

Abschlussbericht der InRa-Studie
„Institutionen & Rassismus“

Rassismus in deutschen Institutionen und institutioneller Rassismus in Deutschland

Verbundprojektleitung:
Prof. Dr. Gert Pickel

Wissenschaftliche Koordination:
Dr. Anne-Linda Amira Augustin

Rassismus als Gefährdung
des gesellschaftlichen
Zusammenhalts im Kontext
ausgewählter gesellschaftlich-
institutioneller Bereiche



Forschungsinstitut
Gesellschaftlicher
Zusammenhalt

 **InRa**
Institutionen
& Rassismus



Warnung

Dieser Bericht befasst sich mit Rassismus in deutschen Institutionen und zeigt zahlreiche Beispiele aus unserer Forschung auf. Durch die Veranschaulichung mittels Zitaten, Beschreibungen von Vorgängen und Situationen werden rassistische Inhalte reproduziert und wiedergegeben, die verstörend wirken können. Auf diese Textstellen weisen wir mit einer Markierung anhand eines roten Strichs am Textrand hin, wie hier beispielhaft umgesetzt. Rassistische Begriffe werden zusätzlich durchgestrichen. Durch das Durchstreichen bleibt der Begriff mit seinen begriffsgeschichtlichen Implikationen präsent, wird jedoch zugleich abgelehnt. Wir weisen damit darauf hin, dass dieses Wort nicht als Teil der ethisch angebrachten regulären Sprache anzusehen ist.

Dieses Dokument wurde nach bestem Wissen barrierearm gestaltet. Aufgrund seines Umfangs und der Komplexität können nicht alle Anforderungen der BITV 2.0 vollständig erfüllt werden.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Ausgangslage der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“	7
Zentrale Handlungsempfehlungen	10
1 Einleitung	17
1.1 Rassismus in Institutionen	20
1.2 Zugänge zu Behörden und zu rassistisch diskriminierten Gruppen sowie Problemlagen der Studie	29
1.2.1 Bürokratische Hürden beim Eintritt ins Feld	30
1.2.2 Zugangs- und Datenverweigerung	30
1.2.3 Versuche der Einwirkung auf den Forschungsprozess nach Eintritt ins Feld	31
1.2.4 Skepsis aufseiten rassistisch diskriminierter Personen	32
1.3 Behörden, Fragestellungen und Methoden	33
2 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und daraus resultierender Handlungsempfehlungen	43
2.1 Rassismus in deutschen Behörden	43
2.1.1 Rassistische Ungleichbehandlung von Personen im Kontakt mit Behörden	43
2.1.2 Rassismus gegenüber Mitarbeitenden	47
2.1.3 Nachgelagerter Schutz vor rassistischer Diskriminierung	48
2.1.4 Antirassismus- und Diversitätskompetenz	52
2.1.5 Bewerbungen und Einstellungsverfahren	57
2.1.6 Sprachbarrieren als Diskriminierungsrisiko	58
2.2 Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden	59
2.2.1 Vorgaben zu der Nutzung von Handlungsspielräumen	60
2.2.2 Fehlende Transparenz über Entscheidungskriterien und Entscheidungsprozesse	62
2.2.3 <i>Conditional citizenship</i> : Die wechselseitige Verschränkung von Behördenentscheidungen und daraus unter Umständen resultierende Ausschlüsse	63
2.2.4 Arbeitsbedingungen, Arbeitsprozesse und Zuteilung zeitlicher Ressourcen in der Fallbearbeitung und ihre Auswirkungen auf die Benachteiligung rassifizierter Personen	65
2.3 Polizei-, Ordnungs- und Justizbehörden	66
2.3.1 Überlastungsgefühle und fehlende Reflexion	66
2.3.2 Standardisierung und Kategorisierung	67
2.3.3 Politische Einstellungen in Polizei- und Ordnungsbehörden	68
2.3.4 Kollegiale Beziehungen und Arbeitsalltag	69
2.3.5 Beobachten, kontrollieren und überwachen: Racial Profiling	70
2.4 Zukünftige Forschungsbedarfe	71

3	Einzeldarstellungen der Teilprojekte	75
3.1	Wissens- und Diskursproduktion und tatsächliches Verhalten	75
3.1.1	Transnationale Zirkulationen von Rassismusvorstellungen	75
3.1.2	Rassistische Wissensbestände im institutionellen Diskurs und Handeln des Ausländeramtes/ Landesamtes für Einwanderung Berlin zwischen 1980 und 2023	83
3.1.3	Gemeinschaften unter Verdacht – Haben proaktive Sicherheitspolitik und Extremismus- prävention nicht-intendierte rassistische Nebeneffekte?	90
3.1.4	Rassistisches Verhalten in Institutionen und Wahrnehmungen der Auswirkungen rassistischen Verhaltens	97
3.2	Eine quantitative Beschäftigtenbefragung in Bundesbehörden	101
3.2.1	Beschäftigtenbefragung in Behörden des öffentlichen Diensts	101
3.2.2	Ethnische Vorurteile und Diskriminierung: Einstellungen und Erfahrungen von Beschäftigten in Bundesbehörden	106
3.2.3	Ethnisch diskriminierende Einstellungen in Beschäftigten-Netzwerken öffentlicher Institutionen	111
3.2.4	Intergruppenkontakte und ethnische Vorurteile bei Beschäftigten in öffentlichen Institutionen	115
3.2.5	Die Bedeutung politischer Einstellungen für die Berufswahl und den Aufstieg im öffentlichen Dienst	119
3.2.6	Konformitätsdruck, Selbstzensur und Verschleierung diskriminierender Einstellungen im Behördenalltag	122
3.3	Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden auf Landes- und Kommunalebene	125
3.3.1	Vorurteile und Stereotypisierungen in den Jobcentern? Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	125
3.3.2	Antimuslimischer Rassismus, anti-Schwarzer Rassismus und Antiziganismus im institutionellen Handeln von Behörden	133
3.3.3	Rassifizierende Diskriminierung in der kommunalen Praxis: Zum behördlichen Umgang mit Migrant:innen aus Nicht-EU-Ländern in der Arbeitsvermittlung	139
3.3.4	Rassismus im Fürsorgekomplex: Mechanismen kommunaler Inklusions- und Exklusions- praktiken gegenüber Rom:nja aus EU-Mitgliedstaaten und der Ukraine	145
3.3.5	Inklusive Verwaltung am Beispiel des Jugendamts	151
3.3.6	Gesundheitsämter gegen Rassismus: Gesundheitsschutz als Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt	159
3.4	Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden auf Landes- und Kommunalebene	165
3.4.1	Praxen und Erfahrungen polizeilicher Kontrollen in Berlin	166
3.4.2	Bürokratische Praktiken und Differenzmarkierung: eine Organisationsethnografie in Landes- und kommunalen Behörden	172
3.4.3	Soziale Dynamiken und Konflikte in der Justiz	181
3.5	Auseinandersetzung mit Rassismus und Präventionsmaßnahmen	187
3.5.1	Innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus	187
3.5.2	Rassismusbekämpfung und -prävention in Behörden und Sportverbänden – Internationaler Vergleich von Best und Worst Practices	193

3.6 Rechtliche Einordnung von Rassismus in Behörden und Reaktionsmöglichkeiten	200
3.6.1 Wie beeinflussen struktureller und individueller Rassismus Behördenentscheidungen und wie können Behördenleitungen darauf reagieren?	200
3.6.2 Juristische Begrifflichkeiten von Rassismus in Institutionen und Typologie von Handlungsempfehlungen	206
 Literatur	 212
Glossar	236
Anhang 1	242
Anhang 2	243
Impressum	244

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz	DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin	DFB	Deutscher Fußball-Bund e.V.
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz	DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
AsylG	Asylgesetz	DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit	dsj	Deutsche Sportjugend im DOSB e.V.
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben	EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	ERRC	European Roma Rights Center
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	EU	Europäische Union
BIPoC	Black, Indigenous and People of Color	FGZ	Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt
BKA	Bundeskriminalamt	FoDiRa	Forschungsverband Diskriminierung und Rassismus
BLM	Black Lives Matter	FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	GG	Grundgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend	HinSchG	Hinweisgeberschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat	HKE	Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus
BNPD	Bayerisches Netzwerk für Prävention und Deradikalisierung gegen Salafismus	ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
BPE	Brennpunkt- und Präsenzeinheit	IDA e.V.	Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusbearbeitung e.V.
BPOL	Bundespolizei	IEDE	Indikator ethnisch diskriminierender Einstellungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	IJAB	Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V.
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination		
DDR	Deutsche Demokratische Republik		

ISD	Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland	PartMigG	Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz)
ISKS	Ihr seid keine Sicherheit	PLEDIS	Premier League Equality, Diversity and Inclusion Standard
kbO	kriminallitätsbelastete Orte	PoC	People of Color
KI	Künstliche Intelligenz	PRAP	Police Race Action Plan
KIP NI	Kompetenzstelle Islamismusprävention Niedersachsen	RAA	Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie e. V.
KODEX	Kompetenzzentrum für Deradikalisierung und Extremismusprävention im Land Bremen	RADAR-iTE	Regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos
konex	Kompetenzzentrum gegen Extremismus in Baden-Württemberg	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Nationales Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt/ Niederlande)
KOP	Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt	SächsBG	Sächsisches Beamtenengesetz
LA BER	Landesarchiv Berlin	Senat HH	Senat Hamburg
LADG	Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz	SenJustVA	Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung
LBG LSA	Landesbeamtenengesetz des Landes Sachsen-Anhalt	SGB	Sozialgesetzbuch
L-DZ	Landes-Demokratiezentrum Niedersachsen	SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
LEA	Landesamt für Einwanderung Berlin	SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
MFFKI	Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz	TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
MIA	Melde- und Informationsstelle Antiziganismus	VAB	Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
NaDiRa	Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor		
NFL	National Football League (Vereinigte Staaten)		
NYPD	New York Police Department		
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst		

Ausgangslage der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“

Rassistische Diskriminierung verstößt gegen das Grundgesetz (GG), gegen das Völkerrecht und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh). In Deutschland werden verschiedene Formen der Diskriminierung zusätzlich zur Bindung an völkerrechtliche Verträge durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)¹ geregelt. Theoretisch sollte in der plural angelegten liberalen Demokratie in Deutschland rassistische Diskriminierung verboten sein. So sollten gerade staatliche Institutionen auf dem Boden des GG stehen und rassistische Diskriminierung sanktionieren. Sowohl Umfragen als auch persönliche Gespräche mit Mitgliedern rassifizierter² Gruppen ergeben jedoch ein anderes Bild. Der 2023 veröffentlichte Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu den Erfahrungen von Menschen afrikanischer Abstammung in der Europäischen Union (EU) stellte fest, dass Deutschland die höchste rassistische Diskriminierungsrate unter den dreizehn teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU im Verlauf der vergangenen fünf Jahre aufwies. So gaben in diesem Bericht 54% der in Deutschland lebenden Schwarzen³ Menschen bei der Befragung im Jahr 2022 an, in den zurückliegenden fünf Jahren rassistische Belästigungen, Beleidigungen und Übergriffe erfahren zu haben (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2023, S. 58). Vergleichbare Ergebnisse lieferte eine 2017 veröffentlichte Studie zu Muslim:innen in der EU (FRA, 2017, S. 29) sowie die Studie Diskriminierungserfahrungen in Deutschland (Beigang et al., 2017). Nicht selten werden dabei auch öffentliche Institutionen und Behörden als Ort von Diskriminierung angegeben.

Darüber, wie verbreitet Rassismus in Institutionen, in Behörden und öffentlicher Verwaltung ist und welche Gegenmaßnahmen dort bereits unternommen werden, ist in Deutschland bislang nicht viel bekannt. Eine systematische empirische Aufarbeitung von Rassismus in verschiedenen Behörden und Institutionen fehlt bisher, auch wenn vereinzelte Studien zu Rassismus etwa in Schulen oder der Polizei vorliegen. Dies hat nicht zuletzt mit der nationalsozialistischen Vergangenheit zu tun bzw. damit, dass ein Sprechen über das Vorkommen von Rassismus in der Bundesrepublik (oder auch in der Deutschen Demokratischen Republik – DDR) ein Eingeständnis über das Fortwirken nationalsozialistischer Denkmuster bzw. über Kontinuitäten vorausgesetzt hätte. Anders gesagt: Rassismus (und Antisemitismus) wurde als etwas verstanden, was den Kern der nationalsozialistischen Ideologie ausgemacht hatte. Da das Selbstbild der Bundesrepublik (und auch der DDR) von der Vorstellung geprägt war, mit dem Nationalsozialismus gebrochen zu haben, konnte es folglich im postnationalsozialistischen Deutschland keinen Rassismus geben. Entsprechend wurden Begriffe wie Ausländer- oder Fremdenfeindlichkeit etabliert, wenn es darum ging, rassistische Diskriminierung zu benennen. Auf diese Weise wurde allerdings ein Reden über Rassismus aus der Öffentlichkeit verbannt. Gleichwohl gab es stets – verstärkt seit Anfang der 1990er Jahre – migrantische und aktivistische Gruppen wie auch Wissenschaftler:innen, die Rassismus problematisierten und sich für die Etablierung von Forschung zu Rassismus und einer kritischen Rassismusforschung stark machten.

¹ Die Diskriminierungsmerkmale nach dem AGG umfassen 1) ethnische Herkunft und rassistische Gründe, 2) Geschlecht, 3) Religion und Weltanschauung, 4) Behinderung, 5) Alter und 6) sexuelle Identität.

² Wir nutzen in diesem Bericht verschiedene Begrifflichkeiten für Personen, die rassistisch diskriminiert werden:

- „Rassistisch diskriminierte Personen“ sind Menschen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder angenommenen Herkunft, „Hautfarbe“, Religion oder Kultur benachteiligt, ausgegrenzt oder ungleich behandelt werden.
- „Rassifizierte Personen bzw. Gruppen“ nutzen wir für Menschen, denen aufgrund äußerer Merkmale wie „Hautfarbe“, Herkunft, Religion oder Kultur gesellschaftlich eine bestimmte „Rasse“ zugeschrieben wird, obwohl es keine biologischen „Rassen“ gibt.
- „Migrantisierte Personen“ sind Menschen, die aufgrund von tatsächlichen oder vermeintlichen Migrationserfahrungen als „anders“ oder „fremd“ wahrgenommen und dadurch sozial kategorisiert oder ausgegrenzt werden.
- „Migrantisch gelesen“ sind Menschen, die als „nicht deutsch“ markiert werden und denen anhand verschiedener Deutungsweisen ein Migrationshintergrund bzw. eine andere soziale und kulturelle Herkunft zugeschrieben wird.
- „Muslimisch gelesen“ sind Menschen, die unabhängig von ihrer (tatsächlichen) Herkunft oder Zugehörigkeit aufgrund phänotypischer Merkmale oder symbolischer Kleidung als muslimisch wahrgenommen werden.
- „Migrationshintergrund“ nutzen wir im statistischen Sinne für Personen, die selbst oder mindestens ein Elternteil ohne deutsche Staatsangehörigkeit geboren wurde (Statistischen Bundesamt, o. D.).
- „Migrant:in“ „ist ein Oberbegriff für Zugewanderte und Abgewanderte und bezieht sich auf Personen, die von einem Land in ein anderes Land ziehen“ (Bundeszentrale für politische Bildung, 2024).

³ Schwarz und Schwarzsein sind in der Rassismusforschung gesellschaftspolitische Machtpositionen und nicht an äußerliche Körpermerkmale gebunden. Schwarz wird daher großgeschrieben.

Das heißt, gerade migrantisches Wissen über Rassismus existierte früh, wurde aber lange ignoriert und nicht unter Rassismus adressiert. Dass wir heute zu Rassismus in deutschen Institutionen forschen können, haben wir diesen Vorleistungen zu verdanken.

Unter diesen Vorzeichen erhielten wir, eine Gruppe von Forscher:innen aus dem Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ), im Jahr 2021 die Zusage, in einer breit angelegten wissenschaftlichen Verbundstudie unter dem Antragstitel „Rassismus als Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Kontext ausgewählter gesellschaftlich-institutioneller Bereiche“ – kurz: InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ – Rassismus in staatlichen Institutionen zu erforschen. Dieses Projekt wurde durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)⁴ aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gefördert. Die vorliegende Studie ist eines der zentralen Vorhaben des im Dezember 2020 von der damaligen Bundesregierung beschlossenen Maßnahmenkatalogs des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. Durch diesen Maßnahmenkatalog wurden erstmalig die Bedürfnisse von rassistisch diskriminierten Personen⁵ auf höchster Ebene ernst genommen und Rassismus als Begriff von staatlicher Seite aufgenommen. Neben der Etablierung eines stärkeren Bewusstseins für Rassismus als gesamtgesellschaftliches Problem und offen zu diskutierendes

Thema haben die Verfasser:innen des Maßnahmenkatalogs Desiderate sowohl im Bereich der Forschung zu Rassismus, im Umgang mit Rassismus als auch in der Rassismusprävention hervorgehoben. Vor allem wurde die toxische Wirkung von Rassismus für eine demokratisch verfasste Ordnung deutlich. Rassismus lässt Vertrauen in die politischen Institutionen erodieren, bestärkt Polarisierungsprozesse in der Gesellschaft und untergräbt den demokratischen gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Auf dieser Basis erforschten von Anfang 2022 bis Ende 2024 in der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ Wissenschaftler:innen aus verschiedenen Fachbereichen in 23 Einzelprojekten an zehn verschiedenen Forschungseinrichtungen in Deutschland Rassismus in unterschiedlichen staatlichen Institutionen und Behörden. Dies inkludiert die Erfassung rassistischer Wissensbestände⁶ in Institutionen, deren Tradierung und wie sich diese im Handeln von Behörden niederschlagen können. Neben der Identifikation der Wissensbestände haben die Verbundprojekte auch die Erfassung des Umgangs mit rassistischer Diskriminierung in Behörden sowie den Blick auf Diskurse über Rassismus in Institutionen erforscht. Um die unterschiedlichen Perspektiven auf Rassismus zu erfassen, fanden vielfältige Austauschformate mit Wissenschaftler:innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Beratungsstellen und (post-)migrantischen⁷

⁴ Das Bundesministerium des Innern unter Horst Seehofer wurde 2018 um die Zuständigkeit für Bauwesen erweitert und deshalb in Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat umbenannt. Im Jahr 2021 ordnete Bundeskanzler Olaf Scholz an, das Ministerium in Bundesministerium des Innern und für Heimat umzubenennen. Der Begriff „Heimat“ wird vor allem von konservativen und rechten Kräften verwandt und „wird heute von vielen Deutschen als eine Chiffre für Ausgrenzung gebraucht; er fungiert als das scheinbar menschliche Gesicht von Alltagsrassismus und als Vorwand für völkische Überlegenheitsfantasien“ (Schreiber, 2018). Entsprechend wird aus migrantischer Perspektive bzw. aus der Perspektive von rassistisch diskriminierten Personen konstatiert: „Eure Heimat ist unser Albtraum.“ (Aydemir & Yaghoobifarah, 2019) Jedenfalls ließe sich die Frage aufwerfen, ob und inwiefern bereits die Umbenennung bzw. die Namensweiterung symptomatisch für strukturellen und institutionellen Rassismus steht.

⁵ Die Begrifflichkeit „rassistisch diskriminierte Person“ ist im Abschlussbericht nicht im rechtlichen Sinne zu verstehen, da es im Rahmen des Antidiskriminierungsrechts maßgeblich ist, zwischen den Begriffen „Ungleichbehandlung“ und „Diskriminierung“ zu unterscheiden. Anders als im allgemeinen Sprachgebrauch – auch dieser Bericht verwendet die Begriffe synonym – dürfen die Begriffe im juristischen Sinne nicht synonym verstanden werden. „Diskriminierung“ im rechtlichen Sinne meint die Ungleichbehandlung einer Person aufgrund einer (oder mehrerer) rechtlich geschützter Diskriminierungskategorien ohne einen sachlichen Grund, der die Ungleichbehandlung rechtfertigen würde. „Ungleichbehandlung“ hingegen umschreibt lediglich das Auffinden von zwei Sachverhalten oder Personengruppen, die unterschiedlich behandelt werden. Demnach stellt nicht jede Ungleichbehandlung auch eine Diskriminierung dar. Eine Diskriminierung kann jedoch als qualifizierte Form einer Ungleichbehandlung beschrieben werden.

⁶ Rassistische Wissensbestände sind historisch gewachsene, gesellschaftlich verankerte und tradierte Überzeugungen, Vorstellungen und Stereotype, die rassistische Diskriminierung stützen und reproduzieren. Sie prägen somit das kollektive Wissen einer Gesellschaft und beeinflussen, wie bestimmte Personengruppen, die nicht der Mehrheitsgesellschaft angehören, wahrgenommen, bewertet und behandelt werden. Diese Wissensbestände beruhen zumeist auf kolonialen Denkmustern, politischen Ideologien sowie pseudowissenschaftlichen Theorien, die bestimmte Personengruppen als minderwertig darstellen. Rassistische Wissensbestände finden sich nicht nur im Alltagswissen, sondern auch in den Medien und im Bildungssystem wieder (s. DeZIM, 2022).

⁷ Das „post“ in (post-)migrantisch steht für den gesellschaftlichen Aushandlungsprozess hinsichtlich der Gleichstellung von Migrant:innen in allen erdenklichen gesellschaftlichen Bereichen im Anschluss an die politische und gesellschaftliche Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland. Denn obwohl sie in einer pluralen Demokratie theoretisch gleichberechtigte Einwohner:innen Deutschlands sein sollten, sind Zugehörigkeiten, nationale (kollektive) Identitäten, Partizipation und Chancengerechtigkeit in vielen Bereichen weiterhin hart umkämpft. Der Begriff „postmigrantisch“ wurde von der Intendantin Şermin Langhoff im Kontext von Theater in Deutschland etabliert. Naika Foroutan hat den Begriff an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik aufgegriffen und zum theoretischen Konzept der postmigrantischen Gesellschaft ausgearbeitet. Das Konzept der einseitigen Integration und Zwangsanpassung an eine vermeintliche „deutsche Leitkultur“ und die vermeintliche Legitimität rassistischer gesellschaftlicher Hierarchien werden damit grundsätzlich in Frage gestellt.

Selbstorganisationen (auch Selbstorganisationen) statt. Die daraus resultierenden Impulse sind in den Bericht und seine Ergebnisse eingeflossen. Hier gilt allen, die in irgendeiner Weise an dem Verbundprojekt mitgewirkt haben, unser Dank.

Mit ihrer umfangreichen und interdisziplinären Ausrichtung treffen die 23 Teilprojekte der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ evidenzbasierte Aussagen zu

verschiedenen Formen von Rassismus im behördlichen und institutionellen Kontext in diesem Abschlussbericht. Die Studie leistet einen grundlegenden Beitrag zur Weiterentwicklung einer empirischen Rassismusforschung in Deutschland. Auf der Basis der zentralen Studienergebnisse haben wir Maßnahmen zur Verbesserung der behördlichen und institutionellen Praxis in Form von Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Es wurde ein Paradigmenwechsel angestoßen, nach dem Migrant:innen und deren Nachkommen als treibende Akteur:innen für sozialen Wandel und mehr soziale Gerechtigkeit verstanden werden (Foroutan, 2019).

Zentrale Handlungsempfehlungen

Die hier vorgelegten zentralen und allgemeinen Handlungsempfehlungen resultieren aus unseren empirischen Ergebnissen der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“. Eine präzise Adressierung an bestimmte Ministerien und Behörden geschieht in den Einzeldarstellungen in Kapitel 3, in dem wir auf empirische Spezifika in einzelnen Behördentypen Bezug nehmen.

1 Übertragung der Forschungsergebnisse in die Praxis:

Die folgenden zentralen Handlungsempfehlungen basieren auf den Forschungsergebnissen des Verbundprojektes und reagieren auf die beobachteten Missstände in Verwaltungen und Behörden. In einem weiteren Projekt sollten diese Empfehlungen praktisch umgesetzt werden. Hierfür sollte eine Fokusgruppe aus Behördenmitarbeitenden, Wissenschaftler:innen, Vertreter:innen aus der Antidiskriminierungsarbeit sowie (post-)migrantischen Selbstorganisationen gebildet werden, die Pläne für die Umsetzung einer rassismuskritischen⁸ Organisationsentwicklung in Verwaltung und Behörden mittels partizipativer Ansätze entwickelt. Dieses Vorhaben könnte über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ umgesetzt werden.

2 Institutionelle und behördliche Verantwortungsübernahme und kritische Reflexion von Rassismus gegenüber Personen, die in einer Leistungsbeziehung zu ihnen stehen oder von ihren Maßnahmen betroffen sind, gegen Behördenmitarbeitende sowie innerhalb der Kolleg:innenschaft:

Es ist wichtig, dass Behörden die Existenz von Rassismus in ihren Institutionen als Teil der Institutionen- und Behördenkultur anerkennen und sich klar dagegen positionieren. Außerdem sollten innerhalb der Behörden Kenntnisse über verfassungs- und menschenrechtliche Verpflichtungen, insbesondere Art. 3 GG und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)⁹ vermittelt werden. Dazu bedarf es einer allgemeingültigen wissenschaftsbasierten und machtanalytischen Rassismusdefinition in den Behörden, die auf die Praxis des Arbeitsalltags anwendbar ist. Diese muss ein breites Rassismusverständnis beinhalten und zumindest intern als Verwaltungsvorschrift bindend sein (s. Kapitel 2.1.4). Struktureller und institutioneller Rassismus, ebenso wie Mikroaggressionen¹⁰ gegenüber rassifizierten

⁸ Rassismuskritisch bedeutet, sich aktiv und reflektiert mit Rassismus auseinanderzusetzen und die eigenen Überzeugungen, Handlungen und gesellschaftlichen Strukturen auf rassistische Denkweisen und Praktiken hin zu überprüfen. Es geht dabei nicht nur um die Ablehnung von offenem Rassismus, sondern auch um das Bewusstsein für subtile und oft tief verwurzelte Formen von Diskriminierung und Machtungleichheiten. Ein rassismuskritischer Ansatz zielt daher darauf ab, diese Ungleichheiten und Diskriminierungen sichtbar zu machen, bestehende Machtstrukturen zu analysieren und aktiv gegen rassistische Diskriminierung vorzugehen. Er fordert eine ständige Selbstreflexion, sowohl auf individueller Ebene (durch das Hinterfragen eigener Vorurteile) als auch auf struktureller und institutioneller Ebene (durch die Analyse von Institutionen, Gesetzen und sozialen Normen).

⁹ Bei der juristischen Auseinandersetzung mit Rassismus stellt sich ein spezifisches Problem: Obwohl es biologische „Rassen“ nicht gibt, knüpfen viele Rechtstexte wie das GG und das ICERD an die „Rasse“ als Diskriminierungskategorie an. Im ICERD zeigt dies schon die im Text verwendete offizielle Übersetzung des englischen Originaltitels. Bei der Entstehung des Übereinkommens 1965 war nicht das Konzept der „Rasse“ als solches Anknüpfungspunkt der Kritik, sondern die aus ihr abgeleitete Überlegenheit der einen über die anderen (Angst, 2020). Gleichzeitig macht die Präambel des ICERD klar, dass diese Überlegenheit wissenschaftlich falsch ist (Angst, 2020). Da die Debatte über eine Ersetzung des Begriffs im GG durch die Aufgabe des entsprechenden Gesetzesvorhabens durch die Bundesregierung im Februar 2024 vorläufig ihren Abschluss gefunden hat, wird sich die Terminologie in absehbarer Zeit voraussichtlich nicht ändern. Um eine klare juristische Analyse zu ermöglichen, haben wir uns dazu entschieden, die gesetzliche Terminologie zu verwenden. Um dennoch deutlich zu machen, dass es biologische „Rassen“ nicht gibt, wird der Begriff in Anführungszeichen gesetzt. Zur Debatte bezüglich der Verwendung des Begriffs „Rasse“ im Recht s. Barskanmaz, 2019; Kischel, 2020; Kutting & Amin, 2020.

¹⁰ Mikroaggressionen können nach Sue & Spaniermann (2020) intendiert oder unintendiert, verbal oder non-verbal erkennbar durch Wortwahl, Blicke und Gestiken sein und vermitteln der Person, auf die sie gerichtet sind, dass sie als Mensch weniger wert ist, einen niedrigen sozialen Status hat und deshalb schlechtere Behandlung verdient. Mikroaggressionen können der Erniedrigung, Einschüchterung und Bedrohung von Menschen dienen.

Personengruppen müssen als solche erkannt, benannt, kritisch reflektiert und mediiert werden. Behörden und Institutionen müssen rassistischem Verhalten sowohl im Diskurs, als auch dienst- und strafrechtlich entgegenwirken (s. Kapitel 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3). Handlungs- und Entscheidungsspielräume müssen transparent für Personen im Kontakt mit Behörden gemacht sowie regelmäßige Supervision und Fallberatung für die Mitarbeitenden dazu angeboten werden (s. Kapitel 2.2.1, 2.2.2). Einer innerbehördlich ausgeprägten Abwehrhaltung und Dethematisierung von institutioneller Diskriminierung sollte eine rechtliche Grundlage zur Auseinandersetzung entgegengesetzt werden. Abschnitt 4 des Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG) kann hier eine Orientierung bieten (s. Kapitel 2.1.4).

- 3** Klares Institutionenleitbild und öffentliche bekannte Antirassismus-, Antidiskriminierungs- und Diversitätsstrategie¹¹ (Aktionsplan) als Grundstein für rassismus- und diskriminierungskritische Behörden und Organisationsentwicklung:

Für Behörden ist die Etablierung eindeutig antirassistisch ausgerichteter Leitbilder und Aktionspläne wichtig, die eine Antirassismus- und Diversitätsstrategie beinhalten. Die Entwicklung sollte gemeinsam mit den Mitarbeitenden stattfinden, um eine höhere interne Wirkkraft zu entwickeln. Leitbilder und Aktionspläne geben zum einen Orientierung für Mitarbeitende, signalisieren den rassistisch diskriminierten Personen rechtliche Möglichkeiten und eröffnen die Chance zur Entwicklung einer entsprechenden Fehlerkultur sowie zur Etablierung von nachhaltigen Beratungsstrukturen. Ferner zeigen sie für den äußersten Fall Sanktionsoptionen auf. Leitbilder und Aktionspläne müssen gegenüber Mitarbeitenden und der Öffentlichkeit bekannt gemacht und Teil von Einarbeitungs- und Beförderungsprozessen werden. Die konkrete Umsetzung des Leitbildes und des Aktionsplans in die Praxis muss öffentlich nachvollziehbar sein. Die Kategorie Rassismus sollte in ein Kundenreaktionsmanagement, wie es beispielsweise in Jobcentern existiert, aufgenommen bzw. in diesem etabliert werden. Dazu muss das Personal entsprechend geschult und für klare Bearbeitungswege gesorgt sein. Die Umsetzung von Leitbild und Aktionsplan mit Zielen, Maßnahmen und Indikatoren zur konkreten Zielmessung muss einem

regelmäßigen Monitoring- und Evaluationsprozess unterzogen werden (s. Kapitel 2.1.4).

- 4** Stärkere Etablierung von Antidiskriminierungsgesetzgebung:

Der rechtliche Rahmen muss so ausgestaltet werden, dass ein lückenloser Schutz gegen rassistische Diskriminierung gewährleistet ist. Das AGG muss auf das Staat-Bürger:innen-Verhältnis erweitert werden. Eine Reform muss darüber hinaus ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände schaffen und die Klagefristen verlängern. Zudem müssen in allen Bundesländern Landesantidiskriminierungsgesetze etabliert werden, um einen Schutz vor Diskriminierung durch Landes- und Kommunalbehörden zu bieten. Zu den Landesantidiskriminierungsgesetzen sollten Landesantidiskriminierungsstellen eingerichtet werden (s. Kapitel 2.1.3). Der Etat zur Bekämpfung von Rassismus sollte im Bundes- und den Landeshaushalten erhöht werden.

- 5** Stärkere Etablierung und Sichtbarmachung von strukturimmanenten und -externen Melde- und Beratungsstellen:

Es sollten strukturexterne Melde- oder Beratungsstellen sowie strukturimmanente Beschwerde- und Kontrollinstanzen gestärkt und ausgebaut werden, darunter Ombudsstellen wie der Polizeibeauftragte und die LADG-Ombudsstelle. Diese Stellen müssen transparent sein und ihnen muss eine Beschwerdeverlaufsbeschreibung zugrunde liegen. Sie sind sichtbar zu machen und sollten öffentlich zugänglich sein, auch für Menschen, die nicht lesen und schreiben können. Meldewege müssen über Plakate und mehrsprachige Webseiten ersichtlich sein, die Fälle dokumentiert und statistisch relevante Daten für Dokumentationszwecke an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie an die Landesantidiskriminierungsstellen im jeweiligen Bundesland übermittelt werden. Auch anonyme Meldungen sollten möglich sein, da vor allem vom Amt abhängige Personen wie Leistungsbeziehende Schwierigkeiten haben, sich offen an Beschwerdestellen zu wenden. Auch Behördenmitarbeitenden sollte es ermöglicht werden, Rassismus anonym zu melden. Niemand sollte Nachteile wegen einer abgegebenen Beschwerde erleiden. Außerdem sollte unabhängige Beratung (Antidiskriminierungsberatung

¹¹ Diversität problematisiert gesellschaftliche Machtverhältnisse, die auf Diskriminierung und Privilegierung in Verbindung mit zugeschriebenen Kategorien wie Herkunft, Aufenthaltsstatus, „Hautfarbe“, Religion, Gender, sexuelle Orientierung, Behinderung, Alter und sozialer Herkunft bzw. sozialer Status fußen. Diversität bedeutet, dass alle Menschen unabhängig von diesen Merkmalen gleiche Chancen und Rechte haben und rassistische Strukturen und Diskriminierung abgebaut werden, um eine gerechte und inklusive Gesellschaft zu schaffen. Diversität fordert und fördert eine Kultur des Respekts und der Inklusion, in der Unterschiede nicht als Bedrohung, sondern als wertvoller Bestandteil des Zusammenlebens und als Bereicherung für Gesellschaften und Institutionen gesehen werden.

und Beratung durch Selbstorganisationen), auch mit Fokus auf rechtliche Beratung, gestärkt werden (s. Kapitel 2.1.3).

6 Externe Beschwerden mit rassistischen Inhalten konsequent nachverfolgen:

Wenn beispielsweise bei Beschwerden, Anzeigen von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten rassistische Äußerungen von behördenexternen Personen getätigt und somit in die Behörde getragen werden, dürfen diese Fälle von Rassismus von der bearbeitenden Amtsperson nicht übergangen oder als nebensächlich angesehen, sondern müssen nachverfolgt und konsequent sanktioniert werden. Hier muss ein einheitlicher Umgang mit solchen Fällen geschaffen werden. Die Behörde muss in einer pluralen Demokratie eine Vorbildfunktion in der Identifikation und der Bekämpfung von Rassismus einnehmen (s. Kapitel 2.3.2).

7 Einführung von Aus- und Fortbildung zu Antirassismus als Teil eines Konzeptes zur rassismuskritischen Organisationsentwicklung:

Antirassismus-, Antidiskriminierungs- und Diversitätskompetenzen müssen verpflichtender Bestandteil von Ausbildung (inklusive Hochschulausbildung von zum Beispiel Jurist:innen), Schulungen (inklusive Führungskräftebildungen) und Weiterbildungen für Angestellte des öffentlichen Dienstes und Beamte:innen sein. Mitarbeitende sollten regelmäßig, mindestens einmal jährlich oder alle zwei Jahre, verpflichtet sein, eine solche Schulung bzw. Weiterbildung zu absolvieren. Dies fördert die Sensibilität im Umgang mit unterschiedlichen Personen, die in einer Leistungsbeziehung zu Behörden stehen oder von deren Maßnahmen betroffen sind. Diese Kompetenzen sollten von rassismuskritisch geschulten Personen vermittelt werden. Es sind externe Fortbildungen unter Einbezug von rassistisch diskriminierten Personen, die in dem Feld beruflich tätig sind, abzuhalten. Die Schulungen sollten in regelmäßigen Abständen evaluiert und auf ihre Wirksamkeit untersucht werden. Es sollte ein Fördergebot zu Vielfalt mit Fokus auf Antirassismus als Grundprinzip in der Verwaltung gelten (s. Kapitel 2.1.4, 2.3.4).

8 Maßnahmen in Bewerbungen und Einstellungsverfahren zur Steigerung von Diversität:

In Behörden und Institutionen ist eine gezielte Anwerbung und Einstellung von potenziell rassistisch diskriminierten bzw. rassifizierten Menschen auf allen Hierarchieebenen des öffentlichen Dienstes und ins Beamtentum im Rahmen des GG zu empfehlen, da die Verwaltung die Diversität der Bevölkerung in Deutschland repräsentieren sollte. Dazu sollten Auswahlverfahren diskriminierungskritisch evaluiert und weiter standardisiert sowie die Einstellungsprozesse von einem Monitoring- und Evaluationsprozess begleitet werden. Für einstellende Personen und Recruiter:innen sollten *Unconscious Bias Workshops* (Workshops zu unbewusster Voreingenommenheit) als Fortbildung zum Abbau von Vorurteilen verpflichtend angeboten werden. Zudem sollten Einstellungskriterien erweitert werden, um bestimmten rassifizierten Personengruppen, die aufgrund von rassistischer Ausgrenzung eine Benachteiligung im Bereich der formalen Bildung erfahren, den Zugang zu Stellen zu erleichtern. Das kann etwa durch eine stärkere Gewichtung von Sprachen in Ausschreibungen oder durch die Anerkennung einschlägiger zivilgesellschaftlicher bzw. ehrenamtlicher Tätigkeiten als Erfahrungswerte, die für die Arbeit wichtig sind, sich aber nicht in formalem Bildungsabschlüssen ausdrücken, ermöglicht werden (s. Kapitel 2.1.5).

9 Empowerment rassistisch diskriminierter Behördenmitarbeiter:innen:

Rassistisch diskriminierte Behördenmitarbeiter:innen müssen hinsichtlich ihrer Rechte empowert werden. Dazu zählen Fortbildungen, eine Stärkung unabhängiger Netzwerke und (Arbeits)gruppen sowie der Aufbau von Schutzräumen für diese Personen, um sich auch während der Arbeitszeit treffen zu können. Langfristig können auch Mentoringprogramme helfen, rassistisch diskriminierte Behördenmitarbeiter:innen während ihrer beruflichen Laufbahn zu stärken und Behördenstrukturen zu verändern. Auch nicht rassistisch diskriminierte Personen, die sich für Antirassismus und andere Formen von Antidiskriminierung einsetzen, müssen unterstützt werden (s. Kapitel 2.1.3).

10 Transparenz behördlicher Entscheidungen:

Behörden müssen ihre Entscheidungskriterien transparent kommunizieren und Personen im Kontakt mit diesen Behörden über ihre Rechte und Pflichten aufklären. Hierfür kann das Aushängen von Plakaten mit

Kontaktadressen von Ansprechpersonen für Antirassismus und Antidiskriminierung oder zur nächstliegenden Antidiskriminierungsstelle helfen um Informationen zu verbreiten, bevor ein möglicher Bedarf entsteht. Das würde auch die Hemmschwelle zur Kontaktaufnahme senken. Aufgrund des Forschungsdatengesetzes sollten Behörden dazu verpflichtet werden, über ihr Entscheidungsverhalten jährlich aufgrund von einheitlichen Kriterien zu berichten und dabei auch über rassismusrelevante Anhaltspunkte Auskunft zu geben. Für die Aufbereitung dieser Daten muss fachlich kompetentes Personal rekrutiert werden (s. Kapitel 2.2.1, 2.2.2, 2.4).

11 Vermeidung von Ungleichbehandlungen unterschiedlicher Geflüchtetengruppen und Schaffung einheitlicher Standards:

Die Vorzüge, die Ukrainer:innen aus der *weißen*¹² Mehrheitsbevölkerung¹³ nach ihrer Flucht nach Deutschland im Jahr 2022 zuteilwurden, sollten zum Standard für alle Geflüchteten werden. So sollten Übersetzungen amtlicher Dokumente auch in anderen Sprachen zur Verfügung stehen und nicht ausschließlich auf Ukrainisch. Eine Ungleichbehandlung verschiedener Geflüchtetengruppen sollte vermieden werden. Geflüchtete sollten schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Wohnraum erhalten, um aus der Prekarität herauszukommen und eine Chance auf ein angemessenes Leben und soziale Mobilität zu erlangen (s. Kapitel 2.1.1).

12 Sprachbarrieren überwinden:

Es müssen flächendeckend Übersetzungs- und Dolmetscher:innendienste bei Kontakt mit Behörden von diesen zur Verfügung gestellt und Finanzierungshilfen angeboten werden. Beim Überwinden von Sprachhürden kann eine zunehmende Digitalisierung sowie der ressourceneffiziente Zugriff auf Telefonverdolmetschung und digitale Übersetzungsprogramme (etwa

eTranslation, LingaTel) unterstützend wirken. Menschen, die Schwierigkeiten beim Lesen und Schreiben haben bzw. nicht alphabetisiert sind, sollten auch mündlich Informationen bzw. eine Chance auf mündlichen Widerspruch erhalten. Es sollten Listen mit Dolmetscher:innen und ihren behördenspezifischen Sprachkompetenzen vorhanden sein. Formulare sollten in einfacher Sprache sowie in anderen Sprachen bundesweit zur Verfügung stehen. Mitarbeitenden, die mehrere Sprachen beherrschen, soll es ermöglicht werden, im Rahmen ihrer Amtsausübung diese auch zu nutzen. Hier müssen Kompensationen bzw. Anreize für die betreffenden Mitarbeitenden geschaffen werden, sodass keine Mehrfachbelastung für sie entsteht (s. Kapitel 2.1.6).

13 Einbindung von rassifizierten Personen, Selbstorganisationen und Vereinen:

Es sollte eine stärkere Einbindung von rassifizierten Personen, (post-)migrantischen Selbstorganisationen und zivilgesellschaftlichen Vereinen in Tätigkeiten stattfinden, die nicht in behördlicher Kompetenz liegen müssten. Zum Beispiel könnten Konzepte wie die Behördenlots:innen, Integrationslots:innen¹⁴, Familienlots:innen, Stadtteilmütter sowie Informationsveranstaltungen und direkte Hilfen beim Ausfüllen von Formularen weiter ausgebaut werden. Behörden werden so durch professionelle Beratung durch Vereine und zivilgesellschaftliches Engagement unterstützt und entlastet. Diese Arbeit muss allerdings durch Mittelverlagerung und Ressourcenumverteilung gebührend und fair honoriert werden, um Kontinuität und Nachhaltigkeit der Arbeit gewährleisten zu können (s. Kapitel 2.2.3, 2.4). Auch im Falle der Polizei sollten Zuständigkeiten richtig platziert und geprüft werden. Soziale Probleme in sogenannten kriminalitätsbelasteten Orten (kBO; Berlin) oder gefährlichen Orten sollten stärker mittels gemeinwesenorientierter Ansätze und Präventionsarbeit bearbeitet werden und weniger durch weitere Polizeipräsenz und Kriminalisierung rassifizierter Personen (s. Kapitel 2.3.5).

¹² *Weiß* und *Weißsein* sind in der Rassismusforschung gesellschaftspolitische Machtpositionen und nicht an äußerliche Körpermerkmale gebunden (DiAngelo, 2018; Sow, 2018). *Weiß* wird daher im Folgenden klein und kursiv geschrieben. *Weißsein* konstituiert sich als privilegierte Positionierung innerhalb von Machtverhältnissen, die Rassismus hervorbringen und perpetuieren (Weranderneinbrunnengraebt, 2012).

¹³ Der Begriff „Mehrheitsgesellschaft“ oder „Mehrheitsbevölkerung“ (auch „Dominanzgesellschaft“ oder „mehrheitsangehörige Person“) „bezeichnet denjenigen Teil einer Gesellschaft, der wegen der Größe seines Anteils an der Gesamtbevölkerung oder seiner Machtposition die kulturelle Norm eines Gemeinwesens definiert und repräsentiert. Angehörige der Mehrheitsgesellschaft sind gegenüber Minderheiten grundlegend privilegiert; sie besitzen eine allgemeine Definitions- und Deutungsmacht“ (Das Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusarbeit e.V. [IDA e.V.], 2024).

¹⁴ Der Begriff „Integration“, der ursprünglich das Einbeziehen aller Personen in die Gesellschaft als eine große Einheit vorsieht, ist im Kontext von Einwanderung nach Deutschland so stark von konservativen rechtspopulistischen Politiker:innen besetzt worden, dass er nicht mehr ohne Anführungsstriche im wissenschaftlich neutralen Sinne verwendet werden kann. Diese werfen Migrant:innen vor, sich nicht in die von ihnen imaginierte „deutsche Leitkultur“ zu integrieren, ohne den in anderen Zusammenhängen bereits lange anerkannten Gewinn von Mehrsprachigkeit, Diversität und der Entstehung neuer Kulturpraktiken als unumkehrbare Realität postmigrantischer Gesellschaften anzuerkennen (Kocina, 2023; El-Mafaalani, 2020).

14 Institutionalisierte Austausch zwischen rassistisch diskriminierten Personengruppen, Selbstorganisationen, zivilgesellschaftlichen Institutionen, Rechtsberater:innen und Behördenvertreter:innen:

Ein verbindlicher und regelhafter Austausch inklusive Verschriftlichung der Ergebnisse hilft, die Perspektiven rassistisch diskriminierter Personen in Behörden zu platzieren und einzubeziehen. Ebenfalls sollte es einen Austausch unter verschiedenen Behörden zu guter Praxis und konkreten Maßnahmenumsetzungen geben. Das kann über einen Beirat erfolgen, dessen Ergebnisse auch extern evaluiert werden. Rassismuskritisches Arbeiten spart den Behörden letztlich viele Ressourcen ein, auch wenn dafür zunächst bundesweit und flächendeckend Ressourcen für diesen Austausch bereitgestellt werden müssen (s. Kapitel 2.2.2).

15 Kooperation mit Verantwortlichen für andere Diskriminierungsbereiche:

Rassismus tritt oftmals in Verwobenheit mit Diskriminierung aufgrund anderer Merkmale auf, darunter Sexismus, Klassismus, Homophobie oder Antisemitismus. Rassismuskritisches Institutionenhandeln kann von der bestehenden Arbeit in diesen Themenfeldern profitieren. Statt isoliertem Vorgehen bietet sich hier eine stärkere intersektionale¹⁵ Analyse und Kooperation an und eine Ausweitung der thematischen Expertise, beispielsweise bei Beauftragten für Antidiskriminierung und Diversität oder in Meldestellen. Dies kann durch gezielte Fortbildungen und Vernetzungen stattfinden. Diese Querschnittsthemen können auch unter dem Dach von Diversität und Antidiskriminierung angegangen werden, da es nicht überall spezielle Antirassismusbeauftragte gibt (s. Kapitel 2.1.4).

16 Gezielte, erweiterte und verstetigte Rassismusforschung:

Es bedarf einer verstetigten Forschung zu Rassismus und Diskriminierung in deutschen Institutionen und Behörden. Behörden sollten für die Forschung systematisch erhobene quantitative Daten zu ihrem Entscheidungsverhalten bereitstellen ([↗ s. Anhang 1](#)), den Zugang zu den Behörden auch für Hospitationen und qualitative Forschung erleichtern und die Daten-

schutzbestimmungen bei nachweislich wissenschaftlichem Interesse weniger restriktiv auslegen. Das Forschungsdatengesetz sollte eine durchgehend stimmige Rechtslage zum Datenschutz schaffen, damit unabhängige Forschung und Zugang zu Daten (unter anderem administrative Daten, die von unterschiedlichen staatlichen Stellen und Institutionen erhoben werden bzw. werden sollten) ermöglicht werden kann. Ebenfalls sollten partizipative Ansätze und der Einbezug von rassistisch diskriminierten Personen in die Forschung durch Bereitstellung von Mitteln ermöglicht werden. Von Ministerien geförderte Forschung sollte im Sinne der Wissenschaftsfreiheit ohne Auflagen durchgeführt werden können (s. Kapitel 2.4).

17 Best-Practice-Beispiele aus anderen Ländern:

Forschung und Umgang mit institutionellem Rassismus sind in anderen Ländern fortgeschrittener. Daher ist es notwendig, Best-Practice-Modelle aus anderen Ländern für den deutschen Kontext zu prüfen und möglicherweise auch hier zu implementieren. In Bezug auf gesetzliche Vorschriften und Aktionspläne kann Großbritannien oft als Beispiel für eine gute Praxis dienen (s. Kapitel 2.2.1, 3.5.2). Beispielsweise verpflichtet die *Public Sector Equality Duty* Behörden, ihre Entscheidungen, einschließlich der Beweggründe, zu dokumentieren und deren Folgen mit den Anforderungen der *Equality Duty* in Einklang zu bringen (Government Equalities Office & Equality Hub, 2023; Ministry of Justice, 2012) (s. Kapitel 2.2.1).

¹⁵ Intersektionalität ist ein analytischer Rahmen, der untersucht, wie verschiedene soziale Kategorien wie Geschlecht, „Rasse“, Klasse, Sexualität und andere Formen der Diskriminierung und Privilegierung sich überschneiden und sich gegenseitig beeinflussen. Dieser Ansatz betont, dass soziale Ungleichheiten nicht isoliert betrachtet werden können, sondern in ihrem Zusammenspiel verstanden werden müssen (Crenshaw, 1991, S. 1241–1299).



1 Einleitung

Lange Zeit führten nur migrantische und aktivistische Gruppen wie auch wenige Wissenschaftler:innen Debatten über Rassismus in Deutschland. In der breiten Öffentlichkeit spielte das Thema bis vor wenigen Jahren eine untergeordnete Rolle. Nicht selten wurde Rassismus als Befindlichkeit rassifizierter Personen oder als Anschuldigung ohne jegliche Substanz gegen Personen der *weißen* Mehrheitsbevölkerung abgetan. Erst in den vergangenen Jahren änderte sich diese Haltung langsam, nicht zuletzt wegen des Engagements rassistisch diskriminierter Menschen, sich gegen Rassismus in Deutschland einzusetzen. Sie konnten durch ihre Arbeit einer breiten Öffentlichkeit vermitteln, dass Rassismus auch nach dem Nationalsozialismus immer noch in Deutschland – und nicht nur in den USA – existiert und eine zunehmende Bedrohung für diejenigen darstellt, die durch ihn Diskriminierung und sogar Gewalt erfahren.¹⁶

Berichte sowie wissenschaftliche Studien haben in den letzten Jahren darauf hingewiesen, dass Rassismus ein schwerwiegendes Problem in Deutschland ist sowie Lebensalltag für viele Menschen darstellt (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2024b, 2021a; Suda & Köhler, 2024; Pickel, 2024; Pickel & Wandt, 2023; Neuburger & Hinrichs, 2023; Unabhängiger Expertenkreis Muslimfeindlichkeit, 2023, 2021; FRA, 2023, 2017; DeZIM, 2022; Graevskaia et al., 2022; MIA, 2022; Aikins et al., 2021; Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, 2020; Benz, 2019; Messerschmidt, 2018; Sow, 2018; Beigang et al., 2017). Die Teilhabe von Menschen verschiedener sozialer Gruppen am gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben wird den Ergebnissen zufolge durch rassistische Diskriminierung massiv eingeschränkt und beschnitten. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat dem Deutschen Bundestag im Jahr 2024 den Fünften Gemeinsamen Bericht zum Thema „Diskriminierung in Deutschland: Erkenntnisse und Empfehlungen“ vorgelegt. Dieser Bericht gibt einen Überblick über Diskriminierungserfahrungen auf Grundlage von Beratungsanfragen und Eingaben zu Diskriminierung nach dem AGG und Eingaben, die bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie an die anderen beteiligten Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages in ihren jeweiligen (gesetzlichen) Zuständigkeitsbereichen im Berichtszeitraum vom 1. Januar

2021 bis 31. Dezember 2023 eingegangen sind. Auch wurden Beratungsanfragen an Landesantidiskriminierungsstellen, an kommunale sowie an unabhängige zivilgesellschaftliche Beratungsstellen einbezogen. 41 % der 20.618 in diesem Zeitraum eingegangenen Beratungsanfragen beziehen sich auf Diskriminierungen aufgrund der „ethnischen“ Herkunft bzw. aus rassistischen Gründen. Rassismus ist die häufigste Diskriminierungsform. 14 % der gesamten Anfragen, die sich nicht nur auf rassistische Diskriminierung beziehen, haben einen Bezug zu Diskriminierungen bei Ämtern und Behörden (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2024b). Die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, kritisiert in ihrem aktuellen Staatenbericht zur Menschenrechtspolitik in Deutschland eine wachsende Ungleichheit und Versäumnisse im Bereich Antirassismus und Antidiskriminierung. Aus ihrer Sicht würde sich die fehlende Kenntnis grundlegender Antidiskriminierungsstandards in Politik und Rechtsprechung oft negativ auf diskriminierte Menschen in Deutschland auswirken. Zudem würde nur ein begrenztes Bewusstsein für die relevanten internationalen Verpflichtungen in Rechtsprechung und Politik bestehen (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2024a; Mijatović, 2023).

Gerade die letzte Aussage lenkt den Blick in eine bislang in Forschung und Öffentlichkeit eher nachrangig behandelte Komponente des Rassismus in Deutschland – den Rassismus in Institutionen und Behörden. So findet Rassismus eben nicht nur auf der Straße, am Arbeitsplatz oder beim Einkaufen statt. Immer wieder berichten rassifizierte Menschen von Ungleichbehandlung und Diskriminierung in und durch Behörden.¹⁷ Gleichzeitig sprechen rassistisch diskriminierte Personen die nur geringen Möglichkeiten an, die es gibt, solche Erfahrungen zu melden und sich gegen Diskriminierung zu wehren. Und wenn dies doch gelingt, wird vonseiten der Behörden zumeist eine individuelle Verantwortung einzelner Behördenmitarbeiter:innen ausgemacht. Die Frequenz von Diskriminierungsfällen, von denen rassistisch diskriminierte Personen berichten, lässt allerdings Zweifel aufkommen, dass es sich hier nur um vereinzelte Vorfälle handelt.

¹⁶ Die Bundesregierung stuft für den Zeitraum von 1990 bis 2022 113 Tötungsdelikte als rechts motiviert ein, während zivilgesellschaftliche Organisationen und Journalist:innen von weit höheren Zahlen ausgehen. Die Amadeu Antonio Stiftung geht für den gleichen Zeitraum von mindestens 219 Todesopfern rechter Gewalt sowie 16 weiteren Verdachtsfällen aus (Brausam, 2022).

¹⁷ Zur Unterscheidung von Ungleichbehandlung und Diskriminierung im Antidiskriminierungsrecht, [s. Fußnote 5](#).

So bestärken diese Berichte von rassistisch diskriminieren Personen über Rassismustorfälle im behördlichen Kontext nicht nur die Notwendigkeit einer Bestandsaufnahme von Rassismus in deutschen Institutionen und Behörden, sondern sie markieren auch einen Blick- bzw. Perspektivwechsel: Im Fokus von Zivilgesellschaft und Forschung stehen weniger oder nicht mehr nur individuelle rassistische Einstellungen und teils unbewusste Praktiken in der Bevölkerung (individueller Rassismus) sowie die historisch gewachsene ungleiche Macht- und Ressourcenverteilung zwischen verschiedenen Personengruppen (struktureller Rassismus). Vielmehr rücken auch Institutionen wie etwa Behörden in den Blick (institutioneller Rassismus). Rassismus in Institution kann dabei als individuelles Phänomen einzelner Mitarbeitenden existieren (Zick, 1997) und gleichzeitig als strukturelles und institutionelles Problem auftreten (Arndt et al., 2022; Demirtas et al., 2022; Ward & Rivera, 2014). Im Sinne eines institutionellen Rassismus ist er dann in Gesetzen, formalen und informellen Praktiken und Kategorisierungen eingeschrieben (Better, 2008; Ward & Rivera, 2014).

Eine wesentliche Funktion von Rassismus besteht darin, soziale Ungleichheiten und Machtunterschiede zu schaffen, zu legitimieren und immer wieder zu reproduzieren. Rassismus ist somit also nicht nur ein individuelles Vorurteil. Die ihm zugrunde liegenden Wissensbestände und daraus abgeleitete Praktiken sind historisch verankert und damit systemisch. Sie sind in Strukturen, in Institutionen und Diskursen eingelassen und zirkulieren damit breit als Denk- und Handlungsmuster, „sodass sie die Weltsicht der Menschen vielfach auch unbewusst prägen können; Rassismus durchzieht daher die gesamtgesellschaftlichen Strukturen“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/ Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus, 2023a, S. 15). Folglich ist anzunehmen, dass Rassismus auch die institutionellen Gefüge durchzieht, was durchaus problematisch ist. Denn Behörden und Institutionen organisieren das Zusammenleben in einer Gesellschaft mit. Sie verwalten strukturelle Zugänge zu Ressourcen und können so Teilhabe von Personen an der Demokratie ermöglichen bzw. verhindern. Rassistische Diskriminierung durch Behörden und Institutionen verstetigt und verstärkt gesellschaftliche Ungleichheit und untergräbt damit auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Gleichzeitig kann rassistische Diskriminierung durch staatliche Institutionen eine politisch destabilisierende Wirkung entfalten, da sie bei rassistisch Diskriminierten, aber auch bei Beobachter:innen das Vertrauen in die Institutionen beeinträchtigt und Ängste hervorrufen

kann. Das heißt: Institutionen, die gesellschaftlichen Zusammenhalt herstellen bzw. stärken sollten, bewirken genau das Gegenteil, sofern sie zu rassistischer Diskriminierung beitragen. Folgerichtig ist die Frage, ob und inwiefern Institutionen Rassismus (re)produzieren, hoch relevant und wird mittlerweile auch von Institutionen, darunter von Behörden selbst adressiert. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass das Verhältnis zwischen Personen im Kontakt mit Behörden einerseits und der öffentlichen Verwaltung andererseits grundsätzlich asymmetrisch ist. Diejenigen, die Hilfe bei der Behörde suchen und in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, sind der Entscheidungsgewalt und der Monopolstellung des Verwaltungsapparats ausgeliefert. Sie haben oftmals nur begrenzte Möglichkeiten, auf die Entscheidungsfindung der Behördenmitarbeiter:innen einzuwirken oder sind diesen alternativlos ausgesetzt. Rassismus verstärkt dieses Machtgefälle zusätzlich. Rassistische Diskriminierung muss nicht absichtsvoll sein, um für Diskriminierte als solche in Erscheinung zu treten. Sie kann auch unbewusst erfolgen, was rassistische Diskriminierung nicht weniger wirkmächtig und nicht leichter ertragbar macht.

Etablierte Wissensbestände, die sich in rassistischen Vorurteilen, Stereotypisierungen und entsprechend modulierten Praktiken ausdrücken, sichtbar zu machen, ist die notwendige Voraussetzung, um ihren Niederschlag in institutionellen Praktiken aufzudecken. Dies ist auch deshalb zwingend notwendig, um passgerechte Gegenmaßnahmen und antirassistische Handlungsempfehlungen für Institutionen zu entwickeln, die Veränderungsprozesse anstoßen (wie etwa in den Behörden).¹⁸ Gerade hier bestehen aber derzeit noch Forschungslücken, abgesehen von einzelnen Arbeiten. Jenseits bereits vorliegenden Ergebnisse für Rassismus an Schulen (Karakayali, 2020; Fereidooni, 2016; Gomolla & Radtke, 2009) und bei der Polizei (Deutsche Hochschule der Polizei, 2023; Derin & Singelnstein, 2022) ist der empirisch abgesicherte Forschungsstand zu staatlichen Institutionen in Deutschland übersichtlich. Diese Leerstellen zu erforschen, ist das Ziel der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“. Innerhalb von drei Jahren haben Wissenschaftler:innen Rassismus in verschiedenen deutschen Behörden und Institutionen erforscht und legen nun diese erste großangelegte Studie zu Rassismus in deutschen Institutionen vor. Die unterschiedlichen Disziplinen und Methoden sowie regionalen Schwerpunkte und Blickwinkel der 23 Teilprojekte erlauben hier erstmals eine differenzierte und umfassende Analyse der Verbreitung von Rassismus in staatlichen Institutionen, aber auch von bereits

¹⁸ Hier gilt es auch, intersektionale Perspektiven nicht aus dem Blick zu verlieren. Sie lenken den Blick auf die verstärkenden Effekte, wenn sich etwa rassistische, klassistische und sexistische Diskriminierung verschränken (Crenshaw, 2017; Winker & Degele, 2009).

bestehenden Maßnahmen gegen Rassismus. Die leitenden Fragen für die Verbundstudie waren:

1. Inwieweit existiert in Deutschland Rassismus in Institutionen, welche Erscheinungsformen weist er gegebenenfalls auf und welche Motive und strukturellen Gründe liegen ihm zugrunde?
2. Inwieweit treffen in Auseinandersetzungen um Rassismus in Institutionen verschiedene Vorstellungen und Verständnisse von Rassismus aufeinander und welche Konsequenzen haben diese für eine mögliche rassismuskritische Arbeit in Behörden bzw. inwieweit lernen Behörden aus der Konfrontation mit Rassismussvorwürfen?

Bei der Untersuchung von Rassismus in Behörden profitierte unsere Verbundstudie von einem multiperspektivischen Ansatz, der sich durch das divers aufgestellte Forscher:innenteam, den Austausch mit Vertreter:innen von Behörden, zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Organisationen sowie Antidiskriminierungsberatungsstellen ergab (→ s. [Anhang 2](#)). Wir verbinden in der Studie Zugänge der kritischen Rassismusforschung und der einstellungsorientierten Vorurteilsforschung. Dieser Ansatz erwies sich als fruchtbar und weiterführend, da die Vielfalt der Zugänge und Untersuchungsorte die Möglichkeit eröffnete, Mosaik zu einem Gesamtbild zur Thematik zusammenzuführen. Aufgrund des inter- oder multidisziplinären Ansatzes der Studie weist dieser Bericht – unter Bezugnahme auf die deutsche und internationale Rassismusforschung – eine Vielzahl von Begriffen, theoretischen Herangehensweisen und vor allem von empirischen Ergebnissen auf, die sich gegenseitig ergänzen und ein vielschichtiges Bild des Phänomens zeichnen. Dabei wird deutlich, dass Rassismus in den meisten Institutionen existiert, sich auch teilweise in den Wissensbeständen und Routinen festgesetzt hat und wie unterschiedlich auf bekanntwerdende rassistische Diskriminierung reagiert wird. In gewisser Hinsicht stellt die Studie eine Zäsur im Umgang mit Rassismus in Institutionen dar, kann es doch mit diesen Erkenntnissen keine Gründe mehr geben, das Institutionen das Gespräch über Rassismus verweigern.

Der vorliegende Bericht teilt sich in zwei Teile auf. Im ersten Teil werden neben dieser Einleitung (s. Kapitel 1.) die zentralen Arbeitsbegriffe und -definitionen der Verbundstudie (s. Kapitel 1.1), Forschungszugänge und allgemeine Problemlagen (s. Kapitel 1.2), methodische

Herangehensweisen, Fragestellungen und untersuchte Behördentypen der Teilprojekte (s. Kapitel 1.3) sowie zentrale Ergebnisse und daraus resultierende Handlungsempfehlungen (s. Kapitel 2.) vorgestellt. Im zweiten Teil (s. Kapitel 3.) des Berichts ermöglichen die Einzeldarstellungen der 23 Teilprojekte ausführliche Einblicke in die jeweiligen Vorgehensweisen und institutionellen Settings. Wir haben die Wissens- und Diskursproduktion sowie tatsächliches Verhalten in Institutionen erforscht (s. Kapitel 3.1.1 bis 3.1.4). Eine umfangreiche Befragung unter 12.833 Behördenmitarbeiter:innen setzt neue Akzente hinsichtlich der Erforschung der Einstellungen von Behördenmitarbeiter:innen (s. Kapitel 3.2.1 bis 3.2.6). Eine Open-Access-Studie unter 400 Muslim:innen (s. Kapitel 3.3.2) gibt einen Einblick in die Perspektiven rassistisch diskriminierter Personen. Die für Sachentscheidungen zuständigen Personen in 60 Jobcentern konnten anhand eines standardisierten Umfrageexperiments einer genaueren Prüfung unterzogen werden (s. Kapitel 3.3.1). Zudem untersuchten zahlreiche Projekte mittels Hospitationen und qualitativen Untersuchungen (s. Kapitel 3.3.1 bis 3.3.6, 3.4.1 bis 3.4.3) sowie rechtlicher Einordnungen Behördenkulturen, institutionelle Rahmenbedingungen und Gesetzgebungen (s. Kapitel 3.6.1 bis 3.6.2) – und wie sie sich auf den behördlichen Kontext und auf die Akzeptanz und Ausgestaltung von Präventionsmaßnahmen auswirken (s. Kapitel 3.5.1 bis 3.5.2). Eingeschlossen waren Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, darunter Verwaltungs-, Ausländer- und Sozialbehörden, Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Jugend-, Ordnungs- und Gesundheitsämter, Justiz- und Polizeibehörden sowie der Zoll. Besonders stand Rassismus gegenüber Rom:nja und Sinti:zze, Muslim:innen und als solche gelesene Personen,¹⁹ Schwarzen Menschen, Menschen asiatischer Herkunft, People of Color (PoC)²⁰ und weiteren rassifizierten Personengruppen im Zentrum der Betrachtung. Hierfür führten wir ebenso Gespräche mit zivilgesellschaftlichen Vertretungen von rassistisch diskriminierten Gruppen und mit rassifizierten Personen mit Diskriminierungserfahrungen. Gespräche mit Antidiskriminierungsbeauftragten ergänzten dieses Material. Mit diesem Bericht legen wir als Verbundstudie Handlungsempfehlungen vor, die helfen sollen, die behördliche Auseinandersetzung mit Rassismus zu verbessern und rassistische Diskriminierungen in Institutionen abzubauen.

¹⁹ Personen können muslimisch gelesen werden, wenn diese unabhängig von ihrer (tatsächlichen) Herkunft oder Zugehörigkeit aufgrund phänotypischer Merkmale oder symbolischer Kleidung als muslimisch wahrgenommen werden.

²⁰ Der Begriff „People of Color“ (PoC) stammt aus dem angloamerikanischen Kontext und dient der Selbstbezeichnung von Menschen, die verschiedenen Formen von Rassismus ausgesetzt sind und von der Mehrheitsgesellschaft als „anders“ oder „nicht zugehörig“ definiert werden.

1.1 Rassismus in Institutionen

Der Begriff „Rassismus“ hatte lange Zeit keinen Platz in der deutschen Forschung. Als solcher kam er in Deutschland meist nur im Kontext der Geschichte des Nationalsozialismus oder der Situation in den USA vor. Dies liegt unter anderem daran, dass in Deutschland angesichts der nationalsozialistischen Herrschaft in der Vergangenheit und der Idee, dass diese 1945 durch eine „Stunde Null“²¹ vollends überwunden war, rassistische Kontinuitäten sehr lange ignoriert wurden, normalisiert waren und erst seit den 1970er Jahren unter sich verändernden Konzepten thematisiert wurden. Entsprechende Gewalt gegen und Diskriminierung von Minderheiten und Migrant:innen wurden stattdessen – auch in einer bewusst und unbewussten Ausblendung der deutschen Geschichte – mit Konzepten wie „Ausländer-/Fremdenfeindlichkeit“, „Fremdenangst“ (Alexopoulou, 2023, S. 25) oder „Fremdenhass“ benannt (Geulen, 2017; Fredrickson, 2002). Gemeinsam ist diesen Konzepten, dass sie zum einen historische Kontinuitäten zu einer Auseinandersetzung mit dem Begriff der „Rasse“²² im Nationalsozialismus kappten und zum anderen in den entsprechenden Diskussionen meist als Folgen galten, die mit der reinen Präsenz oder der vermeintlichen Defizite der „Ausländer“ oder „Fremden“ verbunden waren (Alexopoulou, 2024). Somit hat zwar die Verwendung des Begriffs „Rassismus“ im deutschen politischen und gesellschaftlichen Raum eine kurze Geschichte; als – auch retrospektiv nachweisbares – Phänomen existierte er allerdings kontinuierlich auch nach 1945 weiter (Alexopoulou, 2024, 2020). Zudem wurde in Deutschland Rassismus, vor allem nach der Deutschen Einheit, meist nur als Ideologie des Rechtsextremismus²³ betrachtet und somit auf dieses Milieu beschränkt (zur Diskussion s. Gomolla et al., 2018), wodurch die Auseinandersetzung mit Rassismus als Subkategorie auch nur randständig betrieben wurde. Eine explizite Forschung zu Rassismus

war überwiegend in die zweite Reihe verwiesen worden und stark zersplittert (Sinanoglu & Polat, 2023, S. 9). Die Forschung zu Rassismus als Phänomen der Mitte wurde in Deutschland lange Zeit nur von wenigen Wissenschaftler:innen unter prekären Umständen vorangebracht, was zur Folge hat, dass dieser Forschungszweig im Vergleich zu anderen Ländern hierzulande kaum institutionalisiert ist (Bojadžijev, 2022).

In Deutschland entstand nicht nur kein klares Verständnis davon, was unter Rassismus genau zu verstehen ist und welche Handlungen als rassistisch einzustufen sind. Es etablierte sich auch die Einschätzung, dass Rassismus ein Kampfbegriff sei. Mit anderen Worten: Es bestanden (und bestehen) massive Abwehrreaktionen gegen die Verwendung des Begriffs. Entsprechende Vorbehalte begegneten auch den Forscher:innen der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“. Innerhalb wie außerhalb staatlicher Institutionen erschweren fehlendes Wissen über Rassismus und Abwehrreaktionen gegen den Begriff die wissenschaftliche Untersuchung von Rassismus. Der Rassismusbegriff als gültige Gegenwartsbeschreibung ist jedoch durch ein breites Theorieangebot an aufeinander zulaufenden Definitionen gestützt (s. Essed, 1992; Memmi, 2000 [1982]; Rommelspacher, 2009). Für die Auseinandersetzung mit den real vorhandenen Problemen ist eine Akzeptanz des Begriffes notwendig. Seine Nutzung macht dabei auch die historische Dimension des Phänomens sichtbar.

Mitte des 20. Jahrhunderts wurden die Rassentheorie und somit die Annahme der Existenz von „Menschenrassen“ wissenschaftlich widerlegt. Damit einhergehend fand eine diskursive Verschiebung statt, die neue Formen des Rassismus hervorbrachte, die als „Rassismus ohne Rassen“ oder Neorassismus theoretisch aufgearbeitet und untersucht werden (Back & Solomos, 2020; Balibar & Wallerstein, 1990; Bonilla-Silva, 2022; Hall,

²¹ Der Ausdruck „Stunde Null“ bezeichnet das Ende des Zweiten Weltkriegs am 8. Mai 1945 sowie die frühe Nachkriegszeit in Deutschland und Österreich. Dabei verweist der Begriff auf die bedingungslose Kapitulation der Wehrmacht und den Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes und deutet dabei auf einen Neuanfang ohne Vorbedingungen hin.

²² Auch wenn bereits seit langem wissenschaftlich bewiesen ist, dass es keine menschlichen „Rassen“ gibt, ist die Vorstellung von deren Existenz in Deutschland noch weitverbreitet (DeZIM, 2022, S. 43–44). Die negativen Konnotationen des Begriffs führen bis heute zu Kontroversen in wissenschaftlichen Debatten. Es besteht Uneinigkeit darüber, ob „Rasse“ als analytische Kategorie für die Rassismusforschung verwendet werden kann, um die sozialen Konstrukte benennen zu können, die in Rassifizierungsprozessen und rassistischen Systemen wirken. Im Englischen hat „race“ bereits eine Bedeutungsverschiebung von einer biologistischen Genealogie zu einer mehrheitlich als sozialen Konstruktion angesehenen Analysekategorie durchlaufen (Bellu et al., 2023, S. 57).

²³ Gemäß Rommelspacher (2009) kann es Rassismus ohne Rechtsextremismus geben, nicht aber Rechtsextremismus ohne Rassismus, da es sich bei Rechtsextremismus um eine politische Ideologie handelt, „die ihre gesellschaftlichen Vorstellungen auch umsetzen möchte, während der Rassismus eher ein kulturelles Phänomen ist, das Werte, Normen und Praxen in der Gesellschaft prägt“ (Rommelspacher, 2009, S. 29). Weiter führt Rommelspacher aus, dass Rechtsextremismus ebenfalls auf einer biologistischen Theorie „natürlicher“ Hierarchien beruht, sich jedoch zugleich auch als ein politisches Konzept versteht, welches „diese Hierarchien verschärfen und in einem anhaltenden Kampf den ‚Besten‘ zur Herrschaft verhelfen“ will (Rommelspacher, 2009, S. 29). Somit ist Rechtsextremismus eine politisierte Form von Rassismus.

1989). Im Neorassismus bzw. Rassismus ohne „Rassen“ nehmen „Kultur“²⁴ und „Ethnie“²⁵ bzw. „Ethnizität“²⁶ die Rolle der dominanten Marker zur Kategorisierung, kollektiven Homogenisierung und Hierarchisierung von vermeintlichen Menschengruppen ein. Dabei weisen diese Kategorisierungen und Hierarchisierungen eine Dynamik auf, sind also wandelbar. Biologistische und kulturgebundene Formen des Rassismus sind oftmals ineinander verzahnt, da die historische Kategorie der „Rasse“ immer auch Kulturvorstellungen involvierte, ebenso wie die derzeit dominierenden Kategorien „Kultur“ und „Ethnizität“ biologistische Annahmen über mutmaßlich vererbte Merkmale von Gruppen beinhalten (Balibar, 1993; Hund, 2007; Hall, 2018). Im Grunde lässt sich mit Stuart Hall (2018) konstatieren, dass Kategorien wie „Rasse“, „Ethnie“ und „Nation“²⁷ gleitende Signifikanten sind, fluide Konzeptionen, die in den Diskursen und Praktiken als (rassistisch wirkende) Marker je nach zeitlichem und räumlichem Kontext zum Einsatz kommen. Deshalb können die eingesetzten Differenzkriterien auch changieren oder miteinander verzahnt sein oder je nach zeitlichem und räumlichem Kontext mehr oder weniger ins Gewicht fallen: biologisch-phänotypische, kulturelle, religiöse sowie, eigentlich immer, eine echte oder unterstellte andere geografische Herkunft. Bei rassistischer Diskriminierung werden diese Differenzen als vererbbar imaginiert und in Abgrenzung zur eigenen (vermeintlichen) Gruppe, der man sich zugehörig fühlt, als minderwertig oder gefährlich eingestuft. Das

wiederum verleiht der Exklusion oder der nur partiellen Inklusion dieser „Gruppen“ eine Legitimation. Rassistischer Diskriminierung liegen stets solche Prozesse zugrunde. Im Kontext dieser Debatten orientieren wir uns in der Verbundstudie an der Rassismusdefinition von Philomena Essed (1992), die Rassismus begreift als

Ideologie, eine Struktur und ein Prozess, mittels derer bestimmte Gruppierungen auf der Grundlage tatsächlicher oder zugeschriebener biologischer oder kultureller Eigenschaften als wesensmäßig andersgeartete und minderwertigere ‚Rassen‘ oder ethnische Gruppen angesehen werden. In der Folge dienen diese Unterschiede als Erklärung dafür, dass Mitglieder dieser Gruppierungen vom Zugang zu materiellen und nichtmateriellen Ressourcen ausgeschlossen werden. (Essed, 1992, S. 375)

In Abgrenzung dazu verstehen wir Rassismus nicht primär als Ideologie (das gilt nur für die ideologisierten, offenen Rassist:innen), sondern als Macht-Wissen-Praxis-Komplex. Unser Begriff deckt sich mit der Definition des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), das Rassismus als diskursive und soziale Praxis einordnet. Diese Definition weist vier zentrale Merkmale auf: 1) Menschen werden aufgrund von tatsächlichen oder vermeintlichen körperlichen oder kulturellen Merkmalen in verschiedene Gruppen unterteilt (Kategorisierung), 2) denen verallgemeinerte

²⁴ Kultur ist „ein mehrdeutiger Begriff, der sich um die Gesamtheit der materiellen und immateriellen Ergebnisse menschlichen Wirkens dreht. Der enge Kulturbegriff bezieht sich auf Kunst und Geisteskultur, der Weite auf die Lebenswelt des Menschen. Im Gegensatz zu klassischen Definitionen einer weitgehend homogenen, statischen und in sich geschlossenen Kultur (Kulturalismus), die als Kollektiv verstanden wird, wird heute hervorgehoben, dass Kultur einem ständigen Veränderungsprozess unterliegt, in sich heterogen ist, nicht an ein bestimmtes Territorium gebunden und fließend ist. Menschen werden zudem als mehreren ‚Kulturen‘ zugehörig betrachtet (z.B. Nationalität, Organisation, Religion, Generation, Familie), die durch zahlreiche Differenzlinien und mit ihnen verbundene Erfahrungen gebrochen sind. In diesem Sinne wird unter Kultur diejenige Lebenswelt verstanden, die eine Person als ‚eigene‘ definiert, weil sie Normalität und Plausibilität bietet und soziales Routinehandeln ermöglicht“ (IDA e.V., 2024).

²⁵ Eine Ethnie „ist eine ethnisierte Gruppe. D. h. sie ist gekennzeichnet durch Vorstellungen einer kollektiven Identität (Ethnizität). Diese tatsächlichen oder vermeintlichen Gemeinsamkeiten und Verbindungen können sich auf unterschiedliche Aspekte beziehen: z. B. Sprache (wir gehören zusammen, weil wir die gleiche Sprache sprechen), Geschichte (gemeinsame Vergangenheit), Religion (gemeinsamer Glaube), Kultur (geteilte Normen, Werte, Rituale). Von Bedeutung sind auch Vorstellungen von einer gemeinsamen Herkunft (Abstammung). Dabei ist es nicht entscheidend, ob eine Abstammungsgemeinschaft real vorliegt oder nicht: Die Bezeichnung ‚Ethnie‘ wird vor allem über die Selbstzuschreibung der jeweiligen Gruppe definiert. Als Fremdzuschreibung können ethnisierte Merkmale allerdings auch der Legitimierung von Ausgrenzung und Diskriminierung dienen. Der Begriff wird meistens synonym zu Volk verwendet, auch um letzteren im Sinne eines Euphemismus zu vermeiden. Teilweise ersetzt Ethnie auch den Begriff ‚Rasse‘, ebenfalls um negative Konnotationen dieses Begriffs zu vermeiden“ (IDA e.V., 2024).

²⁶ S. Ethnie in [Fußnote 25](#).

²⁷ „Es lassen sich drei Arten unterscheiden, eine Nation zu definieren: Subjektivistische Definitionen behaupten, die Nation beruhe einzig auf dem freien Entschluss und der Überzeugung ihrer Mitglieder, dass sie zusammengehören. Objektivistische Definitionen versuchen, Individuen durch scheinbar objektive, außerhalb der Individuen liegende Kriterien wie ‚Sprache‘, ‚Kultur‘ usw. eindeutig Nationen zuzuordnen. Sie verstehen Nationen als natürlich gegebene Gemeinschaften. Da sich Nation auf diese Weisen aber nicht eindeutig bestimmen lässt, sehen dekonstruktivistische Definitionsansätze Nationen allein durch die wechselseitige Identifikation und Anerkennung sozialer Akteur:innen definiert. Nation setzt somit die Bildung einer Ethnizität voraus, die sich auf eine ‚vorgestellte Gemeinschaft‘ (deren Angehörige sich niemals alle kennenlernen und miteinander interagieren können), auf einen Staat und auf ein Territorium bezieht (ihre Angehörigen stellen sich die Nation als begrenzt und souverän vor) und deren Angehörige unabhängig von realen Ungleichheiten als Gleiche verstanden werden. Nation setzt also die Vorstellung ihrer Existenz voraus. Diese Vorstellung muss, um praktisch wirksam zu werden, konstruiert, aktiv durchgesetzt sowie durch die Ausbildung einer unterstützten homogenisierten Hochkultur, die Einführung von Staatsbürger:innenschaften, Nationalsymbolen, Ritualen, Sozialsystemen, Straßenschildern, Grenzkontrollen u. v. m. abgesichert werden“ (IDA e.V., 2024).

und unveränderliche Eigenschaften zugeschrieben und die dadurch naturalisiert oder kulturalisiert²⁸ werden (Generalisierung und Rassifizierung),²⁹ 3) diese als positiv oder negativ bewerteten Eigenschaften werden zum Vorteil der eigenen Gruppe in eine hierarchische Rangordnung gebracht (Hierarchisierung), 4) mittels dieser Ungleichheiten und Ausschlüsse auf materieller und symbolischer Ebene vorangetrieben sowie gesellschaftliche Macht- und Dominanzstrukturen reproduziert und begründet werden (Legitimierung) (DeZIM, 2022, S. 16–17). Die verschiedenen Rassismusdefinitionen zeigen, dass noch keine fertige Rassismustheorie vorhanden ist, die theoretisch und definitorisch als abgeschlossen angesehen werden könnte. Gerade hier braucht es eine Verstetigung von multidisziplinärer Rassismusforschung, die einheitliche Kriterien für Grundbegriffe definiert und die Forschung dazu weitervoranbringt.

Der britische Soziologe Stuart Hall weist darauf hin, dass es „historisch-spezifische Rassismen“ (1994, S. 127) gibt, die in ganz eigenen historischen Zusammenhängen entstanden sind und deshalb auch spezifische Merkmale und Praktiken hervorbringen. Im Laufe des Forschungsprozesses der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“

sind besonders fünf historisch-spezifische Rassismen³⁰ mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in den Teilprojekten behandelt worden:

Antiziganismus/Rassismus gegen Rom:nja und Sinti:zze³¹

„Antiziganismus manifestiert sich in individuellen Äußerungen und Handlungen sowie institutionellen Politiken und Praktiken der Marginalisierung, Ausgrenzung, physischen Gewalt, Herabwürdigung von Kulturen und Lebensweisen von Sinti und Roma sowie Hassreden, die gegen Sinti und Roma sowie andere Einzelpersonen oder Gruppen gerichtet sind, die zur Zeit des Nationalsozialismus und noch heute als ‚Zigeuner‘³² wahrgenommen, stigmatisiert oder verfolgt wurden bzw. werden. Dies führt dazu, dass Sinti und Roma als eine Gruppe vermeintlich Fremder behandelt werden, und ihnen eine Reihe negativer Stereotypen und verzerrter Darstellungen zugeordnet wird, die eine bestimmte Form des Rassismus darstellen“ (International Holocaust Remembrance Alliance, 2020).³³

²⁸ Im Zusammenhang mit Rassismus liegt eine Kulturalisierung vor, wenn direkt oder indirekt negativ bewertete Handlungen, Einstellungen, Verhaltensweisen und Äußerungen ausschließlich der „Kultur“ einer konstruierten Gruppe zugeschrieben werden. „Kultur“ wird dabei als essentialistisch, homogen, bestimmend und unveränderlich verstanden. Kulturalisierungen reproduzieren rassistische Narrative und dienen der Aufteilung einer Gesellschaft in Mitglieder („wir“) und Nicht-Mitglieder („die anderen“). So werden beispielsweise sexistisches Verhalten und Gewaltbereitschaft in deutschen Mediendiskursen häufig kulturalisiert und ausschließlich spezifischen sozialen Gruppen in rassifizierender Weise zugeschrieben.

²⁹ Unter Rassifizierung (auch Rassialisierung), abgeleitet vom englischen *racialization*, werden die soziohistorischen Prozesse verstanden, durch die bestimmten Themen – die häufig als soziale Probleme behandelt werden – unter Bezugnahme auf eine konstruierte „Rasse“ eine Bedeutung beigemessen wird. Dabei wird suggeriert, „Rasse“ sei ein Schlüsselfaktor für die Definition und das Verständnis von Thematiken wie beispielsweise Drogenhandel und Gewalt im öffentlichen Raum. Die Erforschung von Rassifizierungsprozessen ermöglicht es, Mechanismen zu verstehen, die der Konstruktion von sozialen Gruppen unterliegen, denen auf „Rasse“ bezogene Bedeutungen (*racial meanings*) zugeschrieben werden. Mit dem Nachvollziehen von Rassifizierungsprozessen können auch Funktionsweisen struktureller Ungleichheit aufgezeigt werden (Gonzalez & Goss, 2019; Murji & Solomos, 2005; Omi & Winant, 1994).

³⁰ Es gibt zahlreiche weitere Rassismen wie etwa anti-kurdischen Rassismus und anti-persischen Rassismus, die im Forschungsprozess der Verbundstudie weniger bis gar nicht zum Vorschein gekommen sind und deshalb nicht gesondert untersucht wurden. Auch institutioneller Antisemitismus wurde von uns nicht explizit untersucht, hier besteht aktuell ein Forschungsdesiderat (s. Arnold & Karakayali, 2024). Zu der Frage, ob Antisemitismus eine Unterform von Rassismus darstellt, besteht in der Wissenschaft überdies Uneinigkeit (s. Arnold & Axster, 2024; Axster, 2022).

³¹ Der Begriff „Antiziganismus“ wird vielfach kritisch diskutiert. Das hat damit zu tun, dass dieser etymologisch auf die rassistische Fremdbezeichnung zurückgeht, folglich die ihr zugrunde liegende stigmatisierende Projektion der Dominanzgesellschaft reproduziert und somit als deren Legitimierung gelesen werden kann. Auf die betroffenen Menschen kann dies gewaltsam und retraumatisierend wirken. Fürsprecher:innen des Terminus argumentieren, dass mittels des begriffsimmanenten Verweises auf die rassistische Fremdzuschreibung die Mehrheitsgesellschaft sowohl als Urheberin und Verursacherin von Antiziganismus identifiziert als auch als Adressatin der Kritik in die Verantwortung genommen wird. Die Bezeichnung Rassismus gegen Rom:nja und Sinti:zze wird dagegen als weniger exkludierend, analytischer und differenzierter aufgefasst, da diese die Perspektiven von Sinti:zze und Rom:nja sowie den zentralen Aspekt der Rassifizierung aufgreift. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht kein Konsens hinsichtlich einer allgemeingültigen, diskriminierungssensiblen Benennung des Phänomens, welche dessen Spezifika, Transformationen und Kohärenz einschließlich heterogenen Positionen der Betroffenen aufzeigt. Als Arbeitsgrundlage wird daher oft, wie auch in diesem Bericht, mit beiden Begriffskonzepten, je nach analytischer Schwerpunktsetzung, operiert (s. Unabhängige Kommission Antiziganismus, 2021, S. 27–47).

³² Da es sich um eine rassistische Bezeichnung für Rom:nja und Sinti:zze handelt, haben wir das Wort durchgestrichen und damit das Zitat verändert. Durch das Durchstreichen bleibt der Begriff mit seinen begriffsgeschichtlichen Implikationen präsent, wird jedoch zugleich abgelehnt. Wir weisen damit darauf hin, dass dieses Wort nicht als Teil der ethisch angebrachten regulären Sprache anzusehen ist. Auch im Folgenden werden rassistische Bezeichnungen gestrichen.

³³ Eine weitere Definition wurde von Isidora Randjelović (2021) vorgelegt, die einen besonderen Fokus auf intersektionale und Betroffenenperspektiven legt (Randjelović, 2021).

Antimuslimischer Rassismus/Muslimfeindlichkeit

Der Unabhängige Expertenkreis Muslimfeindlichkeit definiert Muslimfeindlichkeit (auch: anti-muslimischer Rassismus) als „die Zuschreibung pauschaler, weitestgehend unveränderbarer, rückständiger und bedrohlicher Eigenschaften gegenüber Muslim*innen und als muslimisch wahrgenommenen Menschen. Dadurch wird bewusst oder unbewusst eine ‚Fremdheit‘ oder sogar Feindlichkeit konstruiert. Dies führt zu vielschichtigen gesellschaftlichen Ausgrenzungs- und Diskriminierungsprozessen, die sich diskursiv, individuell, institutionell oder strukturell vollziehen und bis hin zu Gewaltanwendung reichen können.“ (Unabhängiger Expertenkreis Muslimfeindlichkeit, 2023, S. 24).

Antiosteuropäischer/antislawischer Rassismus

„Antiosteuropäischer Rassismus ist ein Bündel abwertender, essentialistischer Zuschreibungen zum geografischen Raum Osteuropa und seinen Bewohner:innen. Schon in der Aufklärung galt ‚Osteuropa‘ im westlichen Denken als eine rückständige Zwischenwelt zwischen Okzident und Orient [...]. Im pseudo-wissenschaftlichen rassistischen Diskurs, der sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte, wurden speziell die ‚Slawen‘ als eine eigene ‚Rasse‘ konstruiert, deren ‚Weißsein‘ zwar nicht in Frage stand, die aber dennoch als minderwertig konstruiert wurden. Der Rassismus gegen Menschen aus Osteuropa wird daher auch häufig als ‚antislawischer‘ Rassismus oder ‚Antislawismus‘ bezeichnet“ (Petersen & Panagiotidis, 2022).

Anti-Schwarzer Rassismus

Gemäß des Afrozensus ist anti-Schwarzer Rassismus „eine spezifische Herabwürdigung, Entmenslichung und rassistische Diskriminierung von Schwarzen Menschen afrikanischer Herkunft. Ungeachtet der Realität von Diskriminierung und Hierarchisierung nach ‚Hautschattierung‘ [Colorism [G]], ist [anti-Schwarzer Rassismus] nicht auf Diskriminierung in Bezug auf die sogenannte Hautfarbe reduzierbar, da spezifische Dynamiken bei anti-Schwarzer Diskriminierung existieren und diese von Menschen afrikanischer Herkunft mit unterschiedlichen ‚Hauttönen‘ erlebt werden“ (Aikins et al., 2021, S. 39–40).

Antiasiatischer Rassismus

Antiasiatischer Rassismus beinhaltet „die historischen und anhaltenden Prozesse der Stereotypisierung und Rassifizierung von Menschen asiatischer Herkunft. Diese Prozesse sind bei dieser spezifischen Form sowohl in abwertender als auch in exotisierender Weise anzutreffen. Menschen asiatischer Herkunft sind auf individueller, struktureller und systemischer Ebene spezifischen offenen und subtilen Formen von rassistischer Diskriminierung und Gewalt ausgesetzt, die zu ihrer sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Marginalisierung, Benachteiligung und Ungleichbehandlung führen“ (Suda & Köhler, 2024, S. 13).

Diese historisch-spezifischen Rassismen teilen viele gemeinsame Merkmale. So geht es bei allen um die Konstruktion von „Anderen“, „Fremden“ oder „Feinden“ seitens der Mehrheits- bzw. Dominanzgesellschaft. Sie werden als von dem Selbstbild der Mehrheitsgesellschaft abweichend eingestuft. Die konstruierten Gegenbilder der „Anderen“ führen zu gesellschaftlichen Ausschlussmechanismen, die wiederum institutionell verankert sind. Es handelt sich bei allen Rassismusformen um historisch gewachsene Ideologien bzw. Macht-Wissen-Praxis-Komplexe, die aus den als fremd markierten rassifizierten Personen stigmatisierte,³⁴ herabgesetzte und diskriminierte Gruppen homogenisieren. Gleichzeitig weisen alle rassistisch diskriminierten Gruppen eine eigene Geschichte und eigene Wissensbestände hinsichtlich ihrer Diskriminierungserfahrungen auf und können somit auch zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichem Maße von Rassismus betroffen sein.

Individueller, struktureller und institutioneller Rassismus

Rassismus ist ein vielschichtiges gesellschaftliches Phänomen. So wird Rassismus analytisch als „Komplex“ (Castro Varela & Mecheril, 2016) oder „Apparat“ (Terkessidis, 2004, 2018) gefasst. Strukturell lassen sich drei Analyseebenen unterscheiden (s. Abb. 1). Neben der individuellen Ebene reproduziert sich Rassismus auf institutioneller und struktureller Ebene. Trotz der massiven Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilhabechancen

³⁴ Es kommt zu einer Stigmatisierung, wenn eine Person aufgrund einer negativen Zuschreibung – biologisch und/oder kulturell begründet („Bedeutungsträger“) – als „anders“ markiert wird (Eickhof, 2010, S. 29–30). Diese negative Markierung kann als Konsequenz zur Ausgrenzung führen.

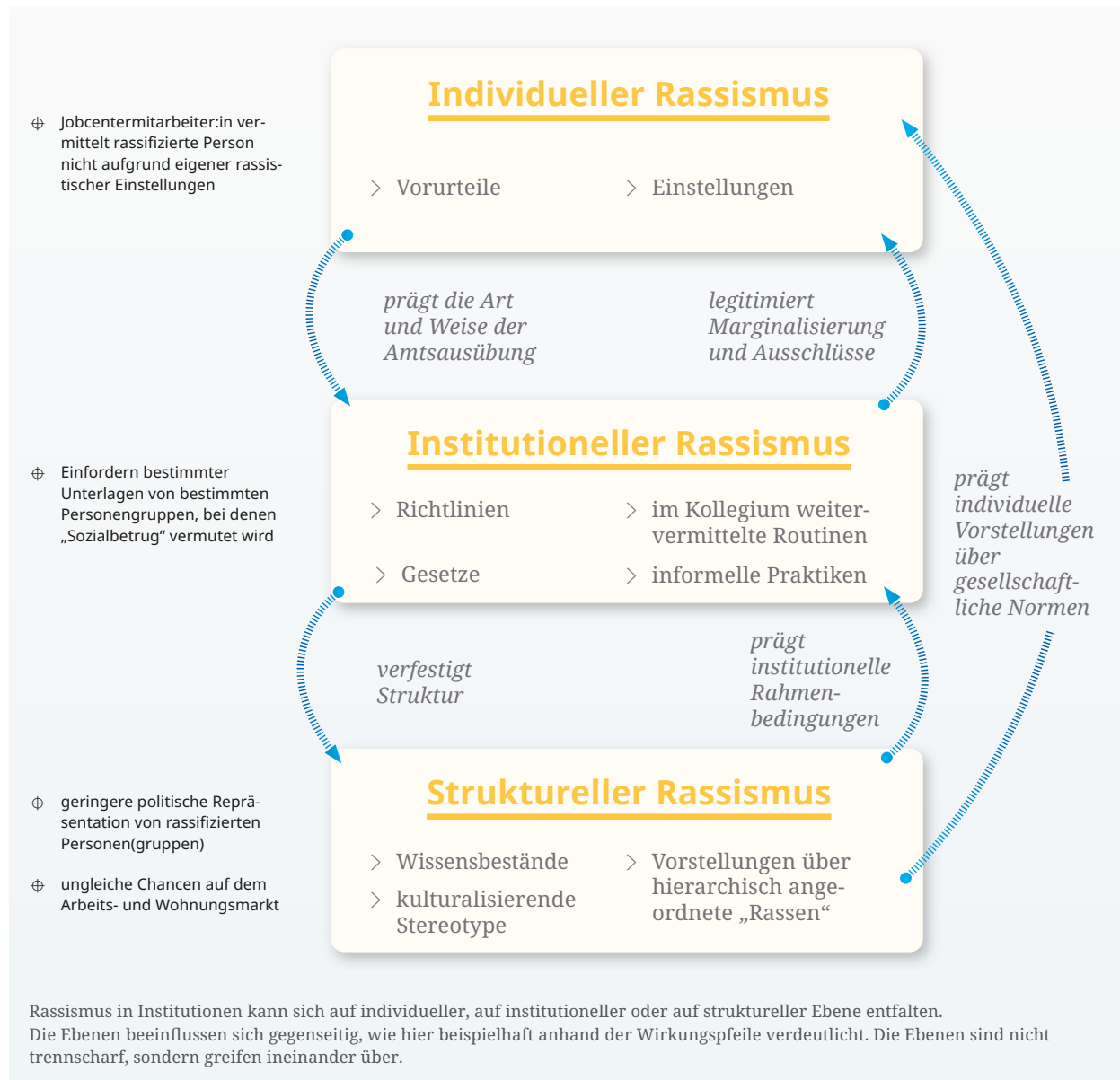


Abb. 1: Vereinfachte Darstellung der Analyseebenen von Rassismus in Institutionen

sind Diskussionen über institutionellen und strukturellen Rassismus in Deutschland deutlich weniger präsent als Debatten über individuellen Rassismus (Bojadžijev, 2013; Messerschmidt, 2010).

Etwas, das in verschiedenen Teilprojekten immer wieder von Behördenvertreter:innen genannt wurde, ist der Hinweis, eine staatliche Institution könne in einer Demokratie nicht rassistisch sein, da die Institution nicht als Mensch bzw. individuell handelt, sondern Amtsträger:innen der Behörde die Institution und deren rechtlichen Rahmen vertreten. Zudem sei die Institution in einer Demokratie strikt an den allgemeinen Gleichheitssatz, die Grund- und Menschenrechte und das AGG gebunden. Das AGG gilt für Behörden aber bisher nur als Arbeitgeberin, nicht als Dienstleisterin im Kontakt mit Personen, die sich an Behörden wenden. Es besteht also gerade bei

staatlichem Handeln fehlender Diskriminierungsschutz. Rassismusvorwürfe werden somit oft als Einzelfälle bzw. rassistische Einstellungen einzelner Mitarbeiter:innen abgetan. Diese Argumentation übersieht die Möglichkeit, dass eingespielte und in der Institution sozialisierte Normen und Arbeitskulturen rassistisch wirken können, darunter bestimmte Strukturen aber auch Gesetze und Verordnungen (Attia & Keskinilic, 2018). Um sich dieser Verzahnung von individuellen rassistischen Einstellungen der Mitarbeitenden und strukturellen sowie institutionellen rassistischen Diskriminierungen wissenschaftlich anzunähern, werden in der Verbundstudie alle drei zentralen Analyseebenen, die zur Erforschung von Rassismus in Behörden relevant sind, bearbeitet: 1) individueller Rassismus, 2) struktureller Rassismus und 3) institutioneller Rassismus (s. Abb. 1). Diese drei Ebenen sind eng ineinander verzahnt und können

implizit wie explizit sowie intentional und nichtintentional existieren (Rommelspacher, 2009, S. 31). Anders gesagt: Rassismus braucht keine Motivation, um als Rassismus zu wirken.

Individueller Rassismus

Individueller Rassismus „beruht auf persönlichen Handlungen und Einstellungsmustern und bezieht sich auf die direkte persönliche Interaktion“ (Rommelspacher, 2009, S. 30) im Alltag. Aus Sicht der sozialpsychologischen Stereotypen- und Vorurteilsforschung ist Rassismus ein extremes Vorurteil, das „die motivierte Abwertung von Menschen nach quasibiologischen bzw. scheinbaren naturwissenschaftlichen Kriterien“ beschreibt (Zick, 2020, S. 125, 1997). Viele Elemente menschenfeindlicher und gruppenbezogener Vorurteile können somit eine rassistische Ausdrucksform aufweisen. Gleichzeitig stehen sie neben anderen Formen von mit Abwertung verbundenen Vorurteilen, wie unter anderem Sexismus, Antifeminismus, Abwertung von Menschen mit Behinderung (Zick et al., 2023; Decker et al., 2022; Decker & Brähler, 2020; Höcker et al., 2020). Vorurteile werden – oft über quantitative Bevölkerungsumfragen – als zuerst einmal individuelle Formen der Kategorisierung, Stereotypisierung und Abwertung gemessen.³⁵

Rassistisches Verhalten, das aufgrund zugeschriebener Gruppenzugehörigkeiten und konstruierter Abgrenzungen gegenüber einer Person gezeigt wird, kann auf einem bestimmten Weltverständnis und rassistischen Überzeugungen basieren. Ein intentionaler individueller Rassismus bezieht sich zum Beispiel auf die konkrete und bewusste Herabsetzung anderer Menschen. Individueller Rassismus kann aber auch von einer Person nicht beabsichtigt sein und ungewollt seine Wirkung auf eine rassifizierte Person entfalten. Entscheidend ist die Wirkung für die diskriminierte Person. Entsprechend ist Rassismus für die Person, von der Rassismus ausging, oft nur schwer nachzuvollziehen, da aus ihrer Perspektive allein die Absicht entscheidend ist, die sie dahinter bei sich selbst nicht sah. Aber gerade die generelle Unkenntnis darüber, was rassistisch ist, kann zu entsprechenden Situationen führen. Das bedeutet aber auch, dass bei anderen Personen sehr bewusst und wissend rassistisches Denken vorliegt und dass sie sich bewusst rassistisch äußern und so handeln. Rassistische Haltungen und Praktiken gehen auf die stetige Zirkulation und die für viele bestehende Normalität rassistischer Wissensbestände zurück, die nicht weiter hinterfragt oder

zumindest über viele Jahrzehnte hinweg nicht hinterfragt wurden (Alexopoulou, 2024). Man könnte sagen, Rassismus ist in der DNA von vielen Gesellschaften verankert. Die Wissensbestände werden auf vielfältige Art und Weise weitergegeben: zum Beispiel über Vorurteile, Witze, kategorisierende Schulbücher, aber auch über in der Familie weitergegebene Erzählungen.

Auch wohlwollendes Verhalten kann zu rassistischer Diskriminierung führen (Rommelspacher, 2009, S. 31–32). Rommelspacher (2009) nennt hier als Beispiel, wenn eine Person, die wegen ihres Aussehens oder Namens von einer mehrheitsangehörigen Person³⁶ als migrantisch eingeordnet und für ihr gutes Deutsch gelobt wird. Mit diesem Lob wird die Person außerhalb der Gesellschaft und nicht als aus Deutschland kommend verortet (Rommelspacher, 2009, S. 32). Auch Zuschreibungen von Stärke und sexueller Attraktivität, die an Gruppen gebunden wird, kann trotz der scheinbar positiven Form toxischen Rassismus beinhalten. Individueller Rassismus kann sowohl subtil in alltäglichen Situationen auftreten, als auch mit sozialen Ausgrenzungen oder mit Straftaten gegen bestimmte Personengruppen einhergehen (Froese et al., 2023, S. 9–10). Rassistisch diskriminierte Personen können individuellen Rassismus also in direkter Gewaltanwendung aber auch in alltäglichen unterschwelligem Mikroaggressionen erfahren (Pierce, 1970; Spanierman & Clark, 2023). Mikroaggressionen drücken sich zum Beispiel im Belächeln von Personen aus oder in geringerem Zutrauen und Vertrauen aufgrund ihrer zugeschriebenen Herkunft. Als Problem erweist sich dabei, dass rassistisches Wissen als normal angesehen wird – und Personen irritiert sind, wenn sie nach ihren rassistischen Äußerungen darauf hingewiesen werden.

In Institutionen kann sich individueller Rassismus als Ungleichbehandlung von Angehörigen bestimmter Gruppen manifestieren. Zum Beispiel kann es sich darin zeigen, dass Jobcenter-Sachbearbeiter:innen eine Person aufgrund rassistischer Zuschreibungen als nicht vermittelbar einstufen und ihnen keine Umschulung bewilligen (Froese et al., 2023, S. 9). Individueller Rassismus geschieht somit durch konkrete Abwertungen und Benachteiligung aufgrund der Einstellungen einzelner Mitarbeiter:innen. Mitarbeiter:innen sind dabei auch Bestandteil eines gesellschaftlichen Umfeldes und Sozialmilieus. So können sie Mehrheitshaltungen oder rassistische Atmosphären, die es in ihrem Umfeld gibt, in die Behörde tragen. Und wenn Rassismus im Umfeld als normal gilt, dann ist er dies natürlich auch in der

³⁵ Dabei findet sich in der Vorurteilsforschung eine Verwendung alternativer Begrifflichkeiten, wie Islamophobie oder Muslimfeindlichkeit. Erst in jüngerer Zeit etablieren sich vermehrt Begrifflichkeiten, wie etwa antimuslimischer Rassismus (Pickel, 2024; Shooman, 2014).

³⁶ S. Mehrheitsbevölkerung in [Fußnote 13](#).

Institution. Diese Beispiele können auch ein Hinweis auf institutionellen Rassismus geben, der sich zwar auf der individuellen Ebene auswirkt, aber im Kern eine „gelernte“ Routine von Sachbearbeiter:innen innerhalb der Institution zeigt, bestimmten Personengruppen gewisse Leistungen zu verwehren.

Struktureller Rassismus

Rassismus ist nicht nur ein Vorurteil bzw. eine individuelle rassistische Einstellung gegenüber Menschen einer imaginierten Gruppe oder eine Stereotypisierung bestimmter Gruppen. Er entsteht durch gesellschaftliche Diskriminierungen und Ausschlüsse mittels ökonomischen, sozialen, kulturellen und symbolischen Ausgrenzungsmechanismen zwischen den Einen, die als zugehörig bzw. gleichwertig gelten, und den Anderen, die als vermeintlich außenstehend bzw. minderwertig oder defizitär erscheinen. So erklärt Rommelspacher (2009), dass Diskriminierung dann vorliegt,

wenn Menschen, die einer Minderheit angehören, im Vergleich zu Mitgliedern der Mehrheit weniger Lebenschancen, das heißt weniger Zugang zu Ressourcen und weniger Chancen zur Teilhabe an der Gesellschaft haben. Die Mechanismen, die dies bewirken, können sowohl individueller und interaktioneller als auch struktureller und institutioneller Natur sein. (Rommelspacher, 2009, S. 30)

Rassismus lässt sich also nicht nur auf individuelle Einstellungen zurückführen, sondern muss als ein gesellschaftliches Strukturierungsprinzip verstanden werden, welches sich in Wissensbeständen oder sozialen und normativen Gesellschaftsstrukturen durch Ungleichheiten manifestiert und reproduziert. Prozesse der Rassifizierung sind also Ausdruck sozialer Ungleichheiten und das Ergebnis ausgehandelter Konflikte, in welchen der Konstruktion von „Rasse“ weder eine inhärente noch stabile Bedeutung zukommt. Wenn das gesellschaftliche System mit seinen historisch gewachsenen politischen, ökonomischen und rechtlichen Strukturen Benachteiligungen, Ausgrenzungen und soziale Ungerechtigkeiten entlang rassifizierender³⁷ Differenzkonstruktionen bewirkt, handelt es sich um strukturellen Rassismus (Rommelspacher, 2009, S. 30; Stender, 2023, S. 104), welcher von den Handlungen einzelner abgelöst ist. Auch struktureller Rassismus weist implizite und explizite Ausdrucksformen auf. So können über

Jahrhunderte gewachsene Denk- und Handlungsmuster sowie rechtliche und politische Praktiken zur systematischen Benachteiligung, Diskriminierung, Ausgrenzung und Herabsetzung von Personengruppen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen führen und diese Ausgrenzungsmechanismen aufrechterhalten (Solomos, 2020). Das betrifft Bereiche wie Bildung, Gesundheitsversorgung und Justiz. Sie können zudem die Erfolgchancen bei der Wohnungs- und Jobsuche sowie bei politischer Teilhabe mildern. Derartige Prozesse lassen sich historisch auch in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nachweisen (Alexopoulou, 2024, 2020).

Mittels der Analyse von strukturellem Rassismus lassen sich zum einen gesellschaftliche Prozesse der Benachteiligung und Ausgrenzung in ihrer historischen Kontinuität untersuchen und zum anderen lässt sich aufzeigen, wie Ungleichheiten herbeigeführt und reproduziert werden (Bonilla-Silva, 1997). Diese Betrachtungen schließen individuellen und institutionellen Rassismus ein. Rassistische Praktiken von Individuen im alltäglichen Behördenhandeln reproduzieren rassistische Strukturen der Gesellschaft und machen ihn im alltäglichen Umgang wirkmächtig. Jahrhundertalte antiziganistische Wissensbestände wirken zum Beispiel bis heute und nehmen Einfluss auf aktuelle behördliche Praktiken im Umgang mit Rom:nja aus EU-Mitgliedstaaten oder aus der Ukraine geflüchteten Rom:nja (s. Kapitel 3.3.4). Vergleichbares findet sich auch für Schwarze Menschen und Muslim:innen (s. Kapitel 3.3.3, 3.3.6, 3.4.1).

Institutioneller Rassismus

In der Entstehung der gesellschaftlichen Hierarchisierung von Personengruppen spielen Institutionen und damit einhergehend institutioneller Rassismus als eine spezifische Ausprägung des strukturellen Rassismus eine zentrale Rolle (Better, 2008). Eine der ersten bekannteren Definitionen zu institutionellem Rassismus wurde im Jahr 1999 in Großbritannien im sogenannten Macpherson-Report vorgelegt. Erarbeitet hatte ihn eine Kommission nach dem Mord an einem Schwarzen Teenager, der von der Polizei nicht ausreichend aufgeklärt und verfolgt worden war. Laut dem Macpherson-Report handelt es sich bei institutionellem Rassismus um

das kollektive Versagen einer Organisation, Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft eine angemessene und professionelle

³⁷ Rassifizierend bezieht sich hier auf den Begriff „Rassifizierung“ (*racialization*) und umfasst Handlungen – in der Regel Zuschreibungen unterschiedlicher Art –, die zur Konstruktion eines rassistischen Stereotyps oder Narratives beitragen. In diesen Zuschreibungen können beispielsweise phänotypische Merkmale sowie die religiöse und/oder nationale Herkunft eine Rolle spielen. Mit den Zuschreibungen gehen eine Kategorisierung und ein Verweisen auf eine niedrigere soziale Position einher.

Dienstleistung zu erbringen. Er kann in Prozessen, Einstellungen und Verhaltensweisen gesehen oder entdeckt werden, die auf Diskriminierung durch unwissentliche Vorurteile, Ignoranz, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotypen hinauslaufen, die ethnische Minderheiten benachteiligen. [Institutioneller Rassismus] besteht weiter, weil es der Organisation nicht gelingt, ihre Existenz und ihre Ursachen offen und angemessen anzuerkennen und durch Politik, Vorbild und Führung anzugehen. Ohne Anerkennung und Maßnahmen zur Beseitigung dieses Rassismus kann er sich als Teil des Ethos oder der Kultur der Organisation durchsetzen. (Macpherson, 1999, Abs. 6.34; deutsche Übersetzung aus Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, 2020, S. 17)

Seit der Vorlage dieser Definition gibt es jedoch zahlreiche Debatten dazu. Zum Beispiel wird kritisiert, dass nicht das Versagen einer Institution institutionellen Rassismus hervorbringt, es gerade Teil ihrer Selbstverständlichkeit ist, mit bestimmten Ein- und Ausschlüssen von Personengruppen weiter zu funktionieren. Institutioneller Rassismus bezeichnet also jene Verhaltensmuster, Vorgehensweisen, Praktiken und Richtlinien, die innerhalb gesellschaftlicher Institutionen wirksam sind, um Individuen und bestimmte Personengruppen durchgängig zu benachteiligen oder zu bestrafen (Better, 2008, S. 11).

Beim institutionellen Rassismus wirken viele Faktoren zusammen. So zeigt er sich auch auf der individuellen Ebene in Form von Mikroaggressionen von Sachbearbeiter:innen in Behörden, die sich in Körperhaltungen und Gesten wie Augenrollen ausdrücken können. Dabei können Mikroaggressionen das kleinste Mosaikstück eines institutionellen Rassismus darstellen. Die Summe der alltäglichen Handlungen von Personen, die wie im Fall der Mitarbeitenden in Sozialleistungsbehörden mit institutioneller Macht ausgestattet sind, kann sich zu institutionellem Rassismus verdichten und strukturellen Ausschluss bewirken. Auch polizeiliche Kontrollen wie beim Racial Profiling³⁸ zeigen, dass das Verhalten von einzelnen Amtspersonen im konkreten Fall nicht eindeutig von den dahinterstehenden gesellschaftlichen Strukturen und institutionellen Mechanismen und Verordnungen getrennt werden kann. Die schwierige

Unterscheidung von institutionellem und individuellem Rassismus bei einzelnen Amtsträger:innen zeigt sich besonders in der individuellen Ausgestaltung von Handlungsspielräumen: Behördenmitarbeitende besitzen durch ihre Funktion als Amtsträger:in Entscheidungsmacht gegenüber anderen Personen. So lässt sich oft nicht klar definieren, ob Amtsträger:innen bestimmte Entscheidungen aus rassistischer Überzeugung treffen oder ob die jeweilige Behördenkultur und -routinen die rassistische Benachteiligung hervorbringen. Institutioneller Rassismus wird durch politisch gesetzte Rahmenbedingungen befördert, nach denen sich Organisationen und Behördenmitarbeiter:innen richten müssen. Jedoch können Verzögerungen in Bearbeitungen oder das Abhandenkommen von Anträgen Hinweise auf rassistische Einstellungen einzelner Amtsträger:innen geben.

