte existieren bereits in allen Bundesländern und stellen somit eine **etablierte Struktur** dar.
Die Ausrichtung als Querschnittsstelle auf jegliche Beschwerden birgt jedoch auch die Gefahr, sich spezifische Problemfälle stets neu erarbeiten zu müssen. Darüber hinaus sind die Kompetenzen regelmäßig auf Beratungen beschränkt, sodass weiterführende Konfliktlösungen in Verweisungen auf andere Institutionen oder Foren münden und sich somit Verfahren verlängern. Das erhöht das Risiko einer Frustration seitens der Personen, die sich beschweren.
Polizeibeauftragte sind thematisch sehr konkret ausgerichtet. Sie waren bei ihrer Einführung umstritten, da sie aus Kreisen der Polizei als ein Symbol des mangelnden Vertrauens gedeutet wurden. Dennoch ist auch hier zu betonen, dass die Einrichtung von Polizeibeauftragten zur **Förderung des Vertrauens** in die Polizei beitragen kann. Allerdings unterscheiden sich die Kompetenzen und die Ausstattung bisher eingerichteter Polizeibeauftragter in den Ländern stark.
Über die Einrichtung dieser etablierten Arten von Beauftragten kann ein innovativer Ansatz verfolgt werden, dahingehend dass Beauftragte mit umfassenden Kompetenzen zu Streitbeilegung in ihrem Zuständigkeitsbereich ausgestattet werden. Wie oben dargelegt, kann einem behördenexternen Beschwerdemechanismus des zweiten Typs, beispielsweise einem Polizeibeauftragten, ein Schwerpunkt in Richtung des dritten Typs zugewiesen werden. In ihrer Funktion als unabhängige Stelle kann diese Streitbeilegung ein hohes Maß an Akzeptanz schaffen, insbesondere in kommunikativen Konflikten, in denen die Verfahrensanforderungen der Justiz die nötige Flexibilität vermissen lassen. Darüber hinaus arbeitet eine solche Stelle über den Einzelfall hinaus und kann somit strukturelle Probleme sichtbar machen und Handlungsempfehlungen erarbeiten. In dieser Funktion kann eine solche Stelle Partei für die Betroffenen einnehmen und ihnen zu ihrem Recht verhelfen.

c) LADG-Ombudsstelle

Behördenexterne Beschwerdemechanismen wie die LADG-Ombudsstelle in Berlin benötigen für ihre Tätigkeit eine umfangreiche Infrastruktur. Diese setzt sich zusammen aus dem rechtlichen Rahmen in Form von

Informations-, Anhörungs-, Akteneinsichtsrechten sowie Mitwirkungspflichten anderer Behörden, der in Berlin in Form des LADG geschaffen wurden, und der haushaltsrechtlichen Ausstattung in Form von ausreichenden Sach- und Personalmitteln. Die eigene finanzielle und personelle Ausstattung ist eine Voraussetzung zur effektiven Durchsetzung des jeweiligen Auftrages. Das bedeutet, dass Anspruchsgrundlagen und Prozessrechte reformiert sowie eigene Haushaltstitel geschaffen werden müssen.
Letztlich birgt eine derart ausgestattete Stelle auch qua ihres Amtes ein **politisches Konfliktpotenzial,** welches sich sowohl bei der Einrichtung des Polizeibeauftragten als auch bei der LADG-Ombudsstelle bereits gezeigt hat. Bei Einrichtung von proaktiven behördenexternen Beschwerdemechanismen des dritten Typs ist mit politischen Abwehrreaktionen zu rechnen.

1.4. Fazit zur nachgelagerten Kontrolle

Gerichte und außergerichtliche Beschwerdemechanismen haben unterschiedliche Funktionen und ergänzen sich bei der Reaktion auf Rassismus mit ihren je eigenen Vor- und Nachteilen. Grundsätzlich können außergerichtlich ergriffene Beschwerdemechanismen Gerichte entlasten, auch wenn die Ergebnisse beider Verfahren nicht identisch sind und es auch nach Konsultation einer Beschwerdestelle noch zu einem Gerichtsprozess kommen kann. Während Beschwerdeverfahren beispielsweise mit einer Aussprache oder Entschuldigung enden, setzen Gerichtsurteile eine Rechtsfolge rechtsverbindlich fest und können auch zwangsweise durchgesetzt werden. Im Gegensatz zur Dauer und den Kosten von Gerichtsverfahren sind die Verfahrensdauer und Kosten der sonstigen Beschwerdeverfahren häufig kürzer bzw. geringer und die Konfliktlösungen sind **flexibler.** Sie bieten daher auch Vorteile. Welches Verfahren besser geeignet ist, ist abhängig vom Einzelfall und vom Betroffenen zu entscheiden. Sowohl Gerichtsverfahren als auch Beschwerdeverfahren sind geeignet, individuelle Fälle zu bearbeiten und zugleich **strukturelle Veränderungen** herbeizuführen. Gerichtsurteile können durch die Anwendung und Auslegung des Rechts in künftigen Fällen Maßstäbe setzen und verfolgen durch die Abschreckungswirkung ausgesprochener Sanktionen etc. auch **präventive Zwecke.** Auch die Wirkung der Arbeit von Beschwerdestellen kann über den Einzelfall hinausgehen. Entscheidend für die Wirksamkeit beider Instrumente ist, dass die Richterinnen und Richter, Beschwerdestellen, Beauftragten und insbesondere der Personalrat rechtlich geschult und ausgebildet sind, um Klagen und Beschwerden angemessen behandeln zu können. Dazu gehört auch eine **Professionalisierung** im Umgang mit Rassismus. Eine solche kann durch Fortbildungen, auch bereits als Teil der Ausbildung, erreicht werden.[122]

Die außergerichtlichen Beschwerdemechanismen lassen sich in behördeninterne und -externe Beschwerdemechanismen unterteilen. Diese Doppelstruktur interner und externer Beschwerdestellen bietet den Vorteil, dass die internen Beschwerdestellen, wie die AGG-Beschwerdestellen, häufig eine **besondere Sachnähe** haben und Vertrauen der Betroffenen genießen, während die externen Beschwerdestellen, wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, eine unabhängige Kontrolle gewährleisten können. Neben den staatlichen Stellen sind auch **zivilgesellschaftliche Angebote** wichtig. Externe zivilgesellschaftliche Beschwerdestellen, wie Anlaufstellen von Betroffenenorganisationen, haben den Vorteil der „Staatsferne". Ihnen bringen Betroffene daher oft in Bezug auf von staatlichen Stellen ausgehenden Diskriminierungen ein **besonderes Vertrauen** entgegen. Sie können durch staatliche finanzielle Mittel unterstützt werden. Allerdings birgt eine finanzielle staatliche Unterstützung die Gefahr des Verlusts der Unabhängigkeit.

Damit Betroffene auf Beschwerdemechanismen zurückgreifen können, ist eine **flächendeckende Beratungsstruktur** mit Antidiskriminierungsstellen

[122] Vgl. hierzu das Kapitel 2.2.

und eine angemessene **Finanz- und Personalausstattung entscheidend.** Problematisch erscheint allerdings die derzeitige **Unübersichtlichkeit der zahlreichen Beschwerdestellen** und die teilweise unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen.[123] Bei Neuschaffungen und Veränderungen der Stellen sind auch **mehrdimensionale und intersektionale Diskriminierungen** mitzudenken und es ist genau zu evaluieren, welche Stellen bereits existieren und mit welchen Zuständigkeiten diese ausgestattet sind. Mehrdimensionale und intersektionale Diskriminierungen erfordern eine Bündelung der Zuständigkeiten – hier kann allerdings wertvolles Fachwissen verloren gehen – oder eine intensive Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen. Letzteres setzt auch eine funktionierende Verweisberatung voraus. Zwischen den verschiedenen Instrumenten nachgelagerter Kontrolle soll es nicht um ein „Entweder-oder“ gehen, sondern **verschiedene Stellen sollten synergetisch und professionell zusammenwirken.**

[123] Ähnliche Überlegungen können auch mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag zwischen Mann und Frau und die damit betrauten Stellen angestellt werden, vgl. hierzu ausführlich *Judith Froese,* Verfassungsrechtlicher Gleichberechtigungsauftrag und Verwaltung, Die Verwaltung 57 (2024), 279 (309).

2. Verwaltungspersonal

Das Verwaltungspersonal als wichtige Ressource der Verwaltung stellt ebenfalls ein Handlungsfeld für Reaktionsmöglichkeiten dar. In Betracht kommen Instrumente, die das Einstellungs- und Beförderungsverfahren (siehe 2.1.) betreffen sowie Fortbildungen und Leitbilder (siehe 2.2.) für die Mitarbeitenden der Verwaltung. Die Instrumente beeinflussen neben der Außendarstellung der Verwaltung auch das Innenverhältnis zwischen den Mitarbeitenden.

Einstellungsverfahren

Öffnung der Verwaltung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben

Beförderungsverfahren

Differenziertes und diskriminierungfreies Beurteilungswesen unter Berücksichtigung von Diversitätsaspekten

Fortbildungen

Sensibilisierung und Aufklärung mit einem stark praxisbezogenen Ansatz

Leitbilder

Außendarstellung der Behörde und Wirkung innerhalb der Behörde unter dem Personal und auf die Arbeitskultur; Identifikation und Akzeptanz durch partizipative Entwicklung

2.1. Einstellungs- und Beförderungsverfahren

In Bewerbungs- und Beförderungsverfahren tritt der Staat als Arbeitgeber auf. Er muss dabei die geltenden (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen beachten, kann sich aber innerhalb dieser Grenzen für eine Öffnung der Verwaltung und für Diversität einsetzen.

2.1.1. Funktionen

Handlungsinstrumente des Staates zur Reaktion auf Rassismus ergeben sich auch bei der Einstellung und Beförderung des Verwaltungspersonals. Das Personal ist eine **wichtige Ressource** der Verwaltung, weil die Verwaltungsmitarbeitenden die Entscheidungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern treffen und mit ihnen in Kontakt treten. Der Staat ist gegenüber dem Verwaltungspersonal als **Arbeitgeber** gefordert.

2.1.1.1. Öffnung der Verwaltung

Um der Aufgabenerfüllung in einer vielfältigen Gesellschaft gerecht zu werden, wird teils eine diversitätssensible Öffnung der Verwaltung gefordert.[124] Hierbei geraten die **Zusammensetzung des Verwaltungspersonals, Beförderungspraktiken und die Beschäftigungssituation von Bevölkerungsgruppen** in den Blick. Diskutiert wurde zuletzt die Einführung einer sogenannten Migrantenquote, deren Verfassungskonformität stark umstritten ist.[125] Durch die Öffnung soll die Verwaltung ihre Aufgaben effizienter erfüllen können und ihrer **Vorbildfunktion**[126] als Arbeitgeberin gerecht werden. Zudem soll dem durch demografische Wandlungsprozesse bedingten Personalmangel begegnet werden. Auf diese Weise können das Vertrauen in die Institution und die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen erhöht werden.[127] Das Erfordernis der Neutralität der Amtswalter und der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen verbieten aber ein Durchschlagen persönlicher Eigenschaften des Verwaltungspersonals auf das Verwaltungshandeln.[128]
Im Gegensatz zu privaten Arbeitgebenden, die „nur“ an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gebunden sind, unterliegt der Staat bei der Besetzung von öffentlichen Ämtern weitergehenden Rechtsgrenzen. Für die Stellenbesetzung und Beförderung ist das Grundgesetz (GG), insbesondere Art. 33 Abs. 2 und 3 GG zu beachten. Hierin geregelt werden der **gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern** und das **Leistungsprinzip.**

[124] Siehe zum Begriff der diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung: *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 38; siehe auch *Patrick von Maravić/Eckhard Schröter,* Multikulturelle Gesellschaften, monokulturelle Verwaltungen – Von passiver zu aktiver Öffnung der Verwaltung?, in: Eckhard Schröter/Patrick von Maravić/Jörg Röber: Zukunftsfähige Verwaltung (Verlag Barbara Budrich, 2012).

[125] Näher zur Migrantenquote und der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit: *Thomas Groß,* Die Verfassungskonformität einer Quote für Eingewanderte, JZ 2021, 880–886; *Christian F. Majer/Arne Pautsch,* „Positive Diskriminierung“ – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von „Migrantenquoten“ und Bevorzugung wegen Migrationshintergrundes beim Zugang zum öffentlichen Dienst, ZAR 2020, 414–419.

[126] Zur Vorbildfunktion, die die Verwaltung durch die Zusammensetzung ihres Personals erfüllen soll, siehe auch: *Judith Froese,* Verfassungsrechtlicher Gleichberechtigungsauftrag und Verwaltung, Die Verwaltung 57 (2024), 279 ff.

[127] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 38.

[128] Siehe zum sogenannten Amtsparadox, also dem Konflikt zwischen der Beschäftigung natürlicher Personen in der Verwaltung und ihren Neutralitätspflichten ausführlich: *Hendrik Munsonius,* Das Amtsparadox (Mohr Siebeck, 2024).

2.1.1.2. Gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern

Beim Grundsatz des gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern (Art. 33 Abs. 2 GG) handelt es sich um eine besondere Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes, der allen Deutschen gleichen Zugang zu Stellen gewährt, die der Ausübung hoheitlicher Befugnisse dienen. Zudem ist die Verwaltung insbesondere an die besonderen Gleichheitssätze, namentlich Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, gebunden. Auch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist bei Ausschreibungs- und Auswahlverfahren für öffentliche Ämter zu beachten. Das AGG gilt zwar grundsätzlich nicht für das Handeln der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Tritt der Staat aber als Arbeitgeber auf, findet das AGG entsprechende Anwendung.[129] Die gesetzlichen Vorgaben garantieren, dass der Zugang zu öffentlichen Ämtern und die Beförderung ohne **ungerechtfertigte Ungleichbehandlung** erfolgen.

2.1.1.3. Ergänzung des Leistungsprinzips um Hilfskriterien

Art. 33 Abs. 2 GG gibt die für die Auswahlentscheidung zur Besetzung öffentlicher Ämter heranzuziehenden Maßstäbe verbindlich vor. Die Verfassung verlangt die sogenannte **Bestenauslese.** Die Bewerberauswahl ist anhand der Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu treffen. Hierdurch soll die Qualität und Objektivität des öffentlichen Dienstes gewährleistet werden.[130] Persönliche Kompetenzen, wie eine interkulturelle Kompetenz, die sich beim Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern in Beratungsgesprächen zeigen kann, können als allgemeines, leistungsrelevantes Persönlichkeitsmerkmal eingestuft und damit im
Rahmen der Bestenauslese berücksichtigt werden.[131] Andere Belange können grundsätzlich nur dann relevant sein, wenn sie Verfassungsrang haben.[132] Unspezifische **gesellschaftspolitische Ziele** wie „Diversität“ können nicht ohne Weiteres herangezogen werden. Das öffentliche Amt soll von demjenigen Bewerber ausgeübt werden, der hierfür am besten geeignet ist.[133] Dabei kommt es nicht auf die Anforderungen eines konkreten Dienstpostens, sondern auf das abstrakte öffentliche Amt an. Das heißt, die plurale Zusammensetzung eines bestimmten Teams kann bei der Besetzung des Amtes nicht ohne Weiteres berücksichtigt werden. § 9 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) bestimmt, dass die Ernennung ohne Rücksicht auf die Rasse oder ethnische Herkunft des Bewerbers zu erfolgen hat und legt damit Negativkriterien für die Besetzung eines öffentlichen Amtes fest. Förderpflichten und die positive Berücksichtigung anderer als der in der Verfassung verankerten Kriterien begegnen rechtlichen Bedenken. Denkbar, aber umstritten ist ihre Heranziehung als ergänzende Hilfskriterien, wenn Bewerber bei Eignung, Befähigung und Leistung gleichauf liegen.[134]

---

[129] Siehe zum Anwendungsbereich des AGG, § 24 AGG.