Besonders wird institutioneller Rassismus aber in institutionellen Praktiken und Prozessen, bürokratischen Strukturen, Verfahrens- und Verhaltensweisen, Richtlinien und Strategien des gesellschaftlichen und sozialen Ein- und Ausschlusses bestimmter Personengruppen und staatlicher Kerninstitutionen wie Schule, Justiz, Polizei, Ausländer- und Sozialbehörden, Wohnungs-, Gesundheits-, Jugend- und Arbeitsämtern sowie Jobcentern erkennbar. Durch institutionelle Eigenlogiken werden rassistische Ausschlüsse generiert (Neuburger, 2023, S. 7), also in der Struktur oder den Verhaltensregeln der Institutionen verankerte rassistische Effekte wirken sich auf Entscheidungen oder Umgangsformen der Behörde aus (Kluth, 2022, S. 1848; El-Mafaalani, 2021, S. 71). Diese Praktiken und Strukturen können zur ständigen Reproduktion von rassistischen Zuständen führen, die „Andere“ als unerwünscht und rechtlos definieren. Das bedeutet, dass institutioneller Rassismus dann vorliegt, wenn Institutionen und die darin gewachsenen Strukturen und Behördenkulturen sowie deren Funktionsweisen rassistische Hierarchien fortschreiben. Diese Strukturen und Funktionsweisen zeigen sich implizit und explizit in vermeintlich neutralen Vorschriften, Normen, Abläufen, Praktiken und Routinen sowie in der Verteilung von Ressourcen und Zugängen. Implizite Formen von rassistischer Diskriminierung werden dann explizit, wenn man sich deren Ausmaßes bewusst wird, aber keine Gegenmaßnahmen einleitet, sondern Ausschlüsse und Benachteiligungen hinnimmt

³⁸ „Racial Profiling meint das Vorgehen der Polizei oder anderer Ordnungsbehörden, bei dem vorrangig Schwarze oder People of Color kontrolliert werden, ohne dass es konkrete Beweise oder Verdachtsmomente gäbe, die diese Kontrollen rechtfertigen würden. Diese Praxis ist zwar in Deutschland verboten und wird seitens der Regierung dementiert, findet aber trotzdem immer wieder statt, etwa in Grenznähe, wenn nach illegalisierten Menschen gesucht wird. Dahinter steckt die rassistische, durch das Erfahrungswissen der betreffenden Institution und gesellschaftliche Stereotype scheinbar gerechtfertigte Annahme, dass nicht-weiße Menschen eher zu Kriminalität neigen bzw. nicht dazu berechtigt seien, sich an öffentlichen Orten aufzuhalten und frei zu bewegen. Bei Kontrollen in Grenznähe wird zudem impliziert, Schwarze oder PoC könnten keine deutschen Staatsbürger:innen sein. Bei den Betroffenen entsteht so ein Gefühl des Ausschlusses und der Nicht-Zugehörigkeit. Das Vertrauen in staatliche Institutionen wird geschwächt, da der Eindruck entsteht, die Polizei existiere vorrangig zum Schutz weißer Menschen und zur Kontrolle und Machtausübung über nicht-weiße Menschen“ (IDA e.V., 2024).

(Rommelspacher, 2009, S. 31). Institutioneller Rassismus wird somit zu einer in Institutionen angelegten Machtpraxis über Teilhabe und Nichtteilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben. Gleichzeitig wird institutioneller Rassismus von Behörden oft nicht erkannt bzw. setzen Abwehrmechanismen auf Rassismuskritik ein, sodass ihnen mit starken Widerständen, Ablehnung und Abwiegung begegnet wird.

Institution

Institutionen sind soziale Ordnungen, die das Denken und Verhalten von Menschen formen und dadurch gesellschaftliche Stabilität und Kontinuität gewährleisten (Douglas, 1986). Sie sind historisch gewachsen und reflektieren die Machtverhältnisse ihrer Zeit. Sie stellen daher komplexe Systeme von Macht und Wissen dar, die dazu dienen, Individuen zu disziplinieren, Normen zu setzen und gesellschaftliche Ordnung aufrechtzuerhalten (Foucault, 2008). Die in der Verbundstudie erforschten Institutionen der Bundesrepublik Deutschland lenken nach der sozialwissenschaftlichen Standarddefinition über ein Geflecht von formellen und informellen Regeln das Verhalten der in den Behörden Beschäftigten sowie der Personen, die mit ihnen beispielsweise als Antragstellende oder in Zusammenhang mit Zwangsmaßnahmen in Kontakt stehen. In den Interaktionen zwischen Behörden und Personen im Kontakt mit Behörden müssen sich die Verwaltungsbehörden an die Regeln halten, welche das Parlament und die Regierung als Repräsentant:innen der Bevölkerung beschlossen haben (Seibel, 2016). Diese Umsetzung des politischen Willens muss dabei transparent, effizient und fair erfolgen, sodass das Verwaltungshandeln erwartbar ist und zu ähnlichen Entscheidungen der Behörden in vergleichbaren Fällen führt.

Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG sind Behörden an die Grundrechte gebunden und dadurch auch zur Gleichbehandlung aller Menschen verpflichtet. Institutioneller Rassismus tritt dann zutage, wenn es zu Abweichungen des Gebotes der Gleichbehandlung kommt, aber auch wenn der normale Vollzug von Verwaltungshandeln rassistische Ausschlüsse produziert. Staatliche Institutionen bestehen aus einer Vielzahl von Entscheidungen und Prozessen, die zu einer festen Struktur mit festen spezifischen Abläufen und Hierarchien geworden sind. Diese führen dazu, dass staatliche Institutionen sich oftmals nur langsam verändern können. Diese Strukturen sind machtvoll, weil sie die Verantwortung und Entscheidungsgewalt für bestimmte gesellschaftliche Aufgaben innehaben, die die Gesamtgesellschaft betreffen. Dabei verstehen wir Behörden als besonders

machtvollen Institutionen, die viele Verstetigungsprozesse durchlaufen haben und damit zentrale gesellschaftliche Konstanten darstellen. Diese staatlichen Institutionen sind Verwaltungs- und Organisationsgefüge bestehend aus mehreren Ebenen: der extraorganisatorischen, die zwischen Institutionen und ihrem Umfeld besteht, der innerorganisatorischen (Organisationsklima, Prozesse, *policies*) und der individuellen, die die Ebene von Mitarbeitenden betrifft (Baldauf, 2002; Griffith et al., 2007).

Institutionen weisen das besondere Merkmal der „Delegation und entsprechend der *Vertretbarkeit* der einzelnen an einer Institution teilhabenden Personen“ (Jaeggi, 2009, S. 531) auf. Das bedeutet, dass sich jede Person, unabhängig davon, an welcher Stelle sie sich innerhalb der Institution befindet, in der Theorie so verhalten sollte wie jede andere Person, die sich auf dieser Position befinden könnte. In der Institution tätige Amtsträger:innen sind individuelle Personen, agieren aber gemäß diesem Konzept innerhalb der Institution nicht als solche. Das heißt auch, dass Amtsträger:innen in bestimmten Positionen verantwortlich gemacht werden können, auch ohne einen bestimmten Vorgang selbst durchgeführt zu haben. Diese spezifische Eigenschaft der institutionellen Verantwortung kann zum Zeichen des Verfalls der Institution werden, sobald sich Verantwortlichkeiten nicht mehr klar zuschreiben lassen (Jaeggi, 2009, S. 532). Behörden, die als Institutionen die gesellschaftliche Stabilität und Ordnung gewährleisten sollen, sind demnach für die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Status Quo zuständig. Darin liegt ihre strukturelle Veränderungsträgheit und -resilienz begründet (Bukow & Cudak 2017). Folglich fallen Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen oft schwer. Dies gilt auch für den gesellschaftlichen Wandel hin zu einer stärker migrantisch oder postmigrantisch geprägten Bevölkerung, ebenso wie den zunehmenden Anspruch von Minderheiten auf Gleichbehandlung in postmigrantischen Gesellschaften (Alexopoulou, 2020; Beigang et al., 2017; Foroutan, 2019; SVR, 2018). Für Behörden und staatliche Institutionen insgesamt entsteht ein Spannungsfeld zwischen Anpassungsdruck im Sinne ihrer Verpflichtung gegenüber einer sich wandelnden Bürger:innen- und Einwohner:innenschaft sowie der Aufrechterhaltung von Stabilität und Kontinuität.

1.2 Zugänge zu Behörden und zu rassistisch diskriminierten Gruppen sowie Problemlagen der Studie

Es gibt mehrere Gründe dafür, dass die InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ schließlich erfolgreich ins Feld gehen konnte: Einerseits ist dies einer Vielzahl von unterstützenden Personen zu verdanken, die sich für das Erforschen ihrer Behörden stark gemacht haben und damit als Türöffner:innen fungierten. Andererseits liegt es auch an einem zunehmenden Verständnis innerhalb vieler Behörden, sich diverser aufzustellen und die Behörde als attraktive Arbeitgeberin auch für rassistisch diskriminierte Personen zu öffnen. Jedoch haben sich gerade beim Zugang in die Behörden zahlreiche Problemlagen aufgetan, die in einigen Teilprojekten zu einer Veränderung des Forschungsdesigns oder zu Verspätungen im Forschungsprozess führten (s. Abb. 2). Diese Problemlagen sind nicht grundsätzlich neu. Wie

bereits von Sarah Praunsmändel, Stephanie Schmidt und Roman Thurn (2022) ausführlich am Beispiel der Polizei aufgezeigt, können die Schwierigkeiten, die das Erforschen von deutschen Behörden mit sich bringen, vielfältig sein (s. Jacobsen & Bergmann, 2022, Kemme et al., 2022). Diese Probleme beim Erforschen der Polizei reichen von einem „bürokratische[n] Hürdenlauf“ (Praunsmändel et al., 2022, S. 305), welcher zu einem

„Zuständigkeits-Ping-Pong“, bei dem sich verschiedene Stellen gegenseitig die Verantwortung zur Entscheidung über die Anfragen zuschieben und aufeinander verweisen, weil sie sich selbst als nicht zuständig ansehen“ (Praunsmändel et al., 2022, S. 305),

bis hin zu Zugangsverweigerung wegen Sicherheits- und/oder Datenschutzbedenken oder mangelnden zeitlichen und/oder personellen Ressourcen. Auch nach Eintritt in das Feld kann es zu Behinderungen der Forschung und zu Einwirkungen auf den Forschungsprozess kommen. Diese in der Polizeiforschung entwickelten Problemlagen lassen sich auch bei anderen

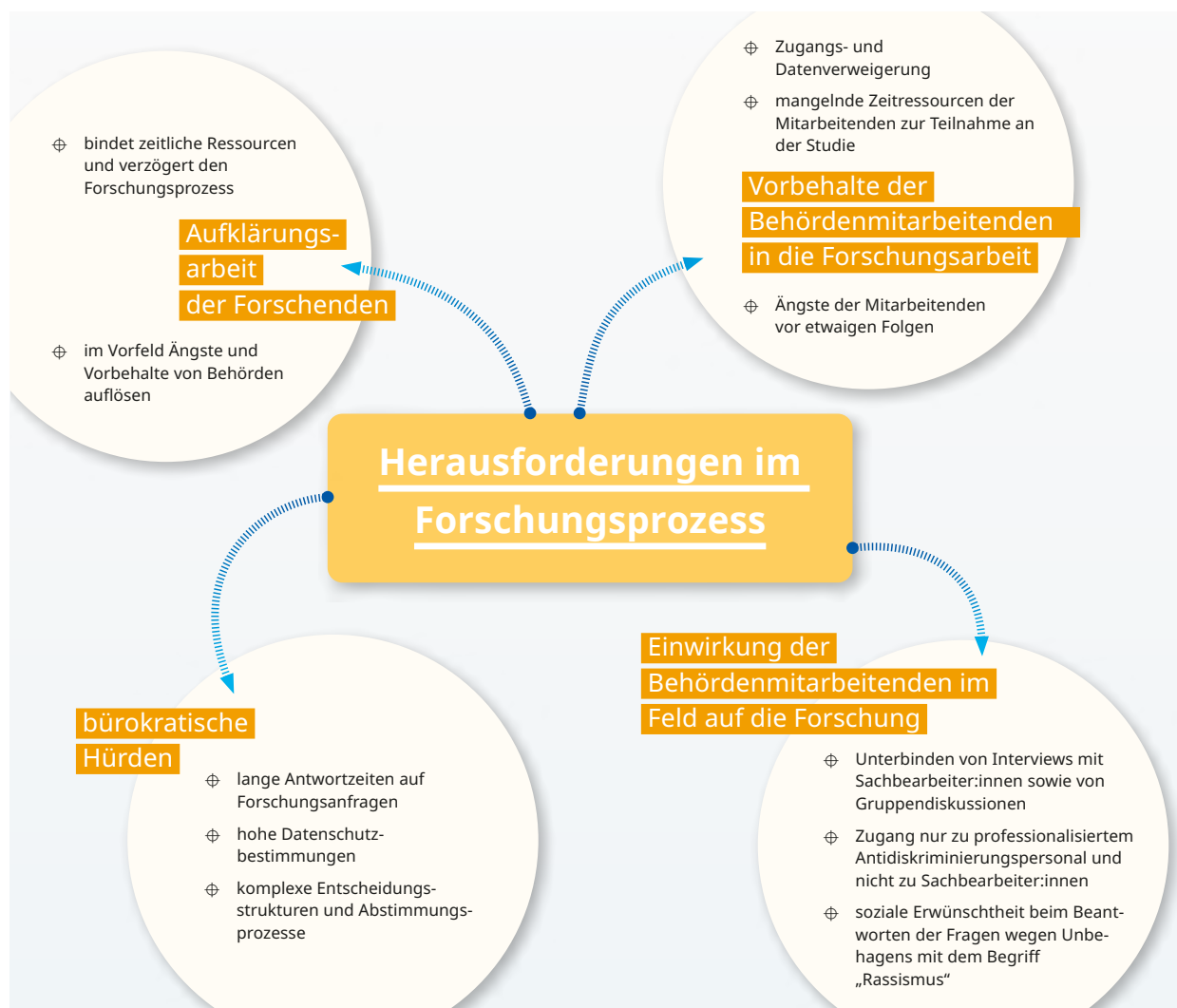


Abb. 2: Herausforderungen im Forschungsprozess beim Zugang zu Behörden

Behördentypen identifizieren, wobei sie nicht zwingend und auch nicht immer stattfinden müssen.

Im Folgenden werden die Herausforderungen aufgezeigt, vor denen mehrere der Teilprojekte der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ standen. Wir haben sie der Übersichtlichkeit halber in drei Bereiche zusammengefasst: (1) bürokratische Hürden beim Eintritt ins Feld (s. Kapitel 1.2.1), (2) Zugangs- und Datenverweigerung (s. Kapitel 1.2.2) und (3) Versuche der Einwirkung auf den Forschungsprozess nach Eintritt ins Feld (s. Kapitel 1.2.3). Auch die Existenz von institutionellem Rassismus kann möglicherweise Schließungs- und Abwehrprozesse seitens der Behörden bestärken und hervorbringen. Neben den Zugangsproblemen in Behörden bestanden auch Schwierigkeiten, Zugang zu bestimmten Personen und Gruppen zu erlangen, die im Kontakt mit Behörden Rassismus erleben mussten. Darauf wird im letzten Unterpunkt eingegangen (s. Kapitel 1.2.4).

1.2.1 Bürokratische Hürden beim Eintritt ins Feld

Der Feldzugang ist vor allem in den Behörden geglückt, die bereits ein ausgeprägtes Interesse an der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus entwickelt haben und selbst erste Schritte zur Diversifizierung ihrer Belegschaft oder zu einem Umgang mit rassistischer Diskriminierung eingeleitet haben. In diesen Fällen wurden die Forschenden der Verbundstudie oft mit großem Interesse empfangen, einerseits um interne Veränderungsprozesse zu begutachten und zu evaluieren und damit die Behörde in ihren Bemühungen voranzubringen, andererseits, um eine:n kompetente:n Ansprechpartner:in mit in die weiterreichende Konzeption der eigenen Bemühungen einzubinden. Zugänge konnten so meist über am Thema interessierte Personen innerhalb der Behörden, die Hausleitung, aber auch über Betriebs- und Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte oder etablierte Kontakte zu Akteur:innen von (post-) migrantischen Selbstorganisationen und Personen der kommunalen sozialen Arbeit geschaffen werden.

Ein Forschungsschwerpunkt der Verbundstudie bestand in der Erforschung des Kontakts zwischen Sachbearbeiter:innen und Leistungsempfänger:innen. Der Zugang zu dieser hierarchischen Ebene erwies sich allerdings oftmals als beschwerlich. In vielen Fällen half erst ein Top-Down-Ansatz den Zutritt zu den Behörden zu öffnen. Fast immer war dieser Zugang über die Hausleitung zwingend notwendig, um auch die Sorgen der Mitarbeitenden vor dem Aufdecken von Rassismus in Verbindung mit ihrer Verantwortlichkeit zu zerstreuen. Das bedeutete, dass man entweder durch die zuständigen Ministerien den

Zugang zu den jeweiligen Behörden genehmigt bekommen musste bzw. durch die Hausleitung selbst. Eine sensible und zeitintensive Vorgehensweise, viel Aufklärung zum Forschungsthema und -vorgehen sowie vertrauensbildende Maßnahmen waren nötig, um innerinstitutionelle Vorbehalte, Ängste vor Stigmatisierung und fehlende Erfahrungen mit wissenschaftlichen Untersuchungen zu überwinden und den Feldzugang zu relevanten Berufsgruppen herzustellen. Wenn diese erste Hürde genommen war, musste trotzdem Interesse für das Forschungsvorhaben bei möglichen Forschungsteilnehmenden geweckt werden. In einigen Bereichen gestaltete sich die Mitwirkung an (qualitativen) Interviews und Expert:inneninterviews eher zurückhaltend.

Aufgrund behördenspezifischer Anforderungen nahm auch die Umsetzung von quantitativen Befragungen an verschiedenen Stellen mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich vorgesehen. Dabei mussten beispielsweise interne Arbeitsabläufe und weitere Mitarbeitendenbefragungen berücksichtigt werden. Quantitative Befragungen mussten im Vorfeld eng mit Ansprechpersonen in den Behörden, Behördenleitungen, Datenschutzbeauftragten, Personalrät:innen und Gleichstellungsbeauftragten abgestimmt werden, um die Umsetzung überhaupt in Gang zu bringen und den Zugang zu Mitarbeiter:innen zu erhalten. Aufgrund dieser teils beschwerlichen Hürden musste auf quantitative Befragungen auf Landes- und Kommunalebene komplett verzichtet werden, denn der organisatorische Mehraufwand konnte in der dreijährigen Projektlaufzeit nicht geleistet werden. Der Prozess hat verdeutlicht, dass quantitative Befragungen von Beschäftigten immer auch institutionell ausgehandelte Kompromisse zwischen den Forschungsinteressen der Wissenschaft und der jeweiligen Behördenpraxis sind. Aufgrund dieser verschiedenen Schritte und wegen des Einbezugs verschiedener Ebenen war es in den meisten Fällen langwierig, überhaupt erst einen Zugang zu Behörden zu schaffen. Dies führte wiederum dazu, dass sich der Forschungsprozess verzögerte und sich auch das Forschungsdesign einiger Teilprojekte veränderte. Besonders bei Polizei-, Ausländer- und Sozialbehörden und in der Justiz waren Zugänge durch Verzögerungen geprägt und konnten oftmals nur durch die Beharrlichkeit einzelner Unterstützer:innen und dank der Hilfe aus den jeweiligen Bundes- und Landesministerien selbst erfolgen.

1.2.2 Zugangs- und Datenverweigerung

In bestimmten Fällen wurden auch Generalabsagen erteilt mit der Begründung, dass eine Problematik in Bezug auf Rassismus nicht bekannt sei bzw. nicht bestehe. Zum Beispiel unterband ein Landesinnenministerium das lokal bestehende Interesse einer

Polizeibehörde, an der Forschung teilzunehmen. Aus Sicht dieses Ministeriums standen Aufwand und Erkenntnis in keinem für das Ministerium vertretbaren Verhältnis. Die Forschung wurde daraufhin in ein anderes Bundesland verlegt, in dem das zuständige Innenministerium das Forschungsvorhaben als sinnvoll erachtete. Sehr häufig wurde auch auf mehrmalige Anfragen zur Teilnahme an der Forschung nicht reagiert. In anderen Fällen versandten die Hausleitungen der jeweiligen Behörden Absagen, oftmals mit der Begründung, dass aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens (besonders seit der Ankunft ukrainischer Geflüchteter) bei Mitarbeitenden keine Kapazitäten für eine Befragung bestünden. Diese Begründung ist nicht prüfbar und kann mitunter stichhaltig sein. Auffällig ist aber, dass andere, nicht weniger belastete Behörden vergleichbarer inhaltlicher Ausrichtung an anderen Orten Zugänge öffneten und teilweise auch die Durchführung der Studie in beachtlichem Ausmaß unterstützten.

Teilweise wurden Zugänge per „Zuständigkeits-Ping-Pong“ (Praunsmändel et al., 2022, S. 305) zwischen verschiedenen Stellen um mehrere Monate verschleppt, bis schließlich endgültig Absagen erteilt wurden. Neben den fehlenden personellen und zeitlichen Ressourcen wurden immer wieder Datenschutzgründe zur Ursache für die Ablehnung an einer Forschungsteilnahme angeführt. Gerade bei ethnografischen Forschungsmethoden und Hospitationen wurde die Unsicherheit in Bezug auf die Vertraulichkeit im Umgang mit Beratungs- und Bearbeitungsprozessen als Hindernis gesehen. Ein besonderes Problem stellte der Zugang zu Sozialdaten und dazugehörigen Akten, wie beispielsweise (Erst-)Anträgen auf Bürgergeld, für eine quantitative Untersuchung dar. Aufgrund von Datenschutzbestimmungen blieb der Zugang zu den Akten versperrt. Aggregierte Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) konnten die Lücke nicht vollständig füllen, da diese Daten nicht ausreichend Auskunft über mögliche Diskriminierungen aufgrund der Herkunft der antragstellenden Personen geben (s. Kapitel 3.3.1). Eine ausreichend große und räumliche repräsentative Zufallsstichprobe von Entscheidungsakten hätte mehr Aufschluss über das Forschungsthema geben können.

1.2.3 Versuche der Einwirkung auf den Forschungsprozess nach Eintritt ins Feld

Unbehagen mit dem Begriff „Rassismus“

Wenn der Eintritt in die Behörden geglückt war, bedeutete dies nicht automatisch, dass die Forschenden freien Zugang zu Informationen hatten. Insgesamt zeigte sich,

dass es für viele Behördenmitarbeiter:innen genauso schwierig ist, über Rassismus zu sprechen, wie für andere Mitglieder der deutschen Gesellschaft. So wird von manchen Behördenmitarbeitenden bereits der Begriff „Rassismus“ als problematisch angesehen und gelegentlich sogar komplett abgelehnt. Gründe sind zum einen die Unkenntnis einer differenzierten Definition jenseits von individueller Intentionalität, zum anderen aber auch ideologische oder politische Gründe. Es kommt hemmend hinzu, dass Menschen Sorge haben, als Rassist:innen bezeichnet zu werden und daher eine Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus vermeiden möchten. Umgekehrt gibt es aber auch nicht wenige Behördenmitarbeiter:innen, die wissen, was Rassismus ist, und sogar aktiv eine stärkere Beachtung und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung auf allen Ebenen ihrer Institution einfordern. Daraus resultieren unterschiedliche Grade der Offenheit, sich mit rassistischer Diskriminierung auseinanderzusetzen und anzuerkennen, dass es keine rassismusfreien Räume gibt.

Soziale Erwünschtheit

Neben dem Unbehagen mit dem Begriff „Rassismus“ bestehen Probleme sozialer Erwünschtheit. Während der Datenerhebung bestand die Herausforderung darin, kritische Analysemöglichkeiten trotz des Effekts der sozialen Erwünschtheit – nicht rassistisch zu sein und zu agieren – in den Interviews und bei der partizipativen Observation herauszuarbeiten. Die Interviewten und die bei der Arbeit beobachteten Behördenmitarbeiter:innen waren sich des thematischen Rahmens unserer Studie sowie mehrheitlich auch der öffentlichen Diskurse über eine erwartete gesellschaftliche Ächtung von Rassismus und der gesetzlichen Vorgabe der Gleichbehandlung durch die Behörden bewusst. Entsprechend konnten rassistische Tendenzen oft nicht direkt beobachtet werden. Stattdessen fanden sich rassistische Diskriminierungen vielmehr in der Art und Weise wieder, wie Prozesse bearbeitet oder nicht bearbeitet wurden, oder durch Mikroaggressionen, die individuelle rassistische Handlungen ausdrücken. Diese Handlungen können sich in der Summe und dann, wenn sie von einer größeren Anzahl von Behördenmitarbeitenden ausgeübt werden, zu institutionellem Rassismus verdichten. Hinweise auf Rassismus kamen auch von rassistisch diskriminierten Behördenmitarbeitenden und zivilgesellschaftlichen Selbstorganisationen.

Manche Behörden gaben nur teilweise einen Zugang, indem sie Expert:innengespräche mit professionalisiertem Antidiskriminierungspersonal (zum Beispiel Gleichstellungsbeauftragte oder für den Umgang mit Antidiskriminierung bestimmte Stellen,

AGG-Beschwerdestellen wenn vorhanden) ermöglichten oder die Inhalte thematisch auf die Organisationsstruktur beschränkten. In solchen Fällen wurden Interviews auf Mitarbeiter:innenebene sowie Gruppendiskussionen weitgehend unterbunden. In anderen Fällen wurde die konkrete Planung von Gruppendiskussionen mit Ansprechpartner:innen in den jeweiligen Einrichtungen, die im Vorhinein ausführlich über das Forschungsprojekt informiert wurden, eng abgestimmt. In wieder anderen Fällen wurde der Kontakt zunächst zu den Behördenleiter:innen gesucht, die sich offen für eine Beteiligung am Forschungsvorhaben zeigten. Der Kontakt zu den Behördenmitarbeiter:innen, die in direktem Kontakt zu den Leistungsempfänger:innen stehen, gestaltete sich aber oft deutlich schwieriger. Entscheidend für die Bereitschaft zum Interview war, inwiefern das Projekt von den Behördenmitarbeiter:innen selbst als gewinnbringend erachtet wurde. Häufig wurde ein Interview aufgrund mangelnder zeitlicher Kapazitäten abgelehnt. Teilweise wurde zudem darauf verwiesen, dass das Thema Rassismus in Behörden keine Rolle spiele – oder aufgrund rechtlicher Vorgaben keine spielen dürfe.

Politische motivierte Debatten

Nachdem ein Teilprojekt im Einklang mit dem ursprünglichen Antrag eine Feldstudie mittels Korrespondenztest-Methode zur Erforschung tatsächlichen Verhaltens mit Landtagsabgeordneten in Deutschland durchführte (s. Kapitel 3.1.4), wurde unsere Studie insbesondere durch rechtspopulistische Presse verkürzt, negativ und in großen Teilen falsch dargestellt (s. Kraus, 2023). Dies führte wiederum zu Drohungen gegen Wissenschaftler:innen des Verbundes. Gleichzeitig wurde versucht, politischen Druck auf das BMI und dessen Hausleitung auszuüben, indem Bundesministerin des Innern und für Heimat Nancy Faeser „Geheimdienst-Methoden“ (Reichelt, 2023) zur Ausforschung von Landtagsabgeordneten mittels der hier vorliegenden Studie vorgeworfen wurden (s. Pressestelle AfD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg, 2023). Da weder Landtags- noch Bundestagsabgeordnete als Vertreter:innen des Volkes grundsätzlich vor Beforschung geschützt sind und das

angewandte Verfahren zudem ein übliches Vorgehen in der empirischen Sozialforschung ist, sind diese Vorwürfe nicht nur gegenstandslos, sondern zeigen auch eindrucksvoll die Rahmenbedingungen der Studie.³⁹

1.2.4 Skepsis aufseiten rassistisch diskriminierter Personen

Bei unserer Studie standen nicht nur die Behörden und ihre Mitarbeiter:innen selbst im Fokus. In einigen Teilprojekten wurde auch die Perspektive rassistisch diskriminierter Personen einbezogen. Dies fand in Form von Interviews mit Expert:innen und rassistisch diskriminierten Gesprächspartner:innen sowie im konkreten Austausch über die Projektdurchführung statt. Auch die Erfahrungen rassistisch diskriminierter Projektmitarbeiter:innen flossen in den Forschungsprozess ein. Von vielen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, Vereinen und Organisationen wurde die Studie und die Erforschung von Rassismus in Institutionen als längst überfällig begrüßt. In einzelnen Fällen gestaltete sich der Zugang zu den Perspektiven rassistisch diskriminierter Personen als ausgesprochen schwierig. Es existiert Misstrauen gegenüber der Verwertung und Nutzung der geteilten Inhalte. Skepsis herrschte bei muslimischen (oder als solchen gelesenen) Akteur:innen gegenüber Anfragen, die Begrifflichkeiten wie „Islamismus“ oder „Extremismusprävention“⁴⁰ beinhalteten (s. Kapitel 3.1.3).⁴¹ Auch für eine quantitative Befragung unter Muslim:innen hinsichtlich ihrer rassistischen Diskriminierungserfahrungen im behördlichen Kontext konnte die hinreichende Anzahl an ausgefüllten Interviews nur erreicht werden, weil wir uns bemüht hatten, die Befragung aufwändig zu bewerben (s. Kapitel 3.3.2). Diese Erfahrungen decken sich mit anderen Umfragen unter Muslim:innen und stellen eine Mischung aus Überforschung wie auch Skepsis hinsichtlich der Nutzung der Ergebnisse dar.

Aber auch unter nichtmuslimischen Personen, die rassistische Diskriminierung im behördlichen Kontext erfahren, gab es eine eingeschränkte Teilnahmebereitschaft. Dies ist nur allzu nachvollziehbar, befinden sich doch Empfänger:innen von Sozialleistungen in einem extrem prekarierten Abhängigkeitsverhältnis zu ihren

³⁹ Es gab Kommentare und Presseberichte mit Einschätzungen von weiterhin aktiven Verfassungsrechtler:innen, die die Studie verteidigten (s. Pfitzner, 2023).

⁴⁰ Die deutsche Extremismusprävention lässt sich über alle Phänomenbereiche hinweg (darunter die Islamismusprävention) in drei Präventionsarten einteilen: Die Primärprävention (vor einer Radikalisierungserscheinung), die Sekundärprävention (eine erste Radikalisierung bereits erkennbar) und die Tertiärprävention (Radikalisierung vorhanden). Während diese Bezeichnungen das Radikalisierungsstadium betonen, wird häufig auch von der universellen, selektiven und indizierten Prävention gesprochen und somit vielmehr der Präventionsansatz betont (Caplan, 1964).

⁴¹ Wir führten Interviews mit Vertreter:innen von und Mitgliedern in islamischen und/oder muslimisch gelesenen migrantischen Vereinen, um die Perspektive der Zielgruppen der Islamismusprävention in Deutschland zu erfassen. Die Bestimmung der Zielgruppe ging dabei aus der Analyse der politischen Programmpapiere hervor (s. Kapitel 3.1.3).

Sachbearbeiter:innen. Somit bestehen aufseiten rassistisch Diskriminierter große Unsicherheiten und Ängste, gegen die eigene Diskriminierung vorzugehen, weil sie mit möglichen Sanktionen rechnen. Hinzu kommt, dass nicht immer unabhängige Beratungsstellen zur Verfügung stehen, an die sich rassistisch diskriminierte Personen wenden könnten. Auch bereits vorhandene Kontakte zu Initiativen und Vereinen haben Feldzugänge nicht unbedingt erleichtert. Nach der Veröffentlichung der „Berliner Polizeistudie“ (Howe et al., 2022) im Oktober 2022, die bei zivilgesellschaftlichen Akteur:innen teils auf heftigen Widerspruch stieß, wurde der Feldzugang zu rassistisch diskriminierten Personen für Projekte unserer Verbundstudie, die qualitativ zur Polizei arbeiten, zunächst verwehrt. Zudem erwies sich der Kontakt zu prekarierten und kriminalisierten Menschen, die zum Beispiel von Racial Profiling betroffen sind, als äußerst schwierig (s. Kapitel 3.4.1). Neben Unsicherheiten in Bezug auf Anonymisierung, Schutz und Sicherheit waren hier vorrangig auch die Fragen nach dem Nutzen des Forschungszwecks für die Betroffenen selbst von hoher Wichtigkeit. Auch die Frage, wie die Forschung einen direkten Beitrag zur Verbesserung der eigenen Lebenssituation bringen könne, spielte eine große Rolle. Schließlich können auch die forschenden Personen als Repräsentant:innen einer etablierten Wissenschaft, die für einige rassistisch diskriminierte Personen in vordererster Linie als *weiße* Institution der Mehrheitsgesellschaft wahrgenommen wird, zur Ablehnung der Teilnahme führen.

1.3 Behörden, Fragestellungen und Methoden

Die 23 Teilprojekte der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ lassen sich in sechs Schwerpunktbereiche unterteilen (s. Abb. 3). Der erste Bereich beschäftigt sich mit der historischen, (literatur)soziologischen, medienkritischen und politikwissenschaftlichen Wissens- und Diskursproduktion um Rassismus in und außerhalb von Behörden und Institutionen sowie mit tatsächlichem Verhalten und seinen Auswirkungen (s. Kapitel 3.1.1 bis 3.1.4). Der zweite Teilbereich besteht aus einer quantitativen Beschäftigtenbefragung, die in vier Bundesbehörden durchgeführt wurde (s. Kapitel 3.2.1 bis 3.2.6). Diese Befunde aus dem Bereich der quantitativen Einstellungs- und Vorurteilsforschung werden im dritten und vierten Bereich mit weiteren vorwiegend qualitativen Untersuchungen zu Landes- und Kommunalbehörden angereichert. Im dritten Bereich werden Sozial-, Arbeits- und Ausländerbehörden sowie Jugend- und Gesundheitsämter auf Landes- und Kommunalebene untersucht (s. Kapitel 3.3.1 bis 3.3.6). Dieser Schwerpunkt beinhaltet eine weitere quantitative Untersuchung zu Jobcentern sowie eine Vielzahl von qualitativen sozial- und politikwissenschaftlich, gesundheitswissenschaftlich, ethnografisch und organisationssoziologisch ausgerichteten Teilstudien, die einen spezifischen Einblick in die Mikroebene des Behördenalltags bieten. Der vierte, ebenfalls qualitativ ausgerichtete, Bereich setzt den Schwerpunkt



Abb. 3: Teilbereiche der InRa-Studie

Bundesbehörden	Landes- und Kommunalbehörden
⊕ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	> Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden
⊕ Bundespolizei	⊕ Polizei
⊕ Zoll	⊕ Ordnungsämter
⊕ Bundesagentur für Arbeit	⊕ Justiz
	⊕ Verfassungsschutz
	> Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden
	⊕ kommunale Wohlfahrtspflege
	⊕ Landesdemokraziezentren / Landeskoordinierungsstellen
	⊕ Jugendämter
	⊕ Gesundheitsämter
	⊕ Ausländerbehörden
	⊕ Arbeitsämter
	⊕ Jobcenter
	⊕ Chancengleichheitsstellen in Stadtverwaltungen
	⊕ Bezirks- und Kommunalverwaltungen
	⊕ Sozialbehörden

Abb. 4: Untersuchte Behörden

auf Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden auf Landes- und Kommunalebene (s. Kapitel 3.4.1 bis 3.4.3). Im fünften Bereich untersuchen zwei Teilprojekte die Auseinandersetzung mit Rassismus in Behörden und deren Präventionsmaßnahmen (s. Kapitel 3.5.1 bis 3.5.2). Hier werden auch internationale Maßnahmen in den Blick genommen, die bereits bestehen und möglicherweise als Best-Practice-Beispiele für den deutschen Behördenkontext Anwendung finden können. Im sechsten Bereich nehmen zwei Teilprojekte eine rechtliche Einordnung von Rassismus in Behörden vor und stellen Reaktionsmöglichkeiten vor, die von Behörden genutzt werden können, um Rassismus zu begegnen (s. Kapitel 3.6.1 bis 3.6.2). Im Folgenden werden die einzelnen Schwerpunktbereiche mit den jeweiligen Teilprojekten vorgestellt. Die ausführlichen Ergebnisberichte der Teilprojekte befinden sich im Kapitel 3.

(1) Wissens- und Diskursproduktion und tatsächliches Verhalten

Das Teilprojekt [Transnationale Zirkulationen von Rassismusvorstellungen](#) (s. Kapitel 3.1.1) untersuchte aus medien- und literaturwissenschaftlicher Perspektive, wie es in einer global vernetzten Welt in immer stärkerem Maße zu vielfältigen Aneignungen von Vorstellungen von und Erfahrungen mit Rassismus kommt – und zwar

über die Grenzen ihres jeweiligen Entstehungskontextes hinaus, wie das Beispiel der Black Lives Matter (BLM)-Bewegung 2020 eindrucksvoll belegt hat. Kernfrage dabei war, welche Rassismus- bzw. Antirassismusdiskurse es in Deutschland und in anderen Ländern in den letzten fünf Jahren gab und wie sie zum Ausdruck gebracht wurden. Dabei spielt besonders eine Rolle, inwieweit Debatten in Deutschland durch Diskurse in anderen Ländern beeinflusst wurden und ob von einem spezifisch deutschen Rassismus- bzw. Antirassismusdiskurs gesprochen werden kann. Dabei spielte auch eine Rolle, welche Wirkungen diese transnationalen Zirkulationen auf das Verständnis von Rassismus in deutschen Institutionen haben. Als Quellen dienten hier verschiedene Print- und Online-Medien wie Erfahrungsberichte, Online-Zeitschriften, diverse Profile auf Sozialen Medien, Audio- und Videopodcasts sowie Interviews mit Aktivist:innen.

Das historisch angelegte Teilprojekt [Rassistische Wissensbestände im institutionellen Diskurs und Handeln des Ausländeramtes/Landesamtes für Einwanderung Berlin zwischen 1980 und 2023](#) (s. Kapitel 3.1.2) analysierte im historischen und multiperspektivischen Rückblick rassistische Wissensbestände im institutionellen Diskurs und Handeln der Ausländerbehörde bzw. des Berliner Landesamtes für Einwanderung (LEA) in diesem Zeitraum. Mithilfe eines rassismuskritischen und

diskursanalytischen Verfahrens wurden Interviews, amtliche Vermerke sowie Einzelfallakten der Behörde auf die Fragen hin untersucht, welche Faktoren die Tradierung rassistischer Wissensbestände beeinflussen und in welchem Verhältnis diese unterschiedlichen Wissensbestände zueinander stehen und möglicherweise abgebaut werden können.

Das in der kritischen Sicherheitsforschung angesiedelte Teilprojekt [↗ Gemeinschaften unter Verdacht – Haben proaktive Sicherheitspolitik und Extremismusprävention nicht-intendierte rassistische Nebeneffekte?](#) (s. Kapitel 3.1.3) ging der Frage nach, ob die Definition und Ansprache einer Zielgruppe für die Prävention von islamistischem Extremismus bereits stigmatisierende oder gar rassistische Effekte hat. Das Projekt bezog die Programm-, Praxis- sowie Betroffenenperspektive gleichermaßen in die Untersuchung mit ein: Zum einen wurden Programmpapiere der Extremismusprävention auf Bundes- und Landesebene inhaltsanalytisch untersucht, zum anderen Expert:inneninterviews mit knapp 63 staatlichen und nichtstaatlichen Präventionsakteur:innen sowie elf Interviews mit Vertreter:innen der betroffenen Zielgruppen der Präventionsarbeit aus muslimischen oder migrantischen Vereinen, durchgeführt. Charakteristisch für die deutsche Präventionslandschaft ist, dass sie durch eine Vielzahl von (nicht-) staatlichen Organisationen geprägt ist. Über Jahre hinweg entwickelten sich (in-)formelle akteursübergreifende Strukturen. Zur Gesamtstudie trägt das Projekt bei, indem es über eine potenzielle Stigmatisierung hinaus den Fragen nachging, ob und inwiefern Stigmata durch strukturelle und institutionelle Mechanismen (re-)produziert werden und ob sich daraus rassistische Effekte für die Zielgruppen ergeben.

Das sozialpsychologisch ausgerichtete Projekt [↗ Rassistisches Verhalten in Institutionen und Wahrnehmungen der Auswirkungen rassistischen Verhaltens](#) (s. Kapitel 3.1.4) verfolgte die Intention, Rassismus mess- und damit sicht- und bearbeitbar zu machen. Dazu wurden zwei zentrale Erhebungen mit unterschiedlichen methodologischen Ausrichtungen durchgeführt. Zum einen untersuchte das Projekt die Auswirkungen diskriminierenden Verhaltens mittels einer Befragung von Menschen, die mit Geflüchteten arbeiten. Darin wurden quantitative und qualitative Elemente miteinander kombiniert. Auf Basis dieser Erhebung wurde ein theoretisches Rahmenmodell zu stellvertretend empfundener vergleichender Opferschaft, *vicarious comparative victimhood* (Hellmann et al., 2024), entworfen. Zur Erhebung tatsächlichen Verhaltens wurde in dem Teilprojekt außerdem

eine Korrespondenztest-Studie mit Abgeordneten in deutschen Landtagen durchgeführt, um das Ausmaß von rassistischem Verhalten auf Gruppenebene zu erheben.

(2) Eine quantitative Beschäftigtenbefragung in Bundesbehörden

In sechs Teilprojekten, die der quantitativen empirischen Soziologie zu zuordnen sind, wurde eine umfangreiche [Beschäftigtenbefragung](#) in vier Bundesbehörden (s. Kapitel 3.2.1) durchgeführt. Darin wurden Einstellungen, Erfahrungen, Praktiken und Entscheidungen von Beschäftigten in Bezug auf rassistische Vorurteile erhoben und diese im Hinblick auf Ausmaß und Ursachen analysiert. Zudem wurden Mobilitätsverläufe von Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft aufgezeigt und der Zusammenhang von sozialer Netzeinbettung, Homophilie⁴² und rassistischen Vorurteilen untersucht. Aus dem Bereich Sicherheit wurde die Bundespolizei (BPOL; repräsentatives Sampling von Dienststellen, in denen eine Vollerhebung durchgeführt wurde) und der Zoll (Vollerhebung), aus dem Bereich Migration und Flucht das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF; Vollerhebung) sowie aus dem Bereich Wirtschaft und Arbeit die BA (ausschließlich Agenturen für Arbeit; repräsentatives Sampling von Dienststellen, in denen Vollerhebung durchgeführt wurde) ausgewählt. Insgesamt haben 12.833 Beschäftigte an der Befragung vollständig teilgenommen. Das entspricht 16,1 % der zur Befragung eingeladenen Beschäftigten. Alle vier Bundesbehörden verfügen über direkten Kontakt zur Bevölkerung. Sie treffen Entscheidungen über die Zuwendung von Ressourcen gegenüber Antragstellenden, entscheiden über die Gewährung von individuellen Rechten oder üben hoheitliche Aufgaben aus. Um einen Vergleich mit der Wohnbevölkerung in Deutschland zu ermöglichen, wurden in dieser standardisierten Online-Befragung (*Computer Assisted Web Interviewing*) Items aus repräsentativen Bevölkerungsbefragungen, unter anderem dem FGZ-Zusammenhaltspanel (Gerlitz et al., 2024; Task Force FGZ-Datenzentrum, 2022), der Auftaktstudie des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) (DeZIM, 2022) und den Mitte-Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung (Zick et al., 2023; Zick & Küpper, 2021), verwendet.

Das zur Beschäftigtenbefragung gehörige Teilprojekt [Ethnische Vorurteile und Diskriminierung: Einstellungen und Erfahrungen von Beschäftigten in Bundesbehörden](#) (s. Kapitel 3.2.2) behandelte die Frage, inwieweit sich Beschäftigte in Bundesbehörden hinsichtlich rassistischer

⁴² Homophilie bedeutet, dass Personen ihren Netzwerk-Partner:innen in sozial bedeutsamer Hinsicht ähnlich sind. Ethnische Homophilie bezeichnet die erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Kontaktes bei ähnlicher ethnischer Herkunft.

Vorurteile vom Durchschnitt der Bundesbevölkerung unterscheiden, welche Ursachen diese Einstellungen haben und in welchem Ausmaß sie selbst Erfahrungen rassistischer Diskriminierung innerhalb der Behörden sowie im Kontakt mit der Bevölkerung machen.

Das Teilprojekt [Ethnisch diskriminierende Einstellungen](#)⁴³ [in Beschäftigten-Netzwerken öffentlicher Institutionen](#) (s. Kapitel 3.2.3) nahm Netzwerkstrukturen und die damit korrespondierenden Einstellungen der Beschäftigten in den Fokus und untersuchte, wie Diversität in Arbeitsgruppen oder in Netzwerken informeller Kontakte – etwa in den Pausen oder bei der Ratsuche – die Offenheit der Mitglieder gegenüber rassifizierten Gruppen beeinflussen. Dazu wurde zwischen arbeitsorganisatorischen Netzwerken (wer arbeitet mit wem zusammen?) und informellen sozialen Netzwerken (wer pflegt zu wem informelle Kontakte, zum Beispiel in der Mittagszeit oder außerhalb der Arbeitszeit) unterschieden.

Das Teilprojekt [Intergruppenkontakte und ethnische Vorurteile bei Beschäftigten in öffentlichen Institutionen](#) (s. Kapitel 3.2.4) analysierte, inwieweit dienstliche Kontakte von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu Personen mit Migrationshintergrund⁴⁴ dazu führen können, dass gruppenbezogene Abwertungen, rassistische Vorurteile und die Diskriminierungsbereitschaft befördert oder reduziert werden. Es wurde dabei untersucht, ob die Beschäftigten die Kontaktsituationen jeweils positiv oder negativ bewerten – und wie sich diese Kontakt Erfahrungen auf die Einstellungen der Beschäftigten auswirken. Zudem wurden weitere Faktoren, die sich auf die Bildung bzw. den Abbau rassistischer Vorurteile auswirken, erforscht.

Diskriminierenden Handlungen in öffentlichen Institutionen gehen Einstellungen und Ideologien von Beschäftigten voraus, die ein solches Verhalten legitimieren. Um Entstehung und Verbreitung solcher Einstellungen

und Ideologien besser zu verstehen, untersuchte das zur Beschäftigtenbefragung gehörende Projekt [Die Bedeutung politischer Einstellungen für die Berufswahl und den Aufstieg im öffentlichen Dienst](#) (s. Kapitel 3.2.5) die Berufswahl sowie berufliche Aufstiege in öffentlichen Institutionen. Während eine Vielzahl an vorhandenen Studien untersuchen, inwieweit Diskriminierung den Zugang zu Unternehmen und Institutionen für rassifizierte Menschen erschwert, ging es im vorliegenden Projekt um die Frage, ob politische Einstellungen nicht nur diskriminierendes Handeln, sondern auch Berufswahl und Aufstieg im öffentlichen Dienst begünstigen.

Das Teilprojekt [Konformitätsdruck, Selbstzensur und Verschleierung diskriminierender Einstellungen im Behördenalltag](#) (s. Kapitel 3.2.6) analysierte, inwieweit sich Behördenmitarbeiter:innen sozialem Druck ausgesetzt sehen, zu bestehenden Missständen wie diskriminierenden oder rassistischen Behördenpraktiken zu schweigen. Außerdem untersuchte es, inwieweit eine verbreitete Behördenkultur der Antidiskriminierung dazu beiträgt, dass Behördenmitarbeiter:innen sich zu bestehenden Herausforderungen im hyperdiversen Behördenalltag nicht äußern.

(3) Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden auf Landes- und Kommunalebene

Laut Sozialgesetzbuch (SGB) II bestehen die gesetzlichen Aufgaben und Ziele der Jobcenter darin, mit dem Bürgergeld (seit 2023) bzw. dem früheren Arbeitslosengeld II (bis 2022) die Würde der Menschen zu sichern, die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person zu verbessern sowie ihre Hilfebedürftigkeit zu verringern (§1 SGB II). Trotz dieser einheitlichen Gesetzeslage zeigen Daten der BA, dass Zugangsraten von und Sanktionsquoten gegen verschiedene rassifizierte Gruppen über Raum und Zeit erheblich variieren. Auch wissenschaftliche Studien finden Belege für eine ungleiche

⁴³ „Ethnisch diskriminierende Einstellung“ meint die grundsätzliche Bereitschaft einer Person, Unterscheidungen zwischen Gruppen anhand ihrer ethnischen Herkunft, ihrer kulturell-religiösen Zugehörigkeit, ihres Migrationsstatus, ihrer Sprache und weiterer Merkmale zu treffen und dabei die Angehörigen anderer Gruppen abzuwerten oder zu benachteiligen. Im Behördenkontext können sich ethnisch diskriminierende Einstellungen beispielsweise in Form von Vorurteilen oder stereotypen Annahmen gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen äußern. Diese Einstellungen könnten dann in der Beurteilung der Eignung für einen Beruf oder bei der Bewilligung von Sozialleistungen indirekt zum Tragen kommen. In der Beschäftigtenbefragung verwenden wir die Begrifflichkeit der ethnisch diskriminierenden Einstellungen, weil er es ermöglicht, ein breiteres Spektrum an Einstellungsmustern zu erfassen als der Begriff des Rassismus bzw. der rassistischen Einstellung. Der Ansatz zielt darauf ab, auch subtile und implizite Einstellungsmuster in den Blick zu nehmen. Durch die Erhebung einer Vielzahl von Fragen und Aussagen konnte ein umfassenderer Einblick in diese Einstellungsmuster gewonnen werden.

⁴⁴ Einen Migrationshintergrund haben Menschen etwa laut Statistischem Bundesamt (o. D.) dann, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil ohne deutsche Staatsangehörigkeit geboren wurden. Der Begriff ist in der quantitativen Forschung etabliert, da er objektive Indikatoren verwendet und die Analyse von Teilhabechancen über mehrere Generationen hinweg ermöglicht. Allerdings steht er auch in der Kritik, da er Menschen mit unterschiedlichem Migrationshintergrund, unterschiedlichen kulturellen Zugehörigkeiten und Ausgrenzungserfahrungen sowie weiteren Eigenschaften homogenisiert. Der Migrationshintergrund ist zudem nicht deckungsgleich mit der Erfahrung von Rassismus: Nicht alle Personengruppen mit Migrationshintergrund erfahren Rassismus. Umgekehrt sind auch Personengruppen von Rassismus betroffen, die keinen Migrationshintergrund haben, etwa deutsche Sinti:zze.

Behandlung von rassifizierten Gruppen im deutschen Wohlfahrtssystem (s. Adam et al., 2021; Grohs et al., 2016; Gschwind et al., 2021; Hemker & Rink, 2017).

Um diese administrativen Ungleichheiten näher zu erfassen, analysierte das quantitativ politikwissenschaftlich ausgerichtete Teilprojekt [Vorurteile und Stereotypisierungen in den Jobcentern? Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II](#) (s. Kapitel 3.3.1) die regionalen Rahmenbedingungen von potenziell diskriminierenden Entscheidungen mit Bezug zum Bürgergeld bzw. Arbeitslosengeld II. Es stellte die Frage, inwiefern bessere Informationen Diskriminierung reduzieren und ob bestimmte Maßnahmen wie etwa Diversitätstrainings Diskriminierung im Behördenverhalten schmälern können. Um ein repräsentatives Bild der administrativen Ungleichheit und alltäglichen Herausforderungen in Jobcentern zu erhalten, wurde in 60 Jobcentern ein standardisiertes Umfrageexperiment mit denjenigen Personen durchgeführt, die für solche Sachentscheidungen zuständig sind. Zusätzlich erstellte das Projekt einen Datensatz zu den monatlichen Sanktionen für Arbeitslosengeld II von 2007 bis 2020 und griff dabei auf aggregierte Daten der BA-Statistik zurück und differenzierte diese in der Auswertung nach Heimatländern der sanktionierten Personen.

Die quantitativen Erhebungen wurden mittels qualitativer Studien kontrastiert. So untersuchte das Teilprojekt [Antimuslimischer Rassismus, anti-Schwarzer Rassismus und Antiziganismus im institutionellen Handeln von Behörden](#) (s. Kapitel 3.3.2), ob, warum und auf welche Art und Weise Rassismus im Jobcenter vorkommt, aber auch in Ausländer- und Sozialbehörden einer Großstadt in den neuen und alten Bundesländern. Dabei stützte sich das Projekt auf ein Mixed-Methods-Design, das narrative wie auch fokussierte Interviews mit Behördenvertreter:innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und rassistisch diskriminierten Personen mit teilnehmenden Beobachtungen in Behörden sowie einer quantitativen Open-Access-Befragung mit muslimischen Personen verband. Im Zentrum standen folgende Fragen: Welche Formen und Ursachen von rassistischer Diskriminierung lassen sich in behördlichen Kontexten ausmachen? Welche rassistischen Vorstellungen und Vorurteile führen zu rassistischer Diskriminierung in Behörden? An welchen Stellen existieren unterschiedliche Wahrnehmungen zwischen Behördenmitarbeiter:innen und rassistisch diskriminierten Personen? Und wie gehen Behörden mit rassistischen Verdachtsfällen um?

Das Forschungsprojekt [Rassifizierende Diskriminierung in der kommunalen Praxis: Zum behördlichen Umgang mit Migrant:innen aus Nicht-EU-Ländern in der Arbeitsvermittlung](#) (s. Kapitel 3.3.3) untersuchte, inwiefern

traditierte rassistische Diskurse und Deutungsmuster in spezifischem Behördenhandeln handlungsleitend werden können und dabei, vor allem bei der Arbeitsvermittlung, strukturelle Ausschlüsse von Migrant:innen aus Nicht-EU-Ländern zur Folge haben. Auch die Frage, wie sich politische Konjunkturen und mediale Diskurse über Einwanderung sowie gesellschaftliche Zäsuren, wie Pandemien und Kriege, auf Behördenhandeln auswirken, wurden bei der Untersuchung mit berücksichtigt. Für die qualitative Datenerhebung wurden unterschiedliche Akteur:innen befragt: Mitarbeitende von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Migrant:innen und Geflüchtete bei Behördengängen beraten und unterstützen, Mitarbeitende in einem Jobcenter, Akteur:innen im administrativ-politischen Bereich mit praktischem Bezug zum Thema Einwanderung und/oder (Anti-)Rassismus sowie Vertreter:innen zivilgesellschaftlicher und staatlicher Antidiskriminierungsstellen.

Das Teilprojekt [Rassismus im Fürsorgekomplex: Mechanismen kommunaler Inklusions- und Exklusionspraktiken gegenüber Rom:nja aus EU-Mitgliedstaaten und der Ukraine](#) (s. Kapitel 3.3.4) erforschte in zwei Fallstudien institutionelle Praktiken auf Antiziganismus. Es konzentrierte sich dabei auf Rom:nja, die aus der Ukraine flüchteten sowie aus EU-Mitgliedstaaten migrierten, bzw. auf als Rom:nja wahrgenommene Personen. Dabei stand die Frage im Zentrum, inwiefern diesen der Zugang ermöglicht oder verweigert wird, wenn es um Ressourcen und gleichberechtigte Teilhabe an kommunalen Funktionssystemen geht – und zwar in den Bereichen wohlfahrtsstaatliche Dienst- und Sozialleistungen, Bildung und Gesundheit sowie Wohnen und Unterbringung in Berlin und München. Das Untersuchungsfeld wurde mit unterschiedlichen Datenerhebungsverfahren bearbeitet, wie etwa Einzel- und Gruppeninterviews mit Personen der zuständigen Bezirks- und Kommunalverwaltungen, insbesondere Sozial- und Leistungsbehörden. Das Projekt führte außerdem Interviews mit Akteur:innen aus Träger:inneneinrichtungen der kommunalen und freien Wohlfahrtspflege, der offenen Kinder- und Jugendarbeit, aus Selbstorganisationen, Zivilgesellschaft und Sozialer Arbeit. Zusätzlich wurden prozessgenerierte Daten in die Forschung mit einbezogen.

Nach SGB VIII ist es Aufgabe des Jugendamts, zur Sicherung des Kindeswohls beizutragen. Da Berichte von Privatpersonen, Antidiskriminierungsberatungsstellen und Forschenden jedoch wiederholt darauf hinwiesen, dass die Förderung von Kindeswohl durch deutsche Behörden nicht frei von Rassismus ist, untersuchte das Teilprojekt [Inklusive Verwaltung am Beispiel des Jugendamts](#) (s. Kapitel 3.3.5) die Behördenpraxis in Jugendämtern. Dies geschah entlang der Frage, in welchen Alltagsroutinen sich institutioneller Rassismus

niederschlägt und worin seine Funktionalität liegt. Um einen Einblick in die Arbeitspraxis und die Abläufe der Jugendämter zu bekommen, führte das Projekt Expert:inneninterviews mit Jugendamtsmitarbeitenden durch. Außerdem wurde teilnehmend der Alltag in Jugendämtern und Familiengerichten beobachtet. Expert:inneninterviews mit Antidiskriminierungsberatungsstellen und diskriminierten Personen selbst sowie Träger:innen von Hilfen zur Erziehung, Dolmetscher:innen und Vertreter:innen migrantischer Selbstorganisationen ergänzten die Analyse um die Perspektive rassistisch diskriminierter Personen. Diese in der Feldforschung gewonnenen Einsichten wurden mit Erkenntnissen aus der Verwaltungs- und Rechtswissenschaft verschränkt, um Kriterien, Verfahrensregeln und Rahmenbedingungen für eine inklusive Verwaltung zu erkunden. Durch die stark rechtliche Normierung der Kindeswohlgefährdung und Inobhutnahme sowie der gleichzeitigen organisatorischen Routinisierung ist das Projekt sowohl in der Rechtssoziologie als auch in der Organisationssoziologie zu verorten.

Das gesundheitswissenschaftliche Teilprojekt [Gesundheitsämter gegen Rassismus: Gesundheitsschutz als Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt](#) (s. Kapitel 3.3.6) untersuchte, ob und wie Mitarbeitende in Gesundheitsämtern und in angrenzenden Behörden des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) Rassismus und seine Auswirkungen auf einen gleichberechtigten Gesundheitsschutz wahrnehmen und verarbeiten. Ziel des Projektes war es, empirisch und theoretisch zu differenzieren und zu konkretisieren, wie Rassismus in Bezug auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte innerhalb der entsprechenden Verantwortungs- und Aufgabenbereiche des Gesundheitsamtes wahrgenommen bzw. erfahren wird. Außerdem untersuchte es, welche Rolle dabei *Awareness*⁴⁵ spielt, also die Reflexion von Struktur- und Machtverständnissen.

(4) Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden auf Landes- und Kommunalebene

Kritische Debatten um institutionellen Rassismus in Deutschland nehmen zunehmend staatliche Sicherheits-

organe wie die Polizei in den Blick. Diese wird dabei unter dem Stichwort des Racial Profiling mit dem Vorwurf konfrontiert, rassistische Kontrollen durchzuführen und so Gewalt auszuüben. Vor diesem Hintergrund legte das ethnografische Forschungsprojekt [Praxen und Erfahrungen polizeilicher Kontrollen in Berlin](#) (s. Kapitel 3.4.1) den Fokus auf die Betroffenenperspektive und erforschte in teilnehmender Beobachtung Erfahrungen sowie Handlungs- und Bewältigungsstrategien im Zusammenhang mit polizeilichen Kontrollen: Wann ist polizeiliches (Kontroll-)Handeln legitim und wann nicht? Wie erleben rassifizierte und migrantisierte⁴⁶ Menschen Polizeikontrollen, welche Auswirkungen haben diese auf sie, ihr soziales Umfeld und den städtischen Sozialraum? Wie gehen rassifizierte Personen mit den Erfahrungen um und welche Handlungsbedarfe ergeben sich aus ihrer Perspektive? Die empirischen Befunde wurden mit einer Analyse öffentlicher Debatten, medialer Berichterstattung und bereits erfolgter Forschung zu sogenannten kbO, zur Sicherheitspolitik sowie Migration und Flucht angereichert.

Das soziologische Teilprojekt [Bürokratische Praktiken und Differenzmarkierung: eine Organisationsethno-graphie in Landes- und kommunalen Behörden](#) (s. Kapitel 3.4.2) befasste sich mit der Frage, wie Behörden Diskriminierung produzieren und reproduzieren und wie solchen Prozessen innerhalb und außerhalb von Behörden entgegengewirkt wird. Grundlage dafür waren ethnografische Forschungen in Ordnungsämtern sowie Chancengleichheitsstellen in verschiedenen Stadtverwaltungen. Es wurden nicht nur Vorurteile und Stereotypen einzelner Mitarbeitender betrachtet, sondern besonders das konkrete Handeln innerhalb der Behörden, durch welche sich rassistische Markierungen von Differenz ausdrücken können, beobachtet, beschrieben und analysiert. Neben Untersuchungen innerhalb der Behörden wurden auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen befragt.

Das sozialpsychologische Teilprojekt [Soziale Dynamiken und Konflikte in der Justiz](#) (s. Kapitel 3.4.3) untersuchte das Wechselverhältnis von institutionellen Handlungspraxen und antidemokratischen Dynamiken in sächsischen Justizbehörden. Ausgehend von verbreiteten Vorurteilen, Ressentiments und antidemokratischen

⁴⁵ *Awareness* bedeutet im Zusammenhang mit Rassismus, ein Bewusstsein bzw. eine erhöhte Sensibilität für rassistische Strukturen, Vorurteile und Diskriminierung zu entwickeln und tief verwurzelte rassistische Muster in gesellschaftlichen Systemen, Institutionen und im täglichen Leben zu erkennen, die oft auch unbewusst existieren. *Awareness* fördert das Verständnis dafür, wie Rassismus Menschen auf individueller, struktureller und institutioneller Ebene beeinflusst und fordert dazu auf, aktiv gegen Ungerechtigkeit vorzugehen. Durch *Awareness* werden Menschen ermutigt, sich ihrer eigenen Vorurteile und Privilegien bewusst zu werden, diese zu hinterfragen und sich für Gerechtigkeit einzusetzen. Im antirassistischen Kontext geht es darum, rassistische Muster und Strukturen zu erkennen, anzusprechen und langfristig zu verändern.

⁴⁶ Eine Migrantisierung findet statt, wenn Menschen aufgrund ihres Migrationshintergrunds als „anders“ markiert werden. Auch Politikfelder können migrantisiert werden, indem die politische Diskussion zu Inhalten durch eine Auseinandersetzung zum Thema Migration dominiert wird.

Einstellungen in der deutschen Bevölkerung wurde analysiert, inwieweit diese innerhalb von Justizbehörden im Denken und Handeln der Beschäftigten zum Tragen kommen – und wie sich die Konfliktwahrnehmung und -bearbeitung in Bezug auf Rassismus gestaltet. Dazu wurden problemzentrierte (leitfadengestützte) Expert:inneninterviews mit Personen aus sozialen Diensten, der Straffälligenhilfe, Betroffenenberatung und Anwaltschaft sowie mit gewerkschaftlich Engagierten durchgeführt. Die empirische Haupterhebung bildeten Gruppendiskussionen mit Beschäftigten aus Justizvollzug, Staatsanwaltschaft und Richter:innenschaft. Die empirischen Daten wurden sinnrekonstruktiv anhand einer tiefenhermeneutischen Analyse ausgewertet.

(5) Auseinandersetzung mit Rassismus und Präventionsmaßnahmen

Das soziologische Teilprojekt **Innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus** (s. Kapitel 3.5.1) erforschte, wie Behörden mit dem Thema Rassismus umgehen, wie sich institutionelle Bedingungen auf den Umgang mit Rassismus auswirken und welche unterschiedlichen Verständnisse von Rassismus in Behörden vorhanden sind. Es untersuchte außerdem, welche Auswirkung diese Verständnisse auf das Behördenhandeln haben und wo Ansatzpunkte für eine konstruktive Auseinandersetzung mit Rassismus zu finden sind. Dabei wurde anhand von Interviews und Gruppendiskussionen im Ermittlungsdienst zweier Polizeidirektionen sowie in zwei Sozialverwaltungen der Frage nachgegangen, wie und auf welcher Ebene eine Auseinandersetzung mit Rassismus erfolgt. Etablierte Maßnahmen gegen Rassismus zielten bisher in erster Linie auf die individuelle Ebene ab – etwa mittels Weiterbildungen zur Sensibilisierung von Mitarbeitenden. Im Gegensatz dazu lag der Untersuchungsschwerpunkt des Projekts auf der Rolle formeller und informeller institutioneller Bedingungen, wie etwa administrativer Verfahren von Auswahl- oder Entscheidungsregeln für den Umgang mit rassistischer Diskriminierung. Die Forschungsergebnisse stützen sich zusätzlich auf Interviews mit Beratungsstellen und Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, mit Expert:innen

aus dem Bereich Antidiskriminierung sowohl innerhalb als auch außerhalb von Behörden.

Untersuchungsgegenstand des sozial- und politikwissenschaftlichen Projekts **Rassismusbekämpfung und -prävention in Behörden und Sportverbänden – Internationaler Vergleich von Best und Worst Practices** (s. Kapitel 3.5.2) waren die Inhalte sowie die Umsetzung von offiziellen und öffentlich zugänglichen Plänen und Positionspapieren zu Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen von Rassismus. Im Fokus standen dabei Ausländerbehörden, Bürgerbüros, Polizeibehörden und Sportverbände in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und den USA. Mittels einer vergleichenden Dokumentenanalyse und anhand von Expert:inneninterviews erforschte das Projekt, welche Probleme und Hindernisse sich in nationalen und internationalen Best- und Worst-Practice-Beispielen in Bezug auf die Rassismusbekämpfung identifizieren lassen und wie man sie überwinden kann. Die Identifikation und Beschreibung erfolgreicher und gescheiterter Programme im internationalen Vergleich ermöglicht es, bei der Rassismusprävention in deutschen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf entsprechende Erfahrungsschätze zurückzugreifen.

(6) Rechtliche Einordnung von Rassismus in Behörden und Reaktionsmöglichkeiten

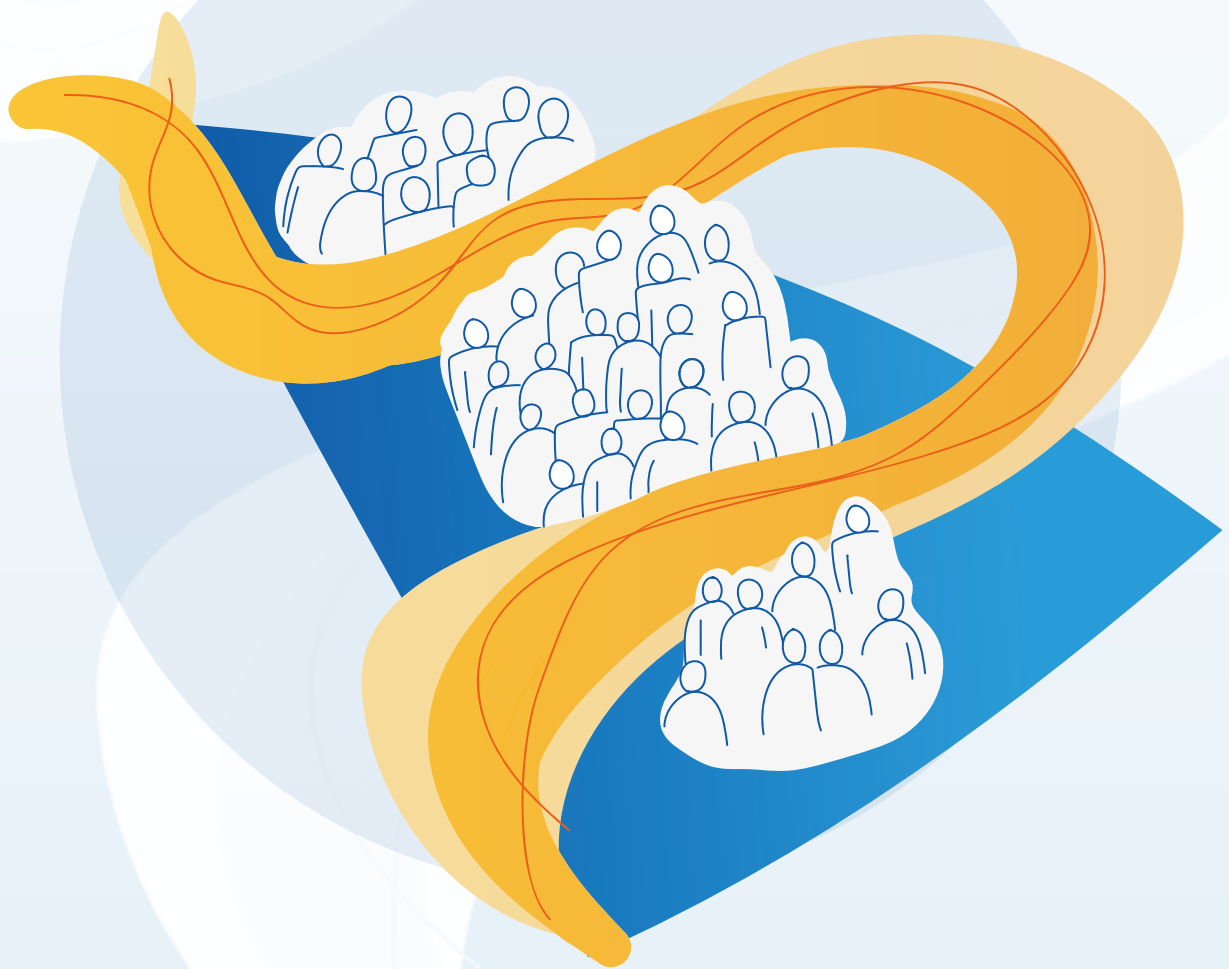
Auf viele Leistungen, die in Sozial-, Arbeits- und Ausländerbehörden gewährt werden, sind Antragstellende existenziell angewiesen. Zugleich sind die zugrunde liegenden Rechtsnormen von Ermessensspielräumen⁴⁷ geprägt: Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung kommt bei der Ausübung ihrer Tätigkeit also eine besondere Verantwortung zu. Wenn Personen im Kontakt mit Behörden rassistische Diskriminierung erfahren, kann dies nachhaltig das Vertrauen in den Staat erschüttern – und zwar nicht nur das der rassistisch diskriminierten Personen. Besonders von diskriminierten Personen und entsprechenden Interessenvertretungen in Verbänden und Zivilgesellschaft werden daher Forderungen an den Staat lauter, mittels rechtlicher und institutioneller Reformen einen stärkeren Schutz

⁴⁷ 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 Tatbestandsvoraussetzungen eine bestimmte Rechtsfolge treffen 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 dahin gehend haben, ob sie überhaupt handelt (Entscheidungsermessen) oder welche Handlungsalternative sie ergreift (Auswahlermessen). Die Ausübung des Ermessens ist in etwaigen Gerichtsverfahren auf Ermessensfehler überprüfbar. In den Sozialwissenschaften und im öffentlichen Diskurs jedoch existieren davon abweichende Begriffsverständnisse. Ermessen wird dabei teilweise als gerichtlich nicht nachprüfbarer 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 (Froese et al., i. E.).

vor Diskriminierungen zu gewährleisten. In den Blick geraten zunehmend staatliche Entscheidungsprozesse sowie unbewusste Verhaltensweisen.

Aus diesem Grund ging das rechts- und verwaltungswissenschaftliche Teilprojekt [Wie beeinflussen struktureller und individueller Rassismus Behördenentscheidungen und wie können Behördenleitungen darauf reagieren?](#) (s. Kapitel 3.6.1) der Frage nach, ob und inwiefern Entscheidungsprozesse in Arbeits-, Ausländer- und Sozialbehörden in Sachsen und Sachsen-Anhalt durch individuelle Einstellungen und institutionelle Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse durch Expert:inneninterviews mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Behördenvertreter:innen ermittelte das Projekt die konkreten Bedarfe an Gegensteuerungs- und Reaktionsmechanismen auf rassistische Verhaltensformen und Behördenkulturen. Bereits bestehende innerbehördliche Steuerungs- und Kontrollstrukturen wurden auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und bei Bedarf weiterentwickelt. Das Projekt erarbeitete zudem Ansatzpunkte für ein differenziertes Verfahren, mit dem Behörden überprüfen können, welche Schwachstellen ihre Abläufe und Strukturen in Bezug auf den Schutz vor rassistischer Diskriminierung aufweisen. Dafür wurden nationale wie internationale Rechtsgrundlagen analysiert, um die Entwicklung und Etablierung entsprechender Instrumentarien rechtlich zu fundieren.

Das Teilprojekt [Juristische Begrifflichkeiten von Rassismus in Institutionen und Typologie von Handlungsempfehlungen](#) (s. Kapitel 3.6.2) untersuchte, wie Kernbegriffe der interdisziplinären und öffentlichen Debatte über Rassismus im Abgleich zur juristischen Begriffsverwendung zu verstehen und zu bewerten sind. Es analysierte außerdem, welche rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten dem Staat und der Verwaltung zur Verfügung stehen, um Rassismus zu verhindern oder auf Rassismus zu reagieren. Die Begriffsklärung erfolgte unter Rekurs auf die einschlägigen juristischen Erkenntnisquellen zur Ermittlung der Reichweite von Antidiskriminierungsvorschriften auf unterschiedlicher Normebene. Neben dem nationalen Recht nahm das Projekt auch europäische und internationale Rechtstexte in den Blick. Zur Gesetzesauslegung zog es unter anderem bereits bestehende juristische Fachliteratur heran, die in Teilen aber noch lückenhaft ist oder unterschiedliche Ansichten aufzeigt. Soweit eine Frage bereits Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens war, zog das Projekt auch Gerichtsentscheidungen zur Klärung juristischer Fragen hinzu – wobei die Grenzen der Übertragbarkeit der aufgestellten Grundsätze beachtet wurden. Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten wurden in einem Instrumentenkasten ([Toolbox](#)) dargestellt. Dieser beinhaltet abgestufte Reaktionsmöglichkeiten für verschiedene Behörden, auf die je nach Kontext und Situation zurückgegriffen werden kann.



2 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse und daraus resultierender Handlungsempfehlungen

In diesem Kapitel stellen wir die zentralen Ergebnisse der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ und die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen vor. Sie bilden die Synthese der Ergebnisse aus den Teilprojekten der Studie, die jeweils in den Einzeldarstellungen der Teilprojekte im Kapitel 3 detaillierter ausgeführt werden. In diesem Kapitel erfolgt zunächst eine Zusammenführung behördenübergreifender Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen (s. Kapitel 2.1). Im Kapitel 2.2 wird der Schwerpunkt auf Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden gesetzt, hierzu zählen Jobcenter, Arbeits- und Sozialämter, Ausländerbehörden, Gesundheits- und Jugendämter. Es folgt eine gebündelte Darstellung der Ergebnisse zu Polizei-, Ordnungs- und Justizbehörden (s. Kapitel 2.3). Abschließend fassen wir zusammen, in welchen Bereichen zukünftige Forschungsbedarfe liegen (s. Kapitel 2.4).

2.1 Rassismus in deutschen Behörden

Rassismus in Behörden und Institutionen ließ sich im Rahmen der empirischen Untersuchungen auf unterschiedlichen Ebenen finden und kann von rassifizierenden Stereotypen über Kulturalisierungen bis hin zu *color-blind racism*⁴⁸ (auch *color blindness*) reichen. Er kann sowohl in Einstellungen als auch in Handlungen von Fachkräften zum Vorschein treten. Seine Ausdrucksformen reichen von sprachlicher Gewalt über Mikroaggressionen bis hin zu gewaltvollen körperlichen Übergriffen. Direkte und intentionale rassistische Diskriminierung durch Mitarbeitende stellt im Material die Ausnahme dar – was sicherlich auf das zunehmende Bewusstsein über die soziale Unerwünschtheit von rassistischer Diskriminierung zurückgeführt werden kann. Ein tatsächlicher Abbau von rassistischen Einstellungen hat jedoch nicht stattgefunden, was im Folgenden gezeigt

wird. Wir beobachteten, dass individuelle rassistische Handlungen von mit institutioneller Macht ausgestatteten Personen strukturell wirksam und so zu institutionellem Rassismus führen. Wenn diese Handlungen sich summieren und ihnen nicht durch institutionelle Maßnahmen entgegengewirkt wird, verstärken sich rassistische Wirkungslogiken (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4). Zudem mangelt es bei vielen Mitarbeitenden an Bewusstsein dafür, dass rassifizierte Menschen und deren Nachkommen inzwischen häufig deutsche Staatsbürger:innen sind. Trotzdem werden diese Personen oftmals als Ausländer:innen adressiert. Bei einigen Mitarbeitenden geht damit die Annahme einher, dass ihnen geringere Ansprüche zustünden (s. Kapitel 3.3.2).

2.1.1 Rassistische Ungleichbehandlung von Personen im Kontakt mit Behörden

Im behördlichen Handeln zeigten sich gemäß unseren Ergebnissen verschiedene Formen der rassistischen Ungleichbehandlung⁴⁹ im Umgang mit verschiedenen Personengruppen (s. Kapitel 3.1.4, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.6). Hierzu gehören Vorurteile, Stereotypisierungen und die rassifizierende Konstruktion sozialer Gruppen, Mikroaggressionen, die rechtliche Bevorzugung einzelner Personengruppen sowie Ungleichheiten in der Leistungsgewährung. Die ungleiche, rassifizierende Behandlung von Menschen resultiert aus einer Reihe von Faktoren und variiert stark regional. Auf individueller Ebene beeinflusst die politische Meinung der Behördenmitarbeitenden deren Entscheidungen. Zudem wirken sich negative Berichterstattung über bestimmte Personengruppen und eine in manchen Bundesländern ausgeprägte einwanderungsfeindliche Stimmung auf behördliches Handeln aus (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.4, 3.5.1). So zeigte sich in einem Umfrageexperiment, dass Anträge von rumänischen Antragstellenden als weniger glaubwürdig angesehen werden. Entsprechend erhalten

⁴⁸ *Color-blind racism* bezieht sich auf die Überzeugung, dass die „Rasse“ oder „ethnische“ Zugehörigkeit einer Person keinerlei Einfluss auf ihre rechtliche oder soziale Position in der Gesellschaft haben. Einige Befürworter:innen dieser Ansicht argumentieren, dass die soziale Ungleichheit zwischen unterschiedlichen (sozial konstruierten) „Rassen“ durch kulturelle und nicht durch biologische Erklärungen gerechtfertigt werden kann. Rassismus sei kein Problem mehr, und es bestehe daher auch keine Notwendigkeit mehr für staatliche Präventionsprogramme oder *affirmative action*. Aus dieser Perspektive wird auch von einer *post-racial society* gesprochen (Bonilla-Silva, 2022).

⁴⁹ (➤) S. Fußnote 5.

diese dann auch weniger zusätzliche Unterstützung, wenn Jobcenter-Mitarbeitende negative Schlagzeilen über „Sozialbetrug“ von eingewanderten Personen (hier Rumän:innen) gelesen haben (s. Kapitel 3.3.1). Gleiches gilt nach unseren qualitativen Ergebnissen auch für andere Gruppen. Zudem führen unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen zur Ungleichbehandlung von Antragsteller:innen. Wir stellten Schlechterbehandlungen insbesondere bei Rom:nja und Muslim:innen bzw. bei als solche gelesenen Personengruppen fest. Geflüchtete Ukrainer:innen aus der *weißen* Mehrheitsbevölkerung wurden zumeist wohlwollender behandelt als andere Geflüchtetengruppen (s. Kapitel 3.1.4, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.5.1).

Vorurteile: Kategorisierungen, Stereotypisierungen und Abwertungen

Eine Grundlage für Ungleichbehandlungen und rassistische Diskriminierung sind Vorurteile, die sich in Kategorisierungen, Stereotypisierungen und Abwertungen widerspiegeln. Insgesamt zeigt sich, dass soziale Gruppen anhand ihrer Herkunft konstruiert werden. So wird etwa pauschalisierend über „die Syrer“, „die Ukrainer“ oder „die Rumänen“ gesprochen. Diesen konstruierten Gruppen werden pauschalisierend Eigenschaften zugeschrieben. Während einige der Gruppen als kooperationswillig und engagiert charakterisiert werden, erfahren andere negative Zuschreibungen. Dabei wird auch zwischen diesen Gruppen verglichen. So wurden Ukrainer:innen aus der *weißen* Mehrheitsbevölkerung fast ausnahmslos dafür gelobt, mit dem deutschen Verwaltungssystem vertraut zu sein, einen hohen Ausbildungsgrad zu haben und schnell Deutsch zu lernen (s. Kapitel 3.3.2). Sie wurden als positive Beispiele im Vergleich zu muslimisch gelesenen Personen (Personengruppen etwa aus Syrien, Iran, Irak, Afghanistan), Rumän:innen, Bulgar:innen und Vietnames:innen angeführt. Es dominiert die Gewohnheit, Migrant:innen zunächst als ungebildet, unmotiviert, nicht an deutsche Verwaltungsvorgänge und Regeln gewöhnt und als „anders“ wahrzunehmen. Dementsprechend herablassend werden sie auf ihre Bildungs- und Tätigkeitsbiografien angesprochen – oder zum Teil überhaupt nicht, wenn die Person nicht ausreichend gut deutsch spricht (s. Kapitel 3.3.3). Nicht anerkannte Abschlüsse aus dem Ausland werden mit einem niedrigem Bildungsstand verknüpft und finanzielle Engpässe mit „Schmarotzer-Dasein“ verbunden (s. Kapitel 3.1.2, 3.3.2). Jungen Männern aus dem arabischsprachigen Raum wird im Jobcenter zugeschrieben ungebildet zu sein, das deutsche Bildungs- und Verwaltungssystem deshalb nicht verstehen zu können und zu wenig Ausdauer beim Spracherwerb mitzubringen (s. Kapitel 3.3.3). Personen vietnamesischer Herkunft

werden Stereotypisierungen wie etwa unaufrichtige Freundlichkeit und die Beteiligung am organisierten Menschenhandel zugeschrieben. Die Hauptstrategie von Vietnamesinnen nach Deutschland zu kommen läge darin, von einem deutschen Staatsbürger schwanger zu werden, der von Bürgergeld lebe, um einen Aufenthaltsstatus in Deutschland beantragen zu können. Sie wollten nur geringfügig im Nagelsalon oder gar nicht arbeiten, hätten Schwierigkeiten Deutsch zu lernen und wollten sich nicht integrieren (s. Kapitel 3.3.3). Migrant:innen aus Bulgarien und Rumänien wird in rassistischen Stereotypisierungen zugeschrieben, an organisiertem „Sozialleistungsbetrug“ beteiligt und bildungsfern zu sein. Auch dieser Gruppe wird pauschal mangelnde Bereitschaft zum Spracherwerb und zur Erwerbsarbeit außerhalb der eigenen Netzwerke angelastet. Über Schwarze Personen wurden kolonialrassistische Aussagen in Form von abwertenden Anspielungen auf Plantagenarbeit, also Andeutungen auf die Geschichte der Sklaverei, getätigt (s. Kapitel 3.3.3). Von Sachbearbeiter:innen wurden weitere explizit rassistische Vorurteile gegenüber Menschen aus Afrika geäußert:

Der Sachbearbeiter aus dem Landesamt für Einwanderung verwies auf den Vorfall und entschied daraufhin, dass ich keine Niederlassungserlaubnis erhalten würde, da ich „hier nicht in Afrika“ sei, „wo man sich wie Tiere aufführen“ könne. Ich entgegnete, dass der Konflikt nicht von mir ausging und ich kein Tier sei. (s. Kapitel 3.1.2)

Während der Coronapandemie beförderten antiziganistische Zuschreibungen einer vermeintlich gruppenspezifischen „Geselligkeit“, „mangelnden Hygiene“ und „Disziplinosigkeit“ kollektive Quarantäneverhängungen über komplette Wohnblöcke. Ähnlich stereotypisierendes Vorurteilswissen liegt der flächendeckend unzureichenden Wohnraumversorgung für Rom:nja-Familien aus EU-Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden prekären Unterbringungssituationen zugrunde. Aufgrund einer pauschal attestierten „Bildungsferne“ wird Kindern aus Rom:nja-Familien häufig eine adäquate Beschulung verweigert (s. Kapitel 3.3.4). Stereotypisierende Zuschreibungen aufgrund der Herkunft sind in unseren Forschungsbefunden mit weiteren Merkmalen verschränkt, insbesondere dem Geschlecht. Das Tragen des Kopftuchs wird per se als Zeichen der Unterdrückung der Frau innerhalb ihrer Familie gewertet (s. Kapitel 3.3.2). So gab es gegenüber Migrantinnen – mit Ausnahme von Ukrainerinnen aus der *weißen* Mehrheitsbevölkerung – die geschlechtsspezifische Zuschreibung, dass diese viele Kinder bekämen, lange in Elternzeit blieben und durch ihre männlichen Verwandten kontrolliert würden. Diese Einschätzungen zeigen sich auch bei der reproduktiven Gesundheit von Frauen aus afrikanischen,

muslimischen oder Rom:nja-Gemeinschaften, die aufgrund ihrer sexuellen Gesundheit oder der Anzahl ihrer Kinder oft rücksichtslos und als unwissend behandelt werden. Unter anderem aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Dolmetscher:innen und der eingeschränkten Auseinandersetzung mit der sozialen Lebenssituation ihrer Klient:innen werden Stereotype über rückständige oder vernachlässigende Eltern und potenzielle Kindeswohlgefährdungen von Ärzt:innen oder Mitarbeiter:innen der Gesundheitsämter aufrechterhalten (s. Kapitel 3.3.6). Gesundheitsprobleme von rassifizierten Personen werden häufig nicht ernst genommen oder Patient:innen respektlos behandelt. Zum Beispiel berichtete ein:e Teilnehmer:in an einer Gruppendiskussion, dass die emotionale Reaktion eines türkischen Jungen auf seine erste Impferfahrung vom Arzt als „Pascha-Verhalten“ bezeichnet wurde (s. Kapitel 3.3.6). Auch andere rassistische Äußerungen wurden von Ärzten getätigt:

Ich habe einen [Adoptiv-]Bruder, [...] er ist aus [Lateinamerika]. Er ist wegen Depression zum Arzt [...] [und hat] gesagt, er sei so depressiv, er möchte krankgeschrieben werden. Und der Arzt hat zu ihm gesagt: „[...] wir sind hier nicht in Mumbai. In Deutschland wird gearbeitet, da wird man nicht krankgeschrieben, wenn man keine Lust hat.“ (s. Kapitel 3.3.6)

Im Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine zeigten sich antiziganistische Zuschreibungen wie „die Ukrainer und die Bunten“ oder „Cindy und Bert“ für Rom:nja (s. Kapitel 3.5.1). Dabei zeigten sich Verknüpfungen zwischen dem behördlichen Handeln und regionalen Diskursen. So avancierten geflüchtete Rom:nja aus der Ukraine in München über mehrere Monate hinweg zum Gegenstand eines stadtesellschaftlichen Problem- und Gefahrendiskurses, der an tradierte antiziganistische Projektionsinhalte anknüpfte (s. Kapitel 3.3.4, 3.5.1). Die als Rom:nja wahrgenommenen Personen wurden vielfach als „in besonderer Weise aggressiv“, „undankbar“, „delinquent“, „unhygienisch“ und „kulturell fremd“ stigmatisiert. Unter den beteiligten kommunalen Akteur:innen war bis in Leitungsebenen hinein das antiziganistische Gerücht verbreitet, dass ukrainische Rom:nja lediglich vorspiegeln würden „echte Flüchtlinge“ zu sein, um sich systematisch Zugang zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) – bzw. ab Juni 2022 nach dem SGB – zu erschleichen und anschließend in koordinierten Netzwerken in andere Städte weiterzuziehen (s. Kapitel 3.3.4). Die Folgen für die Leistungsgewährung werden weiter unten dargestellt.

In einigen Ausländerbehörden zeigte sich je nach Migrationshintergrund eine Unterscheidung in „gute“ und „schlechte“ Ausländer:innen. Dabei wurde zwischen

Studierenden und anderen Einwander:innen unterschieden, wobei ersteren „Integrationswille“ zugeschrieben wird und letztere eher als Problemfälle wahrgenommen wurden (s. Kapitel 3.5.1). Unabhängig vom zugeschriebenen Bildungsstatus werden PoC mit deutscher Staatsbürgerschaft von Mitarbeitenden immer wieder als nicht deutsch und deshalb mit geringeren Ansprüchen und als unterlegen eingeordnet. Dabei kommen Wissensbestände zum Tragen, die entlang Merkmalen wie „Rasse“ definieren, wer deutsch sei (s. Kapitel 3.1.2, 3.3.2, 3.3.3). Rassistische Stereotype und Vorurteile sind nicht nur Teil individuellen Rassismus, sondern basieren auf historisch verwurzelten und über Jahrhunderte gewachsenen Denk- und Handlungsmustern (struktureller Rassismus). Rassistische Praktiken von Individuen im alltäglichen Behördenhandeln reproduzieren somit rassistische Strukturen der Gesellschaft. Sie machen strukturellen Rassismus im alltäglichen Umgang wirkmächtig in Form von gesellschaftlichen Diskriminierungen und Ausschlüssen mittels ökonomischen, sozialen, kulturellen und symbolischen Ausgrenzungsmechanismen zwischen den als zugehörig und den als minderwertig oder defizitär definierten Personengruppen. Diese Auswirkungen im behördlichen Kontext bezeichnen wir als institutionellen Rassismus.

Mikroaggressionen

Rassismus kann sich in Mikroaggressionen niederschlagen. Diese können intendiert oder unintendiert sein und verschiedene Ausdrucksformen aufweisen. Sie können verbal, etwa durch die Wortwahl, oder non-verbal, etwa in Form von Blicken oder Gestiken geäußert werden. Der Person, auf die diese gerichtet sind, vermitteln Mikroaggressionen, dass sie als Mensch weniger wert ist, einen niedrigen sozialen Status hat und deshalb schlechtere Behandlung verdient (Sue & Spaniermann, 2020). Mikroaggressionen können die Erniedrigung, Einschüchterung und Bedrohung von Menschen bewirken. Gelegentlich äußern sich Mikroaggressionen, indem Antragstellenden bestimmte Emotionen ab- oder zugesprochen werden (s. Kapitel 3.1.2). Die Summe der rassistischen Mikroaggressionen, die von Behördenmitarbeitenden ausgehen, sind in ihrer Verdichtung strukturell wirksam und eine alltägliche Ausdrucksform von institutionellem Rassismus.

In der Befragung unter Muslim:innen gaben 25 % an, dass sie in der Ausländerbehörde oder im Jobcenter von dortigen Mitarbeitenden angestarrt wurden. Über die Hälfte der Befragten gab an, in einer Behörde unhöflich behandelt worden zu sein (s. Kapitel 3.3.2). Bei Hospitationen beobachteten wir, dass der Ton der Ansprache durch Sachbearbeitende von empathisch über feindselig

bis hin zu demütigend reichte (s. Kapitel 3.3.3). Personen, die nur geringe oder keine Deutschkenntnisse hatten und ohne Dolmetscher:innen zum Termin erschienen, wurden besonders unfreundlich behandelt. Die auf eingewanderte Menschen in finanziellen Notlagen beschränkten Erfahrungen im Arbeitsalltag und das mangelnde Wissen über die Lebenshintergründe der antragstellenden Personen fördert die vermeintliche Legitimität von Mikroaggressionen durch Mitarbeitende (s. Kapitel 3.3.3).

Rechtliche Bevorzugung einzelner Gruppen

Ein Präzedenzfall für die Ungleichbehandlung verschiedener Personengruppen entstand seit der Ankunft ukrainischer Geflüchteter seit März 2022. Der Rat der Europäischen Union beschloss im Jahr 2022 die Aktivierung der Massenzustromrichtlinie, die am 28. September 2023 bis März 2025 verlängert wurde. Dadurch wird bestimmten geflüchteten Menschen aus der Ukraine (vor allem denen aus der *weißen* Mehrheitsbevölkerung) in der EU vorübergehender Schutz gewährt, indem sie kein Asylverfahren durchlaufen müssen. Im Zusammenspiel mit dem Einmalzahlungsgesetz (das unter anderem bewirkte, dass diese Geflüchteten Leistungsansprüche nach dem SGB statt nach dem AsylbLG hatten), führte dies zu zahlreichen Vorteilen wie schnellerem Zugang zum Arbeitsmarkt und besseren Sozialleistungen. Die bevorzugte Behandlung von Ukrainer:innen aus der *weißen* Mehrheitsbevölkerung ist im Behördenalltag spürbar. Mehrfach wurde in unseren Teilprojekten festgestellt, dass Prozesse in Behörden durch Ausreizen von Handlungsspielräumen (s. Kapitel 2.2.1) schneller als üblich abliefen und Ressourcen bereitstehen können, wenn der politische, institutionelle aber auch persönliche Wille dazu vorhanden ist (s. Kapitel 3.5.1, 3.6.1).

So werden Übersetzungen amtlicher Dokumente ins Ukrainische priorisiert zur Verfügung gestellt, während ebensolche Dokumente bis dato noch nicht auf Arabisch, Farsi oder in anderen Sprachen vorliegen. Die Bearbeitung von Anträgen fand zügiger statt und der Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt wurde Ukrainer:innen aus der *weißen* Mehrheitsbevölkerung wesentlich schneller gewährt als Geflüchteten aus anderen Staaten (s. Kapitel 3.3.2). Die unterschiedlich stark ausgeprägte Bereitschaft zur Solidarität zeigt sich auch in der Bevölkerung und der Bereitschaft vielen Personen, sich teils exklusiv für Geflüchtete aus der Ukraine zu engagieren, sei es via Spenden oder über

ehrenamtliche Hilfsleistungen (s. Kapitel 3.1.4). Die Vorzüge, die den Ukrainer:innen durch die Massenzustromrichtlinie zuteilwurden, sollten im Umgang mit allen Geflüchteten zum Standard werden. Das verhindert eine Ungleichbehandlung verschiedener Geflüchtetengruppen und ermöglicht es, Menschen durch schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt und Wohnraum schneller aus der Prekarität zu führen und ihnen so eine Chance auf ein würdiges Leben und soziale Mobilität zu geben.

Ungleiche Behandlung in der Leistungsgewährung

Neben den dargestellten Unterschieden zwischen Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Herkunftsländern wurden auch innerhalb der Personengruppen, die aus der Ukraine flüchteten, Benachteiligungen und Abwertungen sichtbar:

Also es gibt Menschen, es gibt Geflüchtete, es gibt ukrainische Geflüchtete, es gibt unter den Ukraine-Geflüchteten Menschen, die, ähm [...], nicht-weißer Hautfarbe sind, ähm, die eine Sonderbehandlung bekommen. Und ganz unten gibt es noch eine Kategorie, die nennt sich Roma. (s. Kapitel 3.3.4)

Gegenüber als Rom:nja gelesenen ukrainischen Geflüchteten konnten wir in der behördlichen und sozialarbeiterischen Alltagspraxis eklatante Ungleichbehandlungen feststellen, die als direkte institutionelle Diskriminierung einzuordnen sind (s. Kapitel 3.3.4, 3.5.1). Solche Praktiken wurden in einer Vielzahl kommunaler Aufgabenfelder sichtbar, darunter bei der Erstversorgung nach der Ankunft, der Bereitstellung von Informationen und Dolmetscher:innendienstleistungen, der Vermittlung in privaten Wohnraum, dem Rechtsanspruch auf Unterbringung in den Landkreisen, der Vermittlung in bestimmte Unterkünfte, bei der (separierenden) Belegungspraxis innerhalb von Unterkünften, dem Zugang zu Ressourcen und der Bereitstellung von Gütern des täglichen Bedarfs sowie der Versorgung mit sozialarbeiterischen und Gesundheitsdienstleistungen. Diese Praktiken wurden teilweise diskursiv mit einer rassifizierenden Hierarchie verknüpft, die Personengruppen in „würdige“ und „unwürdige“ Geflüchtete einteilte, wobei Rom:nja der unterste Platz in dieser Hierarchie zuteilwurde. Als zentrales Problem zeigten sich überdies Praktiken mittelbarer Diskriminierung.⁵⁰ Benachteiligungseffekte entstanden trotz – bzw. wegen – des Anspruchs auf formale Gleichbehandlung. Zum Beispiel

⁵⁰ „Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Legaldefinition aus Art. 2 Abs. 2 lit. b der Antirassismusrichtlinie, die sinngemäß in § 3 Abs. 2 AGG vorkommt, liegt eine mittelbare Diskriminierung vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei

wurden spezifische Bedarfe trotz erheblicher rassistischer Diskriminierung von Rom:nja nicht berücksichtigt. Diese Praktiken stellen deshalb ein Problem dar, weil das Bewusstsein über die Bedeutung von Wirkungszusammenhängen für die Reproduktion von Antiziganismus innerhalb der Stadtverwaltung auch auf Leitungs- und Entscheidungsebene mangelhaft ausgeprägt war (s. Kapitel 3.3.4). Wir stellten eine ausgeprägte innerbehördliche Abwehrhaltung und Dethematisierungstendenz fest, wenn es um institutionelle Diskriminierung geht (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.1, 3.5.2, 3.6.1).

Wie sich rassistische Stereotypisierung auf Leistungsbewilligungen auswirken kann, hat unter anderem ein Umfrageexperiment gezeigt: Dabei präsentierten wir Jobcenter-Mitarbeitenden verschiedene Zeitungsartikel und fiktive Bürgergeldanträge. Merkmale der fiktiven Antragsteller:innen variierten zufällig, etwa der Namen und die Nationalität. Wir konnten zeigen, dass vor allem ein Zeitungsartikel über „Sozialbetrug“ von Rumän:innen und rumänischen „Clans“ zu negativer Diskriminierung gegenüber rumänischen Antragstellenden führte. Bürgergeldanträge von Rumän:innen wurden in der Folge als weniger glaubwürdig betrachtet, auch wenn der Antrag alle erforderlichen Unterlagen und Nachweise enthielt (s. Kapitel 3.3.1). Demgegenüber „profitierten“ marokkanische Antragstellende von einem Zeitungsartikel, der über „Sozialbetrug“ von Rumän:innen berichtete: Sie erhielten daraufhin mehr Unterstützungsangebote (s. Kapitel 3.3.1). Die Tatsache, dass Rassismus im Behördenalltag präsent ist, muss seitens der Behörden anerkannt und zum Thema gemacht werden. Im Folgenden identifizieren wir behördenübergreifende Handlungsbedarfe und -empfehlungen zum Schutz rassistisch diskriminierter Personen innerhalb und außerhalb von Behörden, zur Förderung von anti-rassistischer und diskriminierungskritischer Kompetenz, zur Erhöhung von Diversität unter den Behördenbeschäftigten sowie zum Abbau von Sprachbarrieren.

2.1.2 Rassismus gegenüber Mitarbeitenden

Rassismus tritt nicht nur in der Interaktion zwischen Behördenmitarbeitenden und antragstellenden Personen im Kontakt mit der Behörde auf, sondern häufig auch zwischen Behördenmitarbeitenden sowie von Seiten der Antragstellenden gegenüber den Mitarbeitenden.

Im behördlichen Kontext wird über rassistisches Verhalten in der Kolleg:innenschaft berichtet, die vermeintlich „im Spaß“ passiert. Diese Verharmlosung bereitet betroffenen Personen Sorge (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.6). Diskriminierte Personen schilderten häufig, dass sie versuchen dieser Form von Rassismus nicht offen entgegenzuwirken, indem sie die Vorkommnisse nicht offiziell beim Führungspersonal melden und/oder sich dem nicht einmal bilateral widersetzen, um der Gefahr zu entgehen, dass sich Gruppendynamiken gegen sie richten (s. Kapitel 3.3.2). In solchen Situationen fühlten sich die betroffenen Mitarbeitenden oft allein gelassen und hatten das Gefühl, sich rechtfertigen zu müssen (s. Kapitel 3.3.6). In diesen Fällen kommt eine implizit geteilte Maxime zum Tragen: nämlich, im Umgang mit Kolleg:innen nicht gegen die ungeschriebenen Regeln zu verstoßen, um den eigenen antizipierten Ausschlüssen vorzubeugen (s. Kapitel 3.4.2). Auch staatliche sowie zivilgesellschaftliche Akteur:innen, die im Kontext der Islamismusprävention tätig sind, berichten von persönlichen rassistischen Diskriminierungen oder von anti-muslimischem Rassismus innerhalb von Institutionen wie etwa in Schulen (s. Kapitel 3.1.3).

In der quantitativen Befragung von Mitarbeitenden in Bundesbehörden zeigte sich, dass Beschäftigte, die sich zu einer rassifizierten Personengruppe zählen,⁵¹ zum einen insgesamt häufiger von beruflicher Benachteiligung berichteten als die Vergleichsgruppe der nicht rassifizierten Beschäftigten. Zum anderen nannten Beschäftigte, die einer rassifizierten Personengruppe angehören und sich beruflich benachteiligt fühlen, häufiger rassistische Gründe als Ursache für die Benachteiligung. Zwischen 12 % und 29 % der rassifizierten Beschäftigten mit Diskriminierungswahrnehmung gaben ihre ethnische Herkunft als Grund an. Beim BAMF und der BA war dies der am häufigsten genannte Benachteiligungsgrund in dieser Gruppe. Bei der BPOL und dem Zoll wurde dieser Grund als dritthäufigster hinter Alter und Geschlecht genannt (s. Kapitel 3.2.2). Dieser Zusammenhang ist statistisch signifikant, sowohl für die Gesamtheit der Befragten in den Behörden als auch für jede einzelne Behörde an sich. Dies bedeutet nicht, dass dieser Zusammenhang nur in den untersuchten Behörden besteht. Gleichzeitig können wir nicht überprüfen, ob die Zugehörigkeit zu einer rassifizierten Personengruppe tatsächlich die Ursache der wahrgenommenen Benachteiligung ist.

denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“ (Froese et al., 2023, S. 19).

⁵¹ In der Beschäftigtenbefragung erhoben wir dies über die Selbstauskunft. Die konkrete Formulierung lautete: „Mit welcher der folgenden (Selbst-)bezeichnungen identifizieren Sie sich am ehesten?“ Vorgegebene Antworten waren: „Asiatischen Menschen“, „Muslimischen Menschen“, „Südeuropäischen Menschen“, „Weißen Menschen“, „Jüdischen Menschen“, „Osteuropäischen Menschen“, „Schwarzen Menschen“, „Deutschen Menschen“, „Einer anderen Gruppe“ sowie „Keine Angabe“.

Wir konnten zudem zeigen, dass ethnisch diskriminierende Einstellungen von Beschäftigten am ehesten in Freundschaftsnetzwerken gedeihen, in denen im Durchschnitt politisch rechte Einstellungen vorherrschen. Tendiert also das Netzwerk einer Person durchschnittlich stärker zu einer rechten politischen Einstellung, so sind auch die Befragungswerte der Person in Bezug auf ethnisch diskriminierende Einstellungen erhöht. Personen mit einer höheren Anzahl an Netzwerkpartner:innen, die im Alltag eine andere Sprache sprechen als die befragte Person selbst, wiesen einen geringeren Wert bei ethnisch diskriminierenden Einstellungen auf (s. Kapitel 3.2.3). Wir gehen davon aus, dass die Inklusivität der Organisation in Bezug auf Beschäftigte mit Migrationshintergrund die Dichte positiver, engerer Netzwerkkontakte, also Freundschaften, erhöht und das Risiko für ethnisch diskriminierende Einstellungen minimieren kann (s. Kapitel 3.2.3).

Behördenmitarbeitende erleben auch im Außenkontakt Rassismus. In der genannten großangelegten Befragung in den vier Bundesbehörden etwa zeigte sich: Beschäftigte, die einer rassifizierten Personengruppe angehören, gaben um ein Vielfaches häufiger an, aufgrund ihrer „ethnischen“ Herkunft, ihrer „Hautfarbe“ und/oder ihrer Religion von Personen im Kontakt mit der Behörde schikaniert oder herabgewürdigt worden zu sein gegenüber Beschäftigten, die keiner rassifizierten Gruppe angehören. Dabei wurde am häufigsten die „ethnische“ Herkunft als Grund für die Diskriminierung genannt. Je nach Behörde gaben zwischen 10 % und 25 % der rassifizierten Personen mit Benachteiligungserfahrung diesen Grund an (s. Kapitel 3.2.2). Im Außenkontakt von Behörden kommt es außerdem vor, dass Amtspersonen von rassifizierten Zivilpersonen migrantisiert und deshalb in ihrer professionellen Rolle nicht anerkannt werden. Die Mitarbeitenden werden dann, wenn etwa ein Strafzettel ausgestellt wird, von der Zivilperson als Angehöriger derselben konstruierten Gruppe adressiert und sogar der Vorwurf der Respektlosigkeit gegenüber der vermeintlich geteilten „kulturellen Herkunft“ erhoben (s. Kapitel 3.4.2).

Rassistisch diskriminierte Mitarbeitende erleben den Meldeprozess rassistischer Vorfälle als intransparent und den Kontakt zu höheren Hierarchieebenen als frustrierend, da sie auf wenig Verständnis treffen (s. Kapitel 3.3.2). Die Mehrheit der Entscheidungsträger:innen hat mangelndes Wissen über Rassismus und keine Vorstellung davon, wie es ist, rassistisch diskriminiert zu werden (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.2). Zudem kommen hier hierarchische Machtasymmetrien zum Vorschein. Wenn rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz

vom Leitungspersonal ignoriert bzw. nicht als solche ernstgenommen wird, kann das zur Abwanderung der Fachkräfte aus der Behörde führen (s. Kapitel 3.3.2). Zudem stehen rassifizierte Behördenmitarbeitende, denen Rassismus widerfährt, genauso wie auch Personen im Kontakt mit der Behörde fast durchweg in einem starken Abhängigkeits- und Hierarchieverhältnis (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.1). Schließlich zeigte sich in unserer Forschung auch, dass Mitarbeitende, die Rassismus thematisieren oder kritisieren, innerhalb ihrer jeweiligen Behörde durch Gruppendynamiken oftmals marginalisiert oder gemobbt, von Vorgesetzten eingeschüchtert, oder gar versetzt werden (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2, 3.5.1).

2.1.3 Nachgelagerter Schutz vor rassistischer Diskriminierung

Mehrere Teilprojekte befassten sich mit den Schutzmöglichkeiten gegenüber rassistischer Diskriminierung. Der Fokus lag dabei auf außergerichtlichen Beschwerdemechanismen. Diese wiederum können in strukturelle Mechanismen, die innerhalb von Behörden selbst verortet sind (wie zum Beispiel Personalrat, innerbetriebliche AGG-Beschwerdestellen, Gleichstellungsbeauftragte, Frauenvertretung, Beauftragte:r für Menschen mit Behinderung, Beauftragte:r für Diversität, Antidiskriminierung etc.), und strukturexterne Mechanismen unterteilt werden. Beispiele für strukturexterne Mechanismen sind staatliche Antidiskriminierungsstellen oder zivilgesellschaftliche Beratungsstellen. Insgesamt stellen sich die Beschwerdemöglichkeiten und der Umgang mit Beschwerden sehr heterogen und unsystematisch dar. Immer wieder zeigen sich Unklarheiten über Beschwerdemöglichkeiten und oft fehlt es an unabhängigen Stellen (s. Kapitel 3.1.2, 3.2.6, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.5, 3.3.6, 3.4.1, 3.4.2, 3.5.1, 3.5.2, 3.6.1, 3.6.2). Das erschwert nicht nur den Überblick über Rassismus in Institutionen, sondern verhindert auch ein Empowerment von rassistisch diskriminierten Personen. Bei Mitarbeiter:innen, die sich gegen diese Diskriminierungen zu wehren versuchen, führen diese schlechten Voraussetzungen zu emotionaler Belastung und Gefühlen von Wut, Hilflosigkeit und Ohnmacht (s. Kapitel 3.3.6).

Beschwerden von Personen im Kontakt mit der Behörde

Deutschland hat im europaweiten Vergleich eines der schwächsten Antidiskriminierungsgesetze (Ataman, 2024). Das auf Bundesebene geltende AGG lässt sich nicht auf das Verhältnis der Antragstellenden zur Behörde

anwenden.⁵² Auf Länderebene stellt das LADG eine Ausnahme dar, welches von Antidiskriminierungsberatungsstellen anderer Städte als fortschrittlich hervorgehoben wurde (s. Kapitel 3.3.2). Personen im Kontakt mit der Behörde können theoretisch eine Dienstaufsichtsbeschwerde erheben, dies ist in der Praxis jedoch mit vielen Schwierigkeiten verbunden (s. Kapitel 3.6.1). Der Umgang mit Beschwerden, die diskriminierendes oder rassistisches Verhalten beinhalten, ist in der Praxis heterogen. Es gibt kaum formalisierte Vorgehensweisen. Dies führt dazu, dass Beschwerden oft zunächst von Teamleitungen oder anderen Teilen der Führungsebene und ohne Zusammenarbeit mit den auf Diskriminierung spezialisierten Beratungs- und Beschwerdestellen beurteilt werden (s. Kapitel 3.3.2, 3.6.1). Die Erfahrung zeigt, dass das Ergebnis in den meisten Fällen „Aussage gegen Aussage“ lautet (s. Kapitel 3.4.2). Dabei wird die Validität der Rassismusbewürfe mangels Vorgaben und angemessener Professionalisierung nicht einheitlich, sondern nach individueller Einschätzung beurteilt (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2, 3.6.1). Es kommt immer wieder zu Unsicherheiten darüber, ob, wie oder durch wen Beschwerden bearbeitet werden. Darüber hinaus werden weder Rassismustfälle innerhalb der Kolleg:innenschaft noch gegenüber Personen im Kontakt mit der Behörde dokumentiert (s. Kapitel 3.3.2, 3.6.1). Mitarbeitende berichten von Unsicherheit im Umgang mit Rassismusbewürfen und greifen bei der Beurteilung auf ihr Erfahrungswissen zurück. Dabei ist vielen Personen nicht bewusst, dass ihr Erfahrungswissen oftmals selbst auf rassistischen Wissensbeständen beruht und so keine für staatliches Behördenhandeln angemessene Grundlage bilden kann (s. Kapitel 3.3.2, 3.6.1). In Folge dessen werden Fälle rassistischer Diskriminierung gegenüber Mitarbeitenden und Personen im Kontakt mit der Behörde nicht selten bagatellisiert, umgedeutet und dethematisiert oder enden mit einer Täter:in-Opfer-Umkehr (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.6, 3.5.1, 3.6.1).

Sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen als auch die Behördenmitarbeitenden selbst berichten von rassistischen Vorfällen in den Behörden. Dass die Zahl formaler Beschwerden von Mitarbeitenden und Personen im Kontakt mit der Behörde dennoch sehr gering ist, verdeutlichen die hohen Zugangshürden (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2, 3.6.1): So sind Beschwerdemöglichkeiten teilweise nicht vorhanden oder kaum sichtbar und bekannt. Mitunter

bestehen Sprachschwierigkeiten (s. Kapitel 3.3.2), die dazu führen, dass die Beschwerden nur mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen erhoben werden können (s. Kapitel 3.6.1). Es wurde berichtet, dass E-Mailadressen oder Telefonnummern von Beschwerdestellen betroffenen Personen erst mitgeteilt werden mussten, weil sie diese nicht kannten (s. Kapitel 3.6.1). Als Hemmnis kommt hinzu, dass Rassismus oft erst retrospektiv als solcher identifiziert und eingeordnet wird (s. Kapitel 3.3.2). Dies zeigten Gespräche mit rassistisch diskriminierten Personen ebenso wie die quantitative Studie unter Muslim:innen. Die Machtasymmetrie zwischen Behörden und Personen in Kontakt mit ihnen wird vielfach als Grund angeführt, auf eine Beschwerde zu verzichten. Viele diskriminierte Menschen befürchten bei der Meldung von rassistischen Vorfällen negative Konsequenzen für ihre Anträge (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.1, 3.6.1), da sie dabei die eigenen Daten angeben müssen (s. Kapitel 3.5.1).

Handlungsempfehlung:

Neue Beschwerdemechanismen für Personen im Kontakt mit der Behörde etablieren und bestehende reformieren

Zur Bekämpfung und Beseitigung von rassistischer Diskriminierung von Personen im Kontakt mit der Behörde braucht es verschiedene strukturimmanente und strukturexterne Beschwerdemechanismen, die ineinandergreifen. In jeder Behörde muss es interne Beschwerdestellen für rassistische Diskriminierung geben, an die sich Angestellte ebenso wie Personen im Kontakt mit der Behörde wenden können. Diese internen Stellen müssen wiederum durch externe Beschwerdestellen komplementiert werden. Für Angestellte müssen die bereits verpflichtenden AGG-Stellen in jeder Behörde etabliert werden (s. Unterkapitel „Beschwerden von Behördenmitarbeitenden“). Alle Angestellten müssen mit der Strukturreneuerung bekannt gemacht werden und die Möglichkeit haben, Fragen zu stellen. Für Personen im Kontakt mit der Behörde braucht es transparente, niedrigschwellige, einheitliche und anonyme Beschwerdemöglichkeiten. Da das AGG nur für Beschäftigte gilt, brauchen diese neu zu etablierenden Stellen einen eigenen Leitfadens, sollten aber in Kooperation mit den AGG-Stellen etabliert werden. Im Falle der Kinder- und

⁵² Das AGG gilt vor allem für Zivilrechtsverhältnisse, also Verhältnisse zwischen Privatpersonen. Erfasst sind vorrangig der Zugang zu Erwerbstätigkeit, zu Waren und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum und Bildung, die von Privaten angeboten werden. Staatliches Handeln ist grundsätzlich nicht erfasst – außer der Staat wird wie eine Privatperson in den oben genannten Bereichen tätig (etwa als Arbeitgeber). Zudem gelten die Regelungen auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse (also insbesondere Beamte:innen). Ein allgemeines Diskriminierungsverbot für öffentlich-rechtliches Handeln enthält das AGG nicht. In Berlin wurde deshalb das LADG erlassen, das diese Lücke schließen soll.

Jugendhilfe können Beschwerdemöglichkeiten bestehenden Ombudsstrukturen⁵³ zugeordnet werden, wenn diese ausgebaut werden: Bei Eingriffen des Staates in den Privatraum wie beispielsweise der Fremdunterbringung eines Kindes sind Verweise auf unabhängige Beratungsstellen zu stärken und verpflichtend zu machen. Dabei ist eine Ausweitung der bundesweiten Einrichtung von Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe um spezifische Kompetenz im Bereich Rassismus und migrationsgesellschaftliche Diversität sinnvoll.