[130] *Peter Badura,* in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz: Kommentar zum Grundgesetz (C.H. Beck, 101. Auflage 2023), Art. 33 Rn. 26.

[131] Siehe zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit positiver Maßnahmen bei der Stellenbesetzung in der Verwaltung: *Milena Herbig/Constanze Janda,* Positive Maßnahmen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung – Ein Rechtsgutachten (2022), S. 14.

[132] *Peter Badura,* in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Kommentar zum Grundgesetz (C.H. Beck, 101. Auflage 2023), Art. 33 Rn. 26, *Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser,* in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 41 Rn. 58.

[133] *Peter Badura,* in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Kommentar zum Grundgesetz (C.H. Beck, 101. Auflage 2023), Art. 33 Rn. 26.

[134] Streitig, vgl. zur Diskussion *Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser,* in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 41 Rn. 58 m.w.N; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages,* WD 6 – 3000 – 083/22; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages,* WD 3 – 3000 – 139/22, S. 10 f.

2.1.2. Beispiele

2.1.2.1. Einführung von Zielvorgaben

Um den Anteil der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund[135] zu erhöhen, wird die Einführung von Quoten für die Besetzung von Stellen in der öffentlichen Verwaltung diskutiert. Die Zulässigkeit von Fördermaßnahmen ist rechtlich umstritten.[136] Keine Bedenken bestehen hinsichtlich **neutraler Anforderungen,** die grundsätzlich jeder erfüllen kann, wie beispielsweise Kenntnisse einer bestimmten Fremdsprache. Schwieriger wird die Frage nach Fördermaßnahmen, die an ein **verpöntes Merkmal** anknüpfen und beispielsweise auf den Migrationshintergrund abstellen. Verschiedene Landespartizipationsgesetze enthalten die **Zielvorgabe,** den Anteil der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Auf eine **Quotenvorgabe** verzichten sie jedoch auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken.[137] Quoten begegnen auch praktischen Schwierigkeiten. Sie setzen eine Bestimmung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund voraus. Die zwingende Angabe des Migrationshintergrundes begegnet aber historischen und datenschutzrechtlichen Bedenken.[138] Außerdem erfasst das Kriterium benachteiligte Gruppen nicht zielgenau. Eine Quote zum Migrationshintergrund gilt für die Kinder eines französischen Akademikerpaars, nicht jedoch für die Enkel der Gastarbeitergeneration, wenn bereits deren Eltern von Geburt an Deutsche waren. Dann besteht kein Migrationshintergrund bzw. keine Einwanderungsgeschichte im Sinn der Definition. Dessen ungeachtet ist das Ziel der Landespartizipationsgesetze, dass ein angemessener Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in Bewerbungsverfahren für den öffentlichen Dienst berücksichtigt werden. Werbekampagnen und eine **zielgruppenspezifische Ansprache** können hierzu einen Beitrag leisten.

Die Verwaltung ist – ebenso wenig wie der Bundestag – ein mimetisches Abbild der Bevölkerung. Hinzu kommt, dass das Verwaltungshandeln entpersonalisiert ist. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass der Verwaltungsmitarbeitende in seiner Funktion als Amtsträger handelt. Der moderne Verwaltungsstaat nach Max Weber sieht von einer soziologischen Zusammensetzung des Personalkörpers der Verwaltung ab, weil die Verwaltung ohne Ansehen der Person handelt und daher Bewerberinnen und Bewerber allein nach fachlichen Gesichtspunkten ausgewählt werden sollten.[139] Andererseits wird die Verwaltung durchaus auch als **Spiegelbild der Gesellschaft** verstanden.[140] Für eine Abbildung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in der Verwaltung sprechen die Sicherung der Responsivität und Lernfähigkeit der Verwaltung und das Verhindern einer

[135] Zur Kritik am Begriff des Migrationshintergrundes vgl. die Aufarbeitung der Debatte durch den Sachverständigenrat für Migration, abrufbar unter *https://rat-fuer-migration.de/2022/06/07/rfm-debatte-2022*.

[136] Vgl. schon Fn. 119.

[137] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 37.

[138] Ebd., S. 53.

[139] *Wolfgang Seibel,* Verwaltung verstehen (Suhrkamp, 2016), S.75.

[140] Ebd., S. 63 f.

Abschottung von der Gesellschaft.[141] Mögliche negative Effekte wären mit den Zielvorgaben einhergehende **implizite Erwartungen.** Zielvorgaben können dazu führen, dass beispielsweise Führungskräfte oder das Kollegium davon ausgehen, Weiße Menschen seien aufgrund ihrer Leistung eingestellt worden, während Schwarze Menschen aufgrund der Förderungsgebote eine Stelle erhalten haben und daher in der täglichen Arbeit ihre Leistung und Qualifikation unter Beweis stellen müssen.[142]

2.1.2.2. Ausbau der statistischen Datenlage

Die Veränderung der Zusammensetzung des Verwaltungspersonals setzt jedenfalls eine **statistische Erfassung der Zusammensetzung** voraus. Bislang wurden in keiner wiederholt stattfindenden Bevölkerungsbefragung die ethnische Herkunft oder rassifizierende Zuschreibungen abgefragt. Stattdessen werden häufig nur die Staatsangehörigkeit, das Geburtsland der (Groß-)Eltern und die (Mutter-)Sprache erfasst.[143] Dabei handelt es sich um Hilfskriterien, die bisher zumeist anstatt der Rasse herangezogen werden. Die statistische Erfassbarkeit der Rasse ist im Vergleich beispielsweise zum Geschlecht ungleich schwerer. Dies liegt auch daran, dass die verpönte Kategorie der Rasse nicht definiert ist und sich das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG gerade auch gegen eine statistische Erfassung dieser wendet. Die Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den Landesverwaltungen werden beispielsweise durch die Integrationsmonitore der Länder erfasst.[144] Für die Bundesverwaltung wurde erstmals 2016 durch eine Studie[145] der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung erhoben. Die Studie stellt aber auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Behörden heraus. Personalpolitische Konsequenzen müssen daher mit Blick auf einzelne Behörden gezogen werden.[146]

Problematisch erscheint beim Abstellen auf den **Migrationshintergrund,** dass von rassistischer Diskriminierung Betroffene durch diese Kategorie nur unzureichend abgedeckt werden.[147] Die Kategorie kann zu weit sein, denn nicht alle Menschen mit Migrationshintergrund erleben rassistische Diskriminierungen. Als Beispiel kann hierfür eine aus der Schweiz eingewanderte Person herangezogen werden. Die Kategorie des Migrationshintergrundes ist aber auch zu eng, weil nicht alle Menschen, die rassistische Diskriminierungen erfahren, durch den Migrationshintergrund statistisch erfasst werden.[148] Dies kann bei der Diskriminierung von Menschen aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes wie beispielsweise einer dunklen Hautfarbe eine Rolle spielen, die aber schon seit vielen Generationen in Deutschland leben. Der Migrationshintergrund dient als Hilfskriterium für Vielfalt, ist aber nur begrenzt geeignet, speziell über Rassismus eine Auskunft zu geben.

Die Forderung nach Vielfalt setzt immer eine **gruppenbezogene** Sichtweise voraus, wonach verschiedene

[141] Ebd., S.76.

[142] *Rebecca Freeth u. a.,* Dismantling Structural Racism in Organisational Systems, JASC 2023, 175 (179).

[143] *Anne-Luise Baumann u.a.,* Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen – Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2018), S. 83.

[144] Vgl. Siebter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder, Bericht 2023, Berichtsjahre 2019–2021 und Bund-Länder-Integrationsbarometer, 2022.

[145] *Andreas Ette u. a.,* Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, BiB Working Paper 1/2016.

[146] Ebd., S. 49.

[147] *Michael Grünberger u.a.,* Diversität in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (Nomos, 2021), S. 17; *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 33.

[148] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 33.

Verwaltungsangestellte bestimmte Merkmale teilen müssen und mindestens eines sie voneinander unterscheiden muss. Auf welches Unterscheidungsmerkmal dabei abzustellen ist, kann sich von Zeit zu Zeit wandeln. Während oft der Migrationshintergrund betrachtet wird, können auch andere Kriterien herangezogen werden. In der Debatte um eine vielfältigere Verwaltung spielen aber auch die **Außenwahrnehmung der Verwaltung** und damit das Verständnis der Gesellschaft von Vielfalt und die Vorbildwirkung der Verwaltung eine Rolle. Die Repräsentanz verschiedener gesellschaftlicher Gruppen kann in der Außenwirkung dazu beitragen, dass aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ausgeglichene Machtverhältnisse existieren und Entscheidungen daher als unvoreingenommen und neutral wahrgenommen werden.
Um Personen mit höherem rassistischem Diskriminierungsrisiko in Befragungen zu erfassen, wird vorgeschlagen, künftig durch eine dreigeteilte Frage objektive Daten (Geburtsland und Staatsangehörigkeit), die subjektive Selbstauskunft (communitybasierter partizipativer Ansatz und Selbstbezeichnungen aus rassismuskritischer Perspektive) und die selbst wahrgenommene Fremdzuschreibung zu erfassen.[149]

2.1.2.3. Personalentwicklungsstrategien
Auch die Verwaltung sieht sich einem Fachkräftemangel gegenüber. Grundlegende Voraussetzung einer besonderen Berücksichtigung von diskriminierungsgefährdeten Menschen ist, dass ausreichend Bewerbungen dieser Bevölkerungsgruppe vorliegen und diese die geforderten Qualifikationen erfüllen. Hierzu können sogenannte **Ermutigungsklauseln in Stellenausschreibungen** eingesetzt werden. Sie fordern Menschen mit Migrationshintergrund explizit zur Bewerbung auf. [150] Auch auf eine **diversitätssensible Gestaltung von Bewerbungsplakaten** kann geachtet werden. Bei der Einladung zu Bewerbungsgesprächen können Vorgaben getroffen werden, dass Personen mit Migrationshintergrund entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil oder alternativ entsprechend dem Anteil von Bewerbungen zu Bewerbungsgesprächen einzuladen sind. In der Wissenschaft findet das sogenannte Kaskadenmodell Anwendung. Es sieht **flexible Zielvorgaben** vor, die anstreben, dass das Geschlechterverhältnis jeder Qualifikationsebene der jeweils vorausgehenden Ebene entspricht, also beispielsweise genauso viele weibliche Promovierende wie weibliche Post-Docs an der Universität beschäftigt sind.[151]
Ähnliche Überlegungen könnten auf die Gestaltung von Zielvorgaben für Menschen mit Migrationshintergrund übertragen und bereits im Bewerbungsverfahren berücksichtigt werden.[152] Um dem Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung zu begegnen, müssen all-

[149] *Anne-Luise Baumann u.a.,* Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen – Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2018), S. 88 f., 91.
[150] *Hannah Arnu u. a.,* Wie kommt die Vielfalt ins Amt? Diversitätsgestaltung im Bewerbungsprozess, DeZIM Project Report März 2023, S. 28 f.140 Ebd., S. 63 f.
[151] DFG, Die „Forschungsorientierten Gleichstellungsstandards" der DFG: Zusammenfassung und Empfehlungen, pass.
[152] In diese Richtung etwa *Michael Grünberger u.a., Diversität in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis* (Nomos, 2021), S. 74 f.

gemein Anstrengungen bei Gleichstellung, Vereinbarkeit von Familie-Beruf und der Verbesserung der Work-Life-Balance unternommen werden.

2.1.2.4. Anonymisierte Bewerbungsverfahren

Bei anonymisierten Bewerbungsverfahren[153] erhalten die Personalverantwortlichen Bewerbungsunterlagen, die **keine persönlichen Informationen beispielsweise zu Herkunft, Alter und Geschlecht** enthalten. Die Auswahlentscheidung für die Einladung zu persönlichen Bewerbungsgesprächen soll **allein auf Grundlage der Qualifikation des Bewerbers** getroffen werden. Nach der Einladung, aber noch bevor das Gespräch stattfindet, erhalten die Personalverantwortlichen die vollständigen Bewerbungsunterlagen. Zu beachten ist aber, dass die gesetzlichen Vorgaben für Förderpflichten von Frauen[154] oder Menschen mit Schwerbehinderung[155] die Anonymisierung dieser Angaben, aber auch Zielvorgaben für die Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund verbieten kann.

Anonymisierte Bewerbungsverfahren verhindern, dass **unbewusste oder bewusste Vorurteile** die Bewertung der Bewerbungen und die Einladung von Bewerberinnen und Bewerbern zu Vorstellungsgesprächen beeinflussen. Sie setzen damit am Anfang des Bewerbungsprozesses an.[156] Studien haben gezeigt, dass es gerade in diesem Schritt des Bewerbungsverfahrens, nämlich der Beurteilung der Bewerbungsunterlagen und der Entscheidung darüber, ob jemand zu einem Gespräch eingeladen wird, zu Benachteiligungen kommen kann. Anonymisierte Bewerbungsverfahren erhöhen damit die von Art. 33 Abs. 2 GG vorgegebene Chancengleichheit beim Zugang zu öffentlichen Ämtern. Ob sie darüber hinaus geeignet sind, die Teilhabe tatsächlich zu stärken, ist umstritten, da sie das persönliche Vorstellungsgespräch und das Bewerbungsverfahren nicht modifizieren.[157] In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Berlin und Schleswig-Holstein gibt es Modellprojekte, in denen die Einführung von anonymisierten Bewerbungsverfahren getestet wird.

Alternativ zu den anonymisierten Bewerbungsverfahren kann der gleiche Zugang zu öffentlichen Ämtern durch **Testing-Verfahren** überprüft werden.[158] Testing-Verfahren verfolgen das Ziel festzustellen, ob Personen mit unterschiedlichen Merkmalsträgern ungleich behandelt werden. Hierzu werden Bewerbungsunterlagen entworfen, die sich beispielsweise durch Geschlecht, Name, Religion oder Staatsangehörigkeit unterscheiden und die Rückmeldungen verglichen.[159] Es kann als Instrument zur Überprüfung der eigenen Einstellungspraxis losgelöst von Verdachtsmomenten angewandt werden, aber auch als **Kontrollinstrument** und zum Nachweis ungleicher Behandlungen bei konkreten Verdachtsmomenten eingesetzt werden.