Bereits der Rat der Europäischen Union hat empfohlen, Gleichbehandlungsstellen – in Deutschland also die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und Landesantidiskriminierungsstellen – europaweit zu stärken (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2023). Die behördeninternen Mechanismen sollten mit Personal besetzt werden, das sowohl rechtliche, mediative als auch rassismus- und diskriminierungskritische Kompetenzen besitzt. Das Personal sollte mit Ressourcen ausgestattet werden, die eine effektive und nachhaltige Aufgabenwahrnehmung ermöglichen: Beispielsweise sollten die Entscheidungen der Stellen bindend sein, die Arbeit sollte kein Ehrenamt darstellen, sondern adäquat entlohnt werden, und für eine bessere Nachvollziehbarkeit sollten Standards wie das Vier-Augen-Prinzip gelten. Darüber hinaus sollten Mitarbeitende von internen Beschwerdestellen – in Anlehnung an die für Personalräte und Datenschutzbeauftragte geltenden Regelungen – für die Zeit, die für eine sorgfältige Bearbeitung rassistischer Diskriminierungsfälle notwendig ist, freigestellt werden. Die Mitarbeitenden sollten in Anlehnung an die für Personalräte und Datenschutzbeauftragte geltenden Regeln zusätzlich gegen Kündigungen geschützt werden und einen Freistellungsanspruch für diese Tätigkeit bekommen, sofern sie nicht ohnehin hauptamtlich in dieser Funktion tätig sind.

Es müssen konkrete Meldewege festgesetzt und bekannt gemacht werden. Beschwerdeleitfäden sowohl für Beschwerdestellende als auch für Beschwerdebearbeitende sind dabei zielführend. Am besten geschieht dies über transparente schriftlich dokumentierte Beschwerdeverfahren, etwa in Form einer Dienstvereinbarung, Verordnung oder Satzung. Diese sollten allen Beschäftigten und Personen im Kontakt mit Behörden bekannt gemacht werden. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die Beurteilung der Validität des

Rassismusvorwurfs nicht von individuellen Bewertungen von Mitarbeitenden interner Beschwerdestellen abhängt. Zudem ist es wichtig, dass Beschwerden immer an die zuständigen Beschwerdestellen geleitet werden. Personalabteilungen und Fachbereichsleitungen sollten Beschwerden gegen ihre Mitarbeitenden – auch im Sinne der bürokratischen Zuständigkeit – an strukturanteriore und/oder strukturexterne Mechanismen weiterleiten und nicht selbst bearbeiten, um Interessenkonflikte schon im Vorfeld auszuschließen. Die Bearbeitung von Beschwerden muss durch eine zuständige, qualifizierte Person erfolgen, die insbesondere darin geschult ist, verschiedene (Mehrfach-)Diskriminierungen zu erkennen und konstruktiv zu bearbeiten. Die Vorfälle und Gespräche müssen kontinuierlich dokumentiert werden, um mögliche Schritte einer Abmahnung oder Kündigung bei wiederholtem Fehlverhalten prüfen zu können. Die Prüfung der Beschwerden sollte in enger Kooperation mit den beauftragten Personen und gemäß der Beschwerdestrukturen des Bundeslands bearbeitet werden.

Beschwerdewege müssen transparent und niedrigschwellig gestaltet sein, damit Diskriminierte sie schnell und leicht nutzen können und ihnen die Angst vor einer Beschwerde genommen werden kann. Sprachliche Barrieren müssen innerhalb des Beschwerdeweges vermieden werden. Informationen über die Beschwerdemöglichkeiten müssen bei jedem Besuch in der Behörde leicht ersichtlich und zum Beispiel auf der Homepage leicht auffindbar sein. Auch für Menschen, die nicht lesen und schreiben können, müssen diese Informationen leicht zugänglich gemacht werden. Behördeninterne Beschwerdewege müssen anonyme Beschwerden ermöglichen. Jede Behörde sollte ein Monitoring über ihre Beschwerden unterhalten, um deren Bearbeitungspraxis fortwährend zu dokumentieren, aufzuarbeiten und zu evaluieren. Auch anonyme Meldungen, die über vertrauliche Ansprechpersonen innerhalb der Institution eingegangen sind, sollten dabei ausgewertet werden. Die dokumentierten Fälle sollten von den Behörden verpflichtend evaluiert und zumindest kommunalen Antidiskriminierungsstellen übermittelt sowie Forschenden zur Verfügung gestellt werden. Es müssen auch behördenexterne Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen. Bereits bestehende externe zivile Beratungsstellen zu Rassismus sollten mehr Mittel erhalten, um gemeinsam mit (post-)migrantischen Organisationen Öffentlichkeitsarbeit betreiben und Betroffene

⁵³ In der Kinder- und Jugendhilfe bedeutet Ombudschaft „die unabhängige Information, Beratung und Vermittlung in Konflikten mit dem öffentlichen oder freien Träger der Jugendhilfe. Ombudschaftliche Aktivitäten sind eine Form des Machtausgleichs in der stark asymmetrischen Struktur der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere in Konfliktkonstellationen. Zentral für Ombudsstellen ist, dass sie unabhängig und fachlich nicht weisungsgebunden arbeiten. Bisher haben sich Ombudsstellen im Bereich der Hilfen zur Erziehung insbesondere auf Landesebene entwickelt. 2021 wurden sie als Angebot in §9a SGB VIII verankert“ (IJAB, 2023).

ermutigen zu können, rassistische Diskriminierung zu melden. Zudem müssen bisher vorhandene Strukturen weiter ausgebaut werden. Informationsmaterialien über die Arbeit und Angebote externer Beratungsstellen sollten bereits in Behörden vorzufinden sein.

Handlungsempfehlung:

Den rechtlichen Rahmen für Beschwerden reformieren

Der rechtliche Rahmen muss so gestaltet werden, dass ein lückenloser Schutz vor rassistischer Diskriminierung gewährleistet ist. Es ist deshalb im gesamten Bundesgebiet ein dem LADG Berlin entsprechendes Schutzniveau zu gewährleisten. Dazu muss das AGG reformiert und auf das Staat-Bürger:innen-Verhältnis erweitert werden, um öffentlich-rechtliches Handeln von Bundesbehörden erfassen zu können. Es sollten Landesantidiskriminierungsgesetze in allen Bundesländern geschaffen werden, die auf das gesamte öffentlich-rechtliche Handeln der Bundesländer anwendbar sind. Die Forderung nach einer AGG-Reform wird seit Jahren insbesondere im Hinblick auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Einführung eines Verbandsklagerechts erhoben (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2023; Bartsch & Aalders, 2023, S. 2; Das Bündnis „AGG-Reform Jetzt!“, 2023, S. 2; Unabhängige Kommission Antiziganismus, 2021, S. 501; Berghahn et al., 2016, S. 5).

Beschwerden von Behördenmitarbeitenden

Seit 2006 bildet das AGG den rechtlichen Rahmen für den Schutz von Behördenmitarbeitenden gegen rassistische und andere Diskriminierungsformen. Die durch das Gesetz vorgeschriebenen AGG-Beschwerdestellen sind jedoch bislang nur teilweise in den Behörden etabliert worden. Darüber hinaus sind in den von uns untersuchten Behörden, in denen AGG-Stellen eingerichtet wurden, so gut wie keine Fälle nach dem AGG bearbeitet worden. AGG-Stelleninhaber:innen nehmen die Aufgabe der AGG-Beschwerdestelle oftmals zusätzlich zu ihren anderen Tätigkeitsbereichen wahr. Nur selten wird die AGG-Beschwerdestelle in einer Behörde mit einer Vollzeitstelle und manchmal gar ohne jegliches Stundenkontingent zur Kompensation bedacht. Neben dem nicht selten fehlenden juristischen Wissen kommen

so mangelnde zeitliche Ressourcen hinzu, um Fällen rassistischer Diskriminierung nachzugehen. Obwohl das AGG sowohl präventive als auch reaktive Aspekte berücksichtigt, fehlt es den befragten AGG-Stelleninhaber:innen an transparenten und einheitlichen Vorgaben, wie mit Rassismussvorwürfen umzugehen ist (s. Kapitel 3.3.2).

Beschwerdemöglichkeiten werden von Behördenmitarbeitenden ganz unterschiedlich wahrgenommen. Die Einschätzungen reichen von geregelt über unklar bis nicht vorhanden. Mitarbeitende, die von eigenen Beschwerden über rassistische Diskriminierung innerhalb der Kolleg:innenschaft berichten, nehmen den Beschwerdeprozess als informell und intransparent wahr, insbesondere wenn Diskriminierung vom Führungspersonal ausgeht (s. Kapitel 3.3.2). Auch zeigt sich in der Praxis, dass Beschwerden von Mitarbeitenden teilweise auf verschiedensten Hierarchieebenen informell bearbeitet werden (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2). In manchen Fällen werden Beschwerden, die innerhalb der Behörde geäußert werden, unter anderem durch die nächsthöhere Hierarchieebene und nicht durch die verantwortliche Beschwerdestelle bearbeitet (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2). Dabei wird die Validität der Rassismussvorwürfe mangels Vorgaben nicht einheitlich, sondern anhand individuellen Erfahrungswissens beurteilt (s. Kapitel 3.3.2, 3.6.1). Darüber hinaus weisen untersuchte Beschwerdefälle darauf hin, dass die interne Bearbeitung auch aus Kapazitätsgründen häufig nicht mit der Bereitschaft zu einer differenzsensiblen⁵⁴ Analyse des Rassismussvorwurfs in der Verwaltungskommunikation endet. Zudem mangelt es an einer systematischen Dokumentation (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2, 3.6.1).

Handlungsempfehlung:

Beschwerdemechanismen für Mitarbeitende einrichten und ausbauen

Folgende Maßnahmen sollten in Bezug auf Beschwerden von Mitarbeiter:innen ergriffen werden: Nach § 13 AGG sind Verwaltungen gesetzlich verpflichtet, Beschwerdestellen für alle Beschäftigten einzurichten, die bei Diskriminierung durch Kolleg:innen, Vorgesetzte oder Personen im Kontakt mit der Behörde ermitteln müssen. Es müssen demnach flächendeckend AGG-Stellen etabliert und deren Sichtbarkeit erhöht werden.⁵⁵ Diese

⁵⁴ Differenzsensibilität bedeutet hier, Differenzmarkierungen als wirkmächtige Elemente der inner- und außerbehördlichen Kommunikation zu verstehen und sie in ihrer potenziell diskriminierenden Bedeutung und Wirkung anzuerkennen. Diese Form von Differenzmarkierungen gilt es, zu erkennen und zu reflektieren, um eine gelingende, differenzsensible und antidiskriminierende Verwaltungskommunikation gestalten zu können.

⁵⁵ Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes führt seit 2022 eine Studie zum Stand der Umsetzung von § 13 AGG zur Pflicht zur Einrichtung interner betrieblicher Beschwerdestellen durch. Die Studie wird im ersten Quartal 2025 erscheinen (Antidiskriminierungsstelle des Bundes & IMAP GmbH, 2022).

Stellen sollten nicht nur formal bestehen, sondern mit Personen besetzt sein, die für die Ausübung geschult sind.⁵⁶ Nach §12 AGG ergeben sich Fürsorgepflichten für den Arbeitgeber, erforderliche Maßnahmen zum Schutz vor Benachteiligungen zu treffen. Außerdem verweist dieser Paragraf darauf, dass der Arbeitgeber, besonders durch berufliche Aus- und Fortbildung von Mitarbeitenden, auf die Unzulässigkeit von Benachteiligungen hinweisen und darauf hinwirken sollte, dass diese unterlassen werden. Alle Mitarbeitenden sollten darüber informiert sein, an wen sie sich wenden können, wenn sie eine Beschwerde aufgrund einer Diskriminierung einreichen möchten, etwa im Intranet. Zum Beispiel gibt es in einigen US-amerikanischen Behörden Programme, etwa die *Equal Employment Opportunity Policy*, die im Internet detaillierte Anleitungen bereitstellen, wann und wie Beschwerden eingereicht werden können. Dabei werden verschiedene Kontaktmöglichkeiten (Telefon, E-Mail und Büroadresse) aufgezeigt. Angestellte in Führungspositionen werden darüber hinaus dazu verpflichtet, Diskriminierungsfälle dem *Equal Employment Office* zu melden und bei deren Bearbeitung zu kooperieren (s. Kapitel 3.5.2).

Für einen vertraulichen Umgang mit Beschwerden sollen behördeninterne Stellen eingerichtet werden. Das können etwa Vertrauenspersonen sein, die interne Kritik und Beschwerden übermitteln können oder als dritte Kontrollinstanz beteiligt sind, wenn ein:e Mitarbeiter:in sich beschweren möchte. Damit kann die Gefahr für Einschüchterungen, Zensur oder negative Konsequenzen für die beschwerdeführende Person minimiert werden. Diese Vertrauenspersonen sollten lediglich der Behördenspitze unterstehen, um von negativen Konsequenzen behördeninterner Machtbeziehungen möglichst geschützt zu sein. In Anlehnung an die Regelungen für Personalräte und Datenschutzbeauftragte sollte deshalb ein besonderer Kündigungsschutz für diese Personen gelten. Auch sollten anonyme Meldungen durch Behördenmitarbeitende, die Rassismus beobachten, möglich sein. Es empfiehlt sich, stets die zuständigen Beschwerdestellen und Beauftragten zu kontaktieren, welche über die entsprechenden Kompetenzen verfügen. Personalabteilungen wie auch Fachbereichsleitungen sollten verpflichtet sein, Beschwerden – auch im Sinne der bürokratischen Zuständigkeit – weiterzuleiten und nicht intern bzw. informell bearbeiten, um Interessen- und Rollenkonflikte schon im Vorfeld auszuschließen. Es sollten keine Nachteile für Mitarbeitende entstehen, wenn sie einen Fall melden. Im Anwendungsbereich

des AGG ist dies gleichbedeutend mit der effektiven Durchsetzung des Maßregelungsverbots aus §16 AGG. Diejenigen, die das Problem sichtbar machen, sollten unterstützt und kritische Stimmen in den Behörden nicht eingeschüchtert oder mittels Zwangsversetzungen mundtot gemacht werden. Hemmschwellen bei Mitarbeitenden müssen abgebaut werden, damit Organisationen wiederum diskriminierende Strukturen erkennen, abbauen und partizipativ Gegenmaßnahmen gestalten können. Nur so kann auch langfristig der konstruktive Umgang von Behörden mit Beschwerden eine inklusive und diskriminierungssensible Perspektive in der Verwaltung gewährleistet werden.

Handlungsempfehlung: Mitarbeitende schützen

Behördenmitarbeiter:innen müssen stärker vor Rassismus geschützt werden. Dazu gehört auch, ein inklusives Arbeitsklima zu fördern, in dem Diskriminierungen und Rassismus keinen Platz finden. Um Mitarbeitende zu stärken und zu empowern, müssen Schutz- und Gesprächsräume speziell für rassistisch diskriminierte Personen geschaffen werden. Psychosoziale Gesundheit am Arbeitsplatz muss gestärkt werden. Hierzu können auch Arbeitsgruppen zu verschiedenen Diskriminierungsformen eingerichtet werden. Der Besuch dieser Gruppen und Angebote muss Mitarbeitenden innerhalb ihrer Arbeitszeit ermöglicht werden.

2.1.4 Antirassismus- und Diversitätskompetenz

Abwehrhaltung statt Problembewusstsein

Rassismus wird in vielen gesellschaftlichen Kontexten weder benannt noch ernst genommen (Bojadžijev, 2013; Messerschmidt, 2010). Auch in den untersuchten Behörden ist es schwer, Rassismus zu thematisieren, was sich im Verwenden von Ersatzbegriffen (etwa Ausländerfeindlichkeit) widerspiegelt. Dadurch werden rassistische Vorfälle, Erfahrungen und Strukturen relativiert (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.4, 3.3.6, 3.5.1, 3.5.2).⁵⁷ Zwar findet in Behörden teilweise eine Auseinandersetzung mit Rassismus statt, an vielen Stellen jedoch wird Kritik an Rassismus oder gar die übergeordnete Beschäftigung mit dem Thema vehement abgewehrt (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.6, 3.5.1, 3.5.2). Die Hemmschwelle, eine Situation oder Handlung

⁵⁶ Beschwerden werden oftmals durch Disziplinarstellen bearbeitet, die meist keine AGG-Kompetenzen aufweisen und nach dem Beamtenstatusgesetz entscheiden. Rassistische Vorfälle werden dabei oftmals nicht als solche eingeordnet.

⁵⁷ Auch in vorherigen Berichten wurde bereits gefordert, dass der Rassismusbegriff „seiner moralisierenden Verwendung entzogen werden [muss], um intrinsische Abwehr gegen ihn zu vermeiden“ (Bojadžijev et al., 2017, S. 44).

als rassistisch einzuordnen und zu benennen, ist hoch, da der Begriff „Rassismus“ stark negativ aufgeladen ist.

Daten der Beschäftigtenbefragung zeigen, dass Behördenmitarbeitende tendenziell eine geringere Wahrnehmung von rassistischer Diskriminierung aufweisen als die Gesamtbevölkerung. Der Aussage, „Wir leben in einer rassistischen Gesellschaft“, stimmten zwischen 32 % der Befragten in der BPOL und 52 % der BAMF-Beschäftigten zu. In der Gesamtbevölkerung sind es 49 %. Der Aussage, „Es gibt rassistische Diskriminierung in deutschen Behörden“, stimmten zwischen 38 % in der BPOL und 57 % der Befragten beim BAMF zu. In der Gesamtbevölkerung sind es mit 65 % deutlich mehr Befragte, die rassistische Diskriminierung im Behördenkontext wahrnehmen (s. Kapitel 3.2.1). Weiterhin ergab die Beschäftigtenbefragung, dass unter den Mitarbeitenden Abwehrhaltungen gegenüber Rassismus vorhanden sind (s. Kapitel 3.2.2). So stimmten je nach Behörde zwischen 50 % und 60 % der Aussage, „Man wird heute schon bei jeder Kleinigkeit als Rassist abgestempelt“, eher oder voll und ganz zu. Bei der Aussage, „Es ist Unsinn, dass bisher normale Wörter jetzt rassistisch sein sollten“, waren es zwischen 53 % und 70 % der Befragten. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den untersuchten Behörden. Die Beschäftigten der BPOL und des Zolls lehnten Rassismuskritik durchschnittlich stärker ab als die Gesamtbevölkerung. Beim BAMF und der BA wiesen die Beschäftigten je nach untersuchter Aussage teils höhere, teils niedrigere Abwehrhaltungen auf als die Gesamtbevölkerung (für die Angaben zur Gesamtbevölkerung, s. DeZIM, 2022).

In einer weiteren quantitativen Befragung unter Jobcenter-Mitarbeitenden gaben 55 % an, dass sie nicht finden, dass Personen mit Migrationshintergrund mit weniger Respekt behandelt werden als Personen ohne Migrationshintergrund. Bei der konkreten Frage nach der Behandlung durch Behörden lehnten sogar 66 % der Jobcenter-Mitarbeitenden die Aussage ab, dass Behörden im Allgemeinen weniger zuvorkommend gegenüber Personen mit Migrationshintergrund seien. Es herrscht also eine geringe Diskriminierungswahrnehmung unter Jobcenter-Mitarbeitenden (s. Kapitel 3.3.1). Ein Mitarbeiter aus der Arbeitsvermittlung beschrieb ein Team in einem Jobcenter, das mit geflüchteten Antragstellenden arbeitet, wie folgt:

Es sind teils offen, teils weniger offen, also mindestens rassistische Stereotype vorhanden, die auch verbreitet werden. Und die multiplizieren sich natürlich auch, wenn von zehn Mitarbeiterinnen halt sieben derselben Meinung sind und zwei nicht widersprechen und einer vielleicht nicht kommen würde. s. Kapitel 3.3.3.

Interviewte Expert:innen schätzen behördeninterne Abwehrhaltungen und negative Reaktionen gegenüber dem Thema Rassismus als größte Hürde für rassismuskritische oder antirassistische Maßnahmen ein (s. Kapitel 3.5.2). Die Gleichsetzung von Rassismus mit Rechtsextremismus sorgt für eine Relativierung des Rassismusproblems. Rassismusvorwürfe werden als Emotionalität, Missverständnisse, Gängelei, Panikmache oder Schutzmechanismen von rassistisch diskriminieren Personen, die zum Beispiel polizeiliche Maßnahmen oder behördliche Anordnung nicht akzeptieren wollen, abgetan. Häufig werden Rassismusbeschwerden umgedreht, indem der beschwerdeführenden Person vorgeworfen wird, Behördenmitarbeitende zu diskriminieren (s. Kapitel 3.4.2, 3.5.1). Mehrfach wird davon ausgegangen, dass Rassismus ausschließlich ein individuelles Vorurteil oder ein individueller Gewaltakt sei und damit im direkten Widerspruch zu Recht und Gesetz (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.1, 3.6.1) oder dem hippokratischen Ehrenkodex (s. Kapitel 3.3.6) stehe. Die Anwendung von Gesetzen hingegen könne nicht rassistisch sein. Ebenso würden keine Entscheidungen aufgrund von Herkunft, „Hautfarbe“ oder Sprache gefällt, weil das Gesetz dies verbiete. In diesem Zusammenhang wird Rassismus als unzulässiger und unwahrscheinlicher Einzelfall in der Behörde eingeschätzt und auf individuelle Rassismusevents beschränkt. Selbst wenn diese Fälle zur Prüfung kommen, besteht dann das Ziel zumeist darin, mögliche Kritik an der Behörde abzuwenden. Damit verbunden ist auch die Einschätzung, Rassismuskritik sei in den meisten Fällen ein Druckmittel gegen die Behörden (s. Kapitel 3.3.2, 3.4.2, 3.5.1). Damit geht einher, dass sich viele Behördenmitarbeitenden bei der Identifikation und Definition von Rassismus unsicher fühlen (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.6, 3.5.1, 3.6.1). Es liegt kein einheitliches Rassismusverständnis oder ein rassismuskritisches Leitbild der Behörden vor.

Die Abwehr von Rassismus geschieht auch im Namen der Legitimität und des Funktionierens einer Behörde (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.1). Beschäftigte wie Führungskräfte verweisen als Begründung für die Abwehrhaltung gegenüber dem Thema auf die hohe Arbeitsbelastung innerhalb der Behörden. Folglich wird Rassismus negiert oder relativiert mit dem Verweis darauf, dass die Beschäftigung damit überfordere oder es dringlichere Aufgaben gäbe (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.1). Die Abwehr einer Auseinandersetzung mit Rassismus begegnete den Projekten auf verschiedenen Ebenen. Von der Ministerialebenen bis hin zu verwaltungsinternen Leitungsebenen wurden uns beispielsweise Forschungszugänge verweigert (s. Kapitel 1.2, 3.5.1). In einigen Behörden existierten rassismuskritische Materialien oder Angebote, beispielsweise Artikel im Intranet oder freiwillige Schulungen. Mitarbeitenden und Führungskräften zufolge werden

diese jedoch kaum genutzt, da sie eine hohe Eigeninitiative der Mitarbeitenden voraussetzen. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung und eines fehlenden Rassismusverständnisses sowie der fehlenden Anerkennung der Relevanz des Themas bringen Mitarbeitende diese Eigeninitiative nicht auf. Tun sie es doch, handelt es sich oft um einen Einsatz von Einzelkämpfer:innen, der zumeist außerhalb ihrer Arbeitszeit stattfindet (s. Kapitel 3.3.6). So entsteht behördenextern wie intern auch bei den eigeninitiativ Engagierten der Eindruck von Symbolpolitik, was wiederum rassismuskritische oder diversitätssensible Strategien delegitimiert und konterkariert (s. Kapitel 3.4.2, 3.5.1).

Handlungsempfehlung:

Ein Leitbild für Antirassismus entwickeln

Um rassistischer Diskriminierung konstruktiv zu begegnen, benötigen alle Mitarbeitenden umfassende Antirassismuskompetenzen. Dafür empfehlen wir ein wissenschaftlich fundiertes, behördenübergreifendes, mit den Mitarbeitenden gemeinsam entwickeltes Leitbild und/oder eine Diversitäts- und Antirassismusstrategie auf Bundesebene. Ebenso müssen alle Behörden angewiesen werden, ein daran ausgerichtetes, behörden spezifisches Leitbild zu formulieren und in die Einarbeitung, Fortbildung und Supervision aller Mitarbeitenden einfließen zu lassen. Behördenspezifische Leitbilder sollten Definitionen⁵⁸ und Beispiele umfassen, die leicht verständlich sind und zum jeweiligen Behördenalltag passen. Die Definitionen müssen strukturellen, institutionellen und individuellen Rassismus umfassen und differenzieren. Die Entwicklung sollte gemeinsam mit den Mitarbeitenden stattfinden, um eine höhere interne Wirkkraft zu entwickeln. Die Leitbilder müssen von spezialisierten Organisationen, das heißt Antidiskriminierungsexpert:innen sowie Selbstorganisationen und Interessenvertretungen von rassistisch diskriminierten Personen, geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. So kann der Fokus vom Generalvorwurf weggeleitet werden hin zu Kritikfähigkeit und Problembewusstsein. Das kann Teil eines professionellen Aufgabenverständnisses werden, zu dem es gehört, rassistische Diskriminierung zu erkennen, zu reflektieren und ihr entgegenzuwirken.⁵⁹ Zudem sollte einer innerbehördlich ausgeprägten

Abwehrhaltung und Dethematisierung von institutioneller Diskriminierung eine rechtliche Grundlage zur Auseinandersetzung entgegengesetzt werden. Hier kann sich am Abschnitt 4 des LADG orientiert werden.

Fortbildung

Die Erhebungen in Sozialverwaltungen und Sicherheitsbehörden ergaben, dass viele Sachbearbeiter:innen ihr Wissen über die unterschiedlichen sozialen Gruppen von Personen im Kontakt mit der Behörde ausschließlich aus ihren Beobachtungen und Mutmaßungen während der Arbeit oder aus medialer Berichterstattung beziehen, keine Weiterbildungen besuchen und keine Publikationen zu relevanten Themen lesen bzw. sich nicht mit Beiträgen zu Flucht und Migration auseinandersetzen (s. Kapitel 3.3.3, 3.5.1, 3.6.1). Während die Vertiefung fachlicher Kompetenzen in Behörden sowohl im Rahmen der Einarbeitung als auch später während der Tätigkeit in den Behörden verpflichtend ist, sind es Schulungen zur Vertiefung rassismuskritischer Kompetenzen nicht (s. Kapitel 3.6.1). Ausbildung und Schulungen werden von Interviewpartner:innen häufig als praktische Umgangsformen angesprochen, in denen beispielsweise Wissen zu Rassismus vermittelt wird. Doch in einer Befragung von Jobcenter-Mitarbeitenden sagten 40% der Befragten, dass es keine ausreichenden Schulungen zur Vielfalt gebe (s. Kapitel 3.3.1). Dies wird gespiegelt von Sachbearbeiter:innen, die von Strategien, Schulungen oder ähnlichen professionalisierten Weiterbildungsformen noch nie etwas gehört haben (s. Kapitel 3.5.1).

Die Freiwilligkeit der Teilnahme an rassismuskritischen oder -sensiblen Modulen in der Aus- und Fortbildung beschränkt deren Wirksamkeit. Berichtet wird, dass diejenigen an den Schulungen teilnehmen, die sich sowieso schon mit dem Thema beschäftigten, und die Teilnahme bedürfe einer hohen Eigeninitiative (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.6, 3.5.1). Wenn die Relevanz des Themas nicht anerkannt wird und zweitens eine hohe Arbeitsbelastung besteht, werden die Möglichkeiten nicht in Anspruch genommen: Aufwendig geplante Schulungen müssen teils aufgrund geringer Teilnehmendenzahlen abgesagt werden. Auch zeigt sich, dass behördliche Strategien

⁵⁸ Der im Juni 2023 von Staatsministerin Reem Alabali-Radovan, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus, berufene Expert:innenrat Antirassismus entwickelt derzeit eine Rassismusdefinition für Verwaltungshandeln, damit alle in der Verwaltung „wissen, welche Handlungsrouninen, Abläufe und Strukturen geändert werden müssen, um rassistischer Diskriminierung vorzubeugen“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus, 2023b).

⁵⁹ Ein vergleichbares Vorgehen wird bereits in Großbritannien verfolgt. Entsprechend der institutionsspezifischen Forderungen des *Equality Act 2010* (britisches Gleichstellungsgesetz) (Government Equalities Office & Equality and Human Rights Commission, 2015; Equality Act, 2010), veröffentlichte das *Home Office* (Innenministerium) öffentlich zugängliche Informationen auf der eigenen Internetseite inklusive einer *Diversity and Inclusion Strategy* (Home Office, 2024, 2018).

gegen Rassismus, die auf einer Führungsebene entwickelt werden, sowie Entscheidungen und Weisungen zum Thema ohne erkennbaren Alltagsbezug und Einbindung der Mitarbeitenden von diesen nicht als relevant anerkannt werden (s. Kapitel 3.4.2, 3.5.1). Zudem führen bestehende Schulungen, die von Mitarbeitenden genannt werden, nicht automatisch zum Abbau von diskriminierenden Arbeitspraktiken außerhalb oder innerhalb der Organisation. So werden von einigen Behördenmitarbeitenden interkulturelle Kompetenzschulungen als hilfreich eingeschätzt. Jedoch zeigt sich in den Gesprächen, dass diese kulturalisierende Vorurteile nach sich ziehen, die strukturellen Rassismus relativieren (s. Kapitel 3.5.1). In einer Ausländerbehörde wird beispielsweise die Verzweiflung, die eine Ausreiseverpflichtung nach sich zieht, damit erklärt, dass die antragstellende Person ihr Gesicht verliere, wenn sie ins Heimatland abgeschoben werde. Hier entsteht die Annahme, die Kultur der Person sei das Problem und nicht ihre Lebenssituation, die von struktureller Fremdbestimmung geprägt ist. An anderer Stelle wird arabischsprachigen Jugendlichen von Polizist:innen vorgeworfen, sich überdramatisch zu beschweren, weil es ihrer Kultur entspreche (s. Kapitel 3.5.1). Auch in Sozialleistungsbehörden werden Schulungen angeboten, wie man mit schwieriger Klientel umgeht. Dabei wird nicht die Situation der Klientel als schwierig verstanden, sondern die Klientel selbst. Anstatt die zugrunde liegenden rassifizierenden Ungleichbehandlungen in den Vordergrund zu stellen, werden ausschließlich die daraus resultierenden Probleme im behördlichen Umgang mit bestimmten rassifizierten Personengruppen fokussiert (s. Kapitel 3.5.1). Eine sachliche Auseinandersetzung mit einzelnen Beschwerdefällen ebenso wie eine Reflexion struktureller Bedingungen werden verhindert.

Handlungsempfehlung:

Rassismus- und diskriminierungskritische und diversitätssensible Schulungen und Bildung stärken

Um eine wirksame Transformation rassistischer Diskriminierung in deutschen Behörden zu ermöglichen, müssen Antirassismus- und Diversitätskompetenzen Teil von Ausbildungen, Schulungen und Weiterbildungen im Beamtentum und im öffentlichen Dienst werden.⁶⁰ Verpflichtende Schulungen müssen regelmäßig für

Führungskräfte angeboten werden. Jene sollten nicht nur Antirassismus- und Diversitätskompetenzen vermitteln, sondern auch Interventionsschulungen beinhalten, in denen Führungskräfte lernen, wie Interventionen praktisch umgesetzt werden können. Auch Sachbearbeiter:innen sollten zu Schulungen verpflichtet werden, die sich am jeweiligen Behördenalltag orientieren. Sie sollten konkrete Beispiele aus dem lösungsorientierten Arbeitsalltag behandeln, damit theoretische Inhalte auch Anwendung in der täglichen Arbeit finden. Bearbeitete Fälle aus bestehenden Diskriminierungsbeschwerden sowie fiktive Fälle sollten hier als Beispiele eingepflegt bzw. diskutiert werden. Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen sollten mit Problemanalysen der jeweiligen Verwaltungsstrukturen verknüpft werden, um eine konkrete Organisationsentwicklung anzustoßen. Es sollte von den Landesministerien ein spezifisch auf die jeweilige Behörde zugeschnittener Fortbildungs- und Qualifizierungskatalog entwickelt werden, der unter anderem die Wirkungsweisen von Rassismus anhand der konkreten Behördenpraxis (etwa Handlungsspielräume, insbesondere Ermessen und deren Auslegung, s. Kapitel 2.2.1, 2.2.2) darstellt. Fortbildungen dürfen nicht als zeitliche Zusatzhürde empfunden, sondern müssen in das Stundenkontingent der Mitarbeitenden eingeplant werden.

In Schulungen, Fort- und Weiterbildungen sollen explizit rassismuskritische und -sensible Kompetenzen bzw. Antirassismuskompetenzen durch rassismuskritisch qualifizierte Expert:innen vermittelt werden. Auch sollten AGG-Schulungen inklusive praktischer Umsetzungsanleitungen, *Anti-Bias*-Trainings, regelmäßige verpflichtende Weiterbildungen zu den Herkunftsländern von Geflüchteten, aber auch zu (post-)migrantischen Selbstorganisationen in Deutschland, sowie Vertiefungen zu bestimmten Rassismusformen (wie Antiziganismus, antimuslimischer Rassismus, antiasiatischer Rassismus etc.) entwickelt werden, um präventiv einer gewohnheitsmäßigen rassifizierenden Zuschreibung vorzubeugen. Ausbildungsinstitute sollten auch dekoloniale Perspektiven in ihre Curricula aufnehmen und könnten hier Autor:innen und Dozent:innen aus Selbstorganisationen inkludieren. Zudem sollten *Awareness*-Schulungen für Behördenpersonal angeboten werden, die von Interessenvertretungen diverser Selbstorganisationen organisiert werden.⁶¹ Da es oftmals zu massiven Widerständen

⁶⁰ Die Forderung nach Schulungen und Weiterbildungen zur Bekämpfung von Rassismus in staatlichen Institutionen wurde bereits in vielen Berichten gegeben (Bosshard & Keimer, 2006, S. 3; Aikins et al., 2021, S. 273; MIA, 2019, S. 49; Unabhängiger Expertenkreis Muslimfeindlichkeit, 2023, S.16) und bisher noch nicht adäquat umgesetzt.

⁶¹ Hier kann sich an Großbritannien orientiert werden, wo verpflichtende Fortbildungsprogramme und Unterrichtseinheiten zu Rassismus, Antirassismus, *Black History* und deren Zusammenhänge mit Polizeiarbeit eingeführt wurden (College of Policing, 2022b, S. 20). Zudem werden Informationen über Unterstützungsmöglichkeiten für Angehörige verschiedener Minderheiten oder Religionen am Arbeitsplatz (etwa durch Gebetsräume oder flexible Dienstpläne) vermittelt (College of Policing, 2021, 2022a). Des Weiteren wurden in vereinzelt regionalen Polizeibehörden Trainings zu konkreten Situationen des Arbeitsalltags entwickelt, wie Hasskriminalität, Personenkontrollen,

gegen verpflichtende Trainings zu Diversität kommt, müssen diese Trainings eventuell mit anderen praktischen Themen des Behördenalltags kombiniert werden, um nicht von vorneherein zu einer Abwehrhaltung bei den Teilnehmenden zu führen.⁶²

Nach den Beamtenetzen sind Beamt:innen dazu verpflichtet, an dienstlichen Fortbildungen teilzunehmen, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Rassismuskritische Kompetenzen sind erforderlich, um gegenüber rassifzierten Personen im Kontakt mit der Behörde diskriminierungssensibel im Sinne des Art. 3 GG handeln zu können. Entsprechende Schulungen sollten deshalb verpflichtend eingeführt werden. Angestellte des öffentlichen Dienstes haben keine solche Fortbildungspflicht, es sollte jedoch von der Möglichkeit zur näheren Ausgestaltung der Qualifizierung nach §5 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) im Hinblick auf rassismuskritische Kompetenzen Gebrauch gemacht werden. Der Besuch rassismuskritischer Schulungen sollte zudem in Kooperationsgesprächen angeregt werden und bei Beamt:innen obligatorisch in die dienstrechtliche Beurteilung einfließen.

Selektive Professionalisierung: Kompetenz ohne Handlungsmandat

In einigen Behörden wurden auf Eigeninitiative oder im Rahmen von Länderprogrammen Positionen geschaffen, in deren Aufgabenbereich auch das Thema Antidiskriminierung fällt: Demokratiepä:innen, Beauftragte für politische Bildung, Fachstellen für Demokratie, Gleichstellungsbeauftragte, Migrationsbeauftragte und andere Organisationseinheiten. Diese sind nicht mit AGG-Beschwerdestellen gleichzusetzen, die es in diesen Behörden teilweise gibt und teilweise nicht. Die Personen, die diese Rollen füllen, haben gemeinsam, dass sie beauftragt sind, sich mit Diskriminierung im weitesten Sinne zu beschäftigen, entweder als Teil ihrer Jobbeschreibung oder als ehrenamtliche Zusatzaufgabe. Meist unterscheiden sie sich von den anderen Mitarbeitenden durch ein differenziertes Rassismusverständnis und die Anerkennung der Relevanz rassistischer Diskriminierung für die behördliche Arbeit. Diese Expert:innen sind häufig in Netzwerke über die Behördengrenzen hinweg eingebunden, in denen sich Behördenvertreter:innen mit Beratungsstellen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen austauschen können. Durch den Austausch besteht die Möglichkeit, rassistische Diskriminierung

aus verschiedenen Perspektiven zu diskutieren, eine behördliche Auseinandersetzung anzuregen oder diese gar weiterzuentwickeln (s. Kapitel 3.5.1). Häufig werden zivilgesellschaftliche Akteur:innen, wie selbständige Expert:innen oder Selbstorganisationen rassistisch diskriminierter Personen, jedoch nur oberflächlich, nachträglich oder ohne Entlohnung bei behördeninternen Vorhaben und Umstrukturierungsprozessen einbezogen (s. Kapitel 3.3.2, 3.5.2).

Vom Rest der Belegschaft wird die Professionalisierung Einzelner zum Thema Antidiskriminierung zumeist als Grund dafür gesehen, dass sich der Rest der Behörde nicht mit dem Thema beschäftigen müsse: Nur jene seien für das Thema zuständig (s. Kapitel 3.5.1). Aufgrund ihrer Angliederung in der Behördenstruktur, meist als eigenständiger Bereich ohne Weisungsbefugnis, können diese Expert:innen jedoch kaum Änderungen anstoßen und werden als basisfern wahrgenommen. Dadurch können sie weder qua Autorität noch durch enge Zusammenarbeit mit Sachbearbeiter:innen mit Außenkontakt wirksame Maßnahmen durchführen. Von solchen Beauftragten wurde uns oftmals Ohnmacht beschrieben, da sie Mitarbeitende mit den Angeboten nicht erreichen können (s. Kapitel 3.5.1). So wird die innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus auf individuelle Personen oder Organisationseinheiten delegiert, deren Reichweite und Handlungsmacht hinsichtlich institutioneller Veränderungen sehr begrenzt sind.

Handlungsempfehlung: Expertise stärken

Bestehende Expertise zu Antirassismus und Antidiskriminierung in der Behörde sollte eruiert werden. Indikatoren für die Expertise können dabei auch eigene rassistische Diskriminierungserfahrungen oder die Arbeit in Selbstorganisationen sein. Sofern es keine zuständige Stelle in den Behörden gibt, sollte sie geschaffen werden. Antidiskriminierungsexpert:innen, die Schulungen und präventive Maßnahmen anstoßen und koordinieren, sich um die fachgerechten Inhalte der Weiterbildungen kümmern, Diversitäts- und Antidiskriminierungsstrategien in der Institution entwickeln, die Vernetzung aller Akteur:innen anstoßen, die in der Behörde zu Rassismus und Antidiskriminierung arbeiten, rassismuskritische und diversitätssensible Vorgänge entwickeln und Verfahren begleiten, sollten an jedem Standort eingestellt werden. Dieses Mandat

das Anlegen von Handschellen sowie das Aufzeichnen von Gewalteinsetzungen mittels Bodycams und zur zugehörigen Gesetzeslage (Metropolitan Police Service, 2021a, S. 4, 28).

⁶² Zum Beispiel könnte in Fortbildungen behandelt werden, wie man mit dem Vorwurf, Rassist:in zu sein, umgehen kann. Darüber könnte dann behandelt werden, wie Rassismus entsteht, anstatt ihn direkt als solchen zu thematisieren.

sollte von der AGG-Beschwerdestelle getrennt sein. Die entsprechenden Personen bzw. Organisationseinheiten müssen angemessen entlohnt werden und ausreichend finanzielle und zeitliche Ressourcen haben, um sich weiterzubilden. Weisungs- und Kontrollbefugnisse entsprechender Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltungsapparate müssen gestärkt werden, damit Änderungsprozesse in anderen Fachbereichen angestoßen und Auskünfte anderer Fachbereiche über potenziell diskriminierende Prozesse gegenüber einer Fachstelle verpflichtend weitergegeben werden können. Behördenübergreifende Netzwerke sollten finanziell gestärkt werden.

2.1.5 Bewerbungen und Einstellungsverfahren

Die Behördenstruktur ist sehr weiß, ist wenig divers [...] Wie wird eingestellt? Warum befinden wir uns nicht in den Behörden? Das sind definitiv ganz konkrete Fragen, die wir stellen müssen. (s. Kapitel 3.1.1)

Warum sollte eine öffentliche Verwaltung die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln? Die Teilhabe an staatlichen Institutionen bedeutet einen Einbezug sowohl in Prozesse politischer Entscheidungen und der Gesetzgebung als auch in deren Durchsetzung und Kontrolle. Weicht die Belegschaft der öffentlichen Verwaltung vom Durchschnitt der deutschen Bevölkerung in diskriminierungsrelevanten Kriterien ab, so ist es Aufgabe dieser Institution zu untersuchen, worauf diese Abweichung basiert und wie Abhilfe geschaffen werden kann.⁶³ In der Erwerbsbevölkerung lag 2023 der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund bei 29 % (Statistisches Bundesamt, 2024). Unter den Beschäftigten, die an der Beschäftigtenbefragung teilgenommen haben, war der Anteil in allen untersuchten Behörden jedoch geringer. Beim BAMF haben 26 % der Beschäftigten einen Migrationshintergrund, bei der BPOL sind es 21 %, bei der BA 19 % und beim Zoll 14 % (s. Kapitel 3.2.1). In Landes- und Kommunalverwaltungen liegt der Anteil an Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund noch niedriger: Im Jobcenter sind Mitarbeitende mit Migrationshintergrund mit 13 % immer noch stark unterrepräsentiert, in ostdeutschen Bundesländern sind es sogar nur 3,7 % (s. Kapitel 3.3.1).⁶⁴ Bei diesem Vergleich sind allerdings auch die gesetzlichen Einschränkungen zu beachten: So müssen Beamt:innen die

Staatsangehörigkeit eines EU- oder EWR-Mitgliedstaates oder der Schweiz haben.

Die Auswertung der Beschäftigtenbefragung ergab, dass Personen mit Migrationshintergrund, verglichen mit allen anderen Befragten (außer Auszubildenden und Praktikanten), eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, bereits mindestens einmal befördert worden zu sein (s. Kapitel 3.2.1). Für diesen Vergleich berechneten wir nach Behörden getrennte logistische Regressionsmodelle, die die Beförderungswahrscheinlichkeit zwischen Personen mit verschiedenen Merkmalen ermitteln. Dabei kontrollierten bzw. berücksichtigten wir neben dem Migrationshintergrund die Dauer der Behördenzugehörigkeit, die berufliche Stellung, das Einkommen, das Geburtsgeschlecht, das Alter, das Vorhandensein eines Hochschulabschlusses sowie die Herkunft des Schulabschlusses aus Ost- oder Westdeutschland. Die Kontrolle der genannten Personenmerkmale stellt sicher, dass Unterschiede in der Beförderungswahrscheinlichkeit zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund nicht auf Unterschiede in den genannten Merkmalen zurückzuführen sind. Demnach haben Beschäftigte mit Migrationshintergrund beim BAMF eine um 5,0 % geringere Wahrscheinlichkeit, bereits mindestens einmal befördert worden zu sein, als Personen ohne Migrationshintergrund. Bei der BPOL beträgt der Unterschied 4,2 %, beim Zoll 2,5 % und bei der BA 1,9 %. Allerdings ist zu betonen, dass sich der Vergleich auf Personen beschränkt, die zum Befragungszeitpunkt in der jeweiligen Behörde beschäftigt waren und an der Befragung teilgenommen haben (s. Kapitel 3.2.1). Auch wenn Personen mit Migrationshintergrund eine geringere Beförderungswahrscheinlichkeit aufweisen, ist dies nicht zwangsläufig ein Beleg für Diskriminierung. Neben den genannten Personenmerkmalen können verschiedene individuelle Faktoren eine Rolle spielen, die in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt wurden. Beispielsweise können sich Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund systematisch in karrierefördernden Faktoren wie geografische Bindungen, Karriereambitionen oder Selbsteinschätzungen unterscheiden.

Für eine Demokratie ist es von zentraler Bedeutung, dass alle Teile der Bevölkerung durch das Schulsystem zu einer potenziellen Beschäftigung innerhalb ihrer Institutionen befähigt werden. Das Prinzip der Bestenauslese soll objektive und faire Entscheidungsprozesse fördern, die das Recht auf eine unvoreingenommene

⁶³ Vorherige Berichte wiesen bereits mehrfach in ihren Handlungsempfehlungen darauf hin, dass es unabdingbar ist, Verwaltungen und Behörden zu diversifizieren und stärker als bisher für rassistisch diskriminierte Bewerber:innen zu öffnen, indem Diversität, Antirassismus und Antidiskriminierung in der Personalrekrutierung und -auswahl verankert werden (Bojadžijev et al., 2017, S. 45; Klose & Liebscher, 2015, S. 88; Antidiskriminierungsstelle des Bundes & Offensive diskriminierungsfreie Gesellschaft, 2022, S. 6).

⁶⁴ Zu ähnlichen Ergebnissen kommen bestehende Studien zur Bundesverwaltung (Ette et al., 2021; Ette et al., 2016) und zur Berliner Landesverwaltung (Aikins et al., 2018).

Entscheidung sichern, bei der ausschließlich leistungsbezogene Aspekte berücksichtigt werden (Art. 33 Abs. 2 GG; Janda & Herbig, 2022). Das bedeutet, dass in Bewerbungsprozessen und Beförderungen, nur beschäftigungsrelevante Kriterien entscheiden dürfen.⁶⁵ In der Praxis zeigt sich jedoch ein Konflikt mit der vermeintlichen Objektivität dieses Verfahrens. Im Rahmen eines Teilprojekts beobachteten wir teilnehmend Auswahlgespräche und analysierten Fragenkataloge und vorgegebene Antwortkategorien im Einstellungsverfahren (s. Kapitel 3.4.2). Diese sollen einen neutralen, unvoreingenommenen Entscheidungsprozess begünstigen. Doch gerade situative Fragen, die eine diversitäts- und migrationsspezifische Kompetenz erfassen sollen, rufen bei rassifizierten Menschen Unsicherheiten hervor. Formalisierte Abfragen von Diversitätskompetenz basieren häufig auf kulturalisierend beschriebenen Fallkonstellationen, bei deren Lösung die Bewerber:innen ein tolerierendes Verhalten gegenüber kulturell-spezifischen Gewohnheiten darlegen sollen. Zu beobachten sind zögerliche Antworten, die die Vorstellungen der Bewerber:innen über das vom Arbeitgeber gewünschte Verhalten widerspiegeln. Da diese (nun) nicht mehr der offiziellen Leitlinie einer diversitätssensiblen Verwaltung entsprechen, werden Unsicherheiten von den Auswahlkomitees häufig negativ bewertet, die migrantisierte Bewerber:innen in Folge als nicht diversitätskompetent einstufen. So kann Diversitätsförderung in Bewerbungsverfahren gerade für migrantisierte Bewerber:innen zum Stolperstein werden (s. Kapitel 3.4.2). Mitarbeitende mit Migrations- oder Fluchtgeschichte einer westdeutschen Ausländerbehörde berichteten von einem diskriminierungsfreien Einstellungsprozess, jedoch von Rassismus innerhalb der Einarbeitung. Diese Beobachtung unterstreicht einmal mehr, dass eine umfassende Antirassismuskompetenz hierarchie- und abteilungsübergreifend in den Behörden etabliert werden muss (s. Kapitel 3.3.2).

Handlungsempfehlung:

Bewerbungs- und Einstellungsverfahren diversifizieren

Die Anstellung von rassifizierten Mitarbeitenden und/oder Menschen mit eigenen Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung muss weiter gefördert werden, um eine gleichberechtigte Teilhabe an der staatlichen Verwaltung zu erreichen. Dafür bedarf es einer Revision der Bewerbungsverfahren, inklusive der Operationalisierung von Diversitätskompetenz. Statt einer Überprüfung von Diversitätskompetenz in kulturalisierten

Konstellationen sollten Szenarien entwickelt werden, die der Entwicklung diskriminierungskritischer Perspektiven dienen. Diversitätskompetenz muss als soziale wie auch als fachliche Kompetenz in verschiedenen Leistungsmerkmalen wie unter anderem Kommunikationsfähigkeit, Konfliktmanagement und Teamfähigkeit erkannt werden. Geprüft werden sollte, wie Kompetenzen – beispielsweise weitere Sprachkenntnisse – als relevante Auswahlkriterien stärker positiv bewertet werden können. Einstellungskriterien sollten erweitert werden, um bestimmten rassifizierten Personengruppen, die aufgrund rassistischer Ausgrenzung eine Benachteiligung im Bereich der formalen Bildung erfuhren, den Zugang zu Stellen zu erleichtern. Das kann beispielsweise durch eine stärkere Gewichtung von Sprachen in Ausschreibungen oder durch die Anerkennung einschlägiger zivilgesellschaftlicher bzw. ehrenamtlicher Tätigkeiten als Erfahrungswerte, die für die Arbeit wichtig sind, sich aber nicht in formalen Bildungsabschlüssen ausdrücken, passieren. Neben anonymen Bewerbungsverfahren sollten heterogen zusammengesetzte Auswahlkomitees diskriminierende Wahrnehmungsverzerrungen reduzieren. Gerade in der Rekrutierung können unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen aktiver adressiert werden, zum Beispiel durch Kooperationen mit Bildungseinrichtungen und (post-)migrantischen Selbstorganisationen. Zusätzlich sollte rassifizierten Menschen der Zugang in höhere Führungsebenen gewährt und erleichtert werden.

2.1.6 Sprachbarrieren als Diskriminierungsrisiko

Die deutsche Verwaltung basiert zu großen Teilen auf Schriftstücken und Formularen, die selbst für Deutschmuttersprachler:innen nicht immer leicht zu durchdringen sind. So ist es nicht überraschend, dass Behördenmitarbeitende Sprachbarrieren als zentrale Herausforderung ihrer Arbeit angeben (s. Kapitel 3.3.6, 3.5.1). In unserer Studie beobachteten wir, dass der Grad an Hilfestellung bei Antragsverfahren variiert: Einigen Antragstellenden wird proaktiv von Mitarbeitenden geholfen, anderen nicht (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3, 3.3.6). So berichteten uns Mitarbeitende von Beratungsstellen, dass sich Sachbearbeiter:innen von Jobcentern weigern, Ratsuchenden am Telefon weiterzuhelfen, wenn die anrufenden Personen nur geringe Deutschkenntnisse aufweisen. Personen mit eingeschränkten Deutschkenntnissen, die ohne eigens organisierte:n Dolmetscher:in einen Termin wahrnehmen, werden häufig unfreundlich darauf verwiesen, dass in der Behörde nur Deutsch gesprochen werde (s. Kapitel 3.3.3). In Gesundheitsämtern wurde

⁶⁵ Auch Beurteilungen der Führungspersonen spielen eine Rolle bei Beförderungen. Dabei kann massiv rassistische Diskriminierung Einzug halten. Die diskriminierte Person ist in diesem Fall der Führungskraft und ihrer Beurteilung ausgeliefert.

uns berichtet, dass Sprachbarrieren (in Abwesenheit von Dolmetscher:innen) oft zu kürzeren und weniger umfassenden Beratungsgesprächen führen, was die medizinische Versorgung beeinträchtigt (Langer et al., 2024; s. Kapitel 3.3.6). Im polizeilichen Kontext schilderten uns Befragte, darunter Mitarbeitende, Situationen, in denen Zeug:innen oder Anzeige erstattende Personen wegen fehlender Deutschkenntnisse abgewiesen wurden (s. Kapitel 3.5.1). Antragstellende Personen versuchen sich deshalb mit digitalen Übersetzungsprogrammen oder per Telefon zugeschalteten Privatpersonen zu helfen, unter Verzicht auf Vertraulichkeit und Datenschutz (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3, 3.3.5, 3.3.5, 3.3.6). Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kann dies zu starken Verzerrungen im Informationsfluss führen (s. Kapitel 3.3.5). All diese Faktoren ermöglichen es, dass Sprache zu einer Barriere wird. Hängt die Überwindung von Sprachbarrieren vom guten Willen der Mitarbeitenden ab, können rassistische Einteilungen in bedürftige bzw. nicht bedürftige Personen entscheidend werden für die Erreichbarkeit staatlicher Dienste und Dienstleistungen.

An unterschiedlichen Stellen wurde das Problem erkannt und versucht technisch Abhilfe zu schaffen: So stehen manchen Behörden Übersetzungshotlines zur Verfügung. Doch teilweise ist das sprachliche Angebot eingeschränkt (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.6), durch die sowohl akustische als auch sprachliche Qualität der Übersetzung minderwertig (s. Kapitel 3.3.5), oder wenig praktikabel, da sie nicht direkt am Arbeitsort eingesetzt werden kann (s. Kapitel 3.5.1). Hinzu kommen finanzielle Beschränkungen: Polizeistellen, in denen Dolmetscher:innendienste regelhaft eingesetzt werden sollen, berichten, dass das Budget nicht ausreicht (s. Kapitel 3.5.1). In der Jugendhilfe werden teilweise günstigere, aber qualitativ nicht gesicherte Dienste in Anspruch genommen (s. Kapitel 3.3.5). Letztlich verbleibt die Entscheidung bei den Mitarbeitenden, ob sie auf das Angebot zurückgreifen, nicht bei der Person im Kontakt mit der Behörde. Das hier Spielräume bestehen, zeigt sich auch daran, dass teilweise Leitungspersonen explizit mündliche Erklärungen auf Englisch ermöglichen, mehrsprachige Teams anstreben und Sprachkurse für Mitarbeitende fördern. In der Praxis zeigt sich, dass Deutsch als Amtssprache zwar die schriftliche Aktenlegung beschränkt, aber nicht den Einsatz anderer Sprachen in der Kommunikation verbietet. Doch Strategien der sprachlichen Öffnung werden meist nur nach Anweisung der oberen Leitungsebene erfolgreich durchgeführt (s. Kapitel 3.3.5, 3.5.1).

Handlungsempfehlung: Sprachbarrieren abbauen

Damit der Anspruch auf staatliche Leistungen nicht an sprachlichen Barrieren scheitert, muss ein Recht auf Übersetzung bei staatlichen Maßnahmen, die das Privatleben betreffen, rechtlich verankert werden. Auch ein Recht auf Mitnahme einer Begleitperson bei Gesprächsterminen sollte formalisiert werden, um private Hilfsnetzwerke als Ressource zu verstetigen. Dolmetscher:innendienste sollten standardisiert werden, indem sie zu einer leicht zugänglichen, effizienten und qualitativ hochwertigen Dienstleistung ausgebaut werden. Abgedeckt werden sollten die häufigsten Fremdsprachen (etwa Englisch, Französisch, Arabisch, Farsi, Russisch, Ukrainisch). Überregionale Dolmetscher:innenpools können Flexibilität ermöglichen und auch weniger häufige Sprachen abdecken. Wenn möglich sind unmittelbare Vor-Ort-Dolmetscher:innendienste vorzuziehen, um eine möglichst hohe Übersetzungsqualität zu gewährleisten. Neben telefonischen Angeboten sollten die Erfahrungen mit professionellem Online-Dolmetschen im medizinischen Bereich in Betracht gezogen werden sowie die technischen Möglichkeiten zur Übersetzung wichtiger Dokumente bzw. Ausfüllhilfen. Auch könnten erläuternde Leitfäden in einfacher Sprache den Kommunikationsfluss erleichtern. Auch für Menschen, die nicht lesen und schreiben können, müssen Informationen leicht zugänglich gemacht werden. Dolmetschende sollten auch in spezifischem Fachwissen und -wortschätzen, besonders im Bereich soziale Hilfen, Polizei und Sicherheit, geschult werden. Eine zunehmende Digitalisierung kann beim Abbau von Sprachbarrieren unterstützend wirken. Jedoch muss bedacht werden, dass nicht alle Personen ein Endgerät besitzen.

2.2 Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden

In unseren Untersuchungen zu Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden zeigten sich Entscheidungsabhängigkeiten zwischen verschiedenen Behörden. Diese Abhängigkeiten haben teils enorme Auswirkungen auf antragstellende Personen, besonders bei Verzögerungen, die existentielle Notstände hervorrufen können. Hier spielen zum Teil auch extreme Arbeitsbelastungen und schlechte Arbeitsbedingungen sowie personelle Engpässe in den Behörden eine Rolle, die zu Verzögerungen führen können, insbesondere in Sachgebieten, die vermehrt mit Migrant:innen und Geflüchteten arbeiten. Allerdings stellten wir auch fest, dass das Nutzen von Handlungsspielräumen ein

wichtiger Bestandteil im behördlichen Alltag ist und in manchen Fällen zu einer schnelleren, in anderen wiederum zu einer verschleppten Bearbeitung von Fällen führen kann. Hier mangelt es an Transparenz über Entscheidungsprozesse, die für betroffene Personen oft nicht nachvollziehbar sind.

2.2.1 Vorgaben zu der Nutzung von Handlungsspielräumen

Da Kontrollinstanzen die Entscheidungen der Mitarbeitenden nur punktuell auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüfen, besitzen einzelne Sachbearbeiter:innen eine hohe individuelle Entscheidungsmacht (s. Kapitel 3.3.2). Diese Handlungsspielräume umfassen eine Bandbreite an (Ermessens-)Entscheidungen, die von einer priorisierten Bearbeitung von Anträgen (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3) bis hin zu einer unterschiedlich strengen Anwendung von Verfahrensregelungen reichen (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.5). Sie sind funktionaler Bestandteil der behördlichen Arbeit und können positiv zum Vorteil bestimmter Personen genutzt werden. Beispielsweise zeigt eine repräsentative Umfrage unter Jobcenter-Mitarbeitenden, dass marokkanischen Antragstellenden zusätzliche Hilfe angeboten wird, nicht aber rumänischen (s. Kapitel 3.3.1). Somit ermöglichen Handlungsspielräume rassistische Ungleichbehandlung. Handlungsspielräume wirken diskriminierend, wenn von rassifizierten Personen Nachweise gefordert werden, die andere Menschen nicht erbringen müssen, oder dass Dokumente nicht anerkannt und Übersetzungen von Nachweisen gefordert werden, auf die auch verzichtet werden könnte bzw. auf die bei anderen Gruppen verzichtet wird. In Abhängigkeit von kulturell-rassifizierenden Stereotypen gegenüber bestimmten Namen, Herkunftsländern oder Wohnorten artikuliert sich ein Gefühl von Misstrauen gegenüber bestimmten Personen(-gruppen), das paternalistische Dynamiken verstärkt (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.4, 3.3.6). Insbesondere die unterschiedliche Nutzung des Handlungsspielraums und die Ausgestaltung von Antragsverfahren tragen in den hier untersuchten Behörden zur Benachteiligung bestimmter Personengruppen bei. Es obliegt dem Ermessen der Mitarbeitenden, in welchem Maß individuelle Beratungen und Unterstützungsleistungen zur Förderung der einzelnen Personen aufgewendet werden (s. Kapitel 3.3.2). Außerdem zeigt die repräsentative Umfrage unter Jobcenter-Mitarbeitenden, dass Anträge von rumänischen Antragstellenden als weniger glaubwürdig angesehen werden und diesen keine zusätzliche Hilfe angeboten wird, selbst wenn der Antrag alle erforderlichen Nachweise und Anlagen enthält. Diese diskriminierende Einstellung wird durch negative Berichterstattung über Einwanderung aus Osteuropa hervorgerufen (s. Kapitel 3.3.1).

Jugendamtsmitarbeitenden steht es in Fällen von akutem Verdacht auf Kindeswohlgefährdung beispielsweise frei, ob sie Hausbesuche im Vorfeld ankündigen oder nicht. Damit verbundene Entscheidungen über die Einbeziehung eines:r Dolmetscher:in oder des (Nicht-)Einholens von Konsens vor dem Untersuchen des Kühlschranks können Betroffene diskriminieren und sich negativ auf den Fallausgang auswirken (s. Kapitel 3.3.5). Arbeitsvermittler:innen im Jobcenter zum Beispiel haben die Möglichkeit, die Suche nach einer passenden Tätigkeit für Antragstellende aktiv zu unterstützen und zu fördern. Genauso liegt es aber auch in ihrem Ermessen, keine Unterstützungsleistung zuzulassen. Das betrifft Leistungsempfänger:innen im Jobcenter vor allem dann, wenn ihnen Möglichkeiten zur Förderung weder vorgeschlagen noch bewilligt werden oder sie keine Jobangebote zugesendet bekommen. Im Datenmaterial findet sich eine enge Verzahnung rassistisch codierter Vorstellungen darüber, welche Tätigkeiten von welchen Personen(-gruppen) ausgeübt werden sollten. Diese rassifizierenden Zuschreibungen sind oftmals geschlechtsspezifisch. So wurde beispielsweise in Frage gestellt, ob eine kopftuchtragende Frau einen Führerschein überhaupt benötige (s. Kapitel 3.3.2), oder Vietnamesinnen unterstellt, dass sie, wenn überhaupt, nur in Nagelstudios oder Blumenläden arbeiten wollen würden (s. Kapitel 3.3.3).

Rassifizierende Konstruktionen von sozialen Gruppen im Behördenalltag sind allgegenwärtig und bewirken eine Ungleichbehandlung von Antragstellenden und Ratsuchenden. Einzelne Mitarbeitende berichten von zum Teil größeren Handlungsspielräumen, die ermutigend und sinnstiftend sein können, aber auch zeigen, dass der Verlauf und die Qualität von Beratung und Betreuung von dem Zufall abhängt, auf wohlwollende Mitarbeitende zu treffen (s. Kapitel 3.1.2, 3.3.3, 3.6.1). Rassistische Diskriminierung zeigt sich konkret im Handlungsspielraum bezüglich des Grads der Hilfestellung beim Antragsverfahren. Manchen Antragstellenden wird proaktiv durch den:die Mitarbeitende:n geholfen, anderen nicht. Mitarbeitende von Beratungsstellen berichteten beispielsweise von mehrfach verloren gegangenen Unterlagen derselben Personen (s. Kapitel 3.3.3). Ein weiteres Beispiel ist das neue Job-Turbo-Programm der Bundesregierung (2023b), das Migrant:innen und Geflüchtete direkt nach dem Integrationskurs in ein Arbeitsverhältnis bringen soll. Was dabei nicht beachtet wird, ist der Wunsch junger Menschen sich weiterzubilden. Stattdessen zielt das Programm darauf ab, schnellstmöglich zu vermitteln, notfalls auch in ungelernte Tätigkeiten. Maßgeblich ist, dass das Lernpotenzial der Personen unpassend ermittelt wird, da fragmentierte Bildungsbiografien, die als Folge einer Migrations- und Fluchtgeschichte unfreiwillig entstehen können, nicht

ausreichend berücksichtigt werden (s. Kapitel 3.3.3). Wir konnten beobachten, dass Mitarbeitende in Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden in unterschiedlichem Ausmaß rassifizierende Zuschreibungen vornehmen, die einerseits vermutlich auf reellen Erfahrungen mit Personen im Kontakt mit der Behörde und andererseits auf Ignoranz, auf dem Zurückgreifen auf rassistische Wissensbestände und gewohnheitsmäßigen *othering*-Praktiken⁶⁶ basieren (s. Kapitel 3.3.3, 3.3.5, 3.5.1). Die dafür wichtigste normensetzende Einheit im Arbeitsalltag ist die des Teams oder der Kolleg:innen-schaft, in der „schwierige Fälle“ besprochen werden und Wissen über soziale Gruppen entwickelt, tradiert und somit zur Handlungsnorm im Kontext von Handlungsspielräumen gemeinsam gesetzt und legitimiert wird (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3).

Handlungsempfehlung:

Transparenz von Handlungsspielräumen fördern

Handlungsspielräume sind zu erhalten. Allerdings sind die Grenzen klarer abzustecken und die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Handlungsspielräume sowie die Entscheidungspraxis sowohl durch Orientierungshilfen nach innen zu definieren wie auch durch mehr Transparenz gegenüber Kolleg:innen, Leitungen und Personen im Kontakt mit der Behörde nachvollziehbar zu machen. Solche internen organisatorischen Leitfäden sollten als Verwaltungsvorschriften (wie etwa Dienstweisungen) intern rechtlich bindend gestaltet werden. In einem nächsten Schritt sind sie überbehördlich zu vereinheitlichen, für die Öffentlichkeit offenzulegen und für Forschungszwecke bereitzustellen. Handlungsspielräume und -normen sowie deren Auslegung müssen in zugeschnittenen Fortbildungs- und Qualifikationskatalogen anhand der konkreten Behördenpraxis entwickelt, bearbeitet und evaluiert werden. Auch sollte institutioneller Rassismus, der sich in Handlungsspielräumen bzw. in Ermessensentscheidungen verbergen kann, offengelegt und identifiziert werden, dies sollte auch Thema von Leitfäden und Fortbildungen sein.

Handlungsempfehlung:

Behördliche Entscheidungen nachvollziehbar machen

Entscheidungen der Behörden müssen für Betroffene nachvollziehbar sein. Bei langzeitlicher Fallbearbeitung

und Aktenführung, wie beispielsweise im Jugendamt, ist (proaktiv) Akteneinsicht zu gewährleisten. In Bezug auf gesetzliche Vorschriften und Aktionspläne kann Großbritannien oft als Beispiel für eine gute Praxis dienen (s. Kapitel 3.5.2). Die *Public Sector Equality Duty* verpflichtet Behörden, Diskriminierung zu bekämpfen sowie Gleichheit für und die Beziehungen mit geschützten Gruppen zu fördern (Ministry of Justice, 2012). Behördenmitarbeitende sollen ihre Entscheidungen, einschließlich ihrer Beweggründe, dokumentieren und deren Folgen mit den Anforderungen der *Equality Duty* in Einklang bringen (Government Equalities Office & Equality Hub, 2023). Ähnlich detaillierte Vorgaben existieren auch im Kontext von Polizei und Sport (College of Policing, 2022b; Premier League, 2021).

Handlungsempfehlung:

Anspruch auf Sachbearbeiter:innenwechsel ermöglichen

Personen im Kontakt mit der Behörde müssen den Anspruch haben und kommuniziert bekommen, Sachbearbeiter:innen wechseln zu können. Dieser Anspruch muss schon bestehen, wenn ein Sachverhalt, der einen Sachbearbeiter:innenwechsel rechtfertigt, substantiiert vorgetragen wurde. Dafür muss wie im Rahmen der Befangenheitsregeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) ausreichen, dass objektiv feststellbare Umstände vorgetragen werden, die die Besorgnis begründen, dass der:die Bearbeitende in der Sache nicht objektiv und unvoreingenommen entscheidet. Dazu sollte insbesondere auch zählen, wenn Ermessen nicht ausgeübt wird und die Zusammenarbeit und die Vertrauensbeziehung durch Missverhältnisse gestört sind.

Handlungsempfehlung:

Weitere Forschung benötigt

Evidenzbasierte Politikreformen sind nur möglich, wenn Forschende Zugang zu relevanten Daten haben. Um dieses Ziel zu erreichen und interne organisatorische Leitfäden (weiterzu-)entwickeln, sind zusätzliche systematische Datenerhebungen notwendig (↗ s. Anhang 1.) Forschende sollten Zugang zu Anträgen, Widersprüchen, Bescheiden und anderen Dokumenten erhalten, um das Entscheidungsverhalten von Behördenmitarbeitenden zu untersuchen. Weitere Dokumente schließen beispielsweise Handlungsempfehlungen ein, die von

⁶⁶ Logeswaran (2023) definiert *othering* als einen Prozess, in dem Personen und/oder soziale Gruppen als „anders“ markiert und damit von der Eigengruppe abgrenzend gegenübergestellt werden. Dabei wird die Eigengruppe aufgewertet und die Fremdgruppe, die durch das *othering* konstruiert wird, abgewertet. Dieser Prozess trägt dazu bei, dass Privilegien in einer Gesellschaft ungleich verteilt bzw. ungleiche Machtverhältnisse bestehen bleiben (Logeswaran, 2023, S. 170).

Bundes-, Landes- oder der eigenen Behörde an ihre Mitarbeitenden gegeben werden. Dies ist ein weiterer wichtiger Baustein, um Entscheidungen nachvollziehbar zu machen. Denkbar wäre auch, etwa in Jobcentern bei den Regionaldirektionen Personalstellen zu schaffen, die sich mit dem Datenmanagement befassen.

2.2.2 Fehlende Transparenz über Entscheidungskriterien und Entscheidungsprozesse

Im Rahmen unserer Befragungen wurde häufig mangelnde Transparenz der Sachbearbeiter:innen bezüglich Entscheidungen bzw. Anforderungen genannt (s. Kapitel 3.1.2). Hierbei werden sowohl sprachliche Barrieren problematisiert als auch, dass auf Fragen nicht eingegangen wird oder sie nicht beantwortet werden. Hierzu zählt die Verwendung einer – teils hierarchisch angelegten – Fachsprache, die für Personen im Kontakt mit der Behörde nicht verständlich ist. Dabei beschränkt sich die fehlende Transparenz nicht allein auf Gespräche und Beratungen, sondern weitet sich auf Fallakten aus. Diese Fallakten bleiben den Personen im Kontakt mit der Behörde meist unzugänglich (s. Kapitel 3.3.5). Dabei fehlt es immer wieder insbesondere den Personen im Kontakt mit der Behörde, aber zum Teil auch den Fachkräften an Klarheit über die juristischen Möglichkeiten, gegen behördlichen Rassismus vorzugehen (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3, 3.6.1). Darüber hinaus konnten intransparente organisationsinterne oder -übergreifende Entscheidungsprozesse über Zielorte der Islamismusprävention als stigmatisierend identifiziert werden. Dies zeigt sich insbesondere bei der selektiven Auswahl von Milieus und Schulen mit hohem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, ohne dass hierbei die Auswahlkriterien offengelegt werden (s. Kapitel 3.1.3).

Auch bei jugendamtlichen Fällen findet sich ein Transparenzproblem (s. Kapitel 3.3.5): Wird von den Fachkräften des Jugendamts die Inobhutnahme und Fremdplatzierung eines Kindes oder jungen Menschen als notwendige Maßnahme erachtet, um einer Kindeswohlgefährdung entgegenzuwirken, wird häufig zunächst versucht, die Personensorgeberechtigten dazu zu bringen, dem freiwillig zuzustimmen und einen Antrag auf Hilfe zur Erziehung zu unterzeichnen. Dies geschieht zumeist unter Darlegung der Alternative, die Maßnahmen gerichtlich anordnen zu lassen, wobei die Eltern den Entzug ihres Sorgerechts riskieren würden. Für Personen mit geringen bis keinen Deutschkenntnissen, eingeschränkten Systemkenntnissen und geringen finanziellen Mitteln baut dies starken Druck auf. Die langfristigen Konsequenzen einer Zustimmung bleiben häufig intransparent und unverständlich. Obwohl eine solche

Maßnahme formal eine Kooperation unter Zustimmung der Eltern ist, ist die Rücknahme dieser Zustimmung sehr schwierig. Denn mit der Fremdplatzierung und der Durchführung weiterer Hilfen zur Erziehung entstehen Gelegenheiten für Familienhelfende, subjektive Beobachtungen zu machen, die durch das Festschreiben in Berichte, Gutachten und Akten zu gerichtlich verwertbaren Fakten werden. Solchen Berichten wird eine höhere Glaubwürdigkeit zugemessen, die Familienhelfenden nehmen die Rolle einer Kontrollinstanz ein. Sobald es zu (Gerichts-)Entscheidungen insbesondere in Kinderschutzfällen und zu Fremdplatzierungen von Kindern oder jungen Menschen kommt, ist es in der Praxis häufig schwer für die Familien, dagegen vorzugehen und Rechtsmittel einzulegen (s. Kapitel 3.3.5). Zum einen besteht gerade bei marginalisierten Personengruppen kaum Wissen über die notwendigen rechtlichen Schritte, es mangelt an Vertrauen in den Rechtsstaat, oder es fehlen die notwendigen Ressourcen, um von den eigenen Rechten Gebrauch zu machen. Zum anderen werden mit der Fremdplatzierung Fakten geschaffen, die dann als Argumentationsgrundlage dafür herangezogen werden können, sich pädagogisch gegen eine Rückführung zu entscheiden. Es zeigen sich Probleme in der Transparenz bei Entscheidungen, die gerade Minderheitengruppen treffen, rassistische Diskriminierung vereinfachen und durch unterschiedliche Sprachniveaus teilweise hervorgerufen werden. In Kombination mit geringen Erfahrungen mit dem deutschen Rechtssystem und wenig Wissen über mögliche Beschwerdemöglichkeiten erhöht dies die Gefahr rassistischer Diskriminierung (s. Kapitel 3.3.5).

Handlungsempfehlung: Benachteiligungsverbot anwenden

Der Anwendungsbereich des AGG sollte auf das Staat-Bürger:innen-Verhältnis erweitert werden, sodass in der Praxis Benachteiligungen von Personen im Kontakt mit der Behörde nachhaltig sanktioniert werden können. Die Rechte der betroffenen Personen auf Leistungen sind ernst zu nehmen. Entsprechend muss eine Haltung unter Behördenmitarbeitenden entwickelt und etabliert werden, die in den Fokus stellt, dass Personen im Kontakt mit der Behörde anspruchsberechtigt sind. Dies betrifft insbesondere geflüchtete Menschen, Migrant:innen und rassifizierte Menschen, die nicht als Bittsteller:innen oder Sicherheitsrisiko wahrzunehmen sind.

Handlungsempfehlung:
Über Rechte und Pflichten aufklären

Personen im Kontakt mit der Behörde, insbesondere rassifizierte, müssen über ihre Rechte und Pflichten ausreichend und für sie – auch sprachlich – verständlich aufgeklärt werden. So muss im Fall des Jugendamts das Wissen der Eltern über ihre Rechte und Klagemöglichkeiten bei einer Fremdunterbringung gestärkt werden. Sie sollten verpflichtend und in einer ihnen verständlichen Sprache auf unabhängige Beratungsstellen hingewiesen werden. Wissenslücken der betroffenen Personen über behördliche Vorgänge sowie über ihre Rechte und Pflichten dürfen nicht von Fachkräften ausgenutzt werden. So ist bezüglich des Jugendamts beispielsweise sicherzustellen, dass die freiwillig unterzeichneten Hilfepläne nicht als rechtlich bindende gerichtliche Auflagen kommuniziert werden. Ihre Nichterfüllung darf nicht grundsätzlich mit einer Kindeswohlgefährdung gleichgesetzt werden.

Handlungsempfehlung:
Ein Vier-Augen-Prinzip etablieren

Personen im Kontakt mit der Behörde ist der Anspruch auf ein Vier-Augen-Prinzip zu kommunizieren und zu gewähren. Bei kritischen Fällen beispielsweise im Jobcenter ist grundlegend mit dem Vier-Augen-Prinzip zu entscheiden. Gerade in Bezug auf Asylentscheidungen sollten Fälle von mehreren Personen bearbeitet werden, da es sich bei einer Ablehnung um eine potenziell existenzielle Bedrohung handeln kann. Dafür müssen monetäre und zeitliche Ressourcen geschaffen werden. Zudem ist das Vorgehen der Fachkräfte regelmäßig, unangekündigt und unabhängig zu prüfen. Dies sollte durch externe Stellen geschehen, deren Entscheidungen für die Behörde bindend sind. Bezüglich des Vier-Augen-Prinzips ist zu berücksichtigen, dass Sachbearbeiter:innen in immer wechselnden Konstellationen für die gemeinsame Beurteilung eines Sachverhalts zuständig sein sollten, um einen kritischen und möglichst unvoreingenommenen Blick auf die Entscheidungspraxis der Kolleg:innen zu bewahren. Zudem sollte nicht eine spezifische (vorgesetzte) Person an allen Entscheidungen beteiligt sein müssen. Denn dies kann zu massiven Verzögerungen führen und eine Einzelperson in

eine besondere Machtposition bringen, die Missbrauch ermöglichen kann.

Handlungsempfehlung:
Mehr Transparenz durch institutionalisierten Dialog fördern

Ein regelmäßiger institutionalisierter Dialog zwischen Behördenvertreter:innen, Vertreter:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, Rechtsberater:innen und anderen Vertreter:innen von rassistisch diskriminierten Menschen ist nötig, um mehr Transparenz bei behördlichen Vorgängen zu schaffen. Die Ergebnisse des Austauschs müssen in ein Monitoring einfließen, das als Basis für die Entwicklung einer Antirassismusstrategie und von Gegenmaßnahmen dient.

2.2.3 *Conditional citizenship*:⁶⁷ Die wechselseitige Verschränkung von Behördenentscheidungen und daraus unter Umständen resultierende Ausschlüsse

Es hat sich in verschiedenen Behörden gezeigt, dass Entscheidungen in einer Behörde von Entscheidungen und Vorgängen anderer Leistungsbehörden abhängig sein können. In solchen Fällen werden Betroffene häufig von einer Behörde auf die andere verwiesen, oder ihre Anträge werden mit Verweis auf das Fehlen vorausgehender Nachweise aus anderen Behörden abgelehnt. Dies bindet erhebliche zeitliche und teilweise auch finanzielle Ressourcen der Personen im Kontakt mit den jeweiligen Behörden. Insbesondere wenn diese nicht mit dem deutschen System vertraut sind und auf die Unterstützung von Beratungsstellen oder Sprachmittelnden angewiesen sind, fallen die wiederholten Behördengänge zeitlich noch stärker ins Gewicht. Dies kann dazu führen, dass Ansprüche, die rechtlich bestehen, nicht durchgesetzt werden und Ausschlüsse aus Sozialhilfen entstehen können. Beispielsweise wurde uns berichtet, dass Personen keinen Termin bei den Ausländerbehörden bekommen und deshalb kein aktuelles Aufenthaltsdokument besitzen (s. Kapitel 3.1.2: „Nach zwei Jahren [nachdem mein Visum abgelaufen war]

⁶⁷ Der Begriff *conditional citizenship*, „Staatsbürgerschaft unter Vorbehalt“, eröffnet einen kritischen analytischen Blick auf Staatsbürgerschaft, die damit zusammenhängenden Rechte und Zugänge und wie diese durch nationale Herkunft, „race“, Klasse und soziales/biologisches Geschlecht bedingt sind. Für die Aushandlungsprozesse um nationale Zugehörigkeit und Reformen des Staatsbürgerrechts in der postmigrantischen deutschen Gesellschaft spielen dabei Gesetze und Narrative aus der Zeit des deutschen Kolonialismus und des Nationalsozialismus sowie aktuelle politische Konjunkturen und öffentliche Debatten um Einwanderung eine grundlegende Rolle. Ferner gibt es Forschung und eine Debatte, die auf einer transnationalen, diasporischen Perspektive basieren, bei der die Rolle von ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital von Migrant:innen für den Zugang zu Staatsangehörigkeiten im Kontext von Globalisierung untersucht wird (Lalami, 2021; Joseph, 2020; El-Tayeb, 2016; Ong, 1999).

habe ich endlich eine Rückmeldung und einen Termin bekommen.“). Dieses Dokument ist jedoch notwendige Voraussetzung für die Beantragung von Leistungen bei den Sozialbehörden. Obwohl die Personen also einen Rechtsanspruch auf die Leistungen haben, wurden keine Leistungen ausgezahlt, weil die Behördenvorgänge miteinander verschränkt sind (s. Kapitel 3.3.3, 3.5.1, 3.6.1).

Für betroffene Personen haben Verzögerungen in Fallbearbeitungen teils immense Konsequenzen. So können lange Bearbeitungszeiten in Ausländerbehörden für die Erneuerung von Aufenthaltsgenehmigungen dazu führen, dass Personen ihre Arbeitsstelle verlieren (s. Kapitel 3.3.2). In einem Fall wurde ein Antrag auf Familienzusammenführung über so viele Jahre hinausgezögert, dass ein betroffenes Kind volljährig wurde und somit andere Regelungen galten (s. Kapitel 3.5.1). Eine weitere Verstrickung dieser Art liegt vor, wenn für ein Kind keine Schulbescheinigung ausgestellt wird, wodurch kein Kindergeld beantragt und Fälle unverhältnismäßig hinausgezögert werden können (s. Kapitel 3.3.4). Im Jugendamt können lange Bearbeitungszeiten im Bereich der Prüfung der Rückführung von in Obhut genommenen Kindern zu einer Entfremdung von ihrer Herkunftsfamilie und dem Verlust der Muttersprache führen, wodurch Rückführungen in die Herkunftsfamilien erschwert oder gar verhindert werden (s. Kapitel 3.3.5). Im Bereich der Gesundheitsversorgung führen begrenzte Ansprüche (basierend auf dem AsylbLG) und Unklarheiten darüber, was rechtlich möglich ist, zu Verzögerungen bei der grundlegenden Gesundheitsversorgung, zur Chronifizierung von Krankheiten und sogar zu Lebensgefahr (s. Kapitel 3.3.6).

In öffentlichen Verwaltungen spielen Fristen und Termine eine zentrale Rolle, da sie die zeitliche Abwicklung von Verwaltungsprozessen regeln. Werden Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht oder bearbeitet, kann das unmittelbare finanzielle Engpässe für die Betroffenen verursachen. Außerdem können Verzögerungen die berufliche Integration und Weiterbildungsmaßnahmen gefährden. Diese Effekte sind besonders im Jobcenter problematisch, da es sich bei den Anliegen oft um existenzielle Belange wie Arbeitslosengeld, finanzielle Unterstützung oder berufliche Perspektiven handelt. Wir sehen unmittelbare Folgen für die individuellen Lebensumstände. Wird einem Elternteil etwa durch Verzögerungen in der Auszahlung von Arbeitslosengeld die Wohnung gekündigt, kann das Handeln des Jobcenters nicht nur zur Obdachlosigkeit der Familie, sondern auch zur Inobhutnahme von Kindern führen, selbst wenn

keinerlei pädagogische Handlungsbedarfe bestehen. Zudem hat sich gezeigt, dass häufig zu wenig Bewusstsein und Wissen bei Behördenmitarbeitenden über die Vorgehensweisen und Voraussetzungen in anderen Verwaltungs-, Sozial- und Ausländerbehörden sowie die Interdependenzen und die daraus entstehenden Konsequenzen bestehen. Wenn betroffene Personen diesbezüglich doch kompetent beraten wurden, war dies zumeist auf das Engagement einzelner Fachkräfte zurückzuführen (s. Kapitel 3.3.5).

Empirische Befunde ergeben, dass sich aufgrund politischer Vorgaben Strukturen der Ungleichheit in Behörden herausgebildet haben. Insbesondere die Priorisierungsstrukturen, die in kürzester Zeit für ukrainische Geflüchtete installiert wurden, zeigen, welche Möglichkeiten von Behörden bislang nicht für rassifizierte und geflüchtete Personen aus anderen Ländern ausgeschöpft wurden. Darunter fallen unter anderem der proaktive Abbau von Sprachbarrieren, Spielräume im Bereich des Deutschen als Amtssprache, die priorisierte Anerkennung von Bildungszertifikaten und die Schaffung von Sonderstrukturen, die mit einer Ressourcenumverteilung einhergeht. Aus der Untersuchung des Jobcenters ging hervor, dass bevorzugte Präsenztermine für ukrainische Geflüchtete eingerichtet, während andere Personen auf telefonische oder digitale Kommunikation verwiesen wurden. Zudem wurden bestimmte Mitarbeitende nur für die Bearbeitung von Fällen der aus der Ukraine geflüchteten Personen bereitgestellt. Auch wenn diese Beispiele deutlich für die Ungleich- und Schlechterbehandlung nicht ukrainischer Geflüchteter in deutschen Behörden stehen, können sie gleichzeitig die Möglichkeitsräume der Behörden aufzeigen hinsichtlich einer besseren Auseinandersetzung mit geflüchteten und rassifizierten Personen, insbesondere im Bereich der sprachlichen Vermittlung (s. Kapitel 3.3.2, 3.3.3).

Handlungsempfehlung:
Behördliche Interdependenzen aufarbeiten

Es muss in allen Behörden ein Verständnis für Interdependenzen zu anderen (Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländer-)Behörden geschaffen werden. Es ist eine Anlauf- und Beratungsstelle für solche komplexen Fälle im Sinne von „Behördenlots:innen“⁶⁸ zu etablieren, auf die Fachkräfte verweisen und die die betroffenen Personen unterstützen können. Entstehen solche Abhängigkeitsketten von behördlichen Entscheidungen sind Priorisierungen vorzunehmen, um Verzögerungen

⁶⁸ In einigen Städten und Gemeinden sind bereits Behördenlots:innen aktiv. Diese „unterstützen bei Behördengängen, erklären Hintergründe und tragen damit dazu bei, dass die Hilfesuchenden später in der Lage sind, selbstständig mit der Verwaltungseinrichtung zu agieren“ (Mosbach, 2024).

entgegenzuwirken. Vorgänge sollten nicht verschleppt werden. Stattdessen kann eine vorläufige Bewilligung die Existenz der Antragstellenden absichern, bis es zu einer finalen Entscheidung kommt. Wenn im spezifischen Sinne vulnerabilisierte Personengruppen involviert sind, wie beispielsweise Kinder, alte oder kranke Menschen, dann sind diese Fälle priorisiert zu bearbeiten.

Handlungsempfehlung:

Aus den Umgangsweisen mit ukrainischen Geflüchteten lernen

Die Möglichkeitsräume, die sich in der Auseinandersetzung mit ukrainischen Geflüchteten ergeben haben, sind auch auf Migrant:innen und geflüchtete Personen aus anderen Ländern zu übertragen. Darunter fällt zum Beispiel die Bündelung von Terminen nach Sprache, um Sprachmittlung effektiver einzusetzen, die Übersetzung von Anträgen und Merkblättern, das Bereitstellen von Mitarbeitenden mit notwendigem Spezialwissen etwa für Fälle, in denen zusätzlich Asyl- und Aufenthaltsrecht eine Rolle spielt, oder die räumliche Zusammenlegung verschiedener Behörden, um möglichst viele Synergien herzustellen.

2.2.4 Arbeitsbedingungen, Arbeitsprozesse und Zuteilung zeitlicher Ressourcen in der Fallbearbeitung und ihre Auswirkungen auf die Benachteiligung rassifizierter Personen

Personen im Kontakt mit Verwaltungs-, Sozial- und Ausländerbehörden berichteten wiederholt von Problemen bei der Erreichbarkeit der Fachkräfte und Sachbearbeiter:innen sowie der knappen Zeit, die diese sich für einzelne Fälle nehmen. Im Bereich des Jugendamts machen diese Erfahrung sowohl Einzelpersonen als auch Fachkräfte von Träger:innenorganisationen, Beratungs- und Antidiskriminierungsstellen sowie Anwäl:innen (s. Kapitel 3.3.5). Von den Fachkräften in den Behörden werden häufig der Personalmangel und die daraus resultierende Arbeitsbelastung sowie die geringen zeitlichen Kapazitäten als Ursache genannt (s. Kapitel 3.1.2: „Wir leiden, wie alle Ausländer- und Einwanderungsbehörden, gerade unter einem massiven Belastungsdruck.“). Dabei handelt es sich zwar um generelle Probleme der Verwaltungen, sie wirken sich jedoch in den Sachgebieten, die einen großen Anteil ihrer Kontakte mit zugewanderten Personen bzw. Minderheiten angehörenden Personen haben, überproportional aus. Denn in diesen Bereichen wächst die Arbeitsbelastung

durch die gestiegene Migration in stärkerem Maße als in anderen Bereichen. Zudem erfordert der Personenkontakt in diesen Bereichen mehr Zeit (s. Kapitel 3.6.1). Aus Gesundheitsämtern wurde zum Beispiel berichtet, dass die Einrichtungen bei knappen zeitlichen oder personellen Ressourcen dazu neigen, marginalisierte Personen zu „depriorisieren“, indem sie Termine kurzfristig absagen oder verschieben, um „einfacheren“ (deutschen) Fällen den Vorzug zu geben (s. Kapitel 3.3.6). Das Jobcenter bietet Personen in schwierigen Lebenssituationen eine individuelle und intensive Unterstützung im Rahmen des sogenannten Fallmanagements. Personen mit Migrations- oder Fluchtgeschichte waren im Vergleich zu anderen Gruppen im Fallmanagement unterrepräsentiert. Da Mitarbeitende häufiger von komplexen Fällen bei diesen Personengruppen sprechen, ist es ratsam, auch ihnen die über längere Zeit angelegte Unterstützung zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse zukommen zu lassen (s. Kapitel 3.3.2). Ein weiteres Problem stellt sich für antragstellende oder nachweiserbringende Personen, wenn Eingangsbescheide ausbleiben, sie über Fristen nicht aufgeklärt werden und sie in Fällen von Gerichtsverfahren nicht belegen können, ihren Teil in der Kooperation mit den Behörden erfüllt zu haben (s. Kapitel 3.3.5).

Handlungsempfehlung:

Mehr Zeit für komplexe Fälle schaffen

Das im Jobcenter bestehende Prinzip des Fallmanagements ist um Kriterien wie sprachliche Einschränkung, Systemunkenntnis, Erschöpfung und Erkrankung infolge von schwierigen Fluchtkontexten oder geringe Aufenthaltsdauer in Deutschland zu erweitern. Ein vergleichbares Vorgehen, dass solchen Fällen mehr Zeit im Fallverstehen und in der Fallbearbeitung einräumt, ist auch für andere Behörden umzusetzen. Im Kontext des Jugendamts gibt es bereits Ämter, die mit einem Punktesystem arbeiten, das Fälle nach ihrem Umfang gewichtet. Hier muss darauf geachtet werden, dass solche Fälle nicht als besonders aufwendige oder herausfordernde Fälle gelten und deshalb in der Bearbeitung noch weiter nach hinten geschoben, sondern angemessen bearbeitet werden.

Handlungsempfehlung:

Arbeitsbedingungen in Behörden verbessern

Es sind besserer Arbeitsbedingungen und personelle Ausstattung insbesondere in Sachgebieten zu schaffen, die vermehrt mit Migrant:innen und Geflüchteten in Kontakt stehen. Dazu gehört auch die Entfristung von Stellen. Zudem sollte bei der Stellenplanung

berücksichtigt werden, dass der Personenkontakt in diesen Bereichen mehr Zeit erfordert. Im Rahmen der Stellenausschreibungen und bei der Eingruppierung sollte berücksichtigt werden, dass die Arbeit mit Migrant:innen und geflüchteten Personen besondere Anforderungen an die Mitarbeitenden stellt. Daher muss qualifiziertes Personal für diese Stellen gewonnen und gehalten werden.

Handlungsempfehlung:
Fachkräfte entlasten

Für eine Arbeitserleichterung der Fachkräfte und mehr Zeit für die partizipative Arbeit mit Personen im Kontakt mit der Behörde ist die Nutzung von Digitalisierung bei einfachen, routinemäßigen Aufgaben ohne gleichzeitige Erhöhung des Fallaufkommens einzelner Fachkräfte zu prüfen.

Handlungsempfehlung:
Eingangsbestätigungen einführen

Es sind automatische Eingangsbestätigungen für digital, postalisch und mündlich gestellte Anträge und eingereichte Dokumente mit Angabe einer ungefähren Bearbeitungszeit einzuführen, um die Geltendmachung von Verfahrensrechten zu ermöglichen. Insbesondere im Bereich der Kindeswohlgefährdung und Inobhutnahmen können solche Eingangsbestätigungen zentral in Gerichtsprozessen werden. Mit der damit einhergehenden Reduzierung von Mehrfachanträgen und Nachfragen können zudem behördliche Ressourcen freigemacht werden.

2.3 Polizei-, Ordnungs- und Justizbehörden

In Polizei-, Ordnungs- und Justizbehörden stellten wir ebenfalls enorme Arbeitsbelastungen sowie mangelnde zeitliche und personelle Ressourcen fest, die eine Auseinandersetzung mit Rassismus in den eigenen Strukturen verhindern. Der Arbeitsalltag ist jedoch auch von engen kollegialen Beziehungen geprägt, die sich durch streng geregelte, scheinbar aber sehr subjektive Beurteilungen und eine starke interne soziale Kontrolle auszeichnen. Diese Beurteilungen und die interne soziale Kontrolle münden nicht selten in kategorialen Wissen über bestimmte rassifizierte Personengruppen und in rassifizierenden Zuschreibungen. Wir konnten feststellen, dass bei Polizist:innen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung konservativere politische Einstellungen

vorliegen, die potentiell häufiger zu diskriminierendem Verhalten führen können.

2.3.1 Überlastungsgefühle und fehlende Reflexion

Die Ergebnisse der Teilprojekte zu Polizei-, Ordnungs- und Justizbehörden legen nahe, dass es kaum geschützte Reflexionsräume für die Beschäftigten gibt, um Arbeitsbelastung und Konfliktpotenziale aufzuarbeiten und die eigenen Handlungsmuster kritisch zu hinterfragen. Für viele Beschäftigte im Justizvollzug gehören eskalative Konflikte mit Inhaftierten und die Präsenz von Gewalt – etwa durch die gesetzlich legitimierte Ausübung unmittelbaren Zwangs – zum Berufsalltag (s. Kapitel 3.4.3). Mit Blick auf die Arbeitsbedingungen berichteten die Befragten von Überlastung und Frustrationserfahrungen: „[...] je mehr Schichten man dann hat [...]. Da merkt man das schon, dass man innerlich angespannt wird und dass man, dass die Zündschnur, sag ich mal, immer kürzer wird, dass man nicht selber explodiert.“ Der Ausgleich zum Erhalt der eigenen psychischen Gesundheit sowie der Arbeitsmotivation müsse also außerhalb der Institution gesucht werden (s. Kapitel 3.4.3). Dem gegenüber stellt der Zusammenhalt innerhalb der Kolleg:innenschaft sowie das Entgegenbringen gegenseitiger Wertschätzung und Anerkennung im Arbeitsalltag einen wichtigen Aspekt für die tägliche Arbeitsmotivation und Konfliktbewältigung dar. Andererseits können Gruppengefüge in hierarchisch organisierten Institutionen wie dem Justizvollzug Gruppendynamiken unter den Beschäftigten auslösen, die sich in einer kollektiven Abwertung von bestimmten Personengruppen äußern (s. Kapitel 3.4.3) und die es zu reflektieren gilt („Du hast dann keinen Ausweg mehr, wenn du einmal in der Gruppe drin bist, dann wird keiner, von den Männern schon gar nicht, sagen, es geht in die falsche Richtung.“). Um solche Dynamiken und damit verbundene Handlungsmuster kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls aufzubrechen, bedarf es einer Reflexion der Position, Handlungsmacht und Funktion der Beschäftigten innerhalb der Institution (s. Kapitel 3.4.3).

Auch Polizist:innen an der Basis haben keine Räume und Zeit für rassismuskritische Reflexion. Zwar werden Nachbesprechungen von Einsätzen als positive Maßnahme angeführt, um mit Stresssituationen umzugehen und diese zu reflektieren, jedoch fehlt diesen Besprechungen häufig ein rassismuskritischer Fokus. Gleichzeitig berichten einige Polizist:innen, wie wichtig es sei, die eigenen Vorurteile zu hinterfragen („naja die Ausländer, die klauen ja auch eher“), da sich durch diese immer wieder ein Selektionsbias entwickelt, der dazu

führt, dass als solche wahrgenommene Ausländer:innen mehr kontrolliert werden und somit überproportional in Kriminalstatistiken eingehen (s. Kapitel 3.5.1). Schulungen oder Workshops, die die Möglichkeit zur rassistisch-kritischen Reflexion geben könnten, sind freiwillig und werden aufgrund hoher Arbeitsbelastung kaum wahrgenommen (s. Kapitel 3.4.2, 3.5.1). Oftmals fehlen zudem Beratungsstrukturen, die helfen könnten, die Situation bzw. den Vorgang nochmals zu spiegeln, und die Auskunft geben können, was es braucht, um einen Vorfall zu melden. Im Falle der Polizei besteht Strafverfolgungszwang, was das Sprechen über Fehlverhalten oft schwierig macht.

Die Beschäftigten der Staatsanwaltschaft berichten ebenfalls von Personalmangel und dem daraus resultierenden Gefühl „permanenter Überlastung“. Sie sehen sich einem hohen Arbeits- und Leistungsdruck ausgesetzt, der unter anderem durch zeitlich aufwendige Verfahren und die Konfrontation mit belastenden Themen verstärkt wird. Zudem sind Staatsanwält:innen von der zuständigen Generalstaatsanwaltschaft weisungsabhängig, unterliegen einer Rechtfertigungspflicht für Entscheidungsprozesse und sind zu Neutralität und Objektivität verpflichtet. Darin wird ein zentrales Konfliktpotenzial sichtbar: Einerseits sind die Beschäftigten angehalten, sich objektiv und neutral zu verhalten, andererseits werden subjektive Einflüsse auf die Handlungen und Entscheidungen eingeräumt („letzten Endes können wir uns ja alle nicht von bestimmten Vorurteilen freimachen“) (s. Kapitel 3.4.3). Der Reflexionsprozess über die Wirkungen eigener Vorurteile oder Einstellungen auf die eigene Arbeit bleibt weitgehend individuell und wird weniger kollektiv oder institutionell initiiert, begleitet oder in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext eingeordnet. Als zentrales Konfliktpotenzial unter den Beschäftigten der Richter:innenschaft zeigt sich vor allem die Schwierigkeit, die berufliche Professionalität mit dem Gebot nach Neutralität und Objektivität umzusetzen und gleichzeitig subjektive Einflüsse auszuklammern sowie neutral zu entscheiden. Innerhalb der befragten Gruppen werden die damit verbundenen Herausforderungen diskutiert, insbesondere die eigene Verantwortung für Entscheidungsprozesse und der Einfluss subjektiver Faktoren („ich bin als Richterin dort. Meine persönliche Überzeugung spielt da keine Rolle“) (s. Kapitel 3.4.3).

Handlungsempfehlung:

Reflexionsräume und Beratungsstrukturen schaffen

Wir empfehlen, für die Beschäftigten der Justiz und der Polizei geeignete Reflexionsräume zu schaffen, um mögliche Konfliktpotenziale zu bearbeiten, die durch institutionsspezifische Herausforderungen im Berufsalltag entstehen. Reflexionsräume können beispielsweise durch die Implementierung und Förderung regelmäßiger und kontinuierlicher Supervisionstermine unter Anleitung qualifizierter Gruppensupervisor:innen geschaffen werden. Diese sollten rassistisch-kritisch ausgebildet sein. Supervisionen bieten einen geschützten Raum, in dem neben dem kollegialen Austausch und der Reflexion des eigenen Berufsalltags, insbesondere nach konkreten Konflikten, Bearbeitungs- und Bewältigungsmöglichkeiten sowie Umgangsweisen mit Belastungssituationen erleichtert werden können. Hier könnten im Falle der Polizei auch Beratungsstrukturen ohne Strafverfolgungszwang helfen, Fehlverhalten sichtbar zu machen.

2.3.2 Standardisierung und Kategorisierung

Behörden sind darauf angewiesen, Phänomene bzw. vorliegende Fälle einzuordnen und zu kategorisieren, weil sie dadurch Handlungsorientierung erhalten und entsprechende behördliche Maßnahmen ableiten. Schiffauer (2015) spricht in diesem Sinne von „kategorialem Wissen“ (2015, S. 219), das er am Beispiel der Verfassungsschutzbehörde bei der Einordnung von Islamismusfällen demonstriert. Nach Schiffauer kann kategoriales Wissen negative Effekte für die Zielgruppen haben, da es vereinfachend ist und der Komplexität der Phänomene und Akteur:innen nicht gerecht wird. Eine ähnliche Problematik spiegelt sich in unserer Studie zu Extremismusprävention wider (s. Kapitel 3.1.3). So wird in Interviews mit Polizeibeamt:innen berichtet, dass bei der Einschätzung, ob es sich um einen islamistischen „Gefährder“⁶⁹ handelt, das standardisierte Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE (Regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos)⁷⁰ eingesetzt (s. Kapitel 3.1.3). Der Vorteil standardisierter Risikobewertungsinstrumente ist, dass damit konkrete Kriterien für eine Einstufung definiert werden, Standards für das Handeln von Sicherheitsbeamt:innen gesetzt und somit willkürlichen Entscheidungen oder Handlungsspielräumen entgegengewirkt

⁶⁹ Der Fachbegriff „Gefährder“ ist die polizeiliche Definition von Personen, bei denen eine politisch motivierte Straftat (beispielsweise islamistisch) vermutet wird. Dieser Begriff wird auch in der politischen Debatte genutzt, ist jedoch kein rechtlicher Begriff (BKA, 2024a).

⁷⁰ Das Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE wird von der Polizei in der Islamismusprävention genutzt, um anhand festgelegter Kriterien und eines standardisierten Verfahrens Informationen zu potenziellen Tätern (sogenannten „Gefährder:innen“) zu erfassen (BKA, 2024b).

wird. Es besteht aber auch die Gefahr, wenn die in den Systemen festgelegten Kriterien auf rassifizierenden Wissensbeständen beruhen oder aufgrund der Komplexitätsreduktion rassifizierende Effekte haben, dass diese reproduziert werden, gerade weil sie fortlaufend als Legitimierungsgrundlage für die Einstufung und die daraus abgeleiteten Maßnahmen herangezogen werden. Hinzu kommt, dass sie sich nur schwierig aus einer rassismuskritischen Perspektive untersuchen lassen, da die zugrunde liegenden Indikatoren und Kriterien aus Sicherheitsgründen der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden (s. Kapitel 3.1.3). Ihre stetige Evaluierung und eine kritische Reflexion sind daher unentbehrlich.

Polizeibeamt:innen assoziieren bestimmte Orte mit „Ausländern“ und damit auch mit Kriminalität und kontrollieren dort häufiger (s. Kapitel 3.5.1). Kategoriales Wissen muss jedoch nicht nur innerhalb der Behörde produziert werden, sondern kann auch von der Gesellschaft in die Behörde getragen werden. So zeigt sich in Ordnungsämtern die Bearbeitung von Anliegen aus der Bevölkerung, die rassistische Kategorisierungen beinhalten, als ähnliche Problematik: Einwohner:innen haben verschiedene Möglichkeiten, Anliegen wie etwa Störungen im öffentlichen Raum (Abfall, Verkehr, Lärm, etc.) telefonisch per Bürgerservice 115, per E-Mail oder über Online-Plattformen zur Bearbeitung an das Ordnungsamt zu melden. Das empirische Material zeigt, dass Meldungen oft nicht nur die rein sachliche Ordnungswidrigkeit schildern, sondern weitere Kategorien enthalten, die deviantes Verhalten mit rassifizierenden Differenzmarkierungen verknüpfen (s. Kapitel 3.4.2). Wir stellten fest, dass die Behörde nicht systematisch, ahndend und maßregelnd auf diese Meldungen eingeht, die diskriminierende, menschenverachtende und rassistische Kategorisierungen enthalten. Es werden lediglich die materiell-sachlichen Ordnungswidrigkeiten bearbeitet, indem der oder die Sachbearbeiter:in die komplette Beschwerde unverändert an zum Beispiel Mitarbeitende im Außendienst oder an die zuständige Stadtreinigung weiterleitet (s. Kapitel 3.4.2). Durch diese Amtshandlungen werden die in der Beschwerde enthaltenen rassistischen Ordnungsbilder und Kategorisierungen in einem behördlichen Rahmen neutralisiert, bestätigt und reproduziert.

Handlungsempfehlung:

Kategorisierungsprozessen entgegensteuern

Sicherheits- Polizei- und Ordnungsbehörden sollten die eigene Wissensproduktion und Kategorisierungsprozesse regelmäßig kritisch hinterfragen. Die Entwicklung und Evaluation des polizeilich genutzten

Risikobewertungsinstruments RADAR-iTE erfolgte bereits unter Einbindung wissenschaftlicher Expertise. Dennoch könnten eine weitere Öffnung von Sicherheitsbehörden für die Forschung sowie regelmäßige Supervisionen (s. Kapitel 2.3.1) Behörden helfen, das eigene oder das von Sicherheitsbehörden übernommene Sicherheitswissen kritisch zu hinterfragen. Darüber hinaus sollten Behörden bei der Bearbeitung von Anliegen und Meldungen aus der Bevölkerung jenseits der zu bearbeitenden Sachebene eine Strategie gegen rassistische und diskriminierende Inhalte entwickeln. Mitarbeitende, die Meldungen entgegennehmen, sollten darin geschult werden, rassifizierende Inhalte zu identifizieren. Es sollte vermieden werden, rassistische Zuschreibungen innerhalb der Behörde weiterzuleiten und intern als Grundlage von Wissensbeständen und behördlichem Handeln werden zu lassen. Das Personal sollte ebenfalls darin geschult werden, dass die beschwerdeführende Person eine angemessene Antwort erhält, ohne dass sie in den rassistisch geäußerten Ordnungsbildern bestätigt wird.

2.3.3 Politische Einstellungen in Polizei- und Ordnungsbehörden

Anhand quantitativer Untersuchungen stellten wir fest, dass sich die politischen Einstellungen von Polizist:innen im Durchschnitt von denen der Gesamtbevölkerung unterscheiden. Mithilfe der Analyse von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) fanden wir einerseits heraus, dass Menschen, die bei der Polizei arbeiten, sich selbst als politisch etwas weiter rechts der Mitte einordnen, eher zu konservativen Parteien (insbesondere der CDU/CSU) neigen und sich mehr Sorgen über Einwanderung nach Deutschland machen als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Gleichzeitig zeigte sich, dass Menschen, die in den Polizeidienst eintreten, bereits im Vorhinein konservativere politische Einstellungen hatten. Wir stellten jedoch auch fest, dass Polizist:innen in ihrem Beruf ihre Einstellungen verändern und konservativer werden (s. Kapitel 3.2.5). Anhand der Beschäftigtenbefragung ermittelten wir, dass die Behördenmitarbeitenden weder systematisch größere noch geringere Vorurteile als Personen in der Gesamtbevölkerung aufweisen. Im Behördenvergleich ließen sich jedoch fast durchgehend höhere rassistische Einstellungen bei den Beschäftigten des Zolls und der BPOL feststellen, aber auch höhere Werte bei eigenen Abwertungserfahrungen durch Bürger:innen. Zu vermuten ist, dass dies auf einen Effekt der Ordnungsfunktion dieser Behörden zurückgeht, die zumeist mit der Aufklärung von Straftaten verbunden ist, und dem daraus resultierenden höheren Ausmaß an negativen Kontakten zu rassifizierten Personen, die im Rahmen der Dienstaufgabe kontrolliert werden (s. Kapitel 3.2.2, 3.2.4, 3.5.1).

Jedoch sind sowohl rassistische Einstellungen als auch deren Verschleierung in der BPOL weiter verbreitet, als in den anderen drei untersuchten Bundesbehörden. Für die BPOL liefert das Listenexperiment etwa einen doppelt so hohen Anteil an rassistischen Einstellungen als eine direkte Abfrage. Dies deutet auf ein beachtliches Selbstzensurverhalten hin (s. Kapitel 3.2.6).

Die empirischen Daten aus Ordnungsämtern zeigen (s. Kapitel 3.4.2), dass die Herstellung und Aufrechterhaltung von Teamzugehörigkeit innerhalb der Behörde für rassistisch diskriminierte Kolleg:innen bedeuten kann, dass sie Rassismus erdulden müssen, um dem eigenen Ausschluss vorzubeugen. Dagegen machen sich auch Mitarbeitende bemerkbar, die rassifizierende Kommentare und Handlungen gegenüber sich selbst und/oder anderen Kolleg:innen direkt in der Kolleg:innenschaft kritisieren. Diese Kolleg:innen beschreiben, dass sie bei der Diskussion über rassistisches Verhalten meist allein sind und von Kolleg:innen in der jeweiligen Dienstgruppe oder Verwaltungseinheit kaum bis keine Unterstützung erhalten. Die Problematisierung von Rassismus kann den scheinbaren Zusammenhalt im Team massiv gefährden; politische Ansichten variieren stark, und die Kolleg:innen teilen kein gemeinsames Werteverständnis als Grundlage für ihre Arbeit(-sbeziehungen) (s. Kapitel 3.4.2).

Handlungsempfehlung:
Diversität fördern

Konservativere und rechtere politische Einstellungen führen häufig zu diskriminierendem Verhalten. Daher bedarf es mehr Antirassismusschulungen und Workshops innerhalb der Polizei (s. Kapitel 2.1.4), um einer Verfestigung von bestimmten rechten Einstellungsmustern in der Belegschaft entgegenzuwirken. Diese müssten durch klare Sanktionsvorgaben und eine konsequente Sanktionsnutzung ergänzt werden. Die Polizei- und Ordnungsbehörden müssen aber auch Maßnahmen ergreifen, die Arbeit der Polizei- und Ordnungsbehörden für eine diversere Gruppe von Bewerber:innen ansprechender zu machen, um damit auch die plurale, heterogene und diverse Gesellschaft Deutschlands in der Belegschaft widerzuspiegeln. Hier sollten auch progressive und rassifizierte Menschen sowie solche aus verschiedenen migrantischen Selbstorganisationen gezielt angeworben werden. In der Implementierung progressiver Anwerbsstrategien sollte sich ein Vorbild an britischen Polizeibehörden genommen werden (s. Kapitel 3.5.2). Im Rahmen des nationalen *Police*

Race Action Plan (PRAP) (College of Policing, 2022b) wurden vielfältige Maßnahmen durchgeführt, sodass nicht nur eine diversere Belegschaft eingestellt, sondern auch langfristig erhalten werden kann. Erstens wurden nationale Standards für alle Rekrutierungs- und Beförderungsprozesse eingeführt. Zweitens wurden Mentoring- und Talentförderungsprogramme implementiert. Drittens wurden strukturelle Ungleichheiten in Disziplinarverfahren bekämpft, indem Antirassismustrainings für die Mitglieder der Entscheidungs-Panels durchgeführt und die Berücksichtigung von „race“ als Einflussfaktor verpflichtend gemacht wurde. Viertens wurden Unterstützungsangebote für die Belegschaft eingeführt, zum Beispiel durch die Implementierung von Beschäftigtennetzwerken, verpflichtenden Fortbildungen und Gebetsräumen. Die lokalen Polizeibehörden wurden zudem zur Erstellung eigener Aktionspläne aufgefordert und entwickelten dementsprechend zum Teil zusätzliche Rekrutierungsstrategien wie gezielte Informationsveranstaltungen, Schulbesuche oder Möglichkeiten zum Erwerb alternativer Bildungsqualifikationen.

2.3.4 Kollegiale Beziehungen und Arbeitsalltag

Polizei-, Ordnungs- und Justizbehörden sind von engen kollegialen Beziehungen und einem belastenden Arbeitsalltag geprägt, der sich zudem durch streng geregelte, scheinbar aber sehr subjektive Beurteilungen und eine starke interne soziale Kontrolle auszeichnet. In Polizei- und Ordnungsbehörden finden Rassifizierungsprozesse auf mehreren Ebenen statt, die zu Ausgrenzung und Diskriminierung bestimmter Personengruppen führen. Diese Prozesse können einerseits innerhalb der Behörde zum Beispiel in der Kolleg:innenschaft und andererseits außerhalb der Behörde zum Beispiel bei Kontrollen stattfinden. Wie im Folgenden beschrieben wird, haben diese engen kollegialen Beziehungen Auswirkungen auf das inner- und außerbehördliche Handeln (s. Kapitel 3.4.2, 3.4.3, 3.5.1). Wie aus teilnehmenden Beobachtungen und Interviewgesprächen in Ordnungsämtern hervorgeht, verwenden Mitarbeitende im Außendienst den Begriff „Sheriff“ für Kolleg:innen, deren Interaktionsverhalten mit Bürger:innen ihrer Erfahrung nach in keinem Verhältnis zu der eigentlich durchzuführenden Kontrolle und/oder der zu sanktionierenden Ordnungswidrigkeit steht. Ein solches Auftreten als „Sheriff“ kann in sozial benachteiligten Wohngebieten gegenüber marginalisierten und/oder migrantisierten Personen zu Amtsmissbrauch und (unter anderem sozio-ökonomisch) motivierten Mehrfachdiskriminierungen⁷¹

⁷¹ Mehrfachdiskriminierung beschreibt die Diskriminierung aufgrund mehrerer Dimensionen, etwa Klasse, „Hautfarbe“ und Geschlecht. Mehrfachdiskriminierung wird auch als intersektionale Diskriminierung bezeichnet.

führen. Wird eine Maßnahme oder Kontrolle durch eine:n Mitarbeitende:n eingeleitet, führt dieselbe Person das Kontrollgespräch bis zum Ende durch und leitet es sprachlich – auch wenn diese Durchführung von anderen anwesenden Kolleg:innen als problematisch und/oder rassistisch wahrgenommen wird. Wenn überhaupt, wird erst nach der Kontrolle mit der Kollegin oder dem Kollegen über ein Fehlverhalten gesprochen (s. Kapitel 3.4.2).