---

[153] Siehe zu Ausgestaltung und Rahmenbedingungen anonymisierter Bewerbungsverfahren: *Antidiskriminierungsstelle des Bundes,* Leitfaden für anonymisierte Bewerbungsverfahren (2014), m.w.N.

[154] Vgl. §§ 7, 8 BGleiG bzw. den entsprechenden Vorschriften in den Ländern.

[155] Vgl. § 71 SGB IX.

[156] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 39.

[157] Vgl. *Sachverständigenrat für Integration und Migration,* Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht, Jahresgutachten 2021, S. 78–79.

[158] *Anne-Luise Baumann u.a.,* Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen – Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2018), S. 116.

[159] *Alexander Klose/Kerstin Kühn,* Die Anwendbarkeit von Testing-Verfahren im Rahmen der Beweislast, § 22 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2010), mit weiteren Erklärungen, Ausführungen zu den rechtlichen Beschränkungen und methodischen Grundlagen von Testing-Verfahren.

2.1.2.5. Leistungsbewertungen in Beförderungsverfahren

Die Beförderung im öffentlichen Dienst erfolgt aufgrund von Leistungsbewertungen. Diskussionen eines wirkungsgesteuerten Personal- und Performancemanagements bieten Anhaltspunkte für eine Neuorientierung. Im Gegensatz zur Statusorientierung des herkömmlichen bürokratischen Personalmanagements fordern sie eine **anreizorientierte Output-Perspektive.** Diese kann beispielsweise Erledigungszahlen oder den Zeitaufwand von Fallbearbeitungen berücksichtigen. Zwar ist die Leistungsmessung hier schwierig, weil sie von einer genauen Definition von Produkten und aussagekräftigen Leistungsparametern abhängig ist. Aufgrund der Komplexität kann dies zu unüberwindbaren Schwierigkeiten führen.[160] Die persönliche Beurteilung hängt dagegen mit dem über einen längeren Zeitraum gewonnenen persönlichen Gesamteindruck zusammen. Hier besteht die Gefahr, dass persönliche Vorurteile durchgreifen und so Nachteile für Behördenmitarbeitende entstehen.

Die Leistungsbewertungskriterien können sich aber auch in einem diskriminierenden Verhalten der Behördenmitarbeitenden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern niederschlagen. Wird beispielsweise für die Beförderungsentscheidung auf die Zahl der Erledigungen, den Zeitaufwand für die Bearbeitung von Fällen oder die Zahl erfolgreicher Rechtsbehelfe abgestellt, so kann hierdurch zwar typisierend die Effizienz und korrekte Bearbeitung von Vorgängen bewertet werden. Es können hierdurch aber auch negative Effekte eintreten und diskriminierende Verwaltungspraxen unbeabsichtigt gefördert werden. Denn die schnelle Abarbeitung von Fällen kann mit einer weniger sorgfältigen Prüfung von Einzelfällen einhergehen. Dies wiederum birgt die Gefahr, dass Stereotype reproduziert werden. Bleibt es bei der Beibehaltung der persönlichen Beurteilung der Mitarbeitenden, könnte eine **Flexibilisierung des Beförderungsmanagements** und die **Heranziehung von Hilfskriterien** angedacht werden. Diversitätskompetenz könnte als Bewertungskriterium eingeführt werden.[161] Dies ist teilweise bereits Inhalt von Landesintegrationsgesetzen.[162] Wichtig im Rahmen des Beförderungsverfahrens ist jedenfalls ein differenziertes und diskriminierungsfreies Beurteilungswesen.

2.1.2.6. Vor- und Nachteile

Das Verwaltungspersonal tritt in Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern und ist in vielerlei Hinsicht maßgeblich für das Verwaltungshandeln. Es ist daher als Veränderungspotenzial nicht zu vernachlässigen. Reformvorschläge müssen sich allerdings im Rahmen der **engen verfassungsrechtlichen Vorgaben** halten. Außerdem sind die Besonderheiten der Verwaltung zu berücksichtigen. Das Verwaltungspersonal handelt als **Amtswalter** und nicht in persönlicher Funktion.[163]

---

[160] *Andreas Voßkuhle/Anna-Bettina Kaiser* in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 41 Rn. 62.

[161] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 56 f; *Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung,* Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) (2023), Forderung 10.

[162] Siehe hierzu unter B.II.2.

[163] Vgl. hierzu *Hendrik Munsonius,* Das Amtsparadox (Mohr Siebeck, 2024).

Entscheidungen sind damit grundsätzlich versachlicht und losgelöst von persönlichen Motiven, Einstellungen und Erfahrungen. Bei der Diskussion um die Zusammensetzung der Verwaltung im Hinblick auf die ethische Dimension von Verwaltungsentscheidungen ist zu beachten, dass das Heranziehen ethischer und moralischer Argumente der Effektivität und Willkürfreiheit der Verwaltung zuwiderlaufen. Die ethische Qualität des Verwaltungshandelns darf nicht abhängig von der individuellen moralischen Urteilskraft der Verwaltungsangehörigen sein.[164] **Ermessensentscheidungen** können immer von den Gerichten auf Ermessensfehler überprüft werden. Auch hierbei dürfen persönliche Motive der Mitarbeitenden keine Rolle spielen. In der Praxis können Vorurteile gleichwohl bei der Subsumtion unter unbestimmte Rechtsbegriffe durchschlagen. Bei **gebundenen Entscheidungen** sind persönliche Motive schon aufgrund der gesetzlich angeordneten Rechtsfolge und fehlender Spielräume nicht relevant.[165]

Mehr Diversität in der Verwaltung bringt Vorteile und Potenzial mit sich. Die persönlichen Erfahrungen der Mitarbeitenden können als wertvoller Beitrag begriffen werden, den sie in die Verwaltung einbringen und der die **Leistungsfähigkeit** der Verwaltung erhöht.[166]

Der Verwaltung kann dabei auch als **„Role Model“** wahrgenommen werden. Sie reagiert damit auf veränderte Bevölkerungsstrukturen. Eine vielfältige Personalzusammensetzung kann bei Einstellungs- und Beförderungsverfahren durch Hilfskriterien berücksichtigt werden.

[164] *Wolfgang Seibel,* Verwaltung verstehen (Suhrkamp, 2016), S. 87, 91.

[165] Siehe hierzu unter A.I.2.b.

[166] *Wolfgang Seibel,* Verwaltung verstehen (Suhrkamp, 2016), S. 66.

2.2. Fortbildungen und Leitbilder

Seiner Vorbildfunktion können der Staat im Ganzen sowie einzelne Behör-den und Abteilungen durch interne oder externe Leitbilder nachkommen, die im Arbeitsalltag umgesetzt werden. Behördenmitarbeitende können durch Fortbildungen rassismuskritisch geschult werden.

2.2.1. Funktionen

2.2.1.1. Fortbildungen

Eine Aus- und Fortbildung mit Fokus auf Sensibilisierung und Aufklärung im Kontext von Rassismus kann mehrere Funktionen haben. Als erstes erhöht sie die **Qualität der Behördenarbeit,** indem das Risiko diskriminierenden Verhaltens, auch innerhalb der Behörde, gesenkt werden kann. Zweitens geht damit einher, dass für von Rassismus betroffene Personen der Behördenkontakt besser wird. Auf diese Art kann das **Vertrauen in staatliche Institutionen** erhöht und, wo es verloren ging, wiedergewonnen werden. Drittens kann die erhöhte Qualität auch zu einer **effektiveren Arbeit** führen. Eine in Fortbildungen geschulte Kommunikation kann Konflikte vorbeugen und Abläufe somit vereinfachen. Der Aspekt der Erleichterung der Arbeit und der erhöhten Effektivität ist auch in der Kommunikation mit dem Personal zu betonen, um das Interesse an Fortbildungen zu erhöhen. Um konkrete Verbesserungen zu ermöglichen, ist ein stark **anwendungsbezogener Ansatz** notwendig. Behörden sind vielfältig und damit auch die Arbeitsabläufe sowie der Kontakt nach außen. Eine abstrakte Schulung über „Andere“[167] ist daher nicht förderlich. Vielmehr sind die Bedürfnisse der Behörde vorab zu evaluieren, um sodann ein Programm zu entwickeln, das möglichst passgenau zu den Aufgaben der jeweiligen Behörde passt. Um den Anwendungsbezug aufrechtzuerhalten, sollten regelmäßige **Reflexionsräume** geschaffen werden, in denen die Arbeitsgruppen unter Supervision die Fortbildungen ständig begleiten.

In diesem Sinn sind Fortbildungen mit dem Fokus auf Rassismus wie „fachliche“ Fortbildungen zu behandeln. Der Umgang mit Rassismus muss zum einen als Fachkenntnis verstanden werden und zum anderen Raum für Reflexion erhalten.[168] Der rechtliche Rahmen dafür existiert bereits. Für tariflich Beschäftigte besteht ein Angebot für Qualifizierungsmaßnahmen,[169] die fachliche, methodische und soziale Kompetenzen umfassen.[170] Entsprechende Vorgaben existieren in den Ländern.[171] Ob staatliche Behörden Behördenmitarbeitende zu Fortbildungen verpflichten können, muss differenzierend betrachtet werden.

In bestimmten Bereichen besteht eine gesetzliche Fortbildungspflicht (beispielsweise im Gesundheitswesen für Betriebsärzte[172]). Eine Pflicht zur Fortbildung kann aber auch aus dem Direktionsrecht des Arbeitgebers folgen.[173] Der Arbeitgeber darf eine Fortbildung

[167] Siehe zur Interkulturen Kommunikation am Beispiel der Polizei bei *Alexandra Graevskaia,* Polizei in der postmigrantischen Gesellschaft. „Interkulturelle Öffnung“ zwischen Anerkennung und Rassismus. Eine dispositivanalytische Perspektive (2023), S. 124–127, abrufbar unter ***https://doi.org/10.17185/duepublico/78739***.

[168] Dazu das vom DeZIM veröffentlichte Paper *Alexandra Graevskaia,* Institutioneller Rassismus in der Polizei. Rassistisches Wissen und seine Nutzung, NaDiRa Working Papers 2022, S. 17, abrufbar unter ***https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5383pdf***.

[169] Vgl. § 5 Abs. 2 S. 1 TVöD.

[170] Vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 lit. a TVöD.

[171] Vgl. § 5 Abs. 2 S. 1 TV-L und § 5 Abs. 3 S. 1 lit. a TV-L.

[172] Vgl. § 2 Abs. 3 ASiG.

allerdings nur anordnen, wenn ein Zusammenhang mit der Arbeitstätigkeit besteht. Liegt eine berufsbildverändernde Fortbildung vor, muss dies vereinbart werden. Unabhängig davon können Fortbildungen individuell vereinbart werden. Sollen Mitarbeitende zu Fortbildungen verpflichtet werden, ist der Personalrat einzubinden. Gem. § 80 Abs. 1 Nr. 10 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) kann der Personalrat, sofern keine abweichende gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht, bei allgemeinen Fragen der Fortbildung der Beschäftigten mitbestimmen. Über das Recht zur Mitbestimmung hinaus können allgemeine Fragen zu Fortbildungen auch durch eine Dienstvereinbarung zwischen der Dienststelle und dem Personalrat geregelt werden.[174] Eine Fortbildungspflicht für mehrere Behördenmitarbeitende kann durch Dienstvereinbarungen durchgesetzt werden. Ein Anspruch auf Fortbildungen besteht jedoch nicht.

Für Beamte besteht hingegen eine ausdrücklich gesetzlich normierte **Pflicht zur Teilnahme** an entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen.[175] In diesem Rahmen können anwendungsbezogene Fortbildungen, die für die heterogene Behördenlandschaft zu erarbeiten sind, eine zentrale Funktion übernehmen. Das Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen greift das beispielsweise bereits auf und erklärt, dass interkulturelle Kompetenzen bei Personalentwicklungskonzepten miteinzubeziehen sind.[176] Das Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW) nennt in § 6 Abs. 1 Nr. 3 PartIntG BW einen Wissens- und Kompetenzerwerb zum Umgang mit einer vielfältigen Gesellschaft als Ziel. Dieses Ziel soll durch regelmäßige, stets den Anforderungen angepasste Fortbildungen erreicht werden.[177]

2.2.1.2. Leitbilder

Wie Fortbildungen erfüllen auch Leitbilder mehrere Funktionen und können darüber hinaus in mehreren Dimensionen gedacht werden. Sie können im Wege der Außendarstellung einer Behörde ein positives **Image** verleihen und somit die öffentliche Meinung positiv beeinflussen. Beispielsweise lautet der Titel des Leitbildes des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF): „Den Menschen im Blick. Sicherheit geben. Chancen ermöglichen. Wandel leben“.[178] Vorgesetzte können ganz im Wortsinn das Personal leiten, indem dieses stets an die Prinzipien des Leitbildes erinnert wird. Wenn Leitbilder sich konkret zu Rassismus verhalten, kann das den Kontakt nach außen rassismussensibel gestalten. Neben diesem nach außen orientierten Effekt können Leitbilder auch eine Reaktion auf Rassismus innerhalb der Behörde darstellen. Sie können ein **Anker** für den Umgang innerhalb von Ab teilungen darstellen. Somit sind zwei Ebenen zu erkennen, die Außenwirkungen insbesondere gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie die Binnenwirkung gegenüber und zwischen dem Personal. Beide Ebenen wirken auf die **Organisationstruktur und -kultur.** Insbesondere für die zweite, interne Funktion ist es entscheidend, dass das Leitbild aus der Behörde selbst stammt und partizipativ entwickelt wurde. Dies erhöht die Akzeptanz und Identifikation. Zur Verstärkung des

[173] Vgl. § 106 GewO und aus § 611a Abs. 1 BGB.
[174] Vgl. § 63 Abs. 1 BPersVG.
[175] Vgl. § 61 Abs. 3 BBG.
[176] Siehe dazu § 42 Abs. 1 S. 2 LBG NRW.
[177] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 56.
[178] Siehe das Leitbild des BAMF, abrufbar unter ***https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Behoerde/broschuere-leitbild.pdf?__blob=publicationFile&v=9.***

internen Effekts eignen sich auch interne Leitbilder auf Abteilungsebene. In diesen kann Rassismus intern verhandelt werden.
Neben solchen Leitbildern, die konkrete Behörden für sich entwickeln, kann sich ein Leitbild für das Verwaltungshandeln auch aus Rechtsnormen ergeben. Das **Landesantidiskriminierungsgesetz Berlin** (LADG) benennt in § 11 Abs. 1 ein Leitprinzip der Verhinderung und Beseitigung jeder Form von Diskriminierung und der Förderung einer Kultur der Wertschätzung und von Vielfalt für alle Maßnahmen öffentlicher Stellen. Das **Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg** (PartIntG BW) erklärt in § 6 Abs. 1 Nr. 1 eine Verwaltungskultur, -struktur und Organisationsentwicklung der kulturellen Vielfalt als Ziel des Landes. Aus diesen Gesetzen lassen sich ebenso Leitbilder – wenn auch auf einem hohen Abstraktionsniveau – ableiten, die eine Reaktion auf Rassismus darstellen können, und somit neben inhaltlichen Vorgaben für die Behördentätigkeit auch einen positiven **Symbolcharakter** haben können;[179] sie sind außerdem bei der Auslegung von Rechtsnormen zu berücksichtigen. Querschnittsleitbilder sind bei Handlungen der Verwaltung zu beachten. Darüber hinaus sind sie auch zu berücksichtigen, wenn Behörden konkrete Leitbilder erarbeiten. Das führt dazu, dass sich die Ideale der Querschnittsleitbilder auch auf der Arbeitsebene wiederfinden. Da Leitbilder aus Rechtsnormen nicht in den Behörden entwickelt werden, besteht für sie eine höhere Hürde der Akzeptanz und Identifikation.

2.2.2. Beispiele

In den Integrationsgesetzen der Länder sind mehrere Beispiele für Fortbildungen zum Thema Rassismus zu finden. So nennt das Berliner Partizipationsgesetz (PartMigG) in § 6 Abs. 1 Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte, damit diese migrationsgesellschaftliche Kompetenzen erwerben können. Solche Maßnahmen eignen sich, um unter anderem sensibel zu Rassismus zu schulen. Darüber hinaus verlangt § 6 Abs. 2 Part-MigG, diese Kompetenzen bei Beurteilungen zu berücksichtigen. Vergleichbare Regelungen beinhaltet das Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG). Dort regelt § 6 Abs. 2 Nr. 2, dass das Land Fortbildungen zur **interkulturellen Kompetenz** fördert. Auch das Sächsische Integrations- und Teilhabegesetz (SITG) aus dem Mai 2024 erklärt in § 7 Abs. 1, dass Behörden ihre Beschäftigten durch Qualifizierungsmaßnahmen zu migrationsgesellschaftlichen Kompetenzen fördern.
Neben diesen Integrationsgesetzen beschreibt auch das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) in § 11 Abs. 4 S. 1, dass Fortbildungen in **Diversity-Kompetenz und Antidiskriminierungsrecht** durch das Land sichergestellt werden müssen. Daran anknüpfend wird in § 11 Abs. 4 S. 2, 3 LADG betont, dass diese Fortbildungen für Führungskräfte verpflichtend und diese Kompetenzen bei Beurteilungen zu berücksichtigen sind. Diese Beispiele sowie der bereits oben erwähnte § 42 Abs. 1 S. 2 LBG NRW zeigen den bestehenden rechtlichen Rahmen, in dem Fortbildungen zu Rassismus stattfinden können. Sowohl migrationsgesellschaftliche Kompetenzen als auch Diversity

[179] Siehe dazu auch die Studie *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 40–46.

oder interkulturelle Kompetenzen sind Kategorien, die eine anwendungsbezogene Auseinandersetzung mit Rassismus beinhalten können. Der **partizipative Entstehungsprozess** eines Leitbildes lässt sich beim BAMF nachvollziehen. Das 2018 veröffentlichte Leitbild wurde über ein Jahr hinweg unter Beteiligung von 150 Mitarbeitenden erarbeitet.[180] Das Leitbild selbst verhält sich zum Thema Diversität und interkultureller Sensibilität sowie zu Gleichberechtigung unabhängig von ethnischer Herkunft. Rassismus spricht es nicht an. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes verhandelt unter Diversity- und Antidiskriminierungstrainings auch Rassismus.[181] Dennoch könnte eine ausdrückliche Bezugnahme auf Rassismus in Leitbildern, die beim BAMF fehlt, eine größere Wirkung im Alltag erzielen. Vergleichbar mit den oben aufgegriffenen Beispielen zu einem Leitbild für Verwaltungshandeln aus den Integrations- und Partizipationsgesetzen in den Ländern könnte ein solches auch auf Bundesebene eingeführt werden.[182] Auf diese Art kann der Bund beispielsweise auf Querschnittsebene mit einem auf Rassismus sensibilisierten Leitbild reagieren.

2.2.3. Vor- und Nachteile

Für Fortbildungen sind der konkrete Inhalt und die Umsetzung entscheidend. Beides lässt sich rechtlich schwer greifen. Fortbildungen zu interkultureller Kompetenz können bei einer Umsetzung, die Rassismus nicht ausreichend berücksichtigt, auch **kontraproduktive Effekte** haben, indem Stereotypen reproduziert werden.[183] Die Herausforderung liegt darin, passgenaue Inhalte zu vermitteln, die den Arbeitsalltag verbessern und hierdurch auch die Akzeptanz der Fortbildung erhöhen. Das gilt im Besonderen, wenn die Fortbildungen verpflichtend sind. Dennoch sind Fortbildungen unverzichtbar und folgerichtig auch rechtlich verankert. Ihre große Stärke ist, dass sie für jede individuelle behördliche Tätigkeit einen **maßgeschneiderten** Ansatz liefern können, in dem auf Rassismus reagiert werden kann. Dieser passgenaue Ansatz ist zu entwerfen und stets zu überarbeiten, sodass Fortbildungen als eine auf Dauer angelegte Reaktionsmöglichkeit effektiv zu Verbesserungen beitragen.

Leitbilder bringen den Vorteil mit sich, dass sie sichtbar sind und eine symbolische Wirkung ausstrahlen können. Zudem können sie mit geringem rechtlichen Aufwand geschaffen werden. Der damit einhergehende Nachteil ist, dass der Entstehungsprozess zeit- und somit auch ressourcen- und kostenintensiv sein kann, wenn die Mitarbeitenden miteinbezogen werden. Diese Miteinbeziehung ist jedoch essenziell, damit das Personal sich mit dem Ergebnis identifiziert, weil das Leitbild nicht lediglich von oben herab erlassen wird. Darüber hinaus kann ein Leitbild, welches den Eindruck eines Feigenblattes mit sich bringt, auch das Vertrauen in die Behörde schmälern. Das Leitbild muss sich, um einen Beitrag gegen Rassismus zu leisten, glaubhaft mit diesem auseinandersetzen und seine Empfehlungen sodann leben. Diese Punkte sind gleichermaßen auf behördenübergreifende Leitbilder übertragbar. Ein allein symbolisches Integrations- und Partizipationsgesetz kann das Vertrauen beschädigen, wenn in der Umsetzung Defizite bestehen.

---

[180] Der Entstehungsprozess wird auf der Homepage dargestellt, vgl. ***https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Leitbild/leitbild-node.html***.

[181] *Antidiskriminierungsstelle des Bundes,* Diversity Mainstreaming für Verwaltungen: Schritt für Schritt zu mehr Diversity und weniger Diskriminierung in öffentlichen Institutionen: Ein Leitfaden für Verwaltungsbeschäftigte (2. Auflage 2020), S. 46.

[182] Vgl. *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3.

[183] *Alexandra Graevskaia,* Polizei in der postmigrantischen Gesellschaft. „Interkulturelle Öffnung" zwischen Anerkennung und Rassismus. Eine dispositiv-analytische Perspektive (2023), S. 124–127, abrufbar unter ***https://doi.org/10.17185/duepublico/78739***.

2.3. Fazit zu Maßnahmen im Hinblick auf das Verwaltungspersonal

Das Verwaltungspersonal ist eine entscheidende Ressource für die behördlichen Reaktionsmöglichkeiten auf Rassismus. Dabei zeigen sich zwei Perspektiven: Zum einen ist die Behörde intern diskriminierungsfrei aufzubauen und zu gestalten. Zum anderen darf das Verwaltungspersonal im Außenkontakt nicht diskriminieren.

Die **behördeninterne Perspektive** ist besonders wichtig, wenn Verwaltungspersonal eingestellt und befördert wird. Die Einstellung und Beförderung unterliegen rechtlichen Vorgaben, die sich auch aus dem Grundgesetz ergeben. Sie müssen nach dem Prinzip der Bestenauslese erfolgen. Der Staat darf bei der Personalauswahl und -beförderung, wie auch private Arbeitgeber, nicht diskriminieren. Innerhalb dieser Vorgaben können Maßnahmen ergriffen werden, um eine diverse Zusammensetzung des Behördenpersonals zu fördern. Mögliche Ansatzpunkte sind die Leistungsbewertung im Beförderungsverfahren und anonymisierte Bewerbungsverfahren. Wenngleich das Handeln der Behördenmitarbeitenden nicht von ihrem persönlichen Hintergrund abhängen darf, kann der Staat durch eine Öffnung der Personalstruktur eine Vorreiterrolle einnehmen und eine Vorbildfunktion erfüllen.

Fortbildungen und Leitbilder adressieren sowohl behördeninterne Vorgänge als auch den **Außenkontakt** der Behörde zu Bürgerinnen und Bürgern. Durch Fortbildungen, die an die konkreten Erfordernisse des Arbeitsalltags der Behördenmitarbeitenden angepasst sind, kann der Außenkontakt des Verwaltungspersonals zu den Bürgerinnen und Bürgern verbessert werden, indem die spezifischen Herausforderungen der Behörde berücksichtigt werden. Auch Leitbilder nehmen Einfluss auf die Außendarstellung der Behörden. Wenn sich ein Leitbild mit Rassismus auseinandersetzt, kann daraus geschlossen werden, dass sich die Behörde mit Rassismus befasst hat. Beide Instrumente können auch behördenintern den Arbeitsalltag und Umgang der Behördenmitarbeitenden untereinander verbessern. Ihre tatsächliche Wirksamkeit und mögliche negative Effekte, wie eine Abwehrhaltung gegenüber einem fremdbestimmten Leitbild, hängen jedoch vom Kontext ab.

3. Strukturelle Anpassungen

Neben einer gerichtlichen und gerichtsähnlichen Kontrolle durch die dargestellten Instrumente können gerade Erscheinungsformen eines **strukturellen und institutionellen Rassismus** strukturelle und institutionelle Anpassungen der Verwaltung erfordern. In der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskussion lassen sich Veränderungspotenziale anhand typischer Untersuchungskategorien der Verwaltung darstellen. Nachfolgend aufgegriffen werden die Handlungsfelder **„Außenkontakt und Zugangsmöglichkeiten“** (siehe 3.1.) sowie **„Monitoring“** (siehe 3.2.).

3.1. Außenkontakt und Zugangsmöglichkeiten

Der Außenkontakt der Behörde zu den Bürgerinnen und Bürgern steht im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung sind diskriminierungsfrei zu gestalten. Dabei gilt es Informationsdefizite zu verhindern, die durch Sprachbarrieren verstärkt werden können, und die Chancen zu nutzen, die durch die Digitalisierung der Verwaltung entstehen.

3.1.1. Funktionen

Behörden treten täglich in Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern, die ganz unterschiedliche Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen. Die vorhandenen Zugangsmöglichkeiten und die Art des Außenkontakts der Behörde bestimmen dabei das Verhältnis der Bevölkerung zur Verwaltung. Eine effektive und gut funktionierende Verwaltung kann das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat stärken. Beim Außenkontakt der Verwaltung spielen die **Bürgernähe,** die **Verständlichkeit von Formularen** und einfache Zugangsmöglichkeiten eine entscheidende Rolle. Behörden sollten sich insofern als moderne Dienstleister verstehen. Dies gilt nicht spezifisch für bestimmte Behörden bzw. rassismussensible Themenbereiche, kann hier aber gezielt genutzt werden, um Hürden abzubauen und Zugangsmöglichkeiten zu eröffnen bzw. zu verbessern. Zugleich ergeben sich hieraus aber auch Diskriminierungsgefahren, denen das Recht begegnen muss.

3.1.2. Beispiele

Neben der Digitalisierung der Verwaltung ist auch die Sprache ein Tool, welches die Zugangsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur Verwaltung erleichtern kann.

3.1.2.1. Digitale Verwaltung

Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung haben in der Vergangenheit den Kontakt der Bürgerinnen und Bürger in den Räumlichkeiten der Behörden oder durch Schriftverkehr fokussiert. Die Digitalisierung der Verwaltung eröffnet neue Zugangsmöglichkeiten. Das Onlinezugangsgesetz bestimmt, dass zahlreiche Verwaltungsprozesse **online** zugänglich sein müssen. Bürgerinnen und Bürger können **Leistungen** der Verwaltung dadurch überall in Anspruch nehmen, ohne die Behörde physisch aufsuchen zu müssen. Dies erleichtert es externen Unterstützungsstrukturen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, Antragssteller zu begleiten und zu unterstützen.

Die Einführung von **voll- oder teilautomatisierten Entscheidungsformen** als neue Handlungsform der Verwaltung ist eine weitere Dimension der Digitalisierung. § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) bestimmt, dass ein Verwaltungsakt vollständig durch

automatische Einrichtungen erlassen werden kann, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Daneben bestehen weitere Formen der Digitalisierung, die gesetzlich nicht geregelt sind. Beispiele sind schlichtes Verwaltungshandeln wie beispielsweise die Erteilung von Auskünften oder Anleitungen zum Ausfüllen eines Formulars durch beispielsweise einen Chatbot.[184] Besteht ein Beurteilungsspielraum durch unbestimmte Rechtsbegriffe oder Ermessensvorschriften, scheiden vollautomatisierte Entscheidungsformen aus, da Gerichte die Entscheidungsfindung und die tragenden Erwägungen bei den bisher zum Einsatz gebrachten Systemen noch nicht nachvollziehen können (sogenannte Black Box).[185]

Beim Einsatz von **KI** in der Verwaltung ist stets auf die **Gewährleistung der Entscheidungsqualität** und den **Schutz vor Diskriminierungen** zu achten.[186] Spezifische Diskriminierungsgefahren müssen sorgfältig abgewogen werden. Beim Programmieren und Trainieren der KI kann die KI nicht intendiert Vorurteile erlernen. Aufsehen erregte eine in den Vereinigten Staaten von Amerika eingesetzte Software, die die Rückfallwahrscheinlichkeit von Straftätern bewertet und dabei, wie verschiedene empirische Untersuchungen belegten, Schwarze Straftäterinnen und Straftäter diskriminiert.[187] Algorithmen treffen Wahrscheinlichkeitsaussagen und greifen hierzu auf Durchschnittswerte bestimmter Gruppen zurück. Individuelle Kriterien werden ausgeblendet. Dadurch können Verallgemeinerungen bereits bestehende strukturelle Ungleichheiten festigen und neue schaffen.[188] Diskriminierendes Verhalten der KI zu verhindern und aufzudecken kann bei automatisierten Verwaltungsakten schwerer sein als bei menschlich nachprüfbarem Verhalten.[189] Zwar birgt der Einsatz voll- oder teilautomatisierter Entscheidungsformen auf der einen Seite Diskriminierungsrisiken, die oft auf die Trainingsdatensätze zurückgehen. Auf der anderen Seite kann er strukturelle Benachteiligungen aufdecken, indem **Fehlerfindungs- und Überprüfungsalgorithmen** eine Selbstkontrolle der Verwaltung ermöglichen.[190] Sie können in kurzer Zeit eine große Menge Daten auswerten, miteinander vergleichen und dabei Ungleichbehandlungen aufdecken. Zudem finden sich in programmierbaren Maschinen im Gegensatz zu den Köpfen von Menschen keine tradierten Wissensbestände.[191]

[184] BT-Drucksache 19/23700, S. 77.