In der behördeninternen Kommunikation von Ordnungsdienstern (s. Kapitel 3.4.2) können rassistische Zuschreibungen bei der Herstellung von Kollegialität einerseits dethematisiert, andererseits aber auch zum Gegenstand von Konflikten gemacht werden. Mitarbeitende identifizieren Rassismus in Form von abwertenden Kommentaren in der Kolleg:innenschaft über neue migrantisierte Mitarbeitende. Peergroup-Dynamiken können dazu führen, dass sich rassifizierte Mitarbeiter:innen stärker beweisen müssen, um zum Team zu gehören und in Arbeitsfeldern tätig sein zu können, die ihren Qualifikationen entsprechen. Diskriminierte Personen schildern zudem, dass sie versuchen, dieser Form von Rassismus nicht offen entgegenzuwirken, indem sie die Vorkommnisse nicht offiziell beim Führungspersonal melden, um keine Gruppendynamik gegen sich auszulösen (s. Kapitel 3.4.2). Rassismus in der Polizei wird zumeist individualisiert (s. Kapitel 3.5.1), was dazu führt, dass Rassismus als irrelevant eingeschätzt wird, da vermeintlich keine:r der Kolleg:innen böse Absichten haben könne. So wurde beispielsweise ein eingeführtes Formular zur Prüfung eines potenziell rassistischen Hintergrunds bei Gewaltkriminalität von den Polizei-beamt:innen als sinnlos empfunden. Es wurde immer „Nein“ angekreuzt, außer beim Verwenden von verfassungsfeindlichen Symbolen rechter Organisationen. Ohne eine ergänzende gesamtbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus, ohne eine bindende Rassismusdefinition und ohne Einbindung der Mitarbeitenden, die diesen die Möglichkeit gibt, sich mit seiner Relevanz auseinanderzusetzen, blieb das Formular wirkungslos (s. Kapitel 3.5.1).

Handlungsempfehlung:
Organisationsentwicklung fördern

Das Agenda-Setting von Diversität und Antirassismus muss nicht nur in der außerbehördlichen, sondern auch in der internen Kommunikation stärker ausgebaut und verankert werden. Die verantwortlichen Stellen für verschiedene Themen-, Beratungs- und Beschwerdebereiche im Umgang mit Vielfalt, wie etwa Diversitätsbeauftragte, Chancengleichheits- und Frauenvertretung, Beauftragte für Menschen mit Behinderung, Beauftragte

für Antidiskriminierung etc., müssen mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet und intern stärker mit den Fachverwaltungen verknüpft werden. Wenn es diese Stellen noch nicht gibt, müssen sie geschaffen und deren Aufgaben geklärt werden. Im Rahmen der Organisationsentwicklung sollten für Mitarbeitende durch qualitätsorientierte Module zum Auf- und Ausbau von Netzwerken verwaltungsinterne Vernetzungsvoraussetzungen geschaffen werden, die langfristig zur Etablierung rassistischer- und diskriminierungskritischer und diversitätssensibler Handlungsstrukturen beitragen. Zudem muss die Verwaltungskommunikation dahin gehend professionalisiert werden, dass unter anderem auf differenzsensible Kommunikationstechniken wie Rhetorik und Körpersprache geachtet werden soll. Dies könnte über die Durchführung von regelmäßigen und verpflichtenden Antirassismusschulungen und Workshops für alle Mitarbeitenden einschließlich der Führungskräfte erreicht werden, um ein Bewusstsein für rassistische Vorurteile und Diskriminierungen zu schaffen (s. Kapitel 2.1.4). Zudem könnten Nachbesprechungen, zum Beispiel von konfliktiven Einsätzen im Außendienst im regelmäßigen Turnus mit strukturierter, differenzsensibler Moderation als Instrumente der Qualitätssicherung etabliert werden.

2.3.5 Beobachten, kontrollieren und überwachen: Racial Profiling

Die praktische Herstellung von sozialer Ordnung wird mittels Ein- und Ausschlüssen generiert. Diese soziale Ordnung basiert auf gesellschaftlichen Ordnungsbildern, die in Abgrenzung zu einer pluralen, heterogenen und diversen Gesellschaft stehen können. Unsere Forschung bestätigt die Reproduktion von Kriminalstatistiken, die dadurch entstehen, dass Polizist:innen aus Erfahrungen heraus entscheiden, was und wen sie kontrollieren. Durch weitergegebenes Erfahrungswissen und gesellschaftliche Vorurteile geprägt kontrollieren Polizist:innen nach eigener Aussage fokussiert rassifizierte Personen, woraus innerhalb dieser Gruppen auch mehr Straftaten und Ordnungswidrigkeiten aufgedeckt werden. So verstetigt sich der Eindruck, man habe es übermäßig mit kriminellen Ausländer:innen zu tun. Hinzu kommt, dass Polizei-beamt:innen sehr oft Menschen, die als schwächer und marginalisiert wahrgenommen werden, kontrollieren, da diese Personengruppen eine geringere Beschwerdemacht besitzen und sich gegen wahllose Kontrollen nicht adäquat zur Wehr setzen können, da ihnen zumeist die Kenntnisse über Beschwerdestrukturen fehlen (s. Kapitel 3.5.1). Bei polizeilichen Einsätzen an sogenannten kbO kontrolliert die Polizei vor allem marginalisierte und rassifizierte Personen und Gruppen, die aufgrund ihrer

phänotypischen Merkmale besonders unter Verdacht stehen. Anwohner:innen, Betroffene und polizeikritische Initiativen, aber auch zum Teil kritische Stimmen aus der Polizei kritisieren die polizeilichen Maßnahmen in diesen als von Kriminalität gezeichneten Orten als nicht zielführend und nicht lösungsorientiert. Eine massive Polizeipräsenz führte meist nicht zum Rückgang von Delikten und Problemen (s. Kapitel 3.4.1).

Handlungsempfehlung:

Institutionelle Rahmenbedingungen verändern

Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Rassismus und zur (Selbst-)Kontrolle des polizeilichen Handels müssen geschaffen werden, wie der verpflichtende Einsatz von Bodycams und das Ausstellen von Kontrollquittungen bei Polizeikontrollen sowie Schulungen für Polizist:innen, sich an das Recht zu halten. Betroffene Personen müssen hier über das Polizeirecht und ihre Rechte gegenüber Staat und Polizei aufgeklärt werden. Massive Polizeipräsenz an sogenannten kbO (Berlin) oder gefährlichen Orten muss überdacht und gegebenenfalls beendet werden. Angesichts der Debatten um die schwierige Haushaltslage sollten statt einer höheren Polizeipräsenz zivilgesellschaftliche, soziale und bedarfsorientierte Präventionsarbeit zum Einsatz kommen, die die multiplen sozialen Ursachen des Problems fokussieren (Ermöglichung von Arbeit, bezahlbarer Wohnraum, Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung etc.). In Situationen etwa im Zusammenhang mit Menschen in psychischen Krisenzuständen müssen anstelle der Polizei mobile multiprofessionelle Kriseninterventionsteams zum Einsatz kommen. Dies sollte durch spezielle Schulungen von Polizist:innen für entsprechende Situationen ergänzt werden. Im Falle des Görlitzer Parks in Berlin kommen zivile Parkläufer:innen zum Einsatz, die als Ansprech- und Schlichtungsteams bei Konfliktsituationen fungieren und sich dort bewährt haben. Diese Teams müssen regelmäßig diversitätssensibel, diskriminierungs- und rassistisch kritisch weiterqualifiziert und fortgebildet werden. Zudem wäre es wichtig, professionelles Streetworking, Sozialarbeit, Gesundheitsbetreuung und Rechtsberatung an diesen Orten auszubauen. Auch über die Etablierung eines mobilen mehrsprachigen Berufsberatungs- und Qualifizierungsangebots vor Ort, insbesondere für Menschen mit Flucht- und irregulärem Aufenthaltsstatus, sollte nachgedacht werden.

2.4 Zukünftige Forschungsbedarfe

Auf Basis unserer Forschung haben wir zukünftige Forschungsbedarfe identifiziert, auf denen die folgenden Handlungsempfehlungen beruhen.⁷²

Handlungsempfehlung:

Eine langfristig angelegte und ausreichend finanzierte Forschung zu Rassismus in deutschen Behörden fördern

Die Erforschung von Rassismus in staatlichen Institutionen steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Die InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ erforschte nun drei Jahre lang in 23 Teilprojekten das Phänomen Rassismus in deutschen Behörden. Durch bereits geschilderte Zugangsschwierigkeiten und die daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen, aber auch durch die Kürze des Projekts im Allgemeinen konnten wir jedoch nur einen Bruchteil von behördlichen Kontexten untersuchen. Hier bedarf es weiterer und vor allem kontinuierlicher Forschung, um mögliche Veränderungen feststellen zu können und die Behörden bei ihren Umstrukturierungen wissenschaftlich zu begleiten und zu evaluieren. Das heißt, es bedarf der Kooperation mit externen Forscher:innen, Bildungsinstitutionen und staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungs-(beratungs-)stellen. Diese können ohne Loyalitätskonflikte einen Blick auf bestehende Problemlagen werfen, die Rassismusrelevanz verschiedener Themen einschätzen, Definitionen erarbeiten und partizipative Angebote schaffen. Dafür ist zunächst auf den Ministerialebenen und dann in den lokalen Behörden die Bereitschaft erforderlich, Forschung zu diesem Thema stärker zu ermöglichen. Innerhalb der Ministerien wie in den nachgeordneten Behörden wäre es sinnvoll, wenn Diskriminierungsexpert:innen wie Gleichstellungs- und Migrationsbeauftragte Forschung bindend in Auftrag geben könnten und auch die nötigen finanziellen Ressourcen zugewiesen bekämen.

Um eine evidenzbasierte Politikgestaltung zu ermöglichen, sollten weitere Forschungsprojekte durchgeführt werden. Eine vertiefte Untersuchung (zum Beispiel wie Behördenmitarbeitende auf (negative) Berichterstattung reagieren und wie das von ihren politischen Einstellungen und dem regionalen politischen Klima abhängt) ist für die Entwicklung von Trainings unerlässlich. Dies inkludiert auch eine Wirkungsforschung zu Schulungen und Fördermaßnahmen. Gleiches gilt für die

⁷² Ergänzende Empfehlungen finden sich beim Forschungsverbund Diskriminierung und Rassismus (FoDiRa) sowie dem NaDiRa.

wissenschaftlich fundierte Sammlung von Berichten aus Organisationen rassistisch diskriminierter Personen sowie (post-)migrantischen Selbstorganisationen, um sich ein Bild von der Verbreitung rassistischer Diskriminierung zu machen. Qualitative und quantitative Langzeitstudien sind notwendig, um das vollständige Ausmaß von Rassismus und die Wirksamkeit von Antirassismusmaßnahmen im Zeitverlauf zu erfassen. Forschung zu Rassismus und anderen Diskriminierungsformen in staatlichen Institutionen muss permanent und dauerhaft angelegt sein, um hier mögliche Veränderungen zu evaluieren. Besonders die Perspektive rassistisch diskriminierter Personen muss im Forschungsprozess gestärkt werden. Die statistische Datenlage in Bezug auf strukturellen und institutionellen Rassismus ist teilweise noch unzureichend, obwohl diese für die rechtliche Bewertung und den Nachweis mittelbarer Diskriminierungen erforderlich sein kann. Diese mangelhafte Datenlage kann außerdem negative Auswirkungen auf klagende Personen haben. Bei der strategischen Ausrichtung von Präventionsprogrammen zum Beispiel in der Islamismusprävention gilt es, die Rolle von Wissensnetzwerken, Wirkungsevaluation (etwa durch Sicherstellung von Kapazitäten und Hilfestellungen für Träger:innen) sowie Forschung viel stärker zu verankern, um das Erfahrungswissen über Best und Worst Practices für eine stigmatisierungsfreie Präventionsarbeit zu bündeln sowie nicht-intendierten Effekten vorzubeugen. Archivarbeiten und Zeitzeug:innenberichte können helfen, das historische Ausmaß von Rassismus in der deutschen Geschichte seit der Kolonialzeit und dabei besonders in der Sozial- und Gesundheitspolitik zu konkretisieren und Überlebende und deren Angehörige für mögliche Entschädigungen zu identifizieren. Das wäre ein erster Schritt zur historischen Verantwortungsübernahme.

Handlungsempfehlung:

Zugang zu Sozialdaten für evidenzbasierte Forschung schaffen

Evidenzbasierte Politikreformen sind nur möglich, wenn Forschende Zugang zu relevanten Daten erhalten (s. [Anhang 1](#)). Zum Beispiel sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die angegliederte BA regelmäßig Stichproben von Jobcenter-Anträgen und -Sanktionen dahin gehend untersuchen, ob und wo das Entscheidungsverhalten einzelner Jobcenter auffällige Tendenzen aufweist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind zusätzliche systematische Datenerhebungen notwendig. Diese Daten sollten auch unabhängigen Forschenden auf Antrag zur Verfügung gestellt werden, was derzeit aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich ist. Zudem lassen sich subtile Formen möglicher Diskriminierung nur erschließen, wenn die freie

Forschung Zugang zu systematisch ausgewählten Akten erhält. Die gegenwärtige Entscheidungspraxis im BMAS ist restriktiv. Die Behörden sind deshalb aufgefordert, systematisch erhobene Samples von internen Entscheidungsdaten für eine umfassendere Analyse und einen regionalen Vergleich zur Verfügung zu stellen und Wissenschaftler:innen künftig zugänglich zu machen. Dies könnte als Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen dienen, indem spezifische regionale Unterschiede und Bedürfnisse identifiziert werden. Hier muss dringend ein Forschungsdatengesetz auf den Weg gebracht werden, das eine einheitliche Rechtslage zum Datenschutz schafft, damit unabhängige Forschung und eine Auswertung und Verschränkung von Daten (unter anderem administrative Daten, die von unterschiedlichen staatlichen Stellen und Institutionen erhoben werden bzw. werden sollten) ermöglicht werden.

Handlungsempfehlung:

Partizipative Arbeits- und Forschungsansätze unter Einbeziehung von rassistisch diskriminierten Personen in die Forschung und Veränderungsprozesse schaffen

Leitende Behördenverantwortliche sind meist *weiß* und haben oftmals keine Vorstellung davon, wie es ist, Rassismus zu erleben. Um die Fortführung bestimmter Machtstrukturen innerhalb von Behörden zu durchbrechen, ist es wichtig, Sichtweisen von rassistisch diskriminierten Menschen – hier im Besonderen Mitarbeitenden oder Personen, die sich mit einem Anliegen an die Behörde wenden – ernsthaft in Forschung und institutionelle Veränderungsprozesse einfließen zu lassen. Für marginalisierte Beforschte, die ihr Erfahrungswissen für die Forschung und damit auch für die Politik zur Verfügung stellen, müssen Aufwandsentschädigungen gezahlt bzw. Anreize zur Teilnahme gewährleistet werden. Gleiches gilt für Expert:innenwissen aus Selbstorganisationen, das finanziell honoriert werden sollte. Bereits in vorherigen Berichten wurde gefordert, (post-)migrantische und zivilgesellschaftliche Selbstorganisationen in die Bekämpfung von Rassismus einzubeziehen, langfristig zu unterstützen und deren Monitoring auszubauen (MIA, 2022, S. 49; Aikins et al., 2021, S. 267; Unabhängige Kommission Antiziganismus, 2021, S. 492; Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus, 2017, S. 267). Ebenso wurde immer wieder ein Demokratiefördergesetz gefordert, das eine Grundlage für die Förderung von langfristigen zivilgesellschaftlichen Projekten und Engagements bietet (Unabhängige Kommission Antiziganismus, 2021, S. 509; Kompetenznetzwerk Rechtsextremismus, 2021, S. 4; Aikins et al., 2021, S. 270). Allerdings wird dieses Gesetz seit Jahren kontrovers diskutiert. Hier muss von politischer Seite eine klare Position gefunden werden,

um zivilgesellschaftliches und demokratisches Engagement zu stärken. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen der Antirassismuserbeit sollten in die Umsetzung von Verwaltungstransformationen und -reformen eingebunden und gemäß einer Demokratisierung von Verwaltung aktiv mit den nötigen Kenntnissen und Informationen versorgt werden, um diese Prozesse mit begleiten zu können (Gomis, 2024, S. 113). Eine Zusammenarbeit mit Interessenvertreter:innen entsprechender Selbstorganisationen kann helfen, mehr *Awareness* innerhalb der Behörden zu schaffen. Angehörige von rassifizierten Personengruppen oder (post-)migrantischen Selbstorganisationen sollten insbesondere zu runden Tischen und Krisenstäben eingeladen werden, um vermittelnd an einer Sensibilisierung zu Rassismus in Politik und Verwaltungen mitwirken zu können. Dafür muss eine angemessene finanzielle Vergütung gestellt und besonders der nachhaltige soziale Investitionsrücklauf in der Finanzplanung mitgedacht werden.

Handlungsempfehlung:

Angebote wie Supervision, Mediation und Empowerment für Forschende und Beforschte schaffen

Die Anonymität sowie der Schutz von Forschenden wie auch Beforschten vor Diskriminierung, Rassismus und Gewalt müssen für weitere Vorhaben gewährleistet sein. Hierfür müssen explizit präventive und begleitende Angebote wie Supervision, Mediation und Empowerment ermöglicht und entsprechende finanzielle Möglichkeiten geschaffen werden. Auch muss es für Beforschte Beschwerdemöglichkeiten geben, wenn diese durch Forschende Diskriminierung erfahren.



3 Einzeldarstellungen der Teilprojekte

In diesem Kapitel befinden sich die Einzeldarstellungen der 23 Teilprojekte der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“, in denen die Ergebnisse der jeweiligen Projekte sowie die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen vorgestellt werden. Dieses Kapitel ist nach den sechs Teilbereichen der Verbundstudie unterteilt: (1) Wissens- und Diskursproduktion und tatsächliches Verhalten (s. Kapitel 3.1), (2) eine quantitative Beschäftigtenbefragung in Bundesbehörden (s. Kapitel

3.2), (3) Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden auf Landes- und Kommunalebene (s. Kapitel 3.3), (4) Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden auf Landes- und Kommunalebene (s. Kapitel 3.4), (5) Auseinandersetzung mit Rassismus und Präventionsmaßnahmen (s. Kapitel 3.5) sowie (6) rechtliche Einordnung von Rassismus in Behörden und Reaktionsmöglichkeiten (s. Kapitel 3.6).

3.1 Wissens- und Diskursproduktion und tatsächliches Verhalten

In diesem ersten Schwerpunktbereich der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ beschäftigen wir uns mit der historischen, (literatur)soziologischen, medienkritischen und politikwissenschaftlichen Wissens- und Diskursproduktion um Rassismus inner- und außerhalb von Behörden und Institutionen sowie mit tatsächlichem Verhalten und seinen Auswirkungen. Die folgenden vier Teilprojekte stellen ihre Ergebnisse in diesem Bereich vor: (1) [Transnationale Zirkulationen von Rassismuskonzeptionen](#) (s. Kapitel 3.1.1), (2) [Rassistische](#)

[Wissensbestände im institutionellen Diskurs und Handeln des Ausländeramtes/Landesamtes für Einwanderung Berlin zwischen 1980 und 2023](#) (s. Kapitel 3.1.2), (3) [Gemeinschaften unter Verdacht – Haben proaktive Sicherheitspolitik und Extremismusprävention nicht-intendierte rassistische Nebeneffekte?](#) (s. Kapitel 3.1.3) sowie (4) [Rassistisches Verhalten in Institutionen und Wahrnehmungen der Auswirkungen rassistischen Verhaltens](#) (s. Kapitel 3.1.4).

3.1.1 Transnationale Zirkulationen von Rassismuskonzeptionen

Prof. Dr. Matthias Middell, Dr. Alain Belmond Sonyem, Leipzig

Projektvorstellung

Das Teilprojekt ging der Frage nach, inwiefern Rassismuskritik in Deutschland Bezug zu rassistischen Vorgängen, Erfahrungen und kulturellen Mustern in anderen Ländern nimmt und inwiefern Vorstellungen von und die Diskurse über (institutionellen) Rassismus hierzu auch davon geprägt werden. Diese Frage ist im Kontext des Gesamtvorhabens relevant, weil der Erfolg von Antidiskriminierungsstrategien nicht nur davon abhängt, inwieweit einer real beobachtbaren Diskriminierung entgegengewirkt wird, sondern auch davon, ob überhaupt ein grundlegendes Verständnis über die Existenz von Rassismus als gesamtgesellschaftliches Problem besteht.

Methodik

Das Teilprojekt richtete sich an der Methodik der Kulturtransferforschung aus. Dabei ging es vor allem darum, die Motive konkreter gesellschaftlicher Akteur:innen für die Auswahl bestimmter kultureller Phänomene aus ihrem Entstehungskontext zu rekonstruieren und nachzuvollziehen, wie das Sprechen darüber resemantisiert sowie in die Aneignungskultur eingebaut wird (Middell, 2016). Die Resemantisierung von Rassismus- und Antirassismuskonzeptionen bedeutet die semantische Aktualisierung (Meineke, 2023) von diesen Diskursen im deutschen Kontext. Die Vorgehensweise ist diskursanalytisch, medienkritisch und qualitativ (Expert:inneninterviews; Meuser & Nagel, 2010).

Zur Beantwortung der Frage, ob, wie und inwiefern die deutschen Rassismus- bzw. Antirassismuskurse von Erfahrungen und Diskursen aus anderen Ländern beeinflusst werden, und ob man von einem spezifisch deutschen Rassismus- bzw. Antirassismuskurs sprechen kann, untersuchten wir sechs Sachbücher (Funke, 2021; Roig, 2021; Bozay et al., 2021; Ogette, 2022a; Ogette, 2022b; Hasters, 2023).⁷³ Außerdem werteten wir 35 Instagram-Profile von BLM-Organisationen in Deutschland⁷⁴ und fünf von deutschen antirassistischen Akteur:innen⁷⁵ aus und interviewten sieben ausgewählte deutsche Aktivist:innen⁷⁶ mit dem Ziel, deutsche Institutionen über die Vielfalt von Rassismus- und Antirassismusvorstellungen zu sensibilisieren.

Zentrale Ergebnisse

Rassismuskurse aus anderen Ländern – besonders der BLM-Bewegung in den USA – werden in Deutschland rezipiert und heftig diskutiert. Das lässt sich anhand der BLM-Bewegung aus den USA durch die Vielzahl von BLM-Instagram-Profilen und Sachbüchern mit BLM-Bezug eindrucksvoll belegen. Der Journalist Ben Bode vom Funk-Reportage-Format „Reporter“ stellte bezüglich der BLM-Demonstrationen die Frage: „Warum gehen die Menschen hier in Deutschland auf die Straße, obwohl das ja hier nicht so krass ist wie in den USA?“ (Bode, 2020). Hinzu kommen weitere Fragen: Warum und wozu arbeiten antirassistische Akteur:innen zu und schreiben über BLM? Warum und wozu entstanden deutsche BLM-Instagram-Profile? Antworten liefern die Auswertungen der Profile und der ausgewählten Quellen.

Analyse der Sachbücher: Rassismus in Deutschland wird mit Begriffen aus BLM-Diskursen adressiert.

Manche Rassismus- und Antirassismuskurse in Deutschland werden stark von Diskursen aus anderen Ländern beeinflusst und bereichert. Namhafte

antirassistische Akteur:innen nehmen oftmals Bezug auf die US-amerikanische BLM-Bewegung. Um Rassismus in Deutschland zu adressieren, übernehmen sie Begriffe aus dem BLM-Diskurs in den USA, und zwar sowohl im Text als auch im Paratext. Zudem ist die Bevorzugung englischsprachiger Begriffe auffällig. Im „Rassismuskritischen Alphabet“ von Tupoka Ogette (2022a) beispielsweise sind die definierten Begriffe in Bezug auf Rassismus in Deutschland in der Mehrzahl auf Englisch. Dazu gehören unter anderem: *Ally*, *Blackfacing* bzw. *Blackfishing*, *Colorism* bzw. *Featurism*, *Derailing*, *Emotional Tax*, *Gaslighting*, *Othering*, *Tokenism*. Folgende Begriffe beispielsweise werden mit direktem Deutschland-Bezug definiert:

Blackfacing bzw. *Blackfishing*: Diese aus den USA stammende Tradition gebe es weiterhin in Deutschland an Nikolaus oder Halloween. Es heißt: „Bis heute lassen sich für die im 18. bis 19. Jahrhundert übliche Praxis weltweit Beispiele für rassistische Darstellung Schwarzer Menschen finden. So z.B. die Darstellung des Gehilfen des heiligen Nikolaus in Deutschland (Knecht Ruprecht) [...] Um Halloween und Nikolaus herum erfährt Blackfacing durch das Angebot und Tragen rassistischer Kostümierung immer wieder Aufwind“ (Ogette, 2022a, S. 18). Ogette plädiert dafür, diese rassistischen Traditionen viel stärker als bisher zu hinterfragen (Ogette, 2022a, S. 18–19).

Derailing: Auf „Black Lives Matter“ wird meistens mit „All Lives Matter“ reagiert oder es wird versucht, von der eigenen Verantwortung abzulenken. Ogette (2022a) beschreibt es so: „Derailing‘ machen Menschen manchmal unbewusst, aber oft auch bewusst, wenn sie sich in Gesprächen über Rassismus oder andere Diskriminierungsformen unwohl fühlen. Also zum Beispiel dann, wenn BIPOC [Black, Indigenous and People of Color] Rassismus thematisieren. Ziel von Derailing ist es darüber hinaus, von der eigenen Verantwortungsübernahme abzulenken, sich Kritik nicht ehrlich zu stellen oder Privilegien eingestehen zu müssen“ (Ogette 2022a, S. 26).

⁷³ Diese wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt: Erscheinen nach 2020 bzw. nach BLM-Demonstrationen, Übernahme von BLM-Begrifflichkeiten in den Titel (Funke, 2021, Roig, 2021, Bozay et al., 2021), direkter Bezug zu BLM und zu George Floyd im Text oder im Paratext (beispielsweise Funke, 2021, S. 9–10; Roig, 2021, S. 151–156; Bozal et al., 2021, Klappentext; Ogette, 2022b, S. 18–26; Hasters, 2023, S. IX–XVI), genaue und mit Beispielen illustrierte Definitionen von rassismuskritischen Begriffen (Ogette 2022a), Vergleich von BLM-Diskursen mit der Situation in Deutschland und Empfehlungen zum Kampf gegen Rassismus in Deutschland.

⁷⁴ Es geht um Instagram-Profile von BLM (vier Standorte in Deutschland), Migrantifa (sieben Standorte), Black Community Foundation (20 Standorte), Schwarze Aktivist:innen, Sonnenblumen Community, Seebrücke und Migrant Voices.

⁷⁵ Dominik Lucha (Ausstellungsprojekt „Was ihr nicht seht“), Jasmina Kuhnke, Aminata Belli, Tupoka Ogette und Natasha Kelly.

⁷⁶ Von zwanzig eingeladenen Expert:innen aus der Antirassismusbewegung in Deutschland meldeten sich sieben positiv zurück und konnten zu ihren Aneignungsweisen von BLM-Diskursen und zu ihren Empfehlungen interviewt werden: drei Repräsentantinnen aus antirassistischen Organisationen (Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland [ISD], Iriba-Brunnen e.V. und die Regionalen Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie e.V. [RAA]), eine Buchautorin, eine TikTokerin und zwei Vermittlerinnen für antirassistische Arbeit. Die sieben Personen waren repräsentativ für unsere Interviewziele, denn sie vertraten verschiedene Bereiche des antirassistischen Engagements: Zivilgesellschaft, Buchautor:innenschaft, Social-Media-Aktivismus, Mitarbeit bei oder Zusammenarbeit mit Behörden.

Otherring: Das *othering* (jemanden zum Anderen machen) begreift Ogette als „Ausgrenzungs- und Zuschreibungsdynamiken, in welchen Fähigkeiten, Eigenschaften u. v. m. von Individuen oder Gruppen als ‚besonders‘ gekennzeichnet werden.“ Das *othering* Schwarzer Menschen als vermeintlich gefährliche oder kriminelle Gruppe führe oft zu rassistischer Polizeigewalt (Ogette, 2022a, S. 70). Im Kontext von Rassismus würden die „Anderen“ beispielsweise häufig als „exotisch“, „wild“ oder „aggressiv“ beschrieben (Ogette, 2022a, S. 71).

Analyse der Sachbücher: „Ich kann nicht atmen“ – Rassifizierte Personen in Deutschland können auch nicht „atmen“.

In ihrem Buch „Und jetzt Du“ greift Tupoka Ogette (2022b) das Atmen-Motiv des BLM auf und verbindet es mit anti-Schwarzem Rassismus in Deutschland. Ihr Aufschrei dagegen lautet:

Lasst uns atmen. Let us breathe. Ich bekomme immer noch keine Luft [...] Ich will atmen. Let me breathe, denke ich [...] Was für ein Albtraum, denkst du? Unser Leben, sage ich. #blacklivesmatter #george floyd #saytheirnames. (Ogette, 2022b, S. 19–20)

Ihr zufolge haben BIPOC in Deutschland mit Rassismus zu kämpfen. Die „Gräber von A. Adriano, O. Jalloh, W. Mbobda⁷⁷ oder die mehr als 183 Todesopfer rechter Gewalt seit 1990“ sieht sie als klare Belege dafür (Ogette, 2022b, S. 22). Hinzu kommen die Morde des rechtsextremen NSU⁷⁸, rechtsterroristische Anschläge wie in Hanau⁷⁹, Halle (Saale)⁸⁰ und Chemnitz⁸¹ sowie „über 22000 Delikte mit rechtsextremem Hintergrund allein im Jahr 2019“ (Ogette, 2022b, S. 25). Rassismus wirke in jedem Bereich: „über institutionelle Ausschlüsse, über die Verteilung von Ressourcen, über verwehrten Zugang, über Auslassung, über Unterrepräsentanz.“ (Ogette, 2022b, S. 25–26). Es gehe um Alltagsrassismus, Diskriminierung im Job, Wohnung, schlechte Noten, Mikro- oder

Makroaggressionen: „sie [BIPOC] werden übersehen, nicht mitgedacht, ausgegrenzt. Sowohl individuell als auch strukturell. Wir sind weit entfernt von einer rassismusfreien Gesellschaft“, betont Ogette (2022b, S. 26). Das Buch „Damit wir atmen können“ von Kemal Bozay et al. (2021) ist in diesem Sinne auch ein Plädoyer für mehr Engagement gegen Rassismus in Deutschland. Kocatürk-Schuster und Arslan (2021, S. 18) schreiben zum Atmen-Motiv:

Wir sind und bleiben hier, wir haben Stimmen! Und solange wir atmen, werden wir die von uns erwartete Opferrolle in aktive Stärke und Solidarität umwandeln und nicht müde werden, laut unsere Rechte einzufordern, damit wir kein einziges weiteres Opfer aus unserer Mitte mehr beklagen müssen. Wir wollen in einem Land leben, in dem unsere Existenz nicht in Frage gestellt wird.

Analyse der Sachbücher: Der US-amerikanische Rassismuskurs zu anti-Schwarzem Rassismus wird in Deutschland durch andere Rassismus- und Diskriminierungsformen erweitert.

Im Buch „Why we matter“ von Emilia Roig ist das „We“ inklusiver als bei der US-amerikanischen BLM-Bewegung und umfasst alle Opfer verschiedener Unterdrückungsformen: „Sexismus, Rassismus, Homofeindlichkeit, Transfeindlichkeit, Behindertenfeindlichkeit“ etc. (Roig, 2021, S. 340–341). Ebenfalls wird der US-amerikanische Rassismuskurs des BLM rezipiert und neben anti-Schwarzem Rassismus auch durch andere Rassismusformen erweitert. Roig führt beispielsweise an:

Die Ängste vor Überfremdung, vor Vergewaltigungen oder vor der Islamisierung Deutschlands füttern rassistische Stereotype gegen Muslime, Schwarze und andere Minderheiten und werden als Rechtfertigung für Ausgrenzung, Hassrede und rassistische Gewalt benutzt. (Roig, 2021, S. 156)

⁷⁷ Im Jahr 2000 wurde der aus Mosambik stammende und als Fleischer arbeitende Alberto Adriano im Stadtpark seines Wohnortes Dessau von drei jungen Erwachsenen aus der ostdeutschen Nazisubkultur ermordet. Oury Jalloh war ein Asylsuchender aus Sierra Leone mit Duldung in Deutschland, der am 7. Januar 2005 unter bis heute ungeklärten Umständen bei einem Brand in einer Polizeigewahrsamszelle in Dessau ums Leben kam (Hunold & Wegner, 2020). Der 34-jährige aus Kamerun stammende Tonou Mbobda war ein Student, der am 21. April 2019 als Psychiatriepatient im Universitätsklinikum Eppendorf von drei Sicherheitsleuten angegriffen und zu Tode fixiert wurde (Gritti, 2019).

⁷⁸ Die rechtsextreme Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) hat von 2000 bis 2007 neun Menschen aus rassistischen Motiven und eine Polizistin ermordet.

⁷⁹ Am 19. Februar 2020 hat der 43-jährige Tobias R. neun Frauen und Männer aus rassistischen Motiven getötet. Die Tat vollzog er an mehreren Tatorten.

⁸⁰ Am 9. Oktober 2019 erschoss ein Rechtsextremer zwei Menschen in Halle (Saale) auf offener Straße, nachdem er zuvor vergeblich versucht hatte, in die Synagoge einzudringen. Die Tat ereignete sich am höchsten jüdischen Feiertag Jom Kippur.

⁸¹ Am 14. September 2018 attackierte eine rechtsterroristische Gruppe namens „Revolution Chemnitz“ Menschen mit Migrationshintergrund und wurde wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und teilweise Landfriedensbruchs zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt.

Im Buch „Damit wir atmen können“ von Kemal Bozay et al. (2021) wird das Atmen-Motiv zum Anlass genommen, um Rassismusformen in Deutschland sichtbar zu machen: anti-Schwarzer Rassismus (Oppong, 2021, S. 29–34), antimuslimischer Rassismus (Cheema, 2021, S. 35–50), Antiziganismus und Rassismus gegen Rom:nja und Sinti:zze (Varol, 2021, S. 93–101), etc.

Analyse der Sachbücher: Der BLM-Diskurs wird in Deutschland mit Erinnerungsnarrativen und dem „Historikerstreit 2.0“⁸² verwoben.

Im Buch „Black Lives Matter in Deutschland“ von Hajo Funke (2021) geht es nicht nur um Rassismus, sondern auch um Antisemitismus und Kolonialismus. Funke diskutiert die Frage, „inwiefern durch Black Lives Matter in Deutschland die Chance einer gemeinsamen Erinnerung an (post)koloniale und NS-Verbrechen gestärkt werden kann.“ (Funke, 2021, S. 14). BLM bringe weiter „das kumulative Trauma einer mehrhundertjährigen rassistischen Demütigung, Verfolgung und Ermordung“ zum Ausdruck (Funke, 2021, S. 182). Weiter veranschauliche BLM in Deutschland die mangelhafte Auseinandersetzung mit Rassismus in Institutionen, genauso wie der „Sicherung des Raubguts“ in Museen und der „Abwehr der Erinnerung“. Funke plädiert für die Zurückerstattung des Raubguts und für „Reparationen für das Unrecht an den Herero und Nama in Deutsch Südwestafrika“ (Funke, 2021, S. 179).

Analyse der Sachbücher: Deutsche Rassismuskurse werden als „happyländisch“, „wohltemperiert“ und „defizitorientiert“ angesehen.

Zur Beschreibung des Rassismus in Deutschland wurden bestimmte Begriffe wie „Happyland“ entworfen: „Happyland ist eine Welt, in der Rassismus das Vergehen der Anderen ist“ (Ogette, 2022a, S. 42), „Im Selbstverständnis der Happyländer und -länderinnen hat Rassismus keinen Platz.“ (Ogette, 2021, S. 21). Betont wird, dass die deutsche *weiße* Mehrheitsgesellschaft Rassismus als solchen nicht wahrnehmen bzw. erkennen will. Ogette empfiehlt, „sich bewusst zu werden, dass wir alle rassistisch sozialisiert sind und täglich weiterhin werden“ (Ogette, 2022a, S. 43). Roig erklärt im selben Zusammenhang in „Why we matter“ (2021), dass die Proteste gegen die extrem rassistische Polizeigewalt, die nach dem

Mord an George Floyd überall in den USA und weltweit entstanden, in den deutschen Leitmedien immer wieder als „Randale“, „Plünderungen“, „Vandalismus“, „Krawalle“ und „Unruhe“ bezeichnet wurden (Roig, 2021, S. 154–155). Dabei sollte vielmehr statt über Protest, Widerstand, Marsch oder Bewegung zu sprechen sein:

Die Medien schützen dadurch den Status quo und individualisieren ein Problem, das systemisch und institutionell ist: Polizeigewalt ist in der Institution der Polizei historisch und strukturell verankert und sollte nicht durch nette Polizisten heruntergespielt werden. (Roig, 2021, S. 153)

Durch die Überbetonung des „Nette-Polizisten-Narrativs“ würden in Deutschland die Institution der Polizei und die *weiße* Vorherrschaft geschützt. Auch das geschehe meist unbewusst (Roig, 2021, S. 154). Orhan Mangitay (2021) spricht in seinem Beitrag „Rassismus als Gift?“ von einem defizitorientierten Rassismuskurs, der auf einem „Belastungs-Topos“, einem „Gefahren-Topos“ und einem „Überfremdungstopos“ in Bezug auf Migrant:innen beruhe (Mangitay, 2021, S. 24). Dadurch werde der vermeintliche gesellschaftliche Gegensatz zwischen dem „Ihr“ und dem „Wir“ weiter gestärkt und die „Fremden“ als eine Bedrohung für die deutsche Gesellschaft klassifiziert (Mangitay, 2021, S. 24). Emre Arslan (2021) zufolge könne man in Deutschland von einem „wohltemperierten Rassismus“ sprechen, wonach migrantisierte Personen zwar integriert würden, aber nur untergeordnete Rollen in der Gesellschaft spielen dürfen: „Ausländer integrieren: Positiv, Ausländer als Müllabfuhr: Positiv, Ausländer als Schuldirektor: System Failure!“ (Arslan, 2021, S. 56). Hier wird impliziert, dass Rassismus für Personen mit Migrationshintergrund sozialen Aufstieg verhindert und dass ihr Wirken auf die Ausübung bestimmter Berufe reduziert wird.

Analyse der Sachbücher: BLM deutet auf eine „Identitätskrise“ von Afrodeutschen hin.

In ihrem Buch „Identitätskrise“ (2023) fragt Alice Hasters rückblickend auf die BLM-Demonstrationen in Deutschland 2020, was BLM für Deutschland bedeutet. Sie verweist auf die Diskussionen rund um das Thema, die neben Rassismus und Dominanzgesellschaft viel anderes thematisierten: „Gender, Körper, Generationen, Religion, Einkommen, Ost- und Westdeutschland“ (Hasters, 2023,

⁸² Der „Historikerstreit 2.0“ wurde 2020 von der „Causa Mbembe“ ausgelöst. Der kamerunische Intellektuelle Achille Mbembe wurde dazu eingeladen, die Eröffnungsrede zur Ruhrtriennale am 14. August 2020 zum Thema „planetarische Solidarität“ zu halten. Plötzlich wurde ihm mit Verweis auf einige seiner Schriften Antisemitismus, Holocaust-Relativierung, Unterstützung der Pro-Palästina-BDS-Bewegung, „Dämonisierung“ Israels vorgeworfen und seine Ausladung ausdrücklich gefordert. So entstand eine heftige Kontroverse, die als „Causa Mbembe“ sowohl in den Medien als auch im wissenschaftlichen Milieu stattfand (Böckmann et al., 2022).

S. XI). Durch diese Vielfalt von durch rassifizierte Menschen behandelten Themen konnte sie „Identitätskrisen“ überall sehen: „Wer repräsentierte denn jetzt was? Wer war überhaupt wer?“ (Hasters, 2023, S. XI). Daneben verweistasters auf die sogenannte „Identitätspolitik“, die ein Problem für Afrodeutsche darstellt:

Die Geschichte fing anscheinend jetzt im Sommer 2020 an [...] Wer nicht die richtige Identität hat, gilt auf einmal nicht mehr als qualifiziert für bestimmte Jobs. (Hasters, 2023, S. XI)

Analyse der Instagram-Profile: Antirassistische Bewegungen bzw. Akteur:innen greifen den *Say-their-Names*-Diskurs auf und informieren über Polizeigewalt in Deutschland.

Gemeinsam ist den deutschen antirassistischen Bewegungen, dass sie Gedenkposts zu den in Deutschland ermordeten rassifizierten Menschen veröffentlicht haben: Alberto Adriano und Oury Jalloh in Dessau, die Opfer des Anschlags von Hanau, William Tonou-Mbobda etc. Außerdem machen sie in ihren Veröffentlichungen offensiv auf Polizeieinsätze aufmerksam und rufen ihre Follower:innen zu Demonstrationen auf. Dazu werden Bilder oder Videos von Übergriffen oder verletzten Menschen hochgeladen. Dabei fällt auf, dass George Floyd häufig in dem jeweiligen Beitrag mitgenannt wird. „Von George Floyd bis zu Oury Jalloh [...] von Minneapolis bis nach Dessau“ (Black Lives Matter Berlin, 2021). Einige Profile vertreten die Annahme, dass in dem jeweiligen europäischen Land Polizeigewalt genauso wie in den USA ein Problem darstellt. Bei Migrantifa NRW heißt es in einem Post vom 30. August 2020:

„Oury Jalloh, William Tonou-Mbobda und so viele weitere unserer Geschwister wurden durch strukturellen Rassismus getötet! Dieser ist tief verankert in den Behörden der deutschen Justiz, des deutschen Staates, welcher eine ‚Entnazifizierung‘ nach 1945 komplett verpasste. (Migrantifa NRW, 2020)

Anlässlich des *Black History Month* 2024 gedenkt Jasmina Kuhnke speziell Mouhamed Dramé⁸³, der 2024 in Dortmund von einem Polizisten erschossen wurde: „Black History Month – Let’s talk about Mouhamed Dramé’s history and why his history is also my part

of my history“ (Kuhnke, 2024). In ihrem Statement zu Dramé zeigt sich Kuhnke betroffen von Polizeigewalt in Deutschland in ihrer extremsten Form. Da der Post mit *Black History Month* überschrieben ist, kann man davon ausgehen, dass Kuhnke den Tod von Dramé als Teil der Geschichte Schwarzer Menschen betrachtet, die immer wieder durch Polizeigewalt bedroht sind.

Analyse der Instagram-Profile: Antirassistische Bewegungen bzw. Akteur:innen kritisieren das Nicht-Sichtbarmachen der Polizeigewalt in Deutschland.

Verschiedene in Deutschland organisierte Migrantifa-Gruppen (beispielsweise Migrantifa Berlin, 2020) üben Kritik daran, dass die Medien zwar Polizeigewalt in den USA problematisieren, Vorfälle aus Deutschland dagegen relativieren und/oder gar nicht sichtbar machen. Dazu kritisierte ein Post der Sonnenblumen Community (2020) vom 19. November 2020 den Satiriker Dieter Nuhr⁸⁴, der die Existenz von strukturellem Rassismus in Frage gestellt und so eine Welle der Empörung innerhalb der Schwarzen Community in Deutschland ausgelöst hat. Nuhr habe versucht, die Arbeit der Aktivistin Alice Hasters zu diskreditieren (Sonnenblumen Community, 2020). In diesem Kontext machte Black Lives Matter Berlin (2020) darauf aufmerksam, dass pro Jahr 20.000 rechtswidrige Übergriffe von Polizeibeamt:innen festzustellen seien, wovon rund 2.000 Fälle angezeigt würden – wobei nur 40 Fälle vor Gericht landen und in weniger als 20 Fällen zu einer Verurteilung führen würden. Unter dem Hashtag #blackrefugeelivesmatter wurden in den Posts auch aggressive Polizeieinsätze gegen geflüchtete Menschen sowie Abschiebungen kritisiert, die als normal angesehen würden (Black Lives Matter Berlin, 2021).

Auf dem Instagram-Kanal von Tupoka Ogette (2023) wird Rassismus zu einem wesentlichen Teil als Weigerung weißer Personen gesehen, Rassismus überhaupt als Problem anzuerkennen und der Leugnung, an dessen Entstehung selbst beteiligt zu sein. Sie fordert, nicht rassistisch diskriminierte Personen auf, rassistischen Narrativen zu widersprechen. Dabei bezieht sie sich auf inspirierende Beispiele oder Personen aus den USA wie die US-amerikanischen Autorinnen Maya Angelou⁸⁵ und Toni Morrison⁸⁶. Sie nutzt Begriffe, die durch US-amerikanische Aktivist:innen geprägt wurden, unter anderem

⁸³ Am 8. August 2022 wurde bei einem Polizeieinsatz in Dortmund der sechzehnjährige Geflüchtete Mohammed Dramé von fünf Kugeln aus einer Maschinenpistole erschossen.

⁸⁴ Dieter Herbert Nuhr (geboren am 29. Oktober 1960 in Wesel) ist ein deutscher Kabarettist, Komiker, Autor, Fotograf und Fernsehmoderator.

⁸⁵ Maya Angelou (1928–2014) war eine US-amerikanische Schriftstellerin, Professorin und Bürgerrechtlerin, die die afroamerikanische Bürgerrechtsbewegung besonders prägte.

⁸⁶ Toni Morrison (1931–2019) oder Chloe Ardelia Wofford war eine US-amerikanische Schriftstellerin. Sie zählt zu den bedeutendsten Vertreterinnen der afroamerikanischen Literatur und erhielt 1993 als erste Schwarze Autorin den Literaturnobelpreis.

white fragility (Ogette, 2023). Durch die Verwendung dieser Begriffe wird ein starker Bezug auf US-amerikanische Personen und Diskurse sichtbar.

Analyse der Instagram-Profile: Antirassistische Bewegungen bzw. Akteur:innen kritisieren die fehlende Repräsentation afrodeutscher Geschichte.

Ein wiederkehrendes Thema der Instagram-Kanäle ist die Erzählung der Geschichte und der emanzipatorischen Kämpfe der Afrodiaspora. Zudem werden auch Schwarze historische Persönlichkeiten, Forschende, Aktivist:innen, Musiker:innen, Sportler:innen und Unternehmer:innen vorgestellt, die in der westlichen Geschichtserzählung wenig oder keine Erwähnung finden. Die Sonnenblumen Community (2020) empfiehlt, afrodeutsche Werke und Geschichten sichtbarer zu machen. Auch Natasha Kelly (2024) greift den Diskurs auf:

Meine ganze Jugend kämpfte ich mit Fragen der Zugehörigkeit. Die nett gemeinte Floskel ‚woher kommst du?‘ implizierte immer, dass ich nicht ‚von hier‘ sein kann. Dabei ist Schwarze deutsche Geschichte älter als Deutschland in seinen jetzigen Grenzen existiert. Sie wurde mir aber verwehrt; ich lernte nichts darüber in der Schule; bis heute herrscht gähnende Leere in deutschen Schulbüchern (Kelly, 2024).

Analyse der Instagram-Profile: BIPOC wollen nicht mehr geothert werden.

In einem Post vom 8. Juli 2020 nennt die Sonnenblumen Community (2020) einige Sätze, die man als PoC in Deutschland nicht mehr hören möchte. Dazu gehören: „Du sprichst ja sehr gut deutsch“, „Woher kommst du?“, „Kannst du deutsch?“, „Du hörst dich sehr deutsch an.“, „Sprichst du afrikanisch?“, „Du siehst sehr exotisch aus.“ Tupoka Ogette (2021) zufolge spiele diese Konstruktion des Anderen eine große Rolle bei der Reproduktion von rassistischen Bildern und Diskursen:

„Othering geschieht immer dann, wenn es eine vermeintliche Norm, einen vermeintlichen Standard gibt und die Person of Color oder die Schwarze Person als Abweichung dargestellt wird. Das geschieht oft im Kleinen und kommt unmerklich daher. So werden Schwarze Menschen und People of Color trotz eines akzentfreien Deutsch, und obwohl es seit vielen Jahren nicht-weiße Menschen in Deutschland gibt, überproportional nach ihrer Herkunft gefragt [...] Das liegt vor allem daran, dass es in Deutschland

eine Norm gibt, die besagt, wie Deutschsein auszu-sehen hat. (Ogette, 2021, S. 59–69)

Befunde aus den Interviews: Alle interviewten Personen erlebten Rassismus in Institutionen, im Arbeitsleben und im Alltag.

Die interviewten Personen nannten verschiedene rassistische Diskriminierungen, darunter Mikroaggressionen und Provokationen, *othering* als eine Form der Ausgrenzung von Kolleg:innen bei der Arbeit, Verdächtigungen und ständige Kontrollen durch die Polizei sowie mangelndes Verständnis seitens *weißer* Arbeitskolleg:innen. Die Tiktokerin sprach beispielsweise davon, wie sie bei Gesprächsterminen schnell unterbrochen wurde, als sie noch nicht richtig Deutsch sprechen konnte. Obwohl sie heute gut sprechen kann und einen guten Job hat, habe sie das Gefühl, dass viele das einfach nicht akzeptieren wollen, „dass eine Schwarze Person da sitzt“. Nachbar:innen unterstellen ihr ständig, Unrat zu hinterlassen. Auf die Frage nach ihren persönlichen Erfahrungen sprach die Buchautorin lieber von kollektiven Erfahrungen:

Bei Behörden und so, bei allen werden wir so als Bittsteller betrachtet. ‚Was wollen die denn?‘ und, wie gesagt, in Läden, wie das so ist, im Alltag, ausgegrenzt und eingezäunt. Man hat das Gefühl, wir gehören nicht wirklich dazu. Und gleichzeitig wollen die uns kontrollieren, die wollen unsere Körper kontrollieren. Die wollen unsere Visionen kontrollieren. ‚Wo kommen wir her? was suchen wir hier eigentlich? was wollen wir?‘

Eine der Vermittlerinnen für antirassistische Arbeit ging eher auf rassistische Diskriminierungen ihrer Klient:innen ein und unterschied dabei in eigenen Worten zwischen einem „Rassismus von oben“ und einem „Rassismus von unten“. Zur zweiten Form nannte sie eine Person, die sich bei ihr darüber beschwerte, rassistisch provoziert worden zu sein. Man habe ihr die Frage gestellt: „Wann gehst du in dein Herkunftsland zurück? Wie lange bleibst du in Deutschland?“ Es bleibt dahin gestellt, ob die fragstellende Person sich nur informieren wollte, aber hier kann man bereits *othering* erkennen. Zum institutionellen Rassismus erzählte die Expertin von einer Frau, deren Kind aus der Kindertagesstätte ausgeschlossen wurde, weil man ihm Aggressivität beim Spielen unterstellt habe. Ihr zufolge würden sehr oft afghanische Kinder mit solchen Problemen konfrontiert. Diese werden als „böse“, „unmoralisch“, „aggressiv“ etc. beschrieben. Als weiteres Beispiel von institutionellem Rassismus sprach sie von Stellenausschreibungen, die nur für Deutsche bestimmt seien. Die

andere Vermittlerin erzählte von persönlichen Erfahrungen bei der Jobsuche und bei der Wohnungssuche: „Ich habe natürlich strukturellen Rassismus erlebt, in dem ich anders wahrgenommen werde, in dem ich gemerkt habe, dass sowohl bei der Wohnungssuche als auch bei Jobsuche ich anders wahrgenommen werde als deutsche Menschen.“ Was die Jobsuche angeht, wies sie darauf hin, dass ihr fremd klingender und schwer auszusprechender Name schon ein Problem darstellte.

Befunde aus den Interviews: Alle interviewten Personen betonten, dass Deutschland ein Rassismusproblem hat.

Zur Frage, wie sie Rassismus in Deutschland beschäftigt, und was sie mit Rassismus in Deutschland verbinden, erklärte eine Vertreterin einer antirassistischen Organisation: „Es ist ein zutiefst verinnerlichtes ‚Make-up‘ von Deutschland. Rassismus ist in den Strukturen von Deutschland. Deutschland ist nicht zu denken ohne die Ismen.“ Sie verwies auf ein Poster, das sie bei den BLM-Demonstrationen in Berlin gehalten habe – auf dem stand: „Deutschland, du hast ein Rassismusproblem“. Rassismus in Deutschland verband sie zum einen mit der deutschen Geschichte, zum anderen mit der mangelhaften Auseinandersetzung mit dieser Geschichte:

Bei uns passieren rassistische Morde, das muss gesagt werden. Und Deutschland hat eine koloniale Vergangenheit, mit der es sich nicht genügend auseinandersetzt. Es zahlt keine Reparation, es weigert sich bis heute.

Sie forderte, dass alles, was an afrikanischen Raubgütern in deutschen Museen vorliegt, ohne Verhandlung zurück auf den afrikanischen Kontinent gebracht werden soll:

Was sind bestimmte Bronzestatuen oder wie auch immer, was haben die hier in deutschen Museen zu tun? Woher kommen die? Die hat dir niemand geschenkt, und du [Deutsche] hast sie hier aufgestellt, ja?

Das Rassismusproblem verband eine Vermittlerin für antirassistische Arbeit mit dem Aufstieg der AfD: „Die AfD wird immer größer zu einer Gefahr und wir haben Angst und wir fühlen uns nicht mehr sicher. und wir Menschen überlegen, okay, wohin könnte ich auswandern, wenn es so weit käme?“ Sie wünschte sich, dass jeder aktiver denn je gegen Rassismus werde, nicht nur gegen die AfD, sondern und vor allem auch gegen die Strukturen, die gleichwohl innerhalb anderer Parteien und Institutionen zu finden sind. In diesem Zusammenhang betonte die andere Vermittlerin, dass

der Neo-Nazismus eine hartnäckige Realität in Deutschland sei. Es gebe Neonazis mit rassistischem Gedankengut und Neonazis mit politischem Gedankengut. Beide befänden sich überall, sogar in Institutionen.

Befunde aus den Interviews: Die Interviewpartner:innen unterstützten deutschlandweit aktiv BLM-Proteste.

Von den sieben interviewten Personen nahmen fünf an Demonstrationen teil, entweder mit Plakaten oder mit Online-Kampagnen. Eine Vertreterin einer antirassistischen Organisation verwies auf eine Kampagne mit dem Slogan „Go film the Police“, deren Ziel es war, strukturelle anti-Schwarze Gewalt in Form von Polizeibrutalität zu dokumentieren und zu verfolgen:

Es geht darum, also vor allen Dingen, dass es auch Polizeigewalt in Deutschland gibt und, dass auch Leute dadurch sterben, und wenn man jetzt sozusagen die Polizei im öffentlichen Raum als den staatlichen Akteur filmt, das lässt natürlich weniger Raum für Fehlverhalten, weil man ja dann weiß, ok, das ist alles auf Band oder vor allen Dingen es kann dann auch im Nachträglichen halt nachverfolgt werden, was da passiert ist.

Es wird hier davon ausgegangen, dass es nicht zu den Demonstrationen gekommen wäre, wäre der Mörder von Floyd beim Tathergang nicht gefilmt worden. Eine Vermittlerin antirassistischer Arbeit stellte die Frage in den Raum: „Was ist jetzt bei George Floyd anders?“ – und befand, es sei gut gewesen, dass damit auch in Deutschland Rassismus problematisiert wurde und, dass auf die Schwarze deutsche Geschichte hingewiesen werden konnte:

Auch hier passiert Rassismus. auch hier passieren rassistische Vorfälle. Wir müssen auch darüber sprechen. Wir müssen weiterhin dranbleiben an der Schwarzen deutschen Geschichte. Und auch hier den Rassismus institutionell bekämpfen, der weiterhin in der Polizei stattfindet, der weiterhin in Behörden stattfindet, der weiterhin in öffentlichen Ämtern stattfindet.

Befunde aus den Interviews: Alle interviewten Personen wünschen sich eine Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft, Selbstorganisationen und Behörden.

Eine Vermittlerin antirassistischer Arbeit machte darauf aufmerksam, dass viele Entscheidungsträger:innen in Institutionen in Bezug auf Rassismuskritik zu wenig geschult seien. Sie wüssten weder, wie man rassistische Abwertung vermeiden, noch wie man sie überhaupt

erkennen könne. Sie forderte daher, flächendeckende und verpflichtende Schulungen mit Hilfe von antirassistischen Organisationen. Eine Vertreterin einer antirassistischen Organisation verwies auf ein Projekt namens BBV (Beraten, Begleiten und Vermitteln), das sich an die Berliner Behörden richtet und unter anderem die Beauftragung einer Expertise zu rassismuskritischer Gleichstellungspolitik fordert. Dazu erklärte sie:

Die Behördenstruktur ist sehr weiß, ist wenig divers und schließt damit sozusagen ganze Belange von Gruppen, die aber in Berlin leben, aus. Und diese Projekte dienen so ein bisschen dafür, eben zu gucken, es gibt diese Gruppe, diese spezifische Gruppe, afrikanische Menschen, afrodiasporische, Schwarze Personen. Es gibt diese Gruppe, und was macht Verwaltung eigentlich? Was für ein Verhältnis hat Verwaltung zu dieser Gruppe? [...] Wie wird eingestellt? Warum befinden wir uns nicht in den Behörden? Das sind definitiv ganz konkrete Fragen, die wir stellen müssen.

Die andere Vertreterin einer antirassistischen Organisation empfahl ausdrücklich Antirassismustrainings in Behörden: „Wir brauchen unabhängige Kontrollmechanismen, also die nicht von Institutionen selber kommen, die sie selber kontrollieren, sondern wir brauchen immer und immer und immer wieder Antirassismustrainings.“ Im selben Zusammenhang regte die befragte Buchautorin an, dass antirassistische Expert:innen in Behörden sogar angestellt werden sollten: „Institutionen, Behörden und so müssen uns in diesen Positionen haben. [...] wir müssen sichtbarer sein. Wir müssen mehr Plätze einnehmen, in diesen Behörden.“

Befunde aus den Interviews: Die interviewten Personen empfehlen rassifizierte Personen self-empowerment.

Auf die Frage nach Tipps für rassifizierte Personen im Umgang mit Behörden empfahlen die meisten interviewten Personen rassifizierten Personen, sich zusammenzutun und Communitys zu schaffen, um sich gegenseitig zu empowern und zu unterstützen. Eine Vermittlerin für antirassistische Arbeit sagte hierzu:

Mein großer Tipp ist Community. Also, ich glaube, was uns sehr hilft, ist, uns zusammenzutun und mit Menschen, die mehr Erfahrung haben, und sie fragen: Wie kann ich mit Behörden umgehen? Wie kann ich mit Behörden sprechen? [...] Wir bündeln unser Wissen, wir bündeln unsere Kraft, wir bündeln unsere Energie und finden eine Community, um uns

gegenseitig zu empowern und unterstützen. Und das kann auch bei Behörden helfen.

Eine Vertreterin einer antirassistischen Organisation bedauerte, dass rassifizierte Personen selbst kein oder wenn, dann nur wenig Interesse an Rassismuskritik zeigten. Sie empfahl ihnen, sich in Sachen Antirassismus oder anti-Schwarzer Rassismus ständig zu empowern, damit sie nicht jedes Verhalten als rassistisch betrachten. Zum self-empowerment empfahl die Tiktokerin das Erlernen der deutschen Sprache:

Nein, das ist nicht nur eine Sprache, das ist ein Weg zur Selbstständigkeit und so. Wenn du schon alleine nicht deine Dokumente entziffern kannst, nur weil du die Sprache nicht kennst, das ist hier für dich als Ausländer ein großer Nachteil, weil die anderen dich nicht respektieren werden.

Ihrer Einschätzung nach könnte die deutsche Sprache im Umgang mit Behörden das Gefühl mindern, rassifizierte Personen seien Opfer von Rassismus. Die Buchautorin bedauerte die Tatsache, dass rassifizierte Personen untereinander selbst rassistische Verhaltensweisen haben. Sie fragte:

Was nützt es, wenn wir gegen Nazis kämpfen, aber in der eigenen Community, ob es Kolorismus, ob es Homophobie oder Transphobie, Misogynie, Frauenfeindlichkeit, Antisemitismus, was auch immer, oder auch Islamophobie, all diese Sachen haben müssen?

Daher forderte sie Solidarität aller Betroffenen im Kampf gegen Rassismus.

Handlungsempfehlungen

Das Teilprojekt zielte nicht primär auf Handlungsempfehlungen, sondern war vielmehr als ein Beitrag zur Wissenskonstruktion über Rassismus in Deutschland angelegt. Es zeigt sich sehr deutlich, wie die Rassismuskritik sich mit der Situation in Deutschland auseinandersetzt, indem sie diese mit anderen Ländern – vor allem den USA – vergleicht und auch Diskurselemente von dort aufnimmt. Die Polizeigewalt gegen Schwarze in den USA und die darauf bezogene BLM-Bewegung hat eine große und sehr explizite Resonanz in Deutschland gefunden und stimuliert rassismuskritische Stimmen. In der Auseinandersetzung mit Rassismus in Institutionen kommt es deshalb auf zwei Dinge an. Erstens muss es darum gehen, den empirischen Befunden rassifizierenden und offen rassistischen Verhaltens nachzugehen und ihnen ein rassismusbewusstes Verhalten und entsprechende Maßnahmen und Trainings entgegenzustellen. Zweitens

bedarf es auch einer intensiveren Auseinandersetzung mit den Rassismuskursen und transnationalen Erfahrungen, in denen sich diejenigen, die in Deutschland von Rassismus betroffen sind, wiedererkennen und die das Problem bekämpft sehen wollen. Nur wenn dieser transnationale Kontext kompetent mitgedacht wird, können die Erwartungen der von Rassismus betroffenen Menschen wirkungsvoll adressiert werden. Gleichzeitig können anhand der empirischen Befunde aber auch die zwei folgenden Handlungsempfehlungen formuliert werden:

Rassismus sollte als solcher stets benannt werden.

Damit Rassismus in Institutionen effizient beseitigt werden kann, sollten sich Behördenmitarbeiter:innen dessen bewusst werden, welches Verhalten als rassistisch gilt und dieses als solches benennen. Es wäre sogar

gut, wenn Listen von rassistischen Verhaltensweisen für Behörden erstellt würden, damit Rassismus nicht bagatellisiert, oder so getan wird, als wäre Rassismus ein Phänomen der Vergangenheit.

Antirassismusbearbeitung sollte in Institutionen integriert werden unter Einbezug von antirassistischen Akteur:innen und Antirassismusexpert:innen.

Für rassismuskritisches Denken sollte in allen Institutionen sensibilisiert werden, damit Rassismus kritisch bearbeitet und schließlich bekämpft werden kann. Dafür braucht es Antirassismustrainings, die in allen Institutionen implementiert und die von antirassistischen Akteur:innen und Antirassismusexpert:innen gegeben werden sollten. Dafür müssten finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

3.1.2 Rassistische Wissensbestände im institutionellen Diskurs und Handeln des Ausländeramtes/Landesamtes für Einwanderung Berlin zwischen 1980 und 2023

PD Dr. Maria Alexopoulou, Berryl Hémêfa Carine Amedegnato, Berlin

Projektvorstellung

Das historisch und sprachwissenschaftlich angelegte Teilprojekt analysierte im multiperspektivischen Rückblick auf die Zeit von 1980 bis in die Gegenwart rassistische Wissensbestände im institutionellen Diskurs und Handeln sowohl des Landesamtes für Einwanderung (LEA) Berlin als auch seiner Vorgängerinstitutionen. Mithilfe eines rassismuskritischen und diskursanalytischen Verfahrens führten wir Interviews und untersuchten amtliche Vermerke sowie Einzelfallakten der Behörde. Die Leitfragen waren, welche Topoi⁸⁷ die Tradierung rassistischer Wissensbestände innerhalb der Behörde beeinflussen, in welchem Verhältnis diese unterschiedlichen Wissensbestände zueinander stehen und wie diese möglicherweise abgebaut werden können.

Methodik

Der dafür gewählte methodisch-theoretische Ansatz war eine dispositive Diskursanalyse, mit der wir Gesprochenes in Form von Interviews und Verschriftlichtes in Form von amtlichen Vermerken und Einzelfallakten der Behörde analysierten. Die dispositive Diskursanalyse orientiert sich an Michel Foucaults kritischer Diskurstheorie. Foucaults Theorie ermittelt Wissen⁸⁸ in Diskursen, die in den Zusammenhang von Wissen und Macht gestellt werden, um sie einer Kritik – im Fall der vorliegenden Arbeit einer Rassismuskritik – zu unterziehen.⁸⁹ Im heutigen Verständnis steht die Topoanalyse in starker Verbindung zur Mentalitäts- und Sprachgeschichte, da das kollektive Bewusstsein unser menschliches Denken, Handeln, Fühlen und folglich

⁸⁷ Gemäß Wengeler (2003) sind Topoi „Untersuchungsgegenstände, die im Rahmen einer wortsemantischen Analyse die Funktion der Wörter in Hinsicht auf ihre semantische Bedeutungen prüfen“ (Wengeler, 2003, S. 67). Weiterhin umfasst die Definition eine synonyme Verwendung von Topoi und Argumentationsstrukturen oder -mustern. Diese Argumentationsmuster können plausibel, überzeugungskräftig, alltäglich, internalisiert und intentional sein. Dennoch sind sie nicht zwangsläufig wahr und/oder logisch, sondern stellen implizite Ordnungskategorien des Diskurses dar (Wengeler, 2003, S. 67).

⁸⁸ Wissen meint hierbei alle Bewusstseinsinhalte, die Menschen aus diskursiven Zusammenhängen gewinnen können (Jäger, 2021, S. 33).

⁸⁹ Laut Foucault ist ein Dispositiv das Zusammenspiel aus diskursiver Praxis (= Sprechen und Denken auf Grundlage von Wissen), nichtdiskursiver Praxis (= Handeln auf Grundlage dieses Wissens) und Sichtbarkeiten bzw. Vergegenständlichung (= von Wissen durch Handeln/Tätigkeit).

auch unser sprachliches Verhalten beeinflusst. Somit können bestimmte Topoi Teile eines bewusst oder unbewusst tradierten Wissens sein, die nicht nur die Wirklichkeit abbilden, sondern diese auch konstruieren. Genau diese gesellschaftlich tradierten Wortbedeutungen und Topoi prägen die Einstellung der Akteur:innen einer sozialen Gemeinschaft.

Im Fokus rassismuskritischer und empowernder Ansätze liegt von BIPoC⁹⁰ Erfahrenes, Erlebtes und Erzähltes. Im eurozentrischen Wissenskanon wird durch BIPoC Erfahrenes, Erlebtes oder Erzähltes oft als zu emotional gelesen und somit als subjektiv gewertet, also nicht objektiv. Im ewigen Grundsatz der Dichotomie lebend, entsteht auf diese Weise eine Dynamik, ein Diskurs, der dieses Erfahrungswissen vermeintlich wissenschaftlich unverwertbar und unanwendbar macht. Erfahrungswissen ist jedoch notwendig für die Analyse rassistischer Strukturen. Im Zeichen der Selbstermächtigung, des Widerstandes und der Verarbeitung von diskriminierenden Erfahrungen wählten im deutschsprachigen Kontext unter anderem die Dichterin May Ayim (Opitz, 1986) sowie die Künstlerin Noah Sow (2018) und im internationalen Zusammenhang die Feministin bell hooks (1981), der Philosoph Michel Foucault (1988) sowie Künstlerin und Autorin Grada Kilomba (2020 [2008]) alternative methodische Zugänge. Sie ermöglichten es, eigene rassistische Erfahrungen zur Analysegrundlage zu machen, was wir auch im Kontext dieser Arbeit als wert- und sinnvoll erachteten. Weiterhin basieren rassismuskritische und empowernde Ansätze zum einen auf kritischem Denken und zum anderen auf emanzipatorischer Identitätspolitik. Kritisches Denken setzt die Kompetenz voraus, die Existenz von Diskriminierungsformen anzuerkennen und ihre allgegenwärtige sowie ortsunabhängige Wirkung zu verstehen (Kazeem-Kamiński, 2016, S. 33). Eine weitere Ebene transportiert auch die emanzipatorische Identitätspolitik, die ein „höheres Maß an sozialer und materieller Gerechtigkeit“ fordert (Czollek, 2021, S. 169). Der Korpus der Untersuchung umfasst zwölf Interviews mit BIPoC, die zwischen 1980 und 2023 in Kontakt mit dem LEA Berlin standen, sowie mit Beratungsorganisationen für Migrant:innen und

Geflüchtete, die diskriminierungskritische Angebote vorhielten, außerdem mit Multiplikator:innen für Angebote zur Weiterbildung beim LEA. Zusätzlich analysierten wir 33 Fallakten der LEA aus dem Landesarchiv Berlin (LA BER) und 21 Google-Rezensionen.

Zentrale Ergebnisse

Institutionalisierte Mikroaggressionen und intersektionale⁹¹ Diskriminierung

Rassifizierende Mikroaggressionen sind kurze, alltägliche, nonverbale und verbale, verhaltensbezogene oder umweltbedingte Herabwürdigungen, die, sei es bewusst oder unbewusst, negative, feindselige, rassistische Äußerungen und Beleidigungen gegenüber BIPoC ausdrücken (Sue et al., 2007, S. 271; Bonifacio et al., 2018, S. 510). Die Grundlage für rassifizierende Mikroaggressionen bilden *othering*-Praktiken, bei denen rassifizierte Gruppen als „anders“ gelesen und infolgedessen zum Ziel diskriminierender Handlungen oder Äußerungen gemacht werden (Sue, 2010, S. 3–5). Rassifizierende Mikroaggressionen wiederum verstärken das *othering*, indem sie die Marginalisierung und das Gefühl des Andersseins bei rassistisch diskriminierten Personen kontinuierlich reproduzieren, affirmieren und aufrechterhalten (Sue, 2010, S. 3–5). Um bewusste Mikroaggressionen handelt es sich beispielsweise beim Verwenden einer rassistischen Beleidigung, um eine unbewusste, wenn etwa scheinbar Komplimente gemacht werden, zum Beispiel über die Sprachkenntnisse einer nicht-weißen Person in einer mehrheitlich weißen Gesellschaft. Mikroentwertungen (Invalidierungen) als spezifische Mikroaggressionsformen äußern sich wiederum darin, dass einem afrodeutschen Menschen zugeschrieben und gesagt wird, er sehe nicht deutsch aus. Diese verschiedenen Formen von Mikroaggressionen haben erhebliche Auswirkungen auf die psychische Gesundheit, die berufliche Entwicklung und auf das Selbstwertgefühl einer betroffenen Person sowie auf die Ziele, die angestrebt werden (Sue et al., 2007). Sowohl in den Interviews mit Klient:innen, Vertreter:innen von Organisationen und Multiplikator:innen,

Foucault selbst beschreibt in einem Interview zum Thema „Dispositive der Macht“ ein Dispositiv als: „heterogenes Ensemble [...], das Diskurse, Institutionen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze, kurz: Gesagtes ebenso wohl wie Ungesagtes umfasst. Das Dispositiv selbst ist das Netz, das zwischen diesen Elementen geknüpft werden kann“ (Foucault, 1988, S. 74).

⁹⁰ Laut Collins und Bilge steht BIPoC für „Black, Indigenous and People of Color“ und ist ein Begriff, der die spezifischen Erfahrungen und Herausforderungen hervorhebt, denen Schwarze, indigene und andere rassifizierte Menschen in rassistischen und kolonialen Kontexten ausgesetzt sind. Mit dem Begriff wird die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Erfahrungen innerhalb nicht-weißer Gemeinschaften anerkannt und gleichzeitig die historisch und strukturell bedingte Benachteiligung betont, die insbesondere Schwarze und indigene Menschen betrifft (Collins & Bilge, 2016, S. 11).

⁹¹ Intersektionalität ist ein analytischer Rahmen, der untersucht, wie verschiedene soziale Kategorien wie Geschlecht, „race“, Klasse, Sexualität und andere Formen der Diskriminierung und Privilegierung sich überschneiden und sich gegenseitig beeinflussen. Dieser Ansatz betont, dass soziale Ungleichheiten nicht isoliert betrachtet werden können, sondern in ihrem Zusammenspiel verstanden werden müssen (Crenshaw, 1991, S. 1241–1299).

als auch in den Google Rezensionen (2024) finden sich wiederholt Schilderungen institutionalisierter Mikroaggressionen aus dem behördlichen Kontext, die im Folgenden anhand diverser Topoi aufgezeigt werden.

Im Topos Emotionalität werden rassistisch diskriminierten Personen stereotype emotionale Reaktionen zugeschrieben oder abgesprochen. So schildern Betroffene, dass die Tonlage ihrer Stimme (zittrige Stimme, schnelles Reden, leises Reden, lautes Reden), Atemgeräusche (Schnaufen, Kurzatmigkeit), Kopfhaltung (geduckt, gestreckt) und Augenbewegungen (Augenrollen, Augenkontakt vermeiden) sowie rhythmische Bewegungen des Beins (Wippen) bereits Einfluss auf die Bemerkungen und Einschätzungen der Sachbearbeitenden im LEA hatten. Die interviewten Personen werden zum Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte im Folgenden anonymisiert zitiert.⁹² MO schilderte im Interview am 5. Oktober 2023:

Ich habe seit Juli 2020 regelmäßig Kontakt mit der Ausländerbehörde wegen eines Visums für die Familienzusammenführung. Diese Termine sind immer sehr stressig, weil man nie weiß, was einen erwartet. Ich bin dann immer sehr nervös, wippe mit meinem Bein, stottere oder halte meinen Kopf gesenkt, um nicht provozierend zu wirken. Mein Sachbearbeiter fragte mich während des Gesprächs mehrmals, ob ich ehrlich bin, und ich antwortete jedes Mal ‚Ja‘. Am Ende meinte er, er könne mir nicht glauben, weil ich während des Gesprächs immer wieder Anzeichen dafür gegeben hätte. Als ich fragte, welche Zeichen das seien, sagte er, dass ich die ganze Zeit mit meinem Bein wippe und dass jemand, der nichts zu verbergen hat, die Leute direkt anschaut. Ich versuchte, ihm zu erklären, dass ich grundsätzlich nervös sei und dass in meinem Heimatland das Nicht-Direkte-Anschauen von älteren Personen oder Personen in höheren Positionen ein Zeichen von Respekt sei. Er sagte, davon wolle er nichts hören. Nach einigen Wochen wurde unser Antrag schriftlich abgelehnt.

Auch das äußere Erscheinungsbild, darunter bestimmte Frisuren (Dreadlocks) oder ein Vollbart, sowie die Herkunft können kriminalisierend gelesen werden. Interviewte beschrieben, dass sie bei Vorsprachen zum Aufenthaltstitel im LEA krimineller Aktivitäten verdächtigt bzw. ermahnt worden seien, nicht kriminell zu werden – obwohl in den Akten keine Hinweise auf derartige Vergehen zu finden waren. So schilderte JS im Interview am 15. September 2023:

Wir hatten während des Gesprächs über den unbefristeten Aufenthaltstitel einen unangenehmen Moment. Der neue Berater wurde uns zugeteilt und kannte meine Familie und meinen Bruder nicht. Im Laufe des Gesprächs deutete er dreimal an, dass mein Bruder keinesfalls kriminell werden dürfe, weil er sonst die Familie und ihren Aufenthalt gefährden würde. Er forderte meinen Bruder auf, sich zusammenzureißen und sich an das Gesetz zu halten. Mein Bruder nahm das Ganze mit Humor und antwortete mit Witzen. Als der Berater daraufhin meinte, mein Bruder solle die Sache ernst nehmen, verwies mein Bruder auf sein Einser-Abitur und merkte an, dass der Berater sich solche Kommentare entweder für jemand anderen aufsparen oder einen weniger verurteilenden Ton annehmen solle. Daraufhin wurde der Berater freundlicher und sparte sich weitere Kommentare dieser Art.

OO schilderte am 7. April 2023 zur Kriminalisierung:

Ich stand kurz vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, als ein Nachbar bei mir einbrach und mich körperlich sowie verbal rassistisch angriff. Er beleidigte mich mit rassistischen Ausdrücken und machte herabwürdigende Bemerkungen über meine Hautfarbe. Die Polizei nahm den Fall auf, ließ ihn jedoch fallen, weil ich keine Anzeige gegen den Täter erstatten wollte. Der Sachbearbeiter aus dem Landesamt für Einwanderung verwies auf den Vorfall und entschied daraufhin, dass ich keine Niederlassungserlaubnis erhalten würde, da ich ‚hier nicht in Afrika‘ sei, ‚wo man sich wie Tiere aufführen‘ könne. Ich entgegnete, dass der Konflikt nicht von mir ausging und ich kein Tier sei. Er sagte, dass sie solche Ausländer hier nicht haben wollen. Stattdessen wurde mir nur eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis erteilt. [...] Ich wurde zu keinem Zeitpunkt meiner Beratung darüber informiert, dass ich oder wo ich eine Beschwerde einreichen könnte.

Wie aus den geschilderten Erlebnissen hervorgeht, verschränken sich im konkreten Handeln der Sachbearbeiter:innen rassistisches Wissen und institutionelle Machtpositionen miteinander. Das führt zu institutionalisierten Mikroaggressionen im behördlichen Kontext. Diese Dynamik kann mit einem Ping-Pong-Spiel verglichen werden, bei dem die beiden Positionen – individueller bzw. internalisierter Rassismus und institutioneller Rassismus – ständig miteinander in Wechselwirkung treten. Bestehendes individuell rassistisches Wissen beeinflusst das Verhalten und die Entscheidungen der Sachbearbeiter:innen. Verstärkt und affirmiert wird dies durch institutionelle Strukturen und Praktiken.

⁹² Interviewtranskripte können im Projekt erfragt werden. Diese werden aber nur nach Einverständnis der interviewten Person an Dritte herausgegeben.

Im alltäglichen Geschehen werden die rassifizierenden Mikroaggressionen in die Institution getragen und mit institutionellen Praktiken, wie beispielsweise der Aktenführung, der Vergabe von Aufenthaltstiteln und Visa sowie mangelnden Schutzmechanismen verschränkt. Die Organisation EO schilderte dazu am 11. Dezember 2023:

Da das Landesamt für Einwanderung ein Teil der gesellschaftlichen Struktur ist, haben diese Entscheidungen reale Auswirkungen auf Anstellungsmöglichkeiten, wie beispielsweise bei der Wohnungssuche – kurz gesagt: auf die finanziellen, sozialen, gesundheitlichen und existenziellen Kontexte der Betroffenen. Es ist wichtig zu betonen, dass rassistisches Wissen nicht nur auf Individuen beschränkt ist, sondern auch Teil der Institution ist. Erst durch rassistische Strukturen und das Fehlen inklusiver Mechanismen entstehen ungleiche Strukturen, die rassistische bzw. diskriminierende Entscheidungen ermöglichen.

Dadurch wird ein Kreislauf geschaffen, in dem das *othering* durch Macht und Privilegien der Institution verstärkt wird. Das Ergebnis: institutionelle Mikroaggressionen, die sich kontinuierlich reproduzieren. Bei intersektionaler Diskriminierung überschneiden sich unterschiedliche Diskriminierungsmerkmale mit den institutionalisierten Mikroaggressionen. Diese Form der Diskriminierung wurde von zwei Interviewten, die im Kontakt mit dem LEA standen, geschildert, hier beispielsweise von LK am 12. Juni 2023:

„Ich bin eine kopftuchtragende Frau und habe ein Unternehmen auf meinen Namen laufen, das in einem eher männlich dominierten, aber absolut legalen Gewerbe tätig ist. Der Bearbeiter fragte mich, ob ich überhaupt wisse, was in diesem Unternehmen wirklich laufe und ob ich gefragt wurde, bevor das Gewerbe angemeldet wurde. Ich antwortete mit ‚Ja‘ und erwähnte, dass ich Jura studiere. Daraufhin meinte er: ‚Ach, wenigstens mal jemand, der den Vertrag, den er unterschreibt, auch versteht.‘ Ich fragte ihn direkt, was das heißen solle, und er erwiderte nur, dass sonst meist Ehefrauen eingetragen würden, die keine drei Sätze lesen könnten. Dabei spielte er darauf an, dass das Unternehmen nur zum Schein auf meinen Namen läuft und eigentlich von jemand anderem geführt werden könnte.

An diesem Beispiel zeigt sich nicht nur die Verschränkung von rassistischer und sexistischer Diskriminierung, sondern auch die Einschreibung dieser Wissensbestände

in das LEA. Ein weiteres Beispiel für intersektionale Diskriminierung zeigt sich im Interview mit KA am 21. Juni 2023. Das geschilderte Erlebnis macht deutlich, wie Klassismus, also die Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft und/oder der sozialen und ökonomischen Position, und Rassismus verschränkt sind. In den 1990er Jahren eingewandert, führte die Nichtanerkennung seines Abschlusses als Informatiker zu einer Anstellung im Dienstleistungssektor. Im Laufe seines 24-jährigen Aufenthaltsprozesses bis zur Einbürgerung war er mehrmals in Beratungsgesprächen und Vorsprachen mit Vorurteilen zu seiner finanziellen Situation und seinem Bildungsstand konfrontiert worden. In den analysierten Fallakten⁹³ sind Bearbeitungsfehler erkennbar, die nur vor Gericht aufgedeckt bzw. revidiert werden konnten, weil Klient:innen unter Einsatz finanzieller Mittel geklagt haben. Außerdem verdeutlichen die Akten das Vorhandensein intersektionaler Diskriminierung. Ein exemplarisches Beispiel hierfür ist der Fall eines kurdischen Antragstellers, der 1994 in der BRD einen Asylantrag stellte, der genehmigt wurde (LA BER B Rep. 074 Nr. 8931, Urteil Verwaltungsgericht vom 29. August 1994 S. 104). Nach einem anonymen Hinweis auf eine mögliche Straftat des Klienten reicht die damalige Ausländerbehörde diesen Fall an das Auswärtige Amt weiter, das wiederum einen Abschiebungsantrag stellt. Trotz wiederholter Beteuerungen seiner Unschuld während mehrerer Vorsprachen reagieren die Behörden nicht. Schließlich entscheidet sich der Klient, gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde zu klagen und bekommt vor dem Amtsgericht recht. Die Klage wäre jedoch ohne die finanziellen Mittel des Klägers nicht möglich gewesen (LA BER B Rep. 074 Nr. 8931, Urteil Verwaltungsgericht vom 29. August 1994, S. 104). Dieser Fall illustriert eindrücklich die Verschränkung von Klassismus und Rassismus, ebenso, dass sich Entscheidungen und Annahmen der Behörden auf die Prekarität der Betroffenen auswirken.

In einem weiteren Fall wird im Jahr 1990 einem indischen Staatsbürger die Einbürgerung verweigert, da er aus einem Entwicklungsland stammt, obwohl er mit einer deutschen Frau verheiratet ist und Kinder hat (LA BER B Rep. 074 Nr. 8931, Urteil Verwaltungsgericht vom 20. März 1990). Obwohl das Verwaltungsgericht zugunsten des Antragstellers entscheidet und den Schutz der Familie über den Grundsatz der Entwicklungshilfepolitik stellt, legt die Ausländerbehörde Berufung ein. Das Obergericht gibt der Ausländerbehörde recht und betont die Priorität der Entwicklungshilfepolitik über den Schutz der Familie (LA BER B Rep. 074 Nr. 8931, Urteil Verwaltungsgericht vom 20. März 1990).

⁹³ Laut Herrn Mazanke, dem Leiter des LEA, war eine Analyse von aktuellen Fallakten oder eine Hospitation aufgrund des hohen Bearbeitungsaufkommens nicht möglich.

Auch dieser Fall verdeutlicht die finanziellen Hürden, die mit einem möglichen Widerspruch verbunden sind und welcher Handlungsohnmacht die Klient:innen ausgesetzt sind. Weiterhin verdeutlicht der Fall auch, wie der Ermessens- und der Entscheidungsspielraum zum Nachteil des Klient:innen genutzt werden kann.

Strukturelle Hürden und institutionalisierte Undurchsichtigkeit

Zu den im vorherigen Abschnitt angeschnittenen diskriminierenden Strukturen zeigten sich auch strukturelle Hürden, die mit institutionalisierter Undurchsichtigkeit verknüpft sind. Eine der beobachteten strukturellen Hürden wurden vom Leiter des LEA, Herr Mazanke, am 13. Februar 2023 formuliert:

Wir leiden, wie alle Ausländer- und Einwanderungsbehörden, gerade unter einem massiven Belastungsdruck. Das liegt daran, dass die Asylzahlen auf dem Niveau von 2015/2016 sind. Wir müssen jede Woche 800 bis 1.000 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine aufnehmen. Als viertgrößte Stadt mit vielen türkischstämmigen Einwohnern bekommen wir sehr viele Anfragen von besorgten Angehörigen bezüglich der Erdbebenopfer in der Türkei. Zudem bekommen wir durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz circa 15.000 Neueinreisende allein in diesem Jahr. Weiterhin werden sich die Einbürgerungszahlen verdreifachen, sodass die Belastungssituation derzeit extrem ist. [...] Im Beschwerdemanagement kommen mehrheitlich Rückmeldungen zur Terminsituation und telefonischen Erreichbarkeit.

So spiegelten auch Klient:innen des LEA in den Interviews, dass die hohe Auslastung zu folgenden Situationen führt, wie beispielsweise TS am 1. Februar 2023 schildert:

Der Kontakt mit der LEA ist immer mit Angst, Frustration und Anstrengung verbunden. Früher war der Kontakt bei einem Visumsantrag nur persönlich möglich. Zum Beispiel musste ich seit 3 Uhr morgens vor dem Gebäude stehen und hoffen, dass ich reinkommen kann. In den letzten Jahren, da dies abgeschafft wurde bzw. es nicht mehr möglich war, habe ich versucht, per E-Mail und anderen Kommunikationsmitteln Kontakt aufzunehmen. Nach zwei Jahren [nachdem mein Visum abgelaufen war] habe ich endlich eine Rückmeldung und einen Termin bekommen.

Lange Wartezeiten und Nichterreichbarkeiten können in dringenden Fällen zum Verlust von beruflichen Tätigkeiten oder bei der Wohnungssuche fatal sein, da für Menschen mit einem prekären Aufenthaltsstatus besondere Ausweispflicht bzw. Nachweispflichten bestehen. Eine weitere erhebliche strukturelle Hürde stellen die Beschwerdestellen dar, die am LEA angebunden sind. Zum einen ist den meisten Interviewten nicht klar gewesen, dass sie eine Beschwerde hätten einreichen können. Zum anderen befürchteten diejenigen, die diese Option kannten, dass sie für ihre Asylanträge, Einbürgerungen oder Familiennachzüge negative Konsequenzen zu erleiden hätten, sobald sie fehlerhaftes Verhalten von Sachbearbeiter:innen melden. Denn die existierenden Beschwerdeoptionen im LEA sind entweder an eine Beurteilung durch die Leitung gebunden, im Bearbeitungsverlauf nicht vertraulich oder nicht weisungsabhängig gegenüber der beratenden Person, wie Herr Mazanke am 13. Februar 2023 erklärte. In unseren Interviews wurde die mangelnde Transparenz seitens der Sachbearbeiter:innen bei Entscheidungen und Anforderungen als signifikantes Thema benannt. Zur Sprache kamen sowohl sprachliche Barrieren, bedingt durch unterschiedliche Sprachniveaus und in Fach- und Alltagssprache, als auch das Nichtbeantworten von oder Nichteingehen auf Fragen während des Termins. Mehrere Interviewte berichteten auch, dass ihre Vorsprachen trotz vorhandener sprachlicher Barrieren ohne Übersetzer:innen durchgeführt wurden. AK erklärte am 21. Juni 2023 dazu:

Als ich nach Deutschland kam, verstand ich nix gut Deutsch. Ich wurde gesagt, ohne Deutsch nix Arbeit [sic!]. Also lernte ich Deutsch und bemühte mich besser zu verstehen. Ich hatte Schwierigkeiten, das Gesagte zu verstehen, wenn Menschen schnell oder undeutlich sprachen. Aber das Deutsch, das bei der Ausländerbehörde gesprochen wurde, war hart [sic!]. Manche Wörter, die ich bereits kannte, hatten dort eine andere Bedeutung. Wenn ich Frau M⁹⁴ sagte, dass ich nix verstehe, dann sagte sie: ‚Dann müssen Sie lernen!‘ Ich dann sagen: ‚Aber ich lerne! Was ich nicht machen? Ich sprechen drei Sprachen. Sie sprechen nur eine. Sie nicht helfen. Sie nicht ihre Arbeit machen gut und nett.‘ [sic!]. Manchmal sagte sie, ich brauche Bescheinigung oder Brief von hier oder da, aber sie hat nix gesagt, wo ich das finden kann. Ich bin alleine hier. Meine Kinder sind klein. Niemand kann mir helfen und sagen, du musst dafür zu Rathaus oder bei Versicherung anrufen. Wenn ich nix bringe, dann nix bekommen neue Papiere.

⁹⁴ Aus Schutz anonymisiert.

Da Klient:innen nicht darüber informiert wurden, dass die Überwindung sprachlicher Barrieren staatlich unterstützt wird, organisierten sie sich eigenständig Übersetzer:innen aus ihrem persönlichen Umfeld. Seitens der Bearbeiter:innen wurde das Verständnis der deutschen Sprache zudem als Maßstab für Integrationsbemühungen herangezogen, wobei bewusst die Hierarchie zwischen Fachsprache und Alltagssprache ausgenutzt wurde. Trotz wiederholter Nachfragen der Klient:innen beharrten einige Sachbearbeiter:innen darauf, Fachtermini zu verwenden, jedoch ohne diese verständlicher zu erklären. In einigen Interviews berichteten die Befragten, dass Sachbearbeiter:innen bei den Vorsprachen Sätze wie „Dann lernen Sie doch Deutsch“ oder „In Deutschland sprechen wir Deutsch“ geäußert hätten. Ebenso blieben Rückfragen der Klient:innen nach zusätzlichen Informationen zu den gestellten Anforderungen häufig unbeantwortet, ohne Hinweise darauf, wo die benötigten Unterlagen beantragt werden könnten. Eine inklusive Institution stellt sicher, dass in solchen Beratungssituationen Maßnahmen getroffen werden, die den Klient:innen eine diskriminierungsfreie Beratung ermöglichen. Basierend auf dem Ermessensspielraum der Sachbearbeiter:innen, wurden jedoch Aufenthaltstitel häufig verkürzt oder Anträge abgelehnt, wobei aufgrund mangelnder Transparenz in der Entscheidungsfindung offen blieb, nach welchen Kriterien dies tatsächlich erfolgt ist.

Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen zur Vorbeugung von Rassismus und Diskriminierung basieren auf den empirischen Ergebnissen des Projekts und sind als Teil einer langfristigen und nachhaltigen diskriminierungskritischen und diversitätsorientierten Strategie des LEA gedacht.

Schulungen und Weiterbildungen zu Diversität und Diskriminierung

Adressiert an: LEA Berlin, BAMF, BMI

Schulungen und Weiterbildungen zu Diversität und Diskriminierung sind in Berlin Teil des Anforderungsprofils von Behörden. Es gibt bereits Angebote, die die interkulturelle Kompetenz in Behörden fördern sollen, diese werden jedoch in Freiwilligkeit zwei- bis dreimal im Jahr angeboten. Durch das bisher nur punktuelle Betreuungssystem, können Multiplikator:innen keine langfristige Begleitung anbieten, obwohl langfristige Reflexionsräume für eine konsequente rassismuskritische Haltung und für diversitätsorientierte Handlungsoptionen

wichtig wären. Für die Arbeit im LEA bzw. Ausländerbehörden muss die Diversitätskompetenz aller neuen Bewerber:innen und bisherigen Mitarbeitenden geschult und geprüft werden. Das muss Teil der Professionalisierungsmaßnahmen sein. Daher muss das Aneignen dieser Kompetenz verpflichtend und Grundvoraussetzung für eine langfristige Anstellung sein. Dafür sollte zu Beginn einer Anstellung begleitend eine mindestens sechsmontatige Fortbildung besucht werden, die Inhalte zu unter anderem folgenden Themen und Diskriminierungsformen anbietet: Rassismuskritik, Sexismus, Klassismus, Queerness und Ableismus. Im Laufe der Anstellung sollten diese Kompetenzen durch unterschiedliche Weiterbildungsmöglichkeiten ausgebaut und durch verschiedene Testverfahren geprüft werden, wie etwa durch Stichproben in Beratungssitzungen, Supervisionen und in der Zusammenarbeit im Team.

Unabhängige Beschwerdestellen und anonymisierte Beschwerdemöglichkeiten

Adressiert an: LEA Berlin, BAMF, Land Berlin

Die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten im LEA sind bisher entweder an die Beurteilung der Leitung gebunden, nicht vertraulich oder nicht weisungsabhängig gegenüber den beratenden Personen. Es besteht dringender Bedarf an unabhängigen Beschwerdestellen für das LEA, die weder an die Leitung noch an andere institutionelle Organe gebunden sind. Ein solches Gremium sollte über Expertise in verschiedenen Diskriminierungsformen sowie tiefgreifende Kenntnisse im Ausländerrecht verfügen, um Klient:innen kompetent zu beraten. Das dort tätige Team sollte multidisziplinär aufgestellt sein und sowohl Berater:innen für Ausländer- und Asylrecht als auch Psycholog:innen und Expert:innen für mentale Gesundheit umfassen, ebenso wie Care-Personen, die besonders schutzbedürftige Menschen, wie Kinder und Jugendliche, betreuen können. Wesentlich ist zudem, dass die Beschwerdestellen die Möglichkeit zu anonymen Beratungen bieten und zugleich Hilfen zu Initiativen und Vernetzungsangeboten in der Stadt vermitteln. Diese Stellen sollten regelmäßig geschult und überprüft werden, um eine gleichbleibend hohe Beratungsqualität zu gewährleisten.

Bearbeitungspraxis im Vier-Augen-Prinzip

Adressiert an: LEA Berlin, BAMF, Land Berlin

In der Praxis könnten Fälle dem Vier-Augen-Prinzip folgend in einer Gruppe von mindestens zwei bis drei beratenden Personen mit unterschiedlichen

Sprachkenntnissen (leichte Sprache und verschiedene Sprachen, wie Türkisch, Englisch und Chinesisch) besprochen und bearbeitet werden. Das bisherige Prinzip, wonach eine beratende Person einer zu bearbeitenden Person gegenübersteht, führt bei Verhärtungen, Missverständnissen oder Bevorzugung/Diskriminierung zu Ungleichbehandlung, die für die Betroffenen im schlimmsten Fall zur existenziellen Bedrohung werden kann.

Nachvollziehbarkeit zur Entscheidungsfindung und Qualifikationskatalog für den Ermessensspielraum schaffen

Adressiert an: LEA Berlin, BAMF, Land Berlin

Der Begriff „Ermessensspielraum“ entstammt ursprünglich der juristischen Fachsprache, spiegelt in der Praxis jedoch nicht immer die definierte Rechtswirklichkeit wider. Im LEA richten sich die Mitarbeitenden nach den zur Verfügung gestellten „Verfahrenshinweisen zum Aufenthalt in Berlin“ (VAB), womit ein Überblick zu zahlreichen rechtlichen Regelungen und Rechtsbegriffen geboten wird. Wie damit im konkreten Fall jeweils umgegangen wird, hängt jedoch maßgeblich vom individuellen Ermessen und Handeln der Mitarbeitenden ab. Dadurch verändert sich die Bedeutung des Begriffs „Ermessensspielraum“, was zu einer Diskrepanz zwischen dem Regelwerk und der gelebten Behördenpraxis führt. Schulungen können dabei helfen, die Ermessensspielräume bzw. die Auslegung bestehender Vorgaben in regelmäßig überprüfbaren Fortbildungs- und Qualifikationskatalogen zu evaluieren und kollegial im Team (Vier-Augen-Prinzip) zu beraten. Damit würde transparenter, wie Entscheidungen für die jeweiligen Bescheide zustande kommen, sodass Klient:innen die behördlichen Entscheidungen sowie ihre Rechte und Pflichten besser nachvollziehen können.

Neuanstellung von Mitarbeitenden

Adressiert an: LEA Berlin, BAMF, Land Berlin

Das LEA braucht aufgrund der hohen Belastung Neuanstellungen, um ein diskriminierungskritisches Beraten der Klient:innen und den Beratungsumfang umsetzen zu können.

Quellenverzeichnis

Google Rezensionen, in: Google LEA.

➔ <https://g.co/kgs/LWSztGv> (Abruf am 14.04.2024).

LA BER B Rep. 074 Nr. 8931, Urteil Verwaltungsgericht vom 29.08.1994.

LA BER B Rep. 074 Nr. 8931, Urteil Verwaltungsgericht vom 20.03.1990.

LA BER B Rep. 074 – 8931

LA BER B Rep. 074 – 8897

LA BER B Rep. 074 – 8824

LA BER B Rep. 012;3091

LA BER B Rep. 012;3095

LA BER B Rep. 012;3096

LA BER B Rep. 012;3144

LA BER B Rep. 012;3162

LA BER B Rep. 012;3164

LA BER B Rep. 012;3167

LA BER B Rep. 012;3168

LA BER B Rep. 012;3169

LA BER B Rep. 012;3170

LA BER B Rep. 012;3191

LA BER B Rep. 012;3217

LA BER B Rep. 012;3220

LA BER B Rep. 012;3232

LA BER B Rep. 004 Nr. 3002 (Registratursignatur: 0345/2) – Beiakte Bd. 2 (Findmittel)

LA BER B Rep. 004 Nr. 3277 (Registratursignatur: 0345/2474) (Findmittel)

LA BER B Rep. 004 Nr. 3292 (Registratursignatur: 0345/2470) – Bd. 7 (Findmittel)

LA BER B Rep. 004 Nr. 3299 (Registratursignatur: 0345/2400) – Bd.20 (Findmittel)

LA BER B Rep. 004 Nr. 2998 (Registratursignatur: 0345/152; VI und III C 12; 0345/52) – Bd. 6 (Findmittel)

3.1.3 Gemeinschaften unter Verdacht – Haben proaktive Sicherheitspolitik und Extremismusprävention nicht-intendierte rassistische Nebeneffekte?

Prof. Dr. Christopher Daase, Dr. Hande Abay Gaspar, Lea Deborah Scheu, Frankfurt (Main)

Projektvorstellung

Studien aus Großbritannien zeigen, dass (insbesondere polizeiliche) Extremismusprävention zur Konstruktion von Verdachtsgemeinschaften führt (Pantazis & Pemberton, 2009; Choudhury & Fenwick, 2011). Daher stellt sich die Frage, ob es auch in Deutschland bei der Umsetzung der sogenannten Islamismusprävention zur Verdachtskonstruktion im Sinne einer Stigmatisierung⁹⁵ von rassifizierten Personengruppen kommt. Spezifisch für die deutsche Präventionslandschaft ist, dass sie aufgrund der föderalen Struktur durch eine Vielzahl von (nicht-)staatlichen Akteur:innen geprägt ist und dass sich durch deren Zusammenarbeit enge und lose akteursübergreifende Strukturen entwickelt haben. Vor diesem Hintergrund untersuchten wir, ob und inwiefern eine Stigmatisierung durch strukturelle und institutionelle Mechanismen (re-)produziert wird sowie ob sich daraus nicht-intendierte rassistische Nebeneffekte ergeben.

Methodik

Im Projekt verfolgten wir eine multiperspektivische Herangehensweise, welche die Programmebene, Praxis-ebene und die Zielgruppenperspektive umfasst. Dazu untersuchten wir zunächst frei zugängliche Programm- und Strategiepapiere der Extremismusprävention auf Bundesebene⁹⁶ und auf Landesebene⁹⁷ inhaltsanalytisch. Ergänzend zogen wir weitere Dokumente wesentlicher staatlicher Landesakteur:innen heran, die bei der Umsetzung der Landesprogramme mitwirken oder Teil der Landespräventionsstrategien sind.⁹⁸ Die Inhaltsanalyse nahmen wir mithilfe der Analysesoftware MAXQDA entlang der Kategorien Problemidentifizierung, -adressierung und -lösung vor. Im zweiten Schritt führten wir bundesweit 63 Expert:inneninterviews mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Präventionspraktiker:innen und -beamt:innen (im Folgenden Präventionsakteur:innen genannt), um Praktiken und Wissensbestände zu erheben. Die untersuchten Präventionsbereiche umfassen hauptsächlich die Primär- und Sekundärprävention bzw. universelle und selektive Prävention.⁹⁹ Dabei handelt es sich konkret um 30 Interviews mit zivilgesellschaftlichen Träger:innenorganisationen, 14 Interviews

⁹⁵ Stigmatisierung wird hier anlehnend an Eickhoff (2010) als die Zuschreibung von (biologisch und/oder kulturell begründeten) negativen „Bedeutungsträgern“ (Eickhoff, 2010, S. 29–30) verstanden. Der Generalverdacht des Extremismus stellt insofern eine Stigmatisierung dar, als dass es sich hierbei um die Zuschreibung eines Radikalisierungspotenzials (negative Eigenschaft) zu einer vermeintlich homogenen Gruppe (beispielsweise „die Muslime“) handelt, welche auf Basis von äußerlichen und/oder praxisbezogenen Erkennungszeichen (beispielsweise vermeintlich muslimisches Erscheinungsbild oder islamische Praktiken) festgemacht wird. Rassismus hingegen wird dem DeZIM (2022) nach als eine Ideologie verstanden, „in der Menschen (1) aufgrund von äußerlichen Merkmalen in verschiedene Gruppen eingeteilt werden (Kategorisierung), denen (2) per ‚Abstammung‘ [...] Eigenschaften zugeschrieben werden (Generalisierung und Rassifizierung), die (3) bewertet und [...] mit sozialen Rangstufen verbunden werden (Hierarchisierung), womit (4) ungleiche Behandlungen und gesellschaftliche Macht- und Dominanzstrukturen reproduziert und begründet werden (Legitimierung [und / oder Diskriminierung])“ (DeZIM, 2022, S. 16–17). Ausgehend von diesen Definitionen stellt somit Stigmatisierung einen Bestandteil von Rassismus, nämlich die Kategorisierung sowie Generalisierung und Rassifizierung, dar. Stigmatisierung per se ist somit noch kein Rassismus, sondern bedarf der weiteren Definitionselemente, wie beispielsweise der Aufrechterhaltung von ungleichen Machtverhältnissen oder Diskriminierung, um von Rassismus auszugehen.

⁹⁶ Dabei handelt es sich um die Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung, das Nationale Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus sowie das Bundesprogramm „Demokratie leben!“.

⁹⁷ Insgesamt zogen wir elf Landesprogramme heran. Für Baden-Württemberg, Bayern und Saarland konnten keine Programme gefunden werden. Sachsen verfügt zwar über ein Landesprogramm, einsehbar ist aber nur die Förderrichtlinie. Schleswig-Holstein soll nach Angaben des Landesdemokratiezentrums über ein „Landesprogramm zur Vorbeugung und Bekämpfung von religiös motiviertem Extremismus“ verfügen, dieses war jedoch nicht auffindbar (letzter Termin für die Auswahl der Dokumente: Dezember 2022).

⁹⁸ Wie beispielsweise Landesdemokratiezentren, Landeszentralen für politische Bildung, Landeskoordinierungsstellen, Fachstellen, Beratungsstellen oder Kompetenzzentren/-netzwerke.

⁹⁹ Während Primärprävention bereits im Vorfeld von Radikalisierungsprozessen ansetzt, konzentriert sich Sekundärprävention auf Personen, die bereits eine radikalisierte Ideologisierung aufweisen bzw. bei denen der Verdacht besteht, sich zu radikalieren (s. Caplan, 1964). Der Grund für die Auswahl ausschließlich dieser Präventionsbereiche ist, dass es sich bei der tertiären Prävention nicht mehr um eine Vorfeldmaßnahme handelt und daher eine Stigmatisierung im Sinne eines generalisierenden Extremismusverdachts nicht vorliegen kann.

mit Sicherheitsbehörden (darunter acht Polizeibehörden bzw. Landeskriminalämter sowie sechs Verfassungsschutzbehörden auf Landesebene) und 19 Interviews mit Verwaltungsbehörden¹⁰⁰. Im dritten Schritt führten wir elf Interviews mit islamischen und / oder muslimisch gelesenen¹⁰¹ migrantischen Vereinen,¹⁰² um ihre Wahrnehmung sowie Auswirkungen von Präventionsmaßnahmen zu erfragen. Abschließend führten wir die Ergebnisse zusammen, um potenzielle Stigmatisierungen, strukturelle und institutionelle Mechanismen sowie nicht-intendierte rassistische Nebeneffekte zu identifizieren.

Zentrale Ergebnisse

Muslimische bzw. muslimisch gelesene, geflüchtete und migrantisierte Menschen werden als Verdachtsgemeinschaften konstruiert.

Die Ergebnisse zeigen, dass auf der Programmebene muslimische, migrantisierte oder geflüchtete Personen, Kollektive sowie Milieus bzw. als solche Gelesene als Verdachtsgemeinschaften konstruiert werden und es auf nicht-intendierte Weise¹⁰³ zur Stigmatisierung kommt. Muslimische Jugendliche geraten etwa unter Generalverdacht, indem „Jugendliche [...] aus muslimisch geprägten Milieus und Sozialkontexten, insbesondere auch aus muslimisch geprägten Familien“ (BAFzA, 2020, S. 8) als „radikalisierungsgefährdete [...]“ (BAFzA, 2020, S. 8) und damit problematische Gruppe markiert werden. Zudem werden „muslimische [...] Jugendliche [...]“ (Senat HH, 2020, S. 4) oder „muslimische [...] Frauen und Mädchen“ (MIK, 2017, S. 31) gesondert als Zielgruppe hervorgehoben. Der Generalverdacht gegenüber muslimischen Kollektiven (beispielsweise Wohlfahrtsverbänden oder Moscheegemeinden) äußert sich hingegen in der expliziten Aufforderung, sich von Gewalt zu distanzieren sowie mit Sicherheitsbehörden zusammenzuarbeiten. So werden beispielsweise im Nationalen Präventionsprogramm die „Gruppe“ der „Muslime“ (BMI, 2017, S. 2) sowie islamische Gemeinden explizit dazu aufgefordert, „sich weiterhin jeder Form von Hass und Gewalt entgegenzustellen und damit einen zentralen Beitrag zur Prävention zu leisten“ (BMI, 2017, S. 2).

Des Weiteren konnte eine begriffliche Ausweitung des Problemgegenstands festgestellt werden, welche von Islamismus über „islamistische[n] Extremismus“ (konex, 2021: 3), „gewaltbereiten Salafismus“ (Senat HH, 2020, S. 1), „neo-salafistische [...] Radikalisierung“ (L-DZ, 2021, S. 28) bis hin zu „religiös begründeten Extremismus“ (KODEX 2020, S. 2) reicht. Zudem werden Begrifflichkeiten nicht unterschieden, die in ein und demselben Text verwendet werden. So wird etwa nicht differenziert zwischen „radikale[m]“ (BMFSFJ, 2015, S. 3), „gewaltorientierte[m]“ (BMFSFJ, 2015, S. 1) und „gewaltbereite[m] Islamismus“ (BMFSFJ, 2015, S. 2). Dadurch werden diverse Gruppen / Strömungen gleichgesetzt, die sich auf der Einstellungs- sowie Handlungsebene in ihrer Radikalität unterscheiden. Auch kann eine Assoziierung von Islamismus mit der islamischen Religion festgestellt werden. Dies äußert sich beispielsweise in Begriffskonstellationen wie „radikalislamisch geprägte Ideologien“ (MFFKI, 2015, S. 1), die nicht das Suffix -ismus enthalten, sondern den Problemgegenstand mit dem Islambegriff beschreiben. Durch dieses breite Spektrum an Begrifflichkeiten wird der Problemgegenstand ausgeweitet, sodass jegliche muslimisch gelesene Akteur:innen schnell unter Islamismusverdacht geraten können. Auch gegenüber geflüchteten Menschen konnte ein Generalverdacht festgestellt werden, da beispielsweise Orte, „an denen Geflüchtete leben“ (MIK, 2018, S. 10) ebenfalls als Problemmilieus definiert werden. Zudem wird geflüchteten Menschen, aber auch Kindern von Rückkehrer:innen, die ausgereist waren, um den sogenannten Islamischen Staat in Syrien und im Irak zu unterstützen, eine Vulnerabilität und Bedrohlichkeit zugeschrieben. Diese Ambivalenz taucht immer wieder auf: Geflüchtete Menschen werden auf der einen Seite als schützenswerte Zielgruppe der Präventionsarbeit genannt, weil sie etwa „in den Fokus der salafistischen Szene geraten [können]“ (BNPD, 2019, S. 4). Gleichzeitig werden sie als bedrohliche Akteur:innen dargestellt, indem sie als „[k]onkrete Gefahr [...]“ (MIK, 2017, S. 4) charakterisiert werden oder indem der Anteil der Extremist:innen mit Fluchthintergrund gesondert erfasst wird (beispielsweise MIK, 2018, S. 5–6.). Im Falle von Kindern von IS-Rückkehrer:innen wird in ähnlicher Form auf der einen Seite die „Wahrnehmung des Schutzauftrags“ (KIP NI, 2019, S. 19) betont. Auf der anderen Seite werden

¹⁰⁰ Wie beispielsweise Landesdemokratiezentren, Landeszentralen für politische Bildung, Landeskoordinierungsstellen, Fachstellen, Beratungsstellen oder Kompetenzzentren/-netzwerke.

¹⁰¹ Sogenannte Migrant:innenvereine, -organisationen oder -selbstorganisationen werden von Polizeibehörden zum Teil angesprochen, um in der Islamismusprävention zusammenzuarbeiten. In diesem Vorgehen werden migrantisierte Personen aus sicherheitsbehördlicher Perspektive muslimisch gelesen, auch wenn diese Zuschreibung nur auf einen Teil der Mitglieder zutrifft.

¹⁰² Die Auswahl der befragten Zielgruppen begründet sich darin, dass wir diese in der Analyse von Bundes- und Landesprogrammen der Islamismusprävention als problematisierte Gruppen identifizieren konnten.

¹⁰³ Dass die Stigmatisierung nicht-intendiert erfolgt, geht zum einen aus der Diskrepanz zu den in den Strategiepapieren formulierten Zielsetzungen und zum anderen aus der in einigen Dokumenten explizit formulierten Zielsetzung einer stigmatisierungsfreien Prävention hervor.

sie als ein Milieu betrachtet, von dem „nicht aus[zu] schließen“ sei, dass von diesem „ein künftiges Risiko ausgeht“ (KODEX Konzept, 2020, S. 9).

Neben muslimischen Menschen oder als solche gelesene sowie geflüchteten Menschen werden migrantische bzw. migrantisierte Menschen als Verdachtsgemeinschaften konstruiert. Dies zeigt sich daran, dass Stadtteile, die durch „einen vermehrten Zuzug von [...] Menschen mit Migrationsgeschichte“¹⁰⁴ geprägt sind (L-DZ, 2021, S. 27), als Zielorte der Islamismusprävention bestimmt werden. Zudem findet durch Zielsetzungen wie „Integration von Flüchtlingen“ (HKE, 2019, S. 8) oder die „Förderung des Zusammenlebens von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Deutschen“ (BMFSFJ & BMI, 2016, S. 16) eine programmatische Verschränkung der Islamismusprävention mit den Themen Migration, Integration sowie Flucht und Asyl statt. Dadurch wird nicht nur die Islamismusprävention migrantisiert, sondern auch die Integrationsarbeit versicherheitlicht. Letzteres äußert sich darin, dass suggeriert wird, Migration sei eine Bedrohung und somit ein Sicherheitsproblem. Es kommt somit in der programmatischen Ausgestaltung zu einer Stigmatisierung von muslimischen bzw. muslimisch gelesenen, geflüchteten und migrantisierten Menschen. Wegen ihrer vermeintlichen religiösen Zugehörigkeit oder ihrer Herkunft werden sie als homogene Gruppen konstruiert (Kategorisierung). Aufgrund dieser Zugehörigkeit werden ihnen negative Eigenschaften, nämlich eine Anfälligkeit für Radikalisierung und Extremismus, zugeschrieben und somit wird ihnen ein Gefahrenpotenzial unterstellt (Generalisierung und Rassifizierung).

Präventionsarbeit ist in der Praxis durch vielfältige Akteur:innen weit stigmatisierungssensibler als in der Programmplanung vorgegeben.