[185] Ebd., S. 78.

[186] Vgl. für Handlungsempfehlungen zum Einsatz von KI die BT-Drucksache 19/23700, S. 63, 196 ff.; allgemein zu den Diskriminierungsrisiken durch die Verwendung von Algorithmen: *Carsten Orwat,* Risks of Discrimination through the Use of Algorithms – A study compiled with a grant from the Federal Anti-Discrimination Agency (2020).

[187] *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages,* Künstliche Intelligenz in der Justiz – Internationaler Überblick, WD 7 – 3000 – 017/21, S. 9 f.

[188] *Indra Spiecker/Emanuel V. Towfigh,* Automatisch benachteiligt – Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und der Schutz vor Diskriminierung durch algorithmische Entscheidungssysteme (Rechtsgutachten im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2023), S. 21 f.

[189] Vgl. *Utz Schlisky,* Das Verhältnis von Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis, in: Wolfgang Kahl/Ute Mager, Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis (Nomos, 2019), S. 58.

[190] *Gabriele Britz/Martin Eifert,* Digitale Transformation der Verwaltung, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers, Grundlagen des Verwalltungsrechts Band I (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 26 Rn. 134, 138; für eine Entbindung von datenschutzrechtlichen Restriktionen vgl. *Yoan Hermstrüwer,* Fairnessprinzipien der algorithmischen Verwaltung Diskriminierungsprävention beim staatlichen Einsatz von Machine Learning, AöR 145 (2020), 479 ff.

[191] *Gabriele Britz/Martin Eifert,* Digitale Transformation der Verwaltung, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 26 Rn. 120 ff.

Der Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verlangt eine **diskriminierungsfreie Ausgestaltung von Algorithmen.** Die im Grundgesetz genannten Kriterien wie Rasse und ethnische Herkunft dürfen, wenn nicht zwingend erforderlich und mit kollidierendem Verfassungsrecht zu rechtfertigen, nicht für Algorithmen verwendet werden. Problematisch ist es jedoch, wenn die Software nicht direkt auf diese Merkmale zurückgreift, sondern auf Stellvertretermerkmale wie beispielsweise den Wohnort oder das Geburtsland.[192] Denn in einer solchen Anknüpfung könnte unter Umständen eine mittelbare Ungleichbehandlung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft liegen. Im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung ist zudem die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) wichtig, da viele Bereiche europarechtlich geregelt und beispielsweise von der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)[193] erfasst werden. Die DSGVO regelt auch die Datenverarbeitung durch staatliche Behörden und gibt daher den Rechtsrahmen einer digitalen Verwaltung, die immer mit einer Datensammlung und -verwertung einhergeht, vor.[194] Auch die Grundrechtecharta enthält in Art. 21 GRCh ein Diskriminierungsverbot.[195] Die Datenschutzbehörde könnte die diskriminierungsfreie Anwendung von Algorithmen kontrollieren, wobei im Zweifel die Gerichte entscheiden, ob die Verwendung von Stellvertretermerkmalen als mittelbare Diskriminierung einzustufen ist und, falls dies der Fall ist, ob dies gerechtfertigt ist. An die **Zertifizierungsprozesse** der eingesetzten Systeme sollte die Verwaltung hohe Anforderungen stellen. Für bestimmte Bereiche stellen europäische Verordnungen Anforderungen an die Qualität dieser Zertifizierungsprozesse.[196]

Auf europäischer Ebene wurde jüngst eine **Verordnung zur Regulierung der künstlichen Intelligenz (KI)** (sog. AI-Verordnung) verabschiedet.[197] Sie regelt als erstes Gesetz umfassend den Einsatz von KI und verbietet Diskriminierungen. Gemäß dem Erwägungsgrund Nr. 27 der Verordnung darf der Einsatz von KI nicht diskriminierend sein. Es handelt sich dabei um einen der sieben Grundsätze der Ethikkommission für den Einsatz von KI. Ausdrücklich durch die Verordnung verboten sind in diesem Zusammenhang soziales Scoring, also die Klassifizierung von Menschen auf der Grundlage von Verhalten, dem sozioökonomischem Status und persönlichen Merkmalen sowie die biometrische Identifizierung und Kategorisierung natürlicher Personen.[198] Dazu gehört beispielsweise auch die Kategorisierung

[192] Siehe für ein Beispiel aus dem Migrationsrecht *Daniel Thym,* European Migration Law (Oxford University Press, 2023), S. 239; *Indra Spiecker/Emanuel V. Towfigh,* Automatisch benachteiligt – Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und der Schutz vor Diskriminierung durch algorithmische Entscheidungssysteme (Rechtsgutachten im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2023), S. 18 f.

[193] Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

[194] Siehe zu den Grundrechtsfragen digitaler Verwaltungsleistungen *Jonas Botta,* „Digital First" und „Digital Only" in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 2022, 1247 (1249 ff.).

[195] Siehe hierzu Judith Froese u.a., Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen (2023), S. 14, abrufbar unter ***https://doi.org/10.48787/kops/352-2-1szvacvhy94z79***.

[196] Vgl. Verordnung (EU) 2019/881 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. April 2019 über die ENISA (Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit) und über die Zertifizierung der Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 526/2013 (Rechtsakt zur Cybersicherheit).

[197] Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz).

[198] Ebd., Erwägungsgrund Nr. 31, 32.

von Menschen aufgrund der Hautfarbe. Bei der biometrischen Identifizierung sind in engem Rahmen Ausnahmen beim Einsatz von KI durch Strafverfolgungsbehörden möglich.[199]

3.1.2.2. Sprache

Kommunikation ist eine zentrale Weichenstellung für Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit der Verwaltung. **Sprachschwierigkeiten** können fremdsprachige Personen benachteiligen und vor Herausforderungen stellen. Dabei stellt allein die Kommunikation in deutscher Sprache zwar keinen Rassismus dar. Versteht der Beteiligte das Verfahren nicht, können sich Machtasymmetrien verstärken und Rassismus kann die Folge sein.[200] Missverständnisse zwischen dem Verwaltungspersonal und den Beratungssuchenden können Prozesse verlangsamen und verkomplizieren.

Eine funktionierende Verwaltung setzt voraus, dass sich die Beteiligten verstehen. Eine gemeinsame Sprache ist damit Möglichkeitsbedingung.[201]

Für das Verwaltungsverfahren regelt § 23 Abs. 1 VwVfG als Konsequenz in einem Einsprachenstaat, dass die Amtssprache deutsch ist. Die Vorschrift des § 23 Abs. 1 VwVfG wurde 1977 eingeführt und nahm bei ihrer Entstehung vor allem die Verständigungsschwierigkeiten im Verwaltungsverfahren mit Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern in den Blick, die es aus Sicht der Behörden erforderlich erschienen ließ, Deutsch als Amtssprache für das Verwaltungsverfahren festzulegen.[202]

a) Aktenführung

Die Verwaltung ist verpflichtet, Akten in **deutscher Sprache** zu führen. Die Amtssprache sichert, dass der Akteninhalt für jedermann verständlich ist und das Verstehen nicht von besonderen Fremdsprachenkenntnissen abhängt. Der Akteninhalt ist dadurch transparent und nachprüfbar und kann so auch vor diskriminierenden Entscheidungen schützen.

Die **Verstehens- und Verständigungslast** für das allgemeine Verwaltungsverfahren und die Kostentragungslast liegen nach der derzeitigen Rechtslage bei der fremdsprachigen Person. Eine dem § 187 Abs. 1 Gerichtsverfahrensgesetz (GVG) vergleichbare Vorschrift besteht für das allgemeine Verwaltungsverfahren nicht.

§ 187 GVG regelt für **Strafverfahren,** dass ein Dolmetscher auf Staatskosten zu stellen ist, wenn die Beteiligten der deutschen Sprache nicht mächtig sind und dies zur Ausübung der strafprozessualen Rechte erforderlich ist. Die Ausübung strafprozessualer Rechte ist besonders grundrechtssensibel. Geht es um die Ausübung strafprozessualer Rechte, treffen den Staat gegenüber Personen, die kein Deutsch sprechen und verstehen, besondere Pflichten. Die Gleichheit der Angeklagten vor Gericht muss sichergestellt sein.[203] Eine Ausnahme vom Grundsatz der Kostentragungspflicht besteht allerdings dann, wenn die Kosten durch den Angeschuldigten schuldhaft unnötig verursacht wurden.[204]

---

[199] Ebd., Erwägungsgrund Nr. 33.

[200] Siehe zum Linguizismus als Form eines Rassismus, der die rassistische Handlung an die Mehrsprachigkeit einer Person knüpft: *Assimina Gouma,* Migrantische Mehrsprachigkeit und Öffentlichkeit – Linguizismus und oppositionelle Stimmen in der Migrationsgesellschaft (Springer, 2020), S. 79 ff.

[201] *Stephan Rixen* in: Friedrich Schoch/Jens-Peter Schneider, Verwaltungsrecht – Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 23 Rn. 1; *Nico Schmidt,* Das Grundrecht der Sprachenfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu den Innominatfreiheiten (Mohr Siebeck, 2021), S. 320.

[202] *Sarah Praunsmändel,* Zur ambivalenten Geschichte der deutschen Amtssprache, in: Benedikt Huggins u.a., Zugang zu Recht (Nomos, 2021), S. 129 (135).

[203] Vgl. Art. 3 Abs. 1 GG (sog. Grundsatz der Waffengleichheit) und Art. 6 Abs. 3e der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

[204] Vgl. § 464c StPO.

Im **Zivilprozess** gilt das nicht. Hier obliegt die Organisation eines Dolmetschers der fremdsprachigen Person, ohne dass der Staat die Kosten dafür zu tragen hat. Im Zivilprozess ist es Sache der Parteien selbst, die erforderlichen Beweise in verwertbarer Form beizubringen. Sie haben im Zivilverfahren die Verfahrensherrschaft inne. Der Staat muss daher nicht die Voraussetzungen der Verständigung bereitstellen.

Auch das **Verwaltungsverfahren** ist weniger grundrechtssensibel als ein Strafverfahren. Der Staat kann die Verständigungs- und Verstehenslast und auch die Kostenverantwortung daher der fremdsprachigen Person übertragen. Teilweise bestehen für bestimmte Verwaltungsverfahren aber auch abweichende Regelungen. So ist im Asylgesetz geregelt, wann auf Kosten des Staates ein Sprachmittler hinzuzuziehen ist.[205] Im **Asylverfahren** besteht die Besonderheit, dass die Personen erst seit kurzer Zeit in Deutschland sind und sich daher keine Sprachkenntnisse aneignen konnten. Dies rechtfertigt ein Eingreifen des Staates. Die Einführung zusätzlicher Amtssprachen für jedes Verwaltungsverfahren wäre hingegen mit erheblichem Aufwand und hohen Kosten verbunden.[206] Dennoch existieren auf politischer Ebene auch mit Blick auf den Fachkräftemangel Forderungen, Englisch als zweite Amtssprache aufzunehmen.[207] Dabei geht es jedoch vorrangig um die Beantragung von Einreisevisa, also ganz ähnlich wie beim Asylverfahren um eine Konstellation, in der jemand erst einreist und sich daher noch keine Sprachkenntnisse aneignen konnte.

Für alle Verfahren besteht die Möglichkeit, dass Betroffene, die sich in einer finanziellen Notlage befinden, **Beratungshilfe** für außergerichtliche Streitigkeiten oder **Prozesskostenhilfe** für gerichtliche Streitigkeiten beantragen. Dabei können auch die Kosten für die Zuziehung einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers ersetzt werden, beispielsweise wenn die Zuziehung zur Kommunikation mit der Rechtsanwältin oder dem Rechtsanwalt zur sachgemäßen Durchführung der Angelegenheit erforderlich war oder ein grenzüberschreitender Rechtsstreit vorliegt.[208] Die Gewährung der Beratungs- und Prozesskostenhilfe richtet sind nach allgemeinen Regeln, die unter anderem auf die Erfolgsaussicht abstellen.

b) Übersetzung von Dokumenten

Auch die **Eingabe von Anträgen oder Dokumenten** durch Bürgerinnen und Bürger hat in deutscher Sprache zu erfolgen. Fremdsprachige Dokumente, beispielsweise Urkunden ausländischer Behörden, müssen nicht von der Behörde übersetzt werden. Das Verwaltungsverfahren kennt damit im Gegensatz zu Strafverfahren **keine generelle staatliche Übersetzungspflicht.**[209] Die Behörde soll von den Bürgerinnen und Bürgern eine Übersetzung verlangen.[210] Es handelt sich bei der Vorschrift des § 23 Abs. 2 S. 1 VwVfG um

[205] Vgl. § 17 AsylG.

[206] *Nico Schmidt,* Das Grundrecht der Sprachenfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu den Innominatfreiheiten (Mohr Siebeck, 2021), S. 320.

[207] Vgl. die Forderung der FDP, abrufbar unter ***https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-02/verwaltungssprache-fdp-englisch-behoerden-deutschland***.

[208] Vgl. § 46 Abs. 2 S. 3 in Verbindung mit § 46 Abs. 1 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG); *Johannes Ebert* in: Hans-Jochem Mayer/Ludwig Kroiß, Handkommentar zum Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (Nomos, 8. Auflage 2021), § 46 Rn. 133 ff.

[209] *Sarah Praunsmändel,* Zur ambivalenten Geschichte der deutschen Amtssprache, in: Benedikt Huggins u.a., Zugang zu Recht (Nomos, 2021), S. 129 (130).

[210] § 23 Abs. 2 VwVfG.

eine intendierte Ermessensvorschrift.[211] Intendiertes Ermessen bedeutet, dass die Entscheidung durch die Norm insoweit vorgegeben ist, dass die Behörde nur in begründeten Ausnahmefällen davon abweichen darf. Einen solchen Ausnahmefall stellt beispielsweise ein sehr kurzer, englischer Text dar, bei dem auf eine Übersetzung verzichtet werden kann.[212] Wird der Übersetzungsaufforderung nicht nachgekommen, kann die Behörde auf Kosten der Bürgerinnen und Bürger eine Übersetzung anfertigen lassen. In beiden Fällen liegt die Pflicht der Kostentragung bei den Bürgerinnen und Bürgern.[213] Für das Sozialverwaltungsverfahren bestehen Besonderheiten bei den Mitwirkungspflichten der Behörde und der Kostentragung.[214]

c) Mündliche Kommunikation

Nicht eindeutig geregelt ist, ob die Pflicht zur Verwendung der deutschen Sprache auch für die mündliche Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern gilt. Teilweise wird eine solche Pflicht daraus abgeleitet, dass für das Verwaltungsverfahren keine Pflicht zur Schriftlichkeit besteht.[215] Aus der Regelungssystematik der § 23 Abs. 2 bis 4 VwVfG, die nur schriftliche Prozesse betreffen, könnte aber auch folgen, dass weder die Kommunikation der Behördenmitarbeitenden untereinander noch mit den Bürgerinnen und Bürgern auf die deutsche Sprache beschränkt ist.[216] Hier könnte eine Klarstellung erfolgen, die es den Behördenmitarbeitenden explizit erlaubt, jedenfalls in bestimmten Konstellationen auf andere Sprachen auszuweichen. Für die mündliche Kommunikation gelten in Bezug auf eine nachträgliche Nachprüfbarkeit andere Anforderungen als in Bezug auf die Aktenführung. Das gesprochene Wort ist ohnehin flüchtig und kann im Nachgang nur inhaltlich von den Gesprächspartnern, im Gegensatz zum geschrieben Wort aber nicht durch Dritte nachvollzogen werden. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Nutzung der deutschen Sprache besteht für **Informationsschriften und Merkblätter.** Diese kann die Behörde auch in Fremdsprachen bereitstellen.[217]

[211] *Nico Schmidt,* Das Grundrecht der Sprachenfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu den Innominatfreiheiten (Mohr Siebeck, 2021), S. 316.
[212] *Stephan Rixen* in: Friedrich Schoch/Jens-Peter Schneider, Verwaltungsrecht – Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) (C.H. Beck, 3. Auflage 2022), § 23 Rn. 60–66.
[213] Ebd., § 23 Rn. 60.
[214] Ebd., § 23 Rn. 63, 66, 67.
[215] Ebd., § 23 Rn. 19.
[216] *Nico Schmidt,* Das Grundrecht der Sprachenfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu den Innominatfreiheiten (Mohr Siebeck, 2021), S. 314 f.
[217] Siehe BT-Drucksache. 7/910, S. 48.

3.1.3. Vor- und Nachteile

3.1.3.1. Digitale Verwaltung

Online-Leistungen der Verwaltung können neue Türen für die Begleitung von möglicherweise von Diskriminierung betroffenen Bürgerinnen und Bürgern durch Unterstützungsstrukturen öffnen. Die Digitalisierung der Verwaltung zielt auch auf einen Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung ab. Bei ihrem Einsatz sind die dadurch entstehenden **Diskriminierungsgefahren** in besonderer Weise zu bedenken. Auch KI-Systeme können vorurteilbehaftete, diskriminierende Entscheidungen treffen, insbesondere aufgrund der ausgewählten Programmierungs- oder Trainingsdatensätze. Eine weitere Gefahr resultiert aus der **Komplexität und Intransparenz der Datenverarbeitung,** die es erschwert, eine Diskriminierung zu identifizieren und einer Person zuzurechnen. Betroffene können eventuelle Diskriminierungen dadurch nur schwer erkennen und dagegen vorgehen.[218] Eine automatische Datenverarbeitung darf nicht an verpönte Kategorien anknüpfen. Auf europäischer Ebene wurden Verordnungen erlassen, die den diskriminierenden Einsatz von KI verbieten. Dies ergibt sich auch aus den Grundrechten. Besondere Schwierigkeiten bestehen, wenn nicht direkt an verpönte Kriterien angeknüpft wird, sondern Stellvertretermerkmale herangezogen werden. Die Beurteilung ist dann abhängig von der konkreten Konstellation und Sachfrage sowie der technischen Ausgestaltung des Algorithmus. Aber auch die **Chancen zur Vermeidung struktureller Fehler** spielt bei der Abwägung des Einsatzes von KI in der Verwaltung eine entscheidende Rolle. Die große Menge der ausgewerteten Daten kann Ungleichbehandlungen aufdecken. Die menschlichen Verwaltungsangestellten hätten aufgrund ihrer deutlich begrenzteren „Datenverarbeitungskapazität“ relevante Unterschiede oder die Vergleichbarkeit von Fällen möglicherweise nicht erkannt.[219] Zudem ergehen Verwaltungsentscheidungen unabhängig von sozial und kulturell geprägten Verwaltungsmitarbeitenden. Den Bürgerinnen und Bürgern kann durch einen vermehrten Einsatz von KI ein gewisser Zeitaufwand erspart werden und Behördenentscheidungen können schneller getroffen werden.

3.1.3.2. Sprache

Die derzeitige Rechtslage legt für weite Teile behördlichen Handelns die Verwendung der deutschen Sprache fest. Sie geht damit von einer Bevölkerung aus, die in deutscher Sprache kommunizieren kann. Migrationsdynamiken und die vielen fremdsprachigen Beratungssuchenden werden dabei meist nicht berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, die Regelung des § 23 VwVfG und die entsprechenden Regelungen in den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen für bestimmte Verfahrenskonstellationen anzupassen. Die für das Strafverfahren geltenden Regelungen des §§ 185 ff. GVG können insoweit als Vorbild dienen.[220]

[218] *Indra Spiecker/Emanuel V. Towfigh,* Automatisch benachteiligt – Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und der Schutz vor Diskriminierung durch algorithmische Entscheidungssysteme (Rechtsgutachten im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2023), S. 28 ff.

[219] *Leonid Guggenberger,* Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung, NVwZ 2019, 844 (847).

[220] *Heribert Schmitz* in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) (C.H. Beck, 10. Auflage. 2022), § 23 Rn. 8.

Allerdings sind hierbei auch immer die entstehenden **Kosten** zu berücksichtigen und die Unterschiede zwischen einem Strafverfahren und anderen Behördenkontakten zu beachten. Das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wesentliche Voraussetzung gelungener **Integration,** für die der Staat in Form der Integrationskurse und der regulären Schulbildung jedes Jahr viel Geld ausgibt. [221] Die Verwendung deutscher Sprache erleichtert zudem die **Nachprüfbarkeit behördlicher Entscheidungen.** Dies kann gerade mit Blick auf eine nachträgliche Kontrolle diskriminierender Verwaltungsentscheidungen von Bedeutung sein und damit als Instrument gegen Rassismus dienen. Diskutiert werden können auch **punktuelle Ausnahmeregelungen,** die es bei finanzieller Notlage der Antragssteller und in Fällen, in denen die fehlenden Deutschkenntnisse nicht in deren Verantwortungsbereich fallen, ermöglichen, die Kostentragung für Übersetzungen oder Dolmetscherinnen und Dolmetscher dem Staatshaushalt aufzuerlegen. Dies könnte auch einschränkend an weitere, rechtfertigende Gründe wie die Natur der Verwaltungsentscheidung geknüpft werden.
Eine Ausnahme von der Kostentragungspflicht ist nach momentaner Gesetzeslage nur dann möglich, wenn man § 23 Abs. 2 S. 2 VwVfG in verfassungskonformer Auslegung so liest, dass die Behörde nicht von einer Übersetzung absehen kann, sondern sich das Ermessen der Behörde nur auf die Kostentragungspflicht bezieht.[222] Das würde bedeuten, dass die Behörde eine Übersetzung durchführen muss und die Kosten dann selbst tragen kann, wenn die Hilfsbedürftigkeit der Bürgerin oder des Bürgers einer Auferlegung der Kosten entgegensteht.

Beim Abbau von Sprachbarrieren bietet auch die Digitalisierung der Verwaltung eine große Chance. Das maschinelle **Online-Übersetzungssystem** eTranslation wird der Verwaltung kostenfrei zur Verfügung gestellt und kann die Kommunikation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung erleichtern.
Einige Bundesländer wie Thüringen greifen zudem für die Kommunikation unter anderem mit Landesbehörden, kommunalen Ämtern, Erstaufnahmeeinrichtungen, nichtstaatlichen Beratungsstellen und der Justiz auf **digital gestützte Tools zur Audio- und Videodolmetschung durch professionelle Dolmetscher und Dolmetscherinnen** zurück. Professionelle schriftliche und mündliche Sprachmittlung durch Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen ermöglichen es, Gesprächssituationen zwischen Menschen nicht deutscher Herkunftssprache und der Verwaltung möglichst effizient zu gestalten. Es kann verhindert werden, dass behördliche Informationen, Anträge und Vorgaben nicht oder falsch verstanden werden. Der Einsatz von digitalen Angeboten ermöglicht schnelle und flexible Lösungen und kann Kosten senken, die nicht nur durch Anfahrtskosten der Dolmetscherinnen und Dolmetscher, sondern auch durch Folgekosten, die der Verwaltung durch Missverständnisse und daraus resultierenden Verfahrensverzögerungen entstehen.

[221] Vgl. das Studienergebnis „Sprache als Schlüssel zur Integration“ von *Hartmut Esser,* Migration, Sprache und Integration (Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte, 2006), abrufbar unter ***https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-113493***.

[222] *Nico Schmidt,* Das Grundrecht der Sprachenfreiheit – Zugleich ein Beitrag zu den Innominatfreiheiten (Mohr Siebeck, 2021), S. 323 f.

3.2. Monitoring

Monitoring ist eine Voraussetzung, damit die Behörden zielgenaue Maßnahmen gegen strukturellen und institutionellen Rassismus ergreifen. Kontrolle und staatliche Reaktion sind ein Lernprozess, der ein fortlaufendes Beobachtungs- und Evaluationsmonitoring der Behörde als solcher, aber auch einzelner Mitarbeitender fördert.
Das setzt die sorgfältige Erfüllung von Dokumentations- und Berichtspflichten voraus. Für die Reaktion auf strukturellen und institutionellen Rassismus ist es besonders wichtig, die Datenlage auszubauen.

3.2.1. Funktionen

Eine nachhaltige und andauernde Auswahl und Umsetzung effektiver Maßnahmen gegen Rassismus kann nur gelingen, wenn die **Behördenstrukturen und -abläufe analysiert und evaluiert** werden. Ein stetiges Monitoring ermöglicht, **Stärken und Schwächen im System** aufzudecken. Die Analyse und Evaluation vor Ort sollten dabei nicht nur **intern,** sondern im Rahmen der Möglichkeiten auch durch **externe Stellen** erfolgen oder unterstützt werden. Hierbei kann auf **Expertenwissen aus der Zivilgesellschaft** ebenso zurückgegriffen werden wie auf etablierte Strategien und Maßnahmen für die **Privatwirtschaft.** Dabei ist zu beachten, dass jede Behörde **spezifische Bedarfslagen und Handlungsnotwendigkeiten** hat. Nur deren Berücksichtigung gewährleistet, dass eine größtmögliche Optimierung stattfindet. Es bedarf dazu einer **Analyse der Behörde selbst** als auch der einzelnen Mitarbeitenden. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Führungs- und Leitungsebene.[223] Mit Blick auf Rassismus sollte ein besonderes Augenmerk auf eine **sorgfältige Aktenführung** gelegt werden, um eine Dokumentation von Diskriminierungsfällen zu gewährleisten. In einem weiteren Schritt ist es zudem unerlässlich, eine einheitliche **Bestandsaufnahme** mit Datenerhebung über den Ist-Zustand durchzuführen. Zu einem vollumfänglichen Monitoring gehört schließlich eine **Evaluation** der zugrundeliegenden Gesetze; insbesondere des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und, sofern bestehend, der Landesantidiskriminierungsgesetze (LADG).

3.2.2. Beispiele

3.2.2.1. Datenerhebung

Eine Bestandsaufnahme legt die **Grundlage für ein erfolgreiches Monitoring,** indem sie den **Ist-Zustand** dokumentiert. Nur wenn dieser bekannt ist, kann als Reaktion der Handlungsbedarf bestimmt werden.
Dazu sind repräsentative, mit sozialwissenschaftlichen Methoden durchgeführte Erhebungen notwendig.
Um die Entwicklungen von Diskriminierungen darstellen zu können und ein vollumfängliches Bild der Diskriminierungslandschaft zu zeichnen, sollten denselben Personen in bestimmten Abständen dieselben Fragen wiederholt gestellt werden (sog. **Wiederholungsbefragungen).**[224] Jüngst hat beispielsweise unter den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes des Landes Berlin eine freiwillige und anonyme Befragung zum Migrationshintergrund stattgefunden.[225]

[223] Siehe Kapitel 2.

[224] *Anne-Luise Baumann u.a.,* Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2018), S. 9.

[225] Die Befragung ergab, dass insgesamt 21,7 % der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung in Berlin einen Migrationshintergrund haben. Im Vergleich dazu beträgt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Berliner Bevölkerung 39,4 %. An der Befragung haben ca. 22 % der Mitarbeitenden teilgenommen; ***https://www.berlin.de/lb/intmig/themen/partizipation-in-der-migrationsgesellschaft/erhebung***.

Das Projekt wurde von den Senatsverwaltungen für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung sowie für Finanzen in Berlin auf Grundlage des Berliner Partizipationsgesetzes[226] durchgeführt. Ausgewertet wurden die erhobenen Daten durch das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Das Beispiel zeigt, dass sich eine externe wissenschaftliche Begleitung anbietet, die im Bereich der Evaluation und
des Monitorings eine gängige Praxis darstellt.[227] Der Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa)[228] leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Für institutionsinterne Befragungen kann auf Frageformulierungen aus der sozialwissenschaftlichen Surveyforschung zurückgegriffen werden, sodass Ressourcen gespart werden.[229]

3.2.2.2. Analyse

Die Analyse **knüpft an die Datenerhebung als Bestandsaufnahme an,** wertet sie aus und analysiert sie. Dadurch werden Diskriminierungsstrukturen und Handlungsoptionen sichtbar. Auch hier wird häufig Beratungsbedarf bestehen, der von **behördenexternen Stellen** genutzt werden kann. Hilfreich erscheint die Einrichtung von **Beratungs- und Beteiligungsgremien,** die beispielsweise auch durch Landesintegrationsgesetze eingeführt wurden. In Baden-Württemberg wurde dazu ein Landesbeirat für Integration geschaffen, der sich aus 13 Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Wohlfahrtsverbänden, Verwaltung und Gesellschaft zusammensetzt und somit die Expertise unterschiedlicher Bereiche bündelt. Die Gremien können neben einer Beratungsfunktion zugleich auch als **Interessenvertretung** agieren. Indem Prozesse kritisch begleitet werden, führt dies zu einer impliziten Kontrolle und einer erhöhten Legitimation.[230]

3.2.2.3. Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen

Auf Grundlage der Analyse werden **behördenspezifische Maßnahmen entwickelt und durchgeführt.** Eine Konsequenz kann eine vollumfängliche Umsetzung der in dieser Toolbox genannten Maßnahmen sein, wobei die zu ergreifenden Handlungen vom spezifischen Behördentyp und dem Umsetzungsstand in der Behörde abhängig sind. Neben **rassismuskritischen Fortbildungen auf individueller Ebene**[231] und der Einführung von **Supervision** auf allen Ebenen der Behörde, ermöglicht ein Monitoring in einem weiteren, nachgelagerten Schritt, **institutionelle Routinen kritisch zu beleuchten** sowie **Handlungsspielräume und behördliche Entscheidungen zu überprüfen.** Damit dies gelingt, ist ein **Selbstverständnis als selbstreflexiv lernende Institution** unerlässlich.[232] Es braucht dabei eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Maßnahmen.

---

[226] Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz – PartMigG).

[227] Siehe dazu beispielhaft: *Andreas Ette u.a.,* Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung: Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, BiB Working Paper 1/2016.

[228] ***https://www.rassismusmonitor.de***.

[229] *Anne-Luise Baumann u.a.,* Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2018), S. 116.