Während auf der Programmebene eine Verdachtskonstruktion stattfindet, besteht auf der Praxisebene teilweise der Versuch, derartige Stigmatisierungen abzumildern. Das lässt sich aus den Erfahrungen von Träger:innenorganisationen schließen. So wurde berichtet, dass beispielsweise die Zielgruppe für ein Projekt aufgrund des Förderaufrufes im Konzept zunächst auf muslimische Jugendliche beschränkt war, allerdings im Nachgang auf alle Jugendlichen erweitert wurde. Auch wurde aus der Praxis berichtet, dass sie von einer proaktiven Ansprache zu einem rein bedarfsorientierten Angebot

übergegangen seien, um eine Stigmatisierung zu vermeiden. Weitere Strategien umfassen die Vermeidung oder proaktive Problematisierung des programmatisch festgelegten Islamismusbegriffs. Dadurch entstehen jedoch mitunter Dilemmata, da konzeptionelle Abweichungen dazu führen können, die Förderung nicht zu erhalten. Die Befunde verdeutlichen, dass Präventionsakteur:innen aufgrund von Fachwissen, Praxiserfahrung oder Nähe zu den Zielgruppen Strategien entwickelt haben, programm- und förderbedingte Stigmatisierungsgefahren zu umgehen. Es ist daher davon auszugehen, dass die identifizierten Stigmatisierungsmechanismen auf der Programmebene nur bedingt in die Praxis diffundieren. Die durch vielfältige Akteur:innen geprägten Strukturen der deutschen Präventionslandschaft können somit aufgrund der kompetenzbasierten Aufgabenverteilung und des regelmäßigen Austausches zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen als ein Vorteil für eine stigmatisierungssensible Präventionsarbeit verstanden werden.

Im Zuge der Präventionsarbeit kommt es trotz hoher Professionalität zu praxisbedingter (Re-) Produktion von Stigmata.

Trotz dieser Abmilderungsstrategien bestehen auch auf der Praxisebene Stigmatisierungsgefahren. Diese entstehen beispielsweise durch in der Gesellschaft bereits verankerte Wissensbestände, die verwendete Sprache oder durch konkrete Verfahrensweisen im Zuge der Präventionsarbeit. So problematisieren Präventionsakteur:innen, dass bei Multiplikator:innen¹⁰⁵ teilweise stereotype oder rassistische Wissensbestände über den Islam, Muslim:innen oder Radikalisierungsursachen und -indikatoren vorhanden sind. Dies zeigt sich insbesondere daran, wie die gemeldeten Verdachtsfälle begründet werden. Im Kontext Schule kommt es etwa vor, dass Lehrkräfte islamische Religionspraktiken oder -ausübungen, beispielsweise das Tragen eines Kopftuches oder die Bitte von Schüler:innen nach einem Gebetsraum, als Anzeichen für eine islamistische Radikalisierung deuten. Eine Stigmatisierungsgefahr auf Grundlage vermeintlicher Radikalisierungsindikatoren kann dadurch verstärkt werden, dass polizeiliche und zivilgesellschaftliche Falleinschätzungen nicht immer nach standardisierten Verfahren, sondern nach individuellen Einschätzungen der Präventionsakteur:innen vorgenommen werden. Doch auch bei Präventionsakteur:innen selbst sind teilweise kategorisierende Wissensbestände festzustellen,

¹⁰⁴ Die Begriffe „Menschen mit Migrationsgeschichte“ oder „mit Zuwanderungsgeschichte“ werden genutzt, um Menschen mit Migrationshintergrund zu beschreiben und dafür eine inklusivere Formulierung zu wählen.

¹⁰⁵ Multiplikator:innen im Kontext der Islamismusprävention sind beispielsweise Lehrkräfte, Sozialarbeiter:innen, Behördenmitarbeitende, Justizvollzugsangestellte etc.

die sich auf die Präventionsarbeit auswirken können. So äußern sich Präventionsbeamt:innen in den Interviews beispielsweise negativ über einen als andersartig wahrgenommenen Kleidungsstil oder eine von der vermeintlichen Norm abweichende Kultur muslimischer Gemeinschaften. Vorbehalte gegenüber Muslim:innen äußern sich in der ambivalenten Haltung – sowohl muslimischer, als auch nicht muslimischer – Präventionspraktiker:innen in Bezug auf die Rolle islamischer und/oder muslimisch geleiteter migrantischer Vereine als potenzielle Multiplikator:innen der Islamismusprävention. Diese variiert zwischen Wertschätzung, Absprache von Kompetenz sowie Misstrauen.

Eine sprachliche und bildliche Stigmatisierung findet in der Praxis dann statt, wenn (beispielsweise arabische) Begrifflichkeiten, die mit dem Islam assoziiert werden, oder auch Bilder wie etwa islamische Symbole (beispielsweise der erhobene Zeigefinger als Symbol der Einheit und Einzigartigkeit Gottes) oder islamische Erscheinungsbilder (beispielsweise eine kopftuchtragende Frau oder ein Mann mit langem Bart) zur Veranschaulichung des Themenfelds Islamismus eingesetzt werden. Verfahrensbasierte Stigmatisierungsgefahren bestehen bei der proaktiven Ansprache von bestimmten Zielgruppen und der Auswahl von bestimmten Orten (im Vorfeld der Präventionsarbeit) außerdem dann, wenn es um unsensible Umgangsweisen mit den Zielgruppen und -personen geht (während der Präventionsarbeit). Beispielhaft für Letzteres sind etwa das gezielte Anschauen oder Befragen von muslimisch gelesenen Schüler:innen während eines Workshops zum Thema Islamismus oder etwa eine voreilig, sprich ohne vorheriges Clearingverfahren¹⁰⁶, erfolgte Ansprache der unter Radikalisierungsverdacht stehenden Person durch Präventionsakteur:innen.

Die (Re-)Produktion von Stigmata hat auch tief-sitzende strukturell bedingte Ursachen.

Neben praxisbedingten Stigmatisierungsgefahren konnten auch indirekte, strukturell bedingte Mechanismen identifiziert werden, durch die Stigmata (re-)produziert werden. Einen zentralen Mechanismus stellt die Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Träger:innenorganisationen und Modellprojekten der klassischen pädagogischen (Jugend-)Arbeit im Rahmen der Islamismusprävention dar – welche auf die programmatische Verschränkung von Extremismusprävention und

Demokratieförderung in Bundes- und Landesprogrammen zurückzuführen ist. Dadurch werden jegliche Zielgruppen bildungspolitischer und pädagogischer Projekte automatisch als potenzielle Extremist:innen markiert. Eine förderbedingte Stigmatisierung wird letztendlich dadurch reproduziert, dass Träger:innenorganisationen ihre Projektkonzepte an defizitorientierte Förderaufrufe und die darin festgelegten selektiven Zielgruppen (wie beispielsweise muslimische Jugendliche) anpassen und sich dadurch eine Finanzierung erhoffen, obwohl ihre Arbeit ressourcenorientiert ist und sich an breite Zielgruppen (beispielsweise Jugendliche) richtet.

Neben förderbedingten Stigmata lassen sich Stigmatisierungsgefahren auch an intransparenten organisationsinternen oder -übergreifenden Entscheidungs- oder Einstufungsprozessen festmachen. So werden in manchen Bundesländern durch übergeordnete Behörden stigmatisierte Zielorte für die Präventionsarbeit bestimmt und den projektausführenden Organisationen vorgelegt, ohne dass zugrunde liegende Auswahlkriterien offengelegt werden (die Wahl fällt dann beispielsweise auf Schulen mit hohem Anteil von Schüler:innen mit Migrationshintergrund). Durch derartig intransparente und routinierte Entscheidungsprozesse kann eine selektive und damit stigmatisierende Auswahl von Zielorten strukturell verankert werden. Auch die zugrunde liegenden Kriterien von standardisierten Risikobewertungsinstrumenten wie beispielsweise RADAR-iTE¹⁰⁷, die eine polizeiliche Einstufung von Personen als „Gefährder“ legitimieren, sind nicht öffentlich zugänglich. Zwar können standardisierte Vorgehensweisen einer willkürlichen Einschätzung von Präventionsbeamt:innen (s. vorheriger Textabschnitt) entgegenwirken. Jedoch besteht hier die Gefahr, dass kategorisierende Wissensbestände, die potenziell stigmatisierend sind, nicht hinterfragt und fortlaufend reproduziert werden, da sie die Legitimierungsgrundlage für Gefahrenbewertungen und die daraus abgeleiteten Entscheidungen bilden.

Ein weiterer struktureller Mechanismus ist die (Re-)Produktion von Stigmatisierung durch Wissensdiffusion und -reproduktion. So können gesellschaftlich verankerte, stigmatisierende Wissensbestände nicht-intendiert durch die Präventionsarbeit reproduziert werden: Das kann schon der Fall sein, sobald Präventionsakteur:innen bei Fortbildungen für Multiplikator:innen erklären, was als stigmatisierende Anzeichen

¹⁰⁶ Clearingverfahren beschreiben die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteur:innen, beispielsweise Angehörigen, Multiplikator:innen und Präventionsakteur:innen, um einen Radikalisierungsfall zu erkennen, einzuordnen und konstruktiv zu bearbeiten.

¹⁰⁷ Das von der Polizei genutzte Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE wurde 2017 bundesweit eingeführt, um das von islamistischen Personen ausgehende Risiko anhand standardisierter Fragen einzustufen – mit dem Ziel, Ressourcen effizienter einzusetzen. In Fallkonferenzen wird das Instrument zudem genutzt, um über das weitere Vorgehen zu entscheiden (BKA, 2024b).

einer Radikalisierung gilt und aufgrund ihrer Praxiserfahrung als Beispielszenario etwa das Tragen eines Kopftuchs anführen. Auch wenn sie dabei betonen, dass dies eben kein hinreichendes Anzeichen für eine Radikalisierung darstellt, können gerade durch die Präsentation stigmatisierende Bilder aus der Gesellschaft in die Praxis übertragen und ungewollt reproduziert werden. Ein weiteres Beispiel stellt der Rückgriff auf Wissensbestände aus Politik oder Wissenschaft dar. So greifen Präventionsakteur:innen in ihrer Arbeit auch auf politisch, behördlich oder wissenschaftlich erzeugtes Wissen über Radikalisierungsursachen und -indikatoren zurück und geben dieses Wissen beispielsweise über die Bereitstellung von Flyern oder Handreichungen für Angehörige von Radikalisierten oder für Multiplikator:innen weiter. Dabei variiert die Einschätzung der Präventionsakteur:innen, welche Quellen sie als vertrauenswürdig erachten. Dies verdeutlicht, wie selektiv Wissenstransferprozesse stattfinden und dass dadurch unter Umständen auch stigmatisierende Wissensbestände reproduziert werden können. Durch (in-) formelle behördliche und organisationsübergreifende Abläufe, Entscheidungs- und Einstufungsprozesse oder durch Wissensdiffusion und -reproduktion können somit Stigmata strukturell reproduziert werden. Finden diese strukturellen Mechanismen routiniert statt, so werden Stigmata nicht nur reproduziert, sondern auch institutionell verankert und über eine gewisse Zeit hinweg institutionalisiert.

Islamismusprävention kann zu (rassistischer) Diskriminierung von Zielgruppen führen.

Wenn (strukturelle) Stigmatisierung unter ungleichen Machtverhältnissen stattfindet oder diskriminierende Auswirkungen auf Personen(-gruppen) hat, so kann davon ausgegangen werden, dass es die nicht-intendierte Folge von (institutionellem) Rassismus ist (↗ s. Fußnote 95). Die Ergebnisse zeigen, dass die Umsetzung der Islamismusprävention und damit die geschilderten (programmatisch, praktisch oder strukturell bedingten) Stigmatisierungsmechanismen teilweise unter ungleichen Machtverhältnissen stattfinden. Diese bestehen beispielsweise an Orten der Islamismusprävention wie Schulen, Erstaufnahmeeinrichtungen, Behörden oder Justizvollzugsanstalten. Eine Stigmatisierung im Sinne einer Verdachtskonstruktion (durch Präventionsakteur:innen oder Multiplikator:innen) kann in diesen Kontexten auch zur Diskriminierung der stigmatisierten Personen(-gruppen) führen: Wenn eine Lehrkraft etwa aufgrund eines stigmatisierenden Radikalisierungsverdachts gegenüber eine:r Schüler:in voreilig oder ohne die Einbeziehung einer Beratungsstelle aktiv wird und dieser Verdacht unter der Schüler:innenschaft bekannt

wird, kann das massiv diskriminierende Auswirkungen für den/die Schüler:in haben. Ein Radikalisierungsverdacht im Kontext von Erstaufnahmeeinrichtungen kann sogar Aufenthaltsrechtliche Folgen für geflüchtete Menschen haben, weshalb zu diesem Kontext arbeitende Präventionsakteur:innen die hohe Sensibilität und Notwendigkeit von Clearingverfahren betonen.

Auch auf der kollektiven Ebene sind ungleiche Machtverhältnisse sowie potenziell diskriminierende Auswirkungen einer Verdachtskonstruktion festzustellen. Beispielsweise befürchten manche islamische Gemeinden bereits dann unter Extremismusverdacht zu geraten, wenn sie eine Anfrage ablehnen, mit ihren Jugendlichen ein staatlich gefördertes Präventionsprojekt umzusetzen. Ihre Sorge begründen sie durch die gesellschaftlich und politisch vorherrschende Aufforderung zur Gewaltdistanzierung und den damit einhergehenden Druck, sich permanent als demokratisch behaupten zu müssen. Die Ansprache findet somit unter einem seitens islamischer Gemeinden und Vereine wahrgenommenen asymmetrischen Machtverhältnis statt: Sie fühlen sich von staatlichen und gesellschaftlichen Akteur:innen insofern abhängig, als dass es immer auch darum geht, als gesellschaftskonform anerkannt zu werden. Während eine verdachtsunabhängige Ansprache bestehende Abhängigkeiten möglicherweise reproduziert, kann das Bekanntwerden eines behördlichen Extremismusverdachts – auch wenn sich dieser im Nachgang als unbegründet erweist – diskriminierende Auswirkungen haben. Ein Imageschaden der eigenen Gemeinde, der Verlust von Glaubwürdigkeit bei Gemeindegliedern sowie von Netzwerkpartner:innen und finanziellen Ressourcen sind nur einige der in den Interviews genannten erfahrenen oder befürchteten Konsequenzen.

Rassismus, antimuslimische Einstellungen und die laufenden Diskurse bilden den gesamtgesellschaftlichen Kontext für Islamismusprävention.

Doch greift es zu kurz, nicht-intendierte rassistische Effekte lediglich als mögliche Folge von Islamismusprävention zu verstehen. Vielmehr zeigen die Daten, dass zum einen der in der Bevölkerung verankerte antimuslimische Rassismus als solcher auch eine Herausforderung für die Umsetzung der Präventionsarbeit darstellt: So berichten Präventionsakteur:innen insbesondere im schulischen Kontext von antimuslimischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Lehrkräfte gegenüber muslimischen oder muslimisch gelesenen Schüler:innen. Als Beispiel für solch ein beobachtetes rassistisches Verhalten wurde genannt, dass eine Lehrkraft alle muslimischen Mädchen und Jungen nicht bei ihren

Namen, sondern allesamt als Ayse und Ali anspricht. Derartige Vorfälle erachten Präventionsakteur:innen nicht nur grundsätzlich als problematisch, sondern auch als eine Herausforderung für die Umsetzung effektiver Präventionsarbeit, da durch solche Erfahrungen der Schüler:innen die Glaubwürdigkeit bzw. das Vertrauen in die ermächtigende pädagogische Arbeit der Präventionsakteur:innen unterminiert wird. Auch innerhalb der Kolleg:innenschaft beobachten Präventionsakteur:innen rassistische Verhaltensweisen. So wird etwa berichtet, dass im Rahmen einer Fortbildung eine nicht muslimische Lehrkraft einer muslimischen Lehrkraft vorwarf, dass ihre Religion der Grund für eine islamistische Radikalisierung der Schüler:innen sei. Zum anderen erfahren Präventionsakteur:innen selbst während ihrer Arbeit Rassismus: So wird beispielsweise berichtet, dass eine kopftuchtragende Präventionspraktikerin für die Reinigungskraft gehalten wurde, als sie für einen Workshop das Klassenzimmer betrat. Vorbehalte, Vorurteile, Misstrauen und Stigmatisierungen gegenüber muslimischen oder muslimisch gelesenen Präventionspraktiker:innen werden nicht nur von den betroffenen Praktiker:innen selbst, sondern auch von ihren nicht muslimischen Kolleg:innen geschildert. Antimuslimischer Rassismus ist somit nicht nur eine Folge stigmatisierender Prävention. Vielmehr bilden vorhandene antimuslimische Einstellungen und Diskurse¹⁰⁸ den gesellschaftlichen Kontext, in dem Islamismusprävention stattfindet.

Handlungsempfehlungen

Als Zielgruppe der Islamismusprävention ist die Gesamtgesellschaft zu adressieren und die Identifizierung und Hervorhebung spezifischer Zielgruppen zu unterlassen.

Adressiert an: Bundesakteur:innen¹⁰⁹, Landesakteur:innen¹¹⁰ sowie staatliche Akteur:innen¹¹¹, die an der Fortschreibung, Förderung oder Umsetzung von Bundes- oder Landesprogrammen beteiligt sind

Eine programmatische Entkopplung der Demokratieförderung und Extremismusprävention aufgrund potenzieller Stigmatisierung der Zielgruppen erscheint weder realistisch noch wünschenswert. Dennoch kann eine Stigmatisierungsgefahr, wie sie sich in der oben dargestellten Konstruktion von muslimischen, geflüchteten und migrantisierten Menschen als Verdachtsgemeinschaften äußert, minimiert werden, indem in Strategie- und Programmpapieren sowie Projektkonzepten eine gesonderte Problematisierung einzelner rassifizierter Personengruppen als potenziell Anfällige unterlassen und stattdessen stets die Gesamtgesellschaft als Zielgruppe adressiert wird. Die Primärprävention muss also – ihrem Anspruch entsprechend – sowohl auf der konzeptionellen als auch auf der praktischen Ebene universell ausgerichtet sein.

Integrationsarbeit ist programmatisch sowie finanziell von der Islamismusprävention abzugrenzen.

Adressiert an: Bundesakteur:innen, Landesakteur:innen sowie staatliche Akteur:innen, die an der Fortschreibung, Förderung oder Umsetzung von Bundes- oder Landesprogrammen beteiligt sind

Um einer Migrantisierung der Islamismusprävention sowie Versicherheitlichung von Integration entgegenzuwirken, ist es wichtig, eine diskursive Verzahnung und behördliche Verortung der Islamismusprävention im Bereich Migration und Integration sowie Flucht und Asyl zu vermeiden. Auch wenn Integrationsarbeit präventive Effekte hat, ist es notwendig, Grenzen der Präventionsarbeit zu definieren. Eine Verschränkung der Extremismusprävention und Integrationspolitik birgt nicht nur die Gefahr, dass geflüchtete oder migrantisierte Menschen als potenzielle Extremist:innen stigmatisiert werden, sondern auch, dass dadurch Misstrauen gegenüber der Integrationsarbeit entsteht.

¹⁰⁸ Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, da der Nexus zwischen (politischen und medialen) Diskursen und der Konstruktion von Verdachtsgemeinschaften nicht im Zentrum der Studie stand. Studien, die die Verdachtskonstruktion explizit anhand von (Sicherheits-)Diskursen untersuchen, gibt es beispielsweise aus Großbritannien (Nickels et al., 2009; Hickman et al., 2011; Appleby, 2010) oder den Niederlanden (van Meeteren & van Oostendorp, 2019).

¹⁰⁹ Beispielsweise das BMFSFJ, BAMF oder das BMI.

¹¹⁰ Beispielsweise Innenministerien, Bildungsministerien, Familien-, Integrations- oder Sozialministerien.

¹¹¹ Wie beispielsweise Landesdemokratiezentren, Landeszentralen für politische Bildung, Landeskoordinierungsstellen, Fachstellen, Beratungsstellen oder Kompetenzzentren/-netzwerke.

Wissensnetzwerke, Evaluation und Forschung sind zu stärken.

Adressiert an: Bundesakteur:innen, Landesakteur:innen sowie staatliche Akteur:innen, die an der Fortschreibung, Förderung oder Umsetzung von Bundes- oder Landesprogrammen beteiligt sind

Um das Erfahrungswissen über eine stigmatisierungsfreie Präventionsarbeit zu bündeln, nicht-intendierten Nebeneffekten vorzubeugen sowie über Stigmatisierungsgefahren zu reflektieren, sollten bei der strategischen Fortschreibung von Präventionsprogrammen die Rolle von Wissensnetzwerken, (Wirkungs-)Evaluation sowie Forschung stärker ausgebaut werden. Ersteres kann durch den Ausbau von Plattformen zum Wissensaustausch und zur Reflexion sichergestellt werden. Wie unsere Ergebnisse zeigen, entwickelten Präventionsakteur:innen Strategien, um programmbedingte Stigmatisierungen zu umgehen. Diese stellen jedoch keine langfristige Lösung dar, weshalb es erforderlich ist, dass dieses Erfahrungswissen systematisch zusammengetragen und in stigmatisierungsfreie Strategien auf Programm- und Praxisebene übersetzt wird. Die Etablierung von flächendeckender und bundeseinheitlicher Evaluation kann gelingen, indem die Finanzierung einer wissenschaftlich begleiteten Wirkungsevaluation durch Förderorganisationen sichergestellt wird, da Träger:innenorganisationen häufig nicht über die hierfür erforderlichen personellen oder finanziellen Ressourcen verfügen. Für die wissenschaftliche Erforschung von nicht-intendierten Effekten und Verbesserungsmöglichkeiten ist hingegen weitere Förderung von Forschung sowie ein stetiger Austausch zwischen Wissenschaft und Präventionspraxis notwendig.

Eine Professionalisierung der Demokratieförderung und Extremismusprävention ist weiterhin anzustreben.

Adressiert an: Bundesakteur:innen, Landesakteur:innen sowie staatliche Akteur:innen, die an der Fortschreibung, Förderung oder Umsetzung von Bundes- oder Landesprogrammen beteiligt sind

Um die dargestellten Stärken der dezentralen und durch vielfältige Akteur:innen geprägten Strukturen der Islamismus-, aber auch der Extremismusprävention insgesamt und mit ihr auch der Demokratieförderung besser auszuschöpfen, muss eine weitere Professionalisierung

der Felder zum Ziel gesetzt werden. Wie die Ergebnisse verdeutlichen, ist dabei insbesondere die Stärkung von Koordination sowie Transparenz in Entscheidungs- und Verfahrensprozessen (beispielsweise durch den Ausbau von koordinierenden Clearingstellen) sowie der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Präventionsakteur:innen erforderlich, um insbesondere strukturell bedingten Stigmatisierungsgefahren entgegenzuwirken.

Der Ausbau phänomenübergreifender Präventionsarbeit ist wünschenswert.

Adressiert an: staatliche¹¹² und zivilgesellschaftliche¹¹³ Präventionspraktiker:innen

Durch phänomenübergreifende Präventionsansätze, die bei den gemeinsamen antidemokratischen Elementen über verschiedene Extremismusformen hinweg ansetzen, kann eine Stigmatisierung vermieden werden, wie sie häufig phänomenspezifische Präventionsarbeit mit sich bringt. Wie die Ergebnisse verdeutlichen, vermeiden Präventionsakteur:innen in der Praxis bereits, ihren Fokus allein auf islamistischen Extremismus zu legen. Es ist daher wichtig, dass auf der Konzeptebene vermehrt Präventionsprojekte entwickelt werden, die entweder alle Extremismusformen behandeln oder phänomenunspezifisch arbeiten. Zudem ist es wichtig, dass Präventionsakteur:innen ihren Zielgruppen gegenüber die Förderquellen stets offenlegen, da eine Verschleierung das Vertrauen gegenüber den Träger:innen unterminiert.

Eine rassismuskritische Fortbildung von Multiplikator:innen ist vermehrt anzubieten und langfristig sicherzustellen.

Adressiert an: staatliche und zivilgesellschaftliche Präventionspraktiker:innen

Um die beschriebene Stigmatisierung durch rassistische Wissensbestände zu vermeiden, ist der Ausbau einer langfristigen Aus- und Fortbildung von Multiplikator:innen durch regelmäßige Schulungen in den Themenfeldern Extremismus und Radikalisierung sowie Rassismus und Diskriminierung dringend notwendig.

¹¹² Beispielsweise Sicherheitsbehörden, Kompetenzzentren, Regionalbeauftragte für Demokratie und Toleranz, Partnerschaften für Demokratie, Jugendmigrationsdienste, Fach- und Beratungsstellen etc.

¹¹³ Beispielsweise Träger:innenorganisationen der Kinder- und Jugendhilfe, konfessionelle Träger:innen, Verbände etc.

Bei der Gestaltung von Präventionsprojekten ist es empfehlenswert, die Zielgruppenperspektive einzuholen.

Adressiert an: staatliche und zivilgesellschaftliche Präventionspraktiker:innen

Um eine Stigmatisierung durch Projekttitle oder die Programmkonzeption zu vermeiden, ist es empfehlenswert,

jegliche Zielgruppen der Islamismusprävention durch (Feedback-)Gespräche in die Entwicklung von Projektkonzepten einzubeziehen. Zudem sollten islamische Gemeinden und muslimisch geleitete migrantische Vereine als Multiplikator:innen auf Augenhöhe erachtet und in die Gestaltung und Umsetzung von Präventionsarbeit stärker inkludiert werden.

3.1.4 Rassistisches Verhalten in Institutionen und Wahrnehmungen der Auswirkungen rassistischen Verhaltens

Dr. Jens Hellmann, Prof. Dr. Jonas Rees, Prof. Dr. Andreas Zick, Bielefeld, Dr. Ruta Yemane, DeZIM Berlin

Projektvorstellung

Dieses Teilprojekt hatte zum Ziel, Rassismus messbar, sichtbar und bearbeitbar zu machen. Hierzu führten wir zwei zentrale Erhebungen durch: Befragt wurden insgesamt 311 Personen, die mit Geflüchteten arbeiten. Es ging darum, ihre Wahrnehmungen unterschiedlicher Einstellungen und unterschiedlichen Verhaltens gegenüber verschiedenen Gruppen Geflüchteter zu erheben. Das erfolgte auf der Basis eines im Rahmen dieses Projektes erstellten theoretischen Modells stellvertretend empfundener vergleichender Opferschaft (*vicarious comparative victimhood*, Hellmann et al., 2024). Zusätzlich führten wir eine Korrespondenztest-Studie zu Anfragen bezüglich eines Praktikums bei Abgeordneten aller deutschen Landtage durch.

Methodik

Auf Basis einer Recherche internationaler Publikationen, einem Austausch mit Personen, die in der Geflüchtetenhilfe arbeiten, und der Entwicklung eines Rahmenmodells zu stellvertretend empfundener vergleichender Opferschaft, aus dem prüfbar Annahmen hervorgehen, entwickelten wir das Design empirischer Studien. Eine zentrale Annahme des Rahmenmodells lautet: Rassismus in Institutionen und die Wahrnehmung von dessen Folgen verstärken eine stellvertretend empfundene vergleichende Opferschaft. Das Rahmenmodell bezieht sich primär nicht auf Geflüchtete selbst, sondern auf Menschen, die mit Angehörigen benachteiligter Opfergruppen arbeiten – etwa mit Geflüchteten bestimmter Herkunft. Im Englischen werden diese Menschen als

social aides bezeichnet, was mit sozial engagierte Helfer:innen übersetzt werden kann. Zu ihnen gehören zum Beispiel Sozialarbeiter:innen und Therapeut:innen. Insgesamt folgt das Rahmenmodell einer chronologischen Logik. Die Grundannahmen sind, dass *social aides* eine Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen wahrnehmen und dass die Mitglieder dieser Gruppen vergleichbares Leid erfahren haben: Dies wären zum Beispiel Gruppen Geflüchteter, die aus verschiedenen Regionen der Welt vor Krieg oder Verfolgung in ein anderes Land (in diesem Beispiel Deutschland) fliehen mussten – und je nach Herkunftsregion in Deutschland anders angenommen werden. Aus Sicht der *social aides* stellt diese Ungleichbehandlung einen Verstoß gegen die Norm dar, dass die Herkunft einer Person ihr gegenüber nicht zu Vorurteilen führen darf. Auf die Wahrnehmung der Ungleichbehandlung folgen psychologisch messbare Reaktionen bei den *social aides*, die in Richtung und Ausmaß sehr unterschiedlich sein können. Diesen Reaktionen können Verhaltensweisen folgen, darunter ein verstärktes oder vermindertes Engagement bei der Unterstützung von benachteiligten Gruppen. Dies kann sich wiederum auf den sozialen Zusammenhalt auswirken. Wichtige Aspekte, die die Richtung und Stärke der angenommenen Beziehungen der Konstrukte beeinflussen können, liegen zum einen in der Persönlichkeit der *social aides* und zum anderen im sozialen Kontext begründet.

In Studie 1 dieses Teilprojekts befragten wir zunächst 458 Personen, die in der Hilfe für Geflüchtete aktiv sind. Nach Bereinigung der Stichprobe (Ausschluss von Fällen mit fehlenden Angaben etc.) werteten wir schließlich die Antworten von 311 Personen aus allen Bundesländern

aus. Die Teilnehmenden waren im Durchschnitt etwa 46 Jahre alt, 76 % der Befragten sind weiblich (n = 235), eine Person gab eine diverse Geschlechtsidentität an.¹¹⁴ In der Studie stellten wir zum einen geschlossene Fragen mit einem siebenstufigen Rating von 1 („gar nicht“) bis 7 („sehr“). Diese Fragen lauteten:

Inwieweit haben Sie den Eindruck, dass es in der deutschen Bevölkerung unterschiedliche Haltungen gegenüber Geflüchteten gibt, je nachdem aus welcher Region der Welt diese nach Deutschland kommen? (Frage 1)

Inwieweit haben Sie den Eindruck, dass es in der deutschen Bevölkerung unterschiedliche Verhaltensweisen gegenüber Geflüchteten gibt, je nachdem aus welcher Region der Welt diese nach Deutschland kommen? (Frage 2)

Inwieweit haben Sie den Eindruck, dass es durch Behörden unterschiedliche Verhaltensweisen gegenüber Geflüchteten gibt, je nachdem aus welcher Region der Welt diese nach Deutschland kommen?“ (Frage 3)

In einem weiteren Teil stellten wir offene Fragen, also solche, die ausführlicher von den Teilnehmenden mit eigenen Formulierungen beantwortet werden konnten. Die Fragen lauteten:

Welche Unterschiede nehmen Sie wahr und wie bewerten Sie diese? Wenn Sie keine Unterschiede wahrnehmen, können Sie hier einfach ‚keine Unterschiede‘ schreiben. (Frage 4)

Was könnten die Gründe für mögliche Ungleichheiten sein? Wenn Sie keine Unterschiede wahrnehmen, können Sie hier einfach ‚keine Unterschiede‘ schreiben. (Frage 5)

Die Angaben zu diesen offenen Fragen werteten wir mit einer qualitativen Inhaltsanalyse aus (Mayring, 2022). Dabei bildeten wir induktiv Kategorien und kategorisierten die Angaben entsprechend.

In der zweiten Studie stellten wir Anfragen an Landtagsabgeordnete. Feldstudien werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung unter anderem dazu eingesetzt, um diskriminierendes Verhalten sichtbar zu machen (s. Hellmann et al., 2015, 2020; Klink & Wagner, 1999). Methodisch besonders gut geeignet sind sogenannte Korrespondenztests, also eine spezifische Form von Feldstudien: Wenn unter ansonsten identischen Bedingungen

eine Ungleichbehandlung stattfindet, bei der die (mutmaßliche) Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe von beispielsweise Absender:innen eine Rolle spielt, ist dies ein eindeutiger Hinweis auf Diskriminierung aufgrund der systematisch variierten Merkmale. Ein Beispiel für Korrespondenztest-Studien bezieht sich im deutschen Kontext auf Bewerbungen von Menschen mit Namen, die auf einen vermeintlich deutschen versus vermeintlich türkischen Hintergrund schließen lassen (Kaas & Manger, 2012). Andere Untersuchungskontexte, die in Bezug auf ethnische Diskriminierung mittels Korrespondenztest-Studien erforscht wurden, schließen den Wohnungsmarkt (Schmid, 2015) und Terminvereinbarungen in ärztlichen Praxen ein (Veit et al., 2023). Auch in institutionellen Zusammenhängen wurden bereits Korrespondenztest-Studien durchgeführt. So berichten Hemker und Rink (2017) von vermeintlichen Anfragen an deutsche Jobcenter von Personen mit mutmaßlich deutschem (zum Beispiel Michael Schaefer), türkischem (zum Beispiel Mustafa Yilmaz) oder rumänischem Hintergrund (zum Beispiel Mihai Ionescu). Ergebnisse von Korrespondenztest-Studien mit Anfragen an Abgeordnete von fiktiven Personen, deren Namen auf unterschiedliche Hintergründe deuten, wurden aus unterschiedlichen Ländern wie beispielsweise Dänemark (Dinesen et al., 2021), Schweden (Larsson Taghizadeh et al., 2022) und den USA (Butler & Brookman, 2011) berichtet. In einer weiteren Studie erhielten im Rahmen einer Abschlussarbeit Abgeordnete des deutschen Bundestags eine vermeintliche Anfrage von Murat Yilmaz oder Paul Schmidt (Kemper, 2018). Insbesondere die zuletzt genannte Studie wurde in der medialen Berichterstattung in Deutschland positiv rezipiert (Keßel, 2019; Migazin, 2018). Eine weitere, in einer wissenschaftlichen Fachzeitschrift veröffentlichte Studie befasste sich mit vermeintlichen Anfragen an Abgeordnete deutscher Landtage von Menschen mit deutsch (zum Beispiel Michael Lange) oder türkisch (zum Beispiel Kemal Yildirim) klingendem Namen (Alizade & Ellger, 2022). In der Studie ergingen im Sommer 2018 Anfragen an rund 1.500 Abgeordnete in 15 deutschen Landtagen, ob im Rahmen eines Besuchs des jeweiligen Landtags auch ein Treffen mit der bzw. dem angeschriebenen Abgeordneten möglich wäre. Auf Anfragen von Absendern mit türkisch klingendem Namen erfolgten in dieser Studie weniger Antworten als auf Anfragen von Sendern mit deutsch klingendem Namen.

In Anlehnung an frühere Forschung folgte Studie 2 dieses Teilprojekts der Korrespondenztest-Methode. Wir verschickten Anfragen per E-Mail an Abgeordnete in allen deutschen Landtagen. Inhalt der E-Mail war die Frage, ob bei den Abgeordneten prinzipiell ein Praktikum im Rahmen eines Politikstudiums möglich sei. Es handelte

¹¹⁴ Zu dieser Studie ist aktuell ein Manuskript zur Veröffentlichung eingereicht (Hellmann et al., i. E.).

sich also nicht um eine vollständige Bewerbung, sondern lediglich um eine Anfrage nach Möglichkeiten. Die verwendeten E-Mail-Adressen der Abgeordneten waren im Internet öffentlich zugänglich. Nach dem Zufallsprinzip variierten wir bei dem Versand der E-Mails, ob der:die Sender:in einen Namen hatte, der auf eine eher zu vermutende deutsche (Achim Günther, Julia Günther, Alexander Dahnhoff) oder eine eher zu vermutende nicht deutsche (Ahmet Güler, Akeem Gumbwa, Hüliya Güler, Alexej Danowitsch) Herkunft hindeutet. Jede:r Abgeordnete erhielt nur eine Anfrage. Je Landtag wurde jeweils einer der zu vermutenden deutschen und einer der zu vermutenden nicht deutschen Namen genutzt.

Zentrale Ergebnisse

Befragung Geflüchtetenhilfe: Bei Ukrainer:innen wird eine Bevorzugung wahrgenommen.

Die Analysen der Angaben zu den geschlossenen Fragen ergaben, dass die Befragten am stärksten ausgeprägt Unterschiede in den Einstellungen (Frage 1) und dem Verhalten (Frage 2) der deutschen Bevölkerung gegenüber verschiedenen Gruppen von Geflüchteten wahrnehmen und dies in geringerem Ausmaß bei Behörden der Fall ist. Unterschiede in Einstellungen (Frage 1) und Verhalten (Frage 2) gegenüber unterschiedlichen Gruppen Geflüchteter unterschieden sich nicht statistisch voneinander. Die befragten Personen haben die Unterschiede sowohl in den Einstellungen als auch im Verhalten der allgemeinen Bevölkerung allerdings als ausgeprägter wahrgenommen als die Unterschiede in der Behandlung durch Behörden. Die Analysen der offenen Fragen zeigen, die große Mehrheit der Teilnehmenden nimmt Unterschiede in den Einstellungen und dem Verhalten gegenüber unterschiedlichen Gruppen von Geflüchteten wahr. Obwohl die Fragestellung diese Option explizit erwähnte, gaben lediglich sieben Teilnehmende an, gar keine Unterschiede wahrzunehmen. Häufig wurde die Gruppe der Ukrainer:innen genannt, für die eine bevorzugte Behandlung wahrgenommen werde, was im Kern nicht zuletzt mit der sogenannten Massenzustromrichtlinie zusammenhing (Richtlinie 2001/55/EG, S. Rat der Europäischen Union, 2001). Zusätzlich gaben einige der Teilnehmenden an, dass die Vorteile, die dieser Gruppe zuteilwurden, auch für Mitglieder anderer Gruppen gelten sollten. Ebenfalls wurde vereinzelt explizit erwähnt, dass diese wahrgenommene bevorzugte Behandlung von Menschen aus der Ukraine nicht dazu führen dürfe, dass die Ukrainer:innen dadurch hinsichtlich Ansehen oder Unterstützung künftig schlechter gestellt werden sollten. Mehrfach wurde auch Verwunderung darüber zum Ausdruck gebracht, dass Prozesse in Behörden durch das individuelle Engagement der

Mitarbeitenden, durch politischen oder institutionellen Willen beschleunigt werden können.

Konkret benannte benachteiligte Gruppen waren oft Menschen, die aus Syrien, Afghanistan, dem Irak oder aus afrikanischen Ländern nach Deutschland gekommen sind. Eine Differenzierung von Menschen aus der Ukraine wurde ebenfalls mehrfach genannt, je nachdem ob diese einen ukrainischen Pass besaßen oder nicht, also ursprünglich aus sogenannten Drittstaaten kamen, um beispielsweise in der Ukraine zu studieren – aber wegen des russischen Angriffskrieges das Land in Richtung Deutschland verlassen haben. Die Befragten unterschieden zwischen Differenzierungen durch Institutionen im Vergleich zu Unterscheidungen, die Mitglieder der Zivilgesellschaft vornehmen. Dabei verwendeten die Befragten in den Antworten auch die Begriffe „institutionelle Diskriminierung“ oder auch „institutioneller und struktureller Rassismus“ zur Beschreibung der allgemeinen Situation von Geflüchteten. Konkrete Beispiele für institutionelle und strukturelle Diskriminierung wurden ebenfalls mehrfach erwähnt. So schilderten Teilnehmende beispielsweise Unterschiede in der Bereitstellung von Übersetzungen amtlicher Dokumente ins Ukrainische, während ebensolche Dokumente bis dato noch nicht auf Arabisch oder Farsi vorlägen. Die Geschwindigkeit bei der Bearbeitung von Anträgen, der Zugang zu Arbeits- und Wohnungsmarkt wurden ebenso als schneller für Ukrainer:innen als für Mitglieder anderer Gruppen Geflüchteter wahrgenommen. Mehrfach wurde auch die Bereitschaft der Bevölkerung aufgeführt, sich exklusiv für Geflüchtete aus der Ukraine einzusetzen, sei es via Spenden oder über ehrenamtliche Hilfeleistungen. Diese Beispiele bezeichneten die Befragten auch als „gesellschaftlichen Rassismus“. Als Gründe für unterschiedliche Behandlungen vermuteten die meisten Befragten die mutmaßliche Ähnlichkeit zwischen Ukrainer:innen und Deutschen. Insbesondere kulturelle und wertebezogene Nähe, die christliche Religion und Ähnlichkeiten im Aussehen, sowie die geografische Nähe zum aktuellen Krieg in der Ukraine haben die Befragten hier benannt. Eine besondere Form der europäischen Solidarität mit Menschen aus der Ukraine und, seltener, auch Russland als so bezeichneter „gemeinsamer Feind“ waren ebenfalls Gründe für die wahrgenommene Ungleichbehandlung, die die Teilnehmenden beschrieben.

Korrespondenztest-Studie: Insgesamt gibt es keine signifikanten Unterschiede bei der Beantwortung der Anfragen durch die Abgeordneten.

Die hauptsächlich interessierende Variable in dieser Studie war, ob eine Antwort auf die getätigte Anfrage

nach Praktikumsmöglichkeiten erfolgte. Diese Antwort konnte entweder von den Abgeordneten selbst oder von ihrem Büro abgeschickt werden. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren einige wenige Abgeordnete nicht (mehr) Mitglied in einer Partei oder Fraktion. Diese Abgeordneten wurden im Rahmen der Studie und zur Analyse der Daten den Parteien zugeordnet, für die bzw. über deren Liste sie in die jeweiligen Landtage eingezogen waren. Wir haben die Daten wie folgt aufbereitet: In einem ersten Schritt löschten wir Antworten von 13 Abgeordneten, die die Löschung eingefordert hatten, wie es ihnen in der Aufklärungs-E-Mail angeboten wurde. Diese Daten flossen folglich nicht in die Analysen ein. In einzelnen Fällen wurden die Anfragen innerhalb von Parteien an zentrale Vertreter:innen wie Geschäftsführer:innen weitergeleitet und mitunter zentral für mehrere Abgeordnete beantwortet. Von den im Folgenden aufgelisteten Parteien bzw. Fraktionen kamen also Sammel-E-Mails an. Diese Antworten konnten also in der Regel nicht einzelnen Abgeordneten und den entsprechenden experimentellen Bedingungen zugeordnet werden. Daher schlossen wir die Daten der Abgeordneten der entsprechenden Parteien bzw. Fraktionen der jeweiligen Landtage vor der Analyse aus: AfD Baden-Württemberg, SPD Bremen, SPD Hamburg, AfD, FDP und Die Linke Hessen, Die Linke Sachsen. Weil in Schleswig-Holstein der SSW lediglich Sitze für vier und in Brandenburg die Fraktion Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen (zum Zeitpunkt der Datenerhebung) fünf Abgeordnete hatten und so in keinen weiteren Landtagen vorhanden waren, schlossen wir auch die Daten dieser Abgeordneten vor der Analyse aus dem Datensatz aus. Schlussendlich verblieben insgesamt 1.726 Anfragen zur Möglichkeit eines Praktikums an Landtagsabgeordnete im Datensatz für die Analysen, zu denen 984 Antworten eingingen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 57%.

Das waren die zentralen Ergebnisse: Auf 859 Anfragen von Sender:innen mit mutmaßlich deutschem Namen gingen insgesamt 506 Antworten ein (58,9%), auf 867 Anfragen von Sender:innen mit mutmaßlich nicht deutschem Namen gingen insgesamt 478 Antworten ein (55,1%). Dieser Unterschied ist statistisch nicht signifikant. Über alle Anfragen hinweg betrachtet wurden solche von Sender:innen mit einem Namen, der auf eine deutsche Herkunft hindeutete, also vergleichbar häufig beantwortet wie solche von Sender:innen mit einem Namen, der auf eine nicht deutsche Herkunft hindeutete. Getrennt nach experimentellen Bedingungen zeigten sich insgesamt keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen jenen Anfragen von männlichen Absendern mit deutsch (66,3%) versus türkisch (60,2%), oder deutsch (48,6%) versus russisch (47,6%) klingendem Namen. Ebenfalls zeigten sich keine statistisch

signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Rücklaufquote auf Anfragen der weiblichen Absenderinnen mit deutsch (60,2%) versus türkisch (60,2%) klingendem Namen. Marginal signifikant weniger Antworten gingen hingegen auf Anfragen eines Absenders mit afrikanisch (47,2%) klingendem Namen als auf Anfragen eines Absenders mit deutsch (55,5%) klingendem Namen ein.

Zusammenfassung

Die beiden Studien dieses Teilprojekts zeigen zum einen, dass Menschen, die in der Hilfe für Geflüchtete arbeiten, sensibel für eine unterschiedliche Behandlung von Geflüchteten nach ihrer Herkunft sind (Studie 1). Rassismus ist keine Ideologie oder Weltanschauung, sondern etwas, was ihnen im Alltag begegnet. Das müssen Institutionen ernst nehmen und Erkundungen der Wahrnehmungen sowie einen Austausch der Erfahrungen in die Regelstruktur der Arbeit übernehmen. Zu fragen wäre auch, inwieweit es einer klaren Antirassismusrichtlinie bedarf und welche Wirkungen eine solche erzeugen kann. Zum anderen lassen die Ergebnisse von Studie 2 keinen allgemeinen Schluss zu, dass Abgeordnete deutscher Landtage per se diskriminierendes Verhalten gegenüber Sender:innen von Praktika-Anfragen mit unterschiedlichen Hintergründen hinsichtlich ihrer Herkunft zeigen. Diese Information kann als Rückmeldung vielleicht hilfreich sein und Vorurteilen gegenüber Abgeordneten vorbeugen und sie im Amt stärken. Frühere Ergebnisse ließen sich nicht eindeutig replizieren. Die Diskussionen über die Vielfalt in Parlamenten scheint wichtig und zielführend. Parlamente möchten gerne Ausdruck der Vielfalt in der Gesellschaft sein und diese Option scheint gegeben. Jedoch sind differenzierte Auseinandersetzungen mit Reaktionen auf Menschen verschiedener Gruppenzugehörigkeiten erforderlich, auf die nicht zuletzt das marginal signifikante Ergebnis beim Sender mit mutmaßlich deutscher versus mutmaßlich afrikanischer Herkunft hindeutet.

Handlungsempfehlung

Unterschiedliche Behandlung von Geflüchteten-
gruppen sollte verhindert werden.

Adressiert an: Gesetzgebende Institutionen, Institu-
tionen der Exekutive

Sobald (staatliche) Institutionen Vorgaben machen, die für verschiedene Gruppen unterschiedliche Behandlungen zur Folge haben, sollten nicht nur mögliche Auswirkungen auf die unmittelbar Betroffenen (zum Beispiel Geflüchtete) bedacht werden. Solche Vorgaben betreffen

auch Menschen aus dem Umfeld der unmittelbar Betroffenen, beispielsweise Aktive in der Geflüchtetenhilfe. Hauptamtlich und ehrenamtlich Aktive in der Geflüchtetenhilfe äußerten teilweise ein hohes Maß an Frustration über Vorgaben, die mit Ungleichbehandlungen einhergingen und von ihnen als nicht nachvollziehbar bewertet wurden. Eine als ungleich empfundene Behandlung unterschiedlicher Gruppen kann auch über diese unmittelbar betroffenen Gruppen hinausreichende negative Folgen für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt

und die Wahrnehmung von institutioneller Diskriminierung bzw. institutionellem und strukturellem Rassismus haben. Dessen sollten sich Verantwortliche und Mitwirkende in relevanten Institutionen bewusst sein. Die Bedeutung einer vertieften Auseinandersetzung mit den Folgen von Ungleichbehandlung wird durch die vorliegenden Ergebnisse betont, denn Sensibilität gegenüber mittelbar Betroffenen wie *social aides* wird aktuell zu wenig berücksichtigt.

3.2 Eine quantitative Beschäftigtenbefragung in Bundesbehörden

Der zweite Teilbereich der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ besteht aus einer [quantitativen Befragung](#) unter Beschäftigten der BPOL, des Zolls, der BA und des BAMF. In der ersten Einzeldarstellung werden der Aufbau der Befragung und die Herausforderungen dargestellt (s. Kapitel 3.2.1). In den fünf folgenden Teilprojekten werden die Ergebnisse der Befragung ausgewertet und richten ihren Fokus auf: (1) [Ethnische Vorurteile und Diskriminierung: Einstellungen und Erfahrungen von Beschäftigten in Bundesbehörden](#) (s. Kapitel 3.2.2),

(2) [Ethnisch diskriminierende Einstellungen in Beschäftigten-Netzwerken öffentlicher Institutionen](#) (s. Kapitel 3.2.3), (3) [Intergruppenkontakte und ethnische Vorurteile bei Beschäftigten in öffentlichen Institutionen](#) (s. Kapitel 3.2.4), (4) [Die Bedeutung politischer Einstellungen für die Berufswahl und den Aufstieg im öffentlichen Dienst](#) (s. Kapitel 3.2.5) sowie (5) [Konformitätsdruck, Selbstzensur und Verschleierung diskriminierender Einstellungen im Behördenalltag](#) (s. Kapitel 3.2.6).

3.2.1 Beschäftigtenbefragung in Behörden des öffentlichen Diensts

Prof. Dr. Holger Lengfeld, Dr. Jörg Hartmann, Irini Block, Kristofer Jachnow, Leipzig

Projektvorstellung

Mittels der quantitativen, standardisierten Beschäftigtenbefragung wurden erstmals Beschäftigte des BAMF, der BA, der BPOL und des Zolls zu ethnisch diskriminierenden Einstellungen befragt. Diese Einstellungen basieren unter anderem auf rassistischen Zuschreibungen, können aber auch subtilere Formen der Abwertung beinhalten, wie etwa die Leugnung rassistischer Diskriminierung. Die Erhebung stellt einen wichtigen Meilenstein in der Erforschung von Vorurteilmustern im Behördenkontext dar. Dieses Teilprojekt fungierte als Infrastrukturprojekt und hat die Beschäftigtenbefragung organisiert und durchgeführt. Die erhobenen Daten dienen als Grundlage für die zur Beschäftigtenbefragung gehörenden Teilprojekte (s. Kapitel 3.2.2 bis 3.2.6).

Methodik

Die Befragung führten wir in Form einer standardisierten Online-Umfrage durch. Für die Befragung wählten wir Behörden aus, deren Beschäftigte im Rahmen ihrer Tätigkeit häufig in direktem Kontakt mit der Bevölkerung und damit mit Menschen unterschiedlicher Herkunft stehen und hierbei als Repräsentant:innen des Staates auftreten. Um die unterschiedlichen Kontexte dieser Kontakte zu berücksichtigen, befragten wir im Bereich Sicherheit die BPOL und den Zoll, im Bereich Flucht und Migration das BAMF und im Bereich Wirtschaft und Arbeit die BA. Die beiden ersteren überwachen die Einhaltung von Bundesgesetzen und haben damit Ordnungsfunktionen inne, während letztere Dienstleistungen erbringen für diejenigen Personen, die in einer Leistungsbeziehung zu ihnen stehen.

Tabelle 1: Rücklaufstatistik der Beschäftigtenbefragung in Bundesbehörden

	Befragungszeitraum (2023)	Einladungen	Vollständig*	über die Hälfte**
BAMF	05.06.–10.07. (5 Wochen)	8.451	18,6%	20,0%
BA	03.07.–26.07. (3,5 Wochen)	10.170	15,1%	16,1%
BPOL	01.09.–29.09. (4 Wochen)	13.111	12,9%	13,5%
Zoll	05.06.–10.07. (5 Wochen)	~ 48.000	16,8%	18,2%
		Σ 79.732	Ø 16,1%	Ø 17,3%

Daten: Beschäftigtenbefragung 2023, eigene Berechnungen.
* Anteil der Personen, die den gesamten Fragebogen bearbeitet haben.
** Anteil der Personen, die über die Hälfte des Fragebogens bearbeitet haben.

Hinweis: Da wir keine personenbezogenen Daten erhoben haben, können wir eventuelle Mehrfachteilnahmen einander nicht zuordnen. Mehrfachteilnahmen können ggf. durch technische Komplikationen oder Unterbrechungen entstehen. Wir berichten daher nur über Personen, die mindestens die Hälfte des Fragebogens ausgefüllt haben, da wir hier keine Mehrfachteilnahmen erwarten.

Insgesamt haben in den vier Behörden 12.833 Personen den Fragebogen vollständig ausgefüllt (s. Tabelle 1). Dies entspricht 16,1% der Personen, die eine Einladung erhalten haben. Beim Zoll und beim BAMF haben jeweils alle Behördenmitarbeitenden eine Einladung zur Befragung erhalten. Bei der BA und der BPOL trafen wir jeweils eine systematische Auswahl aus allen bundesweiten Dienststellen, die das Aufgabenspektrum und die geografische Verteilung der Behörden widerspiegelt. Innerhalb dieser Dienststellen erhielten alle Beschäftigten eine Einladung zur Befragung. Bei der BA befragten wir nur die Beschäftigten im SGB III-Bereich, also in den Agenturen für Arbeit, da eine Befragung der Beschäftigten in den Jobcentern aufgrund der gemeinsamen Träger:innenschaft mit den Kommunen organisatorisch nicht leistbar war. Die weitaus meisten Einladungen verschickten wir somit an den Zoll. Dies ist auch der Grund dafür, dass mehr als 60% der Personen in unserem Datensatz Zollbeschäftigte sind. Wir verwenden in unseren Auswertungen Analysegewichte, um diese Tatsache zu berücksichtigen und auch andere Verzerrungen unserer Analyseergebnisse zu minimieren. Die Analysegewichte dienen unter anderem dazu, dass bei behördenübergreifenden Auswertungen die Befragten proportional zur Größe der Behörde und nicht proportional zur Anzahl der Befragten eingehen.

Die Befragung fand zwischen Juni und September 2023 statt. Den Fragebogen entwickelten wir zuvor in

Zusammenarbeit mit den beteiligten Teilprojekten. Darüber hinaus haben wir umfangreiche Abstimmungsprozesse mit den Behörden zum Datenschutz und der Umsetzung der Befragung durchgeführt. Die Teilnahme an der Befragung war freiwillig, anonym und während der Arbeitszeit vorgesehen. Mit der Freiwilligkeit geht immer einher, dass bestimmte Personengruppen eher bereit sind, an der Befragung teilzunehmen als andere. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des sensiblen Themas unserer Befragung zu beachten. Gleichzeitig ist eine Befragung während der Arbeitszeit einerseits notwendig, um nennenswerte Teilnehmer:innenzahlen zu erreichen, andererseits birgt sie die Gefahr, dass die Teilnahme aufgrund dringender Arbeitsaufgaben abgebrochen wird oder gar nicht erst zustande kommt.

In einigen unserer Auswertungen der Beschäftigtenbefragung verwenden wir die Bezeichnung „rassifizierte Person“ bzw. „rassifizierte Personengruppe“.¹¹⁵ Hierzu haben wir die Zugehörigkeit der Befragten zu bestimmten Gruppen¹¹⁶ als Selbstzuordnung gemessen: Die Befragten sollten sich den von uns vorgegebenen Gruppen zuordnen, mit denen sie sich identifizieren.¹¹⁷ Personen, die sich als asiatische, muslimische, jüdische, osteuropäische oder Schwarze Menschen identifizieren, haben wir für die jeweiligen Analysen als Angehörige einer rassifizierten Gruppe definiert. Unabhängig von der Selbstzuordnung fragten wir sowohl das eigene Geburtsland als auch die Geburtsländer der Eltern ab.

¹¹⁵ Die Auswertungen werden in den jeweiligen Kapiteln der Teilprojekte dargestellt und sind nicht Bestandteil dieses Kapitels.
¹¹⁶ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Menschen sich und andere bestimmten Gruppen zuordnen, die sie anhand von Merkmalen wie Hautfarbe, Nationalität, Religion, Muttersprache und Migrationshintergrund unterscheiden.
¹¹⁷ Die konkrete Formulierung lautete: „Mit welcher der folgenden (Selbst-)bezeichnungen identifizieren Sie sich am ehesten?“ „Asiatischen Menschen“, „Muslimischen Menschen“, „Südeuropäischen Menschen“, „Weißen Menschen“, „Jüdischen Menschen“, „Osteuropäischen Menschen“, „Schwarzen Menschen“, „Deutschen Menschen“, „Einer anderen Gruppe“ sowie „Keine Angabe“.

Tabelle 2: Geschlecht, Alter, berufliche Stellung, Migrationshintergrund und Ausmaß des beruflichen Bürger:innenkontakts der Befragten getrennt nach Behörde

	Behörde			
	BAMF (n = 1.573)	BA (n = 1.533)	Zoll (n = 8.038)	BPOL (n = 1.689)
Geschlecht b. Geburt				
Männlich	40,0%	32,0%	53,6%	69,7%
Weiblich	56,5%	64,4%	42,9%	25,8%
Unbekannt	3,5%	3,7%	3,5%	4,4%
Alter (Jahre)				
Bis 34	24,9%	20,9%	31,6%	46,5%
35 bis 49	43,1%	40,1%	29,3%	27,3%
50 oder älter	27,9%	34,8%	35,8%	21,8%
Unbekannt	4,1%	4,2%	3,3%	4,4%
Berufliche Stellung				
Verbeamtet	48,6%	12,3%	87,2%	77,6%
Tarifbeschäftigt	49,9%	85,6%	7,3%	9,2%
Auszubildende und Praktikant:innen	0,8%	1,1%	4,7%	12,7%
Unbekannt	0,6%	1,0%	0,8%	0,5%
Migrationshintergrund*				
Ja	27,0%	18,9%	13,9%	20,8%
Nein	72,1%	79,6%	84,9%	77,7%
Unbekannt	1,0%	1,5%	1,1%	1,5%
Bürger:innenkontakt beruflich				
Mehrmals wöchentlich und öfter	56,2%	58,1%	51,7%	38,9%
Wöchentlich	12,5%	8,4%	14,6%	8,6%
Seltener	26,6%	24,4%	22,8%	31,0%
Nie	4,3%	8,2%	10,3%	21,1%
Unbekannt	0,3%	0,8%	0,7%	0,4%

Daten: Beschäftigtenbefragung 2023, eigene Berechnungen.

* Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren wurde.

Anhand der Geburtsländer wurde ein eventueller Migrationshintergrund bestimmt (s. Tabelle 2). Darüber hinaus haben wir den numerischen „Indikator ethnisch diskriminierender Einstellungen“ (IEDE) entwickelt, der das Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen einer Person auf einer Skala mit Werten von 0 bis 6 abbildet.¹¹⁸ Je höher der Wert einer befragten Person, desto diskriminierender sind tendenziell ihre Einstellungen. Unter ethnisch diskriminierenden Einstellungen verstehen wir stabile, pauschalisierende und abwertende Zuschreibungen gegenüber Personen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder vermuteten Zugehörigkeit zu einer

ethnischen bzw. kulturellen Gruppe als nicht zugehörig markiert werden. Der IEDE-Wert setzt sich aus den Antworten auf 17 Einzelfragen zusammen, die inhaltlich in die sechs Dimensionen gegliedert sind: 1) ethnische Hierarchisierung, 2) Antisemitismus, 3) Wohlfahrtschauvinismus, 4) Ablehnung von Geflüchteten, 5) Rassismuskritik und 6) Aversion gegen Rassismuskritik.

¹¹⁸ Die Validität des Indikators überprüften wir anhand von Faktorenanalysen bzw. Messmodellen.

Zentrale Ergebnisse

Grundlegende Ergebnisse zur Soziodemografie und zum Ausmaß des beruflichen Kontakts der Befragten mit Bürger:innen¹¹⁹

Tabelle 2 zeigt die Zusammensetzung der Befragten im Behördenvergleich nach Geschlecht, Alter, beruflicher Stellung, Migrationshintergrund und Umfang der beruflichen Kontakte mit Bürger:innen. Hinsichtlich des Geschlechts zeigt sich, dass die Befragten der BPOL zu fast drei Vierteln männlich sind und damit den geringsten Frauenanteil aufweisen, während bei der BA mit zwei Dritteln die Mehrheit der Befragten weiblich ist. Hinsichtlich des Alters zeigt sich, dass in der Altersgruppe bis 34 Jahre die BPOL, gefolgt vom Zoll, deutlich stärker vertreten ist als die BA und das BAMF. Bei der BPOL ist die Hälfte der Befragten 34 Jahre oder jünger. Mit Blick auf den beruflichen Status zeigt sich, dass der Zoll mit knapp 90% den höchsten Beamt:innenanteil aufweist, gefolgt von der BPOL mit knapp 80%. Demgegenüber steht die BA, bei der knapp 90% der Befragten Tarifbeschäftigte sind. 13% der Befragten der BPOL sind Auszubildende oder Praktikant:innen. Der höchste Anteil an Personen mit Migrationshintergrund findet sich mit 27% bei den Befragten des BAMF, der geringste Anteil mit 14% beim Zoll. Schließlich ist die berufliche Tätigkeit der Befragten durch häufigen Kontakt¹²⁰ mit den Bürger:innen geprägt: Mehr als die Hälfte der Befragten des BAMF, der BA und des Zolls haben mehrmals pro Woche oder sogar häufiger beruflichen Kontakt mit Bürger:innen. Bei der BPOL geben dies nur 39% der Befragten an. Dagegen gibt ein Fünftel der Befragten der BPOL an, nie beruflichen Kontakt mit Bürger:innen zu haben.

Der Zugang zu den Behörden gestaltete sich aufgrund behördeninterner Abstimmungsprozesse deutlich langwieriger als erwartet. Die bürokratischen und datenschutzrechtlichen Hürden waren trotz engagierter Unterstützung unserer Ansprechpersonen hoch.

Beschäftigtenbefragungen in Behörden unterscheiden sich grundlegend von klassischen Bevölkerungsbefragungen, wie sie üblicherweise in der sozialwissenschaftlichen Forschung durchgeführt werden. Diese Unterschiede betreffen insbesondere den Zugang zu den Befragten sowie die Konzeption und Abstimmung des Fragebogens mit den Behördenleitungen und

Funktionsstellen. Im Gegensatz zu Bevölkerungsbefragungen teilt das Forschungsteam bei Beschäftigtenbefragungen einen Teil der Kontrolle über das Design der Befragung und teilweise auch über die Inhalte mit den Behörden. Die Kooperation und aktive Unterstützung der Behördenvertreter:innen sind für die erfolgreiche Durchführung unerlässlich, da eine Befragung ohne ihre Zustimmung keine brauchbaren Ergebnisse erzielen kann. Die systematische Beteiligung aller relevanten Instanzen und Gremien innerhalb einer Behörde durch das Forschungsteam war hier zielführend. Dieser Prozess erforderte einen erheblichen Zeitaufwand für Information, Konsultation und Überzeugungsarbeit, der größer war als bei der Planung vorgesehen. Darüber hinaus bestanden potenzielle Konflikte zwischen den Forschungsinteressen des Teams und den Vorstellungen der Behördenleitungen hinsichtlich spezifischer Anpassungen der Befragung an ihren jeweiligen Kontext. Das Ergebnis sind institutionell ausgehandelte Kompromisse zwischen den Forschungsinteressen der Wissenschaft und den praktischen Anforderungen der Behörden. Der Abschluss der Befragung war ursprünglich für das Jahr 2022 vorgesehen. Es dauerte allerdings etwa 15 Monate, bis die Abstimmungsprozesse mit allen Behörden abgeschlossen waren und mit der Befragung begonnen werden konnte. Die Erhebungsphase konnte daher erst im September 2023 abgeschlossen werden.

Aufgrund der Rahmenbedingungen der Befragung ergeben sich für spezifische Teilauswertungen nur sehr geringe Fallzahlen.

Von besonderem Interesse sind im Rahmen unserer Studie die Einstellungen und Erfahrungen von Personen, die selbst einer rassifizierten Minderheit angehören. Eine generell geringe und möglicherweise ungleich verteilte Teilnahmebereitschaft fällt hier jedoch mit der Tatsache zusammen, dass per definitionem nur wenige Personen einer Minderheit angehören und somit auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine zufällig ausgewählte Person einer Minderheit angehört, gering ist. Wenn die untersuchte Behörde dann noch eine eher geringe Beschäftigtenzahl hat oder die Stichprobe klein ist, können nur wenige Personen mit dieser Merkmalskombination an unserer Befragung teilnehmen. Dies hat zur Folge, dass wir bei Auswertungen, die diese Merkmale beinhalten, mit sehr kleinen Fallzahlen arbeiten mussten.

¹¹⁹ Mit dem Begriff „Bürger:innen“ meinen wir alle Personen, die mit Behörden bzw. deren Beschäftigten in Kontakt kommen, nicht nur „Bürger:innen“ im juristischen Sinne (Personen mit legalem Aufenthaltsstatus bzw. Staatsbürger:innen).

¹²⁰ Zu beachten ist, dass die Bewertung, was als Kontakt zählt, individuell und subjektiv ist.

Handlungsempfehlungen

Da das Hauptziel dieses Teilprojektes in der Bereitstellung des Datensatzes bestand, gab es keine explizite inhaltliche Schwerpunktsetzung. Dennoch konnten im Rahmen der Projektdurchführung Handlungsbedarfe identifiziert werden. Dies betrifft sowohl administrative Hürden und datenschutzrechtliche Bestimmungen als auch die Notwendigkeit von Längsschnittuntersuchungen zur Ermittlung kausaler Zusammenhänge.

Um externen Forschungsteams Zugänge zu verschaffen, sollten klare Zuständigkeiten geschaffen und behördeninterne Abstimmungsprozesse vereinfacht und beschleunigt werden.

Adressiert an: Behördenleitungen, Führungskräfte

Wie unter den zentralen Ergebnissen beschrieben, war der Zugang zu den Behörden mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden und dauerte länger als erwartet, insbesondere aufgrund langwieriger behördeninterner Abstimmungsprozesse unter Beteiligung verschiedener Gremien und Einzelpersonen. Dies führte zu dem, dass der für das Teilprojekt ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten werden konnte. Zum anderen stellt ein derartig hoher Zeitaufwand aber auch insgesamt ein erhebliches Hindernis für Forschungsprojekte mit typischerweise eng begrenzter Laufzeit dar. Soweit noch nicht vorhanden, empfehlen wir daher den Behördenleitungen, feste Bearbeitungsfristen und -abläufe sowie feste Ansprechpartner für die Durchführung externer sozialwissenschaftlicher Forschungsprojekte zu etablieren. Hilfreich wären zudem vereinfachte, beschleunigte und für die Forschenden transparente behördeninterne Abstimmungsprozesse.

Vorgesetzte und Führungskräfte sollten die Teilnahme an solchen Studien in vollem Umfang unterstützen und ihre Mitarbeitenden unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Mittel dazu motivieren, sich daran zu beteiligen.

Adressiert an: Behördenleitungen, Führungskräfte

Aus den in den zentralen Ergebnissen beschriebenen Gründen und insbesondere dann, wenn die Befragung in einem dienstlichen Kontext stattfindet (wie in diesem Fall), ist für die Beteiligung entscheidend, wie die Befragung intern beworben und verbreitet wird. Anders als bei Bevölkerungsbefragungen konnten wir zudem aus dienstrechtlichen Gründen keine finanziellen oder sonstigen Anreize für die Teilnahme schaffen. Daher kommt

den Führungskräften eine besondere Verantwortung zu, ihre Beschäftigten zur Teilnahme zu motivieren. Insbesondere vor dem thematischen Hintergrund der Befragung ist es daher notwendig, alle Möglichkeiten der Mobilisierung auch von Seiten der Behörden auszuschöpfen und bereits bei der Stichprobenziehung das Ziel anzustreben, möglichst viele Personen zu erreichen.

Die datenschutzrechtlichen Privilegierungen für Forscher:innen sollten stärker zum Tragen kommen.

Adressiert an: Behördenleitungen, Datenschutzbeauftragte

Die Zusicherung von Anonymität ist rechtlich unabdingbar und bei dieser Befragung nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil sie zu einer höheren Teilnahmebereitschaft führt und sozial erwünschtes Antwortverhalten reduziert. Aufgrund der hohen Anforderungen an die Anonymität seitens der Behörden war es uns jedoch nicht möglich, für die Forschung relevante Informationen wie etwa die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dienststelle oder das Bundesland des Wohnortes zu erheben. Regionale Unterschiede in der Teilnahmebereitschaft oder in bestimmten Einstellungen konnten nicht untersucht werden. Wir empfehlen in diesem Kontext, die datenschutzrechtlichen Privilegierungen für Forscher:innen stärker zu berücksichtigen.

Die Untersuchung der zugrunde liegenden Mechanismen erfordert eine Längsschnittperspektive, welche wiederum auf die Schaffung und Förderung entsprechender administrativer Voraussetzungen angewiesen ist.

Adressiert an: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF); Staatsministerin beim Bundeskanzler; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus; Antidiskriminierungsstelle des Bundes; Stiftungen

Die Beschäftigtenbefragung der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ stellt eine sogenannte Querschnitterhebung dar. Eine Querschnitterhebung ermöglicht einen temporären Einblick in die Behörden bzw. über die Beschäftigten. Dieser Einblick ist informativ und erlaubt die Untersuchung von Zusammenhängen, wie zum Beispiel zwischen der Zugehörigkeit zu einer Behörde und bestimmten Einstellungen. Die bloße Beobachtung solcher Zusammenhänge lässt jedoch keine gesicherte Aussage darüber zu, ob sie sich auch gegenseitig verursachen und falls ja, in welche Richtung. So kann

anhand von Querschnittsdaten nicht unterschieden werden, ob Personen mit bestimmten Einstellungen eher in bestimmten Behörden arbeiten, weil sie sich selbst für diese Behörden entscheiden und bereits zu Beginn ihrer Beschäftigung bestimmte Einstellungen mitbringen, oder ob sie sich diese Einstellungen erst während ihrer Tätigkeit in der Behörde aneignen.

Um die tatsächlichen Mechanismen hinter den beobachteten Zusammenhängen zu verstehen, ist es notwendig, diese im Zeitverlauf zu beobachten. Zudem beinhalten soziale Wirkungsmechanismen oft komplexe Ursache-Wirkungs-Beziehungen, die im Querschnitt nicht oder nur unzureichend erfasst werden können. Es ist wahrscheinlich, dass es sich im obigen Beispiel um eine Mischung aus beiden Mechanismen handelt.

Im Projektantrag hatten wir eine optionale Wiederholungsbefragung in Teilen der Behörden vorgesehen. Wie unter den zentralen Ergebnissen dargestellt, erwiesen sich die Abstimmungsprozesse jedoch bereits bei der Querschnittserhebung als zeitaufwändiger und hinderreicher als ursprünglich angenommen, sodass die Wiederholungsbefragung nicht zustande kam. Zusätzlich hätte eine Wiederholungsbefragung vorausgesetzt, dass die Befragten zu den verschiedenen Zeitpunkten identifizierbar und somit einander zuzuordnen gewesen wären, was jedoch aufgrund der Anforderungen zum Datenschutz ausgeschlossen war. Daraus ergibt sich ein Bedarf für weiterführende Forschung, und wir empfehlen daher den Institutionen und Geldgeber:innen, Studien zu diesem Thema zu finanzieren, die auch eine längsschnittliche Forschung ermöglichen.

3.2.2 Ethnische Vorurteile und Diskriminierung: Einstellungen und Erfahrungen von Beschäftigten in Bundesbehörden

Prof. Dr. Holger Lengfeld, Deike Ohse, Leipzig

Projektvorstellung

Das Projekt ist Teil der quantitativen Beschäftigtenbefragung, die im Jahr 2023 in vier Bundesbehörden durchgeführt wurde: beim BAMF, bei der BA, dem Zoll sowie der BPOL. Ziel des Teilprojektes war die Untersuchung ethnisch diskriminierender Einstellungen, die unter anderem auf rassistischen Zuschreibungen basieren, aber auch subtilere Formen der Abwertung umfassen können, wie etwa die Verneinung rassistischer Diskriminierung. Im Teilprojekt untersuchten wir zum einen das Ausmaß und ausgewählte Ursachen ethnisch diskriminierender Einstellungen von Beschäftigten in den vier Behörden. Dabei verglichen wir die Einstellungen auch mit jenen der Bevölkerung. Zweitens untersuchten wir das Ausmaß und die Ursachen der Erfahrung ethnischer Diskriminierung innerhalb der Behörden sowie im Kontakt zu Bürger:innen¹²¹.

Methodik

Das Teilprojekt bezieht seine Daten aus der Beschäftigtenbefragung (s. Kapitel 3.2.1). Im Unterschied zur historischen und strukturalistischen Rassismusforschung

existiert in der Umfrageforschung kein umfangreich getestetes und etabliertes Konzept zur Messung von ethnischen Vorurteilen, das der Vielschichtigkeit des Phänomens Rechnung trägt. Daher haben wir einen eigenen Indikator zur Messung ethnisch diskriminierender Einstellungen konstruiert, welcher auf den Inhalten unseres Fragebogens basiert (IEDE, s. Kapitel 3.2.1).¹²² Die Begrifflichkeit „ethnisch diskriminierende Einstellungen“ wählten wir dabei bewusst, um ein breiteres Spektrum diskriminierender Haltungen zu erfassen, das auch implizite und weniger offensichtliche Vorurteile umfasst, die in einem behördlichen Kontext relevant sein können. Bei der Auswahl der Dimensionen berücksichtigten wir daher sowohl Indikatoren, die explizit auf vermeintliche biologische Unterschiede zwischen ethnischen Gruppen abzielen, als auch subtilere Formen der Abwertung, wie beispielsweise die Verneinung der Existenz rassistischer Diskriminierung. Auf diese Weise erfassten wir verschiedene Ausdrucksformen ethnisch diskriminierender Einstellungen, die sowohl offen geäußerte als auch verdeckte Formen der Abwertung beinhalten. Um das Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen in den Behörden zu analysieren, haben wir einen Vergleich der Ausprägungen des IEDE in den vier Behörden vorgenommen. Zudem verglichen wir die

¹²¹ Mit dem Begriff „Bürger:innen“ meinen wir alle Personen, die mit Behörden bzw. deren Beschäftigten in Kontakt kommen, nicht nur „Bürger:innen“ im juristischen Sinn (Personen mit legalem Aufenthaltsstatus bzw. Staatsbürger:innen).

¹²² Die Validität des Indikators überprüften wir anhand von Faktorenanalysen bzw. Messmodellen.

einzelnen Dimensionen des IEDE sowohl zwischen den Behörden als auch – wo möglich – mit der Bevölkerung (DeZIM, 2022; Gerlitz et al., 2024; Groh-Samberg et al., 2023; Zick et al., 2023). Darüber hinaus untersuchten wir die Rolle verschiedener sozialer Merkmale, wie das Geschlecht, das Alter, die Beschäftigungsdauer, das Bildungsniveau, das Einkommen, den beruflichen Status, einen möglichen Migrationshintergrund, den Urbanisierungsgrad des Wohnorts und das Bundesland, in dem der Schulabschluss absolviert wurde. Merkmale also, von denen angenommen wird, dass sie zu den Ursachen für die Übernahme ethnisch diskriminierender Einstellungen gehören. Hierzu haben wir den Zusammenhang zwischen diesen Merkmalen und dem IEDE mit einer multivariaten linearen Regressionsanalyse geprüft. Wir untersuchten zudem, inwieweit sich die Beschäftigten beruflich benachteiligt fühlen, zum Beispiel bei Beförderungen. Um das Empfinden beruflicher Diskriminierung durch Instanzen oder Einrichtungen der Behörde zu erheben, fragten wir die Beschäftigten, ob sie ihrer Wahrnehmung nach in den letzten zwei Jahren beruflich benachteiligt worden sind. Alle Personen, die dies bejahten, fragten wir anschließend, welche Gründe sie dafür vermuten. Bei der Auswahl an Gründen haben wir uns an den Merkmalen des AGG orientiert, wobei die Befragten auch mehrere Gründe angeben konnten.¹²³ Weiterhin erfassten wir subjektive Abwertungserfahrungen durch Bürger:innen und fragten die Beschäftigten, wie oft sie in den letzten zwölf Monaten im Rahmen ihrer Tätigkeit zu Unrecht durch Bürger:innen kritisiert, schikaniert oder bloßgestellt wurden.

Zentrale Ergebnisse

Keine großen Behördenunterschiede im Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen.

Der Vergleich des Ausmaßes ethnisch diskriminierender Einstellungen zwischen den Behörden zeigt eine weitgehend stabile Rangfolge, die in Abbildung 5 dargestellt ist: Für die Beschäftigten des BAMF und der BA haben wir jeweils die niedrigsten Werte im Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen festgestellt, gefolgt von den Beschäftigten des Zolls. Die Beschäftigten der

BPOL zeigen im Behördenvergleich etwas höhere Ausprägungen. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass keine der vier Behörden eine besonders starke Ausprägung ethnisch diskriminierender Einstellungen aufweist. Die Werte des IEDE liegen bei allen Behörden im Bereich zwischen zwei und drei auf der Skala von 0 bis 6. Die Unterschiede zwischen den Behörden sind als gering einzustufen, so liegen zwischen dem höchsten (BPOL) und dem niedrigsten IEDE-Wert (BAMF und BA) rund 0,6 Skaleneinheiten.¹²⁴

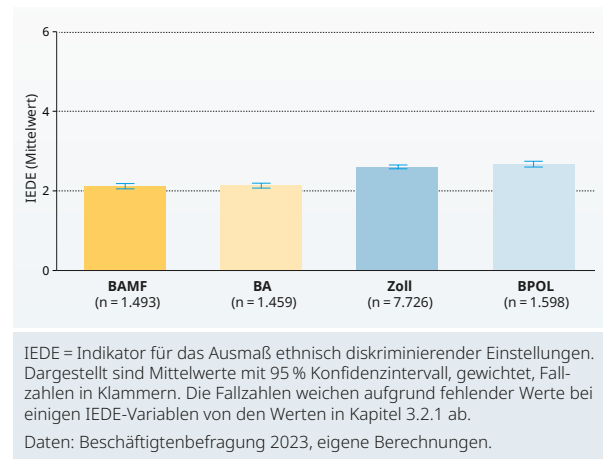


Abb. 5: Ethnisch diskriminierende Einstellungen in den vier Behörden¹²⁵

Es gibt keine systematischen Einstellungsunterschiede der Behördenmitarbeitenden zur Bevölkerung.

Unsere Analysen legen nahe, dass die Behörden im Vergleich zur deutschen Bevölkerung kein einheitlich erhöhtes Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen aufweisen. Im Vergleich mit der Bevölkerung zeigen die Beschäftigten in einigen Dimensionen ähnliche oder weniger ethnisch diskriminierende Einstellungen, während bei anderen Dimensionen ein höheres Maß festzustellen war.

¹²³ Konkret gab es folgende Antwortoptionen: „Mein Alter“, „Meine ethnische Herkunft“, „Meine Hautfarbe“, „Mein Geschlecht“, „Meine Religion“, „Meine Weltanschauung“, „Meine politischen Überzeugungen“, „Meine sexuelle Identität“, „Meine ostdeutsche Herkunft“, „Meine Behinderung/meine körperliche oder geistige Erkrankung“, „Ein anderer Grund“ und „Kann ich nicht sagen“.

¹²⁴ Der Indikator ist so konstruiert, dass er Werte zwischen 0 und 6 annehmen kann. Personen, die in allen betrachteten Dimensionen keine diskriminierenden Einstellungen zeigen und eine sensible Wahrnehmung von Rassismus aufweisen, haben demnach einen Wert von 0, während Personen, die in jeder Dimension die am stärksten abwertenden Antworten gegeben haben und die Existenz von Rassismus vollständig verneinen, einen Wert von 6 haben. Je höher der IEDE-Wert für eine befragte Person ist, desto größer ist also tendenziell das Ausmaß der ethnisch diskriminierenden Einstellungen dieser Person.

¹²⁵ Die Fallzahlen weichen aufgrund fehlender Werte bei einigen IEDE-Variablen von den in Kapitel 3.2.1 berichteten vollständigen Fragebögen ab.

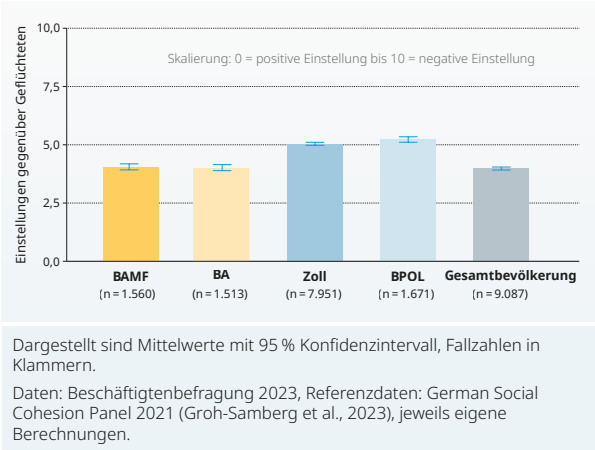


Abb. 6: Einstellungen gegenüber Geflüchteten: Vergleich mit Bevölkerung (Mittelwerte)

Die Ergebnisse hierzu sind in Abbildung 6 dargestellt: Es zeigt sich, dass die Beschäftigten der BPOL (Mittelwert 5,2) und des Zolls (Mittelwert 5,0) tendenziell eine höhere Ablehnung von Geflüchteten auf einer elfstufigen Skala aufweisen, wobei der Wert 10 für eine völlige Ablehnung gegenüber Geflüchteten steht. Im Vergleich dazu weisen die Beschäftigten des BAMF (Mittelwert 4,0) und der BA (Mittelwert 4,0) sowie die Bevölkerung (4,0) (Groh-Samberg et al., 2023; eigene Berechnung) niedrigere Werte auf. Die stärkere Ablehnung von Geflüchteten bei den Beschäftigten der BPOL und des Zolls im Vergleich zu Bürger:innen und anderen Behördenbeschäftigten könnte in deren spezifischen Tätigkeitsfeldern begründet sein. So üben sie unter anderem Grenzkontrolltätigkeiten aus, bei denen sie mit Grenzverletzungen durch Geflüchtete konfrontiert werden könnten. Die Erfahrung wiederholter negativer Kontakte kann zu einer größeren Skepsis gegenüber Fluchtmigration führen. Aufgrund der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch den Zoll und die BPOL werden deren Intergruppenkontakte möglicherweise kritischer bewertet als bei anderen Behörden, was zu einer negativen Einstellung führen könnte (s. Kapitel 3.2.4). Eine alternative Erklärung könnte die Selbstselektion sein: Personen mit grundsätzlich negativeren Einstellungen gegenüber Migration könnten eher eine Tätigkeit beim Zoll oder bei der BPOL anstreben. Gleichzeitig neigen die Beschäftigten der BPOL und des Zolls zu einer niedrigeren Wahrnehmung von Rassismus im Vergleich zu den anderen Behörden und der Bevölkerung, so beispielsweise auch in Bezug auf die Wahrnehmung rassistischer Diskriminierung in deutschen Behörden (s. Abb. 7).

In der Bevölkerung sind 65 % der Befragten der Ansicht, dass es rassistische Diskriminierung in deutschen Behörden gebe (DeZIM, 2022; eigene Berechnung). Diese Einschätzung wird auch innerhalb der Mehrheit der

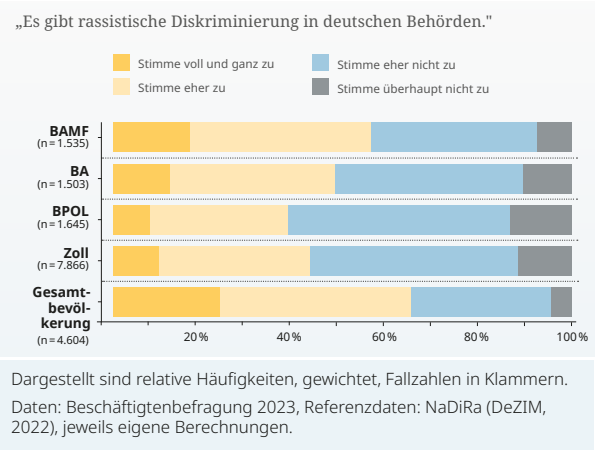


Abb. 7: Wahrnehmung von Rassismus in Behörden: Vergleich mit der Bevölkerung

Beschäftigten des BAMF (56%) und der BA (48%) geteilt. Die Sensibilität gegenüber rassistischer Diskriminierung in deutschen Behörden ist unter Beschäftigten der BPOL hingegen deutlich geringer ausgeprägt: Lediglich 39 % der Befragten teilen diese Wahrnehmung, beim Zoll sind es 43 %. Zudem weisen die Beschäftigten dieser beiden Behörden eine stärkere Ablehnung gegenüber Rassismuskritik auf. Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die zuvor festgestellte Rangordnung der Behörden in nahezu allen untersuchten Teilaspekten zur Wahrnehmung von Rassismus und der Aversion gegenüber Rassismuskritik bestehen bleibt. Dieses Muster zeigt sich teilweise auch bei der Dimension zur ethnischen Hierarchisierung. Die Frage danach, ob es Intelligenzunterschiede zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen gibt – also eine deutlich als rassistisch zu lesende Frage – wird sowohl in der Bevölkerung (DeZIM, 2022; eigene Berechnung) als auch in den Behörden mehrheitlich verneint. Die Häufigkeiten der Ablehnung reichen von 94 % (BAMF und BA) bis 88 % (BPOL). In der Bevölkerung lehnen 91 % der Befragten diese Vorstellung ab. Lediglich bei der BPOL ist der Anteil von Personen, die dieser Aussage zustimmen, geringfügig höher als in der Bevölkerung. Auch die Frage nach möglichen Fleißunterschieden zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen wird in den Behörden mehrheitlich verneint. Allerdings fällt die Ablehnung bei dieser Aussage deutlich niedriger aus als bei den Intelligenzunterschieden. Die Ablehnung variiert zwischen 80 % (BAMF) und 68 % (BPOL) der Beschäftigten. In der Bevölkerung liegt die Ablehnung mit 67 % etwas niedriger als in den vier Behörden (DeZIM, 2022; eigene Berechnung). Die höhere Zustimmung zu vermeintlichen Fleißunterschieden im Vergleich zu vermuteten Unterschieden bezüglich der Intelligenz zwischen ethnischen Gruppen könnte auf die Wahrnehmung zurückzuführen sein, dass Intelligenz als angeboren und unveränderlich gilt. Diese Sichtweise könnte dazu führen, dass die Bereitschaft, Unterschieden

zwischen ethnischen Gruppen in diesem Aspekt zuzustimmen, geringer ist. Im Gegensatz dazu wird Fleiß als erlernbar bzw. durch kulturelle Faktoren bedingt angesehen, weshalb Unterschiede in der Fleißbereitschaft eher anerkannt werden könnten.

Die Auswertung antisemitischer Einstellungen ergibt ein anderes Muster. In Bezug auf alle untersuchten Aspekte antisemitischer Einstellungen – darunter tradierter, sekundärer und israelbezogener Antisemitismus – zeigt die Bevölkerung die stärksten Ausprägungen. Die größten Unterschiede zwischen der Bevölkerung und den Behörden bestehen beim sekundären Antisemitismus, also der Auffassung, dass jüdische Menschen aus der Geschichte des Dritten Reiches Vorteile ziehen würden. Hierbei äußern 18% der Befragten aus der Bevölkerung eine eher bzw. vollständige zustimmende Haltung (Gertlitz et al., 2024; eigene Berechnung). Bei den Beschäftigten variiert die Zustimmung zwischen 9% (Zoll) und 3% (BA). Ähnlich verhält es sich auch bei dem tradierten Antisemitismus, der offen geäußerte Vorurteile umfasst, und dem israelbezogenen Antisemitismus, der eine Kombination aus offenen Vorurteilen und Kritik am Staat Israel darstellt. Auffällig ist dabei, dass die Beschäftigten der BA in allen drei Aspekten die geringsten Ausprägungen antisemitischer Einstellungen aufweisen. Die Unterschiede zwischen den Behörden sind allerdings geringfügig. Die Frage, weshalb Behördenbeschäftigte seltener antisemitische Einstellungen aufweisen als die Bevölkerung, lässt sich auf verschiedene Faktoren zurückführen. Behördenbeschäftigte durchlaufen oft spezifische Schulungen, um die Sensibilisierung für Antisemitismus zu stärken. Auch die Auseinandersetzung mit der Shoah und der Geschichte des Nationalsozialismus kann in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen. Schließlich könnte auch eine professionelle Auswahl und Rekrutierung im Einstellungsverfahren zu einer geringeren Prävalenz antisemitischer Einstellungen führen.

Auch in der Dimension zum Wohlfahrtchauvinismus weist die Bevölkerung eine stärkere Ausprägung auf, als es innerhalb der Behörden zu beobachten ist, allerdings sind die Unterschiede als gering einzuschätzen. So stimmen 25% der Bevölkerung voll und ganz bzw. überwiegend der Aussage „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen“ zu (Zick et al., 2023; eigene Berechnung), während die höchsten Zustimmungswerte innerhalb der Behörden bei der BPOL zu sehen sind (21%), gefolgt vom Zoll (19%). Die Beschäftigten beim BAMF (11%) und der BA (8%) haben hingegen niedrigere Zustimmungswerte. Insgesamt

legen die Ergebnisse nahe, dass die Unterschiede im Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen zwischen den Behörden und der Bevölkerung je nach untersuchter Einstellungsdimension variieren. Zwar sind im Einzelnen Unterschiede vorhanden, doch zeigen diese keine systematische Tendenz. Im Speziellen weisen Beschäftigte der BPOL und des Zolls tendenziell höhere Werte bei ethnisch diskriminierenden Einstellungen auf – nicht aber bei antisemitischen Einstellungen und der Annahme vermeintlicher Fleißunterschiede ethnischer Gruppen.

Behördenzugehörigkeit und soziale Merkmale stehen im Zusammenhang mit Einstellungen.

Darüber hinaus haben wir die Rolle verschiedener sozialer Merkmale¹²⁶ analysiert, von denen angenommen wird, dass sie zu den Ursachen für die Übernahme ethnisch diskriminierender Einstellungen gehören. Das zentrale Ergebnis ist, dass die Behördenzugehörigkeit auch unter Kontrolle der soziodemografischen und erwerbsbezogenen Merkmale einen statistisch signifikanten Einfluss auf das Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen hat: Beschäftigte des BAMF und der BA weisen im Vergleich zu den Beschäftigten der BPOL und des Zolls ein signifikant geringeres Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen auf. Diese Unterschiede bleiben auch bestehen, wenn weitere Merkmale der Beschäftigten berücksichtigt werden. Hierdurch konnten wir ausschließen, dass die Einstellungsunterschiede zwischen den Behörden auf eine unterschiedliche Zusammensetzung ihrer Beschäftigten entlang dieser Merkmale zurückzuführen sind. Den größten Einfluss, sowohl auf das Ausmaß ethnisch diskriminierender Einstellungen als auch auf die Unterschiede zwischen den Behörden, hat das Bildungsniveau der Beschäftigten. Ein höheres Bildungsniveau geht mit einem geringeren Ausmaß an ethnisch diskriminierenden Einstellungen einher. Das Bildungsniveau unterscheidet sich außerdem zwischen den Behörden: So verfügen beim BAMF rund 63% und bei der BA rund 46% der Befragten über einen Hochschulabschluss, während es beim Zoll 43% und bei der BPOL 35% sind. Ein geringeres Maß an ethnisch diskriminierenden Einstellungen weisen darüber hinaus Frauen im Vergleich zu Männern auf, außerdem Personen mit höherem beruflichen Status verglichen mit Beschäftigten aus niedrigeren Statusgruppen und dienstjüngere Personen im Vergleich zu Beschäftigten mit einem höheren Dienstalter. Aus Datenschutzgründen war es uns nicht möglich, den Wohn- oder Dienstort der

¹²⁶ Wir untersuchten das Geschlecht, das Alter, die Beschäftigungsdauer, das Bildungsniveau, das Einkommen, den beruflichen Status, den Urbanisierungsgrad des Wohnortes, einen möglichen Migrationshintergrund und das Bundesland, in dem der Schulabschluss absolviert wurde.

Befragten zu erheben. Allerdings weisen Personen, die angaben, in einer Großstadt zu leben, seltener ethnisch diskriminierende Einstellungen auf als Personen, die im ländlichen Raum wohnen. Um zu untersuchen, ob die Befragten in Ost- oder Westdeutschland sozialisiert wurden, haben wir das Bundesland, in dem der Schulabschluss absolviert wurde, einbezogen. Personen, die ihren Schulabschluss in den neuen Bundesländern absolviert haben, weisen ein höheres Ausmaß an ethnisch diskriminierenden Einstellungen auf als Personen, die ihren Schulabschluss in den alten Bundesländern absolvierten. Unter Berücksichtigung der sonstigen Einflussgrößen liegt der geschätzte IEDE-Wert für Schulabsolventen aus den neuen Bundesländern bei 2,56 und für Schulabsolventen aus den alten Bundesländern bei 2,37. Das bedeutet, dass der Unterschied gerundet bei 0,2 Punkten auf einer Skala von 0 bis 6 liegt. Ob die Personen einen Migrationshintergrund¹²⁷ haben, hat hingegen keinen signifikanten Einfluss.

Diskriminierungserfahrungen sind im Behördenalltag präsent.

In Deutschland ist der Arbeitsplatz der Lebensbereich, in dem Menschen am häufigsten Diskriminierungserfahrungen machen (Beigang et al., 2017; Richter et al., 2021). Um das Empfinden beruflicher Diskriminierung durch den eigenen Arbeitgeber zu erheben, fragten wir die Beschäftigten, ob sie ihrer Wahrnehmung nach in den letzten zwei Jahren beruflich benachteiligt worden sind – etwa bei Beförderungen. Die Personen, die dies bejahten, wurden anschließend gefragt, welche Gründe sie für ihre Benachteiligung vermuten. Insgesamt gaben je nach Behörde zwischen 18% und 26% der Befragten an, in den letzten zwei Jahren beruflich benachteiligt worden zu sein. Die dafür am häufigsten genannten Merkmale, die die Beschäftigten selbst als Gründe annehmen, waren das Geschlecht und das Alter. Diese beiden Gründe wurden je nach Behörde jeweils von 16% bis 23% der Befragten mit Benachteiligungswahrnehmung angegeben. Benachteiligungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft wurden von 2% bis 10% der Befragten mit Benachteiligungswahrnehmung als Grund angegeben. Die Hautfarbe und die Religion wurden jeweils je nach Behörde von 1% bis 3% der Befragten mit Benachteiligungswahrnehmung als Grund genannt. Beim Vergleich dieser Zahlen sind jedoch zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens haben unterschiedliche soziodemografische Gruppen ein unterschiedlich hohes Risiko, bestimmte Diskriminierungsformen zu erleben. So wird Geschlechterdiskriminierung vor allem von

Frauen erfahren, während Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung hauptsächlich von nicht heterosexuellen Personen berichtet wird. Zweitens könnte der unterschiedlich hohe Anteil dieser Gruppen in der Bevölkerung und unter den Behördenbeschäftigten erklären, weshalb bestimmte Diskriminierungsformen häufiger berichtet werden als andere. Wenn etwa Frauen einen größeren Anteil der Bevölkerung und der Beschäftigten ausmachen als nicht heterosexuelle Personen, könnte Geschlechterdiskriminierung entsprechend häufiger genannt werden als Diskriminierungserfahrungen aufgrund der sexuellen Orientierung.

Angehörige rassifizierter Personengruppen fühlen sich häufiger beruflich benachteiligt.

Angehörige rassifizierter Personengruppen gaben ihre ethnische Herkunft, ihre Religion bzw. ihre Hautfarbe deutlich häufiger als Grund für die berufliche Benachteiligung an als Personen, die keiner rassifizierten Gruppe angehören. Beim Zoll gaben 12%, bei der BPOL 13%, bei der BA 27% und beim BAMF 29% der rassifizierten Personen mit Benachteiligungswahrnehmung ihre ethnische Herkunft als Grund für die Diskriminierung an. Ihre Religion nannten beim Zoll 3%, bei der BPOL und beim BAMF je 7% und bei der BA 9% dieser Gruppe als Benachteiligungsgrund. Die Hautfarbe wurde beim BAMF von 2%, bei der BPOL von 3%, beim Zoll von 5% und bei der BA von 12% der rassifizierten Personen mit Benachteiligungswahrnehmung als Grund angegeben. Zum Vergleich: Unter den Personen, die keiner rassifizierten Gruppe angehören, waren es zwischen 1% und 2% (Herkunft) und 0% bis 1% (Hautfarbe und Religion) der Personen mit Benachteiligungswahrnehmung. Die drei Benachteiligungsgründe wurden zudem häufig zusammen genannt. So nannten jeweils 20% der Personen, die sich aufgrund ihrer ethnischen Herkunft benachteiligt fühlten, auch ihre Hautfarbe bzw. ihre Religion als Diskriminierungsgrund. Wir stellten weiter fest, dass sich Angehörige einer rassifizierten Gruppe insgesamt häufiger beruflich benachteiligt fühlten (23% bis 36%) als Personen, bei denen dies nicht der Fall ist (15% bis 26%).

Auch im Kontakt mit Bürger:innen sind Abwertungserfahrungen präsent.

Schließlich haben wir analysiert, inwieweit sich Beschäftigte im Kontakt mit Bürger:innen in den letzten zwölf Monaten im Rahmen ihrer Arbeit herabgewürdigt,

¹²⁷ In unseren Analysen gilt eine Person als Person mit Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil im Ausland geboren wurde.

bloßgestellt oder schikaniert fühlten; dies nennen wir subjektive Abwertungserfahrungen durch Bürger:innen. Zwischen 29 % und 56 % der Befragten mit beruflichem Kontakt zu Bürger:innen gaben an, eine solche Erfahrung gemacht zu haben. Anschließend wurden diejenigen, die angaben, solche Erfahrungen gemacht zu haben, nach den vermuteten Gründen befragt, wobei Mehrfachantworten möglich waren. Als mit Abstand häufigster Grund wurde die Tätigkeit als Repräsentant:in des Staates genannt, gefolgt von Alter und Geschlecht. Auch hier gaben Angehörige rassifizierter Gruppen häufiger an, aufgrund ihrer ethnischen Herkunft (10 % bis 21 %; nicht rassifizierte Personen: 2 % bis 4 %), ihrer Religion (2 % bis 9 %, nicht rassifizierte Personen: 1 % bis 2 %) und/oder ihrer Hautfarbe benachteiligt (5 % bis 6 %, nicht rassifizierte Personen: 2 % bis 6 %) worden zu sein. Bei der BPOL gaben nicht rassifizierte Personen etwas häufiger an, aufgrund ihrer Hautfarbe

abgewertet zu werden. Dieser Zusammenhang ist statistisch signifikant, sowohl für die Gesamtheit der Befragten in den Behörden als auch für jede einzelne Behörde an sich. Es muss jedoch betont werden, dass dies nicht bedeutet, dass dieser Zusammenhang nur in den untersuchten Behörden besteht, und andererseits, dass wir nicht überprüfen können, ob die Zugehörigkeit zu einer rassifizierten Personengruppe tatsächlich die Ursache der wahrgenommenen Benachteiligung ist. Anders als bei der beruflichen Benachteiligung gibt es bei den Abwertungserfahrungen durch Bürger:innen keine behördenübergreifenden Unterschiede zwischen Angehörigen rassifizierter Personengruppen und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Beim BAMF und bei der BPOL fühlen sich rassifizierte Personen etwas häufiger durch Bürger:innen abgewertet. Beim Zoll und der BA ist das Verhältnis umgekehrt. Insgesamt sind die Unterschiede gering.

3.2.3 Ethnisch diskriminierende Einstellungen in Beschäftigten-Netzwerken öffentlicher Institutionen

Prof. Dr. Michael Windzio, Niklas Krumbein, Olga Moths, Bremen

Projektvorstellung

Das Teilprojekt war von der Annahme geleitet, dass ethnisch diskriminierende Einstellungen in sozialen Kontexten entstehen und als Ideologien sozial vermittelt werden.¹²⁸ Untersuchungsgegenstand war die Homophilie bezüglich fremdenfeindlicher bzw. politisch rechter Einstellungen. Homophilie bedeutet, dass Personen ihren Netzwerk-Partner:innen in sozial bedeutsamer Hinsicht ähnlich sind. Ethnische Homophilie bezeichnet die erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Kontaktes bei ähnlicher ethnischer Herkunft. Wie also beeinflussen die ethnische, kulturelle und politische Diversität in den Kontaktnetzwerken die Werte des Index ethnisch diskriminierender Einstellungen (IEDE)? Wir untersuchten die Netzwerkstrukturen und die Einstellungen der Beschäftigten des BAMF, der BA, der BPOL und des Zolls.

Methodik

Das Teilprojekt bezieht seine Daten aus der Beschäftigtenbefragung. Ursprüngliche Zielsetzung des Projekts war die vollständige Erhebung sozialer Netzwerke in Organisationen (bzw. ausgewählten Abteilungen dieser

Organisationen). Die Arbeitsgruppen sollten möglichst vollständig erfasst und soziodemografische Informationen sowie Einstellungen der Netzwerkmitglieder abgefragt werden. Allerdings war es unter anderem aus Datenschutzgründen nicht möglich, die vollständigen Kontaktnetzwerke innerhalb der Behörden zu erheben. In der Befragung des Projektes setzten wir daher einen egozentrierten Netzwerkgenerator ein, der sogenannte Namensinterpretatoren für bis zu vier Netzwerkpartner:innen (auch als „Alteri“ bezeichnet) zulässt. Während der Netzwerkgenerator zunächst nur die Personen abfragt, zu denen die befragte Person (als „Ego“ bezeichnet) Kontakte in der jeweiligen Dimension hat (kollegiale Zusammenarbeit oder Freundschaft), erfassen Namensinterpretatoren Merkmale der Netzwerkpartner:innen über die Angaben der befragten Person (s. Abb. 8).

Für die empirischen Analysen begannen wir mit einer deskriptiven Darstellung von Einflussfaktoren. Wir berechneten Regressionsanalysen mit dem Index ethnisch diskriminierender Einstellungen (IEDE) als abhängiger Variable, bei denen pauschal die Einflussfaktoren Geschlecht, Migrationshintergrund, gesprochene Sprache, Bildungsniveau, Behördentyp und Status der

¹²⁸ Die untersuchten Einstellungen umfassen auch rassistische Zuschreibungen, diese bilden jedoch nur einen Teil des verwendeten Index.

Anstellung statistisch berücksichtigt wurden. Hierfür wurde die abhängige Variable IEDE zunächst um deren Einflüsse bereinigt und die folgenden Modelle mit den bereinigten Werten des IEDE gerechnet.

Zentrale Ergebnisse

Intergruppenkontakte treten zusammen mit geringen ethnisch diskriminierenden Einstellungen auf.

Wenn alle vier in der Befragung angebbaren Freund:innen aus der Eigengruppe (Ingroup) stammen (gemessen über die Sprache, das heißt wie viele Freund:innen die (vermutlich) gleiche Herkunftssprache sprechen), sind ethnisch diskriminierende Einstellungen stärker ausgeprägt, als wenn keine der Freund:innen aus der Eigengruppe sind. Unter Kontrolle von Geschlecht, Migrationshintergrund, der gesprochenen Sprache, dem Bildungsniveau, der Behörde und dem dortigen Status der Anstellung – also bereinigt – erhöhen vier Ingroup-Freund:innen im Vergleich zu null Ingroup-Freund:innen den IEDE-Wert allerdings nur sehr leicht. Aber dieser leichte Effekt ist statistisch abgesichert¹²⁹. Deutlich wird hier jedoch das Problem der Unterscheidung zwischen Selektion und Einfluss: Der Kontakthypothese (Allport, 1954) zufolge gehen Vorurteile zurück, wenn man kooperativen Kontakt zur Fremdgruppe pflegt (sozialer Einfluss). Nicht auszuschließen ist jedoch, dass gerade Personen mit ausgeprägten ethnisch diskriminierenden Einstellungen Freundschaften mit Personen der Fremdgruppe meiden (soziale Selektion). Unabhängig davon deutet sich an, dass ethnisch diskriminierende Einstellungen mit der Zusammensetzung der Subnetzwerke (das heißt entweder eher Eigen- oder Fremdgruppe) korrespondieren.

Ethnisch diskriminierende Einstellungen entstehen und reproduzieren sich in sozialen Kontexten, insbesondere in Freundschaften.

Regressionsanalysen ergaben weitere Befunde. Je stärker die Netzwerkpersonen (kollegiale Zusammenarbeit und Freundschaft) insgesamt zu politisch rechten Einstellungen neigen, desto stärker tendiert die befragte Person zu diskriminierenden Einstellungen. Ethnisch diskriminierende Einstellungen entstehen und reproduzieren sich demnach in sozialen Kontexten. Letztlich sind es eher die Einstellungen der Freund:innen als die der Kolleg:innen, die mit der Einstellung der befragten Person zusammenhängen. Dies entspricht unseren

Erwartungen: Engere positive Kontakte, die in der Regel auf frei gewählten Freundschaftsbeziehungen basieren, stellen ein soziales Umfeld dar, in dem ethnisch diskriminierende Einstellungen gedeihen können.

Ethnisch diskriminierende Einstellungen sind bei sozial integrierten Personen weniger ausgeprägt.

Je stärker eine Person in ein Freundschaftsnetzwerk innerhalb der Behörde integriert ist, desto geringer ist ihre Ausprägung auf dem IEDE, das heißt desto weniger neigt sie zu ethnisch diskriminierenden Einstellungen. Das zeigt sich darin, dass Personen, die mehr Freundschaftskontakte zu Kolleg:innen in der Behörde angeben, geringere Werte des IEDE aufweisen. Weiterhin ist jedoch festzustellen: Je größer die Anzahl der Freund:innen, die politisch rechts orientiert sind, desto stärker ist der Effekt rechter Einstellungen der Freund:innen auf die eigenen Werte des IEDE.

Die zwischenmenschlichen Kontakte in den Behörden sind vor allem von Homophilie geprägt.

Schließlich lassen sich wichtige Zusammenhänge auch über dyadische Analysen abbilden. Dabei werden immer Paare (Dyaden) betrachtet und nicht mehr einzelne Personen (s. Abb. 8). Dyadische Eigenschaften sind etwa die Ähnlichkeit zwischen Ego und Alter, das heißt der befragten Person und ihrer Netzwerkpartner:in, hinsichtlich relevanter Merkmale. So wurden mehrere Merkmale der jeweiligen Beziehung als abhängige Variablen untersucht: die Uneinigkeit über politische Fragen zwischen Ego und Alter, ob man sehr häufig über Politik redet, die Häufigkeit privater Treffen, die Ähnlichkeit von Ego und Alter hinsichtlich politisch rechter oder linker Einstellungen sowie die Wahrscheinlichkeit von Freundschaftsbeziehungen. Man redet mit höherer Wahrscheinlichkeit sehr oft über Politik, wenn man befreundet ist (plus 5,1 Prozentpunkte) und sich mindestens einmal im Monat auch privat trifft (plus 3,8 Prozentpunkte). Personen tendieren zudem signifikant häufiger dazu, über politische Themen zu reden, je mehr sie sich auf der politischen Links-Rechts-Skala ähneln. Schließlich ist das BAMF die einzige der Behörden, in der mit einer um 1,7 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit sehr häufig über Politik gesprochen wird als beim Zoll. Bei einer über alle Behördentypen durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit von 6,3% ist dies ein erheblicher Unterschied. Wenn man über Politik redet, ist man sich jedoch nicht immer einig. Während

¹²⁹ Schwacher, aber signifikanter Effekt $b = 0,10$, $p \leq 0,02$, das heißt man irrt sich nur in zwei von 100 Fällen, wenn man auch in der Grundgesamtheit einen Effekt annimmt.



Abb. 8: Vier Netzwerkpartner:innen von Ego

Freundschaften die Uneinigkeit über Politik nicht signifikant erhöhen, ist die Wahrscheinlichkeit, sehr oft uneins über Politik zu sein, um 0,6 Prozentpunkte erhöht, wenn man sich mindestens einmal im Monat auch privat trifft. Dies hängt vermutlich mit der Gelegenheit zusammen, bei den privaten Treffen miteinander über politische Themen ins Gespräch zu kommen und sich dieser Uneinigkeit bewusst zu werden. Gegenüber Beschäftigten auf unteren Positionen weisen Beschäftigte in mittleren oder hohen Positionen eine erhöhte Tendenz zur Uneinigkeit auf. Der Effekt ist zwar klein, aber statistisch abgesichert. Tendenziell seltener uneins sind sich zwei Beschäftigte, wenn sie beide keinen Migrationshintergrund aufweisen, und je mehr sie sich auf der politischen Links-Rechts-Skala ähneln.

Wiederum sind die Wahrscheinlichkeiten von Freundschaften und privaten Treffen in Dyaden bestehend aus zwei Personen mit Migrationshintergrund deutlich erhöht im Vergleich zu gemischten Dyaden, während die Chancen auf eine Freundschaft in einer Dyade ohne Migrationshintergrund signifikant reduziert sind. Demzufolge scheint die Inklusivität der Behörde in Bezug auf Beschäftigte mit Migrationshintergrund die Netzwerkdichte positiver, engerer Kontakte, also Freundschaften, insgesamt zu erhöhen. Nicht überraschend ist zudem der positive Effekt der Ähnlichkeit in der Links-Rechts-Einstellungsskala auf die Wahrscheinlichkeit einer Freundschaft. Diesen positiven Effekt finden wir auch für die Häufigkeit privater Treffen. Im Vergleich zur Referenzkategorie des Zolls ist die Wahrscheinlichkeit von Freundschaftsbeziehungen bei der BPOL deutlich erhöht (plus 10,3 Prozentpunkte), während sie beim BAMF (plus 2,7 Prozentpunkte) und bei der BA nur leicht erhöht sind (plus 2,9 Prozentpunkte) (s. Abb. 9).

Gegenüber Personen, die nicht miteinander befreundet sind, ist die Wahrscheinlichkeit bei Freund:innen um 15 Prozentpunkte erhöht, sich pro Woche eher mehrmals anstatt seltener privat zu treffen, was ein starker Effekt ist. Private Treffen sind bei Beamten:innen und insbesondere bei Beschäftigten der BA im Vergleich zu Beschäftigten beim Zoll wahrscheinlicher, treten aber auch bei Beschäftigten des BAMF und der BPOL signifikant häufiger auf. Handelt es sich um eine Dyade bestehend aus zwei Personen mit Migrationshintergrund, ist die Ähnlichkeit in der Links-Rechts-Einstellungsskala gegenüber gemischten Dyaden (bestehend aus einer Person mit Migrationshintergrund und einer Person ohne) erhöht, während zwei Personen ohne Migrationshintergrund gegenüber gemischten Dyaden eine geringere Tendenz zu dieser Ähnlichkeit haben. Miteinander befreundete Personen, aber auch Personen, die sich mehr als einmal im Monat privat treffen,

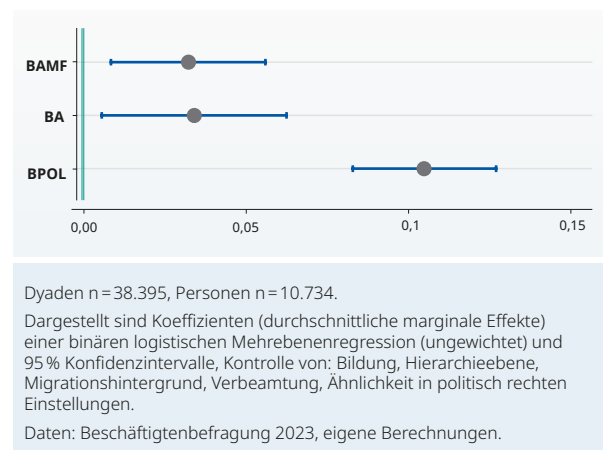


Abb. 9: Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit von Freundschaften, relativ zum Zoll

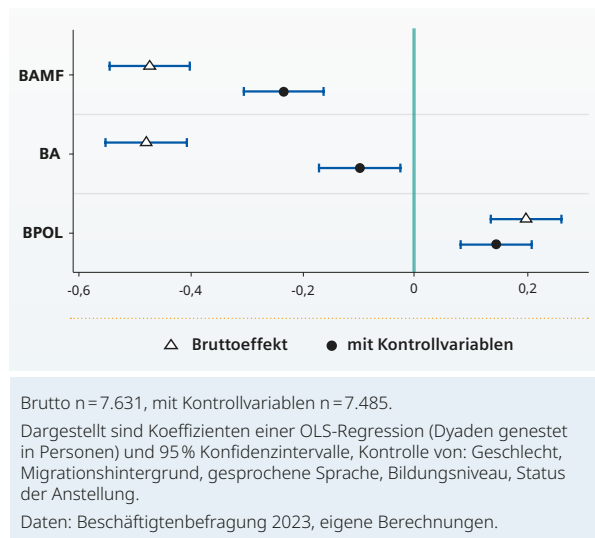


Abb. 10: Politisch rechte Einstellungen der Freund:innen, relativ zum Zoll

haben eine größere Tendenz zur Ähnlichkeit auf der Links-Rechts-Einstellungsskala. Im Vergleich zum Zoll ist die Ähnlichkeit beim BAMF hier geringer, während sie bei der BPOL deutlich erhöht ist.

Die Behördentypen unterscheiden sich in ihrer sozialen Zusammensetzung hinsichtlich der sprachlichen Diversität und der politischen Einstellungen.

Aufgrund der Bedeutung des sozialen Einflusses und der Netzwerkkontakte für die Einstellung der befragten Person stellt sich die Frage, welche Unterschiede zwischen den Behördentypen hinsichtlich der potenziellen Netzwerkkontakte bestehen. Alle befragten Behörden weisen bei der sprachlichen Diversität der kollegialen Netzwerke eine stärkere Heterogenität auf als der Zoll. Insbesondere beim BAMF ist die sprachliche Heterogenität der Kolleg:innen stark ausgeprägt. Zwar wird der Unterschied geringer, wenn wir die soziodemografische Zusammensetzung berücksichtigen (Geschlecht, Migrationshintergrund, gesprochene Sprache, Bildungsniveau, Status der Anstellung), aber dies ändert substantiell nichts an dieser Feststellung. Auch bei der BA reduziert sich dieser Unterschied hinsichtlich der sprachlichen Heterogenität der Netzwerkpartner:innen im Vergleich zum Zoll nach Berücksichtigung der Kontrollvariablen deutlich. Insgesamt ist auch die soziale Integration gemessen durch die Anzahl der Freund:innen beim Zoll am geringsten. Beschäftigte beim BAMF und bei der BA sind im geringsten Maße dem potenziellen Einfluss von Freund:innen mit politisch rechten Einstellungen ausgesetzt (s. Abb. 10). Das liegt zum großen Teil, aber nicht nur, an der soziodemografischen Zusammensetzung der Belegschaft (s. Bruttoeffekt und Effekt mit

Kontrollvariablen in Abb. 10). Dagegen ist der Effekt bei der BPOL nur in geringem Maße durch diese Kontrollvariablen bedingt. Hier sind die befragten Personen am häufigsten politisch rechten Einstellungen der Freund:innen ausgesetzt.

Vor dem Hintergrund der soziologischen und sozialpsychologischen Befunde über sozialen Einfluss, Gruppendruck und Konformität zur Mehrheitsmeinung ist davon auszugehen, dass sich diese Einstellungen in der Behörde stabilisieren, wenn Beschäftigte dem Gruppendruck durch die Freund:innen nachgeben und sich einer eher rechten politischen Einstellung tendenziell angleichen.

Handlungsempfehlungen

Kontaktnetzwerke sollten stärker ethnisch durchmischt werden, dadurch können diskriminierende Einstellungen sinken.

Adressiert an: Behördenleitungen, Personalabteilungen

Ein zentraler Befund unserer Analysen besteht darin, dass politisch rechte Einstellungen in sozialen Netzwerken entstehen, in denen sie sich stabilisieren können. Diese politisch rechten Einstellungen der Netzwerkpartner:innen haben einen beträchtlichen Einfluss auf die ethnisch diskriminierenden Einstellungen der befragten Personen. Besonders stark sind diese Einflüsse durch Netzwerkpartner:innen, mit denen man auch befreundet ist. Die Wahrscheinlichkeit von Freundschaftsbeziehungen zwischen zwei Personen wiederum hängt in unseren Daten davon ab, ob beide Personen einen Migrationshintergrund aufweisen. Deshalb erscheint es ratsam, die Kontaktnetzwerke ethnisch zu durchmischen. Nach der Kontakttheorie werden Vorurteile reduziert, wenn man zu Personen der Fremdgruppe kooperative Beziehungen pflegt, was in den jeweiligen Behörden sicher zum Arbeitsalltag gehört. Sofern aus diesen Kontakten auch Freundschaftsbeziehungen resultieren, könnten auch die ethnisch diskriminierenden Einstellungen zurückgehen.

Soziale Integration und Kohäsion sollten erhöht werden.

Adressiert an: Behördenleitungen, Führungskräfte

Es hat sich ebenso gezeigt, dass sozial gut integrierte Personen weniger zu ethnisch diskriminierenden Einstellungen neigen. Dies gilt für Personen mit insgesamt vielen Netzwerkpartner:innen, mit denen sie

zusammenarbeiten, aber insbesondere für Personen, die mit vielen ihrer Netzwerkpartner:innen befreundet sind. Dieser protektive Effekt der sozialen Integration wird allerdings schwächer, je stärker die Freund:innen zu politisch rechten Einstellungen tendieren. Demzufolge

müsste eine Erhöhung der sozialen Kohäsion innerhalb der Behörde auch die ethnisch diskriminierenden Einstellungen reduzieren. Empfohlen werden darum Maßnahmen, die insgesamt die soziale Integration und Kohäsion erhöhen.

3.2.4 Intergruppenkontakte und ethnische Vorurteile bei Beschäftigten in öffentlichen Institutionen

Prof. Dr. Jost Reinecke, Stephan Skolarski, Bielefeld

Projektvorstellung

Das Projekt untersuchte Kontakte von Beschäftigten einzelner Bundesbehörden zur Bevölkerung in ihren jeweiligen Arbeitskontexten. Theoretische Grundlage ist die sogenannte „Kontakthypothese“ (Allport, 1954), die sich mit der Reduzierung von Vorurteilen auseinandersetzt. Danach haben Kontakte zwischen Mitgliedern unterschiedlicher Gruppen Auswirkungen auf die persönlichen Einstellungen und Vorurteile der Gruppenmitglieder (Pettigrew & Tropp, 2000; Wagner et al., 2002). Wir untersuchten, inwieweit positive und negative Kontakte von Beschäftigten mit rassifizierten Personen die ethnisch diskriminierenden Einstellungen der Beschäftigten beeinflussen. Ethnisch diskriminierende Einstellungen beschreiben Vorurteile, bei denen Personen und Gruppen aufgrund ihrer Herkunft oder Kultur von anderen Personen abgewertet werden. Solche Einstellungen können als rassistisch interpretiert werden. Darüber hinaus haben wir untersucht, welche weiteren Faktoren den Zusammenhang zwischen Kontakten und den ethnisch diskriminierenden Einstellungen beeinflussen. Hierzu gehören Kontakterfahrungen der Beschäftigten sowie soziale Dominanzorientierung und Autoritarismus als Persönlichkeitsmerkmale.

Methodik

Die Datengrundlage des Projektes bildete die Beschäftigtenbefragung, bei der Personen aus vier Bundesinstitutionen an einer online gestützten Erhebung teilgenommen haben (s. Kapitel 3.2.1): das BAMF, die BA, der Zoll und die BPOL. Darüber hinaus berücksichtigten wir im Teilprojekt mit dem Zusammenhaltspanel des FGZ einen repräsentativen Bevölkerungsdatensatz als vergleichbare Umfrage (Teichler et al., 2023). Die Forschungsfragen untersuchten wir mit quantitativen Methoden der empirischen Sozialforschung. Dazu gehören rein deskriptive Vergleiche der Kontaktsituationen

in den unterschiedlichen Behörden. Für die Analysen der ethnisch diskriminierenden Einstellungen und der Wahrnehmung von Intergruppenkontakten griffen wir unter anderem auf sogenannte Regressions- und Strukturgleichungsmodelle zurück (Reinecke, 2014). Vorurteile haben wir mit einer in der Sozialpsychologie etablierten Sympathie-Skala gemessen (Cuddy et al., 2007). Wir fragten die Beschäftigten zudem, ob sie die Kontaktsituationen als positiv oder negativ wahrnehmen und wie stark soziale Dominanzorientierung und Autoritarismus als Persönlichkeitsmerkmale ausgeprägt sind. Unter sozialer Dominanzorientierung wird die Befürwortung von Hierarchien zwischen Gruppen verstanden. Autoritarismus ist eine antidemokratische Einstellung, die mit der Befürwortung fester Hierarchien und strikter Unterordnung einhergeht.

Der Fragebogen enthält neben der Erfassung der Häufigkeit der beruflich bedingten Kontaktsituationen Fragen zu der Wahrnehmung dieser Kontaktsituation in positiver oder negativer Hinsicht sowie Fragen (Items) zu den Kontakterfahrungen, also zu Einschätzungen der Sympathie gegenüber ethnisch-kulturellen Minderheiten. Die Items der Sympathie-Skala wurde mit sechs Ausprägungen gemessen (1 = sympathisch bis 6 = unsympathisch). Die Persönlichkeitsmerkmale Autoritarismus und soziale Dominanzorientierung erfassten wir im Fragebogen über etablierte Skalen aus der sozialpsychologisch orientierten Kontaktforschung (Asbrock et al., 2012), deren Items jeweils fünf Kategorien aufweisen („Entspricht meinen Vorstellungen“: 1 „überhaupt nicht“, 2 „eher nicht“, 3 „teils, teils“, 4 „eher schon“, 5 „voll und ganz“). Neben rein beschreibenden Vergleichen der Kontaktsituationen in den unterschiedlichen Behörden griffen wir auch auf statistische Modelle (sogenannte Regressions- und Strukturgleichungsmodelle, Reinecke, 2014) zurück, um die Komplexität der Zusammenhänge besser untersuchen zu können. Ergänzend zu den Daten der Beschäftigtenbefragung zogen wir in diesem Projekt auch den repräsentativen Bevölkerungsdatensatz des

Tabelle 3: Parteineigung innerhalb der Bundesbehörden in %

Behörde	Keine Partei- neigung	SPD	CDU/CSU	Die Grünen	FDP	AfD	Die Linke	Sonstige
BAMF	39,32	15,85	14,52	21,20	2,43	1,26	3,75	1,67
BA	44,04	17,95	12,62	17,44	2,10	1,39	3,51	0,96
BPOL	52,88	6,84	22,08	7,71	4,26	3,91	0,84	1,48
Zoll	43,53	11,78	19,23	14,73	3,82	3,14	2,18	1,60

Daten: Beschäftigtenbefragung 2023, eigene Berechnungen.

FGZ heran (Teichler et al., 2023), um Unterschiede zwischen den Einschätzungen und Wahrnehmungen der befragten Personen aus den Behörden mit denen aus der Bevölkerung zu ermitteln. Dieser Bevölkerungsdatensatz wird als „Zusammenhaltspanel“ bezeichnet, weil er aus vier Erhebungen (sogenannten Panelwellen) besteht, bei denen die selben Personen ab dem Jahre 2021 wiederholt befragt wurden. Des Weiteren berücksichtigten wir weitere Variablen, wie das Geschlecht der befragten Personen, ihr Alter, ihr Bildungsniveau, ihre Parteineigung sowie die Region (Ost- versus Westdeutschland), für eine differenzierte Betrachtung der Ergebnisse. Eine Übersicht der Geschlechts- und Altersverteilung für die Behörden findet sich in Kapitel 3.2.1. Das Bildungsniveau sowie die regionale Verteilung der Befragten wird im Bericht der Beschäftigtenbefragung (Lengfeld et al., i. E.) erörtert. Tabelle 3 zeigt im Folgenden die Parteineigungen innerhalb der vier Bundesbehörden.

Unter denjenigen Beschäftigten im BAMF, die eine Parteineigung haben, tendieren die meisten zu den Grünen (21,20%), gefolgt von der SPD (15,85%). Die FDP, die AfD, Die Linke und Sonstige Parteien sind deutlich weniger vertreten (alle unter 4%). Die SPD (17,95 %) und die Grünen (17,44%) sind die stärksten Parteien unter den Befragten in der BA mit Parteineigung. Eine Mehrheit

der Befragten in der BPOL gibt an, keine Parteineigung zu haben (52,88%). Die CDU/CSU ist die stärkste Partei, zu der diejenigen mit Parteineigung tendieren (22,08%), gefolgt von den Grünen (7,71%) und der FDP (4,26%). Die CDU/CSU (19,23%) ist die stärkste Partei im Zoll, gefolgt von den Grünen (14,73%) und der SPD (11,78%). In allen vier Bundesbehörden gibt ein großer Teil der Befragten an, keine Parteineigung zu haben. Unter denjenigen mit Parteineigung variieren die dominierenden Parteien je nach Behörde. Die Grünen, SPD und CDU/CSU sind dabei oft die stärksten Parteien, während die FDP, AfD, Die Linke und sonstige Parteien geringere Anteile aufweisen. Bei BPOL und beim Zoll gibt es eine besondere Präferenz für die CDU/CSU, während sich im BAMF eine stärkere Neigung zu den Grünen zeigt.

Zentrale Ergebnisse

Positiv und negativ wahrgenommene Kontaktsituationen unterscheiden sich deutlich zwischen Behörden.

Beschäftigte des Zolls (63%) und der BA (62%) haben am häufigsten Kontakt mit Personen einer ethnisch-kulturellen Minderheit. In der BPOL und beim BAMF

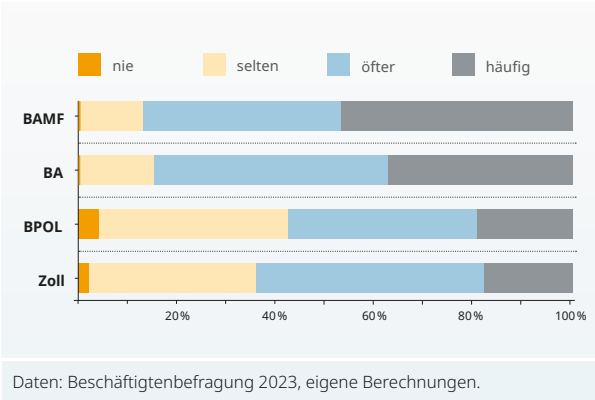


Abb. 11a: Positiver Kontakt zu ethnisch-kulturellen Minderheiten in den Behörden

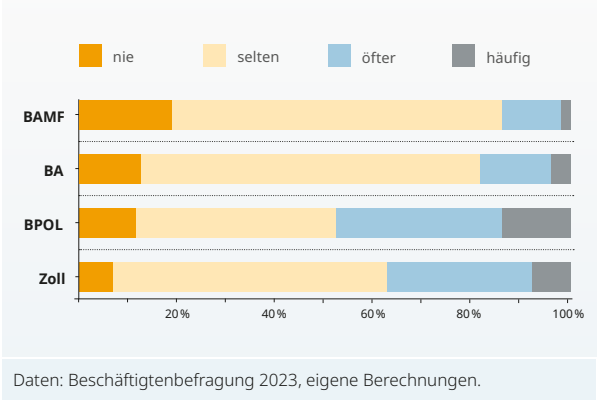


Abb. 11b: Negativer Kontakt zu ethnisch-kulturellen Minderheiten in den Behörden

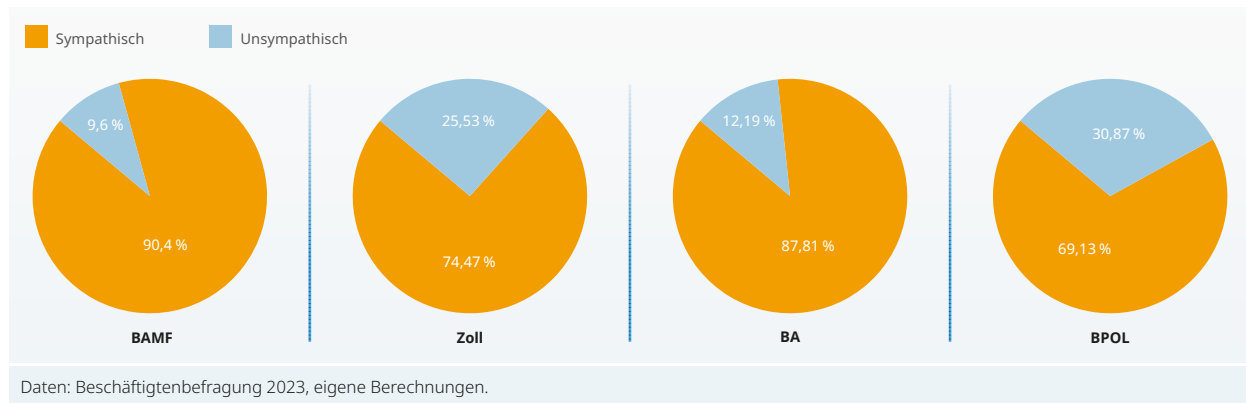


Abb. 12: Sympathie gegenüber ethnisch-kulturellen Minderheiten in den Behörden

haben 53 % bzw. 55 % der Beschäftigten Kontakt Erfahrungen mit ethnisch-kulturellen Minderheiten. Positive Intergruppenkontakte mit Personen einer ethnisch-kulturellen Minderheit finden am häufigsten im BAMF statt (47 %). Mitarbeiter:innen in der BA geben zu 38 % häufige positive Kontaktsituationen an (s. Abb. 11a).

In der BPOL (20 %) und beim Zoll (17 %) treten deutlich seltener positive Kontakt Erfahrungen mit ethnisch-kulturellen Minderheiten auf. Die Beschäftigten bei der BPOL und beim Zoll geben hingegen mit 4 % bzw. 3 % an, nie positive Kontaktsituationen zu erleben. Beim BAMF und der BA traf dies auf lediglich 0,7 % der befragten Personen zu. Negative Kontakt Erfahrungen kommen am häufigsten bei der BPOL (14 %) und dem Zoll (8 %) vor (s. Abb. 11b).

Beschäftigte beim BAMF und BA sind nur mit 2 % bzw. 4 % häufig von negativen Intergruppenkontakten betroffen. 19 % der Beschäftigten beim BAMF und 13 % bei der BA geben an, nie negativen Kontakten im Arbeitskontext ausgesetzt zu sein. In der BPOL (11 %) und im Zoll (7 %) trifft dies auf weniger Personen zu. Die mit sechs Ausprägungen erfassten wahrgenommenen Kontakt Erfahrungen (Sympathie-Skala) haben wir für die beschreibenden Analysen in zwei Ausprägungen (sympathisch/unsympathisch) zusammengefasst (s. Abb. 12).

Bei der BPOL geben fast 31 % der Beschäftigten an, die Kontakte zu ethnisch-kulturellen Minderheiten als unsympathisch wahrgenommen zu haben. Beim Zoll trifft das auf fast 26 % der Befragten zu. Über 90 % im BAMF und 88 % bei der BA haben angegeben, dass sie die Kontaktsituationen als sympathisch beurteilen. Lediglich 74 % beim Zoll und 69 % bei der BPOL stufen die Intergruppenkontakte als sympathisch ein (s. Abb. 12).

Intergruppenkontakte beeinflussen Einstellungen und Wahrnehmungen.

Die Analysen der Daten der Beschäftigtenbefragung zeigen, dass Intergruppenkontakte ethnisch diskriminierende Einstellungen und die Wahrnehmung ethnisch-kultureller Minderheiten bedeutsam beeinflussen. Negative Kontaktsituationen haben für die Sympathie gegenüber ethnisch diskriminierten Personen einen etwas stärkeren Einfluss als positive Kontakt Erfahrungen. Kontakte weisen im Vergleich zu weiteren Variablen, die wir in den Analysen berücksichtigt haben, die stärksten Einflüsse auf. Das Geschlecht hat einen geringen Einfluss (weibliche Befragte bewerten die Kontaktsituationen tendenziell etwas sympathischer). Im BAMF und in der BA schätzen die Mitarbeiter:innen die Kontakte als sympathischer ein als beim Zoll und der BPOL. Das Alter der Befragten beeinflusst die Sympathie gegenüber den Intergruppenkontakten insbesondere bei jüngeren Befragtengruppen (bis zum Alter 39) negativ; das heißt: Jüngere Befragte stufen die Kontakte sympathischer ein. Bildungseinflüsse und regionale Unterschiede konnten nicht festgestellt werden. Bei der Parteineigung gibt es bedeutsame Effekte nur bei den Grünen und der AfD: Während Personen, die den Grünen nahestehen, ihre Kontakte als sympathischer wahrnehmen, schätzen diejenigen mit Parteineigung zur AfD ihre Kontakte als unsympathischer ein.

Negative Kontakte haben einen stärkeren Einfluss auf ethnisch diskriminierende Einstellungen als positive Kontakte. Weibliche Befragte sind weniger ethnisch diskriminierend eingestellt als männliche. Beschäftigte im BAMF und in der BA besitzen geringere ethnisch diskriminierende Einstellungen als Beschäftigte im Zoll und der BPOL. Für die Altersgruppen ergeben sich ähnliche Ergebnisse wie für die Wahrnehmung gegenüber den Kontaktgruppen. Jüngere Personen sind weniger ethnisch diskriminierend eingestellt als ältere Befragte. Bei der Bildung sind höher gebildete weniger ethnisch

diskriminierend, die Effekte für die Kategorie gering gebildeter Personen sind jedoch nicht signifikant. Regionale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland konnten wir nicht feststellen. Bei der Parteineigung zeigt sich ein bedeutsamer Einfluss auf die Einstellungen. Eine Parteineigung zur SPD, den Grünen und der Linken hat einen positiven Einfluss auf die ethnisch diskriminierenden Einstellungen, das heißt Befragte mit diesen Parteineigungen weisen eine geringere Diskriminierungstendenz auf. Die Parteineigung zur CDU/CSU, FDP und AfD hat hingegen einen negativen Einfluss. Befragte mit diesen Parteineigungen weisen also eine höhere Diskriminierungstendenz auf. Die Effekte unterscheiden sich zwischen den Parteineigungen erheblich. Bei Personen, die den Grünen und der AfD nahestehen ist der Effekt insgesamt am stärksten, für die FDP am geringsten.

Autoritarismus und soziale Dominanzorientierung verstärken Vorurteile.

Die sozialpsychologische Forschung hat bereits vielfach gezeigt, dass neben Kontakten autoritäre Einstellungen und soziale Dominanzorientierung Persönlichkeitsmerkmale sind, die Vorurteile verstärken (Asbrock et al., 2012). Da in der ersten Erhebung des Zusammenhaltspanels im Jahre 2021 die Skalen zur Messung autoritärer Einstellungen und zur sozialen Dominanzorientierung eingesetzt wurden, lassen sich hierzu die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung mit Ergebnissen aus der Bevölkerungsbefragung (Teichler et al., 2023) vergleichen. Dieser Vergleich ermöglicht es, Unterschiede zwischen den Einschätzungen von Behördenmitarbeitenden und der allgemeinen Bevölkerung sichtbar zu machen. Und es lässt sich feststellen, in welchem Ausmaß autoritäre Einstellungen und soziale Dominanzorientierungen der befragten Personen in den Behörden mit denen in der repräsentativen Befragung übereinstimmen. Den größten Zustimmungsggrad (64 %) für autoritäre Einstellungen in den Behörden hat die Aussage „Unruhestifter sollen deutlich zu spüren bekommen, dass sie in der Gesellschaft unerwünscht sind“. Im Zusammenhaltspanel, haben im Vergleich dazu lediglich 50 % der Bevölkerung dieser Aussage zugestimmt. Die Ablehnung ist für die Aussage „Bewährte Verhaltensweisen sollen nicht in Frage gestellt werden“ mit 54 % am höchsten. Im Zusammenhaltspanel haben insgesamt über 43 % die Aussage abgelehnt. Bei den Aussagen zu dominanzorientierten Einstellungen weist die Aussage „Wir sollten tun was wir können, um die Bedingungen für verschiedene Gruppen auszugleichen“ den höchsten Zustimmungsggrad auf (72 %). Im Zusammenhaltspanel stimmen 66 % dieser Aussage zu. Bei der Aussage „Eine ideale Gesellschaft erfordert, dass einige Gruppen oben stehen und

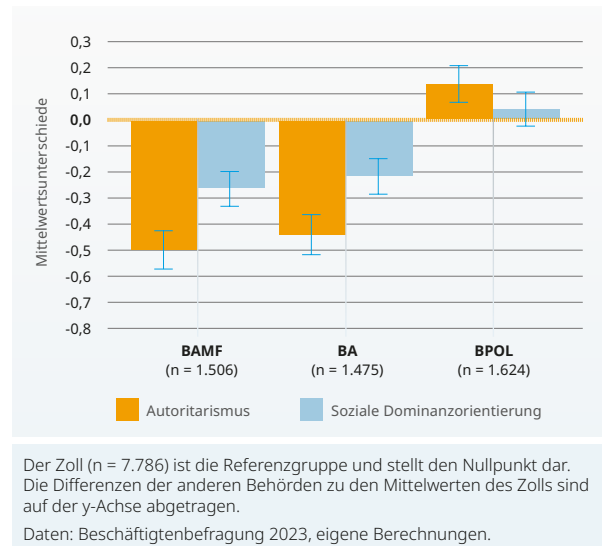


Abb. 13: Unterschiede in den Mittelwerten zwischen den Behörden

andere Gruppen unten“ ist die Ablehnung in den Daten der Beschäftigtenbefragung am höchsten (75 %). 61 % der Befragten im Zusammenhaltspanel lehnen diese Aussage ab.

Unterschiede zwischen den Behörden spiegeln sich auch in den Mittelwertsdifferenzen der autoritären und dominanzorientierten Einstellungsdimensionen wider. Hierbei überprüfen wir, ob sich die Mittelwerte der Einstellungsdimensionen zwischen den Behörden unterscheiden. Die befragten Personen aus der Zollbehörde dienen dazu als Referenzgruppe. Mitarbeiter:innen des BAMFs und der BA weisen für beide Einstellungsdimensionen niedrigere Mittelwerte auf im Vergleich zu denen des Zolls. Dies bedeutet, dass Personen, die im BAMF oder in der BA arbeiten, im Durchschnitt geringere autoritäre und geringere dominanzorientierte Einstellungen haben als die Beschäftigten aus der Zollbehörde (s. Abb. 13). Das könnte darauf hindeuten, dass die Kultur und das Arbeitsumfeld in diesen Behörden weniger hierarchisch geprägt sind. Dagegen zeigen sich für die Beschäftigten aus der BPOL leicht höhere Mittelwerte im Vergleich zu den Werten der Beschäftigten im Zoll. Die höheren Mittelwerte von der BPOL könnten in der Praxis bedeuten, dass hierarchische Strukturen und klare Befehlsketten in dieser Organisation eine größere Rolle spielen. Daher könnte eine stärkere Tendenz bestehen, diese Machtstrukturen zu unterstützen, die möglicherweise auch rassistische Elemente enthalten.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse zeigen, dass Intergruppenkontakte eine bedeutende Rolle bei der Beeinflussung von ethnisch diskriminierenden Einstellungen spielen. Besonders

auffällig ist, dass negative berufliche Kontaktsituationen stärker zu diskriminierenden Einstellungen beitragen als positive Kontakte. Dies weist darauf hin, dass der institutionelle Kontext der Mitarbeitenden einen maßgeblichen Einfluss hat, wie ethnisch-kulturelle Minderheiten wahrgenommen und bewertet werden. In Institutionen wie dem Zoll und der BPOL, wo Kontakte oft in einem strafverfolgenden Kontext stattfinden, sind negative Kontakterfahrungen häufiger, was zu einer stärkeren Ausprägung ethnisch diskriminierender Einstellungen führen kann. Die institutionellen Aufgaben und die damit verbundenen Erfahrungen können die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass diskriminierende

Einstellungen verstärkt statt abgebaut werden. Beim BAMF und bei der BA stehen diese Kontakterfahrungen mit Antragsbearbeitung und Arbeitsvermittlung in Verbindung und werden somit im Vergleich zum Zoll und zur BPOL als weniger konfliktbehaftet wahrgenommen und tendenziell positiver bewertet. Insgesamt zeigen die Ergebnisse aus der Beschäftigtenbefragung, dass die Kontakthypothese auch im behördlichen Kontext hoch relevant ist, die Tätigkeiten in den Behörden differenzierter betrachtet werden müssen und die Kontakte zu ethnisch-kulturellen Minderheiten am Arbeitsplatz dazu beitragen können, rassistisch geprägte Vorurteile abzubauen.

3.2.5 Die Bedeutung politischer Einstellungen für die Berufswahl und den Aufstieg im öffentlichen Dienst

Prof. Dr. Simon Kühne, Prof. Dr. Martin Kroh, Felix Bitterer, Bielefeld

Projektvorstellung

Ein diskriminierendes Verhalten im Beruf baut wie andere Verhaltensdispositionen auf sozialen Einstellungen auf, die vielfach früh im Lebenslauf erworben wurden und sich durch langfristige Erfahrungen verfestigt haben (zu sozialpsychologischen Ansätzen s. Meinefeld, 1977; Mummendey, 1979; Ajzen, 1991). Dies bedeutet, dass bestimmte diskriminierende oder politische Einstellungen zu entsprechenden Handlungen führen können. Das Teilprojekt ging deshalb der Frage nach, inwieweit Zusammenhänge zwischen politischen Einstellungen und der Berufswahl im öffentlichen Dienst bestehen. Dazu analysierten wir drei Hauptforschungsfragen: Erstens, inwieweit gibt es Zusammenhänge zwischen der Arbeit der Eltern im öffentlichen Dienst und der Berufswahl der Kinder? Zweitens, inwieweit hängen politische Einstellungen und erfolgreiche Karrieren im öffentlichen Dienst zusammen? Und drittens, inwieweit beeinflusst die Arbeit im öffentlichen Dienst die politischen Einstellungen von Mitarbeiter:innen über einen längeren Zeitraum? Mit der Beantwortung dieser Fragen leistet das Projekt einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der Über- bzw. Unterrepräsentation von Menschen mit bestimmten politischen Einstellungen in deutschen Behörden.

Methodik

Das Teilprojekt ist methodisch der quantitativen empirischen Sozialforschung zuzuordnen. Mithilfe der Analyse größerer Datensätze überprüften wir die statistische Signifikanz theoretischer Zusammenhänge. Für die Forschungsfragen 1 und 3 verwendeten wir den Datensatz des SOEP (Goebel et al., 2023), einer seit 1984 jährlich durchgeführten repräsentativen Haushaltsbefragung von etwa 30.000 Menschen in Deutschland. In der ersten Forschungsfrage untersuchten wir den Zusammenhang zwischen dem Elternhaus und den Berufen der Kinder. Dafür nahmen wir den öffentlichen Dienst im Allgemeinen in den Blick. Aus dem Datensatz des SOEP erstellten wir ein Querschnittssample von 4.395 Befragten, die zwischen 18 und 30 Jahre alt sind und mindestens ein Jahr in Voll- oder Teilzeit beschäftigt waren. Des Weiteren befinden sich nur die Fälle im Sample, deren Parteineigung vorlag und zudem von mindestens einem Elternteil alle für die Analysen benötigten Informationen. Die Langzeiterhebung des SOEP ermöglicht es längerfristige zeitliche Veränderungen in politischen Einstellungen zu analysieren. Für die dritte Forschungsfrage untersuchten wir daher, ob es zu Veränderungen in den politischen Einstellungen von Polizist:innen durch ihre Arbeit kommt.

Bei der zweiten Frage erörterten wir, inwieweit es Zusammenhänge zwischen den politischen Einstellungen und dem Berufsstatus im öffentlichen Dienst gibt. Dazu analysierten wir die Daten aus der Beschäftigtenbefragung (BAMF, BA, BPOL, Zoll). Als Beschäftigte

mit höherem Berufsstatus fassten wir Beamt:innen im gehobenen und höheren Dienst sowie Tarifbeschäftigte mit selbstständiger Leistung (Gedankenarbeit, die eigene geistige Beurteilung und eigene Entschließung erfordert) und höher zusammen. Für die Erhebung der Parteineigung stellten wir zwei Fragen: Zunächst erhoben wir, ob die Personen überhaupt zu einer Partei neigen („Viele Leute in der Bundesrepublik neigen längere Zeit einer bestimmten Partei zu, obwohl sie auch ab und zu eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie einer bestimmten Partei in Deutschland zu?“). Hatten die Befragten eine Parteineigung, so stellten wir ihnen in einem zweiten Schritt die Frage: „Welcher Partei neigen Sie zu?“ Dazu bekamen sie die Antwortmöglichkeit „SPD“, „CDU/CSU“, „Bündnis90/Die Grünen“, „FDP“, „AfD“, „Die Linke“ sowie „einer anderen Partei“, wobei letztere nicht präzisiert werden konnte. Als Referenzgruppe galten Personen ohne Parteineigung. In den Analysen kontrollierten wir neben der Parteineigung für die jeweiligen Personen auch andere Einflussgrößen auf den Berufsstand, wie die Alterskohorte, der Bildungsstand, das Geschlecht, der Schulabschluss in Ostdeutschland sowie die Identifizierung mit einer ethnisch diskriminierten Gruppe. In einem weiteren Schritt überprüften wir, ob die Personen verschiedener Parteineigungen unterschiedlich von beruflicher Benachteiligung berichten. Dazu fragten wir die Mitarbeitenden: „Sind Sie in den letzten zwei Jahren aus Ihrer Sicht beruflich benachteiligt worden, z. B. bei einer Bewerbung auf eine Stelle innerhalb Ihrer Behörde, bei Gehaltserhöhungen oder bei Beförderungen?“ Für die überprüfenden Analysen (logistische Regressionen) berücksichtigten wir wiederum die oben genannten Kontrollvariablen und ergänzten sie um den Berufsstatus. Als Referenzgruppe galten wieder Personen ohne Parteineigung.

Zentrale Ergebnisse

Eltern beeinflussen die Berufsentscheidungen ihrer Kinder, im öffentlichen Dienst zu arbeiten.

Zunächst überprüften wir, inwieweit der Beruf der Eltern mit der Wahrscheinlichkeit zusammenhängt, dass Kinder im öffentlichen Dienst arbeiten. In den Sozialwissenschaften existiert das Konzept der „Intergenerationalen Transmission“ (s. Glass et al., 1986; Couch & Dunn, 1997; Jacinto & Gershenson, 2021). Damit ist gemeint, dass Merkmale wie etwa Einstellungen, Berufe etc. von den Eltern auf die Kinder übertragen werden. In unserem Fall könnte die Wahrscheinlichkeit erhöht sein, dass die Kinder im öffentlichen Dienst arbeiten, wenn ihre Eltern bereits im öffentlichen Dienst arbeiten oder gearbeitet haben. Mithilfe der Daten des SOEP konnten wir Informationen von Beschäftigten im öffentlichen

Dienst mit den Informationen über ihre Eltern zusammenführen. Dabei zeigte sich, dass bei Eltern, die in der Jugend ihrer Kinder im öffentlichen Dienst gearbeitet haben, der Anteil der Kinder, die ebenfalls im öffentlichen Dienst arbeiten oder arbeiteten, deutlich höher ist. In der Gruppe der Personen, von denen mindestens ein Elternteil bereits im öffentlichen Dienst gearbeitet hatte, arbeiteten circa 37 % der Kinder im öffentlichen Dienst. In der Gruppe, von denen kein Elternteil im öffentlichen Dienst gearbeitet hatte, lag dieser Anteil nur bei circa 26 % (s. Abb. 14):

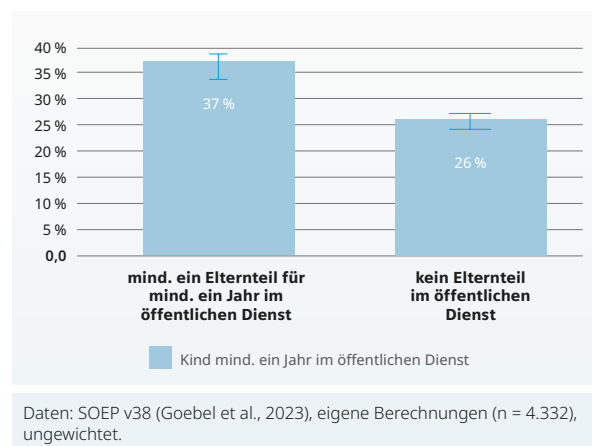


Abb. 14: Anteil der Kinder im öffentlichen Dienst nach Eltern

Dies deutet darauf hin, dass die Eltern die Arbeit der Kinder im öffentlichen Dienst beeinflussen. Bestehende Über- bzw. Unterrepräsentationen bestimmter Merkmale könnten somit über Generationen hinweg die Zusammensetzung des Personals im öffentlichen Dienst beeinflussen.

Parteineigungen sind geringfügig mit dem Berufsstatus in den Behörden verknüpft.

Forschungsfrage 2 thematisiert den Zusammenhang zwischen der Parteineigung bzw. ethnisch diskriminierenden Einstellungen und dem Berufsstatus in den Behörden der Beschäftigtenbefragung (BAMF, BA, BPOL, Zoll). Im Rahmen einer Repräsentation des demokratischen Spektrums in Behörden wäre es problematisch, wenn ausschließlich Personen bestimmter politischer Einstellungen beruflich aufsteigen könnten. Die Analysen zeigten Zusammenhänge zwischen der Parteineigung und einem höherem Berufsstatus. Beim BAMF fanden wir einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen einem höheren Berufsstatus und einer Neigung zur CDU/CSU sowie zur FDP. Auch beim Zoll hatten Personen im höheren Berufsstatus eine überdurchschnittliche Neigung zu den Unionsparteien. Für die BPOL fanden wir, dass Personen mit

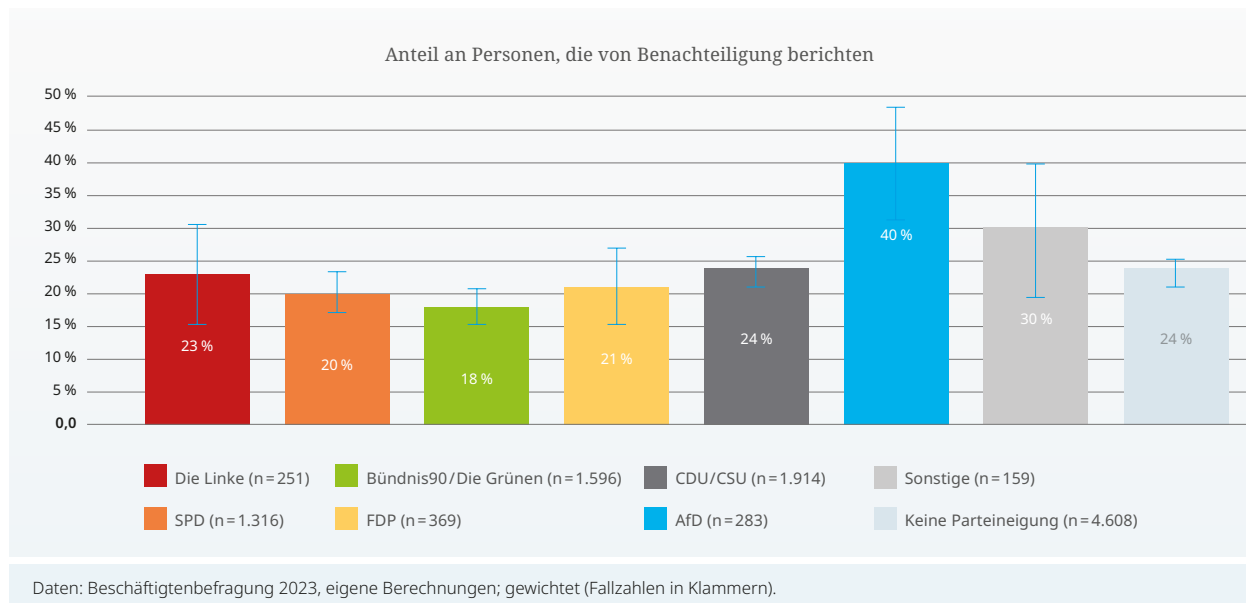


Abb. 15: Wahrnehmung von beruflicher Benachteiligung nach Parteineigung (prozentual) über alle Behörden hinweg

höherem Berufsstatus weniger häufig zur AfD neigen. Bei der Überprüfung des Zusammenhangs zwischen dem Berufsstatus und diskriminierenden Einstellungen (IEDE, s. Kapitel 3.2.1) fanden wir ausschließlich für den Zoll ein signifikantes Ergebnis. So zeigte sich, dass Personen mit erhöhten ethnisch diskriminierenden Einstellungen seltener in höheren Berufsgruppen arbeiten. In den Behörden BAMF, BA sowie BPOL konnte dieser Zusammenhang nicht nachgewiesen werden. In weiteren Analysen sollen potenzielle Mechanismen und Erklärungsfaktoren für die beobachteten Zusammenhänge untersucht werden. Aufgrund des Querschnittscharakters der Erhebung sind kausale Aussagen zur Wirkungsrichtung jedoch nicht bzw. kaum möglich. Weiterhin überprüften wir, ob die Personen verschiedener Parteineigungen unterschiedlich von beruflicher Benachteiligung in den letzten zwei Jahren etwa bei einer Bewerbung auf eine Stelle innerhalb ihrer Behörde, bei Gehaltserhöhungen, oder bei Beförderungen berichten. Dabei zeigte sich, dass es starke Unterschiede zwischen den Personen verschiedener Parteineigungen gab (s. Abb. 15).

Es zeigte sich, dass Menschen mit AfD-Neigung bei der BPOL und beim Zoll signifikant wahrscheinlicher angeben, in den letzten zwei Jahren berufliche Benachteiligung erlebt zu haben. Für das BAMF und die BA ist dieser Zusammenhang dagegen nicht signifikant. Darüber hinaus zeigte sich, dass Personen mit Neigung zu den Grünen bei der BA und dem Zoll signifikant unwahrscheinlicher von Benachteiligung berichten. Für alle anderen Parteineigungen zeigten sich keine signifikanten Zusammenhänge mit der Wahrnehmung von beruflicher Benachteiligung. Es wurde deutlich, dass

es geringfügige Zusammenhänge zwischen der Parteineigung und dem Berufsstatus in den vier Behörden gibt. Darüber hinaus berichten Personen mit AfD-Neigung häufiger von selbst erfahrener beruflicher Benachteiligung. Aufgrund der Datenstruktur, die keine Messung zeitlicher Veränderungen zulässt, konnte allerdings nicht geklärt werden, in welche Richtung diese Zusammenhänge kausal wirken. Es bleibt also unklar, ob sich ein geringer Berufsstatus auf die Einstellungen oder die Einstellungen auf den Berufsstatus auswirken. Dazu wird in Zukunft weitere Forschung benötigt.

Die politischen Einstellungen von Polizist:innen unterscheiden sich von der Gesamtbevölkerung.

Die politischen Einstellungen von Polizist:innen unterscheiden sich im Durchschnitt von denen der Gesamtbevölkerung. So wurde in früheren Studien bereits festgestellt, dass Polizist:innen überproportional häufig konservative Einstellungen aufweisen (Behr, 1999; Deutsche Hochschule der Polizei, 2023). Hierbei diskutiert die Forschung zwei mögliche Erklärungen: a) Menschen mit bestimmten Einstellungen und Eigenschaften greifen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit den Beruf der Polizist:in auf (Selektionseffekt) und b) im Laufe der Polizeiarbeit verändern sich politische Einstellungen (Sozialisierungseffekt). Mithilfe der Daten des SOEP konnten wir einen längeren Zeitraum analysieren als dies bisherige Studien getan haben. Dabei wurde deutlich, dass Menschen, die bei der Polizei arbeiten, sich selbst als politisch tendenziell leicht rechts der Mitte einordnen und eher zu konservativen Parteien (insbesondere der CDU/CSU) neigen (s. Abb. 16).

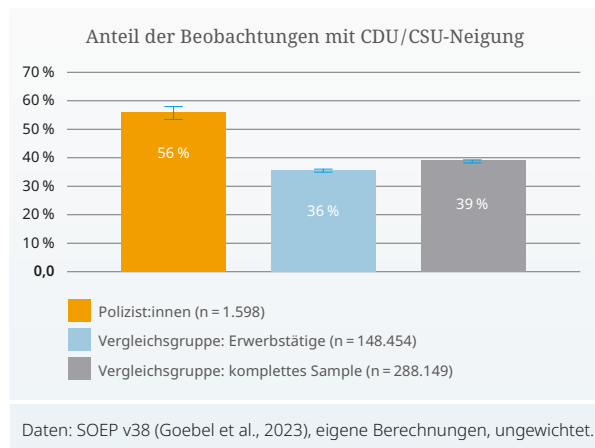


Abb. 16: Anteilige Neigung zur CDU/CSU von Polizist:innen und Vergleichsgruppen (Personen ohne Parteineigung ausgeschlossen)

Diese Unterschiede konnten auch unter der Kontrolle von soziodemografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Bildung, Migrationshintergrund und Wohnort in Ost- oder Westdeutschland gefunden werden. Darüber hinaus zeigte sich bei der Überprüfung mit längsschnittlichen Modellen, dass einige dieser Unterschiede durch Sozialisations- und Selektionseffekte zustande kommen könnten. So gaben Polizist:innen zu den Befragungszeitpunkten, zu denen sie bei der Polizei arbeiteten, häufiger an, zur CDU/CSU zu neigen, als zu den Befragungszeitpunkten an denen sie nicht oder nicht mehr bei der Polizei arbeiteten. Interessant war es zu sehen, dass angehende Polizist:innen bereits ein Jahr, bevor sie in die Polizei eintreten, stärker zu den Unionsparteien neigen als die vergleichbare Referenzgruppe.

3.2.6 Konformitätsdruck, Selbstzensur und Verschleierung diskriminierender Einstellungen im Behördenalltag

Prof. Dr. Richard Traunmüller, Felix Jäger, Mannheim

Projektvorstellung

Ziel des Teilprojektes war es, Evidenz über Art und Ausmaß von Konformitätsdruck, Selbstzensur und der Verschleierung diskriminierender Einstellungen in öffentlichen Behörden mit externem Personenkontakt zu liefern und diese mit Verweis auf spezifische Behördenstrukturen und -kulturen zu erklären. Zwei zentrale Fragen stehen dabei im Vordergrund des analytischen Interesses: Erstens, inwieweit sehen sich Behördenmitarbeiter:innen sozialem Druck dahin gehend ausgesetzt (etwa durch Kolleg:innen oder Vorgesetzte), zu bestehenden Missständen wie diskriminierenden oder rassistischen Behördenpraktiken zu schweigen? Zweitens, inwieweit trägt umgekehrt eine verbreitete Behördenkultur der Antidiskriminierung dazu bei, dass Behördenmitarbeiter:innen aus Furcht als rassistisch bezeichnet zu werden, sich nicht zu tatsächlich bestehenden Herausforderungen im multikulturellen Behördenalltag äußern?

Methodik

Das Teilprojekt bezieht seine Daten aus der Beschäftigtenbefragung. Um das freie Meinungsklima und Meinungsdruck in Bundesbehörden zu untersuchen,

entwickelten wir neue Umfrageitems zur subjektiven Redefreiheit. Diese adaptieren und modernisieren Instrumente, die in der bahnbrechenden Arbeit zu Konformismus in der McCarthy-Ära von Samuel Stouffer (1955) verwendet wurden. Zwei Fragen erheben zunächst das subjektive Gefühl, sensible Dinge frei ansprechen zu können: Was Behördenmitarbeiter:innen über ethnische Minderheiten¹³⁰ denken (etwa wenn es um gruppenspezifische Probleme geht) und ob sie sich frei fühlen, rassistische Diskriminierung an ihrer Arbeitsstelle zu melden. Zudem bezogen wir eine Reihe von möglichen Konsequenzen ein und fragten die Befragten nach ihren Erwartungen und konkreten Erfahrungen, wenn sie frei sagen, was sie über ethnische Minderheiten denken oder rassistische Diskriminierung melden. Die erhobenen Daten werteten wir sowohl rein deskriptiv als auch mit multiplen Regressionsanalysen aus.

Um die berichtete subjektive Meinungsfreiheit der Behördenmitarbeiter:innen mit deren tatsächlichen Selbstzensurverhalten zu vergleichen, implementierten wir zusätzlich zwei Listenexperimente. Diese messen die Weigerung von Behördenmitarbeiter:innen a) rassistische Ansichten und b) beobachteten Rassismus offen zu äußern. Mit dieser indirekten Fragemethode wird das allgegenwärtige Problem der Verzerrung durch soziale Erwünschtheit bei sensiblen Fragen vermieden

¹³⁰ Wir verwenden die Begrifflichkeit „ethnische Minderheiten“, da dies die Frageformulierung des Umfrageitems war. Sie entspricht (grob) der im Gesamtbericht verwendeten Begrifflichkeit „rassifizierte Personen(-gruppen)“.

(Janus, 2010; Kuklinski et al., 1997). In unserer Analyse stützten wir uns auf Listenexperimente (Blair & Imai, 2012), um das Ausmaß an Selbstzensur als eine inhaltlich interessante Größe zu ermitteln (Eady, 2017). Die Kernidee ist ein systematischer Vergleich von indirekten und direkten Frage-Items. Dies ermöglichte es uns, Selbstzensurverhalten als zentrales Analyseergebnis zu ermitteln: Selbstzensur = wahre Einstellung – berichtete Einstellung. Wir bezeichnen den in den Listenexperimenten gezeigten Rassismus als die „wahre“ Einstellung der Behördenmitarbeiter:innen.

Zentrale Ergebnisse

Die Mehrheit der Mitarbeitenden nimmt Meinungsfreiheit beim Thema ethnische Minderheiten wahr.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass sich über alle Bundesbehörden hinweg eine klare Mehrheit der Mitarbeiter:innen frei fühlt, ihre Meinung zu ethnischen Minderheiten zu äußern. Allerdings gibt immerhin jede:r vierte Mitarbeiter:in (25%) an, er oder sie fühle sich (eher) unfrei am Arbeitsplatz zu sagen, was er oder sie über ethnische Minderheiten denkt. Dieser Anteil deckt sich mit ähnlichen Befunden aus der bundesdeutschen Gesamtbevölkerung, die Themen um Einwanderung als stark tabuisiert wahrnimmt (Menzner & Traunmüller, 2023; Traunmüller, 2023). Dieser Wert lässt sich nicht mit Verweis auf mögliche rassistische Einstellungen der Mitarbeiter:innen relativieren. Klar rassistisch eingestellte Behördenmitarbeiter:innen (also solche, die von naturgegebenen Intelligenzunterschieden zwischen ethnischen Gruppen ausgehen – dies sind etwa 8%) fühlen sich sogar zu 43% (eher) unfrei, ihre Meinung über ethnische Minderheiten zu äußern. Bei nicht-rassistischen Behördenmitarbeiter:innen sind es aber immer noch 24%, die sich (eher) unfrei in ihrer freien Meinungsäußerung fühlen. Hinsichtlich der freien Meinungsäußerung über ethnische Minderheiten bestehen nur sehr geringe Unterschiede zwischen den vier befragten Behördentypen. Diese Unterschiede sind statistisch signifikant, das heißt nicht zufällig, aber insgesamt als nicht sehr groß zu bezeichnen. In Bezug auf ein freies Meinungsklima kann also nicht von grundsätzlich anderen Behördenkulturen gesprochen werden.

Was erklärt, ob sich Behördenmitarbeiter:innen frei oder unfrei fühlen, zu sagen was sie über ethnische Minderheiten denken? Maßgeblich sind hierfür vor allem die Erwartungen von Behördenmitarbeiter:innen hinsichtlich möglicher negativer Reaktionen und Konsequenzen. Wer mit Widerspruch rechnet, hat eine höhere Wahrscheinlichkeit sich unfrei zu fühlen. Deutlich einflussreicher ist allerdings die Furcht als

rassistisch oder extrem bezeichnet zu werden oder sich gar berufliche Probleme einzuhandeln. Ersteres erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich unfrei zu fühlen um 18 Prozentpunkte, letzteres um ganze 44 Prozentpunkte. Diese große Rolle, die die Furcht vor beruflichen Problemen für die freie Meinungsäußerung spielt, deckt sich mit Befunden aus dem FGZ-Zusammenhaltspanel der deutschen Gesamtbevölkerung (Traunmüller, 2023; Groh-Samberg et al., 2023). Tatsächliche persönliche Erfahrungen mit Sanktionen tragen ebenfalls zu einer subjektiv empfunden Einschränkung der eigenen Meinungsfreiheit bei, wenngleich in geringem Maße als subjektive Erwartungen.

Eine Mehrheit der Mitarbeitenden fühlt sich frei, rassistische Diskriminierung zu melden.

Die Möglichkeit Probleme im Behördenalltag frei anzusprechen beinhaltet insbesondere auch, dass rassistische Äußerungen und Diskriminierung angesprochen und gemeldet werden. Eine große Mehrheit der befragten Behördenmitarbeiter:innen fühlt sich (eher) frei, rassistische Diskriminierung an ihrem Arbeitsplatz zu melden, wenn sie diese beobachten. Dennoch berichten auch hier 17% sich (eher) unfrei zu fühlen. Das freie Ansprechen und das Melden von rassistischer Diskriminierung fällt Behördenmitarbeiter:innen damit insgesamt leichter, als frei zu sagen, was sie selbst über ethnische Minderheiten denken. Der Vergleich über die verschiedenen Behördentypen hinweg zeigt kleine aber statistisch signifikante Unterschiede im Gefühl, rassistische Diskriminierung nicht frei melden zu können. Dies berichtet fast jede:r fünfte BAMF-Mitarbeiter:in (19%) und 17% der Zollbeamten:innen. Bei Mitarbeiter:innen der BA und der BPOL fühlen sich 15% bzw. 14% (eher) unfrei rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz zu melden. Die Möglichkeit rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz frei melden zu können hängt auch von institutionellen Voraussetzungen wie dem Vorhandensein einer entsprechenden Meldestelle ab. Zwei Drittel (67%) der von uns befragten Behördenmitarbeiter:innen geben an, überhaupt nicht zu wissen, ob eine solche Meldestelle in ihrer Behörde existiert. Weitere 11% berichten, dass in ihrer Behörde keine Meldestelle für rassistische Diskriminierung existiert. Ein Fünftel der Behördenmitarbeiter:innen (22%) gibt die Existenz einer Meldestelle an, wovon 14% von einer anonymen und 8% von einer nicht-anonymen Einrichtung berichten. Die Bereitschaft, rassistische Diskriminierung am Arbeitsplatz zu melden, lässt sich ebenfalls mit der Erwartung negativer Folgen erklären. Wer Widerspruch erwartet, hat eine 12 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit sich unfrei zu fühlen. Die Erwartung von moralischer Abwertung erhöht diese Wahrscheinlichkeit um 13

Prozentpunkte, die Furcht vor negativen beruflichen Folgen um 20 Prozentpunkte. Tatsächliche Erfahrungen weisen abermals einen schwächeren Einfluss auf. Die Existenz von behördlichen Meldestellen für rassistische Diskriminierung erhöht die empfundene Freiheit, Missstände im Behördenalltag melden zu können, wobei es keine Rolle spielt, ob anonym gemeldet werden kann oder nicht. Insgesamt gibt es aber kaum Hinweise dafür, dass hinsichtlich des freien Meinungsklimas oder des Konformitätsdrucks in den vier betrachteten Behördentypen grundsätzlich verschiedene Behördenkulturen vorherrschen.

Selbstzensur ist nachweisbar.

Aus der Analyse der zwei Listenexperimente zur Ermittlung von Selbstzensurverhalten bei Behördenmitarbeitenden stellten wir Folgendes fest: Über alle vier befragten Behördentypen hinweg (BAMF, BA, BPOL und Zoll) stimmen in einer direkten Abfrage 7,8% der Aussage zu, manche ethnische Gruppen seien von Natur aus weniger intelligent. In der indirekten Abfrage mittels Listenexperiment steigt dieser Anteil auf 11,6%. Daraus ergibt sich eine Differenz von 3,8 Prozentpunkten, die auf ein substanziell nicht stark ausgeprägtes aber dennoch statistisch nachweisbares Selbstzensurverhalten verweist. Fragt man nach der Wahrnehmung von Rassismus in der eigenen Behörde, so bejahen in einer direkten Abfrage 13,4% der Behördenmitarbeiter:innen die Existenz von rassistischer Diskriminierung. Im Listenexperiment steigt dieser Anteil auf 15,7%, was einer Differenz von 2,7 Prozentpunkten entspricht. Auch hier ist Selbstzensurverhalten nachweisbar, wenngleich es insgesamt nicht stark ausgeprägt ist. Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den verschiedenen Behördentypen. So sind sowohl rassistische Einstellungen als auch deren Verschleierung in der BPOL weiter verbreitet als in den anderen drei Behördentypen. Für die BPOL liefert das Listenexperiment etwa einen doppelt so hohen Anteil an rassistischen Einstellungen als eine direkte Abfrage. Dies deutet auf ein beachtliches Selbstzensurverhalten hin.

Handlungsempfehlung

Die Behörden sollten eine Kultur der offenen Aussprache fördern.

Adressiert an: Bundesbehörden

Um Rassismus und Diskriminierung in Bundesbehörden erfolgreich zu bekämpfen, bedarf es einer wirksamen Fehlerkultur. Wo Fehlverhalten erkannt oder beobachtet

wird, muss es auch frei angesprochen und gemeldet werden können. Eine wirksame Fehlerkultur entsteht aber nicht in einer Atmosphäre des generellen Misstrauens oder der Angst vor Fehlern, sondern in deren offenen Kommunikation. Eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Fehlerkultur ist daher eine Behördenkultur der im Rahmen des GG garantierten freien Rede und Meinungsäußerung (Kuran, 1997). Ein freies Meinungsklima erleichtert die Arbeit im Behördenalltag, weil es den Austausch zwischen Mitarbeiter:innen und den Informationsfluss zwischen Hierarchieebenen fördert. Auf diese Weise werden Problemlösungskompetenz und Effizienz einer Behörde gesteigert. Wo umgekehrt ein restriktives Meinungsklima vorherrscht und sich Mitarbeiter:innen selbstzensurieren, werden bestehende Missstände nicht angesprochen und Probleme nicht behoben.

Behördenkulturen können in zwei Richtungen von einem freiheitlichen Meinungsklima abweichen und schädlichen Konformitätsdruck erzeugen. Je nach (politischem) Blickwinkel kann die eine oder andere Richtung als problematischer oder gefährlicher erachtet werden. Eine freiheitliche Behördenkultur besteht daher in einer ausgewogenen Balance, die zwei Extreme vermeidet: Das erste offensichtliche Extrem ist eine Behördenkultur, in der diskriminierende oder rassistische Äußerungen an der Tagesordnung sind. Hier werden Betroffene – etwa ethnische Minderheiten – eingeschüchtert oder davon abgehalten, ihre Perspektiven einzubringen. Auch uneteiligte Dritte können gehemmt sein, diese Missstände zu melden. Das entgegengesetzte Extrem von einem freien Meinungsklima besteht wiederum in einer Behördenkultur des Generalverdachts, die ihren Mitarbeiter:innen stets und überall problematisches Denken und Verhalten unterstellt oder mit weitreichenden Sanktionen bei schon kleinen Vergehen droht. Auch hier werden Mitarbeitende eingeschüchtert oder dazu verleitet sich selbst zu zensurieren, statt Probleme offen anzusprechen.

Selbstzensur von rassistischen Einstellungen stellt ein wichtiges Informationsproblem für Behörden dar, da das, was Behördenmitarbeiter:innen sagen, dann nicht das ist, was der „Realität“ entspricht. Daraus ergibt sich ein schwieriges demokratisches Dilemma: Einerseits darf Rassismus in Behörden nicht toleriert werden, andererseits birgt die Unterdrückung von rassistischen Einstellungen das Risiko, dass bestehender Rassismus in einer Behörde unterschätzt oder ganz übersehen wird und ihm somit nicht wirkungsvoll begegnet werden kann. Die zentrale Handlungsempfehlung besteht also darin, in Behörden eine Kultur der offenen Aussprache zu fördern. Rassistischen Einstellungen sollte diskursiv durch aktive und robuste Gegenrede begegnet werden, die ein Lernen zulässt, und nicht vorschnell durch

Androhung von existenzgefährdenden Sanktionen, die in ihrer Wirkung unklar sind und stets die Gefahr von nicht-intendierten Folgen mit sich bringen (zum Beispiel Backlash- oder Märtyrereffekte, sodass rassistische Äußerungen aus Trotz verstärkt werden oder

sich sanktionierte Personen wirksam als „Opfer“ vermeintlicher Zensur darstellen können). Einrichtungen wie behördliche Meldestellen können außerdem die Bereitschaft erhöhen, Missstände anzusprechen. Dafür müssten diese aber vorhanden sein.

3.3 Verwaltungs-, Sozialleistungs- und Ausländerbehörden auf Landes- und Kommunalebene

Die quantitativen Einstellungs- und Vorurteilsforschungsergebnisse aus den vier Bundesbehörden werden in diesem dritten sowie im folgenden Schwerpunktbereich mit weiteren vorwiegend qualitativen Untersuchungen zu Landes- und Kommunalbehörden angereichert. In diesem Kapitel werden die Einzeldarstellungen zu Sozial-, Arbeits- und Ausländerbehörden sowie Jugend- und Gesundheitsämtern vorgestellt. Dieser Schwerpunkt beinhaltet eine weitere quantitative Untersuchung zu Jobcentern (s. Kapitel 3.3.1 [Vorurteile und Stereotypisierungen in den Jobcentern? Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II](#)) sowie eine Vielzahl von qualitativen sozial- und politikwissenschaftlich, gesundheitswissenschaftlich, ethnografisch und organisationssoziologisch ausgerichteten

Teilstudien, die einen spezifischen Einblick in die Mikroebene des Behördenalltags wiedergeben: (1) [Antimuslimischer Rassismus, anti-Schwarzer Rassismus und Antiziganismus im institutionellen Handeln von Behörden](#) (s. Kapitel 3.3.2), (2) [Rassifizierende Diskriminierung in der kommunalen Praxis: Zum behördlichen Umgang mit Migrant:innen aus Nicht-EU-Ländern in der Arbeitsvermittlung](#) (s. Kapitel 3.3.3), (3) [Rassismus im Fürsorgekomplex: Mechanismen kommunaler Inklusions- und Exklusionspraktiken gegenüber Rom:nja aus EU-Mitgliedstaaten und der Ukraine](#) (s. Kapitel 3.3.4), (4) [Inklusive Verwaltung am Beispiel des Jugendamts](#) (s. Kapitel 3.3.5) sowie (5) [Gesundheitsämter gegen Rassismus: Gesundheitsschutz als Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt](#) (s. Kapitel 3.3.6).

3.3.1 Vorurteile und Stereotypisierungen in den Jobcentern? Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Prof. Dr. Gerald Schneider, Prof. Dr. Jan Vogler, Stefanie Rueß, Konstanz

Projektvorstellung

Gemäß §1 SGB II sind Jobcenter dazu verpflichtet, die Würde der Menschen durch die Bereitstellung von Bürgergeld — das heißt einer ökonomischen Existenzgrundlage — zu sichern. Trotz dieser einheitlichen gesetzlichen Grundlage finden wissenschaftliche Studien in diesem System Belege für eine ungleiche, teilweise rassistische Behandlung von rassifizierten Personen bzw. Gruppen. Solche Ungleichheiten lassen sich vermutlich auf Stereotype und Vorurteile zurückführen, die in der Gesellschaft präsent sind und sich somit auch auf den deutschen Wohlfahrtsstaat auswirken (Adam et al., 2021; Gschwind et al., 2021; Hemker & Rink, 2017). Beispielsweise variieren die Sanktionsquoten gegenüber verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen räumlich und

zeitlich. Um diese administrative Ungleichheit und mögliche rassistische Diskriminierung näher zu beleuchten, führten wir 1) eine quantitative Analyse mit Daten zur Sanktionspraxis und 2) eine standardisierte, repräsentative Befragung in 60 Jobcentern zu Arbeitslosengeld II- bzw. Bürgergeldantragstellungen durch. Mittels der ersten Analyse der Daten zur Sanktionspraxis konnten wir regionale Trends in der Ungleichbehandlung von Arbeitslosengeld II- bzw. Bürgergeldempfänger:innen (Bürgergeld ab 1. Januar 2023) für den Zeitraum von 2007 bis 2020 identifizieren. Die umfangreiche Experimentalstudie in 60 Jobcentern ermöglichte es, die oft als intransparent wahrgenommenen Entscheidungsprozesse der Jobcenter systematisch zu durchleuchten und mediale wie ideologische Wurzeln von Diskriminierung auszumachen.

Methodik

Zunächst werteten wir zuvor noch nicht analysierte aggregierte Daten aus, welche uns die BA bereitstellte. Auf dieser Grundlage konnten wir für die insgesamt 405 Jobcenter (Stand 2022) einen umfassenden Datensatz zu den monatlichen Sanktionen im Arbeitslosengeld II-Bezug (Leistungsminderungen) von 2007 bis 2020 erstellen und dabei nach verschiedenen Staatsangehörigkeiten der sanktionierten Personen differenzieren. Dieser Datensatz enthält auch strukturelle Daten zum regionalen Arbeitsmarkt und zur regionalen politischen Stimmung.¹³¹ Darüber hinaus haben wir in 60 Jobcentern standardisierte Befragungen mit 1.400 für Sachentscheidungen zuständigen Personen durchgeführt.¹³² Dafür haben wir ein etabliertes Verfahren der Umfrageforschung genutzt, sogenannte Umfrageexperimente (Hainmueller et al., 2014). Dabei zeigten wir den Befragten verschiedene Zeitungsartikel¹³³ und hypothetische Bürgergeldanträge, in denen wir einige Eigenschaften von Personen im Kontakt mit der Behörde wie den Namen und die Nationalität zufällig variierten. Um die Heterogenität verschiedener Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund¹³⁴ zu messen, nutzten wir Deutschland, Rumänien und Marokko als mögliche Staatsangehörigkeiten (und dementsprechend deutsch klingende, rumänisch klingende und marokkanisch klingende Namen). Wir wählten die rumänische Staatsbürgerschaft, da 9,5 % der Zugewanderten in Deutschland, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, aus osteuropäischen Ländern¹³⁵ stammen (Stand 2023) und über ein Viertel dieser Osteuropäer:innen aus Rumänien kommt. Um auch Eingewanderte aus Drittstaaten und speziell aus Nordafrika in das Experiment zu integrieren, wurden marokkanische Personen einbezogen, da diese 1,4 % der ausländischen Bürgergeldbeziehenden in Deutschland ausmachen (Stand 2023). Ferner verzichteten wir auf türkisch klingende Namen, da ein Großteil von türkischstämmigen Personen die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt. Die mit diesen Namen einhergehende Uneindeutigkeit, ob es sich um deutsche Staatsbürger:innen oder neu zugewanderte Personen handelt, hätte unsere empirischen Schätzungen verzerrt.

Zum Vergleich wurden deutsche Staatsbürger:innen mit deutsch klingenden Namen in das Umfrageexperiment aufgenommen.

Wie bereits dargelegt haben wir den Befragten zum einen verschiedene Zeitungsartikel gezeigt, die über „Sozialbetrug“ von Personen mit ausländischen Staatsangehörigkeiten berichten. Zum anderen haben die Befragten hypothetische Bürgergeldantragstellungen bearbeitet. Um diskriminierende Einstellungen und Entscheidungen zu messen, haben wir drei Variablen erstellt:

- *Beurteilungsaufgabe auf einer Sieben-Punkte-Skala von „Stimme überhaupt nicht zu“ bis „Stimme voll zu“*
 - „Die Informationen im Antrag der Person sind glaubwürdig.“
 - „Das Jobcenter sollte der Person zusätzliche Unterstützung anbieten.“
- *Vorabgenehmigung bzw. Zurückstellung eines Bürgergeldantrags mit den Optionen „Ja“ oder „Nein“*

Zentrale Ergebnisse

Im folgenden Abschnitt präsentieren wir Ergebnisse aus der quantitativen Analyse der Aggregatdaten zu Sanktionen und strukturellen Daten (kurz „Analyse“) sowie aus dem Umfrageexperiment. Die Sanktionsquoten beziehen sich auf Entscheidungen über Leistungsminderungen. Diese sind ein kritischer Aspekt im Verfahren der Arbeitslosenunterstützung, der sich tiefgreifend auf das Leben der betroffenen Leistungsempfänger:innen auswirken kann. Das Risiko von Sanktionen ist jedoch von Region zu Region sehr unterschiedlich (s. Abb. 17), weswegen wir auch verschiedene regionale Einflussfaktoren untersuchen.

¹³¹ Daten zum regionalen Arbeitsmarkt umfassen die Arbeitslosenquote sowie den Ausbildungsmarkt (Verhältnis zwischen dem Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen und dem Anteil der unvermittelten Bewerber:innen). Die regionale politische Stimmung messen wir durch die aggregierten Zweitstimmenanteile für Parteien bei der Bundestagswahl, die für die Sanktionierung von Leistungsempfänger:innen sind: 2007–2017: CDU/CSU, FDP und SPD; 2017–2022: CDU/CSU, FDP, AfD. Alle diese Daten werden auf Kreisebene erhoben.

¹³² S. Rueß et al. (2024) für nähere Informationen zum Umfrageexperiment und weitere Analysen.

¹³³ Die Zeitungsartikel enthalten einen Bericht über ausländische Personen, die „Sozialhilfebetrug“ begehen. In den Artikeln beschreiben wir außerdem eine neue Methode des „Sozialhilfebetrugs“ durch rumänische und bulgarische Eingewanderte. Um diese fiktiven Zeitungsartikel zu erstellen, haben wir publizierte Medienberichte über „Sozialhilfebetrug“ als Vorlagen verwendet. Beispielhafte Medienberichte, die als Vorlage dienten, sind hier zu finden: (Ernst, 2022; Hühne, 2022; Spilcker, 2022).

¹³⁴ Als Personen mit Migrationshintergrund bezeichnen wir sowohl Menschen, die die deutsche Staatsbürgerschaft haben, als auch Menschen, die nicht die deutsche, sondern eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen.

¹³⁵ Enthalten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit Polen, Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Slowenien.

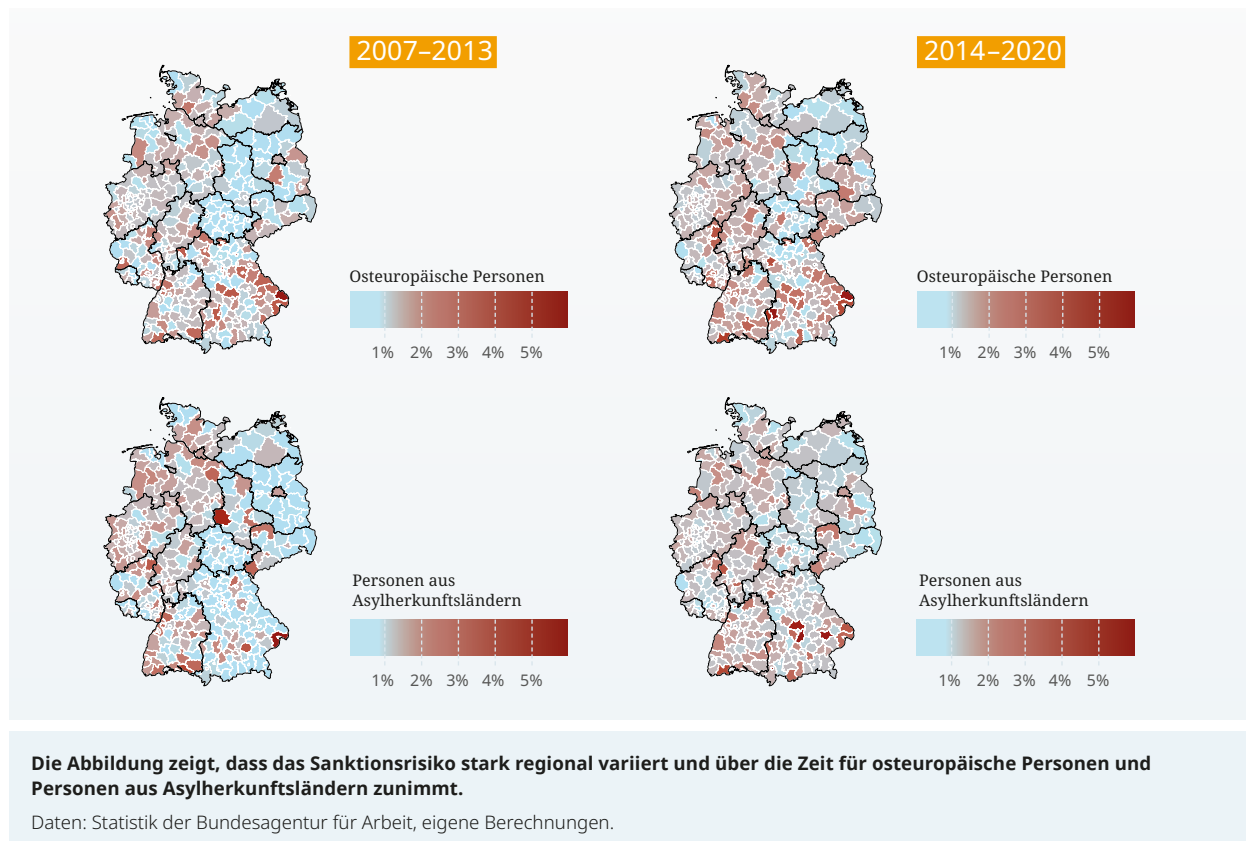


Abb. 17: Leistungsminderungen im regionalen Vergleich für verschiedene Bürgergeldempfänger:innen

Analyse: Der regionale Arbeitsmarkt beeinflusst das Sanktionsrisiko.

Die Arbeitslosenquote wirkt sich signifikant auf das Sanktionsverhalten aus, mit beachtlichen Effekten über alle Empfänger:innengruppen hinweg. Eine um 1 % höhere Arbeitslosenquote senkt das Risiko von Sanktionen für alle Empfänger:innen um 0,03 Prozentpunkte (die Sanktionsquote rangiert zwischen 0,1 % bis 4 %). Die Auswirkungen sind für verschiedene Empfänger:innengruppen deutlich erkennbar: Bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit allgemein verringert sich das Sanktionsrisiko um 0,05, bei Asylbewerber:innen¹³⁶ um 0,09 und bei osteuropäischen Personen¹³⁷ um 0,17 Prozentpunkte. Es scheint also, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosenquoten das Sanktionsrisiko für ausländische Beitragsempfänger:innen abnimmt (im Vergleich zu einer niedrigen Arbeitslosenquote). Festzuhalten ist angesichts dieser möglichen Bevorzugung, dass wir über keine verlässlichen Daten verfügen, ob Anträge auf Erteilung von Bürgergeld aus diesen auf den ersten Blick vorteilhaft behandelten Gruppen eher abgelehnt werden als jene von inländischen Bewerber:innen. Das würde heißen, dass ausländische Staatsbürger:innen

im ersten Schritt (bei der Antragstellung) nachteilig behandelt werden und dann später (bei der Sanktionserteilung) augenscheinlich eine vorteilhaftere Behandlung erfahren. Diese Daten werden von der BA nicht erhoben. Ökonometrische Studien weisen jedoch darauf hin, dass ein beträchtlicher Anteil von berechtigten Personen auf eine Antragstellung verzichtet (Harnisch, 2019; Wilke, 2024). Darunter finden sich überproportional viele rassifizierte Personen bzw. Gruppen. Diese zwei Faktoren zusammen könnten bewirken, dass Angehörige von Minderheiten bei der Erteilung von Sanktionen teilweise eine vorteilhafte Behandlung erfahren.

Analyse: Die regionale politische Stimmung beeinflusst das Sanktionsrisiko.

Die Analyse zeigt, dass sich in Regionen mit einem größeren Stimmenanteil für Parteien bei der Bundestagswahl, die Sanktionen befürworten, das Risiko von Sanktionen erhöht. Konkret bedeutet dies, dass ein Anstieg des Stimmenanteils für solche Parteien um zehn Prozentpunkte mit einem um 0,17 Prozentpunkte höheren Sanktionsrisiko einhergeht. Dieser Effekt ist

¹³⁶ Enthalten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

¹³⁷ Enthalten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit Polen, Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Slowenien.

bei ausländischen Leistungsempfänger:innen mit etwa 0,23 Prozentpunkten stärker ausgeprägt. Interessanterweise zeigt sich bei der Untersuchung verschiedener Gruppen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, dass die regionale politische Stimmung Einfluss auf das Sanktionsrisiko nehmen kann. Zum Beispiel ist der Effekt bei Asylbewerber:innen mit einem Anstieg von etwa 0,19 Prozentpunkten weniger ausgeprägt als bei Personen mit osteuropäischem Hintergrund mit 0,38 Prozentpunkten.¹³⁸ Insgesamt legen diese Makrodaten nahe, dass Jobcenter-Mitarbeitende bei ihren Entscheidungen über Leistungskürzungen für Menschen aus Osteuropa vom regionalen politischen Kontext beeinflusst werden. Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen könnte sein, dass die Entscheidungsträger:innen Personen mit osteuropäischem Hintergrund als weniger glaubwürdig ansehen. So können Sachbearbeitende etwa das Vorurteil hegen, dass Personen aus Osteuropa bewusst ihre Verpflichtungen verletzen oder Sozialleistungen unrechtmäßig nutzen, wie von Ratzmann (2021) in ihrer qualitativen Studie zu Berliner Jobcentern und in unserem Umfrageexperiment im Folgenden dokumentiert. Solche vorgefassten Meinungen verstärken sich in der Konsequenz in Regionen mit starker Unterstützung für politische Parteien, die Sanktionen befürworten.

Umfrageexperiment: Jobcenter-Mitarbeitende berichten über einen Mangel an Diversitätsmaßnahmen.

Deskriptive Daten aus dem Umfrageexperiment zeigen, dass Mitarbeitende mit Migrationshintergrund in Jobcentern mit 13 % immer noch stark unterrepräsentiert sind, in ostdeutschen Bundesländern sind es sogar nur 3,7 %. Darüber hinaus geben 58 % der Befragten an, dass sie das Gefühl haben, dass ihre Führungskraft Teammitglieder gleichbehandelt. Aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Migrationshintergrund zeigen sich Unterschiede: Während 65 % der männlichen Mitarbeitenden denken, dass ihre Führungskraft Teammitglieder gleichbehandelt, sind es bei Frauen nur 58 %. Bei Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund geben 56 % der Befragten an, dass sie glauben, dass ihre Führungskraft Teammitglieder gleichbehandelt im Vergleich zu 60 % der Mitarbeitenden ohne Migrationshintergrund. Außerdem sind 40 % der Jobcenter-Mitarbeitenden der Meinung, dass es keine ausreichenden Schulungen zu Vielfalt und Diskriminierung gibt. Ein weiterer Befund ist, dass 20 %

der Befragten der Meinung sind, dass Dolmetscher:innendienste nicht effektiv eingesetzt werden.

Umfrageexperiment: Inkonsistente Antragsunterlagen, Vermögen und Familiensituation beeinflussen bürokratische Entscheidungen.

Mithilfe der Umfrage konnten wir zeigen, dass objektive Merkmale eines Antrags wie konsistente Unterlagen und eine Bedarfsgemeinschaft mit Kindern die Chance erhöhen, dass Anträge auf Bürgergeld vorab genehmigt werden. Demgegenüber müssen Antragstellende, die über mehr finanzielle Rücklagen verfügen, eher mit Verzögerungen rechnen.¹³⁹ Die Ergebnisse bilden außerdem ab, dass Jobcenter-Mitarbeitende Anträge von Personen mit Migrationshintergrund¹⁴⁰ im Vergleich zu deutschen Antragstellenden ohne Migrationshintergrund nicht stärker ablehnen. Jedoch werden die Anträge von rumänischen Staatsangehörigen im Vergleich zu Personen mit einem deutschen Pass als weniger glaubwürdig wahrgenommen, was ein Anzeichen für eine nachteilige Behandlung von Personen mit Migrationshintergrund darstellt. Das lässt sich für (vor allem weibliche) Mitarbeitende in Jobcentern mit gemeinsamen Träger:innen beobachten, aber nicht in Jobcentern, die als Optionskommunen fungieren. Dort ist die Kommune die alleinige Trägerin. Umgekehrt sind die Jobcenter-Mitarbeitenden bereit, marokkanischen Antragstellenden im Vergleich zu deutschen zusätzliche Unterstützung zu gewähren.

Umfrageexperiment: Negative Berichterstattung über Einwanderung führt zu Diskriminierung.

Das Umfrageexperiment prüfte unter anderem die These, ob die Berichterstattung über „Sozialbetrug“ durch ausländische Staatsangehörige (speziell rumänische und bulgarische Personen) diskriminierende Tendenzen hervorruft. Wir stellten in Bestätigung dieser Hypothese fest, dass das Lesen dieses negativen Zeitungsartikels über Einwanderung dazu führt, dass Jobcenter-Mitarbeitende rumänische und marokkanische Antragstellende als weniger glaubwürdig wahrnehmen (s. linkes Panel in Abb. 18). Jobcenter-Mitarbeitende in der Kontrollgruppe (das heißt, jene, die keinen negativen Zeitungsartikel über Einwanderung gelesen haben) zeigen diese Tendenzen nicht. Eine negative

¹³⁸ In den Kapiteln 3.3.2, 3.3.3 und 3.3.4 gibt es zahlreiche Befunde zu Rassismus gegen Rom:nja und Sinti:zze im Sozialleistungsbereich. Ob das hier beobachtete Sanktionsrisiko, das bei Personen mit osteuropäischem Hintergrund stärker ausgeprägt ist, auch auf antiziganistische Diskriminierung zurückzuführen ist, lässt sich aufgrund der bestehenden Daten nicht eindeutig bestimmen.

¹³⁹ S. Rueß et al. (2024) für nähere Informationen zum Umfrageexperiment und weitere Analysen.

¹⁴⁰ Wie dargelegt benutzen wir den Begriff, um sowohl Personen mit Migrationshintergrund, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, als auch Personen mit Migrationshintergrund, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft haben, einzubeziehen.

Berichterstattung über Einwanderung kann also Stereotype über Personen mit Migrationshintergrund hervorrufen und die Bewertung der Glaubwürdigkeit des Antrags beeinflussen.

Was die Hilfsbereitschaft betrifft, so wollen Jobcenter-Mitarbeitende Antragstellenden mit marokkanischer Staatsangehörigkeit oder marokkanischem Namen zusätzliche Hilfe anbieten, nicht aber Antragstellenden mit rumänischer Staatsangehörigkeit, nachdem sie den negativen Zeitungsartikel gelesen haben, der unter anderem speziell von „Sozialbetrug“ durch rumänische Personen berichtet (s. rechtes Panel in Abb. 18). Demnach spielt für marokkanische Antragstellende die geringere Glaubwürdigkeit keine große Rolle, sie erhalten trotzdem zusätzliche Hilfestellungen. Das kann darauf zurückzuführen sein, dass der „Sozialbetrug“ im Zeitungsartikel speziell auf rumänische Personen bezogen wurde. Die Befragten, die mit den negativen Zeitungsartikeln konfrontiert wurden, neigen nicht dazu, Anträge von Personen mit Migrationshintergrund zu verzögern. Obwohl dies ein ermutigendes Ergebnis ist, deutet die festgestellte geringere Glaubwürdigkeit und Hilfsbereitschaft gegenüber rumänischen Antragstellenden auf mögliche Diskriminierung hin. Mitarbeitende könnten diese Antragstellenden aufgrund der Annahme der geringeren Glaubwürdigkeit in zukünftigen Interaktionen ungleich behandeln. Das kann sich beispielsweise in unterschiedlichen Sanktionsquoten zeigen. Es ist wichtig anzuerkennen, dass diskriminierende Tendenzen oft subtil auftreten.

Umfrageexperiment: Der regionale Kontext und die politische Einstellung verstärken den Medieneffekt.

Um genauer zu untersuchen, ob die Diskriminierung rumänischer Antragstellender durch objektive Kriterien wie etwa Unstimmigkeiten in den Unterlagen bedingt ist, haben wir einen sogenannten Interaktionseffekt errechnet. Dieser gibt an, wie sich die Kombination aus der Staatsangehörigkeit der Antragstellenden und der

Konsistenz ihrer Antragsunterlagen auswirkt. Nachdem die Befragten den negativen Zeitungsartikel über Einwanderung gelesen hatten, nahmen sie den Antrag eines rumänischen Antragstellenden ohne Unstimmigkeiten in den Unterlagen im Vergleich zum konsistenten Antrag einer Person mit deutscher Staatsangehörigkeit immer noch als weniger glaubwürdig wahr. Marokkanische Antragstellende können dagegen die Glaubwürdigkeit ihres Antrags auf Bürgergeld durch konsistente Antragsunterlagen erhöhen. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Sachbearbeitenden selbst dann, wenn rumänische Antragsteller:innen konsistente Anträge mit allen erforderlichen Unterlagen einreichen, den gemachten Angaben nicht (ganz) glauben. Jobcenter-Mitarbeitende, die sich politisch eher rechts einordnen, neigen nach dem Lesen negativer Zeitungsartikel dazu, Bewerber:innen mit rumänischen Namen zu diskriminieren.¹⁴¹ Diese Tendenz ist bei Mitarbeitenden mit einer linksgerichteten politischen Ausrichtung nicht feststellbar. Zudem betrachten Befragte in Regionen mit hoher Einwanderungsfeindlichkeit¹⁴² rumänische Antragstellende nach dem Lesen negativer Zeitungsartikel über Einwanderung als weniger glaubwürdig. In Gegenden mit geringer Einwanderungsfeindlichkeit ist dieser Effekt nicht zu beobachten.

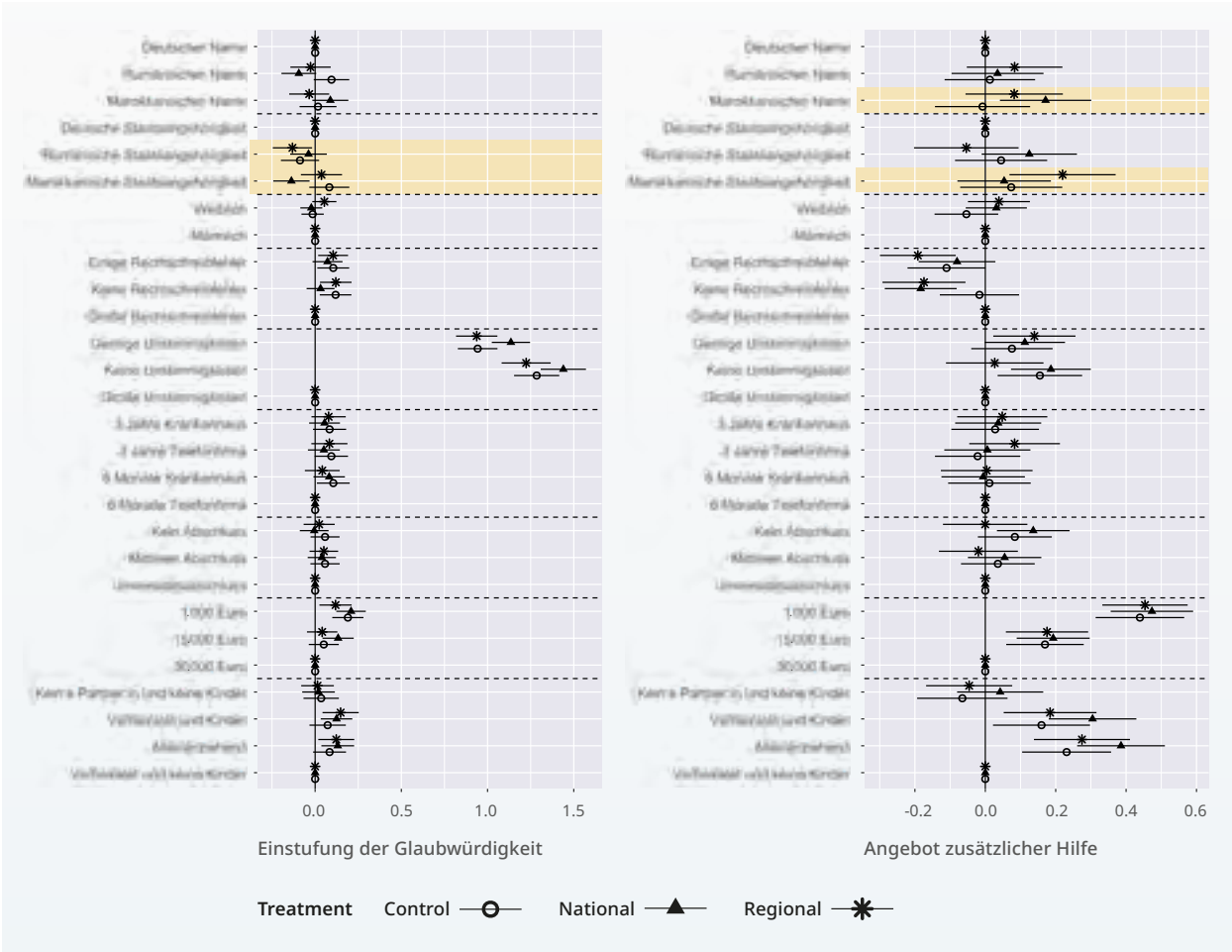
Handlungsempfehlungen

Die wiederkehrenden Diskussionen um die Reform des Bürgergelds sollten weniger auf die generelle Sanktionserteilung ausgerichtet werden, sondern stärker die unterschiedlichen regionalen Ressourcen bei der Festlegung von Leistungszielen beachten. Zusätzlich sollten gravierende Sanktionsentscheidungen und unsichere Fälle stets im Vier-Augen-Prinzip beurteilt werden (etwa über zufälliges Matching).

Adressiert an: BMAS (für Jobcenter als gemeinsame Einrichtung), BA, Bundesländer (für Jobcenter als zugelassene kommunale Träger)

¹⁴¹ Wir haben die politische Gesinnung der Befragten gemessen, indem wir diese baten, sich auf einer typischen Links-Rechts-Skala von 0 (links) bis 10 (rechts) einzuordnen. Unsere Kategorisierungsstrategie ist absichtlich großzügig und stuft 0–4 als linksorientiert, 5 als Mitte und 6–10 als rechtsorientiert ein. Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass er ein breiteres Spektrum an politischen Orientierungen erfasst und nicht nur die extremen Enden. Demnach stufen sich 585 der Befragten als links ein, 360 als mittig und 370 als rechts (85 Befragte haben keine politische Stimmung angegeben).

¹⁴² Wir verwenden einen vielschichtigen Ansatz zur Messung der regionalen einwanderungsfeindlichen Stimmung. Zu Rate zogen wir dafür den Stimmenanteil für die Alternative für Deutschland, die als rechte Partei auf dem politischen Spektrum eingeordnet wird, bei der letzten Bundestagswahl in 2021, die Aussage „Ausländer bereichern das kulturelle Leben in Deutschland“ aus einer repräsentativen Umfrage (Baute et al., 2020) sowie die fremdenfeindlichen Übergriffe pro 1.000 Einwohner:innen in Bundesländern (Mut gegen rechte Gewalt, 2023). Wir erstellten einen additiven Index, der von 3 bis 30 reicht. In unserer Hauptanalyse kategorisierten wir Bundesländer vom ersten bis zum dritten Quartil als „niedrige einwanderungsfeindliche Stimmung“ und Bundesländer im vierten Quartil als „hohe einwanderungsfeindliche Stimmung“. Niedrige einwanderungsfeindliche Stimmung: Baden-Württemberg (9.1), Berlin (4.2), Hessen (7.8), Niedersachsen (8), Nordrhein-Westfalen (7.4), Rheinland-Pfalz (7.9), Saarland (7.4), Schleswig-Holstein (9.5). Hohe einwanderungsfeindliche Stimmung: Bayern (11.1), Brandenburg (21.8), Mecklenburg-Vorpommern (20), Sachsen (20.9), Sachsen-Anhalt (22.5), Thüringen (25.4).



Die Abbildung zeigt die verschiedenen Eigenschaften von Personen im Kontakt mit der Behörde, die den Befragten in den hypothetischen Entscheidungsszenarien vorgelegt wurden. Die unterschiedlichen Formen der Linien bilden die drei Gruppen von Befragten (eine Gruppe hat den nationalen Zeitungsartikel [= national], eine Gruppe den regionalen Zeitungsartikel [= regional] und eine Gruppe den neutralen Zeitungsartikel [= control] erhalten) ab. Das linke Panel zeigt, wie Befragte die Glaubwürdigkeit diverser Antragstellender aufgrund von verschiedenen Merkmalen einstufen. Das rechte Panel weist aus, welche Eigenschaften von Personen im Kontakt mit der Behörde dazu führen, dass Jobcenter-Mitarbeitende zusätzliche Hilfe zur Verfügung stellen. Dabei bedeuten Werte kleiner als 0, dass Anträge als weniger glaubwürdig eingestuft werden/weniger zusätzliche Hilfe angeboten wird, und Werte größer als 0, dass Anträge als glaubhafter eingestuft werden bzw. mehr zusätzliche Hilfe angeboten wird.

Daten: eigene Erhebung und Berechnungen

Abb. 18: Entscheidungsszenarien

Wie die quantitative Analyse der Sanktionsquoten zeigt, beeinflussen der regionale Arbeitsmarkt und die regionale politische Stimmung das Risiko von Leistungsminderungen für verschiedene Menschen mit Migrationshintergrund. Daher empfehlen wir, die bestehenden Sanktionspraktiken zu überprüfen, statt generell eine Verschärfung von Sanktionen zu fordern. Dabei ist es entscheidend, dass bei der Festlegung von Zielvereinbarungen für die Jobcenter (etwa Kennzahlen)¹⁴³ zwischen BMAS und BA (oder zwischen BMAS und den Bundesländern) die Berücksichtigung regionaler Ressourcen Priorität genießt, da sich die Arbeitsmarktlage und sozioökonomischen Probleme innerhalb

Deutschlands stark unterscheiden. Beispielsweise sollten detaillierte Analysen durchgeführt werden, um die Herausforderungen der einzelnen Regionen zu identifizieren. Dementsprechend können Leistungsziele angepasst und realistische Erwartungen an die Jobcenter gestellt werden. Zusätzlich sollten Sanktionsentscheidungen, insbesondere in unsicheren Fällen, stets über das Vier-Augen-Prinzip erfolgen, beispielsweise durch zufälliges Matching von Mitarbeitenden zur Überprüfung. Dies mindert den Einfluss der individuellen Präferenzen von Mitarbeitenden auf Entscheidungen. Die zufällige Zuordnung verringert auch das Risiko, dass Mitarbeitende mit ähnlichen Präferenzen zusammen Entscheidungen

¹⁴³ S. Servicestelle SGB II, o. D.

treffen. Dadurch kann auch indirekt der Einfluss des regionalen Kontexts vermindert werden.

Diversität und Inklusion müssen in bürokratischen Institutionen gefördert werden.

Adressiert an: Jobcenter, BA

Die Auswertung der Umfrage zeigt einen Mangel hinsichtlich verschiedener Diversitätsaspekte der Jobcenter. Konkret bedeutet das, dass die Jobcenter die Diversität in ihrem Mitarbeitendenstab erhöhen sollten. Die BA kann das unterstützen, indem sie Daten zu den regionalen Diversitätsbedürfnissen sammelt und bereitstellt. Dadurch kann Jobcentern bei der Entwicklung von zielführenden Maßnahmen geholfen werden. Darüber hinaus kann die BA Partnerschaften mit Bildungseinrichtungen und Selbstvertretungsorganisationen fördern. Dienste von Dolmetschenden sollten besser verfügbar gemacht werden, beispielsweise kann auch der Einsatz von Technologien wie Videokonferenzsystemen in Betracht gezogen werden.

Verminderung und Verhinderung des Einflusses von Stereotypen und Vorurteilen: Es müssen bedarfsgerechte Schulungen zum Abbau von nicht-intendierten unterbewussten Einflussfaktoren auf die Entscheidungsfindung entwickelt werden.

Adressiert an: BMAS, BA, Jobcenter

Unser Umfrageexperiment zeigt, dass ein negativer Zeitungsartikel über Einwanderung dazu führt, dass Jobcenter-Mitarbeitende Anträge von Antragstellenden mit Migrationshintergrund als weniger glaubwürdig wahrnehmen. Insbesondere Menschen rumänischer Herkunft werden von politisch rechts ausgerichteten Mitarbeitenden bei der Antragstellung tendenziell als weniger glaubwürdig eingestuft. Zusätzlich spielt das regionale Umfeld eine große Rolle: In Regionen mit hoher Einwanderungsfeindlichkeit werden Anträge von Personen mit Migrationshintergrund als weniger glaubwürdig angesehen. Zusätzlich zeigt die Analyse der Aggregatdaten, dass in Regionen mit einem hohen Stimmenanteil für Parteien, die Sanktionen befürworten, das Risiko einer Leistungsminderung für Antragstellende mit ausländischer Staatsangehörigkeit höher ist. Die zuständigen Stellen sollten daher bedarfsgerechte Schulungen zum Abbau von impliziten Bewertungsmaßstäben entwerfen, die für Jobcenter-Mitarbeitende verpflichtend sind. Diese Schulungen zur Vermeidung von sog. impliziten Vorurteilen sollten zum einen die Medienkompetenz der

Jobcenter-Mitarbeitenden im Umgang mit Berichterstattungen über Einwanderung fördern. Dabei sollte vor allem auf regionale Diskurse und Herausforderungen zum Thema Einwanderung eingegangen werden. Zum anderen sollten Schulungsprogramme implementiert werden, um die Sensibilität der Mitarbeitenden gegenüber Personengruppen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Diese sollten speziell auf regional vorherrschende Stereotype zu verschiedenen Gruppen und Diskriminierungsmustern eingehen.

Verminderung und Verhinderung des Einflusses von Stereotypen und Vorurteilen: KI-Verwendung für die Bearbeitung von einfachen Anträgen

Adressiert an: BA, Jobcenter

Um die Chancengleichheit und Objektivität bei der Bearbeitung von Anträgen zu gewährleisten, wird neben den Schulungen für Jobcenter-Mitarbeitende die Einführung bzw. Weiterentwicklung von KI-gestützten Tools empfohlen. Diese sollten die Prüfung von Routineanträgen übernehmen und über die Gewährung von Leistungen entscheiden. KI-Systeme basieren auf Algorithmen, deren Einsatz das Potenzial hat, Verzerrungen für oder gegen eine bestimmte Gruppe vollständig zu eliminieren. Neben der Abwesenheit von Bias in der Entscheidungsfindung verschafft die Automatisierung der Antragsbearbeitung den Mitarbeitenden potenziell mehr Zeit für die Behandlung komplexerer Fälle. Dazu sollten die verantwortlichen Behörden Schritte zur Implementierung definieren (Bedarfsanalyse, Entwicklung der KI-Technologie, Pilotphase, Datenschutz etc.). Außerdem ist eine systematische und sorgfältige Überprüfung, ob die KI-Tools diesen Anforderungen bezüglich der Vermeidung von Voreingenommenheit tatsächlich in vollem Umfang entsprechen, notwendig.

Unterstützung durch Mitarbeitende oder Künstliche Intelligenz (KI) beim Ausfüllen und Hochladen von Antragsunterlagen

Adressiert an: BA, Jobcenter, Selbstvertretungsorganisationen

Nahezu konsistenten Bürgergeldanträgen von marokkanischen Antragstellenden wird mehr Unterstützung entgegengebracht, auch nach negativer medialer Berichterstattung über Personen mit Migrationshintergrund. Daher sollte ein Tool eingeführt oder weiterentwickelt werden, das Antragstellenden Unterstützung beim Ausfüllen und Hochladen ihrer Unterlagen bietet. Dank dieser Hilfeleistung ließe sich automatisiert

überprüfen, ob alle erforderlichen Anhänge hochgeladen wurden.

Entwicklung von spezifischen Maßnahmen für verschiedene Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund

Adressiert an: BA, Jobcenter

Das Umfrageexperiment zeigt, dass rumänische und marokkanische Antragstellende teilweise unterschiedlich behandelt werden. Die quantitative Aggregatdatenanalyse bestätigt dies mit unterschiedlich starken Effektgrößen für Personen mit verschiedenen Staatsangehörigkeiten. Wir empfehlen daher, dass die BA und Jobcenter spezifische Maßnahmen (weiter-)entwickeln, die auf die Bedürfnisse verschiedener Personen mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind. Zum einen könnte dies das Bereitstellen von Informationsmaterialien (zur Antragstellung und/oder zu weiteren finanziellen Hilfen), von Sprachunterstützung bei Behördengängen oder von Programmen zur gezielten Arbeitsvermittlung umfassen. Zum anderen sollten auch für Jobcenter-Mitarbeitende Informationsmaterialien und Schulungen erstellt werden, die auf Stereotype gegenüber spezifischen Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund eingehen (s. Verminderung und Verhinderung des Einflusses von Stereotypen und Vorurteilen).

Um eine evidenzbasierte Politikgestaltung zu ermöglichen, muss das BMAS und die BA den Datenzugang für unabhängige Forschung erleichtern, damit eine mögliche Diskriminierung bei der Antragstellung systematisch und wissenschaftlich untersucht werden kann.

Adressiert an: BMAS, BA

Datengenerierung und Datenzugang: Evidenzbasierte Politikreformen sind nur möglich, wenn Forschende Zugang zu relevanten Daten haben. Das BMAS und die BA sollten deshalb regelmäßig Stichproben von Jobcenter-Anträgen und -Sanktionen dahin gehend untersuchen, ob und wo das Entscheidungsverhalten einzelner Jobcenter auffällige Tendenzen und Abweichungen von der Norm aufweist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind zusätzliche systematische Datenerhebungen notwendig. Diese Daten sollten auch unabhängigen Forschenden auf Antrag zur Verfügung gestellt werden. Das Management sowie die Bereitstellung von Daten erfordern besondere Qualifikation; es ist arbeitsaufwendig. Deshalb empfiehlt

es sich, dass Jobcenter bzw. Regionaldirektionen dafür eigene Personalstellen schaffen, die sich damit befassen.

Analyse von Akten: Subtile Formen von möglicher Diskriminierung lassen sich nur erschließen, wenn die unabhängige Forschung Zugang zu systematisch ausgewählten Akten erhält. Die gegenwärtige Entscheidungspraxis zum Datenzugang im BMAS ist überaus restriktiv (s. etwa § 75 SGB X) und in der Konsequenz wohlfahrtsmindernd, da mögliche Schwachstellen der Entscheidungspraxis nicht identifiziert und behoben werden können. Die Behörden sind deshalb aufgefordert, systematisch erhobene Samples von internen Entscheidungsdaten für eine umfassendere Analyse und einen regionalen Vergleich zur Verfügung zu stellen. Dies könnte als Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen dienen, die spezifische regionale Unterschiede und Bedürfnisse identifizieren und so zum Abbau möglicher Diskriminierung beitragen.

Sanktionen: Es sollten weitere Daten zur Entscheidungspraxis in Jobcentern erfasst und zur Verfügung gestellt werden, um beispielsweise Sanktionen nach Verweildauer im Bezug von Bürgergeld zu erfassen.

Rolle der Medien: Eine vertiefte und auf Dauer angelegte Untersuchung, wie Mitarbeitende in öffentlichen Behörden auf (negative) Berichterstattung reagieren und wie dies von ihren politischen Einstellungen und dem regionalen politischen Klima abhängt, ist für die Entwicklung von Schulungen unerlässlich.

3.3.2 Antimuslimischer Rassismus, anti-Schwarzer Rassismus und Antiziganismus im institutionellen Handeln von Behörden

Prof. Dr. Gert Pickel, Dr. Alexander Yendell, Josephin Wandt, Emma Aouragh, Leipzig

Projektvorstellung

In diesem Teilprojekt untersuchten wir, ob, warum und auf welche Weise Rassismus in Jobcentern, Sozial- und Ausländerbehörden vorkommt und wie in den Behörden darauf reagiert wird. Der Forschungsprozess orientierte sich an vier zentralen Fragestellungen:

1. Welche Formen und Ursachen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung lassen sich in Jobcentern, Sozialbehörden und Ausländerbehörden identifizieren?
2. Existieren in den Behörden spezielle kulturelle Vorstellungen und Vorurteile, die mit Muslim:innen, Sinti:zze und Rom:nja, BIPOC und asiatisch gelesenen Menschen assoziiert werden, die zu Rassismus und Diskriminierung führen?
3. An welchen Stellen existieren unterschiedliche Wahrnehmungen zwischen Behördenmitarbeitenden und rassistisch diskriminierten Personen?
4. Wie gehen Behörden mit rassistischen Verdachtsfällen innerhalb der Kolleg:innenschaft und im Kontakt mit Antragsteller:innen um?

Methode

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, kombinierten wir in einem Mixed-Method-Forschungsdesign Untersuchungsmethoden der qualitativen und quantitativen Sozialforschung (Pickel & Pickel, 2018, S. 251–253). In semistrukturierten Einzel- und Gruppeninterviews befragten wir rassistisch diskriminierte Personen, Fach- und Alltagsexpert:innen aus (Migrations-)Beratungsstellen, Vereinen und Verbänden sowie Behördenmitarbeitende unterschiedlicher Bereiche (Sachbearbeitung, Leistung, Widerspruch, Personalrat, AGG, Gleichstellung, Leitung etc.) und Hierarchieebenen der drei Behördentypen nach ihren Erfahrungen und Wahrnehmungen von Rassismus im Behördenalltag von Sozial- und Ausländerbehörden sowie Jobcentern. Im Zeitraum von März 2022 bis Oktober 2023 führten wir in je einer Großstadt in den neuen und alten Bundesländern insgesamt 108 Einzel- oder Gruppeninterviews. Zudem erfolgten teilnehmende Beobachtungen in den untersuchten Behörden. Auswertungsmethode für dieses Material ist die Grounded Theory (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2021, 190–222; Strauss & Corbin, 1997).

Ergänzend zu diesen zentralen Erhebungsformen wurde in Zusammenarbeit mit dem Meinungsforschungsinstitut Bilendi GmbH eine Onlinebefragung unter 468 Muslim:innen durchgeführt und durch die Projektbeteiligten statistisch ausgewertet. Die Ergebnisse führten wir mit den semistrukturierten Interviews triangulativ zusammen.

Zentrale Ergebnisse

In den untersuchten Behörden findet sich rassistische Diskriminierung auf individueller, institutioneller und struktureller Ebene.

In der Onlinebefragung unter Muslim:innen bekundeten 80% der Befragten Diskriminierungserfahrungen bezogen auf die Herkunft, Sprache, Hautfarbe und Nationalität. 40% bis 50% gaben an, Diskriminierung in Jobcentern, Sozial- und Ausländerbehörden erfahren zu haben. Die teilnehmenden Beobachtungen und Interviews in den Behörden zeigen: Rassistische Diskriminierung betrifft Antragstellende, Mitarbeitende, und in seltenen Fällen geht er auch von Antragstellenden gegenüber Mitarbeitenden aus. Rassismus zeigt sich in individuellen Einstellungen der Mitarbeitenden, behördlichen Praktiken sowie dem Umgang mit Beschwerden. Rassistisch diskriminierte Behördenmitarbeitende schilderten Rassismus auf individueller Ebene in Form von Witzen, Beleidigungen bis hin zu körperlichen Übergriffen. Auf institutioneller Ebene drückt sich Rassismus gegen rassifizierte Behördenmitarbeitende in Entfristungen, Kündigungen, ignorierten Beschwerden, lückenhaftem Wissenstransfer und tradiertem stigmatisierenden, vorurteilsgeladenem Erfahrungswissen aus. Wiederkehrende Zuschreibungssystematiken in den Interviews deuten auf eine tiefe Verankerung von Rassismus in den Arbeitsabläufen und Entscheidungsprozessen von Behörden sowie in kollektiven Denkmustern hin. So werden unbewusst oder sogar bewusst strenge Maßstäbe in der Bewilligung von Maßnahmen oder Weiterbildungsangeboten angelegt, die als rassistische Diskriminierungslogiken gedeutet werden können. Auf struktureller Ebene drückt sich Rassismus in einer fehlenden Chancengleichheit aus.

Rassistische Diskriminierung gegenüber Antragsteller:innen: Handlungsspielräume bergen Diskriminierungsrisiken.

Arbeitsvermittler:innen im Jobcenter besitzen die Möglichkeit, die Suche nach einer passenden Tätigkeit bei Antragsteller:innen aktiv zu unterstützen oder ihnen keine Unterstützungsleistung anzubieten. So obliegt dem Ermessen der Sachbearbeitenden, in welchem Maß individuelle Beratungen und Unterstützungsleistungen zur Förderung der einzelnen Personen aufgewendet und inwiefern Antragsteller:innen über bestehende Rechte aufgeklärt werden. Unsere empirischen Analysen zeigen, dass rassifizierte Personen oder Gruppen nicht selten eine umfassende Teilhabe an den Maßnahmen und Leistungen der jeweiligen Behörde verwehrt bleibt. Konkret zeigen sich diese unterschiedlich ausgestalteten Handlungsspielräume beispielsweise in der Ausgestaltung von Mitwirkungs- und Nachweispflichten. Kulturalisierende Stereotype fallen in Abhängigkeit von Namen, Herkunft oder Wohnort unterschiedlich hoch aus und führen zur Benachteiligung von zum Beispiel Muslim:innen, Sinti:zze und Rom:nja. Sollen Antragsteller:innen besonders häufig Nachweise erbringen oder erfahren sie besonders intensive Prüfungen, ohne dabei über Rechte und Pflichten genau aufgeklärt worden zu sein, führt dies zu einem Gefühl von Misstrauen und einer paternalistischen Dynamik. Ein Teil der Ungleichbehandlungen wurde durch die EU-Massenzustromrichtlinie politisch legitimiert: Für die Fluchtgruppe der Ukrainer:innen kam es im Zeitraum der Datenerhebung in Jobcentern zur Aussetzung der Vermögensprüfung sowie zu Sonderstrukturen, die eine schnellere Bearbeitung ermöglicht haben. Anderen Gruppen wie Geflüchtete aus Syrien oder Afghanistan wurden diese Erleichterungen nicht gewährt, was eine Ungleichbehandlung darstellt, die als rassistisch eingeschätzt werden kann.

Zudem zeigen unsere empirischen Analysen, dass weder Maßnahmen zur Förderung vorgeschlagen noch bewilligt werden, die Zusendung von Jobangeboten ausbleibt oder sich auf niedrig entlohnte, körperlich intensive Tätigkeiten beschränkt.

Rassistische Diskriminierung unter Mitarbeitenden und deren Reproduktionsmechanismen

Auch innerhalb der Kolleg:innenschaft zeigt sich Rassismus in verschiedenen Kontexten. Rassistische und diskriminierende Stereotype werden etwa durch die Weitergabe von vermeintlichem Erfahrungswissen und informellen Wissensbeständen sowie in Form morbider Witze in der Mittagspause tradiert. Rassistische Diskriminierung im Arbeitsalltag wird, wie unsere Interviews

zeigen, von den (rassifizierten) Mitarbeitenden als schwere Belastung wahrgenommen. In Schulungskontexten wird Rassismus in Form von kriminalisierenden Fallbeispielen und diskriminierender Sprache sichtbar. Indem zu Übungszwecken rassistische Präzedenzfälle durchgesprochen werden, verfestigen sich stereotype Annahmen über Namen oder Herkunftsländer, die, unbewusst oder bewusst, zu strengeren Maßstäben gegenüber rassifizierten Gruppen führen. Personaleingänge werden als Orte rassistischer Diskriminierung von den Behördenmitarbeitenden wahrgenommen. Dort wird der Mitarbeitendenstatus der rassifizierten Person von Kolleg:innen in Frage gestellt. *Weiß* gelesene Personen werden als behördenzugehörig ohne Kontrolle hineingelassen, nicht-*weiß* gelesene Mitarbeitende als behördenfremd eingeordnet und ihnen wird der Zugang zur Behörde versperrt. Rassismus findet darüber hinaus in Einarbeitungsprozessen statt, in denen neuen (rassifizierten) Kolleg:innen die Einarbeitung bewusst erschwert, durch degradierende Bemerkungen ein Gefühl der Nichtzugehörigkeit vermittelt wird oder Unterstützung ausbleibt. Die rassistische Diskriminierung in der Kolleg:innenschaft kann bis hin zu Kündigungen führen, sodass rassifizierte Kolleg:innen in der Einarbeitungszeit aus zweifelhaften Gründen nicht entfristet oder entlassen werden, bzw. die rassifizierten Kolleg:innen entscheiden sich selbst dazu, die Behörde oder die Abteilung zu verlassen, um nicht weiterhin Rassismus ausgesetzt zu sein.

Im Kontakt mit Antragsteller:innen kommt es vor, dass rassifizierte Mitarbeitende, die in der Muttersprache der Klient:innen kommunizieren, beispielsweise beschuldigt werden, Partei für die Antragsteller:innen zu ergreifen und auf diese Weise „die eigenen Leute“ beim Leistungsmissbrauch zu unterstützen.

Ungleiche Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse bergen psychische Folgen für rassifizierte Personen.

Rassistisch diskriminierte Antragsteller:innen stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu Behörden. Für sie geht es um Bleibeperspektiven und die eigene Existenzsicherung. Diese asymmetrische Machtverteilung in Kombination mit Diskriminierungserfahrungen verursacht psychische Beeinträchtigungen. In unseren Interviews wurden immer wieder Erfahrungen von Hilflosigkeit, Resignation und eine geringe Selbstwirksamkeitserwartung geäußert. Von den befragten Muslim:innen geraten noch 35 % bis zu zehn Jahre nach einer Diskriminierungserfahrung in sozialen Situationen verstärkt in Angst und 32 % in Unsicherheit. Insgesamt leiden 66 % der befragten Muslim:innen aufgrund (rassistischer) Diskriminierungserfahrungen unter Versagensängsten,

Selbstzweifeln und/oder geringem Selbstbewusstsein. Zudem erhöhen Diskriminierungserfahrungen Schlafstörungen und Depressionen um circa 20%, hinzu kommen bei 35 % Angststörungen.

Rassistische Diskriminierung unterscheidet sich zwischen verschiedenen rassifizierten Gruppen.

Auch zwischen rassifizierten Gruppen bestehen in der Behandlung durch die Behörden Unterschiede. Im erhobenen Datenmaterial finden sich handlungsleitende Einstellungs-rassismen, die auf eine unterschiedliche Behandlung rassifizierter Personen(-gruppen) schließen lassen. Besonders betroffen von Stigmatisierungen und Diskriminierungen sind Sinti:zze, Rom:nja und Muslim:innen. Im Rahmen der Einarbeitung neuer Mitarbeitender sowie im Kontext von Weiterbildungen werden Mitarbeitende angehalten, in Bezug auf Leistungsmissbrauch besonders aufmerksam auf stereotype Nachnamen und Wohnorte von Sinti:zze und Rom:nja zu achten. Antimuslimische Stereotype, wie beispielsweise das Narrativ der unmündigen und unterdrückten muslimischen Frau sowie des unterdrückenden muslimischen Mannes, werden unreflektiert weitergegeben. Ein Bewusstsein für Antiziganismus als eine Form von Rassismus fehlt in den von uns untersuchten Behörden weitgehend. So wurde in verschiedenen Interviewsettings das Z-Wort verwendet, ohne dass dieses problematisiert oder als unangebracht eingeordnet wurde. Zudem wurden Sinti:zze und Rom:nja mit kriminellen „Clanstrukturen“ assoziiert. Dies verdeutlicht ein fehlendes Problembewusstsein, das für tiefsitzende Vorurteile und die Normalisierung antiziganistischer Abwertung steht. Anti-Schwarzer Rassismus findet in Behörden ebenfalls statt, wird im Gegensatz zu den anderen Rassismen aber am ehesten als solcher erkannt und von den Befragten als nicht hinnehmbar eingeordnet.