[230] *Pia Schupp/Charlotte Wohlfarth,* Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann, SVR-Studie 2022-3, S. 29 f.

[231] Siehe Kapitel 2.2.

[232] *Alexandra Graevskaia u.a.,* Institutioneller Rassismus in Behörden – Rassistische Wissensbestände in Polizei, Gesundheitsversorgung und Arbeitsverwaltung, IAQ Report 2022, S. 14.

3.2.2.4. Evaluation

In der Evaluation werden die Ergebnisse, die durch Maßnahmen gegen Rassismus erzielt wurden, **ausgewertet, diskutiert und bewertet.** Dieser Schritt sollte primär **behördenintern** erfolgen, wenngleich **Beratung von außen** hinzugezogen werden kann. Die Beteiligung von Betroffenen ist anzuregen. Auch hier kann die Einrichtung eines **Beratungs- und Beteiligungsgremiums** sinnvoll sein. Auf die Evaluation folgen **Anpassungen und Verbesserungen.** An dieser Stelle darf das Monitoring gleichwohl nicht enden, sondern der Prozess muss stetig von vorne beginnen, so dass ein Handlungsstufenkreislauf entsteht.

3.2.2.5. Dokumentations- und Berichtspflichten

Ein elementarer Bestandteil eines effektiven Monitorings ist eine Dokumentations- und Berichtspflicht. Die Dokumentationspflicht bezieht sich dabei insbesondere auf die **behördeninterne Dokumentation** und umfasst die **Aktenführung** ebenso wie die **Dokumentation von Diskriminierungsfällen,** die den Beschwerdestellen gemeldet werden. Die Berichtspflicht umfasst hingegen einen **Bericht über die Erfüllung von Maßnahmen gegen Rassismus.** Dieser kann intern an die Rechts- und/oder Fachaufsicht erfolgen. Ebenso ist die Einbindung einer **behördenexternen Stelle** denkbar, die den Prozess überprüft.

Ein wichtiger Teil der **Dokumentationspflicht** ist eine ordnungsgemäße und sorgfältig Aktenführung. Diese stellt sicher, dass mögliche Diskriminierungsfälle dokumentiert werden, was die spätere behördeninterne oder -externe Kontrolle erleichtert. Obwohl die Verwaltung zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung **verpflichtet** ist, bestehen kaum verbindliche oder gar schriftlich festgehaltene Regelungen zum Gebot der Aktenmäßigkeit.[233] Die Pflicht wird juristisch aus dem Rechtsstaatsprinzip[234] und der Rechtsschutzgarantie[235] abgeleitet. Behörden müssen den wesentlichen Geschehensablauf dokumentieren. Eine ordnungsgemäße Aktenführung sichert die gebotene **Transparenz** und liefert die **Grundlage für eine behördliche Entscheidung.**[236] Eine besondere Verantwortung obliegt hier den **Führungskräften,** die dafür Sorge zu tragen haben, dass die Akten, unabhängig davon, ob papierbasiert oder elektronisch, sorgfältig geführt werden.[237] Auch der nachgelagerten **gerichtlichen Kontrolle** kommt hierbei ein nicht zu unterschätzender Effekt zu. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine hohe gerichtliche Kontrolldichte Auswirkungen auf die Qualität der Aktenführung hat. Es kommt zu einer **Wechselwirkung** und eine strenge gerichtliche Kontrolle führt zu einer besseren Aktenführung in den Behörden. Dies zeigt ein Beispiel aus dem Umweltrecht, wo die Aufwertung der Verfahrenskontrolle dazu geführt hat, dass das Verwaltungsverfahren akribisch durchgeführt wird.[238]

Die Dokumentationspflicht umfasst zudem die **Falldokumentation im Rahmen von Beschwerdemechanismen,** etwa behördeneigener Beschwerdestellen.

---

[233] *Holger Weidemann,* Die Pflicht der öffentlichen Verwaltung zur Aktenführung, Deutsche Verwaltungspraxis 2023, 182 (182).

[234] Art. 20 Abs. 3 GG.

[235] Art. 19 Abs. 4 GG.

[236] Dazu mit Blick auf die Bundesverwaltung: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages,* Grundsätze der Aktenführung in der Bundesverwaltung, WD 3 – 3000 – 108/23.

[237] *Irmgard Mummenthey,* Anforderungen an die ordnungsgemäße Aktenführung. Eine Handreichung des Staatsarchivs der freien und Hansestadt Hamburg für die Führungskräfte in der Verwaltung, Archivar 2013, 169 (169 f.).

[238] Vgl. § 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG); *Klaus Ferdinand Gärditz,* Das Steuerungspotenzial der Rechtsprechung, in: Wolfgang Kahl/Ute Mager, Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis (Nomos, 2019), S. 230.

Sie dient der Dokumentation von Diskriminierungs- und Beratungsfällen, die bei den verantwortlichen Stellen eingehen und bearbeitet werden. Eine **einheitliche Dokumentation** stellt einen wichtigen Bestandteil der Antidiskriminierungsberatungsprozesse dar. Sie gewährleistet, dass Diskriminierungsfälle einfacher und schneller erkannt werden, weil ein Abweichen von der Regel leichter auffällt. Zudem wird durch die Einheitlichkeit gewährleistet, dass vergleichbare Diskriminierungsfälle als solche erkannt und behandelt werden können. Hierzu existieren bereits Handreichungen und Kategoriensysteme, auf die zurückgegriffen werden kann.[239] Durch eine Reform des AGG könnte eine verbindliche Dokumentationspflicht eingeführt werden.

Eine umfassende **Berichtspflicht** von Behörden über die Erfüllung von Maßnahmen gegen Rassismus existiert bislang nicht. Das Berliner Landesintegrationsgesetz sticht durch spezifische und kleinteilige Berichtsvorgaben hervor und wird deshalb von einigen als Vorbild herangezogen.[240] Demnach haben die öffentlichen Stellen der oder dem Beauftragten des Senats von Berlin für Partizipation, Integration und Migration alle drei Jahre über den Stand der Umsetzung der ergriffenen Integrationsmaßnahmen und der Senat dem Abgeordnetenhaus mindestens alle drei Jahre über die Umsetzung der Ziele des Gesetzes zu berichten.[241] Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise statistische Angaben über die Anzahl an Bewerbenden mit Migrationsgeschichte, die Ergebnisse der Mitarbeitendenbefragung zur Situation der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die Analyse der Beschäftigtenstruktur sowie die Pläne zur Förderung der Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund und deren Fortschreibungen oder Anpassungen zu übermitteln sind. Auch hier ist es denkbar, bei einer Reform des AGG eine verbindliche Berichtspflicht von öffentlichen Stellen mit Blick auf die geschützten Diskriminierungskategorien zu schaffen.

Mit Blick auf Rechenschaftspflichten des öffentlichen Sektors lohnt zudem ein Blick nach Großbritannien. Dort unterliegen öffentliche Einrichtungen **public sector duties** und müssen rechenschaftspflichtig Gleichbehandlung herstellen, die gerichtlich durchgesetzt werden kann.[242] Die Gleichstellungspflicht verlangt von bestimmten öffentlichen Behörden und anderen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, dass sie bei der Ausübung ihrer Aufgaben bestimmte Gleichstellungsaspekte beachten. Dies bedeutet konkret, dass Behörden und Einrichtungen berücksichtigen, wie sich ihre Tätigkeiten, sei es in Form von internen Leitbildern oder angebotenen Dienstleistungen, auf Menschen auswirken, die geschützten Kategorien zuzuordnen sind. Die Pflicht hilft den Entscheidungsträgern zu verstehen, wie sich ihre Aktivitäten auf verschiedene Menschen auswirken und unterstützt dadurch eine gute Entscheidungsfindung. Darüber ist

[239] Siehe dazu exemplarisch: Antidiskriminierungsverband Deutschland e.V., Die advd-Falldokumentation: Handreichung und Kategoriensystem (2024); Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Beispielvorlage: Dokumentation einer Beschwerde nach § 13 AGG, *https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/Bsp_Vorlage_Dokumentation_einer_Beschwerde.pdf?__blob=publicationFile&v=2*.

[240] Siehe Abschnitt 5 des Gesetzes zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz – PartMigG).

[241] § 21 Abs. 1 und 2 PartMigG.

[242] Siehe dazu im Detail: *https://www.gov.uk/government/publications/public-sector-equality-duty-guidance-for-public-authorities/public-sector-equality-duty-guidance-for-public-authorities*.

jedes Jahr Bericht zu erstatten; alle vier Jahre müssen die Gleichstellungsziele veröffentlicht werden. Öffentliche Einrichtungen müssen beispielsweise die tatsächlichen **Auswirkungen ihrer Tätigkeiten überwachen,** indem sie die schulischen Leistungen verschiedener Schulgruppen überwachen und feststellen sowie Maßnahmen ergreifen, wenn einige Schülerinnen oder Schüler, die einer geschützten Kategorie unterfallen, mehr Unterstützung benötigen als andere. Bei einer Umsetzung eines ähnlichen Mechanismus in Deutschland ist eine Ausgestaltung als Soll-Vorschrift denkbar, auch wenn die Justiziabilität präventiv disziplinierend wirken kann.[243] Durch eine Ausgestaltung als Soll-Vorschrift würde den Behörden nur ein nur begrenzter Ermessensspielraum verbleiben, der nachgelagert auch nur eingeschränkt von den Gerichten überprüft werden kann. Allerdings führt bereits der Umstand, dass eine gerichtliche Überprüfung stattfinden kann, zu einer besseren Entscheidungsfindung in den Behörden.

3.2.2.6. Evaluation von Gesetzen und Rechtsprechung

Teil eines vollumfänglichen Monitorings sollte die Evaluation von Gesetzen sein, die vor Diskriminierungen schützen sollen. Dabei ist eine **rechtswissenschaftliche als auch rechtstatsächliche Untersuchung** vorzunehmen. Somit kann die Evaluation des Gesetzes die rechtliche Entwicklung des Gesetzes als auch seine praktische Wirksamkeit darstellen. Das Ergebnis richtet sich sodann an den Gesetzgeber und die Rechtsdurchsetzung. Für das AGG wurde 2016 auf Initiative der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Evaluation erstellt.[244] Es handelt sich dabei gleichwohl nicht um eine vorgeschriebene Gesetzesevaluation nach § 44 Abs. 7 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Die Einführung einer solchen ist rechtlich jedoch denkbar. Die Regelung einer Gesetzesevaluation ist allerdings durchaus komplex; insbesondere ist die Zielerreichungsanalyse bei vielfältigen Diskriminierungssituationen schwierig. Wichtig wäre, dass die wissenschaftliche **Unabhängigkeit und Ausgewogenheit** solcher Evaluationen sichergestellt ist. Das Statistische Bundesamt stellt regelmäßig eine **„Statistik der Rechtspflege“** zusammen. Diese enthält bislang keine Sachkategorie „Diskriminierungsfälle“. Die Einführung einer solchen würde eine Evaluation von Gerichts- und Rechtsprechungsdaten mit Diskriminierungsbezug ermöglichen und zu einem vollumfänglichen Monitoring beitragen, indem nachvollzogen werden kann, wie häufig das Recht auf Gleichbehandlung in Fällen mit Bezug zu Behörden geltend gemacht wird.[245] Denkbar ist eine Ausgestaltung derart, dass nur solche Fälle erfasst werden, in denen es schwerpunktmäßig um Diskriminierung geht und ein Verstoß gegen Vorschriften aus dem AGG, LADG oder gegen weitere Diskriminierungsverbote geltend gemacht werden. Zielführender erscheint es jedoch, unter einer solchen Kategorie sämtliche Fälle zu erfassen, die Diskriminierungsaspekte aufweisen. Dadurch würde eine umfassende Erfassung gewährleistet. Es besteht gleichwohl die Gefahr, dass durch die Aufnahme von Fällen, in denen Diskriminierung nur am Rande eine Rolle spielt, die Statistik verfälscht wird und einige Fälle in mehreren Sachkategorien auftauchen.

[243] *Klaus Ferdinand Gärditz,* Das Steuerungspotenzial der Rechtsprechung, in: Wolfgang Kahl/Ute Mager, Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis (Nomos, 2019), S. 230.

[244] *Sabine Berghahn u.a.,* Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016), abrufbar unter ***https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=12***.

[245] Siehe dazu auch die Forderung von *Anne-Luise Baumann u.a.,* Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2018), S. 117.

Zudem erscheint es schwierig zu gewährleisten, dass hier tatsächlich alle Fälle erfasst werden. Dies gilt besonders, wenn eine Diskriminierung nicht vom Gericht als solche erkannt und benannt wurde.

3.2.2.7. Mobile Beratung

Um sich mit Problemen innerhalb von Strukturen und Prozessen auseinanderzusetzen, kann es für Behörden hilfreich sein, eine mobile Beratung[246] heranzuziehen. Diese **berät Kommunen, Institutionen und Organisationen** und bietet **interne Weiterbildung, Fachaustausch und kollegiale Fallberatung** an. Sie unterstützt die Verwaltung dabei, wirksame Maßnahmen gegen Rassismus aufzubauen und zu entwickeln. Die damit einhergehenden Kosten und der Zeitaufwand lassen sich durch den gezielten Einsatz einschränken.

3. 2.3. Vor- und Nachteile

3. 2.3.1. Datenerhebung

Eine Datenerhebung bringt den Vorteil, dass die Behörde eine **Dokumentation ihres Ist-Zustands** erhält. Diese kann breiter angelegt sein und über den Themenbereich Rassismus hinausgehen. Es bietet sich an, auch auf andere Formen von Diskriminierung einzugehen und damit ein Gesamtbild zu zeichnen. Ein solches Vorgehen ist insbesondere deswegen wünschenswert, da nur so **Mehrfachdiskriminierungen** und **Intersektionalität** abgebildet werden können. Die Datenerhebung geht gleichwohl mit intensiven personellen und finanziellen Mitteln einher. Dieser Aufwand ist ein Nachteil, zumal wenn in Zeiten des demografischen Wandels die Personalakquise schwerer wird und die Zeiten üppiger Steuereinnahmen vorbei sind. Abhilfe können insofern **bestehende Datensätze** liefern, auf die von der Behörde zurückgegriffen werden kann. Auch die **Digitalisierung** bietet neue Chancen der Effizienzsteigerung.

3. 2.3.2. Analyse, Maßnahmen und Evaluation

Ebenso wie die Dokumentation des Status quo bedürfen auch die Analyse, die Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen und die anschließende Evaluation **personeller und finanzieller Mittel.** Dieser Nachteil verstärkt sich, wenn auf behördenexterne Expertinnen und Experten zurückgegriffen wird. Die Einführung von divers besetzten Beiräten kann bei der Entwicklung möglichst effektiver Maßnahmen helfen, wenn Betroffene in den Prozess eingebunden werden und die Beitragsmitglieder über eine Expertise im Bereich der Analyse und Evaluation verfügen. Dies verspricht eine vielschichtige Entwicklung von Maßnahmen, die mögliche Leerstellen frühzeitig vorbeugt. Je effektiver die Maßnahmen sind, desto schneller führen sie zum Erfolg. Darüber hinaus werden wirkungsvolle Maßnahmen prospektiv zu weniger Diskriminierungsfällen in der Behörde führen, das Behördenklima verbessern und somit die Kosten für repressive Maßnahmen senken. In vielen Behörden bestehen bereits etablierte Monitoringstrukturen, die mit Blick auf Rassismus ausgebaut werden können. Eine Supervision kann beispielsweise Teil der Aufgabe einer Führungs- oder Leitungsperson sein.