Rassistische Ungleichbehandlung ist Folge politischer Entscheidungen.

Politische Entscheidungen können ungleiche Behandlungen produzieren. Dies wird an der Ungleichbehandlung ukrainischer und syrischer oder afghanischer Geflüchtete erkennbar. Von allen interviewten Akteur:innen wurde aufgrund der Aktualität während des Erhebungszeitraums wiederholt der Vergleich des behördlichen Umgangs zwischen Geflüchteten aus der Ukraine, den Ortskräften aus Afghanistan nach der Machtübernahme der Taliban im Jahr 2021 sowie syrischen Geflüchteten im Jahr 2015 angestellt. Diese Ungleichbehandlung zwischen unterschiedlichen Antragsteller:innengruppen wird durch einen ungleichen Zugang zu relevanten

Informationen begleitet. Während fortlaufend Bemühungen beschrieben wurden, für geflüchtete Ukrainer:innen bürokratische Hürden abzubauen, indem Bildungszertifikate priorisiert anerkannt oder Sprachbarrieren proaktiv (durch das Einschalten eines:r Dolmetscher:in oder durch Mitarbeitende mit den gesuchten Sprachkenntnissen) abgebaut wurden, galten für andere Antragsteller:innen die strikten Verfahrensregelungen sowie die Kommunikation in der Amtssprache Deutsch.

Deutsche Amtssprache als rassistische Grenze

Sprachbarrieren beeinträchtigen die Effektivität des Informationsaustauschs durch Verständnisschwierigkeiten. Obwohl manche Mitarbeitende von der Vorgabe, ausschließlich Deutsch als Amtssprache in Beratungsgesprächen zu nutzen, abweichen, ist dies nicht in allen untersuchten Behörden gern gesehen. Die Inanspruchnahme von Dolmetscher:innen erfolgte in den untersuchten Behörden unterschiedlich regelmäßig und wurde von einigen Mitarbeitenden als zusätzlicher Arbeits- und Kostenaufwand wahrgenommen. Während einigen Antragsteller:innen (insbesondere Ukrainer:innen) proaktiv Dolmetscher:innen zur Verfügung gestellt werden, müssen faktisch alle anderen rassifizierten Personen auf ihr Recht auf eine Übersetzung hinweisen. Das jedoch erfordert Wissen um die eigenen Rechte und Pflichten (Systemwissen). Einige Antragsteller:innen mit Sprachbarrieren kommen daher in Begleitung eines Behördenbeistands, der übersetzt. Diese Form der Unterstützung wird von manchen Mitarbeitenden als störend angesehen, da die Anwesenheit von Behördenbegleitung vermeintlich die Vertraulichkeit der Gespräche gefährden könnte und/oder die Richtigkeit der übersetzten Inhalte nicht gewährleistet sei. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den eigenen Rechten und Ansprüchen als antragstellende Person sowie das Beharren darauf wurde von den Mitarbeitenden als „zu fordernd“ und teilweise unangemessen eingeordnet. Andererseits existiert das behördliche Selbstverständnis, dass Antragstellende „etwas dafür leisten“ müssten, um Leistungen zu beziehen. Dadurch kommt es zu der paradoxen Sichtweise, dass migrantisch gelesene Antragsteller:innen möglichst leistungsbereit sein sollten und zugleich nicht in Kenntnis der eigenen Rechte gesetzt werden. Es entsteht eine Hierarchie, in der Antragsteller:innen in die Rolle von Bittsteller:innen gedrängt werden.

Eigene Diskriminierungserfahrungen werden oft erst später als Rassismus gedeutet, die Sorge vor Folgediskriminierung ist groß.

Das Erkennen und Benennen von rassistischer Diskriminierung findet bei rassifizierten Personen häufig erst einige Zeit später statt. Unsere Interviews zeigen: Während biologischer Rassismus weitgehend als solcher begriffen wird, bleiben kulturelle Rassismen überwiegend unerkannt oder werden von den rassistisch diskriminierten Personen oft erst später eingeordnet. Die häufigsten Reaktionsformen auf Diskriminierung in Ausländer- und Sozialbehörden, Polizei sowie Jobcentern sind unserer Onlinebefragung unter Muslim:innen nach das Teilen des Erlebten mit Freund:innen (72 %) oder das Ignorieren (54 %). Nur 17 % der Befragten gaben an, sich an Antidiskriminierungsstellen gewendet oder die Diskriminierung zur Anzeige (19 %) gebracht zu haben. Hauptgrund dafür sind die antizipierte Folgenlosigkeit (56 %) der Beschwerde, manchmal auch die Angst vor Folgediskriminierungen beim Melden des Vorfalls (32 %) und die Angst, dass einem nicht geglaubt wird (34 %).

Rassismus wird von Behördenmitarbeitenden meist nicht als solcher erkannt, benannt, eingeordnet, gemeldet, sanktioniert und dokumentiert.

Rassistische Diskriminierung im Arbeitsalltag wird von rassifizierten und nicht-rassifizierten Behördenmitarbeitenden als Belastung wahrgenommen. Gleichwohl ist der Begriff „Rassismus“ normativ derart stark aufgeladen, dass Behördenmitarbeitende sich häufig nicht trauen, ihn zu verwenden. Rassismus ruft Assoziationen offensiv übergriffigen Verhaltens hervor. Subtile und indirekte Formen von Rassismus bleiben oft unerkannt. Einzelnen, in machtvollen Positionen arbeitenden Behördenmitarbeitenden obliegt die Definitionsmacht darüber, was als Rassismus eingeordnet wird. Rassismus wird teilweise normalisiert, individualisiert und bagatellisiert. Da selbst im Rahmen von Meldungen und Beschwerden rassistischer Diskriminierungsfälle Beschwichtigungs-, Umdeutungs- und Dethematisierungspraktiken deutlich werden, wird eine konstruktive Aufarbeitung von Rassismusvorfällen erschwert bzw. verunmöglicht. Nicht selten beobachten wir eine Täter:innen-Opfer-Umkehr. Bei der Bearbeitung rassistischer Diskriminierungsfälle variieren die Unterstützungsmöglichkeiten je nach Behörde und je nach Sachbearbeiter:in stark. Meldeprozesse sind langwierig und stets individuell.

In einer der untersuchten Behörden werden die Beschwerden von Antragsteller:innen über Sachbearbeiter:innen mittels einer Software dokumentiert und kategorisiert. Da es keine Kategorie für Rassismus

gibt, werden derartige Fälle oft als mangelndes Engagement oder Unfreundlichkeit der Sachbearbeiter:innen verbucht. Meist wird sich bei Beschwerden der Antragsteller:innen nur auf den Aspekt der fachlich korrekten Bearbeitung durch die Sachbearbeiter:innen konzentriert.

Bei Beschwerden innerhalb der Behörde und im Kontakt mit Antragsteller:innen stehen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse sowie fehlendes Wissen über Rassismus einer Aufarbeitung und korrekten Einordnung entgegen. Die befragten Behördenmitarbeitenden sind empört über die meist ausbleibenden Konsequenzen auf die Meldung rassistischer Diskriminierungsfälle – und nehmen in Folgefällen oft von einer Meldung Abstand. Behördenangehörige berichten von unklaren Meldewege und Ansprechpartner:innen sowie von Beschwerden, die nicht ernst genommen werden. In der Folge zweifeln Mitarbeitende die Werte der eigenen Behörde an. Diesen Unmut äußern sowohl rassistisch diskriminierte als auch nicht rassifizierte Mitarbeitende. Da es in den untersuchten Behörden bisher keine Dokumentation rassistischer Vorfälle gibt, kann ein internes Rassismusproblem weder identifiziert noch behoben werden. Das uneinheitliche Verständnis von Rassismus und die fehlende Positionierung zu Antirassismus bürden ein hohes Potenzial für Machtmissbrauch und weitere Diskriminierung. Trotz gesetzlicher Vorgaben werden rassistische Diskriminierungsfälle nur selten als Fälle im Rahmen des AGG bearbeitet.

Diskrepanz gesetzlicher Meldemöglichkeiten und deren tatsächliche Nutzung im Falle von (rassistischer) Diskriminierung

Seit 2006 ist es Behörden gesetzlich vorgeschrieben, eine:n Beauftragte:n für das AGG zu bestellen. Mit Ausnahme eines Jobcenters West war den meisten Behördenmitarbeitenden in den von uns untersuchten Behörden eine solche Beschwerdestelle für (rassistische) Diskriminierungsfälle jedoch unbekannt. Die interviewten AGG-Stelleninhaber:innen berichten von keinen oder nur vereinzelt Fällen, in denen rassistische Diskriminierung als AGG-Beschwerde bearbeitet wurde – obwohl Mitarbeitende von Rassismus im Arbeitsumfeld berichten. Rassifizierte Mitarbeitende fürchten, im Falle einer Beschwerde ihren Karriereweg in der Behörde zu gefährden. Mitarbeitende und Antragsteller:innen berichten von der Diskrepanz bestehender Beschwerdeinstrumente und der tatsächlichen Bearbeitung rassistischer Diskriminierungsfälle. Es finden sich massive regionale Unterschiede im Umgang.

Das gesellschaftliche Umfeld wirkt auf die Behörde ein.

Behörden sind hinsichtlich des Umgangs mit Rassismus vom gesellschaftlichen und regionalen Umfeld bzw. vom dort vorherrschenden Meinungsbild abhängig. Regionale Kontextfaktoren und ein stärker von Rassismus durchzogenes Umfeld wirken sich auch auf die Beziehung zwischen Antragsteller:innen und Behörden aus. Unsere Studie zeigte in Anfragen, Interviews und teilnehmender Beobachtung eine geringere Sensibilität für den Umgang mit und die Vermeidung von Rassismus in den Behörden der untersuchten ostdeutschen Stadt gegenüber den Behörden der untersuchten westdeutschen Großstadt. In den ostdeutschen Behörden zeigte sich auch eine stärkere Verbreitung rassistischer Narrative. Zudem sorgten sich die befragten Mitarbeitenden der ostdeutschen Behörden vor einem zunehmenden „Rechtsruck“, auch innerhalb der Behörde.

Zusammenfassung

Unsere Untersuchungen belegen die Existenz von rassistischer Diskriminierung in allen untersuchten Behörden. Rassismus wird seitens der Behörden unterschiedlich stark wahrgenommen, bearbeitet und bekämpft. Gerade wenn unklar ist, was sagbar oder verhandelbar ist und Sanktionsmaßnahmen fehlen, wird Rassismus normalisiert und reproduziert. Es kommt neben dem individuellen Rassismus zu institutionellem Rassismus.

Handlungsempfehlungen

Antirassismuskompetenz in den Behörden muss gesteigert werden.

Adressiert an: alle Behörden

Insgesamt unterstreichen die Ergebnisse dieser Untersuchung die Dringlichkeit einer intensiveren Auseinandersetzung mit Rassismus in öffentlichen Verwaltungen und betonen die Notwendigkeit von gezielten Maßnahmen zur Sensibilisierung, Professionalisierung sowie zur Entwicklung klarer Richtlinien zur Verhinderung und Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung. Um rassistische Strukturen aufzubrechen, muss Rassismus auf unterschiedlichen Ebenen entgegengewirkt werden. Antirassismuskompetenz umfasst unseren empirischen Erkenntnissen zufolge die folgenden Bausteine:

Es bedarf einer hierarchieübergreifenden Implementierung einer Antirassismuskompetenz in den Behörden, mit den nötigen zeitlichen und personellen Ressourcen, zur Vermittlung von Wissen und der praktischen Anwendbarkeit.

Ein Leitbild oder Wertekanon, entwickelt mit den Mitarbeitenden, hilft bei der Verinnerlichung von und Identifikation mit Antirassismus und trägt zudem zur behördeninternen Diskursfähigkeit von Rassismus bei.

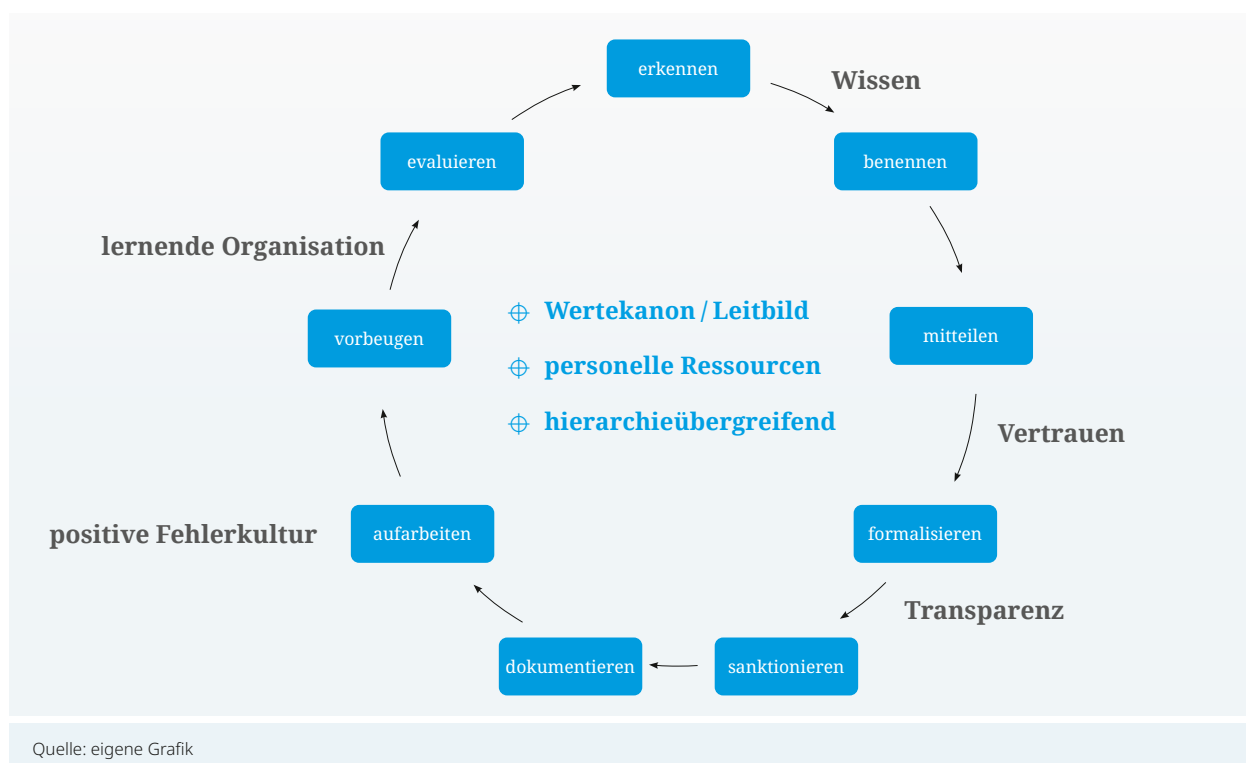


Abb. 19: Antirassismuskompetent Handeln in Institutionen

Da Rassismus nach wie vor als sehr sensibles Thema gilt, ist Vertrauen ein wichtiger Faktor auf dem Weg zu einer positiven Fehlerkultur. Ziel ist, Rassismus zu erkennen, zu benennen, mitzuteilen, zu formalisieren, zu sanktionieren, zu dokumentieren, innerhalb der Behörde aufzuarbeiten, zu evaluieren und ihm vorzubeugen. Das impliziert, dass sich Behörden als lernende Organisationen verstehen.

Um Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen entgegenzuwirken, empfehlen wir die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle.

Adressiert an: alle Behörden

Eine neutrale Anlaufstelle bietet rassistisch diskriminierten Personen die Möglichkeit einer unparteiischen Bearbeitung und dient damit dem Abbau bestehender Ungleichheiten und sorgt für Fairness und Transparenz. Auf diese Weise könnte auch den Ängsten vor Folgediskriminierungen entgegengewirkt werden. Eine weitere Möglichkeit um gewachsene Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse vorzubeugen ist das Prinzip der Positionsrotation von Mitarbeitenden. Dies wirkt dem Verfestigen von kriminalisierenden Stereotypen entgegen und trägt zu einer professionellen Distanz bei.

Es braucht verpflichtende Antidiskriminierungsschulungsangebote externer Träger:innen und deren Evaluation.

Adressiert an: alle Behörden

Antidiskriminierungsschulungen dienen der Prävention und der Wissensvermittlung. Die rassismuskritischen Schulungsangebote müssen qualitativ hochwertig sein, um die informelle Weitergabe von Rassismus zu unterbinden. Eine Evaluation hilft bei der Qualitätssicherung der Angebote.

Eine diverse Kolleg:innenschaft und Mehrsprachigkeit sollten ausgebaut werden, um Repräsentanz zu erzeugen und unterschiedliche Lebensrealitäten in den Arbeits- und Entscheidungsprozessen der Behörden mitzudenken.

Adressiert an: insbesondere Behörden der neuen Bundesländer

Der Ausbau einer diversen Kolleg:innenschaft sollte hierarchieübergreifend vorangetrieben werden. Gerade

das Fehlen der Perspektiven von rassistisch diskriminierten Personen erweist sich als Manko in den Behörden und kann dabei helfen, Diskriminierungsrisiken vorzubeugen.

Wir empfehlen eine konsequente(re) und transparente Ahndung und Dokumentation von Rassismussfällen.

Adressiert an: alle Behörden

Damit hängt der Ausbau und die Sichtbarmachung von AGG-Stellen zusammen, die mit kompetentem Personal (Wissen über Diskriminierungsdimensionen, juristische und Mediationskompetenz) ausgestattet sind und über die nötigen zeitlichen Ressourcen zur Bearbeitung von Beschwerden verfügen sollten.

Wir empfehlen die Verankerung von Antirassismuserarbeit im Leitbild der Behörden sowie Rassismusevaluationen für mehr Transparenz und eine behördliche Fehlerkultur.

Adressiert an: alle Behörden

Eine geringe Fallzahl gemeldeter Rassismussvorfälle bedeutet nicht, dass Rassismus in den internen Strukturen und Prozessen von Behörden nicht existiert. Es sollten transparente Regeln für den Umgang mit internen Beschwerden etabliert werden. Anschließend an eine Fehlerkultur und die Dokumentation von Rassismussfällen sind auch innerhalb der Behörden unabhängige Ansprechpartner:innen für rassistische Diskriminierung in der Kolleg:innenschaft sowie ein klarer Meldeweg einzurichten. Rassismus sollte als Kategorie ins Beschwerdesystem aufgenommen werden. In jährlichen, verpflichtenden und der Antidiskriminierungsstelle zu übermittelnden Rassismusevaluationen sollte über den Bearbeitungsstand, Erkenntnisse und Beschwerdefälle berichtet werden. Im behördlichen Leitbild, das mit den Mitarbeitenden gemeinsam erarbeitet wird, sollte eine antirassistische Positionierung aufgenommen werden. Das Ziel sollte dabei die Bereitschaft sein, rassistische Fälle zu benennen und zu sanktionieren. Dazu gehören hierarchieübergreifendes Vertrauen, Transparenz und eine positive Fehlerkultur. Die Schaffung von idealerweise hierarchieübergreifenden Reflektions- und Supervisionsformaten sorgt für einen nachhaltigen kritischen Blick auf die zu bekämpfenden rassistischen Strukturen und trägt zum Umlernen bei.

Wir empfehlen eine konsequente(re) und transparente Ahndung und Dokumentation von Rassismustfällen sowie die Einführung eines landesweiten Antidiskriminierungsgesetzes.

Adressiert an: alle Behörden

Eine institutionelle Stärkung von rassifizierten Gruppen sollte durch eine kooperative Zusammenarbeit und die

Aufklärung über bestehende Rechte realisiert werden. Auf diese Weise können bestehende Ängste rassifizierter Personen abgebaut werden. Darüber hinaus bedarf es einer stetigen finanziellen Förderung der sich gegen Rassismus engagierenden Zivilgesellschaft, insbesondere von Organisationen rassifizierter Gruppen. Um die Rechte von rassifizierten Personen zu stärken, ist ein landesweites Antidiskriminierungsgesetz nach Vorbild des LADG) zu implementieren.

3.3.3 Rassifizierende Diskriminierung in der kommunalen Praxis: Zum behördlichen Umgang mit Migrant:innen aus Nicht-EU-Ländern in der Arbeitsvermittlung

Dr. Kimiko Suda, Dr. habil. Mathias Berek, Luise Haußtein, Berlin

Projektvorstellung

In diesem Projekt wurde aus wissenssoziologischer Perspektive (Keller, 2011) untersucht, inwiefern rassistische Diskurse und rassifizierende¹⁴⁴ Deutungsmuster im Behördenhandeln handlungsleitend werden und Ein- und Ausschlüsse bewirken. Anhand von Interviews und Hospitationen in einem Berliner Jobcenter haben wir nachvollzogen, ob und wie soziale Gruppen über den Prozess der Rassifizierung¹⁴⁵ konstruiert und in eine soziale Hierarchie eingeordnet werden. Dabei standen die strukturellen rassistischen Effekte des individuellen und kollektiven Alltagshandelns der Behördenmitarbeitenden und der institutionelle Umgang mit Rassismus im Fokus. Um die Interviews mit den Behördenmitarbeitenden, die für diesen Bericht zentral sind, einzuordnen und zu analysieren, berücksichtigten wir den relevanten politischen Kontext und dessen praktische Operationalisierung als mögliche normenproduzierende Kontexte im Behördenalltag. Der Kontext beinhaltet politische

Vorgaben hinsichtlich Einwanderung, „Integration“¹⁴⁶ und Antidiskriminierung, zur Operationalisierung gehören rechtliche Vorgaben und Leitfäden der Berliner Senatsverwaltung zu Antidiskriminierung sowie Bundeskampagnen wie der „Job-Turbo“ zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (Die Bundesregierung, 2023b).

Methodik

Der Forschungsprozess begann mit einer englisch- und deutschsprachigen Literaturrecherche zur inhaltlichen Vorbereitung des Projekts allgemein und zur Entwicklung eines Leitfragebogens. Wir führten leitfadengestützte Interviews mit 36 Vertreter:innen von vier Gruppen in Berlin durch: Mitarbeitende von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Migrant:innen und Geflüchtete bei Behördengängen beraten und unterstützen, Mitarbeitende in einem Jobcenter, Akteur:innen im administrativ-politischen Bereich mit praktischem

¹⁴⁴ Rassifizierend bezieht sich hier auf den Begriff „Rassifizierung“ (*racialization*), dessen Erforschung nach Gonzalez-Sobrinho & Goss (2019) ermöglicht, sowohl auf der Makro- als auch der Mikroebene die Mechanismen zu verstehen, die der Formierung von solchen Gruppen unterliegen, denen auf „Rasse“ bezogene Bedeutungen (*racial meanings*) zugeschrieben und angehängt werden. Es gibt demnach inzwischen auch Forschung zur Rassifizierung von Handlungen, Orten und Organisationen. Analysen des Rassifizierungsprozesses ermöglichen nach Gonzales-Sobrinho & Goss sowohl ein Verständnis von den Funktionsweisen von struktureller Ungleichheit als auch von Diskriminierung in alltäglicher Interaktion. Letztendlich ginge es um das Nachvollziehen der Wirkungsweisen von Macht und sozialer Dominanz (Gonzalez-Sobrinho & Goss, 2019, S. 507–508). S. Omi & Winant, 1994; Murji & Solomos, 2005; ➤ Fußnote 145.

¹⁴⁵ Omi & Winant (1994) definieren den Prozess der Rassifizierung, den sie inklusive seiner Kontextualisierung als *racial formation* bezeichnen, zusammenfassend als „the sociohistorical process by which racial categories are created, inhabited, transformed, and destroyed.“ (Omi & Winant, 1994, S. 55). Murji & Solomos (2005) beschreiben Rassifizierung als „the processes by which racial meanings are attached to particular issues – often treated as social problems – and with the manner in which race appears to be the, or often the, key factor in the way they are defined and understood“ (Murji & Solomos, 2005, S. 3).

¹⁴⁶ Der Begriff „Integration“ ist im Kontext von Einwanderung nach Deutschland so stark von rechten Politiker:innen besetzt worden, dass er nicht mehr ohne Führungsstriche im wissenschaftlich neutralen Sinne verwendet werden kann. S. El-Mafaalani (2020) für eine kritische Perspektive auf den Begriff.

Bezug zum Thema Einwanderung¹⁴⁷ und/oder (Anti-) Rassismus¹⁴⁸ sowie Akteur:innen von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Antidiskriminierungsstellen. Die Auswahl dieser vier Gruppen trafen wir nach Hintergrundgesprächen mit Vertreter:innen von (post-) migrantischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die bereits praktische Erfahrung mit der Beratung von Migrant:innen und Geflüchteten in Bezug auf Behördenvorgänge hatten. Die Interviewzeit betrug jeweils zwischen 45 und 90 Minuten, die Interviews führten wir mit einer Ausnahme in Präsenz durch. Der Leitfaden enthielt jeweils auf die genannten vier Gruppen abgestimmte Fragen zur potenziellen Ungleichbehandlung unterschiedlicher rassifizierter sozialer Gruppen durch Behördenmitarbeitende. Mit Blick etwa auf Herkunft und Gender wurden darin Fragen zum Wissen über Fluchtkontexte, zu Einwanderung und Rassismus, zum Umgang mit Übersetzung und Verdolmetschung, zum Umgang mit Rassismus im Arbeitsalltag sowie zu praktischen Maßnahmen zur Prävention und zum Abbau von Rassismus behandelt. Weitere methodische Zugänge waren teilnehmende Beobachtung während zweier Hospitationsphasen in einem Jobcenter (22. bis 24. August 2023 und 4. bis 14. Dezember 2023) und eine Gruppendiskussion im Rahmen eines Workshops mit Behördenmitarbeitenden zum Umgang mit Rassismus (Februar 2024). Den Forschungsprozess strukturierten wir im Sinne der Grounded Theory (Corbin & Strauss, 2008; Charmaz, 2006). Zunächst fragten wir die Perspektive von rassistisch diskriminierten Personen über die Beratungsstellen ab, dann die der Behördenmitarbeitenden. Diese Reihenfolge trafen wir aufgrund der Annahme, dass der Aspekt der sozialen Erwünschtheit gegebenenfalls zu einer beschönigten Beschreibung der Situation des Behördenalltags von den Mitarbeitenden hinsichtlich rassistischer Diskriminierung führen könnte.¹⁴⁹ Wir codierten die erhobenen Daten (MAXQDA) und werteten diese auf der Basis von wissenssoziologischer Diskursanalyse (Keller, 2011) und kritischer Gesellschaftstheorie (Balibar, 2017 [1990]) aus und ordneten sie ein.

Zentrale Ergebnisse

Der vorliegenden Projektdatenauswertung liegt Better's (2008) Definition von institutionellem Rassismus¹⁵⁰ zugrunde. Sie versteht darunter offizielle und informelle Muster, Prozeduren, Praktiken und Richtlinien (*policies*), die in sozialen Institutionen Menschen, die als nicht-weiß eingeordnet werden, bestrafen, benachteiligen und gegebenenfalls auch ausbeuten (Better, 2008, S. 11). Wir konnten rassifizierende Zuschreibungen durch Behördenmitarbeitende in einem Berliner Jobcenter im Kontext von antiasiatischem Rassismus¹⁵¹, antimuslimischen Rassismus¹⁵², Antiziganismus¹⁵³ und anti-Schwarzem Rassismus¹⁵⁴ nachweisen.¹⁵⁵

Rassistisches Wissen äußert sich in Kulturalisierung und kulturellem Rassismus.

Mit der zunehmenden Thematisierung von Rassismus im deutschen öffentlichen Diskurs wächst ein Bewusstsein dafür, dass biologische „Rassen“ nicht existieren bzw. dass rassistische Diskriminierung sozial unerwünscht ist.¹⁵⁶ Den Großteil der Aussagen, die als rassistisch zu bewerten sind, kommunizierten die Mitarbeitenden des untersuchten Jobcenters daher in Form eines kulturellen Rassismus, bei dem Differenz und Hierarchie über Kultur begründet wird und nicht über Biologie (Balibar, 2017, S. 28). Das dahinterliegende Verständnis ist aber wie sein biologistischer Vorgänger essentialistisch: Kulturen werden als homogen, unveränderlich und in sich geschlossen angenommen. Das Individuum ist in dieser Vorstellung durch seinen „Kulturkreis“ determiniert (Shooman, 2014, S. 59). Beispielsweise bleiben Klassenzugehörigkeit, Bildungsgrad, Einkommen, Religionszugehörigkeit oder urbane versus ländliche Herkunft unbeachtet.

In den Interviews werden insbesondere drei Gruppen über eine zugeschriebene Kultur als „anders“ konstruiert und rassifiziert: arabischsprachige bzw. muslimische

¹⁴⁷ Beispielsweise eine Koordinatorin für „Flüchtlingsfragen“ in einem Berliner Bezirksamt.

¹⁴⁸ Beispielsweise eine Mitarbeiterin der Berliner Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenJustVA).

¹⁴⁹ Während in den Lebenswissenschaften nach wie vor mit dem Konzept der biologischen „Rasse“ gearbeitet wird (s. AG gegen Rassismus in den Lebenswissenschaften, 2009), besteht im öffentlichen Diskurs bereits ein Bewusstsein über die Konstruktion dieser Kategorie. S. Fußnote 157.

¹⁵⁰ Zur Genese des Begriffs „institutioneller Rassismus“ s. Neuburger & Hinrichs, 2023, S.11–20.

¹⁵¹ S. Suda & Köhler (2024) zu antiasiatischem Rassismus im deutschen Kontext.

¹⁵² S. Attia (2015) zu antimuslimischem Rassismus im deutschen Kontext.

¹⁵³ S. Neuburger & Hinrichs (2023) zu institutionellem Antiziganismus im deutschen Kontext.

¹⁵⁴ S. Aikins et al. (2021) zu anti-Schwarzem Rassismus im deutschen Kontext.

¹⁵⁵ S. Definitionen dieser unterschiedlichen Rassismusformen in Kapitel 1.1.

¹⁵⁶ „Viele Menschen in Deutschland glauben noch immer an die Existenz menschlicher ‚Rassen‘. Fast die Hälfte (49%) der Bevölkerung ist dieser Ansicht. Gleichzeitig gibt es ein Bewusstsein dafür, dass es falsch ist, den Begriff ‚Rasse‘ für Menschen zu verwenden; 65% der Menschen stimmen dem zu“ (DeZIM, 2022, S. 6).

Personen oder als solche gelesene Personen, vietnamesische Personen und Personen aus Südosteuropa. Dabei handelt es sich in erster Linie um erwachsene und minderjährige Personen, die selbst vor einigen Monaten oder Jahren bis hin zu Jahrzehnten eingewandert sind, aber auch deren in Deutschland geborene Nachkommen. Die Hintergründe der Einwanderung der Antragsteller:innen in dem untersuchten Jobcenter waren sehr vielfältig und reichten von Flucht vor Krieg und dessen Folgen über Arbeitsaufnahme bis hin zu Familiennachzug. Es wurden sowohl Personen mit ausländischer als auch deutscher Staatsangehörigkeit von den Behördenmitarbeitenden rassifiziert, das heißt, rassistische Zuschreibungen wurden sowohl über ein tatsächliches Herkunftsland als auch beliebige Zuschreibungen vorgenommen. Die kulturell-rassifizierenden Zuschreibungen, die zur Konstruktion der drei genannten Gruppen beitrugen, wurden beispielsweise über die Themen Geschlechterverhältnisse, Bildung und Transferleistungsbezug vorgenommen.

Die Mehrheit der interviewten Mitarbeitenden sahen Frauen der drei genannten Gruppen generell in traditionellen Geschlechterrollen verhaftet, eine Annahme, die über „deren Kultur“ begründet wurde. Männern aus arabischsprachigen Ländern sowie Südosteuropäern wurde in einem Teil der Interviews eine patriarchale und sexistische Einstellung zugesprochen, die mit der „westeuropäischen“ bzw. „deutschen Kultur“ nicht vereinbar sei:

Also viele irakische, syrische Männer. Wir sind halt ein Team von, weiß ich nicht, 80% Frauen. Die haben dann schon Schwierigkeiten damit, dass da eine Frau gegenübersitzt.

Auch gegenüber Osteuropäer:innen fanden geschlechtsspezifische Zuschreibungen statt:

Also bei den Osteuropäern, gerade Bulgaren, Rumänen, habe ich auch das Gefühl, dass die Frauen eher Haushalt und Kinderkriegen als Zuständigkeitsbereich haben. Die Männer arbeiten viel auf dem Bau, und wie gesagt, die Frauen sind zum Kindermachen da tatsächlich.

Insbesondere Personen aus Syrien und „Osteuropa“ wurden kulturell bedingte Bildungsferne und mangelnde Disziplin unterstellt, hier ein Beispiel im Kontext von Antiziganismus:

Bei EU-Ausländern, ähm, gerade die, ähm. Ja, wo kommen die her? Sinti und Roma, hat man mal gesagt. Also tatsächlich, ähm, da hat man die Problematik, dass dort tatsächlich Frauen oftmals nicht alphabetisiert sind, und junge Frauen auch nicht alphabetisiert werden sollen.

Dieses Interview war das einzige, in dem „Sinti und Roma“ als solche benannt wurden, in allen anderen wurden sie mit „EU-Ausländer“ oder „Südost“- oder „Osteuropäer“ umschrieben. Ein Teil der Interviewten unterstellte ihnen eine generelle Neigung zur Ausnutzung des Sozialsystems:

Da hatten wir eine sehr starke innereuropäische Fluchtbewegung aus dem Bereich in Rumänien heraus. Ich sag mal, wenn dann die Kleinbusse da hinten in der Straße standen und 20 Leute da ausstiegen und vorher noch geimpft wurden und dann hier vorne ins Gebäude kamen. Ja, das war teilweise organisiert, dass die hier waren und dann wirklich Leistungen beantragt haben. Aber ich glaube, das hatte eher mit so diesen mafiösen Strukturen in einigen kriminellen Bereichen zu tun gehabt. Das war dann auch relativ schnell abgeebbt, weil ja gut, da wurden dann eben auch Gegenmaßnahmen vorgenommen, ich sag mal, da, wo wir dann wirklich intensiver auch recherchiert haben.

Christian Jakob berichtete in einem taz-Artikel, dass im Sommer 2020 die BA an ihre Beschäftigten intern eine Handreichung zur „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch im spezifischen Zusammenhang mit der EU-Freizügigkeit“ verschickt habe. Darin seien Praktiken beschrieben, mit denen EU-Ausländer:innen sich deutsche Sozialleistungen erschleichen würden (unter anderem vorgetäuschte Arbeits- oder Mietverhältnisse oder falsche Lohnangaben) (Jakob, 2024). Zusätzlich zum rassifizierenden medialen Diskurs über Migration aus Osteuropa seit circa einer Dekade¹⁵⁷ könnte diese Handreichung zur Legitimation der Rassifizierung dieser Gruppe bei Mitarbeitenden von Jobcentern beigetragen haben. Ein Mitarbeiter erwähnte im Interview, dass sie vor einigen Jahren angewiesen worden seien, strengere Anforderungen an „EU-Ausländer:innen“ als regulär zu stellen bezüglich Meldebescheinigungen bei Bürgergeldanträgen.

Vor allem vietnamesischen Frauen, die erst in den letzten Monaten oder vor circa ein bis zehn Jahren nach

¹⁵⁷ S. Schäfers (2018). Diese Form der Rassifizierung wurde inzwischen auch schon in der kritischen Kulturarbeit aufgegriffen, um einen Gegendiskurs zu schaffen, beispielsweise vom Berliner Gorki-Theater im Stück „Wir sind Müll aus Osteuropa“ www.gorki.de/de/wir-sind-muell-aus-osteuropa, Abruf am 04.09.2024.

Deutschland gekommen sind¹⁵⁸, wurde unterstellt, durch falsche Vaterschaftsanerkennungen ihren Aufenthaltstitel und Sozialleistungen zu erschleichen und Deutschkurse und Erwerbsarbeit durch Schwangerschaft und Kindererziehung zu umgehen:

Wir, also die Teams, die jetzt die Vietnamesen haben, und wenn man sich mal so unterhält, na also es ist halt jedes Mal, wenn ein neues Mäuschen geboren wird, kommt eine beglaubigte Vaterschaftsanerkennung. Ich hatte keinen Vietnamesen gehabt, der auf normalem Wege seinen Aufenthaltstitel hier bekommen hat. Die sind alle irgendwie reingekommen, und huch waren sie von 'nem Deutschen schwanger, alle.

Auch hierzu gibt es einen medialen Diskurs, in dem Vietnamesinnen in Form von Sexualisierung und Kriminalisierung rassifiziert werden (Berliner Kurier, 2021; Der Spiegel, 2024; AFP, 2024), und es ist möglich, dass die interviewte Sachbearbeiterin keinerlei Fälle dieser Art selbst bearbeitet hat, sondern ausschließlich ihre Rezeption dieses Diskurses wiedergibt, mit der sie die Rassifizierung aller Vietnamesinnen legitimieren kann.

Es wurden auch einige kolonialrassistische Aussagen von Mitarbeitenden im Kontext von anti-Schwarzem Rassismus gemacht. Beispielsweise wurde eine kubanische Antragstellerin als „disziplinlose Arbeiterin auf einer Zuckerrohrplantage“ imaginiert, als ein Arbeitsvermittler eine Abweichung von seiner Vorstellung von einer „deutschen Arbeitsmoral“ mit einem Beispiel einer ausländischen Person illustrieren wollte.¹⁵⁹

Kulturalisierend- rassistische Vorannahmen beeinflussen die Beratung und Arbeitsvermittlung nachweislich. Ein Mitarbeiter gab beispielsweise an, dass bei seiner Auswahl an Jobangeboten miteinfließe, ob der oder die Arbeitgeber:in einen „gleichen kulturellen Hintergrund“ wie die arbeitssuchende Person habe und inwiefern der Arbeitsort bzw. der gesamte Stadtteil, in dem die Arbeitsstelle liegt, (post-)migrantisch geprägt sei. Beispielsweise wurde Arbeit im Sicherheitssektor und der Gastronomie als angemessen für vermeintlich oder tatsächlich muslimische Männer angesehen. Jobangebote in Blumenläden, Restaurants, Wäschereien und Nagelsalons wurden vietnamesischen Antragstellenden vorgeschlagen. Durch diese kulturalisierend-rassistische Zuschreibung werden rassifizierte Personen auf ihre vermeintliche oder

tatsächliche kulturelle Zugehörigkeit reduziert und so entsubjektiviert (El-Tayeb, 2016, S. 34; Fava, 2021, S. 209).

Rassistisches Handeln wird in Mikroaggressionen und individuellen Handlungsspielräumen sichtbar.

Rassistisches Handeln, das auf rassistischem Wissen aufbaut, zeigt sich in unterschiedlichen Formen. Das Konzept der Mikroaggressionen (Sue et al., 2007, S. 271) greift unterschiedliche, zum Teil subtile und indirekte Formen auf, die sich insbesondere eignen, um Rassismus im Alltagshandeln der Behörden aufzuzeigen. Die Summe der alltäglichen Handlungen von Personen, die wie im Fall der Mitarbeitenden in Sozialleistungsbehörden mit institutioneller Macht ausgestattet sind, kann sich zu institutionellem Rassismus verdichten und strukturellen Ausschluss bewirken. Mitarbeitende aus Beratungsstellen berichteten über die Erfahrung, dass Telefongespräche seitens der Sachbearbeiter:innen abgebrochen wurden, wenn die Anrufenden keine deutschen Muttersprachler:innen waren. Ein mehrfach erwähntes Phänomen war zudem das Verschwinden von Unterlagen nach Einsendung an das Jobcenter, was zu einer Verzögerung bei den Antragsprozessen führte. Bei der Hospitation ließ sich beobachten, dass die Mitarbeitenden für einige Personen Originalunterlagen vor Ort kopierten, um den Antragsprozess unmittelbar beginnen oder fortführen zu können. Andere Mitarbeitende schickten Antragstellende mit der Aufforderung, ihre Unterlagen selbst extern zu kopieren und einen weiteren Termin zu vereinbaren, in einem unfreundlichen Tonfall wieder fort.¹⁶⁰ Durch Interviewaussagen von zwei Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund und Beobachtungen bei den im Jobcenter durchgeführten Hospitationen konnte festgestellt werden, dass viele Mitarbeitende der untersuchten Behörde kein grundsätzliches Verständnis davon haben, dass es deutsche Staatsbürger:innen „2. Klasse“ im Sinne einer rassistischen Hierarchie nicht gibt, sondern alle gleich zu behandeln sind.¹⁶¹ Beispielsweise wurde im Arbeitsalltag, so die Mitarbeitenden, ihre gleichberechtigte soziale Position kontinuierlich durch verbale Mikroaggressionen wie Witze und Kommentare in Frage gestellt. Eine Mitarbeiterin aus der Leistungsabteilung reflektiert über die Frage nach Ungleichbehandlung, die über Mikroaggressionen hinausgeht, in ihrem Arbeitsalltag:

¹⁵⁸ Einige Mitarbeitende machten in ihren Konstruktionen der sozialen Gruppe „Vietnamesen“ die Unterscheidung zwischen ehemaligen Vertragsarbeiter:innen und deren Nachkommen, denen „Fleiß“, „Unauffälligkeit“ zugeschrieben wurde, und Personen, die in den letzten Jahren aus Vietnam eingewandert sind.

¹⁵⁹ Diese Beobachtung machten wir während der Hospitation in dem untersuchten Jobcenter am 12. Dezember 2023.

¹⁶⁰ Beispielsweise konnte diese Praxis am 13. Dezember 2023 beobachtet werden.

¹⁶¹ S. Siouti et al. (2022) zu *othering* in der postmigrantischen Gesellschaft.

Na mit dem Rassismus? Hm, also deswegen nehme ich ja auch daran teil, weil manchmal hat man schon das Gefühl, dass man einen gewissen Amt-Rassismus zutage legt. Also es geht halt schon damit los, wenn ich einen Hauptantrag von einem Bulgaren auf dem Tisch habe, prüfe ich den halt schon intensiver als vielleicht von einer Französin, bei Syrern da guckt man halt auch intensiver, weil die schieben sich halt auch Unmengen an Bargeld stellenweise hin und her, das ist voll krass.

Ein Mitarbeiter in der Arbeitsvermittlung ignorierte die mehrfache verzweifelte Bitte eines aus der Ukraine geflüchteten Mannes, ihm bei einer zeitnahen Aufnahme in eine Krankenkasse zu helfen, auch wenn sein Antrag auf Bürgergeld noch nicht bewilligt wurde, da er chronisch krank sei und dringend Medikamente benötige. Diese Bitte, obwohl mehrfach vorgetragen, wurde schlichtweg ignoriert. Hier stellt sich die Frage, ob es nicht eine ethische und rechtliche Verpflichtung für Behördenmitarbeitende geben sollte, bei medizinischen und anderen Notfällen zumindest auf entsprechende Unterstützungsstrukturen außerhalb der Behörde zu verweisen.¹⁶² Während der Hospitation in der Eingangszone des untersuchten Jobcenters war eine Ungleichbehandlung von Antragstellenden durch männliche Mitarbeitende zu beobachten, die dort als erster Ansprechkontakt für Antragsteller:innen und Leistungsempfänger:innen mit mehrheitlich dringenden Anliegen¹⁶³ eingesetzt werden. Während einige junge Frauen schnell und unbürokratisch Hilfe erhielten, beispielsweise indem ihnen die Behörden-App von Mitarbeitenden aufs Handy geladen und Handysfotos von Unterlagen dort hochgeladen wurden, mussten andere Antragstellende oftmals einen weiteren Termin vereinbaren, mit der Begründung, eine konkrete Bearbeitung der jeweiligen Anfrage erfolge dann erst durch den jeweils für die Bedarfsgemeinschaft verantwortlichen Sachbearbeiter. Ferner war in der Arbeitsvermittlung zu beobachten, wie Tonfall und Körperhaltung bei einigen Mitarbeitenden abweisend bis aggressiv wurden, sobald eine antragstellende Person nur wenig oder kein Deutsch sprach. Der Umgang mit Verdolmetschung lag offensichtlich im persönlichen Ermessen der Mitarbeitenden: Während einige sich bemühten, alles Notwendige mit Hilfsmitteln¹⁶⁴ zu übersetzen, übersetzten andere nur die Aussagen: „Sie müssen mit einem Dolmetscher wiederkommen.“ In vielen Fällen wurde die Verweigerung von Leistungen oder eine besondere Überprüfung der

Antragsunterlagen mit vermeintlichen Eigenschaften der konstruierten Gruppen, wie der Tendenz zu organisiertem „Sozialbetrug“, begründet (beispielsweise bei „Osteuropäer:innen“ und „EU-Ausländer:innen“). Persönliche Entscheidungsspielräume, beispielsweise hinsichtlich der Vorlage von Dokumenten, wurden zuungunsten der rassifizierten Antragstellenden ausgelegt.

Die Verbreitung von Rassismus in der untersuchten Behörde und deren Umgang damit

Es zeigten sich starke Unterschiede in der Reflexion über die rechtlichen Vorgaben der Gleichbehandlung für das Behördenhandeln in den Interviews. Diejenigen, die über reflektiertes Wissen zu Einwanderung und Rassismus verfügten, beklagten sich über ein rassistisch eingestelltes Kolleg:innenumfeld und fühlten sich alleingelassen und überfordert. Sie sahen keinen effektiven institutionell vorgegebenen Weg, um Rassismus im Arbeitsalltag entgegenzuwirken. Ein Mitarbeiter aus der Arbeitsvermittlung beschrieb ein Team in einem Jobcenter, das mit geflüchteten Antragstellenden arbeitet, wie folgt:

Es sind teils offen, teils weniger offen, also mindestens rassistische Stereotype vorhanden, die auch verbreitet werden. Und die multiplizieren sich natürlich auch, wenn von zehn Mitarbeiterinnen halt sieben derselben Meinung sind und zwei nicht widersprechen und einer vielleicht nicht kommen würde.“

Andere Mitarbeitende lehnten Weiterbildungen zu Antidiskriminierung und Einwanderung ab und gaben an, öffentlich-rechtliche Medien und eingewanderte Menschen generell zu meiden. Diese Personen nehmen auch während ihres Arbeitsalltags eingewanderte Menschen nur negativ wahr und beziehen in ihrem Alltagshandeln kein Wissen ein, das diskriminierungssensibel und differenzierte Entscheidungen ermöglichen würde. Eine Mitarbeitende aus der Arbeitsvermittlung äußerte ihre ablehnende Einstellung zur Einwanderung von geflüchteten Menschen im Interview offen:

Also ich bin nicht so überzeugt von diesem ganzen Thema Einwanderungsgesellschaft, weil ähm, ich verstehe unter Einwanderung ein bisschen was anderes. Eine Flucht in ein anderes Land ist nicht gleichzusetzen mit jemandem, der in ein anderes Land

¹⁶² Diese Beobachtung wurde während der Hospitation am 12. Dezember 2023 gemacht.

¹⁶³ Darunter fielen beispielsweise die Genehmigung von Wohnungsangeboten sowie Anträge auf einen Bürgergeldvorschuss und Neuanträge auf Bürgergeld nach einem Umzug in einen anderen Stadtteil Berlins.

¹⁶⁴ Genutzt wurden eine professionelle Übersetzungs-Hotline, Google Translate auf dem Arbeitsrechner, Übersetzungs-Apps auf dem privaten Handy der Behördenmitarbeitenden oder der Antragstellenden.

geht, um da einen Arbeitsvertrag zu unterschreiben. Also die Voraussetzungen, die sind andere, und das wird aber bei uns alles so in einen Topf geworfen, es geht immer nur um Einwanderung. Einwanderung, kommt, kommt, kommt. Also wie lange kann das Sozialsystem das noch aushalten? Da wird politisch zu wenig gegengesteuert. Und ja, also ich warte auf den großen Knall.

Eine Mitarbeiterin aus der Leistungsabteilung berichtete über den mangelnden Umgang mit Rassismus:

Und wo das so aufkam, dass wir ein Nazi-Team wären. Da hat sich wohl die interne Revision aus [einem anderen Bundesland], irgendwie so mit eingeschalten und Akten überprüft, obwohl die dafür wohl gar nicht zuständig sind. So, das habe ich mal ~~gemauscht~~¹⁶⁵ gehört, aber. Keine Ahnung. Es gab keine Gespräche. Es gab Nichts. Also es ist jetzt nicht so, dass unser Team da irgendwo Parade stehen musste und Rede und Antwort stehen.

Dieselbe Mitarbeiterin fiel durch rassistische Zuschreibungen im Kontext von anti-Schwarzem Rassismus in der Gruppendiskussion im Februar 2024 auf, die jedoch durch den direkten Widerspruch zweier Kolleg:innen unmittelbar in Frage gestellt wurden.

Aus den Interviews wurde uns insgesamt deutlich, dass es kein Leitbild, keinen Aktionsplan oder Verhaltenskodex im Sinne eines institutionalisierten, professionellen und nachhaltigen Umgangs des untersuchten Jobcenters mit Rassismus gibt. Beispielsweise wurde uns keine Bildungseinheit zu dem Thema genannt, kein effektiver Umgang mit Beschwerden von Leistungsempfänger:innen und Kolleg:innen, und es wurde auch die mangelnde Diversität der Mitarbeitenden erwähnt (Lang, 2022). Genannt wurden uns in den Interviews einzelne offiziell verantwortliche Instanzen wie das Kundenreaktionsmanagement, die Team- und Abteilungsleitungen sowie Personen mit der Funktion der Fachaufsicht, die jedoch nach unserer Einschätzung erst nach einer tiefergehenden Weiterbildung zum Thema Antidiskriminierung ein Leitbild, einen gemeinsam abgestimmten Aktionsplan mit unterschiedlichen Handlungsvorgaben für die jeweiligen Arbeitsebenen, entwickeln und umsetzen könnten.

Handlungsempfehlungen

Entwicklung von Aktionsplänen für den Umgang mit Rassismus in Sozialleistungsbehörden

Adressiert an: BMAS, BA

Es sollten rechtlich verbindliche und öffentlich einsehbare Aktionspläne für den Umgang mit Rassismus in Sozialleistungsbehörden entwickelt werden, deren Inhalte und Umsetzung durch alljährliches externes Monitoring und externe Evaluation überprüft und aktualisiert werden. Empfohlene Bestandteile des Aktionsplans:

- a) In unseren Interviews wurde deutlich, dass es bisher keine Aus- und Weiterbildung zu Rassismus in den Behörden gibt. Der Abbau rassistischen Wissens sollte durch verpflichtende Aus- und Weiterbildung zu Rassismus erfolgen. Fundiertes Wissen über Antidiskriminierung sollte Standard für Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes in einer pluralen Demokratie sein.
- b) Diejenigen Befragten, die angaben, rassistisches Verhalten im Arbeitsalltag beispielsweise in ihrem Team thematisieren zu wollen, benötigen dringend Ressourcen, um den psychischen Belastungen dieser Auseinandersetzungen dauerhaft standhalten zu können. Die Prävention und Ahndung von rassistischen Alltagspraktiken in Behörden können durch eine vertiefte Auseinandersetzung mit und konsequente Ahndung von Rassismus – auch auf der Ebene der Teams – gelingen. Voraussetzung ist die Etablierung einer Arbeitskultur, in der konstruktive Kritik an Fehlverhalten gefördert wird. Es sollten Ressourcen für den konstruktiven Umgang mit Konflikten wie Supervision und Mediation durch externe Fachkräfte zur Verfügung gestellt werden.
- c) In unseren Interviews wurde deutlich, dass es zwar die Möglichkeit gibt, eine Beschwerde an das Kundenreaktionsmanagement zu richten, dass dem in der Regel jedoch nur ein kurzes internes und konsequenzloses Gespräch mit dem/der erwähnten Mitarbeitenden folgt. Wenn keine rechtliche Beschwerde eingelegt wurde, erfolgt keine externe Evaluierung des Falls. Es müssen offizielle, transparente Wege für die Meldung und Bearbeitung von rassistischen und anderen diskriminierenden Vorfällen in den Jobcentern für Antragstellende und Mitarbeitende direkt vor Ort geschaffen werden.

¹⁶⁵ Da es sich um ein antisemitisches Wort handelt, wurde es durchgestrichen, um darauf zu verweisen, dass wir dieses Wort nicht als Teil der ethisch angebrachten regulären Sprache ansehen. S. Steinke (2024) zur Geschichte des Begriffs.

Aktualisierung des Wissensstands in der BA hinsichtlich (Anti-)Diskriminierung

Adressiert an: BMAS, BA, Berliner Senat

Der Wissensstand der interviewten Mitarbeitenden in dem untersuchten Berliner Jobcenter lag deutlich hinter den von der Berliner Senatsverwaltung propagierten Standards im Handlungsfeld Antidiskriminierung zurück. Ein regelmäßiger Austausch zwischen der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung und der BA wäre sinnvoll, um die BA auf den neuesten Entwicklungsstand hinsichtlich von (Anti-)Diskriminierung zu bringen.

Bessere Mittelausstattung der Berliner Beratungs- und Dokumentationsstellen für Antirassismus und Antidiskriminierung für Monitoring- und Outreach-Arbeit

Adressiert an: Berliner Senat

Bei unseren Interviews mit den Beratungsstellen wurde deutlich, dass eine individuelle rechtliche Klage oder Mediation für viele Menschen wegen Ressourcenmangels nicht vorstellbar ist, sich aber mit institutioneller Unterstützung Wege aufzeigen ließen. Nur durch die umfassende Dokumentation von rassistischer Diskriminierung können das Ausmaß von institutionellem Rassismus erfasst und politische Konsequenzen gezogen werden. Die Berliner Beratungs- und Dokumentationsstellen für Antirassismus und Antidiskriminierung sollten mehr Mittel erhalten, um Outreach-Arbeit betreiben und das Melden von rassistischer Diskriminierung ermutigen zu können.

3.3.4 Rassismus im Fürsorgekomplex: Mechanismen kommunaler Inklusions- und Exklusionspraktiken gegenüber Rom:nja aus EU-Mitgliedstaaten und der Ukraine

Dr. Sina Arnold, Magdalena Freckmann, Juliane Logsch, Tobias Neuburger, Berlin

Projektvorstellung

Das Teilprojekt untersuchte anhand von zwei Fallstudien kommunale Praktiken gegenüber Rom:nja im Kontext von ukrainischer Fluchtmigration und EU-Migration. Am Beispiel zweier kommunaler Räume (München und Berlin) beleuchteten wir die Praxis von behördlichen, sozialarbeiterischen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, die in institutionellen Settings mit der Bearbeitung dieser Migrationen befasst sind. Von besonderem Forschungsinteresse waren dabei Entscheidungs- und Handlungsrouniten, die Teilhabechancen und Zugangsbarrieren zu sozialen Gütern und materiellen Ressourcen – von Wohnraum über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen bis zu Waren des täglichen Bedarfs – betreffen. Unsere Forschung war geleitet von der Fragestellung, inwiefern Exklusions- bzw. Inklusionspraktiken beobachtbar sind – und ob diese Ausdruck eines institutionellen Antiziganismus sind.

Methodik

Da Entscheidungs- und Handlungsrouniten in komplexe institutionelle Arrangements eingebettet sind, fokussierte unser Projekt nicht einen singulären Behördentypus, sondern interinstitutionelle Verschränkungen. Wir strukturierten den Forschungsprozess mit einer pragmatischen Variante der Grounded Theory (Strübing, 2014) reflexiv und offen und legten das Forschungsdesign in Form zweier rekonstruktiver Fallstudien an. Neben einer explorativen Recherche lokaler Presse- und Medienberichterstattung und der Analyse von Dokumenten (insbesondere städtischer Drucksachen) führten wir Hintergrundgespräche vor allem mit Vertreter:innen von Rom:nja-Selbstorganisationen, die dazu dienten, das Untersuchungsfeld zu kartografieren. Hierauf aufbauend stellten wir ein Interviewsample nach feldspezifischen und theoretischen Gesichtspunkten zusammen (Kelle & Kluge, 2010, S. 48).

Wenige Wochen nach Beginn unserer Forschungsarbeit führte die russische Invasion der Ukraine zu gesellschaftlichen Verwerfungen, die auch unser

Forschungsfeld betrafen. Selbstvertretungsorganisationen von Sinti:zize und Rom:nja berichteten uns im März 2022 von Diskriminierungserfahrungen geflüchteter ukrainischer Rom:nja. Da unserer Forschungsstrategie die methodologische Prämisse einer reflexiven Gegenstandsbezogenheit zugrunde liegt, entschieden wir uns, eine entsprechende weitere, im Zeitplan nicht vorgesehene Fallstudie durchzuführen.

Unser empirischer Korpus setzt sich somit insgesamt zusammen aus: a) 40 qualitativen Leitfadeninterviews mit 51 Akteur:innen aus Sozialer Arbeit, Behörden und Zivilgesellschaft, b) acht teilnehmenden Beobachtungen von behördenübergreifenden Fachaustauschen und behördlichen Informationsveranstaltungen sowie c) prozessgenerierten Daten wie Medien- und Pressebeurteilung sowie öffentlich zugänglichen städtischen Drucksachen.

Zentrale Ergebnisse

Als Rom:nja wahrgenommene¹⁶⁶ ukrainische Geflüchtete und EU-Migrant:innen befinden sich aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen einerseits in verschiedenen Situationen. Andererseits stellt sich ihre Lage in beiden Fallstudien als durchaus vergleichbar dar: In beiden Fällen existieren komplexe Entscheidungs- und Handlungszusammenhänge, in die eine Vielzahl institutioneller Akteur:innen eingebunden ist. Im Zuge der Untersuchung wurde jeweils ein gesellschaftlich, und somit auch institutionell, tief verwurzelter Antiziganismus sichtbar. Dieser betrifft sowohl die diskursive Ebene (Situationsdeutungen und Problemwahrnehmungen) als auch die Ebene institutioneller Praktiken und Strategien (Entscheidungs- und Handlungsrouninen). Die folgende Ergebnisdarstellung beruht auf exemplarisch ausgewählten Befunden.

Mangelndes diskriminierungskritisches Problembewusstsein und rassistisch-antiziganistische Wissensbestände

Wie interviewte Akteur:innen unterschiedlicher Hierarchieebenen uns übereinstimmend berichteten, waren die sachzuständigen Bereiche kommunaler Verwaltung und (zivilgesellschaftlicher) Unterstützungsstrukturen in München in der Phase des Ankommens ukrainischer Rom:nja im Frühjahr 2022 nicht darauf vorbereitet, dass diese – wie andere Personengruppen auch – im Zuge des

russischen Angriffskrieges ihre Heimatländer verlassen. Vor dem Hintergrund dieser Unkenntnis erschließt sich auch der Sachverhalt, dass in den Herkunftsländern und auf der Flucht erlebte Diskriminierungserfahrungen sowie damit verbundene Bedarfe (etwa nach zusätzlichem Schutz oder psychosozialer Betreuung) geflüchteter ukrainischer Rom:nja – insbesondere im ordnungspolitischen Krisenmodus der ersten Monate nach Kriegsbeginn – keine adäquate Berücksichtigung in der Planung des Verwaltungshandelns gefunden haben. Gleichzeitig werden in der Ankommensphase Entscheidungen getroffen, die erhebliche Auswirkungen auf den weiteren Verlauf der Teilhabechancen rassifizierter sozialer Gruppen haben können. Das diskriminierungskritische Problembewusstsein stellte sich innerhalb sachzuständiger kommunaler Organisationsstrukturen jedoch als mangelhaft dar.

Dabei handelt es sich um mehr als einen Mangel an Problembewusstsein: Selbst jene geflüchteten ukrainischen Rom:nja, die die in einer Münchener Stadtratsvorlage aufgeführten Verwaltungskriterien vulnerabler Personengruppen (chronische Krankheiten, körperliche Einschränkungen, Schwangerschaft) erfüllten, wurden bei der Erstversorgung mit den entsprechend vorgesehenen Ressourcen (Unterbringung in angemieteten Hotels, privilegierte medizinische und sozialpädagogische Versorgung) nach übereinstimmenden Berichten sozialarbeiterischer Akteur:innen und freiwilliger Helfer:innen nicht berücksichtigt. Gegenüber Geflüchteten aus der ukrainischen Mehrheitsbevölkerung ergab sich eine ungleiche Verteilung knapper Ressourcen, die nicht nur auf Gleichgültigkeit verweist, sondern auf ein weitgehend nicht hinterfragtes antiziganistisches Vorurteilswissen. Insbesondere im Kontext von Krisen- und Konfliktsituationen kann verfügbares Vorurteilswissen Entscheidungsrouninen beeinflussen, auf deren Grundlage über die Legitimität der Bedarfe bestimmter Gruppen entschieden wird, das heißt, wem (zuerst) geholfen werden soll und wem (zunächst) nicht. In Berlin berichteten uns Akteur:innen, etwa aus zivilgesellschaftlichen Vereinen, ebenfalls von einem fehlenden Problembewusstsein bei institutionellen Mitarbeitenden, das sich beispielsweise in der Nichtanerkennung erlebter rassistischer Herabwürdigungen zeigt. Darüber hinaus erhielten als Rom:nja wahrgenommene EU-Migrant:innen in vielen Fällen keine Unterstützung seitens zuständiger Behörden, wenn sie in ihren Miet- oder Arbeitsverhältnissen illegalen oder unzulässigen Praktiken ausgesetzt waren. Akute Hilfemaßnahmen werden insbesondere in Krisenfällen in erster Linie von gemeinnützigen (Selbst-)

¹⁶⁶ Im Forschungsprojekt stellen wir die Außenwahrnehmung der betroffenen Personengruppe in den Mittelpunkt. Wir können also Aussagen über (antiziganistische) Wahrnehmungen treffen, nicht aber über die Selbstwahrnehmung der Menschen, über die gesprochen wird. Aus diesem Grund schreiben wir von „als Rom:nja wahrgenommenen“ Personen.

Organisationen übernommen – die ausnahmslos von Überlastung und Unterfinanzierung berichteten.

In München entwickelte sich bereits wenige Tage nach Ankunft der ersten Rom:nja- Geflüchteten in der medialen Öffentlichkeit ein dezidiert antiziganistisch konnotierter Problem- und Gefahrendiskurs, wie er in der jüngeren Vergangenheit auch im Zusammenhang mit der EU-Migration rumänischer und bulgarischer Rom:nja dokumentiert ist (End, 2014; Neuburger & Hinrichs, 2023). Rom:nja wurden als eine besonders „aggressive“, „delinquente“ und „kulturell fremde Problemgruppe“ stigmatisiert. Die einschlägigen Problemkonstruktionen zirkulierten aber nicht nur in den Medien: So war unter ehrenamtlichen Helfer:innen sowie sozialarbeiterischen und städtischen Mitarbeitenden, wie uns in ähnlicher Weise von mehreren Interviewten berichtet wurde, das Gerücht weit verbreitet, dass Rom:nja keine „echten“ Ukrainer:innen bzw. Geflüchteten wären. Dies wurde beispielsweise mit mangelnden ukrainischen Sprachkenntnissen oder sowohl mit dem Fehlen als auch dem Vorliegen erst kürzlich ausgestellter ukrainischer Ausweisdokumente begründet.¹⁶⁷ Die Staatszugehörigkeit, so der Vorwurf, würden sie lediglich vorspielen, um sich unrechtmäßig einen Geflüchtetenstatus im Sinne der EU-Richtlinie zur „Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms“ (Richtlinie 2001/55/EG, S. Rat der Europäischen Union, 2001) zu erschleichen, die ein vereinfachtes Verfahren für den Erwerb eines Aufenthaltstitels sowie unbürokratischen Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeitsmarkt bereithält. Dieser Problematisierungsdiskurs, etwa die Delegitimierung der rechtsstaatlichen Zugehörigkeit, verweist auf bekannte Muster des Antiziganismus (Joskowicz, 2016). Aus unseren in Berlin geführten Interviews geht hervor, dass ein von antiziganistischen Stereotypen getragener Problematisierungsdiskurs auch für den Umgang verschiedener behördlicher Akteur:innen mit Rom:nja aus den EU-Mitgliedsländern Rumänien und Bulgarien kennzeichnend ist. Zentral sind darin die Zuschreibungen vermeintlicher Unzivilisiertheit und angeblich fehlender Integrationsbereitschaft, mit denen etwa unzureichende Wohnraumversorgung, segregierte Beschulung, Verzögerungen bei der Gewährung von

Sozialleistungen oder eine pauschale Verhängung von Quarantänebestimmungen während der Coronapandemie gerechtfertigt werden.

Praktiken direkter institutioneller Diskriminierung

In Bezug auf als Rom:nja wahrgenommene ukrainische Geflüchtete konnten wir in allen relevanten Bereichen und auf unterschiedlichen Hierarchieebenen behördlicher und kommunaler Alltagspraxis Formen von Ungleichbehandlung beobachten. Diese sind analytisch nicht nur als direkte institutionelle Diskriminierung,¹⁶⁸ sondern aufgrund ihrer expliziten Verknüpfung mit rassistisch-antiziganistischen Wissensbeständen auch als institutioneller Rassismus bzw. Antiziganismus einzuordnen (Miles, 1989, S. 84). So berichtete in München eine mit koordinierenden Aufgaben betraute sozialarbeiterische Leitungskraft selbstkritisch in Bezug auf ihre beruflichen Alltagserfahrungen vom würdelosen Umgang mit „Menschen, denen wir Roma-Hintergrund zuschreiben“, und von einer rassifizierenden Hierarchisierung Geflüchteter. Den Sachverhalt beschreibt sie folgendermaßen:

Also es gibt Menschen, es gibt Geflüchtete, es gibt ukrainische Geflüchtete, es gibt unter den Ukraine-Geflüchteten Menschen, die, ähm, nicht-weißer Hautfarbe sind, ähm, die eine Sonderbehandlung bekommen. Und ganz unten gibt es noch eine Kategorie, die nennt sich Roma.

Geflüchteten ukrainischen Rom:nja wurden bereits bei der Erstankunft durch ehrenamtliche und sozialarbeiterische Hilfsstrukturen systematisch Informationen, Beratung und Dolmetscher:innendienstleistungen vor-enthalten. Im Bereich der Unterbringung und Wohnraumversorgung konnte keine von uns interviewte Akteur:in auch nur von einem Fall von erfolgter Vermittlung in privaten Wohnraum berichten, während diese Unterbringungsform bei zwei Drittel der in München gemeldeten ukrainischen Geflüchteten bald erfolgte.¹⁶⁹ Mehrere Landkreise weigerten sich zudem, ukrainische Rom:nja bei sich unterzubringen.¹⁷⁰ Ein:e von uns interviewte:r Helfer:in¹⁷¹ aus einem benachbarten

¹⁶⁷ Diese widersprüchlichen Erklärungen verweisen auf eine Unkenntnis hinsichtlich der Geschichte, der prekären menschenrechtlichen Situation und der weitverbreiteten institutionell-behördlichen Diskriminierung der Rom:nja-Minderheit in der Ukraine. S. Eredics, 2022; Phiren Amencia, 2023; Müller, 2024.

¹⁶⁸ Handlungsformen, die explizit auf eine bestimmte Personengruppe ausgerichtet sind. Sie können sowohl auf kodifizierten Regelungen gesetzlich-administrativer Art als auch auf informellen Regelungen (sogenannten ungeschriebenen Gesetzen, Organisationskulturen oder Professionsverständnissen) beruhen (Gomolla & Radtke, 2009, S. 49).

¹⁶⁹ Stand September 2022, S. Strobl, 2022.

¹⁷⁰ Dies wurde unter anderem von mehreren Teilnehmenden einer behördlichen Informationsveranstaltung berichtet. S. MIA (2024, S. 27) für die veröffentlichten Vorfallsmeldungen.

¹⁷¹ Aus Gründen der Anonymisierung geben wir das Geschlecht der Interviewpartner:innen nicht an.

Landkreis berichtete von einer im dortigen Landratsamt wie auch in Unterstützer:innenkreisen vorherrschenden Abwehrhaltung, nach der ukrainische Rom:nja „nicht in unser Stadtbild, in unser Dorfbild“ passen würden. In München wurden sie zunächst getrennt in gesonderten Erstunterkünften, zu einem späteren Zeitpunkt dann innerhalb von Massenunterkünften separiert von den restlichen ukrainischen Geflüchteten untergebracht. Bezugnehmend auf den Unterkunftsalltag wurde uns immer wieder von herabwürdigenden Behandlungen durch das Betreiber- und Sicherheitspersonal und andere Geflüchtete berichtet. Dazu gehörte insbesondere die Ungleichbehandlung beim Zugang zu Ressourcen und Gütern des täglichen Bedarfs (beispielsweise Sanitäreinrichtungen, Hygieneprodukte, Spielsachen) sowie bei der professionellen Versorgung mit sozialarbeiterischen und Gesundheitsdienstleistungen.

Von direkter institutioneller Diskriminierung berichteten Interviewte in Berlin unter anderem in Bezug auf schulische und frühkindliche Bildung. Kindern aus als Rom:nja wahrgenommenen Familien werden häufig Kindertagesstätteplätze oder eine adäquate Beschulung (in Regelklassen) verweigert. Teilweise erhalten sie selbst dann, wenn ihnen ein „erhöhter Förderbedarf“ attestiert wurde, keine angemessene sozialpädagogische Betreuung – oft mit der Begründung, dass das Lehrpersonal in den Regelklassen dringender gebraucht werde. Bedarfsorientierte Unterstützungsleistungen, wie etwa Schulmediation, finden keine flächendeckende Beachtung in der schulbehördlichen Praxis. Beispiele für die Verweigerung einer angemessenen Versorgung fanden sich in Berlin auch in anderen Bereichen, insbesondere bei Wohnraumvergabe oder Sozialleistungsbezug. Hieraus ergeben sich zusätzlich langfristige Negativfolgen für die Betroffenen, etwa für ihre Gesundheit. Bei Kindern und Jugendlichen bedingen diese häufig einen schulischen Leistungsabfall oder das Fernbleiben vom Unterricht, auch infolge erlebter Diskriminierung durch Lehrpersonal und Mitschüler:innen, woraufhin wiederum eine vermeintliche Bildungsferne deklariert wird.

Praktiken indirekter institutioneller Diskriminierung

Insgesamt ist der größere Bereich diskriminierenden behördlichen Handelns den Praktiken indirekter institutioneller Diskriminierung zuzuordnen. Rassismus kann in institutionellen Kontexten auch dann wirken und sich reproduzieren, wenn die beteiligten Akteur:innen keine entsprechenden Einstellungen hegen bzw. ihrem Handeln keine entsprechenden Motivationen zugrunde liegen (Shelby, 2016, S. 24) – wenn sie also weder rassistisch denken noch handeln wollen. Von indirektem institutionellen Rassismus kann dann gesprochen werden,

wenn scheinbar neutrale Regeln und Praktiken formaler Gleichbehandlung diskriminierende Outputs und Effekte rassistischer Diskriminierung generieren, indem sie mit Diskriminierungspraktiken anderer institutioneller Akteur:innen (Seiteneffektdiskriminierung) oder den Auswirkungen von vergangenen Diskriminierungen (*Past-in-present*-Diskriminierung) interagieren (Feagin, 1977, 186–193). Für die empirische Rekonstruktion solcher Interaktionseffekte müssen daher die Verschränkungen institutioneller Praktiken wie auch die zeitliche Abfolge von Entscheidungs- und Handlungszusammenhängen berücksichtigt werden.

Wie ein:e interviewte:r städtische:r Mitarbeiter:in ausführte, bestehe ein Grundproblem darin, dass Verwaltung einerseits ein „Top-Down-System“ und andererseits ein „unheimlich stark ausdifferenziertes Zuständigkeits-system“ ist. Das Erfahrungswissen aus der institutionellen Alltagspraxis („wie es dann wirklich gemacht wird“) entziehe sich daher oftmals denjenigen, die hierfür übergreifende „Verantwortung tragen“ oder strategische „Gesamtpläne schreiben“. Ein:e mit koordinierenden Aufgaben betraute:r städtische:r Mitarbeiter:in bemängelte vor dem Hintergrund der Fälle von oben ausgeführter direkter Diskriminierung eine insbesondere auf Leitungsebene verbreitete Grundhaltung, die er:sie als inadäquates „Dogma der Gleichbehandlung“ bezeichnete. Ein:e städtische:r Mitarbeiter:in mit Leitungsfunktion führt dies exemplarisch aus: „Nein, also diskriminierungssensible Arbeit heißt, dass man eben genau versucht, alle gleich zu behandeln, um da eben in so eine Falle nicht zu tappen.“ Das bedeutet: Weil auf der Entscheidungsebene – oftmals mit guter Absicht – davon ausgegangen wird, dass alle Ankommenden gleich zu behandeln seien, werden die unterschiedlichen Grundvoraussetzungen von ankommenden Rom:nja nicht gesehen. Die Diskriminierung, die sie im Herkunftsland erfahren haben, wird im Ankunftsland somit fortgeschrieben. Die Ausführungen eines:r anderen städtischen Mitarbeiters:in, der:die mehreren von Sozialträger:innen und Zivilgesellschaft erhobenen Vorwürfen der leistungsbehördlichen Diskriminierung von geflüchteten ukrainischen Rom:nja nachging, veranschaulichen diese Fortführung: Er:Sie berichtete von einer behördlichen Grundhaltung, wonach „bei uns niemand diskriminiert“ werde und „jeder, der einen Rechtsanspruch“ habe, auch entsprechend Zugang zu „Sozialleistungen“ bekomme. Ein solcher Rechtsanspruch wird durch einschlägige Nachweispflichten geregelt, die im Falle der ukrainischen Fluchtmigration allerdings frühzeitig auf Grundlage eines Durchführungsbeschlusses zu der bereits erwähnten EU-Massenzustromrichtlinie vereinfacht wurden. Bezugnehmend auf anspruchsberechtigte Personen wurde den sachzuständigen Ministerien der Bundesländer in einem Schreiben des BMI im März

2022 mitgeteilt, dass sich der notwendige „Nachweis der ukrainischen Staatsangehörigkeit [...] in der Mehrzahl der Fälle mittels eines Passes [...] oder Passersatzes“ feststellen lassen sollte, sich darüber hinausgehend aber „auch aus der Gesamtschau anderer mitgeführter Unterlagen [...] ergeben [kann]“ (BMI, 2022). Diese Kann-Regelung ist von besonderer Bedeutung, da viele ukrainische Rom:nja aufgrund institutioneller Diskriminierung im Herkunftsland von Staatenlosigkeit bedroht sind, eine nennenswerte Anzahl über keinerlei Ausweisdokumente verfügt und einem noch größeren Anteil zumindest ein relevantes Behördendokument wie Geburtsurkunde, Personalausweis oder Meldebescheinigung fehlt (ERRC, 2020). Dies hat bereits im Zusammenhang mit dem 2014 ausgebrochenen Krieg in der Ostukraine dazu geführt, dass ukrainische Rom:nja nicht aus den Konfliktgebieten fliehen konnten oder ihnen Zugang zu Hilfsangeboten verweigert wurde (CERD, 2016, S. 4). „Angehörige der Roma-Minderheit“ bilden daher, wie in einem BAMF-Länderreport hervorgehoben wird, „einen besonders vulnerablen Teil der Binnenflüchtlinge“ (BAMF, 2019, S. 1). Auch wenn die Kann-Regelung des Durchführungsbeschlusses der zuständigen Ausländerbehörde bei der Feststellung einer ukrainischen Staatsangehörigkeit einen erheblichen Handlungsspielraum ermöglichte, hat die Behörde hiervon bei Rom:nja offenbar keinen Gebrauch gemacht. So konnte der:die erwähnte städtische Mitarbeiter:in gegen erhebliche Widerstände und im Zuge eines langwierigen, behördenübergreifenden Schriftverkehrs herausfinden, dass die Ausländerbehörde systematisch die Ausstellung von Aufenthaltstiteln verweigerte, wenn Eltern lediglich Geburtsurkunden, nicht aber Reisepässe für ihre Kinder vorweisen konnten. Die besagte Kann-Regelung wurde zwar allen Geflüchteten verweigert, was aber negative Effekte vor allem auf Rom:nja hatte. Denn im Effekt und in weiterer Folge bewirkte diese Feststellungspraxis – unabhängig davon, ob es sich hierbei um ein beabsichtigtes Verwaltungskalkül handelte – den leistungsbehördlichen Ausschluss einer ohnehin stigmatisierten Geflüchtetengruppe.

Im Falle Berlins lassen sich die Mechanismen indirekter institutioneller Diskriminierung am Beispiel eines medial antiziganistisch stigmatisierten Wohnblocks im Stadtteil Friedrichshain nachvollziehen. In diesem lebten etwa 40 Rom:nja-Familien aus Rumänien, die über mehrere Jahre einem zermürbenden Prozess der sogenannten kalten Entmietung durch die Eigentümerin ausgesetzt waren. Eine frühzeitige Intervention erfolgte trotz vehementer Appelle von Betroffenen und Unterstützer:innen auf gesamtbehördlicher Ebene nicht. Im Zuge der Räumung vermittelte die Bezirksverwaltung einen Großteil der Bewohner:innen in über das gesamte Stadtgebiet verteilten Ersatzwohnraum. Dies führte

zum Verlust von Community-Strukturen, die von vielen Bewohner:innen als wichtiger Schutz- und Unterstützungsraum beschrieben wurden. Die Familien mussten sich in einem neuen Umfeld zurechtfinden, in dem sie erneut vielfach Antiziganismus erfuhren. Vergleichbar zu den Befunden aus München wirkte sich hier also ein auf den ersten Blick neutrales behördliches Handeln auf die im betreffenden Wohnblock lebenden Rom:nja dezidiert nachteilig aus.

Institutionelle Reproduktion antiziganistischer Wissensbestände

Als ein besonderes Problem erweisen sich Praktiken indirekter institutioneller Diskriminierung auch, weil das Problembewusstsein für die Reproduktion des Antiziganismus innerhalb der städtischen Organisationsstrukturen mangelhaft ist. Unser Material verweist sogar auf eine innerbehördliche Dethematisierung. Diese von einer Person auf mittlerer Führungsebene als „kulturelles Problem“ bezeichnete Behördenkultur verhindert den effektiven Schutz vor und den Abbau von Diskriminierung. Ein:e Sozialarbeiter:in führt in Bezug auf innerbehördlichen Rassismus aus:

Ich sehe, was passiert, und deswegen, es passiert ja an irgendeiner Stelle. Ja, klar, keiner will es; ich glaube es ihnen, ich glaube es euch gerne. Aber es passiert ja trotzdem, und deswegen muss man ja eben genau hinschauen, wo es genau passiert.

Ein:e andere:r sachzuständige:r Mitarbeiter:in verweist auf institutionelle Entscheidungsroutrinen im Bereich Unterbringung, die möglicherweise „nicht böse gemeint“ sind, aber zumindest „fragwürdig“ erscheinen, „wenn man rassismuskritisch draufblickt“. So wurden in München eine Zeit lang „Menschen ausgelesen, die wie Roma aussahen, und gesondert untergebracht“, und er:sie ergänzt, dass „solche Sachen [...] auch tatsächlich passiert sind“.

Innerhalb des städtischen Verwaltungsapparats wurde im Kontext der ukrainischen Fluchtmigration eine Kommunikationsstrategie der *color blindness* etabliert, „dass man niemals über Roma spricht und sprechen darf, sondern über Geflüchtete“. Auf dieser Grundlage ist es jedoch schwierig, antiziganistische Ungleichbehandlung im institutionellen Alltag zu thematisieren. Problematisch ist diese paradoxe Gleichzeitigkeit von institutioneller Diskriminierung einerseits und einem behördlichen „Dogma der Gleichbehandlung“ auch deshalb, da sie auf der alltagspraktischen Ebene Situationen bewirkt, die zu einer institutionellen Reproduktion antiziganistischer Wissensbestände beitragen kann.

Dies lässt sich an Stellen verdeutlichen, an denen antiziganistisch-rassistisches Wissen Verwaltungshandeln motiviert und umgekehrt dessen Effekte wiederum mittels antiziganistischer Deutungsmuster interpretiert werden. Ein Beispiel: Die Beschreibung zahlreicher Interviewter (wie auch des öffentlichen Diskurses) von ukrainischen Rom:nja als besonders (heraus-)fordernder Personengruppe mit „unbändigen Kindern“ begünstigte die Entscheidung für die Segregation in Münchener Erstaufnahmeunterkünften. In einem Fall wurde den hier lebenden Kindern kaum Spielzeug zur Verfügung gestellt, was den Effekt hatte, dass diese aus Langeweile begannen, Stockbetten und andere Möbel auseinanderzuschrauben und damit zu spielen. In der Fremdwahrnehmung wurden vorherrschende Bilder vermeintlich antisozialen Verhaltens damit verstärkt, ohne dass die dies hervorbringenden behördlichen Praktiken und die ihnen zugrunde liegende antiziganistische Haltungen sichtbar gemacht wurden. Einem stereotypisierenden Kreislauf gleich sieht man hier ein Wechselspiel von rassistischen Vorurteilen und institutionellen Praktiken.

Am Beispiel des Wohnblocks in Berlin-Friedrichshain lässt sich dieser Kreislauf auch im behördlichen Umgang mit EU-Migration beobachten. So wurde für den gesamten Gebäudekomplex zu Beginn der Coronapandemie, vergleichbar zu weiteren als „Roma-Häuser“ wahrgenommenen Immobilien andernorts,¹⁷² aufgrund von einzelnen Infektionen eine pauschale Quarantäne verhängt. Dieser Entscheidung lagen stereotype Zuschreibungen einer vermeintlich besonderen Geselligkeit, mangelnder Hygiene und Disziplinlosigkeit innerhalb Rom:nja-Communitys zugrunde. In der Folge kam es zu gesteigerter öffentlicher Aufmerksamkeit sowie stigmatisierender Medienberichterstattung, die eine fortwährende Stigmatisierung der Betroffenen in der öffentlichen Wahrnehmung beförderten.

Handlungsempfehlungen

Diskursive Rahmenbedingungen von Verwaltungshandeln mitgestalten

Adressiert an: Behördliche Pressestellen

Mediale Framings haben Einfluss auf Verwaltungshandeln, vor allem in Krisensituationen wie beispielsweise der Ankunft einer großen Anzahl Geflüchteter. Medial existierende rassistische bzw. antiziganistische Stereotype sollten gekannt, erkannt und wenn möglich gekontert werden, etwa in Form von proaktiver Pressearbeit. Regionalspezifisch stellen Krisensituationen wie etwa

die Ankunft von Geflüchteten ein hohes Potenzial für rechtsextreme Mobilisierung dar. Dies hat Auswirkungen auf Verwaltungshandeln, es sollte deswegen antizipiert und kritisch kommentiert werden.

Rassismuskritische Organisationskultur etablieren – Kenntnisse über Antiziganismus stärken

Adressiert an: Behördenleitungen

Rassismus muss in Behörden und Verwaltungen als institutionelles und strukturelles Problem ernstgenommen und benannt werden. Dazu gehört eine – ideelle, institutionelle, finanzielle – Unterstützung derer, die das Problem sichtbar machen, sowie interne Melde- und Beschwerdestellen. Dies bedeutet eine tiefgreifende Veränderung im organisationalen Selbstverständnis, etwa die Etablierung einer wohlwollenden Fehlerkultur. Ein:e Mitarbeiter:in wünscht sich etwa eine

Anerkennung der Probleme, auch eine eindeutige Nach-außen-Positionierung, also von Stadtspitze im Sinne von: Wir sehen das Problem, wir versuchen, möglichst diskriminierungskritisch mit diesem Problem umzugehen. Wir sind dankbar für alle Hinweise, die kommen, Sachen zu verbessern, und wir gehen mit Kritik selbstkritisch, konstruktiv und transparent um...

Hierfür ist ein verändertes Selbstverständnis von Verwaltung(smitarbeitenden) notwendig, nach dem marginalisierte soziale Gruppen nicht als Bittstellende oder Sicherheitsrisiko, sondern als Menschen mit Rechtsansprüchen wahrgenommen werden. Zentral ist zudem eine transparentere Kommunikation gegenüber Betroffenen, dies schließt unabdingbar die konsequente Arbeit mit Übersetzer:innen bzw. Sprachmittler:innen ein. Das beinhaltet auch die Kenntnisse über Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Formen von Rassismus, einschließlich der Spezifika des Antiziganismus und seiner in Deutschland besonderen, auch behördlichen, Verfolgungsgeschichte.

Organisationsstruktur verändern – eindeutige Zuständigkeiten mit Entscheidungs- und Kontrollbefugnissen schaffen

Adressiert an: Behördenleitungen, diskriminierungskritische Fachstellen

¹⁷² S. Hinrichs & Weishaupt (2024) zu einem ähnlichen Fall in Göttingen.

Eine „von oben“ kommunizierte und praktizierte Null-Toleranz-Politik gegenüber rassistischer Diskriminierung befördert rassismuskritische Verwaltung. Sie bedeutet die Ahndung von Rassismus auch mit Konsequenzen. In einem Positivbeispiel kündigte die sachzuständige Stadtverwaltung etwa den Vertrag mit der Betreiberfirma einer Geflüchtetenunterkunft, in der es wiederholt zu Diskriminierung gegenüber Rom:nja gekommen war. In kommunalen Verwaltungen sollten themenspezifische Fachstellen mit Aufgaben wie Beratung, Monitoring, Vernetzung zu Zivilgesellschaft und rassistisch diskriminierten Personen aus- und aufgebaut werden. Vor allem aber sollten deren Weisungs- und Kontrollbefugnis gestärkt und ihre Unabhängigkeit gewährleistet werden. Darüber hinaus sollten sie mit Initiativrecht (das heißt, dass Änderungsprozesse in anderen Fachbereichen angestoßen werden können) und Informationsrecht (das heißt Auskunftspflichten anderer Fachbereiche über potenziell diskriminierende Verfahren, Entscheidungen etc. gegenüber der Fachstelle) ausgestattet sein.

Rassismuskritische Praxis als fortlaufenden Prozess organisationalen Lernens begreifen

Adressiert an: Personalabteilungen, Verwaltungsakademien

Die Fallstudie zeigt einen Mangel an Wissen über Rassismus und seine Erscheinungsformen in Deutschland, aber auch in den Herkunftsländern stigmatisierter sozialer Gruppen. Rassismuskritische Fortbildungen und Schulungen von Verwaltungsmitarbeitenden müssen entsprechend ausgebaut werden. Der Schwerpunkt sollte

auf verpflichtender präventiver Sensibilisierung liegen sowie auf einer Verknüpfung diskriminierungskritischer Problemanalysen mit der jeweiligen Verwaltungsstruktur, um eine konkrete Organisationsentwicklung anzustoßen. Zentral ist, Verwaltungsmitarbeitende auf den Unterschied zwischen Stigmatisierung einer diskriminierten Minderheit und der sprachlichen Sichtbarmachung von Diskriminierung aufmerksam zu machen. Viele Mitarbeitende versuchen zurecht, „alle gleich zu behandeln“, und machen dadurch unfreiwillig bestehende Unterschiede in Bedarfen und Erfahrungen unsichtbar. Im Rahmen institutionell-struktureller Veränderungsprozesse sollten regelmäßig klare Ziele für einen fortlaufenden Prozess organisationalen Lernens definiert werden: Barrieren müssen identifiziert und abgebaut werden, und zwar entlang transparenter Qualitätsstandards. Insbesondere Angehörige von Minderheiten, etwa in Form von Selbstorganisationen, sind dabei wichtige einzubindende Akteur:innen, etwa in Runde Tische. Gerade in der Geflüchtetenunterbringung geraten Verwaltungen regelmäßig in einen „Krisenmodus“, auf den dann mit Einrichtung von beispielsweise Krisenstäben reagiert wird. Krisenmodus bedeutet jedoch, so eine interviewte Person, eine „spezifische Entkopplung innerhalb von Verwaltungen. Also da gibt es dann Bereiche, die gar nicht mehr erreichbar sind.“ Krisen sollten durch Einrichten eines „Frühwarnsystems“ besser antizipiert werden. Dies bedeutet eine Auseinandersetzung mit der erwarteten Ankunft von besonders vulnerablen Geflüchtetengruppen je nach Herkunftsregion. Insbesondere in Krisenstäben und auf Entscheidungsebene müssen – statt einer Dominanz der Sicherheitsbehörden – Selbstvertretungen dieser zu erwarteten Minderheiten eingebunden werden.

3.3.5 Inklusive Verwaltung am Beispiel des Jugendamts

Prof. Dr. Cengiz Barskanmaz, Maria Elena Troia, Mareike Heller, Fulda

Projektvorstellung

Sozialstaatliche Jugendhilfe soll nach §1 und §9 SGB VIII die Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen fördern und soziale Ungleichheit verringern. Sie soll somit zur Teilhabe befähigen, aber auch einer Gefährdung des Kindeswohls entgegenwirken. Dabei handelt sie im Kontext einer diversen, migrationsgeprägten Gesellschaft, in der Migration nicht nur ein Hauptfaktor von Armutsgefährdung ist, sondern in der Kinder und Jugendliche auch in ihrem Alltag rassistische Abwertung erfahren. So stellte sich für unser Projekt die Frage: Was sind

Bedingungen für das Gelingen einer diskriminierungsfreien und rassismussensiblen Kinder- und Jugendhilfe? Hierzu untersuchen wir, welche diskriminierenden Wissensbestände und rassifizierenden Normvorstellungen in Jugendämtern vorzufinden sind, welche strukturellen Hürden für rassifizierte Personen bestehen und wie sie möglicherweise zur Verstärkung von Marginalisierung und Diskriminierung führen. Ziel war es zu klären, wie diesen negativen Effekten entgegengewirkt werden kann.

Methodik

Die qualitative Studie basiert sowohl auf einer empirischen Erhebung des Arbeitsalltags in Jugendämtern als auch auf Schilderungen konkreter Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung durch das Jugendamt. Um die spezifischen Abläufe im Jugendamt besser zu verstehen, führten wir anfänglich 21 Expert:inneninterviews mit einer Länge von ein bis zwei Stunden mit Mitarbeitenden von vier Jugendämtern. Ergänzend beobachteten wir teilnehmend in drei Jugendämtern jeweils über zwei bis drei Wochen den Arbeitsalltag und wohnten einzelnen Verhandlungen in Familiengerichten bei. Das interne Vorgehen der Mitarbeitenden sowie die Interaktion mit jungen Menschen und Eltern haben wir in Protokollen festgehalten. Einblicke in die bestehenden Strukturen diversitätsorientierter Kinder- und Jugendhilfe konnten wir durch vier Interviews mit Kulturmittler:innen und Dolmetscher:innen, die mit den jeweiligen Jugendämtern zusammenarbeiten, gewinnen. Weitere vier Interviews mit kultursensibel agierenden freien Träger:innen erweiterten unseren Blick auf diskriminierungssensible Konzepte. Konkrete rassistische Diskriminierungserfahrungen und Konfliktkonstellationen erfassten wir durch sechs Interviews mit Antidiskriminierungsberatungsstellen und migrantischen Selbstorganisationen. Die Auswahl der Jugendämter ermöglichte kontrastierende Vergleiche in Bezug auf die soziale Umwelt der untersuchten Fälle. Zwei Jugendämter liegen im gleichen Bundesland, in einer großen Mittelstadt bzw. kleinen Großstadt. Sie unterliegen derselben Landesgesetzgebung, unterscheiden sich aber stark in ihrer migrationsbedingten Diversität. So liegt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der kleinen Großstadt deutlich über dem Durchschnitt des Bundeslandes, in der großen Mittelstadt jedoch leicht unter dem Durchschnitt. Das dritte Jugendamt liegt in einer großen Großstadt, wobei die Bezirke in ihrer Diversität variieren. Dadurch konnten wir nicht nur sozioökonomischen Bedingungen, sondern auch Lerneffekten bei der Arbeit in heterogenen Kontexten nachgehen. Analysiert haben wir die empirischen Daten gemäß der konstruktivistischen Grounded Theory nach Charmaz (2006). Mit Blick auf die Forschungsfrage steht bei dieser Methodik die Identifikation von Problemkonstellationen im Zentrum. Im Material werden zentrale Problemfelder festgestellt und durch kontrastive Vergleiche verdichtet. Aus einzelnen beschriebenen Phänomenen lassen sich dadurch übergreifende Themenfelder (wie Sprache und Dolmetschen, Kooperation, Vertrauen, Glaubwürdigkeit oder Normalitätsannahmen) ableiten, die wir auf die Bedingungen ihres Auftretens sowie

ihre Folgen hin untersucht haben. Alle im Weiteren dargestellten Ergebnisse basieren auf einzelnen oder mehreren Interviewpassagen und Beobachtungen und verweisen auf die Vielgestaltigkeit von Diskriminierung in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe.

Zentrale Ergebnisse

Diskriminierende Wissensbestände und Normvorstellungen

Im Kinder- und Jugendhilferecht ist festgeschrieben, dass sozialstaatliche Leistungen die „jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten junger Menschen und ihrer Familien“ (§9 SGB VIII) und die Erziehungsgrundrichtung der Sorgeberechtigten wahren sollen. Als Leistungsbehörde bietet das Jugendamt Hilfestellungen für Eltern und Kinder und wacht als Eingriffsbehörde über die Betätigung der Elterngrundrechte, dabei dient das Kindeswohl als Orientierung und Prüfungsmaßstab (Art. 6 Abs. 2 und 3 GG). Diese rechtliche Zielsetzung ist nicht trivial: Notwendigerweise greifen die Mitarbeitenden bei Abwägungsentscheidungen auf schematisierendes Professions- und Alltagswissen zurück. Die Empirie zeigt, dass hier kulturell geprägte normative Vorstellungen von Kindeswohl und Elternschaft die Wahrnehmung beeinflussen können. Sozialarbeiter:innen mit Migrationshintergrund berichten beispielsweise über Kolleg:innen im Jugendamt: Durch „[eine] andere Sozialisation“ hätten diese „ihren Maßstab versucht überzustülpen und Erwartungen an die Familien gerichtet, die sie nicht erfüllen können.“ Angelegt wird dabei der „Maßstab einer durchschnittsdeutschen Familie¹⁷³“. Das Themenfeld kulturalisierender Abwertungen reicht hier von kulinarischen Gebräuchen, die als ungesund oder unhygienisch eingeschätzt werden, bis hin zu Bewertungen des Erziehungsstils. Der Bürgerrechtler Biplab Basu nannte in einem Interview dabei die „weiße deutsche Mutter“ als idealisierte Vergleichsfolie der umfassenden Förderung und Sorge. Die Verteilung von Sorgearbeit an Verwandte oder jüngere Familienmitglieder wegen Arbeitstätigkeit, aber auch strengere Erziehungsvorstellungen können Sorgeberechtigten als defizitäre Erziehung oder als Desinteresse am eigenen Kind ausgelegt werden. Auch konnten rassistisierende Annahmen von Gewalttätigkeit aufgrund der Herkunft oder des Aussehens von Elternteilen beobachtet werden, vor allem bei muslimisch oder osteuropäisch (gelesenen) Männern. Nicht schulrelevante Kommunikationssprachen wie Türkisch, Arabisch und Pakistanisch werden – anders als Englisch, Französisch

¹⁷³ Das Material hat gezeigt, dass dieser Maßstab bei allen mit dem Jugendamt in Kontakt stehenden Familien angelegt wird. Neben migrantisierten Familien wirkt sich das auch auf die Familien besonders negativ aus, die durch Klassismus abgewertet werden.

oder gegebenenfalls Spanisch – nicht als Ressource betrachtet, sondern lediglich die im Familienalltag praktizierten Deutschkenntnisse hervorgehoben. In binationalen Beziehungen genießt häufig der:die weiße deutsche Partner:in einen Vertrauensvorschuss, was sich insbesondere bei weißen Vätern beobachten lässt. Da Kindeswohlgefährdungen sowohl von Privatpersonen als auch von der Polizei, Schule, Kindertagesstätte oder Sozialarbeitenden in Geflüchtetenunterkünften gemeldet werden können, kann auch das soziale Umfeld solche Deutungen an das Jugendamt herantragen. Da jede dieser Meldungen durch das Jugendamt überprüft werden muss, sind sie alle folgenreich für die betroffenen Familien. Das folgende Fallbeispiel aus einer Hospitation beim Jugendamt in der kleinen Großstadt mit überdurchschnittlichem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund verdeutlicht den tiefen Eingriff in das Leben einer migrantisierten Familie:

In einer Erziehungshilfekonferenz¹⁷⁴ wird der Fall einer als „serbisch, kroatisch, bosnisch“ benannten Familie diskutiert. Die achtjährige Tochter habe einer Betreuerin in der Schule von Gewalt durch ihre Eltern berichtet, woraufhin das Jugendamt eingeschaltet wurde. Bei dem folgenden Hausbesuch schildert das Mädchen, dass es in der Betreuung schlecht behandelt wird. Vom Jugendamt wird dies als von den Eltern eingeleitete Falschaussage protokolliert. Die Jugendamtsmitarbeiterin nimmt den Vater aufgrund der Statur und seines Auftretens in dieser Ausnahmesituation als bedrohlich war. Die Gewaltvorwürfe erscheinen den Mitarbeitenden des Jugendamts deshalb vorerst plausibel. Nach mehreren Besuchen wird festgestellt, dass die Eltern ihre Kinder gewaltfrei erziehen. Doch durch die Reglementierung der Eltern durch die Sozialarbeitenden vor ihren Kindern sowie die auf die Erziehung abzielenden Maßnahmen, ist deren Autorität vor den Kindern untergraben worden. Die Mutter berichtet von Traumatisierung durch die Jugendamtseingriffe. Im Verlauf werden die Eltern dazu überredet, eine Fachkraft für „Familienhilfe insbesondere in Sachen Hausaufgaben“ zu beantragen. Im Hilfeplan werden als Ziele „Einblick in die familiäre Situation“, „Unterstützung der Eltern im Kontakt mit der Betreuung“, die Nachbereitung der Geschehnisse sowie die „Unterstützung der Eltern in einer gewaltfreien Erziehung“ aufgeführt. Diese Zielsetzungen bleiben für die Eltern jedoch intransparent und entsprechen

nicht ihrem Antrag. Die Familienhilfe wird trotz Widerlegung des Anfangsverdachts weitergeführt, allein schon um die durch die Eingriffe verursachten Probleme weiter zu bearbeiten. (Auszüge aus dem Beobachtungsprotokoll von Maria Elena Troia)

Der Fall zeigt, dass rassistische Stereotype den Erstkontakt strukturieren, selbst wenn sie im Verlauf der Fallarbeit widerlegt werden. Hier stellten Jugendamtsmitarbeitende die Eltern aufgrund rassistischer Vorannahmen unter Verdacht und erschwerten so die Zusammenarbeit. Die Eltern fühlten sich beim Versuch, sich zu wehren, in die Enge getrieben. Die Interventionen¹⁷⁵ zielten primär auf eine Erziehung der Eltern selbst ab, Risiken für den familiären Zusammenhalt wurden nicht erkannt. In dem Forschungsmaterial hat sich gezeigt, dass eine Supervision durch externe Fachkräfte den Mitarbeitenden Reflexionsprozesse ermöglichen. Supervisionen finden jedoch nur sporadisch statt und sind selten auf eine Auseinandersetzung mit rassistischen Stereotypisierungen ausgelegt. Eine reflektierende Fallarbeit ist somit von der Anwesenheit rassistisch diskriminierter Personen abhängig. Kultursensibel arbeitende freie Träger:innen berichten davon, dass Mitarbeitende Wissenslücken über die Lebenswirklichkeiten insbesondere migrantisierter Familien aufweisen und zu wenig bereit sind, die Familien innerhalb ihrer Lebensrealität empathisch zu verstehen und zu entlasten. Stattdessen werden an mehrheitsgesellschaftlichen Normvorstellungen gemessene „Erziehungsfehler“ attestiert und zu korrigieren versucht. Jugendamtsmitarbeitende selbst verweisen darauf, dass Methodiken, die eine Vertiefung und partizipative Erweiterung des Fallverstehens ermöglichen, Eltern und jungen Menschen zumindest mehr Gehör verschaffen.

Verkettungen von rassifizierenden Normvorstellungen und sozialstruktureller Marginalisierung bedingen institutionellen Rassismus. Beengte oder gesundheitsgefährdende Wohnverhältnisse treffen auf die Erwartung der Jugendamtsmitarbeitenden, dass jedes Kind ein eigenes Zimmer oder zumindest Schreibtisch haben sollte. Diese Wohnverhältnisse sind aber oft in der Abhängigkeit von staatlich zugewiesenen schlechten Wohnungen in Not- und Geflüchtetenunterkünften und den knappen finanziellen Mitteln aus Asylbewerber- und Sozialleistungen begründet. Anstatt Unterstützung bei der Wohnraumsuche anzubieten, – was häufig aufgrund von fehlenden behördenübergreifenden Handlungsmöglichkeiten nicht

¹⁷⁴ Bei einer Erziehungshilfekonferenz handelt es sich um eine Besprechung, in der die bearbeitenden Jugendamtsmitarbeitenden einen aktuellen Fall und ihr geplantes weiteres Vorgehen vor der Bereichsleitung und Kolleg:innen vorstellen. In Abwesenheit der betroffenen Familien einigen sich die Anwesenden auf weitere Maßnahmen.

¹⁷⁵ Jugendamtliche Interventionen können zum Beispiel die Installierung einer Familienhilfe sein, die regelmäßig in die Familie kommt, um mit den Kindern oder den Eltern zu arbeiten, aber auch die Verpflichtung zu Gewaltpräventionskursen, ambulante oder stationäre Unterbringung in (Tages-)Gruppen sowie weitere Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 28 bis 35 SGB VIII umfassen.

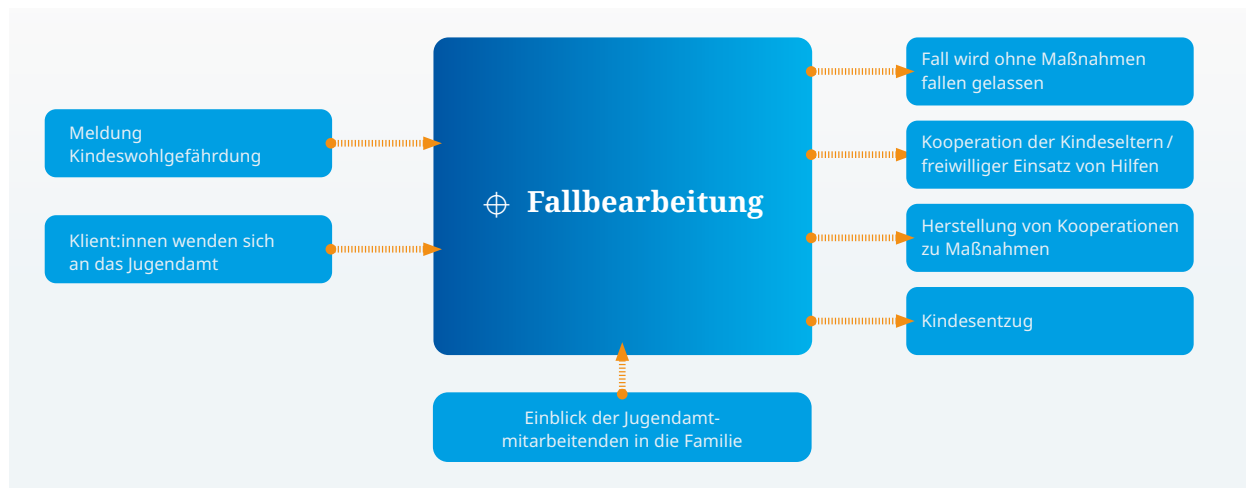


Abb. 20: Fallablauf im Jugendamt

möglich ist – führt die Bewertung solcher Lebenssituationen bei gleichzeitiger Abwertung des familiären Zusammenhalts zu Inobhutnahmen, ohne dass relevante Mängel in der Erziehung vorliegen, beispielsweise durch Gewaltanwendung oder Vernachlässigung. Diese alltäglichen Bewertungen der Eltern anhand des Idealbilds einer imaginierten mehrheitsgesellschaftlichen Normalfamilie stehen einer unterstützenden und kooperativen Fallarbeit im Weg. Der gesetzlich festgeschriebene Fokus auf Hilfe zur Selbsthilfe und die Befähigung aller Familienmitglieder unter anderem zur Bewältigung von Erziehungsaufgaben, Alltagsproblemen und zur Konfliktlösung (etwa § 28 ff. SGB VIII) gerät in den Hintergrund.

Strukturelle Hürden: Mangelhafte Beratung für junge Menschen und Familien mit eingeschränkten Deutschkenntnissen

Für Interventionen in Familien wird das Einverständnis der Sorgeberechtigten benötigt, außer es besteht eine akute Kindeswohlgefährdung oder die Maßnahme wird vor dem Familiengericht aufgrund von §§ 1666 und 1666a BGB erwirkt. Von einem legitimen Einverständnis ist nur auszugehen, wenn alle Parteien den Inhalt einer Vereinbarung verstehen. Mitarbeitende sehen durchaus, „dass [Übersetzungen] eigentlich der Auftrag“, aber „keine gängige Praxis“ sind. Das empirische Material zeigt, wie prekär Sprachmittlung in Jugendämtern organisiert ist. Dolmetschende Personen müssen mitunter von den Familien selbst mitgebracht werden. Telefonische Dienste scheitern an den akustischen Bedingungen, und manchen Dolmetscher:innen mangelt es am behördenspezifischen Vokabular sowie an Professionalität. Teilweise wird das Gesagte „mit rassistischen Einordnungen“ kommentiert, vor allem bei Rom:nja. In einigen Fällen werden sogar die betroffenen Kinder zum Übersetzen herangezogen. Unsicherheiten über die

Vertraulichkeit können zu zurückhaltenden Antworten führen, was von den Mitarbeitenden wiederum als mangelnde Kooperationsbereitschaft wahrgenommen wird. In anderen Fällen werden „große Sprachbarrieren [...] nicht als solche anerkannt“, sodass bei Gesprächen gar nicht gedolmetscht wird. Bei eingeschränkt vorhandenen Deutschkenntnissen wird es teilweise bevorzugt, in „sehr einfachen deutschen Worten“ zu kommunizieren. Komplexe Sachverhalte werden dann nur stark verkürzt vermittelt. Um Kosten zu sparen, wird nur „für ganz wichtige Sachen“ ein Dolmetschdienst engagiert. Viele der mehrsprachigen Kolleg:innen begrüßen es zwar, Gespräche nicht auf Deutsch führen zu müssen, sehen es aber kritisch, wenn sie neben ihren eigentlichen pädagogischen Aufgaben noch als Dolmetschende agieren müssen. Problematisch wird es, wenn Familienhelfer:innen dadurch in eine Doppelrolle geraten, in der ihre pädagogische Tätigkeit mit den Familien durch Übersetzungsleistungen für das Jugendamt in den Hintergrund tritt. Dies wird zumeist als Abwertung und Mehrfachbelastung von ihnen wahrgenommen. Auch migrantische Organisationen der Familienhilfe berichten, primär als Dolmetschende und nicht als Personen mit Fachwissen angesehen zu werden. Explizit zu fördern ist hingegen der Gebrauch der familiären Kommunikationssprache einer Familie durch Fachkräfte innerhalb der Familienhilfe. Dies wurde von migrantischen Organisationen positiv hervorgehoben und erhöht die Qualität der Interventionen. Lediglich bei Terminen mit Fachkräften, die diese Sprache nicht beherrschen, sind Dolmetscher:innen hinzuzuziehen und die Familienhelfer:innen dadurch zu entlasten.

Erschwerend kommt der bürokratische Aufwand hinzu, Übersetzungen zu organisieren. Eine dafür verantwortliche Person erlebt die formale Antragstellung, die sie als zusätzliche „Sonderaufgabe“ übernahm, als „nervig“. Die Beantragung sei aufwendig, Honorare würden nur

mit großer Verzögerung ausgezahlt. Dolmetscher:innen verweigerten deshalb teilweise die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt. Beobachtete positive Fälle zeigen, dass Übersetzung in dieser Konstellation vom individuellen Engagement der Jugendamtsmitarbeitenden abhängt. Alle befragten Akteur:innen-Gruppen fordern deshalb professionelle Dolmetschenden-Pools, die in Krisensituationen schnell abrufbar sind. Sogar in akuten Kindesschutzfällen wird auf Dolmetschende verzichtet, obwohl hier die Kommunikation besonders wichtig ist. Nur wenn vermehrt mehrsprachige Mitarbeitende vorhanden sind, kann diese Lücke punktuell geschlossen werden. Allgemein wird anerkannt, dass die Sprachmittlung den Gesprächsfluss hemmt. Interpretationen von Gestik und Tonfall erschweren die Kommunikation und Missverständnisse werden begünstigt. So brauchen Dolmetschende nicht nur Sprach-, sondern auch Fachwissen über die Arbeitsweise des Jugendamts. Doch fachlich spezialisierte Dolmetschende sind selten: Manche Jugendämter greifen bereits auf Dolmetscher:innenlisten der Polizei zurück, andere Jugendämter orientieren sich eher an den Kosten für die Übersetzung als an ihrer Qualität. Auch der Schriftverkehr mit dem Jugendamt findet fast ausschließlich auf Deutsch statt und kann für eingeschränkt deutschsprachige Personen intransparent sein. So können Deutschkenntnisse zur Machtressource in partnerschaftlichen Konflikten werden oder zur Abhängigkeit von Familienhelfenden führen.

Folgen von jugendamtlichen Maßnahmen und Inobhutnahmen

Nach Meldung einer Kindeswohlgefährdung sammeln Jugendamtsmitarbeitende Informationen und schätzen deren Glaubwürdigkeit ein. Familienhelfer:innen wirken hier als Kontrollinstanz für das Gefährdungsrisiko. In ihre schriftlichen Berichte und Gutachten können unreflektierte, rassistisch abwertende Wahrnehmungen einfließen, wie aus den Beispielen zu diskriminierenden Wissensbeständen ersichtlich wurde. Da die Eltern und jungen Menschen in der Regel keinen Zugang zu ihren Akten haben, liegt es in der Hand der Fachkräfte, was berichtet und an sie weitergegeben wird und was nicht. Beratungsstellen stoßen bei Akteneinsicht oder vor Gericht auf „sehr negative“ und „ziemlich falsche Berichte“ von Fachkräften, die nicht den Schilderungen der Klient:innen entsprechen. Gegen den Missbrauch dieser Handlungsspielräume existiert kaum ein Korrektiv und der fehlende Zugriff der Familien auf ihre Fallakten verstärkt dieses Ungleichgewicht zusätzlich. Nach § 25 Abs. 1 SGB X besteht das Recht auf Akteneinsicht, nach § 15 DSGVO kann zudem eine Datenabfrage beantragt werden, die meist weniger Informationen umfasst. Über diese Rechte werden die Familien jedoch

selten aufgeklärt. Einmal durch Meldungen in das Blickfeld des Jugendamts geraten „wird man [...] [es] nicht mehr so schnell los“ und kommt in Rechtfertigungszwang, so die Fachkraft einer migrantischen Selbstorganisation. Wie der eingangs geschilderte Fall zeigt, können auch die jugendamtlichen Maßnahmen selbst zur Erschütterung familiärer Strukturen und erzieherischer Kompetenzen führen. Eine ganze Reihe weiterer Eingriffe kann folgen und die Unwissenheit der Familien ausgenutzt werden. Die Beobachtungen zeigen, dass Familien über ihre Rechte nicht aufgeklärt und mitunter rechtlich nicht bindende Hilfeplanziele als „Auflagen“ kommuniziert werden. Teilweise werden Anforderungen nur gestellt, um sich die Arbeit zu erleichtern. So im Fall eines alleinerziehenden Vaters, der für seine psychisch kranke Tochter telefonisch einen dringenden Antrag stellen wollte. Ihm wurde mitgeteilt, er müsse dafür am nächsten Vormittag persönlich vorstellig werden, obwohl auch eine mündliche Antragstellung am Telefon rechtens wäre. Der Mitarbeiter begründete sein Handeln mit dem polnischen Akzent des Mannes, es sei für ihn so einfacher. Damit versäumt es das Jugendamt abermals, als unterstützende Institution aufzutreten. Stattdessen erschweren Mitarbeitende Prozesse und stärken das Bild von Autorität und Kontrolle über das Familienleben.

In den Interviews zeichnete sich ab, dass viele betroffene Personen Angst vor dem Jugendamt und einem möglichen Kindesentzug haben und deshalb den Kontakt weitestgehend vermeiden. Andere versuchen, allen Forderungen der Jugendamtsmitarbeitenden zu entsprechen, und wehren sich nicht gegen Falschaussagen oder eurozentrische Bewertungen. Antidiskriminierungsberater:innen verweisen darauf, dass Widerspruch als mangelnde Kooperation ausgelegt werden kann. Unter der Androhung, Maßnahmen gerichtlich zu erwirken, kann es zu vermeintlich „freiwilligen“ Inobhutnahmen kommen. In den dramatischsten Fällen wird die familiäre Kommunikationssprache im Zuge von stationären Maßnahmen, also durch Fremdplatzierung von jungen Menschen außerhalb ihrer Familie, unterbunden und damit der Entfremdung von Eltern und ihren Kindern Vorschub geleistet. Die Machtungleichheit zwischen Fachkräften und Familien wird so zu einem „rassistische[n] Hebel“, da Eltern nichts mehr richtig machen können. Wie Sozialeinrichtungen (etwa Frauenhäuser, (Übergangs-)Unterkünfte oder Wohnheime) diesen „Hebel“ einsetzen, zeigt der folgende Fallbericht einer auf Rom:nja-Familien spezialisierten Familienhelferin:

Eine achtköpfige Familie ist in einer Obdachlosenunterkunft untergebracht, in der „die Wanzen, die Kakerlaken [die Wände] hoch und runter laufen“. Die Familienhelferin beschreibt die Zusammenarbeit mit der Familie als gut, allerdings hat diese bereits

zwei Mal für kurze Zeit die Einrichtung für Besuche verlassen und es versäumt, ein Einverständnis dafür einzuholen. Sie verstößt damit gegen eine Abmachung mit der Unterkunft. Eine von der Familie ausgehende Gefährdung des Kindeswohls liegt jedoch nicht vor. Die Fachkraft der Unterkunft will daraufhin die Familie sanktionieren und droht ihr – ohne jede Befugnis – mit der Inobhutnahme der Kinder. Die eingeschüchterte Familie kann erst durch die Familienhelferin und ein gemeinsames Gespräch mit einer als sehr engagiert beschriebenen Jugendamtsmitarbeiterin beruhigt und die Zusammenarbeit aufrechterhalten werden.