[246] Siehe dazu: *https://bundesverband-mobile-beratung.de/bundesverband/#Angebot*.

3. 2.3.3. Dokumentations- und Berichtspflichten

Dokumentations- und Berichtsvorgaben **bestehen in einem gewissen Umfang bei einer Vielzahl von Behörden bereits.** Diese sind so auszugestalten, dass Diskriminierungsfälle angemessen festgehalten werden. Eine solche umfassende Dokumentation geht zwangsläufig mit **personellen Ressourcen** einher. Es ist dabei insbesondere Aufgabe der Führungskräfte sicherzustellen, durch geeignete Strukturen dabei zu helfen, dass dem Gebot der Aktenführung Rechnung getragen wird. Handreichungen für Führungskräfte zum Umgang mit Diskriminierungsfällen erscheinen hier sinnvoll.[247] Die Anforderungen an Dokumentations- und Berichtspflichten dürfen nicht dazu führen, dass die damit betrauten Personen nur noch oder vorrangig damit beschäftigt sind. Kosten und Nutzen müssen hier die Balance halten. Die Einführung einer **Rechenschaftspflicht** als rechtliche Verpflichtung hat den Vorteil, dass sie bei Nichteinhaltung gerichtlich durchgesetzt werden kann und der **Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle** eine präventive Wirkung zugesagt wird. Dies geht in der Regel mit einem größeren Umsetzungserfolg einher.

3.3. Fazit zu den strukturellen Anpassungen

Es bedarf struktureller Anpassungen, um Rassismus in Behörden effektiv und langfristig vorzubeugen und eliminieren zu können. Hierzu ist zunächst festzustellen, welche Handlungsfelder und -ebenen einer Veränderung bedürfen. Hier setzt **Monitoring** an, indem **Behördenstrukturen und -abläufe analysiert und evaluiert** und dadurch Stärken und Schwächen im System offenbart werden. Eine wichtige Rolle bei der Untersuchung des Systems spielen **Dokumentations- und Berichtspflichten,** insbesondere eine ordentliche Aktenführung. Auch eine **Evaluation von Gesetzen und Rechtsprechung** ist hilfreich, um Defizite aufzudecken. An den Schwachstellen können und müssen sodann entsprechende **Reformen und Maßnahmen** ansetzen. Diese können durch eine vollumfängliche **Umsetzung der in dieser Toolbox genannten Handlungsmöglichkeiten** erfolgen, die an den spezifischen Behördentyp anzupassen sind. Als vorgelagerten, notwendigen Schritt setzt Monitoring jedoch eine **Bestandsaufnahme** des Status quo voraus. Die **Datenlage muss hier mit Blick auf Behörden ausgebaut werden** und es erscheint sinnvoll, eine **externe wissenschaftliche Begleitung** hinzuzuziehen. Die anschließende Etablierung eines Handlungsstufenkreislaufs schafft eine stetige Überprüfung, die, sofern einmal geschaffen, idealerweise zum Selbstläufer wird. Einen derartigen Monitoringprozess etabliert beispielsweise das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG), indem es die öffentlichen Stellen verpflichtet, bei der Untersuchung ihrer Aufbau- und Ablauforga-

[247] Siehe hierzu exemplarisch eine allgemeine Handreichung zur ordnungsgemäßen Aktenführung: *Irmgard Mummenthey,* Anforderungen an die ordnungsgemäße Aktenführung. Eine Handreichung des Staatsarchivs der freien und Hansestadt Hamburg für die Führungskräfte in der Verwaltung, Archivar 2013, 169.

nisation sowie ihrer Geschäftsprozesse auch strukturelle Diskriminierungsgefährdungen miteinzubeziehen und geeignete Gegenmaßnahmen zur Erreichung der Ziele des Gesetzes zu ergreifen. Die Zukunft wird zeigen, ob **Beratungspflichten** gemeinsam mit anderen Maßnahmen wie dem **verpflichtenden Erwerb von Diversity-Kompetenzen von Vorgesetzten** effektiv sind. Ein weiteres Beispiel, wenn auch nicht explizit aus dem Bereich Rassismus, ist die Evaluation des landesweiten Aktionsplans „Für Akzeptanz & gleiche Rechte" des Landes Baden-Württemberg.[248] Auch hier zeigt sich, dass Evaluation hilft, bestehende Erfolge und Defizite aufzuzeigen. Für deren Ausbau bzw. Abhilfe müssen gezielte Maßnahmen ergriffen werden. Entscheidend ist, dass die **Erkenntnisse und Empfehlungen ernst genommen und tatsächlich umgesetzt werden.** Monitoring sollte dabei umfassend verstanden werden und neben der Analyse von Daten und Abläufen stets mit einer **inhaltlichen und qualitativen Kontrolle** einhergehen. Das Hinzuziehen einer mobilen Beratung von außen ist denkbar. Im Rahmen dessen spielen nicht nur behördeninterne Abläufe eine Rolle, sondern auch die **Zugangsmöglichkeiten** und die **Art des Außenkontakts der Behörde.** Hierdurch wird das **Verhältnis der Bevölkerung zur Verwaltung** maßgeblich geprägt. Es ist dabei essenziell, dass die Zugangsmöglichkeiten möglichst **barrierearm** sind. Dies kann durch einen **Ausbau der digitalen Verwaltungsleistungen** erleichtert werden, auch weil diese die Unterstützung durch Verbände und Vereine erleichtern, die dank der Online-Leistungen nicht gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern die Behörde aufsuchen müssen. Durch den **Einsatz von künstlicher Intelligenz** in der Verwaltung können Diskriminierungen bei Verwaltungsleistungen verhindert und aufgedeckt werden, wenngleich dabei stets zu beachten ist, dass der Einsatz algorithmischer Systeme selbst Diskriminierungsgefahren birgt. Diesen ist zuvörderst durch die Sicherung der Qualität der Trainingsdatensätze und auch durch Zertifizierungsprogramme zu begegnen. Gesetzliche Vorgaben regeln, an welche Merkmale algorithmische Gruppenbildungen nicht anknüpfen dürfen. Die Nutzung von Stellvertretermerkmalen stellt das Recht vor besondere Herausforderungen.

Die Digitalisierung der Verwaltung kann auch den **Abbau von Sprachbarrieren** fördern. Online-Übersetzungs- und Dolmetschungstools können die Kommunikation mit der Behörde erleichtern und effizienter gestalten. Die Behörde hat insbesondere bei der mündlichen Kommunikation und bei Merkblättern Spielräume, auch andere Sprachen zu nutzen. Die Aktenführung in deutscher Sprache sichert hingegen die Nachprüfbarkeit des Verfahrens.

[248] Näheres dazu *Hannes Schreier u.a.,* Endbericht. Evaluation landesweiter Aktionsplan „Für Akzeptanz & gleiche Rechte" Baden-Württemberg für das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (2022), abrufbar unter ***https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Endbericht_ Evaluation-Aktionsplan-Akzeptanz-gleiche-Rechte_ 2022.pdf***.

4. Ausblick

Das Recht hält bereits heute in den verschiedenen Handlungsfeldern Reaktionsmöglichkeiten der Verwaltung auf Rassismus bereit. Zunächst ist dabei an Schutzvorschriften gegen rassistische Diskriminierungen zu denken, die im Wege der **nachgelagerten Kontrolle** (siehe 1.) durch **Gerichte** (siehe 1.1.) kontrolliert werden. Ergänzend sieht das Recht zudem die Einrichtung von **behördeninternen** (siehe 1.2.) **und -externen Beschwerdemechanismen** (siehe 1.3.) vor. Bei den Möglichkeiten der nachgelagerten Kontrolle durch die Gerichte und durch die verschiedenen Beschwerdemechanismen geht es nicht um ein „Entweder-Oder". Die Instrumente können sich durch ihre jeweiligen Vor- und Nachteile ergänzen und synergetisch und professionell zusammenwirken. Dabei ist der momentan bestehenden Unübersichtlichkeit der zahlreichen Beschwerdestellen und den teilweisen unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen entgegenzuwirken.

Auch mit Blick auf das **Verwaltungspersonal** (siehe 2.) gibt das Recht einen Rahmen vor. Schon das **Einstellungs- und Beförderungsverfahren** (siehe 2.1.) unterliegt rechtlichen Vorgaben, die eine diskriminierungsfreie Personalpolitik sicherstellen sollen. Innerhalb der Vorgaben des Grundgesetzes ist dabei auch Raum für eine Förderung von Vielfalt und Diversität in der Verwaltung. Hierfür bieten sich verschiedenen Instrumente wie beispielsweise anonymisierte Bewerbungsverfahren an. Das in der Behörde vorhandene Personal kann durch **Fortbildungen und Leitbilder** (siehe 2.2.) adressiert werden. Fortbildungen müssen auf den Arbeitsalltag der Behördenmitarbeitenden angepasst sein. Leitbilder sind dann besonders effektiv, wenn sie innerhalb der Behörde entwickelt werden. Sie wirken sowohl nach außen als auch nach innen: Zum einen entfalten sie eine Außenwirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, zum anderen wirken sie auch innerhalb der Behörde unter dem Personal und auf die Arbeitskultur.

Für **strukturelle Anpassungen** (siehe 3.) sieht das Recht im Bereich des **Außenkontakts** (siehe 3.1.) schon heute Instrumente wie die Digitalisierung der Verwaltung vor. Online-Übersetzungs- und Dolmetschungstools können beispielsweise Informationsdefiziten entgegenwirken, indem sie Sprachbarrieren abbauen. Der Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung birgt zwar Diskriminierungsgefahren, denen durch rechtliche Rahmenbedingungen begegnet werden kann. Sie verbieten es, dass Algorithmen an bestimmte verpönte Kriterien anknüpfen und regeln die Anforderungen an Zertifizierungsprozesse. Der Einsatz künstlicher Intelligenz hat aber auch Vorteile gegenüber menschlichem Handeln. Er kann die Effizienz der Entscheidungsfindung steigern und ist dabei unabhängig von menschlichen Vorurteilen. Die Vorteile der Digitalisierung gelten nicht spezifisch für bestimmte Behörden bzw. rassismussensible Themenbereiche, können hier aber gezielt eingesetzt werden. Erste Ansätze im Rahmen eines **Monitorings** (siehe 3.2.) bestehen durch Dokumentations- und Berichtspflichten. Das Potenzial könnte hier jedoch noch besser ausgeschöpft werden. Insbesondere könnten zusätzlich verbindliche Rechenschaftspflichten des öffentlichen Sektors, wie sie in

Großbritannien bereits bestehen, etabliert und vermehrt auf Berichtspflichten zu Diskriminierungskategorien gesetzt werden. Auch sehen einzelne Gesetze bereits eine Evaluierungspflicht vor, deren Einführung auch für Gesetze im Zusammenhang mit Antidiskriminierung denkbar ist. Daneben besteht an vielen Stellen die Möglichkeit der Implementierung und Umsetzung weicherer Maßnahmen, die ergänzend zu den rechtlichen Vorgaben Rassismus in Behörden entgegenwirken können. Ein Beispiel hierfür wäre die Einführung einer Sachkategorie „Diskriminierungsfälle“ in der „Statistik der Rechtspflege“ des Statistischen Bundesamts. Monitoring kann nur gelingen, wenn eine Bestandsaufnahme des Ist-Zustands besteht. Dies setzt wiederum einen Ausbau der Datenlage mit Blick auf Rassismus in Institutionen voraus. Im Monitoringprozess sollte auf behördenexterne Expertise aus den Sozialwissenschaften und Beratungs- und Beteiligungsgremien zurückgegriffen werden.

Viele Maßnahmen sind in Behörden bereits alltägliche Praxis. Durch eine gute Vernetzung und einen **Wissenstransfer** können Best- und Worst-Practice-Erfahrungen zwischen den Behörden ausgetauscht werden. Staatliches Handeln kann dadurch kontinuierlich verbessert werden. Mit der Toolbox steht hierfür ein Instrumentarienkasten bereit, der verschiedene Handlungsfelder identifiziert, rechtliche Rahmenbedingungen aufzeigt und Vor- und Nachteile einzelner Instrumente benennt. Dieser Instrumentenkasten legt den Grundstein für an spezielle Behörden angepasste Handlungsprogramme und die Evaluation einzelner Instrumentarien in der Praxis.

Impressum

Die Toolbox ist im Rahmen der am Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) angesiedelten Studie „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche (kurz: InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“) im Teilprojekt C01 an der Universität Konstanz entstanden.
Das Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) untersucht mit einer breit angelegten Studie seit dem 1. Januar 2022 Rassismus in staatlichen Institutionen. Die Studie wird gefördert vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler analysieren bis 2024 in 23 Einzelprojekten an acht FGZ-Standorten in Deutschland Rassismus in Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und sein Gefährdungspotenzial für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Teilprojekt C01 an der Universität Konstanz untersucht begriffliche Überlappungen und Unterschiede zwischen juristischen, interdisziplinären und öffentlichen Debatten. Außerdem entwickelt es eine Typologie von möglichen Handlungsempfehlungen, wie Staat und Verwaltung auf die diversen Erscheinungsformen eines Rassismus reagieren können (Informationen zur InRa-Studie und den anderen Teilprojekten unter ***https://www.fgz-risc.de/forschung/inra-studie***).

Gefördert durch

Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt

InRa Institutionen & Rassismus

FZAA Forschungszentrum Ausländer- & Asylrecht

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Bundesministerium des Innern und für Heimat

Projektleitung

Prof. Dr. Judith Froese

Prof. Dr. Daniel Thym

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Marie-Louise Reuter

Larissa Schuler

Johannes Siegel

Universität Konstanz

Universitätsstraße 10
78464 Konstanz

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.
Die Informationen in dieser Broschüre stellen keinen Rechtsrat dar und sind insofern unverbindlich.

Fotos und Illustrationen:
Titelfoto: © VladSt – istockphoto.com, Foto Seite 3: © „Grundgesetz 49“ von Dani Karavan, wikipedia, Fotos Seite 71:
Prof. Dr. Judith Froese: © Monika Nonnenmacher, Prof. Dr. Daniel Thym: © Inka Reiter, Universität Konstanz,
Marie-Louise Reuter: © private Quelle, Larissa Schuler: © private Quelle, Johannes Siegel: © private Quelle
Illustrationen: wwa-grafikdesign@uni.kn, uni.kn

Layout und Satz wwa-grafikdesign@uni.kn · www.uni.kn/wisswerk

Druck: Druckerei Otto, Konstanz
DOI: 10.48787/kops/352-2-4wktg56dhff75

uni.kn · wwa-grafik · Druckerei Otto, Konstanz ·
Titelfoto: © VladSt – istockphoto.com 2/2025