Nur das individuelle Engagement einer Jugendamtsmitarbeiterin verhindert im beschriebenen Fall, dass das Wohl der Kinder nicht noch weiter in den Hintergrund rückt. Deutlich wird das Ordnungsinteresse der Unterkunftsbetreibenden, wenn auf das Drohpotenzial des Jugendamts spezifisch gegenüber Rom:nja gesetzt wird. Je weniger Kenntnis über das Kinder- und Jugendhilfesystem sowie die eigenen Rechte besteht, desto vulnerabler sind Personengruppen für einen solchen Machtmissbrauch. Sprachbarrieren wirken dann zusätzlich verschärfend.

Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden in drei Blöcken Handlungsempfehlungen präsentiert, die aus den zuvor in drei Unterkapiteln vorgestellten Ergebnissen abgeleitet wurden. Der erste Block befasst sich mit der Sensibilisierung der Kinder- und Jugendhilfe-Fachkräfte für die Lebensrealität migrantischer und rassifizierter Personengruppen (folgend abgekürzt „Sensibilisierung“). Der zweite Block gibt Handlungsempfehlungen, wie eine verständliche Beratung von jungen Menschen und Familien mit eingeschränkten Deutschkenntnissen gewährleistet werden kann (folgend abgekürzt „verständliche Beratung“). Der letzte Abschnitt umfasst Empfehlungen bezüglich der Abschätzung und Berücksichtigung der Folgen der jugendamtlichen Maßnahmen und Inobhutnahmen haben können (folgend abgekürzt „Folgenabschätzung“).

Sensibilisierung: Finanzierung und Förderung von Antidiskriminierungsarbeit durch Schulungen, Supervision und die Ausbildung von spezialisiertem Fachpersonal

Adressiert an: BMFSFJ

Für eine professionelle Fallbegleitung und Entscheidungsfindung müssen Jugendamtsmitarbeitende den Einfluss von Rassismus auf das Leben ihrer Klient:innen verstehen. Proaktive, fachspezifische Antidiskriminierungsarbeit mithilfe rassismus- und diskriminierungskritischer Aus- wie Weiterbildungen ermöglicht auch eine Reflektion von Erziehungsvorstellungen. Zudem werden Strategien zum Abbau struktureller Barrieren im Themenfeld Sprache, (soziale) Herkunft und sozio-ökonomische Lage vermittelt. Ähnlich eines:r Gleichstellungsbeauftragten sollte in Hilfeplangesprächen die Anwesenheit einer diskriminierungskritisch geschulten Person verpflichtend sein. Für nachhaltige positive Effekte sind zusätzliche zeitliche Ressourcen für die Fallbearbeitung und Supervision bereitzustellen.

Sensibilisierung: Proaktive Anwerbung von diversitätserfahrenen Fachkräften

Adressiert an: Jugendamtsleitungen

Es ist sinnvoll, diversitätserfahrene Mitarbeitende zu beschäftigen und in entsprechende Prozesse miteinzubeziehen. Mitarbeitende mit Migrationshintergrund, multiplen Sprachkenntnissen oder einer Sensibilität für rassistische Zuschreibungen in Erziehungsfragen können positive Effekte in der Arbeit erwirken. Sie können mehr Verständnis für die spezifische Situation der Klient:innen zeigen, die Kommunikation durch die eigenen Sprachkenntnisse verbessern und bauen deshalb zumeist leichter ein Vertrauensverhältnis auf. Ihre Expertise wird allgemein von Kolleg:innen geschätzt, da sie die Fallarbeit und den Aufbau einer vertrauensvollen Kooperation mit den Familien insgesamt erleichtern. Diese Ressourcen sollten auch als Einstellungs- und Qualifikationskriterien bewertet werden.

Sensibilisierung: Stärkung des Wissens der Eltern über ihre Rechte und Beschwerdemanagement bei behördlichen Verstößen

Adressiert an: BMFSFJ

Viele jugendamtliche Vorgänge sind für Familien intransparent, denn diese wissen nicht um ihre Rechte

und Widerspruchsmöglichkeiten – gerade in Fällen von Fremdunterbringungen. Fachkräfte klären teilweise nicht ausreichend über das Wunsch- und Wahlrecht¹⁷⁶ auf oder nutzen Wissenslücken sogar aus, um Druck auszuüben. Außerdem können die Interventionen des Jugendamts selbst das Kindeswohl gefährden, wenn Kinder und Jugendliche in Inobhutnahmestellen traumatisierende Erfahrungen machen, von ihren Eltern, Geschwistern und ihrer familiären Kommunikationsprache entfremdet werden oder die Erziehungsfähigkeit der Eltern untergraben wird. Hier bedarf es eines leicht zugänglichen Beschwerdemanagements durch unabhängige Ombudsstellen, die Schlichtungsverfahren einleiten und begleiten. Entscheidungsspielräume der Jugendämter werden dadurch transparenter und damit auch anfechtbar. Sie können kooperativ verhandelt oder gerichtlich geprüft werden.

Sensibilisierung: Recht auf den Gebrauch von Familiensprachen

Adressiert an: Gesetzgeber, BMFSFJ

Wird jungen Menschen im Zuge von Fremdunterbringungen nicht ermöglicht, ihre familiäre Kommunikationssprache zu sprechen und zu pflegen, nimmt man ihnen eine wertvolle Ressource. Zudem erschwert der Verlust der Muttersprache den Bindungserhalt zur Herkunftsfamilie und kann aktuell vor Gericht als Argument gegen eine Rückführung genutzt werden. Deshalb sollte in § 9 Nr. 2 SGB VIII die familiäre Kommunikationssprache als schützenswerte Fähigkeit und somit als Teil der verfassungsrechtlich geschützten Identität eines Einzelnen (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, zuletzt BVerfG, Beschl. v. 10.10.2017, 1 BvR 2019/16, Rn. 36 ff.) explizit benannt werden.

Sensibilisierung: Priorisierung der Sicherung materieller Lebensgrundlagen durch die Sozialleistungsbehörden

Adressiert an: Jobcenter, Sozialämter etc.

Prekäre Lebensverhältnisse von Familien dürfen nicht ohne das Vorhandensein tatsächlicher pädagogischer Bedarfe zu Inobhutnahmen führen. In der Arbeit des Jugendamts muss die materielle Absicherung, wie bei Wohnverhältnissen, zuvorderst behandelt werden. Fälle, bei denen eine Kindeswohlgefährdung aufgrund nicht

gesicherter materieller Verhältnisse droht, müssen in Sozialleistungsbehörden priorisiert bearbeitet werden. Die dabei entstehenden Kosten würden durch die Einsparungen kostspieliger Inobhutnahmen bei Weitem ausgeglichen.

Sensibilisierung: Austauschformate zwischen Jugendämtern, freien Träger:innen der Kinder- und Jugendhilfe, (Interessen-)Vertreter:innen marginalisierter Personengruppen sowie Kulturmittelnden

Adressiert an: BMFSFJ

Der Einsatz ausgebildeter Kulturmittler:innen und kultursensibel arbeitender freier Träger:innenorganisationen wird vielfach als positiv geschildert. Deshalb sollte der Austausch mit (Interessen-)Vertreter:innen marginalisierter Personengruppen sowie die Arbeit mit Kulturmittler:innen strukturell verankert und finanziert werden. Auch können Diskriminierungsrisiken auf der Leitungsebene unter Hinzuziehung dieser Akteur:innen evaluiert werden.

Verständliche Beratung: Recht auf und Finanzierung von Übersetzung

Adressiert an: Gesetzgeber

Jugendamtsmitarbeitende berichten mehrheitlich, dass sie mit Dolmetscher:innen arbeiten. In der Empirie zeigt sich, dass Art und Umfang der Sprachmittlung dem Engagement und Ermessen der Fachkräfte unterliegt und unter Zeitdruck eingeschränkt wird. Deshalb muss analog zu § 17 AsylG der Anspruch auf Verdolmetschung in SGB VIII verankert werden. Die Aufwendungen für Verdolmetschung sind gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 SGB X vom Jugendamt zu tragen.

Verständliche Beratung: Recht auf und Finanzierung von Übersetzung

Adressiert an: BMFSF

Die Standards an Dolmetschende sollten aus der Justiz übernommen werden. Gegenwärtig machen Jugendämter hier aus finanziellen Gründen qualitative Abstriche. Der Arbeitsbereich Jugendamt sollte durch bessere und schnellere Bezahlung der Dolmetschenden attraktiver gestaltet werden. Zudem könnten auf

¹⁷⁶ § 5 SGB VIII umfasst das Wunsch- und Wahlrecht. Abs. 1 lautet: „Die Leistungsberechtigten haben das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern. Sie sind auf dieses Recht hinzuweisen.“

diesen Arbeitsbereich abgestimmte Schulungen für die Sprachmittlung angeboten werden. Dazu bedarf es zum einen einer gesicherten finanziellen Abdeckung, zum anderen aber auch klarer Verträge und eines qualifizierten Dolmetschenden-Pool, der es ermöglicht, kurzfristig alle notwendigen Sprachen abzudecken. Nur so kann die in §36 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII festgeschriebene Verständlichkeit von Beratung und Aufklärung sichergestellt werden. Die Kontaktaufnahme zu Familien findet anfangs meist in schriftlicher Form statt. Ein Angebot von Vordrucken und Anschreiben in den erforderlichen Klient:innensprachen kann dabei Ängste im Kontakt mit dem Jugendamt abbauen.

Verständliche Beratung: Recht auf Mitnahme einer Begleitperson

Adressiert an: BMFSFJ

Um den vielfach berichteten Unsicherheiten von Klient:innen entgegenzuwirken und die Transparenz der Prozesse zu erhöhen, ist die Mitnahme von Begleitpersonen zu fördern. Das VwVfG lässt dies bereits zu, häufig wird aber individuell entschieden. Deshalb muss dieses Recht verbindlich eingeräumt und proaktiv an die Klient:innen kommuniziert werden.

Verständliche Beratung: Aushändigung von Berichten, Protokollen und Hilfeplänen

Adressiert an: Gesetzgeber

Eine transparente Kommunikation wird erschwert, wenn Familienmitgliedern Informationen bezüglich ihres Falles vorenthalten werden. Entsprechend ist die Pflicht zur Nachvollziehbarkeit von einzelnen Maßnahmen eines Hilfeplans nach §36 Abs. 1 SGB VIII auf die Offenlegung der gesamten Falldokumentation auszuweiten. Eltern und junge Menschen können so ein als rassistisch wahrgenommenes Verhalten aktenkundig machen und gegebenenfalls wirksamer gegen behördliche Entscheidungen vorgehen.

Folgenabschätzung: Systematische Erfassung von Erfolgen und Ressourcen der Familien in Hilfeplänen sowie von negativen Effekten durch die jugendamtlichen Maßnahmen

Adressiert an: Jugendamtsleitungen

Hilfepläne sind häufig auf Defizite fokussiert, insbesondere bei marginalisierten und rassifizierten Personen.

Eine verbesserte Ressourcenorientierung, wie sie innerhalb des systemischen Arbeitens praktiziert wird (Winkelmann et al., 2020), ermöglicht gleichzeitig eine individuellere Förderung der Kinder innerhalb ihrer Familien. Aufzunehmen sind auch die negativen Folgen jugendamtlicher Interventionen, beispielsweise der Verlust der familiären Kommunikationssprache und die Entfremdung von geschwisterlichen Beziehungen.

Folgenabschätzung: Ermöglichung zusätzlicher Hilfeplangespräche im dreimonatigen Turnus

Adressiert an: BMFSFJ

Gespräche zur Überprüfung der Maßnahmen finden im sechsmonatigen Rhythmus statt. Alle 12 bis 18 Monate sind sie auch zur (Weiter-)Finanzierung von Hilfen notwendig. Für ein engeres wechselseitiges Monitoring von Jugendamt und Träger:innen zum Schutz der Klient:innen sollte die Möglichkeit auf zusätzliche Hilfeplangespräche im dreimonatigen Turnus eingeräumt werden, welche lediglich der Justierung und Kontrolle der Familienhilfe dienen.

3.3.6 Gesundheitsämter gegen Rassismus: Gesundheitsschutz als Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt

Prof. Dr. Oliver Razum, Prof. Dr. Yudit Namer, Diana Podar (ab April 2024), Dr. Julia Zielke (von März 2023 bis April 2024), Dr. Lisa Wandschneider (bis Februar 2023), Jennifer Shobowale, Theresa Altmiks, Sigsten Stieglitz, Bielefeld

Projektvorstellung

Das Teilprojekt befasste sich mit Rassismus im Gesundheitswesen und untersuchte, auf welche Weise Rassismus eine gleichberechtigte Gesundheitsförderung, Prävention, Gesundheitshilfe und einen gleichberechtigten Gesundheitsschutz behindert sowie welche Strategien Gesundheitsbehörden anwenden können, um Barrieren zu beseitigen und damit eine gleichberechtigte gesundheitliche Teilhabe von Angehörigen rassifizierter Gruppen zu ermöglichen. Im Bericht fassen wir die Erkenntnisse über Erscheinungsformen von Rassismus in Gesundheitsbehörden weltweit mittels einer umfassenden Literaturrecherche und die Wahrnehmungen und Erfahrungen mit Rassismus in den Tätigkeitsbereichen unserer Umfrageteilnehmenden in Deutschland zusammen. Daraus leiten wir Handlungsempfehlungen auf struktureller und institutioneller Ebene ab.

Methodik

Zunächst führten wir im Projekt eine umfassende Literaturrecherche (Scoping Review)¹⁷⁷ zum aktuellen Stand der internationalen Forschung zu Rassismen in Gesundheitsbehörden durch. In die Analyse bezogen wir 38 internationale Publikationen ein, die im Zeitraum von 1985 bis 2022 herausgegeben wurden. Die überwiegende Mehrheit der Quellen (n = 30) stammt aus dem US-amerikanischen Kontext. Weiterhin führten wir 15 narrative Interviews (Dauer 51 bis 345 Minuten) mit 17 Mitarbeitenden aus sieben deutschen Bundesländern, die ihre Wahrnehmungen von Rassismus in ihrer Arbeit schilderten. Die Befragten (die Mehrheit *weiß* und weiblich), darunter Ärzt:innen, Sozialarbeiter:innen und Pädagog:innen, arbeiten in Bereichen wie dem schulärztlichen Dienst, Infektionsschutz oder der Unterstützung von Menschen mit eingeschränktem Zugang zum Gesundheitssystem (wie Menschen ohne Ausweispapiere und/oder ohne Aufenthaltsgenehmigung, Asylsuchende, Sexarbeiter:innen). Zusätzlich diskutierten wir in vier

Fokusgruppen (je 150 bis 180 Minuten) mit insgesamt 24 Personen aus Gesundheitsämtern und zivilgesellschaftlichen Vereinen (unter anderem migrantischen Selbstorganisationen) gemeinsame Herausforderungen und Lösungen. Einige der Interviewteilnehmenden nahmen auch an einer oder mehrerer der Fokusgruppendifkussionen teil. Insgesamt sammelten wir etwa 40 Stunden qualitative Daten, die wir inhaltsanalytisch auswerten. Die Teilnehmenden gehören zu einem Kreis in den Gesundheitsämtern, der sich bereits mit Vielfalt und Rassismus im Gesundheitswesen befasst und dem Thema offen gegenübersteht. Oftmals reflektieren sie ihre Arbeit, die eigenen Institutionen und gesundheitspolitischen Ansätze bereits auf Basis einer menschenrechtsbasierten und gemeinwohlorientierten Haltung. Das Bewusstsein für die Komplexität von Konzepten wie strukturellem, institutionellem oder individuellem Rassismus und (Macht-)Strukturen ist jedoch oft von sektorspezifischen Grundannahmen, Sprachgebrauch und persönlichen Biografien (zum Beispiel Ehrenamt, Studium oder der Zugehörigkeit zu einer rassifizierten Gruppe) geprägt. Aufgrund ihrer selbst gewählten Studienteilnahme können ihre Erfahrungen und Perspektiven jedoch nicht die Realität der circa 400 Gesundheitsämter bundesweit abbilden (Selektionsbias). Die Partnerorganisation Pamoja Afrika e.V. Köln begleitete das Forschungsprojekt mit *Awareness*¹⁷⁸ und stellte sowohl bei den Projektplanungssitzungen als auch bei der Datenerhebung *Awareness*-Strukturen und Handouts für die Teilnehmenden bereit. Zudem wurden Mitarbeitende der verschiedenen Gesundheitsämter durch mehrere *Awareness*-Schulungen weitergebildet.

Zentrale Ergebnisse

Die hier dargestellten Ergebnisse basieren einerseits auf der Scoping Review, die Aufschluss über den aktuellen Stand der internationalen Forschungsliteratur zu Rassismus in Gesundheitsbehörden und zu gesundheitlichen Ungleichheiten gibt, und andererseits auf narrativen

¹⁷⁷ Ergebnisse des Scoping Reviews, S. Wandschneider et al., i. E.

¹⁷⁸ Das Pamoja *Awareness*-Konzept beruht auf der ganzheitlichen Expertise rassismus- und diskriminierungserfahrener Menschen. Es stellt umfassende Tools und Handlungsempfehlungen für (nicht) rassistisch diskriminierte Menschen zur Verfügung und ist über Pamoja Afrika e.V. (2020) erhältlich.

Interviews und Fokusgruppengesprächen zu Rassismus in deutschen Gesundheitsbehörden. Die Ergebnisse aus den geführten Interviews und Gruppengesprächen werden nachfolgend anhand der beobachteten Erscheinungsformen von Rassismus im Gesundheitsbereich der strukturellen und institutionellen Ebene zugeordnet.

Ergebnisse aus der internationalen wissenschaftlichen Literatur: Rassismus behindert die Gleichberechtigung in Gesundheitsförderung, Prävention und Gesundheitsschutz.

Eine internationale Perspektive ist angesichts des hohen Ausmaßes von Rassismus und anderen Formen der Diskriminierung weltweit (Devakumar et al., 2022) notwendig, um daraus Erkenntnisse und Zusammenhänge über verschiedene Kontexte hinweg zu gewinnen. Die Kolonialgeschichte der angelsächsischen Länder und der Widerstand unterdrückter Gemeinschaften führten zu einer Auseinandersetzung mit Rassismus in der US-amerikanischen und britischen Gesellschaft und deren Gesundheitssystemen (Amster, 2022; Elias & Paradies, 2021). Die gewonnenen Erkenntnisse über Erscheinungsformen von Rassismus und Bewältigungsstrategien sind auch für den deutschen Kontext wertvoll. Alle einbezogenen Studien befassten sich mit den Erscheinungsformen von Rassismus im Gesundheitswesen, aber nur sehr wenige definierten den Begriff „Rassismus“ explizit. Einige gingen nur auf ethnische Zugehörigkeit, Rassifizierung oder rassistische Ideologien ein, ohne Definitionen für Rassismus zu liefern. Die meisten Studien konzentrierten sich auf afro- und lateinamerikanische oder indigene Bevölkerungsgruppen in den USA, verzichteten aber auf deren Perspektiven. Die Ergebnisse aus der Literaturrecherche zeigen, dass vergangene Verbrechen bis heute die Arbeit von Gesundheitsbehörden beeinflussen. Im Rahmen des Reviews konnten fünf Kategorien für Erscheinungsformen von Rassismus gegenüber BIPOC-Bevölkerungsgruppen in Gesundheitsbehörden identifiziert werden.

Medizinisch-wissenschaftliche Verbrechen gegen BIPOC-Bevölkerungsgruppen:

In der Vergangenheit waren US-amerikanische Gesundheitsbehörden an medizinischem Missbrauch und Rechtsverletzungen gegenüber afro-, lateinamerikanischen und indigenen Gruppen beteiligt, wie beim

Tuskegee-Experiment¹⁷⁹ (1932–1972) und bei Zwangssterilisationen in Guatemala (1946–1948) sowie in den USA (1909–1979) (Nuriddin et al., 2020; Reverby, 2016; Stern, 2005). Gesundheitsbehörden legitimierten die Ausbeutung rassifizierter Menschen für medizinische Zwecke durch Forschungsprotokolle und Gesetze, die ihre körperliche Autonomie und Menschenrechte verletzten¹⁸⁰ (Quimby, 1993). Solche Vergehen beeinträchtigen bis heute das Vertrauen in Gesundheitsbehörden, was zu geringerer Akzeptanz von Gesundheitsmaßnahmen wie Impfungen und negativen Gesundheitsfolgen wie hohen Tuberkuloseübertragungsraten führen kann.

Überwachung und Reporting durch Gesundheitsämter:

Bis heute werden rassistische Praktiken in US-amerikanischen Gesundheitsämtern angewendet. Zum Beispiel sind die COVID-19-Testraten in rassifizierten Gemeinschaften in den USA wesentlich niedriger als unter *Weiß*en (Mody et al., 2021). Die indigenen Völker Alaskas wurden dem HIV/AIDS-Meldesystemen jahrzehntelang (1984–2002) falsch zugeordnet, was zu einer Untererfassung und Unterbehandlung in diesen Gemeinschaften führte (Bertolli et al., 2007). Die Überwachung der Reproduktion Schwarzer Frauen findet bis heute statt, denn diese werden im Vergleich zu Frauen anderer Ethnien häufiger auf Drogenkonsum während der Schwangerschaft untersucht und sind öfter mit rechtlichen Konsequenzen konfrontiert (wie Inhaftierung und Verlust des Sorgerechts für ihre Kinder) (Harp & Bunting, 2020).

Gestaltung und Umsetzung von Richtlinien, Handlungsempfehlungen und politischen Entscheidungen:

Die analysierten Artikel enthalten Belege für aktuelle Praktiken, die historische Überschneidungen von Kolonialismus, Eugenik, Rassismus und Sexismus aufweisen. Rassifizierte Frauen werden in den USA und Großbritannien durch die Kontrolle der Reproduktion benachteiligt, indem sie gezwungen werden, lang wirkende reversible Verhütungsmittel zu verwenden (Lowe & Rowlands, 2022). Auch COVID-19-Maßnahmen benachteiligten die am stärksten unterdrückten Frauen weltweit (etwa Frauen aus niedrigen Einkommensgruppen, ländlichen Gebieten, Migrantinnen, indigene Frauen), da ihre Bedürfnisse und Lebensbedingungen nicht berücksichtigt wurden (bei Distanzierungsmaßnahmen, Schwangerschaftsvorsorge und kultursensibler

¹⁷⁹ Über 40 Jahre hinweg untersuchte die US-amerikanische Gesundheitsbehörde afroamerikanische Männer mit Syphilis, um den Krankheitsverlauf zu studieren. Ihnen wurde absichtlich die Behandlung verweigert, insbesondere Penicillin (die Standardbehandlung nach 1940) (Asabor & Vermund, 2021; Nguyen et al., 2021).

¹⁸⁰ Ähnliche Verbrechen wurden im großen Maßstab von deutschen Gesundheitsbehörden und dort tätigen Ärzten während der Zeit des Nationalsozialismus durchgeführt (Donhauser, 2013, 2014).

Begleitung im Kreißsaal). Dadurch stieg das Risiko von (psychischen) Gesundheitsproblemen, Müttersterblichkeit oder der Trennung von den eigenen Kindern aufgrund von rassistischen Einstellungen gegenüber gefährdeten oder erkrankten Müttern bei Ärzt:innen und Behörden (Manca, 2021).

Das Konstruieren von Hochrisikogruppen auf der Grundlage von Rassifizierung und *othering* (Andersmachung):

Im 20. Jahrhundert konstruierten nordamerikanische Gesundheitsbehörden Hochrisikogruppen für Infektionskrankheiten anhand der Hautfarbe oder der ethnischen Zugehörigkeit und rechtfertigten räumliche Segregationsmaßnahmen, um die Ausbreitung von Krankheiten in indigenen und afroamerikanischen Gemeinschaften einzudämmen (Gee & Ford, 2011; McMillen, 2021). Weiße oder reiche Gemeinschaften mit den gleichen Erkrankungen waren davon nicht betroffen. Proctor et al. (2011) belegen, dass die vage Definition, Messung und Kommunikation von Kategorien wie „ethnische Zugehörigkeit“ oder „Migrationshintergrund“ in den Berichten des niederländischen Nationalen Instituts für öffentliche Gesundheit und Umwelt (RIVM) rassifizierte Gruppen in der HIV/AIDS-Berichterstattung weiterhin als „sexuell hochgefährdete Andere“ darstellt. Solche Diskurse der Gesundheitsbehörden fließen in Medien und Politik ein und verstärken rassistische Stereotype und *othering* (Proctor et al., 2011).

Erfüllung der rechtlichen Verpflichtung, gesundheitliche Ungleichheiten zu bekämpfen:

Die ausgewerteten Studien zeigen, dass Staaten ihren Verpflichtungen zur Beseitigung gesundheitlicher Ungleichheiten nicht nachkommen. In den USA verursachen Rassismus und die Nicht-Anerkennung rassistischer Diskriminierung dieselben (McSpedon, 2022). Zusätzlich wurden auch evidenzbasierte Ansätze zur Verringerung der Ungleichheiten in der Regierungspolitik vernachlässigt, was die Gesundheitsversorgung marginalisierter Gruppen und die Integration sozialer Dienste beeinträchtigt (Chin et al., 2018; Kereama-Royal et al., 2019; Pillaye, 2020). Die Studien zeigen, dass die Auswirkungen von Kolonialismus und rassistischer Politik bis heute stark und anhaltend sind und dass die Gesundheitsbehörden weitreichende Macht haben und eine historische Rolle bei der Aufrechterhaltung des weißen Privilegs spielten. Antirassistische Praktiken erfordern das Aufbrechen von Einzelstrukturen, eine enge Zusammenarbeit der Gesundheitsbehörden mit

öffentlichen Diensten (wie Kinderschutzdienst, Polizei, Justiz) und die Bekämpfung rassistischer Strukturen. Notwendig sind offene Diskussionen über Ungleichheiten und deren Ursachen, bedarfsgerechte Maßnahmen für rassifizierte Bevölkerungsgruppen, eine sektorübergreifende Zusammenarbeit und eine integrierte Finanzierung. Diese Maßnahmen können den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Bildung, Arbeit, Einkommen, Wohnen und Gesundheitsversorgung schaffen und somit die sozialen Determinanten der Gesundheit zugunsten rassifizierter Gruppen beeinflussen. Einige der historischen Stereotypen und Praktiken, die wir in der internationalen Literatur identifizieren konnten, lassen sich auch im deutschen Kontext wiederfinden, wie im folgenden Teil dargestellt wird.

Strukturelle Ebene: Missachtung des Rechts auf Gesundheit(-versorgung) und der rechtlichen Verpflichtung, gesundheitliche Ungleichheiten zu bekämpfen

Die wichtigsten erwähnten Erscheinungsformen des strukturellen Rassismus bezogen sich auf das AsylbLG und die negativen Auswirkungen auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die Befragten kritisierten §4 des AsylbLG wegen seiner eingeschränkten Leistungen (das heißt nur für akute Krankheiten, Schwangerschaft und Entbindung innerhalb der ersten 36 Aufenthaltsmonate) und den damit verbundenen komplexen bürokratischen Verfahren. Diese Verfahren beinhalten beispielsweise die Notwendigkeit einer Genehmigung für Nicht-Notfallbehandlungen, was oft durch nicht medizinisch geschultes Personal durchgeführt wird, und eine nur begrenzte Kostenübernahme für Dolmetscher:innen.¹⁸¹ Solche Einschränkungen führen – in Kombination mit der häufig geografisch isolierten Lage von Gemeinschaftsunterkünften – potenziell zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustands oder sogar zur Lebensgefährdung. Die Teilnehmenden berichteten von Unsicherheiten unter den Ärzt:innen darüber, welche Maßnahmen durch das AsylbLG erstattet werden, was wiederum selbst in kritischen Situationen zu Verzögerungen in der Behandlung führen kann. Die Teilnehmenden wiesen darauf hin, dass die oben genannten Problematiken insbesondere für die Gesundheit von Kindern gravierend sind. Mangelnde Vorsorgeuntersuchungen und fehlende Dolmetscher:innen führten zu Verzögerungen bei wesentlichen Gesundheitsdiensten wie Höruntersuchungen oder Angeboten für körperliche bzw. kognitive Behinderungen, was die Entwicklung und soziale Teilhabe der Kinder negativ beeinflusst.

¹⁸¹ Für weitere Informationen zu den Auswirkungen des AsylbLG auf die Gesundheit von Geflüchteten und Asylbewerber:innen, s. Bozorgmehr & Razum, 2016; Jaschke & Kosyakova, 2021; Razum et al., 2016; Wenner, 2021; Zielke et al., 2024.

Strukturelle Ebene: Gestaltung und Umsetzung von Richtlinien, Handlungsempfehlungen und politischen Entscheidungen

Politische Entscheidungen wie das AsylbLG beeinträchtigen die Krankheitsprävention und Gesundheitsversorgung, insbesondere bei der Tuberkulosevorsorge und -behandlung. Ein prekärer rechtlicher Status wie bei Asylsuchenden und Saisonarbeitskräften führt zu eingeschränkten Sozialversicherungs- und Gesundheitsansprüchen sowie zu schlechten Unterbringungsbedingungen, was die Prävention und Behandlung von Tuberkulose erschwert. Bestimmte Richtlinien des Prostituiertenschutzgesetzes haben auch einen erheblichen Einfluss auf den Gesundheitsschutz von Sexarbeiter:innen. Strengere Sicherheits- und Hygienevorschriften erschweren die sichere Ausübung der Sexarbeit durch bürokratische und rechtliche Hürden und die Erhebung nicht anonymisierter persönlicher Daten.¹⁸² Viele Sexarbeiter:innen werden in illegale und gefährliche Betriebe wie die Hausprostitution gedrängt. Aufgrund des fehlenden rechtlichen Schutzes und des daraus resultierenden Misstrauens sowie aufgrund von Sprachbarrieren, Bürokratie, Rom:nja- oder Slaw:innen-Rassismus und der Stigmatisierung von Sexarbeit zögern die Betroffenen, Hilfe bei Behörden zu suchen oder offen über ihre (gesundheitlichen) Probleme zu sprechen. Die Teilnehmenden kritisierten die Bereichsbildung der Dienste, die mehrere Termine erfordert. Das Fehlen niederschwelliger Angebote, insbesondere in der Nähe von Gemeinschaftsunterkünften, sowie unzureichende Dolmetscher:innendienste und Unterstützung bei Mehrfachdiskriminierung und Rassismus werden als strukturell rassistisch betrachtet. Die notwendigen Ressourcen zur Erweiterung der Dienste für die komplexen Bedürfnisse rassifizierter Gruppen fehlen, was die Orientierung im System erschwert und Gesundheitsungleichheiten verstärkt.

Institutionelle Ebene: Mehrfachdiskriminierung ist sichtbarer und wird klarer erkannt als Rassismus.

Die Teilnehmenden thematisierten Diskriminierung vor allem in einem intersektionellen Verständnis (zum Beispiel Geschlecht, Alter, Behinderung, sexuelle Orientierung, Einkommen, Hautfarbe, HIV oder rechtlicher Status) als treibende Kraft sozialer und gesundheitlicher Ungerechtigkeit. Allerdings wurden direkte Formen von Rassismus, wie rassistische Äußerungen, Verhaltensweisen und Praktiken, leichter auch als solche gedeutet als ungleiche Machtstrukturen oder Stereotypisierung

und Ausgrenzung von rassifizierten/migrantisierten Klient:innen.

Institutionelle Ebene: Potenzial des Mainstreamings von diversitäts- und rassismuskritischen Maßnahmen und Praktiken in den Gesundheitsämtern ist noch nicht ausgeschöpft.

Unsere Teilnehmenden beschreiben ihre Einrichtungen als „sehr weiß“ und kritisieren Einschränkungen in Bezug auf die physische Zugänglichkeit der Gebäude, den sprachlichen Zugang zu Dokumenten und die kultur- und rassismussensible Gestaltung von Postern, Flyern und Lesematerialien in Wartezimmern. Aus ihrer Sicht führt dies dazu, dass sich Klient:innen oft nicht sicher fühlen. Die Teilnehmenden nannten das mangelnde Interesse und die fehlenden klaren Richtlinien innerhalb ihrer Institutionen sowie die begrenzte Finanzierung als Haupthindernisse für die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Gleichberechtigung. Eine Teilnehmerin fasste das folgendermaßen zusammen:

Wer sind unsere Klient:innen, und welche Barrieren haben wir eigentlich? Auch, dass die hierherkommen, sich wohlfühlen und auch sehen [...] wir sind hier auch irgendwie mitgedacht. Also [...] ganz niedrigschwellige Dinge fehlen [...] Und ein Hauptproblem dafür ist auch, dass wir gar kein Geld haben, [...] um es zu verändern.

Das Fehlen eines einheitlichen und verantwortungsvollen institutionellen Umgangs mit Diskriminierung und Rassismus bedeutet, dass implizite Vorurteile oder Stereotype (ungewollt) reproduziert werden. Unsere Teilnehmenden berichteten auch von Fällen rassistischer und diskriminierender Praktiken gegen Klient:innen durch Mitarbeitende sowie durch Einlasspersonal und gegen rassifizierte Mitarbeitende durch weiße Mitarbeitende, wie die folgenden Abschnitte zeigen.

Institutionelle Ebene: Rassismus gegen Klient:innen durch Mitarbeitende: Stereotype, Konstruktion von problematischen oder Hochrisikogruppen und rassistische Praktiken

Unsere Befragten berichteten, dass Klient:innen oft aufgrund ihres Wohnorts, ihrer Postleitzahl, Herkunft, Anzahl von Kindern oder Deutschkenntnissen als problematisch eingestuft werden. Angestellte der Gesundheitsbehörde empfinden diese Klient:innen als „mit einem

¹⁸² Die Vorschriften sind sehr heterogen und die Gesundheitsämter haben unterschiedliche Verfahren bei der Datenerhebung und Zusammenarbeit mit Institutionen wie beispielsweise dem Ordnungsamt.

höheren Aufwand verbunden“, da sie mehr Zeit und Betreuung benötigen. Bei knappen Zeit- und/oder Personalressourcen berichteten einige Befragte, dass marginalisierte Personen aufgrund der vermuteten höheren Arbeitsbelastung depriorisiert werden, indem Termine kurzfristig abgesagt oder verschoben werden, um „einfachere“ (das heißt Menschen ohne Migrationsgeschichte) Klient:innen vorzuziehen. Sprachbarrieren führen oft zu kürzeren und weniger umfassenden Konsultationen, was die medizinische Versorgung beeinträchtigt (Langer et al., 2024; Samkange-Zeeb et al., 2020; Siebert et al., 2020). Mehr als die Hälfte der Teilnehmenden berichtete, dass Mitarbeitende von Gesundheits- und Sozialämtern und unter anderem Ärzt:innen ein geringeres Bewusstsein für Rassismus haben. Sie führen Gesundheits- oder Kommunikationsprobleme oft auf „kulturelle Unterschiede“ zurück und reproduzieren negative Stereotype wie Unpünktlichkeit, Ignoranz oder Unverantwortlichkeit in Bezug auf das eigene Gesundheitsverhalten, mangelnde Bildung, „rückständige“ Eltern, gewalttätige (junge) Männer sowie Ausnutzer:innen des Sozialsystems. Gesundheitsprobleme werden häufig nicht ernst genommen oder Patient:innen respektlos behandelt. Zum Beispiel berichtete eine Teilnehmerin, dass die emotionale Reaktion eines türkischen Jungen auf seine erste Impferfahrung vom zuständigen Arzt als „Pascha-Verhalten“ bezeichnet wurde. Soziale Determinanten der Gesundheit (wie Einkommen, Bildung, Wohnung, rechtlicher Status) und die Selbstbestimmung der Klient:innen werden aus Sicht der Befragten oft missachtet. Dies zeigt sich besonders beim Thema Verhütung von Frauen aus afrikanischen und muslimisch geprägten Ländern sowie bei Rom:nja, die aufgrund ihrer sexuellen Gesundheit oder Kinderzahl oft von Ärzt:innen und Behörden als unterdrückt oder ignorant eingestuft und mitunter paternalistisch behandelt werden. Die Befragten berichteten zudem, dass sie aufgrund fehlender systematischer rassismuskritischer Sensibilisierung und Richtlinien bereits entweder heruntergespielt oder relativiert wurden, wenn sie Kolleg:innen und Ärzt:innen (in der ambulanten Versorgung) auf derlei Angelegenheiten aufmerksam machten – mitunter mit Verweis auf Zeitmangel oder Missverständnisse. Eine weiße Teilnehmerin verdeutlicht das so:

Ich habe einen [Adoptiv-]Bruder,[...] er ist aus [Lateinamerika]. Er ist wegen Depression zum Arzt [...] [und hat] gesagt, er sei so depressiv, er möchte krankgeschrieben werden. Und der Arzt hat zu ihm gesagt: ‚[...] wir sind hier nicht in Mumbai. In Deutschland wird gearbeitet, da wird man nicht krankgeschrieben, wenn man keine Lust hat.‘ [...]

Und dann habe ich das zu einem [anderen] Arzt gesagt: ‚Natürlich gibt es Rassismus im Gesundheitswesen, mein Bruder hat es erlebt.‘ [...] Dann hat der Arzt gesagt, das kann nicht passiert sein, weil der deutsche Arzt einem Ehrenkodex unterlieg[t]. Und vermutlich hat das die Arzthelferin so verstanden.

Eine andere Teilnehmerin berichtete, dass die Verwendung des N-Wortes¹⁸³ selbst unter Menschen, die für Gesundheit und soziale Gerechtigkeit eintreten (Kolleg:innen oder Ärzt:innen), Verwendung findet:

Dann sagt [der Hautarzt]: ‚Ja ist schon schwierig, wenn Sie jetzt aber sechs Wochen in der Türkei waren und dann als N-[Wort] wiederkommen.‘ Also er hat das [N-]Wort ausgesprochen. Und dann saß ich da [...] und [habe] gesagt: ‚Entschuldigung. Habe ich Sie gerade richtig verstanden? Haben Sie gerade das N-Wort benutzt?‘ „Ja, ja, aber ja nur, um Hauttypen zu beschreiben.“ „Ja, aber Sie wissen schon, dass das [...] rassistisch ist und dass das nicht geht?“ „Ja, aber man wird ja wohl noch mal sagen dürfen und Kinderbücher werden umgeschrieben [...]“ und dann [...] war wieder ein Moment von „ich fühle mich hilflos und ohnmächtig“.

Institutionelle Ebene: Rassistische und diskriminierende Praktiken gegenüber Klient:innen durch Einlasspersonal

Einige Teilnehmende berichteten, dass ihre Klient:innen aufgrund ihres Aussehens (Hautfarbe und/oder Tragen eines Kopftuches) oder ihrer Sprachkenntnisse unhöflich von Pförtner:innen behandelt oder abgewiesen wurden. Wegen fehlender Richtlinien zu rassismuskritischen Grundsätzen und mangelnder Weiterbildung beginnt rassistische Diskriminierung bereits im Einlassbereich der Gesundheitsbehörden.

Institutionelle Ebene: Rassismus gegen rassifizierte/migrantisierte Mitarbeitende durch weiße Mitarbeitende

Einige Teilnehmende wiesen auf Rassismus unter dem Fachpersonal hin. Zum Beispiel wurden (neue) Kolleg:innen aufgrund ihres Aussehens fälschlicherweise als Klient:innen oder Dolmetscher:innen angesehen. Mitarbeitende aus rassifizierten/migrantisierten Personengruppen erleben auch rassistische Äußerungen oder Verhaltensweisen durch Kolleg:innen in Form

¹⁸³ Sowohl die interviewte Person als auch dieser Bericht verwenden das abgekürzte N-Wort, was in seiner Langform für eine kolonialrassistische Beschimpfung für Schwarze Menschen steht.

von Kommentaren und Witzen und fühlen sich allein gelassen, wenn sie mit solchen Situationen umgehen müssen. Wenn Kolleg:innen damit konfrontiert werden, sich rassistisch geäußert zu haben, führt der Mangel an rassismuskritischem Bewusstsein oft zu (Abwehr-) Reaktionen wie: „Du bist ja nicht gemeint, du bist ja integriert“ oder „Stell dich nicht so an, war doch nur ein Scherz“.

Institutionelle Ebene: Engagement von Mitarbeitenden bei der Bekämpfung von innerbehördlichem Rassismus

Insgesamt berichten unsere Befragten, dass der Zugang ihrer Klient:innen zu gesundheitsfördernden Ressourcen und einer rechtzeitigen und angemessenen Gesundheitsversorgung durch strukturellen und institutionellen Rassismus und Mehrfachdiskriminierung behindert wird. Diese Dynamiken wirken sich auf die soziale Teilhabe von rassifzierten Menschen am gesellschaftlichen Leben aus und vertiefen gesundheitliche und soziale Ungleichheiten, die lebenslange Folgen vor allem für Kinder in sich bergen. Darüber hinaus zeigen sie, wie rassistische Stereotype, Diskurse (s. „Pascha-Verhalten“) und Praktiken in Gesundheitseinrichtungen, Medien und Politik zirkulieren und reproduziert werden. Viele Studienteilnehmer:innen engagieren sich in Fortbildungen, Kooperationen oder durch das Verfassen von offiziellen Beschwerden und *Whitepapers*, um Diskriminierung und Rassismus in ihrem Arbeitsbereich zu bekämpfen. Oft nutzen sie ihre Autonomie, um rechtliche Grauzonen zu umschiffen und spezialisierte Betreuung durch Therapeut:innen, Dolmetscher:innen oder Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen für ihre Klient:innen zu sichern. Sie bemühen sich, die jeweils kulturell und rassistisch sensibelste Sprache (zum Beispiel für ihre Trans-Klient:innen) oder Intervention zu finden. Sie gehen auch über ihre beruflichen Verpflichtungen hinaus, beispielsweise indem sie ihre Klient:innen durch langwierige Prozesse begleiten oder sich um Notfälle während der Feiertage kümmern. Außerdem wird die meiste Antirassismuserbeit außerhalb der Arbeitszeit geleistet, was zu einer zusätzlichen Belastung führt. Trotz ihrer proaktiven Bemühungen mangelt es ihnen häufig an institutioneller oder führungsbezogener Unterstützung und sie sind mit Frustrationen aufgrund ineffektiver Veränderungen, dem Rassismus von Kolleg:innen und dem emotionalen Aufwand im Umgang mit systemischen Ungerechtigkeiten konfrontiert.

Handlungsempfehlungen

Aufgrund der großen Heterogenität der knapp 400 Gesundheitsämter in Deutschland können nur eingeschränkt allgemeingültige Handlungsempfehlungen gegeben werden. Im Folgenden finden sich jedoch die übergreifenden Lösungsvorschläge unserer Studienteilnehmenden, die je nach Kontext angepasst oder erweitert werden können.

Zugang zu Gesundheitsdiensten verbessern

Adressiert an: Politik auf Bundesebene

Die Einschränkungen bei gesundheitlichen Leistungen für Asylsuchende und EU-Bürger:innen ohne Krankenversicherung sollten aus *Public-Health*-Perspektive ersatzlos gestrichen werden, um einen gleichwertigen Zugang zu Gesundheitsleistungen für alle Menschen zu ermöglichen. Zudem sollte der Zugang zu adäquaten und sensiblen Gesundheitsinformationen und -diensten in Sammelunterkünften für Geflüchtete verbessert werden, um deren gesundheitliche Bedürfnisse (wie pränatale oder Kindergesundheit, Vorsorgeuntersuchungen und Prävention für chronische/nicht übertragbare Krankheiten) angemessen zu berücksichtigen. Gesundheitseinrichtungen müssen physisch erreichbar sein, um allen Menschen gemäß ihren individuellen Bedürfnissen (zum Beispiel unter Berücksichtigung von Alter, Geschlecht, Sprache, Behinderung) einen gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen (Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, 2023).

Rassismuskritische Trainings und Awareness fördern

Adressiert an: Politik auf kommunaler Ebene, alle Berufsgruppen der Gesundheitsversorgung/medizinischer Gegenstandskatalog/medizinische und *Public-Health*-Fakultäten

Unsere Teilnehmenden betonten den Bedarf an Fortbildungen für alle Gesundheitsberufe, um Rassismus zu erkennen und diskriminierungssensible Arbeitsweisen zu fördern. Schulungen sollten die historischen und kolonialen Wurzeln rassistischer Stereotype, intersektionale Ansätze (zum Beispiel die Überschneidung von Rassismus, Sexismus und Ableismus¹⁸⁴), *Weißsein* und Machtungleichgewichte thematisieren. Diese Inhalte sowie die sozialen Determinanten von Gesundheit (s. Einkommen, Bildung, Wohnung) müssen in den

¹⁸⁴ Ableismus beschreibt sowohl diskriminierende Einstellungen und Handlungen gegenüber Menschen mit Behinderungen als auch die zugrunde liegende Struktur, die diese ermöglicht (Maskos, 2015).

medizinischen Gegenstandskatalog sowie entsprechende Curricula aufgenommen werden, um rassistische Stereotype und Biologisierung erkennen, reflektieren und angehen zu können (s. DeZIM, 2023). Außerdem sollten Schulungen kulturelle Bescheidenheit und Bewusstsein für *weiße* Fragilität fördern, damit Gesundheitsfachkräfte das Wissen ihrer diversen Klientel einbeziehen und respektvoll auf die Erfahrungen rassifizierter Gruppen reagieren können.

Nachhaltige Finanzierung und Ressourcenzuweisung sichern

Adressiert an: Politik auf Bundesebene, Gesundheitsministerium

Investitionen (Geld und Personal) in bestehende Dienste und Initiativen (zum Beispiel Sprachdolmetscher:innen, Übersetzungssoftware, humanitäre Sprechstunden, Schulungen und Vernetzung) sind erforderlich, um diese dauerhaft und nachhaltig zu etablieren. Dies wurde besonders bei den Dolmetschendienstleistungen hervorgehoben, die weiterhin unsicher finanziert sind. Finanzielle Ressourcen sind auch nötig für Reflexion und Dialog sowie unabhängige Strukturen gegen Rassismus (zum Beispiel Antidiskriminierungsstellen, Ombudspersonen, Entwicklung von Verhaltenskodizes).

Austausch, Unterstützung und Solidarität fördern

Adressiert an: alle Mitarbeitenden in den Gesundheitsämtern

Unsere Studienteilnehmenden zeigten großes Interesse daran, Rassismus am Arbeitsplatz zu bekämpfen, waren

jedoch unsicher, wie sie Veränderungen bewirken oder Missstände ansprechen können. Fast alle Teilnehmenden fanden es emotional belastend, Diskriminierung zu beobachten und zu bekämpfen, was häufig zu Ohnmachtsgefühlen und Überforderung führte. Super- und Intervention, Coachings und Trainings wurden als unerlässlich angesehen, um neue Kompetenzen zu entwickeln und Reflexionsräume zu schaffen. Dabei sind die Debatten zum kritischen *Weißsein* und zur postkolonialen Forschung sowie die Bedürfnisse von *weißen* und nicht-*weißen* Mitarbeitenden zu berücksichtigen. Selbstreflexion und Solidarität mit rassistisch diskriminierten Personen sollte den Umgang mit rassifizierten Menschen im behördlichen Kontext prägen.

Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsämtern und Zivilgesellschaft fördern

Adressiert an: alle Stakeholder im Gesundheitsbereich

Synergien und Bündnisse mit anderen Gesundheitsämtern (über die Bundesländer hinweg) und antirassistischen Initiativen, insbesondere zivilgesellschaftlichen sowie migrantischen (Selbst-) Organisationen, sind unerlässlich, um Rassismus und Mehrfachdiskriminierung in Gesundheits- und Sozialämtern zu adressieren. Durch Gruppenaktivitäten und Fachtage können Mitarbeitende, Betroffene und Interessengruppen gemeinsam Lösungen erarbeiten und strukturelle Veränderungen fördern. Die Vernetzung wissenschaftlicher, politischer und praxisorientierter Akteur:innen verbessert die Rassismusforschung und hilft, gesundheitliche Ungerechtigkeiten zu beseitigen (s. DeZIM, 2023).

3.4 Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden auf Landes- und Kommunalebene

Dieses vierte, ebenfalls qualitativ ausgerichtete, Kapitel setzt den Schwerpunkt auf Sicherheits-, Ordnungs- und Justizbehörden auf Landes- und Kommunalebene, wobei im Kapitel 3.4.1 *Praxen und Erfahrungen polizeilicher Kontrollen in Berlin* untersucht werden. Im Kapitel 3.4.2

stehen vor allem *Bürokratische Praktiken und Differenzmarkierung in Ordnungsämtern* im Fokus. Die letzte Einzeldarstellung in diesem Kapitel zeigt *Soziale Dynamiken und Konflikte in der Justiz*“ auf (s. Kapitel 3.4.3).

3.4.1 Praxen und Erfahrungen polizeilicher Kontrollen in Berlin

Dr. Felix Axster, Dr. Halil Can, Berlin

Projektvorstellung

In diesem Teilprojekt richtete sich der Blick auf die Berliner Polizei und auf die Frage, inwieweit sie rechtskonform, das heißt nicht-diskriminierend bzw. nicht-rassistisch, handelt. Das Ziel unseres Projekts war es, die Mechanismen und Wirkungsweisen des institutionell-polizeilichen Handelns aus der Perspektive des polizeilichen Gegenübers, insbesondere von rassifizierten und migrantisierten Menschen, zu verstehen und zu deuten. Gespräche führten wir aber auch mit einzelnen Polizist:innen. Als Forschungsfeld wählten wir die in der Innenstadt Berlins gelegenen kbO (siehe Abb. 21),¹⁸⁵ das Einsatzgebiet der Brennpunkt- und Präsenzeinheit (BPE) der Berliner Polizei, aus. Der Fokus lag dabei auf den beiden kbO Görlitzer Park und Kottbusser Tor in Kreuzberg. Kennzeichnend für diese Orte ist nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (§21 Abs. 2 ASOG Bln) die Anwendung von polizeirechtlichen Sondervollmachten wie anlasslosen und verdachtsunabhängigen Kontrollen.¹⁸⁶

Methodik

Der Zugang zum Feld und zu den potenziellen Beforschten erfolgte durch die ethnografische Praxis der teilnehmenden Beobachtung im Zeitraum zwischen September 2022 und Juni 2024. Der Forscher verfügte beim Feldeintritt bereits über umfassende Vorkenntnisse sowohl als Anwohner als auch durch seine früheren Tätigkeiten als Quartiersmanager und ethnografischer Feldforscher im Rahmen der Berliner Polizeistudie (Howe et al., 2022).¹⁸⁷

Auf dieser Grundlage konnten wir per Schneeballsystem mit einem mehrperspektivischen Ansatz Kontakte zu verschiedenen Akteur:innen aufbauen (wie Anwohnende, Ortsbesuchende, Sozialarbeitende, Gewerbetreibende, Politiker:innen, Polizist:innen, Aktivist:innen, Forschende sowie Betroffene von Polizeikontrollen und -gewalt). Erschlossen wurde das Forschungsthema um Fragen zu Polizei, Rassismus, Gewalt und Sicherheit nicht nur in den kbO, sondern darüber hinaus auch im Rahmen von zivilgesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Veranstaltungen und einem Gerichtsprozess. Parallel dazu rezipierten wir aktuelle gesellschaftspolitische Debatten, wissenschaftliche Forschungen und Publikationen¹⁸⁸ zum Thema. Methodisch ergänzten wir die ethnografischen Erhebungen und Dokumentationen durch insgesamt 14 leitfadengestützte Einzel- und Gruppeninterviews sowie Veranstaltungsaufzeichnungen mit insgesamt 18 Beforschten. Das auch in Forschungswerkstätten vorgestellte und diskutierte Datenmaterial analysierten wir unter Anwendung des Codierungsverfahrens und der reflektierenden Verdichtung (dichte Beschreibung) (Breidenstein et al., 2013).

Zentrale Ergebnisse

Krimigrantisierung marginalisierter Menschen in Sozialräumen der Stadtgesellschaft

In den erforschten kbO konnte eine zunehmende Krimigrantisierung, also die Kriminalisierung und Migrantisierung rassifizierter Menschen als Auswirkung von polizeilicher Kontrollpraxis, festgestellt werden. Mit der

¹⁸⁵ Als kbO benennt die Berliner Polizei Orte in der Stadt, die sie als Orte mit „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ (wie Raub, Diebstahl, gefährliche Körperverletzung, Drogenhandel) lokalisiert und einstuft (Polizei Berlin, 2024).

¹⁸⁶ Die polizeilich sukzessive Deklaration von kbO in den Innenstadtbezirken Berlins und die Einrichtung der polizeilichen BPE-Sondereinheit in 2020 bildeten erste sicherheitspolitische Maßnahmen des Berliner (Innen-)Senats auf vielschichtige soziale Problemlagen der Stadtgesellschaft. Diesen folgte im Februar 2023 die Eröffnung einer Polizeinebenwache am Kottbusser Tor. Auf die aktuellen Pläne des Senats bzgl. Umzäunung und nächtlicher Schließung des Görlitzer Parks wird gleich – wenn auch kursorisch – zurückzukommen sein.

¹⁸⁷ Anders als in diesem Projekt lag der Fokus der Berliner Polizeistudie auf dem „polizeilichen Alltag [...] in Bezug auf Rassismus und Diskriminierung“. Die Perspektive rassifizierter Betroffener polizeilicher Kontrollen wurde zwar berücksichtigt, allerdings nur durch Interviews mit sekundären Akteur:innen, die Betroffene beraten oder vertreten. Eine unmittelbare Beforschung und Befragung der Betroffenen von Polizeirassismus und -gewalt fand nicht statt. Dementsprechend ist der hier gewählte Forschungszugang mit Betroffenenfokus, auch weil der Feldforscher an der Berliner Polizeistudie beteiligt war, als komplementär zu verstehen.

¹⁸⁸ Verwiesen sei insbesondere auf Forschungen und Publikationen von rassifizierten Betroffenen und Aktivist:innen aus der Zivilgesellschaft (Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP), 2021, 2016; Chachrouf et al., 2024; Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling, 2019; Baile et al., 2019; Autor*innenkollektiv Gras & Beton, 2018), auf polizeibezogene Publikationen (Behr, 2000; Derin & Singelstein, 2022), auf empirische Forschungen (Graevskaia & Handick, 2022; Hunold & Singelstein, 2022; Belina, 2023; Keitzel, 2024) sowie auf kritisch theoretische und transformative Zugänge zum Thema (Loick, 2018; Loick & Thompson, 2022; Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e. V., o. D.; Vitale, 2017; Brazzell, 2019).

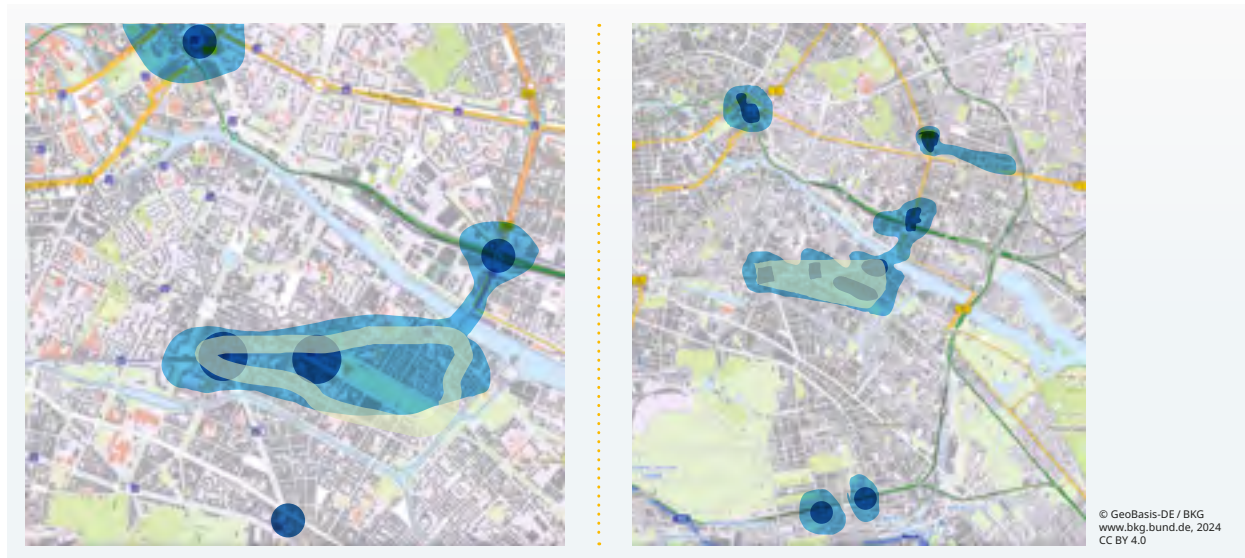


Abb. 21: Stadtplan der kbO in Berlin

Wortneuschöpfung Krimigrantisierung soll das im Forschungsfeld beobachtete Phänomen der Verschränkung von negativer sozialer Markierung und gruppenbezogener Stigmatisierung und Marginalisierung rassifizierter Menschen zum Ausdruck gebracht werden. Menschen werden zu Anderen, zu Migrant:innen gemacht (nicht deutsch, nicht-weiß, nicht westlich, nicht christlich) und gleichzeitig kriminalisiert bzw. ihnen wird unterstellt, kriminell zu sein. Das heißt, Kriminalisierung und Migrantisierung bedingen sich gegenseitig. Speziell für das institutionell polizeiliche Handeln in den kbO ist zudem, dass die Krimigrantisierung nicht nur auf marginalisierte und rassifizierte Personen wirkt, sondern auch auf die sozialen Räume, in denen sie sich, wenn auch unerwünscht, aufhalten. Die polizeiliche Herstellung von kbO steht somit in enger Relation mit der Krimigrantisierung rassifizierter Menschen und ihrer sozialen Räume. Die Praxis des krimigrantisierenden Racial Profiling der Polizei in den kbO beschreibt Biplab Basu von der Betroffenenberatung ReachOut und erfolgreicher Kläger gegen Racial Profiling beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Barskanmaz, 2022) so:

Normalerweise findet erst eine Straftat statt und dann wird ein Täter gesucht. Hier sucht man erst Personen und findet dann eine Straftat. Die Person, die in den Augen der Polizei potenzieller Straftäter ist, wird also, noch bevor überhaupt eine Straftat stattgefunden hat, markiert. (Basu, 2018, S. 119)

Krimigrantisierung von Krisen und sozialen Konflikten

In den untersuchten kbO konnte beobachtet werden, dass soziale Probleme und Konflikte zum sozialen Alltag gehören. Insbesondere Migrant:innen und Geflüchtete sind von gesellschaftspolitischen Krisen und daraus resultierenden Benachteiligungen betroffen (nicht gewährte Arbeitserlaubnis, ungesicherte Aufenthaltstitel und – daraus resultierend – Arbeitslosigkeit, Armut und Obdachlosigkeit). Diese prekären Lebensumstände führen in manchen Fällen zu Drogenabhängigkeit, physischen/psychischen Krankheiten sowie Drogen-, Diebstahl- und Gewaltdelikten, auf die der Berliner (Innen-) Senat mit repressiven und polizeilichen Maßnahmen reagiert, etwa der geplanten Umzäunung und nächtlichen Abriegelung des Görlitzer Parks als kbO. Seitens des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg und engagierter kritischer Anwohnender und Zivilpersonen, die sich in zahlreichen Initiativen und Bündnissen (wie Wrangelkiez United, Bündnis Görli Zaunfrei, Görli 24/7, KOP Berlin, Ihr seid keine Sicherheit [ISKS]) zusammengeschlossen haben, regt sich dagegen Widerstand. Die zentrale Forderung der Aktivist:innen lautet: „Soziale Lösungen für soziale Probleme!“ (Bündnis Görli Zaunfrei, 2024). Kritisiert wird, dass die Senatspolitik sicherheitspolitisch und dirigistisch ausgerichtet ist und nicht sozialpolitisch und partizipativ. Zudem wird beanstandet, dass es sich um Symbolpolitik handle, die auf dem Rücken von prekarierten und rassifizierten Menschen ausgetragen wird, wobei deren Interessen, Erfahrungen und Bedarfe ignoriert würden.

Krimigrantisierung als Rassismuserfahrung und Verlußt von Sicherheit und Vertrauen

Im Forschungsfeld konnte beobachtet werden, dass aus der Perspektive von sozial-rechtlich marginalisierten und rassifizierten Menschen sicherheitspolitische Maßnahmen (Schaffung der kbO, BPE und Polizeiwache am Kottbusser Tor) bestehende Problem- und Konfliktlagen verschärfen. Diese Maßnahmen können Erfahrungen von Andersmachung (*othering*), rassistischer Diskriminierung und körperlicher und seelischer Verletzung hervorrufen und das Vertrauen in die Polizei als Sicherheit versprechende staatliche Institution beschädigen. Dies belegen folgende Beispielfälle von Betroffenen von Polizeikontrollen in den kbO, aber auch Beobachtungen und Erfahrungsberichte von Anwohnenden und kritischen Polizist:innen.

Die anlasslose Kontrolle:

Ibrahim¹⁸⁹, der als Enkelkind von Arbeitsmigrant:innen in Berlin geboren, in Kreuzberg aufgewachsen und nun Student ist, wird immer wieder insbesondere in den kbO am und um das Kottbusser Tor von der Polizei anlasslos kontrolliert. Die Verletzung, die er dabei davon trägt, beschreibt er in unserem Gespräch so: „Also, bis jetzt wurde bei jeder Kontrolle meine Würde verletzt.“ Das Erleben von permanenten Polizeikontrollen verletzt ihn nicht nur in seiner Menschenwürde, sondern erschüttert Ibrahim auch in seinem Selbstbild als Deutscher und in seinem Vertrauen in die Polizei. Erschüttert ist sein ursprüngliches Polizeibild („Jeder Junge wollte doch bestimmt irgendwie Polizist werden“) zudem von einer traumatisierenden Kindheitserfahrung als 14-Jähriger in seinem Kreuzberger Wohnviertel in Zusammenhang mit einem auf einer Falschanzeige beruhenden massiven Polizeieinsatz gegen ihn und seinen Cousin, während sie auf der Hausdachterrasse mit Spielzeugpistolen spielten („... dann, als sich die Lage beruhigt hat, also, als bewusst war, okay, wir sind wirklich keine Terroristen, waren die Polizisten trotzdem unhöflich“). Die Erschütterung seines Selbstbilds und Vertrauens ist so fundamental, dass Ibrahim sich genötigt fühlt, sein „Deutsch-Sein“ zu begründen und sich die Frage zu stellen, was er noch tun muss, um gleichwertig Anerkennung zu finden. Seine Verbitterung und Verzweiflung darüber, sich dem Radar und Blick der Polizei nicht entziehen zu können, bringt er so zum Ausdruck:

Dass ich mir jetzt noch Gedanken machen muss, dass die Polizei mich nicht als Deutscher sieht und wie ich mich noch verdeutschern kann, dass mir nichts passiert [...] ist schade 'ne, weil ich bin in dem Land

geboren, habe hier Bildung genossen und bin halt nun mal deutsch, so.

Krimigrantisierung als differente Gewaltpraxis und -erfahrung

Primär sind von Polizeikontrollen und -gewalt junge Schwarze Männer bzw. Männer of Color betroffen. Das heißt, dass sich die Merkmale Hautfarbe, Geschlecht und Alter als intersektionale Diskriminierungserfahrung in einer Person überlagern. Das polizeiliche Profiling erweist sich somit bei genauer Betrachtung nicht allein als Racial Profiling, sondern in seiner Mehrdimensionalität als intersektionales Racial Profiling. Dies zeigte sich nicht nur in den ethnografischen Beobachtungen des Forschers, sondern wird auch durch quantitative Studien belegt (Müller & Wittliff, 2023, S. 12–17; Aikins et al., 2021, S. 120–122; FRA, 2023, S. 71–79). Im Rahmen der Begleitung und Beobachtung einer Gerichtsverhandlung, in der vier Tatverdächtige wegen Widerstand gegen und Körperverletzung von Polizeivollzugsbeamt:innen angeklagt wurden (vermeintlicher Tatort war das Kottbusser Tor), und die sich allerdings zu einem Prozess über rassistische Polizeigewalt entwickelte, konnten vier Erfahrungsdimensionen von Polizeigewalt unterschieden werden: a) rassistische massive Polizeigewalt bezogen auf als Schwarz gelesene Personen allgemein, b) intersektional rassistische und sexistische massive Polizeigewalt bezogen auf als Schwarz gelesene Frauen, c) intersektional rassistische massive Polizeigewalt bezogen auf als Schwarz gelesene Männer bzw. Men of Color, d) intersektional privilegierende Polizeigewalt bezogen auf als weiß-deutsch gelesene Unterstützer:innen.

Das weiße Privileg:

Im vorliegenden gewaltvollen Polizeiansatz gehen die Polizist:innen mit der als weiß-deutsch positionierten Frau achtsamer und kommunikativer um. Sie wird nicht nur von massiver Polizeigewalt verschont, sondern als einzige Betroffene in der Gruppe überhaupt über den Polizeieinsatz aufgeklärt. Diese Ungleichbehandlung in der Interaktion zwischen Polizei und polizeilichem Gegenüber wird aus der Perspektive der rassistisch diskriminierten Angeklagten als ein weiteres Indiz für Racial Profiling verstanden. Hinsichtlich ihrer weiß-deutsch positionierten Freundin lässt sich die polizeilich selektive Andersbehandlung des achtsam schonenderen Umgangs als eine Form des weißen Privilegs beschreiben. Als Pendant zum Racial Profiling wird hier zur begrifflichen Erfassung dieses Phänomens der privilegierten Differenzschaffung die Bezeichnung *white*

¹⁸⁹ Alle hier verwendeten Personennamen wurden anonymisiert.

race profiling eingeführt. Eine andere mit dem *white race profiling* korrespondierende Form des *weißen Privilegs* besteht in dem, was hier begrifflich als *white race blindness*¹⁹⁰, das heißt die (un-)bewusste selektive Ausblendung von sozial *weiß* positionierten Personen aus dem eigenen Blickfeld, bezeichnet wird. So entwickeln Polizist:innen bei ihren alltäglichen Einsätzen in den kbO Routinen und Muster in ihren Einstellungen und Handlungen, die in der Relation mit dem Gegenüber einerseits, etwa über die Schwarze Hautfarbe, rassifizierende Profilbilder hervorbringen, andererseits aber *weiß* positionierte bzw. *weiß* privilegierte Menschen aus dem Radar des polizeilichen Blicks fallen lassen. Gleichzeitig bedeutet das, dass diese Personen quasi ausgeblendet und unsichtbar werden und tendenziell nicht Gefahr laufen, Betroffene von polizeilichen Maßnahmen zu werden und somit als ohnehin Privilegierte zusätzlich eine Privilegierung erfahren. Entsprechend artikulierten *weiß* positionierte Menschen bei Gesprächen ihre Verwunderung darüber, dass sie im öffentlichen Raum nie bzw. nie ohne einen Anlass die Erfahrung machen mussten, von der Polizei angehalten und kontrolliert zu werden. Exemplarisch für das Privileg, nicht im Polizeiradar zu stehen, ist bei einem Dreiergespräch die Aussage einer Anwohnenden und Aktivistin im Kreuzberger Wrangelkiez, der angrenzend zum Görlitzer Park zu den kbO zählt: „Wir wohnen hier schon lange, sind 'nen bisschen älter, beide *weiß*, wurden nie kontrolliert, nie. Und ich bin sehr, sehr, sehr viel im Kiez unterwegs. Und du auch.“

Die kritische Polizei:

Auch innerhalb der Polizei gibt es vereinzelte Stimmen, die *white race blindness* und Racial Profiling kritisieren. Ein Polizist, der selbst auch innerhalb der BPE in den kbO im Einsatz war, kommentiert im Gespräch die polizeiliche Praxis der anlasslosen Kontrollen wie folgt:

Ich bin der Auffassung, dass diese Regelungen in diversen Polizeigesetzen in Deutschland im Prinzip nicht zulässig sind und nicht rechtsstaatlich sind, also dass man quasi verdachtslos Kontrollen durchführen kann, weil das einfach auch rassistische Polizeikontrollen, das klassische Racial Profiling nicht nur erleichtert [...]. Diese Regelung ist ein Einfallstor für diesen Rassismus.

Auch Graevskaia und Handick (2022) betonen, dass anlasslose Kontrollen Racial Profiling begünstigen.

Krimigrantisierung als Effekt kollektiver Polizeipraxis: Unreflektiertes Dominoeffekt-Handeln und Cop-Culture-Haltung

Der Bürger- und Polizeibeauftragte von Berlin, Alexander Oerke, kritisiert in seinem Jahresbericht von 2023 (Bürger- und Polizeibeauftragte von Berlin, 2024) eine nicht gelebte Fehlerkultur innerhalb der Berliner Polizei mit den Worten:

Eine offene und ehrliche Fehlerkultur ist deshalb besonders wichtig, weil durch nicht eingestandenes, sondern erkennbar verneintes oder ‚schöngeschriebenes‘ Fehlverhalten das verloren gegangene Vertrauen weiter vertieft wird.

Im beschriebenen Gerichtsprozess wurde anhand von gezeigten Videoaufzeichnungen ersichtlich, dass und auf welche Weise das rücksichtslose Handeln eines einzigen Polizisten eine polizeiliche Kettenreaktion der Gewalt auslöste. Nachdem die Angeklagten sowie der Zeuge in der Konfliktsituation intervenierten, rückten weitere Polizist:innen am Tatort Kottbusser Tor an, und die Gewalt eskalierte. Dieses polizeiliche Gruppenhandeln kann bildlich auch mit einem Dominoeffekt assoziiert und beschrieben werden. Es zeigt exemplarisch, dass Polizist:innen in Konfliktsituationen, hier verursacht durch einen Einzigen, kollektiv und damit nicht in individuell kritisch-reflektierender Haltung und Distanz zum Geschehen agieren. Aus der Polizeiperspektive kann das reflexhafte Gruppenhandeln der Polizist:innen auch als kollegiales Eigenschutzhandeln gedeutet werden. Angesichts der dramatischen Folgen solch eines massiven Polizeieinsatzes für die Betroffenen ist dies jedoch kritisch zu hinterfragen. Der Fall zeigt in einer Verkettung von polizeilichen Einzelhandlungen ein Polizeihandeln, das sich als institutioneller Rassismus manifestiert. Die Beweislast gegen die Polizist:innen wog schwer, sodass nach einem Verhandlungsjahr am Ende alle vier Angeklagten staatsanwaltschaftlich und richterlich freigesprochen wurden. Die Polizist:innen zeigten vor Gericht jedoch keinerlei Einsicht, Reue und selbstkritische Verantwortungsübernahme. Auch hier handelten sie in kollektiver Einheit und Abwehrhaltung, was bezeichnend ist für Korpsgeist bzw. die sogenannte

¹⁹⁰ Im US-amerikanischen Diskurskontext um Rassismus findet der Begriff *racial color blindness* (auch *color-blind racism* bzw. *color blindness*) Verwendung. Er kritisiert die weit verbreitete, als *post-racial* (s. Bonilla-Silva, 2015) bezeichnete Diagnose, die Differenzkategorie „race“ oder „ethnische Zugehörigkeit“ hätte keinerlei Einfluss auf die rechtliche oder soziale Positionierung in der Gesellschaft. Rassismuskritisch inspiriert und ausgehend von dem Begriff *racial color blindness* wird hier der Begriff *white race blindness* bzw. *white color blindness* entwickelt, mit dem das soziale Phänomen der selektiven und privilegierenden Ausblendung von *Weiß*privilegierten in rassifizierten Interaktionsverhältnissen beschrieben werden soll.

Cop Culture (Behr, 2000) der Polizei als Teil eines institutionellen Gefüges. Dieser Fall bestätigt exemplarisch den erwähnten Bericht und die darin geäußerte Kritik und Forderung des Bürger- und Polizeibeauftragten von Berlin hinsichtlich einer fehlenden Fehlerkultur bei der Berliner Polizei.

Rassismus auch in der Polizei

Gespräche wurden auch mit einzelnen Berliner Polizist:innen geführt. Dabei zeigte sich, auch bestätigt durch teilnehmende Beobachtungen im Rahmen der Berliner Polizeistudie, dass Rassismus im Zusammenhang mit der Institution Polizei nicht nur nach außen, sondern auch im Innern wirkt. So schildert ein langjährig diensthabender migrantisierter Polizist:

Ich bin hier geboren, aufgewachsen. Ich mache mein Leben lang schon Rassismuserfahrung hier in Berlin. Es gehört leider so zum Alltag dazu [...] auch bei der Polizei [...] in der Ausbildung, auch in den Gliederungseinheiten. Das wäre eine Lüge von jedem, der sagen würde, so was gibt es halt bei uns in der Behörde nicht. [...] Da haben wir im letzten Jahr, glaube ich, so um die 25 Strafverfahren eingeleitet.

Dabei tritt Rassismus im interpersonellen Polizeialltag beispielsweise in der Kommunikation auf, etwa als rassistische Witze und Lustigmachen über rassifizierte Menschen bzw. Kolleg:innen oder wenn das willkommene Dolmetschen bei Polizeieinsätzen sich zum Sprachverbot umkehrt, wenn Kolleg:innen untereinander nicht Deutsch sprechen („Amtssprache ist Deutsch!“). Rassismus findet sich auch in der digitalen Kommunikation („wo ein Kollege überführt wird, weil er im privaten Chat Hitlerkostüme teilt“) sowie in der polizeilichen Sprachpraxis („Clan-Familien“ (Chahrour et al., 2023), „Südländer“, „Nordafrikaner“).

Effekte von und Umgangsweisen mit polizeilicher Krimigrantisierung

Wie die Empirie zeigt, erfolgt die Profilbildung bei Polizeikontrollen über die Haut- und Haarfarbe als Praxis des Racial Profiling, aber eben auch als intersektionales Racial Profiling über die Kategorien Geschlecht, Alter, Kultur und Klasse. Menschen, die Rassismus und Gewalt erfahren haben, berichten in der Folge von psychosomatischen Belastungen und Traumatisierungen (die Angeklagte Schwarz-deutsche Frau im geschilderten Gerichtsverfahren: „Und ich habe dann irgendwie viele Panikattacken bekommen.“) mit negativen Auswirkungen auch auf ihr familiäres und soziales Umfeld

(s. Louw et al., 2016, S. 29–46). Ihre Reaktionen auf das Erlebte sind: Angst, Ohnmacht, Frust, Wut, Aggression, Schweigen, Verdrängung und/oder Flucht. Die erlebte (Re-)Traumatisierung führt nicht selten zu psychischen Depressionen, aber auch zu Sensibilisierung, Selbstwirksamkeit und Politisierung in vertrauten und *safe(r) spaces* (Empowerment) (s. Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling, 2019). Eine wesentliche Säule für diese Empowerment-Prozesse bilden in der Handlungspraxis des *Powersharings* (Can, 2022) die sozialen, psychologischen, rechtlichen und finanziellen Unterstützungs- und Hilfeleistungen von zivilgesellschaftlichen Anlauf- und Beratungsstellen, wie ReachOut, OPRA, KOP. Die Bedeutung dieser Beratungsstellen hebt eine rassistisch diskriminierte Interviewpartnerin so hervor:

Und ich glaube, hätte ich jetzt nicht irgendwie ReachOut und KOP gehabt, dann, dann hätte ich das vielleicht auch so nicht hinbekommen, weil das war in der Zeit meine größte Stütze.

Handlungsempfehlungen

Polizeigesetze und Sicherheitspolitik rassistisch-kritisch überprüfen

Adressiert an: Regierungen, Parteien, Parlamente, (Justiz-/Innen-/Sozial-/Gesundheits-)Ministerien, Verbände auf Bundes- und Landesebene, (Rechts-/Sozial-/Politik-)Wissenschaftler:innen, Zivilgesellschaft

Polizeiliche Sonderrechtszonen wie die kbO in Berlin, die anlass- und verdachtsunabhängige Kontrollmaßnahmen ermöglichen, sollen abgeschafft werden. Entsprechend sind Polizeigesetze, wie auf der Berliner Landesebene das ASOG Bln, aber auch das Bundespolizeigesetz auf Bundesebene, so anzupassen, dass diskriminierende und rassifizierende Effekte institutionellen polizeilichen Handelns, etwa das Racial Profiling, präventiv verhindert werden.

Konflikte der Stadtgesellschaft mit lokalen Akteur:innen inklusiv-partizipativ und ganzheitlich-ressourcengerecht angehen

Adressiert an: Politik, Zivilgesellschaft, Polizei, Wissenschaft, insbesondere lokale Ebene

Den Konflikten, die in den kbO als komplexe soziale Probleme manifest werden, sollte auf der Basis von empirisch fundierten Erkenntnissen mit politisch

ganzheitlichen und inklusiv-partizipativen Handlungsansätzen begegnet werden. Dabei sind mit einem basisorientierten Ansatz (Bottom-up-Prinzip) insbesondere auch die diversen lokalen Akteur:innen und Betroffenen mit ihrem Erfahrungswissen, ihren Bedarfen und Interessen – auf der Grundlage inklusiv-partizipativer Beteiligungsverfahren und ausgestattet mit entsprechenden Ressourcen – in die lokal- und stadtpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einzubinden. Entsprechend müssten Sicherheit und Sicherheitspolitik anders definiert werden: Statt auf repressiver und versicherheitlichender sollte der Schwerpunkt auf Sozial- und Gerechtigkeitspolitik liegen, etwa dem Ausbau des Sozial- und Gesundheitswesens, der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, der Legalisierung des Aufenthalts, dem Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete und Geduldete, akzeptierender Drogenpolitik etc.

Nationalen Aktionsplan gegen institutionellen Rassismus entwickeln

Adressiert an: Bundes- und Landesregierungen/-ministerien/-parlamente, Zivilgesellschaft, Bundes- und Landespolizeien, Bundesantirassismus- und Bundesantidiskriminierungsbeauftragte, Wissenschaft

Aufbauend auf dem Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus der Bundesregierung (2017) sollen auf Bundes- und Landesebene Aktionsprogramme gegen institutionellen Rassismus entwickelt werden, die die institutionell-strukturelle Dimension des (intersektionalen) Rassismus in den Blick nehmen. Die Umsetzung dieser Programme sollte auf präventiven, intervenierenden, regenerativen und transformativen Maßnahmen basieren, die wissenschaftlich begleitet, evaluiert und begutachtet werden. Bezogen auf die Polizei als staatliche Institution hieße das konkret:

- Kompetenzansatz: Standardisierung, Etablierung und monitorent-evaluierende Weiterentwicklung der diskriminierungs- und rassismuskritischen Qualifizierung des Polizeipersonals in der beruflichen/politischen Aus-, Fort- und Weiterbildung
- Diversity-Ansatz: diversitätsorientierte und intersektional rassismuskritische personelle Öffnung und Inklusion auf allen institutionellen Ebenen/Positionen durch positive Maßnahmen
- Organisationsansatz: institutionelles Angehen einer diskriminierungs- und rassismuskritischen Organisationsentwicklung (bezogen etwa auf Personal, Kommunikation/Sprache, Werte/Leitbilder,

Wissensgenerierung und -vermittlung, Struktur/Hierarchie, Ressourcenverteilung)

- *Empowersharing*-Ansatz (Can, 2022): als machtkritische Handlungspraxis gegen diskriminierende und rassistische Einstellungen, Handlungen und Strukturen institutionell etablieren: Das heißt: Schaffung von aufeinander aufbauenden machtkritischen Räumen der politischen Bildung, Reflexion und Transformation; a) von *safer spaces* für Personen in diskriminierter machtarmer Positionalität (*Empowerment*), b) von getrennten Räumen für Personen in privilegierter machtreicher Positionalität (*Powersharing*) und c) von gemischten Räumen für reflektierte Personen aus diskriminierter und privilegierter Positionalität zusammen (*Empowersharing*)

Prävention und Intervention zur (Selbst-)Kontrolle des institutionellen Polizeihandelns

Adressiert an: Bundes- und Landesregierungen/-ministerien/-parlamente, Bundes- und Landespolizeien, Justiz, Zivilgesellschaft, Wissenschaft

Durch präventive und intervenierende Maßnahmen – ein Good-Practice-Beispiel hierfür ist die polizeiliche Kennzeichnungspflicht in Berlin – sollte das Polizeihandeln kontrollier- und überprüfbar gemacht werden. Dabei stehen die Anerkennung der Würde der Viktimisierten und die Wiederherstellung des Vertrauensverlusts gegenüber Polizei, Staat und Gesellschaft im Mittelpunkt. Bezüglich der Polizei geht es bei den folgenden Handlungsempfehlungen um kritisch-reflektierte Verantwortungsübernahme, aber auch um Abschreckung:

- rechtliche Legitimierung der Videoaufzeichnung von Polizeieinsätzen durch Zivilpersonen
- Verpflichtung des Einsatzes und der Einschaltung von Bodycams bei Polizeieinsätzen zur fundierten Rekonstruktion, Verifikation und Bewertung von Tatsituationen
- polizeiliche Aushändigung von sogenannten Kontrollquittungen, um die Rechtskonformität der polizeilichen Kontrollmaßnahmen rekonstruieren, quantifizieren und bewerten zu können, etwa hinsichtlich des Racial Profilings
- Anwendung der Beweislastumkehr für Polizist:innen, etwa bei Rassismusanzeigen
- bessere Transparenz und institutionelle Umsetzung des EU-Hinweisgeberschutzgesetzes (HinSchG)
- Intravision, Supervision und Mediation zur Selbstreflexion des Polizeihandelns und Verständigung/Versöhnung mit Geschädigten, zum Beispiel

Wiedergutmachung durch Entschuldigung und Entschädigung

- harte Sanktionen, wie Suspendierung und institutionelle Strafanzeige, bei schweren polizeilichen Rechtsverstößen, wie Rassismus, Sexismus, massive Gewalt
- bundesweite Einrichtung von diversitätssensiblen und rassistuskritischen unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragtenstellen, ausgestattet mit ausreichend personellen/finanziellen Ressourcen und rechtlichen Befugnissen (s. Independent Office for Police Conduct/London)
- weitere Forschungsfinanzierung, insbesondere komplementär zu qualitativer und quantitativer Forschung in kbO (wie lokale Fragebogenerhebung), um das Ausmaß des polizeilichen Kontrollhandelns, etwa bezüglich seiner Effektivität (Kriminalitätsprävention) und Effekte (Racial Profiling, Gewalt) empirisch zu erfassen,
- in Deutschland könnte von Erfahrungen mit abolitionistischen¹⁹¹, community-basierten Ansätzen in den USA, in Kanada und Großbritannien gelernt werden, bei denen Alternativen zur Polizei erprobt werden (Loick & Thompson, 2022; Loick, 2018; Vitale, 2017; Starodub, 2023, Brazzell, 2019)

Intersektional und institutionell rassifizierte Menschen brauchen *Empowersharing*

Adressiert an: Bundes- und Landesregierungen, Akteur:innen aus Politik, Zivilgesellschaft, Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Sozial- und Gesundheitsdienste, Medien

Betroffene von Krimigrantisierung und Polizeigewalt brauchen *Empowersharing* (Can, 2013, 2022), das heißt sicherere Räume (*safer spaces*), in denen sie Erfahrungen von individueller-kollektiver Selbstbemächtigung und -wirksamkeit machen können (Empowerment). Komplementär dazu benötigen sie intersektional-rassismuskritische bildungspolitische, soziale, gesundheitliche, rechtliche und finanzielle Beratung, Begleitung, Unterstützung (*Powersharing*). Bereits bestehende Angebote und Strukturen sollen flächendeckend und bundesweit ausgebaut, vernetzt, mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet, wissenschaftlich begleitet und verstetigt werden.

3.4.2 Bürokratische Praktiken und Differenzmarkierung: eine Organisationsethnografie in Landes- und kommunalen Behörden

Prof. Christian Meyer, Dr. Sandrine Gukelberger, Dr. Frank Oberzaucher, Hanna Grauert, Konstanz

Projektvorstellung

Das Teilprojekt befasste sich mit Rassismus im Behördenalltag aus soziologischer und ethnofischer Perspektive. Es bearbeitete die Frage, wie Ordnungsämter, Chancengleichheits- und Antidiskriminierungsstellen mit Diskriminierung umgehen und wie solchen Prozessen innerhalb und außerhalb von Behörden entgegengewirkt wird. Dabei leitete uns zum einen die Überlegung, dass sich Rassismus nicht nur über innere Einstellungen, Vorurteile und Stereotype, sondern im konkreten sozialen Handeln ausdrückt. Zum anderen folgten wir dem Verständnis, dass Behörden in breitere

gesellschaftliche Prozesse und Aushandlungen eingebettet sind und nicht nur auf diese reagieren. Unser Forschungsinteresse richtete sich somit auf intendierte und nicht-intendierte Diskriminierungspraktiken im normativ geprägten Alltag von Behörden und deren Organisations- und Berufskulturen.

Methodik

Die Fragestellung bearbeiteten wir mittels organisationsethnografischer Methoden in Ordnungsämtern sowie Chancengleichheits- und Antidiskriminierungsstellen

¹⁹¹ Der Begriff „Abolitionismus“ (Abschaffung oder Aufhebung) geht auf die aufklärerische und zum Teil – wie in Haiti – von Sklav:innen selbst geführte widerständige Antisklavereibewegung im 18. und 19. Jahrhundert zurück. Mittlerweile hat er in seiner Verwendung eine Erweiterung erfahren und wird allgemein im Sinne der Überwindung von als menschenunwürdig erkannten und als unreformierbar erachteten Institutionen gebraucht, etwa in der BLM-Bewegung in Bezug auf Gefängnisse und Polizei (s. Loick & Thompson, 2022).

in zwei Bundesländern. Diese Methoden umfassten teilnehmende Beobachtungen, Audioaufzeichnungen von verwaltungsexternen und -internen Interaktionen, das Sammeln und Analysieren von behördlichen Dokumenten (unter anderem E-Mails, Akten, Beschwerdemanagement), die Archivarbeit (24 Stunden) sowie das Führen von ethnografischen Interviews. Teilnehmende Beobachtungen führten wir beispielsweise bei Einsätzen und Kontrollgesprächen auf der Straße sowie bei informellem und formalisiertem (Wissens-)Austausch über Kontrollen und Einsatzbesprechungen durch. Dadurch konnte eine Perspektive auf den Interaktionsalltag in Behörden und deren Beschwerdestrukturen auf Stadtteil- und Landesebene gewonnen werden. Die im Rahmen von teilnehmenden Beobachtungen (650 Stunden) untersuchten Aspekte inner- und außerbehördlicher Kommunikationssituationen griffen wir in anschließenden Interviewgesprächen (69) mit den Mitarbeiter:innen wieder auf und besprachen sie mit ihnen. Ziel der Auswahl der Interviewpartner:innen war es, möglichst viele unterschiedliche Blickwinkel bezogen auf die verschiedenen (Berufs-)Positionen zu erhalten. Daher waren 20 Außendienstkräfte, 25 Innendienstmitarbeitende und Führungskräfte in Ordnungsämtern sowie 24 Verwaltungsmitarbeiter:innen von Chancengleichheitsstellen auf Landes- und kommunaler Ebene (Stabsstellen, Referate etc.) sowie Antidiskriminierungsstellen beteiligt. Das erhobene Datenmaterial bereiteten wir im Projekt auf und werteten es mit qualitativ-analytischen Ansätzen der Grounded Theory (Glaser & Strauss, 1999 [1967]; Strauss, 2008 [1987]) und der ethnomethodologischen Interaktionsanalyse aus (Sacks, 1984; Bergmann, 1981).

Zentrale Ergebnisse

Basierend auf den ethnografischen Daten treffen unsere Kernergebnisse Aussagen über (1) rassistisch und Rassismus dethematisierende Praktiken und Deutungsweisen in organisationalen Abläufen, (2) über Aushandlungsprozesse und Konfliktverläufe sowie (3) über Dynamiken des institutionellen Wandels.

Mainstreaming Diversity und fehlendes Rassismusverständnis

Diversität avancierte in den 2000er-Jahren zu einem normativen Leitbegriff in der EU, da dieser Begriff eine Brücke zwischen der älteren Kulturpolitik und

den neueren Institutionalisierungsanstrengungen der Antidiskriminierungs- und Menschenrechtspolitik auf europäischer Ebene schlug (Boulila, 2021; Nieswand, 2022). Dafür wurden auch in der kommunalen Verwaltung Stellen für verschiedene Themen-, Beratungs- und Beschwerdebereiche im Umgang mit Diskriminierung und Vielfalt geschaffen (wie etwa Diversitybeauftragte:r, s. Abb. 22). Je nach Stadtverwaltung sowie Bundesland sind diese Stellen innerhalb unterschiedlicher Verwaltungsdezernate, Stabsstellen, Referate etc. angesiedelt, deren Zuständigkeit bis in die Fach- und Servicebereiche reichen soll. In der ethnografischen Forschung hat sich jedoch herausgestellt, dass die hierarchischen und formellen Wege zwischen den für Diskriminierung zuständigen Bereichen und Behördenmitarbeiter:innen mit Bürger:innenkontakt zu weit und unkoordiniert sind. Das Hineinwirken der Beauftragten in die untersten Hierarchieebenen besteht meist nur auf dem Papier, da es keine etablierten oder formalisierten Kommunikationskanäle gibt.

Im Rahmen von teilnehmenden Beobachtungen untersuchten wir verschiedene Situationen interner und externer Kommunikation, mit denen ein positiver Umgang mit Vielfalt in organisationalen Abläufen der kommunalen Verwaltung gefördert werden soll (s. Abb. 22, 23). Dieser Anspruch eines konstruktiven Umgangs mit Diversity drückte sich in der Personalpolitik und Öffentlichkeitsarbeit aus, etwa bei Diversity-Schulungen zu interkultureller Kompetenz für Mitarbeitende oder bei von Kommunen ausgerichteten Gedenktagen wie dem Tag der Vielfalt als symbolischem Bekenntnis von Städten zur „Charta der Vielfalt“¹⁹² (s. Abb. 23).

In unserer Untersuchung wurde deutlich, dass der behördliche Umgang mit Diskriminierung und Vielfalt sich dahin gehend gewandelt hat, dass ein starkes Agenda-Setting um Diversity entstanden ist, gleichwohl wird der Problematisierung von Rassismus institutionell jedoch wenig Raum gegeben. Es zeigte sich, dass innerhalb von Ordnungsämtern Gleichstellung eher mit Geschlecht, Diversität hingegen vor allem mit interkultureller Differenz und Migration assoziiert wird, ohne den machtkritischen Impetus von Gleichstellungs- oder Antirassismuspolitik zu integrieren. Beide Aspekte werden im Folgenden anhand von Beispielen verdeutlicht. Generell bringt das Führungspersonal ein mehrdeutiges Selbstverständnis als Institution zur Sprache, das sich in

¹⁹² Die Diversity-Dimensionen Geschlecht, Alter, Internationalität, sexuelle Orientierung, Menschen mit Handicap und Religion/Weltanschauung sind seit 2006 im Fokus der Charta der Vielfalt, einer Unternehmensinitiative unter der Schirmherrschaft der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel und des heutigen Bundeskanzlers Olaf Scholz (Krisor & Köster, 2016, S. 98). Über 5.000 Unternehmen, Behörden und Kommunen mit mehr als 14,7 Millionen Beschäftigten haben die Charta der Vielfalt bereits unterzeichnet (Charta der Vielfalt, 2006).

Je nach Stadtverwaltung sowie Bundesland sind diese Stellen innerhalb unterschiedlicher Verwaltungsdezernate, Stabsstellen, Referate etc. angesiedelt, deren Zuständigkeit bis in die Fach- und Servicebereiche reichen soll. In der ethnografischen Forschung hat sich jedoch herausgestellt, dass die hierarchischen und formellen Wege zwischen den für Diskriminierung zuständigen Bereichen und Behördenmitarbeiter:innen mit Bürger:innenkontakt zu weit und unkoordiniert sind. Das Hineinwirken der Beauftragten in die untersten Hierarchieebenen besteht meist nur auf dem Papier, da es keine etablierten oder formalisierten Kommunikationskanäle gibt.

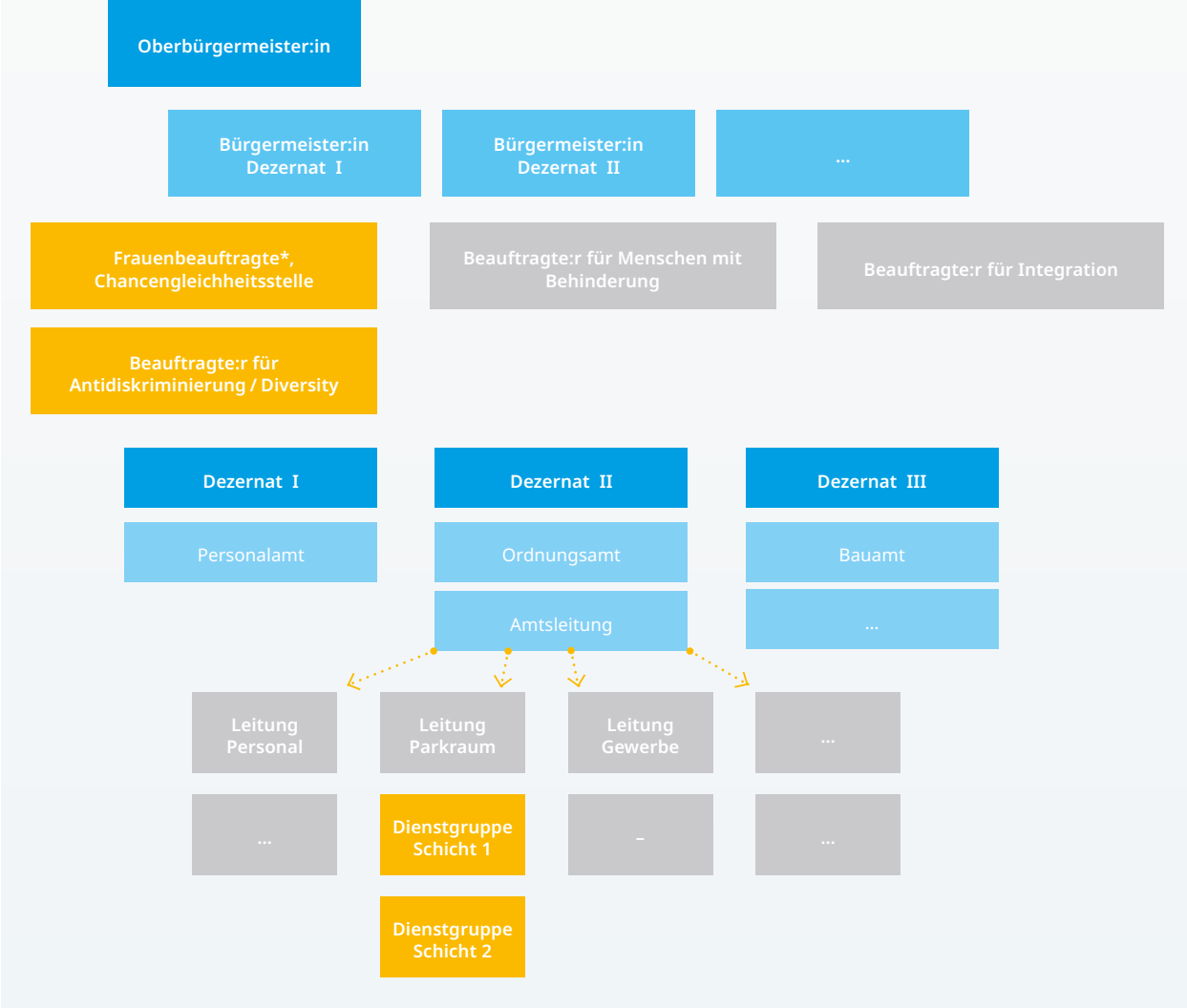


Abb. 22: Vereinfachtes Organigramm kommunaler Verwaltung



Abb. 23: Mainstreaming Diversity in inner- und außerbehördlicher Kommunikation

einem konfliktiven Spannungsfeld zwischen den Rollen als staatlichem, sanktionierendem Ausführungsorgan und serviceorientiertem Dienstleister bewegt. In den beiden folgenden Beispielen 1 und 2 problematisieren Personen auf Führungsebenen in Ordnungsämtern dieses Spannungsverhältnis unter Verweis auf eine demokratische Ordnung und den Leitgedanken von Gleichbehandlung und Neutralität. In beiden Beispielen thematisiert die Führungsebene Rassismus als ein Phänomen, für das innerhalb der Behörde kein intersubjektiv geteiltes Verständnis besteht.

Beispiel 1 Interview, Amtsleitung, Ordnungsamt, 2023:

Wir sind die staatliche Stelle, die am präsentesten an der Bürgerin, am Bürger ist, auch mit den meisten Aufgaben. Ansonsten findet der Vollzug aller Gesetze durch uns statt [...] wenn wir das mal ernst nehmen, dass wir sagen, unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung besteht gerade aus dieser Rückgebundenheit oder Rückkopplung von Staat und Bürger, dass wir sozusagen da immer diese Rückbindung haben, die Legitimationskette, [...] Also das, was wir von außen erwarten, ein Bürger, der den Staat trägt, das muss ich genauso von innen erwarten und herstellen, dass die Mitarbeitenden, die Beamten und Beschäftigten diese Verwaltung tragen, auch kulturell [...] wenn man irgendwie nicht so gepolt [sensibilisiert für Rassismus] ist, dann fällt es einem [Mitarbeitenden] ganz schwierig zu gucken, wo sind denn Anknüpfungspunkte für Rassismus.

Beispiel 2 Interview, Führungsebene, Personalabteilung, Ordnungsamt, 2024:

Ja, ich glaube auch, weil da [auf Führungsebene] kein Bedarf bestand, sich jemals damit auseinanderzusetzen. Ich will nicht sagen kein Interesse, aber. Ja, wenn mein Freundeskreis weiß ist. Ich bin weiß. Die meisten in meiner Arbeitsgruppe sind wahrscheinlich auch noch, äh weiße Menschen. Dann kommt das Verständnis, das gibt es doch bei uns nicht. Und dann der Umgang mit solchen Mikroaggressionen zum Beispiel. Was ist das? Das wird dann gar nicht wahrgenommen. Ja, wogegen ich glaube, dass im Außendienst, weil halt auch, viele Menschen dort sicher auch Rassismuserfahrungen schon gemacht haben in ihrem Leben. Natürlich sind die, glaube ich, sensibler und haben sich auch mehr damit auseinandergesetzt, was alles eigentlich so unter Rassismus fällt oder was eigentlich alles Rassismus ist. [...] Diversity ist uns wichtig, dass wir es uns auf die Fahne geschrieben haben. Es ist, glaube ich, nicht so sehr in den Strukturen verankert, dass ich sage, es ist bei allen Dingen mit dabei. Ich, ich glaube, es

schwingt in vielen Dingen mit als ach, da muss ich, ach übrigens da Diversity [...].

In diesem Zusammenhang wird in der Selbstbeschreibung von Leitungspersonal erwähnt, dass die unteren Verwaltungsebenen im Gegensatz zur Führungsebene immer häufiger von migrantisch gelesenen Menschen besetzt werden (Beispiel 2). An dieser Stelle werden persönliche Erfahrungen mit Rassismus als Voraussetzung für ein adäquates Verständnis dessen hervorgehoben, was als Rassismus identifiziert werden kann. Beispiel 2 macht zudem deutlich, dass es sich bei Diversity um einen Begriff handelt, der bereits Einzug in den Behördenalltag gehalten hat. Aus dieser Perspektive besteht für Führungskräfte jedoch keine Notwendigkeit, sich mit Rassismus auseinanderzusetzen.

Diversitätsorientierte Bewerbungsverfahren und Reproduktion von Diskriminierung

In Ordnungsämtern werden diversitätsorientierte Bewerbungsverfahren auf verschiedene Weise gestaltet, unter anderem mithilfe von entsprechenden Fragenkatalogen und vorgegebenen Antwortkategorien. Obwohl Bewerbungsverfahren grundsätzlich dem Prinzip der Bestenauslese folgen (Neubach, 2016, S. 710; Janda & Herbig, 2022) und objektive und faire Entscheidungsprozesse ermöglichen sollen, zeigt die ethnografische Untersuchung Probleme auf. Trotz einer formalen Verfahrensgestaltung mit dem Organisationsziel der Förderung von Diversität zeichnet sich in Bewerbungsgesprächen und den anschließenden Entscheidungsprozessen ab, dass sich Stereotypisierungen und Kulturalisierungen immer noch negativ auf migrantisch gelesene Bewerber:innen auswirken können.

Beispiel 3 Auswahlgespräch für Mitarbeiter:innen in der Parkraumüberwachung, Ordnungsamt:

Fragen im Auswahlgespräch, die eine diversitäts- und migrationsspezifische Kompetenz abfragen sollen (s. Abb. 24), sorgen gerade bei migrantisch gelesenen Menschen für Verunsicherungen (erkennbar unter anderem an Rhetorik, sprachlichen Korrekturen, Satzabbruch, längeren Pausen; s. Transkript).

Vor diesem Hintergrund folgt ein Ausschnitt aus dem Gesprächsprotokoll eines Bewerbungsgesprächs im Ordnungsamt im Jahr 2022 mit Fokus auf Aufgabe 3 (s. Abb. 24):

*Migrantisch gelesene Bewerber:in (B):
mh joa [...] mh
Fachbereichsleiter:in (F):*

Aufgabe 3 - situative Frage Themenfeld: Diversity-Kompetenz

Situative Frage

Im Umfeld einer religiösen Einrichtung kommt es immer wieder Konflikten. Es liegen Beschwerden von Anwohnern und Anwohnerinnen zu Falschparken vor. Die Mitglieder der Einrichtung sind lösungsorientiert bzw. gesprächsbereit und laden die PRK zu sich in die Einrichtung ein. Allerdings möchten die Einrichtungsmitglieder, dass keine Frauen ihre Räumlichkeiten betreten. Wie gehen Sie vor?

Wie reagieren Sie? Bitte begründen Sie.

Erwartungshorizont

Abgefragte Kompetenz aus AP bzw. Stellenausschreibung	Inhaltliche Antworten	Punkte für ja
3.3.4 Diversity-Kompetenz ► Fähigkeit, die Vielfalt von Menschen (u. a. hinsichtlich Alter, Geschlecht, Behinderung, Migrationshintergrund, Religion, sexueller Identität) wahrzunehmen, in der Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen und einen diskriminierungsfreien und wertschätzenden Umgang zu pflegen		
geht mit Konflikten und Missverständnissen, die in unterschiedlichen Geschlechterrollen begründet sind, konstruktiv um	Zeigt Verständnis und Respekt, indem Möglichkeit auf Gespräch grundsätzlich eingegangen wird ja ☐ oder nein ☐ Hat Verständnis für Menschen unterschiedlicher kultureller/religiöser Herkunft und zeigt sich gesprächsbereit ja ☐ oder nein ☐	____ von 2 Pkt.
3.3.3 Dienstleistungsorientierung ► Fähigkeit, die Arbeit als Dienstleistung für den externen und internen Kundschaft zu begreifen		
verhält sich der Kundschaft gegenüber angemessen höflich und aufgeschlossen und geht auf ihre Bedürfnisse ein	Geht auf das Anliegen ein und zeigt Lösungsalternativen ja ☐ oder nein ☐ Ist gesprächsbereit ja ☐ oder nein ☐	____ von 2 Pkt.

Abb. 24: Fragenkatalog, Themenfeld Diversity-Kompetenz

Stellen Sie sich einfach vor, Sie sind jetzt draußen auf Streife und haben 'ne Kollegin dabei.

B: Mhm. [...]

F: Sie sind jetzt im Streifendienst unterwegs ...

B: Genau.

F: 'Ne? Haben Uniform [an] in Doppelstreife [mit] einer Kollegin ...

B: [ja] (lange Pause) Ja ja.

F: Jetzt kommen Sie zu dieser [religiösen] Einrichtung und? (-) der Einrichtungsleiter oder die -leiterin spricht Sie einfach an und möchte es mit Ihnen klären.

B: Genau. [-] ja dann; ich meine, wenn die nicht die Frau [meine Kollegin] nicht rein [lassen], dann würde ich denen ganz höflich ähm sagen, [dass] wir hier in Deutschland sind [.] Und ähm und dass es ja. Ich werde ihn auf jeden Fall höflich bitten, dass die Kollegin reinkommen darf, weil schließlich äh ja. Oder denjenigen bitten, dass er rauskommt oder ja. Wenn wir nicht reindürfen oder meine Kollegin, dann würde ich denjenigen bitten, dass die rauskommen, damit wir die Sache halt draußen klären ja, also da sind wir ein bisschen flexibel quasi.

F: Gut. Dankeschön.

Im anschließenden Bewertungsprozess des Auswahlkomitees wurden die Aussagen und geäußerten Unsicherheiten des:der Bewerber:in negativ beurteilt. Der:Die Bewerber:in erhielt deshalb keine Punkte für das „Verständnis für Menschen unterschiedlicher religiöser/kultureller Herkunft“. Der:Die Fachbereichsleiter:in und

das Auswahlkomitee orientierten sich hier an einer wiederkehrenden Deutungsweise in der Beantwortung dieser Fragen von nicht deutsch gelesenen Bewerber:innen, die von ihnen als nicht diversitätskompetent eingestuft wurde. Damit wird im Bewertungsprozess eine Relevanzmachung vorgenommen und generalisiert, die sich ausschließlich auf Bewerber:innen mit vermeintlich zugeschriebener Migrationsherkunft bezieht und eine rassistische Lesart ermöglichen kann.

Rassistische Zuschreibungen im Spannungsfeld zwischen Kollegialität und Konflikt

Insbesondere durch die teilnehmenden Beobachtungen in den verschiedenen Verwaltungseinheiten und Dienstgruppen im Ordnungsamt wurde deutlich, wie in der behördeninternen Kommunikation rassistische Zuschreibungen bei der Herstellung von Kollegialität einerseits dethematisiert, andererseits aber auch zum Gegenstand von Konflikten werden können.

Beispiel 4 Interview, Mitarbeiter:in 1, Außendienst, Ordnungsamt, 2023:

„Oder abwertende Kommentare. Oder wir hatten auch schon mal einen Kollegen. Äh, war sehr nett. Der ist einer hier zum Bewerbungsgespräch gekommen, glaube ich. Der war Schwarz. Und da hat die Kollegin einen Kommentar rausgehauen. Wie: Mit so einem Schokomann möchte ich aber nicht in Streife laufen.“

Beispiel 4 veranschaulicht, wie Rassismus in abwertenden Kommentaren über neue migrantisch gelesene Mitarbeitende in der Kolleg:innenschaft identifiziert wird.¹⁹³ In diesem Zusammenhang zeigen sich Peergroup-Dynamiken, die dazu führen können, dass sich migrantisch gelesene Mitarbeiter:innen stärker beweisen müssen, um zum Team zu gehören und in Arbeitsfeldern tätig sein zu können, die ihren Qualifikationen entsprechen (Beispiel 5).

Beispiel 5 Interview, Mitarbeiter:in 2, Ausländer- und Einwanderungsbehörde, Ordnungsamt, 2023:

Dass ich die Erfahrung mache vielleicht, dass ich mich beweisen muss erst mal, ja, also jetzt nicht direkt, sondern so indirekt spürt man das, man merkt das so. Ich denke, ich nehme so die Herausforderung gerne an und wenn man dann ein paar Monate zeigt, was man kann, dann passt das. [...] Und ja, es ist auch, ja, es ist vielleicht, es ist auch manchmal diese Unsicherheit vielleicht von anderen, wenn sie noch nie mit jemandem mit Kopftuch weder gearbeitet haben, noch irgendwie Kontakt hatten. Ich kriege ja auch ganz viele Fragen von Kollegen, wie ist das mit dem Kopftuch und so und wie ist das jetzt, wer darf sich ohne Kopftuch mit Kopftuch sehen und kriegt man auch sehr viele Fragen. Und wenn diese Fragen geklärt sind, dann ist das einfach, man ist ja auch nur ein Mensch. Also ich habe ja auch gewisse Hobbys und so, also neben meinem praktizierenden Glauben, und so bin ich auch, irgendwie ist man ja dann, ist man ein Mensch.“

Betroffene Personen schildern in Beispiel 6, dass sie versuchen, Rassismus nicht offen entgegenzuwirken, indem sie die Vorkommnisse nicht beim Führungspersonal melden, um die Gruppendynamik nicht gegen sich zu richten. In diesen Fällen wird nicht gegen die ungeschriebenen Verhaltensregeln verstoßen, das heißt Fehlverhalten von Kolleg:innen beim Führungspersonal zu melden, um eigenen antizipierten Ausschlüssen vorzubeugen. In Beispiel 6 schildern Mitarbeiter:innen, die sich als Teil des Teamgefüges wahrnehmen, wie sich die informellen rassifizierenden Witze und Kommentare nicht mehr auf sie selbst, sondern auf Bürger:innen¹⁹⁴ auf der Straße bezogen.

Beispiel 6 Interview, Mitarbeiter:in 3, Außendienst, Ordnungsamt, 2023:

Am Anfang habe ich das auch, war schwierig, mich anzupassen, weil na klar, ich bin Ausländer. Ich muss nicht die alle Witze erzählen oder wie auch immer, äh ich bin anders. Aber die haben auch sehr schnell bemerkt, dass ich versuche. Ich habe mir Mühe gegeben, mich zu integrieren. Ich habe meine Arbeit gut gemacht, und da wurde ich auch akzeptiert. Das Schlimme an der Sache war, sobald du akzeptiert bist, ja, sobald die sagen zu dir, du bist, du bist einer von uns, du bist, ja? Was bedeutet einer von uns. Ja, dann werden ja auch ganz normale Gespräche geführt. Und nicht so schöne Gespräche. Ich habe das nicht alles in Erinnerung, aber mit dem Kopftuch? Frauen mit dem Kopftuch oder weiß ich nicht, guck mal den Türken an oder den Araber und so was.

Laut diesen Erfahrungsberichten kann also die Herstellung und Aufrechterhaltung von Teamzugehörigkeit innerhalb der Behörde für rassistisch diskriminierte Kolleg:innen bedeuten, dass sie Rassismus erdulden müssen, um dem eigenen Ausschluss vorzubeugen. Dagegen machen sich aber Mitarbeitende bemerkbar, die rassifizierende Kommentare und Handlungen gegenüber sich selbst und/oder anderen Kolleg:innen direkt in der Kolleg:innenschaft kritisieren. Diese Kolleg:innen beschreiben, dass sie in der Diskussion über rassistisches Verhalten meist allein sind und von Kolleg:innen in der jeweiligen Dienstgruppe und Verwaltungseinheit kaum bis keine Unterstützung erhalten. Die Problematisierung von Rassismus kann demzufolge den (scheinbaren) Zusammenhalt im Team massiv gefährden. Politische Ansichten variieren stark, und die Kolleg:innen teilen kein gemeinsames Werteverständnis als Grundlage für ihre Arbeit(sbeziehungen).

Sheriff-Kultur in der behördlichen Praxis

Wie aus unseren teilnehmenden Beobachtungen und Interviewgesprächen hervorgeht, verwenden Mitarbeitende im Außendienst den Begriff „Sheriff“ für Kolleg:innen, deren Interaktionsverhalten mit Bürger:innen ihrer Erfahrung nach in keinem Verhältnis zu der eigentlich durchzuführenden Kontrolle und/oder zu sanktionierenden Ordnungswidrigkeit steht.

¹⁹³ Die Begrifflichkeit „migrantisch gelesene“ beschreibt eine Differenzmarkierung, durch die Personen als „nicht deutsch“ markiert und ihnen anhand verschiedener Deutungsweisen ein Migrationshintergrund bzw. eine andere soziale und kulturelle Herkunft zugeschrieben und jegliche Formen von Mehrfachzugehörigkeiten per se abgesprochen werden (Perchinig & Troger, 2011).

¹⁹⁴ Der Begriff „Bürger:in“ umfasst allgemein die Ein- und Bewohner:innen eines Stadtteils und/oder einer Stadt und wird nicht im Sinne von „Staatsbürger:in“ verwendet.

Beispiel 7 Interview, Mitarbeiter:in 4, Außendienst, Ordnungsamt, 2022:

Man hat den Sheriff gespielt, in Örtlichkeiten, Straßen oder auch Stadtgebiet [X] oder Stadtgebiet [Z], wo man gewusst hat, okay, hier ist eigentlich, also dass das sozusagen gezielter Personen sind, die nicht deutsch sind. Denn wo man wusste, vielleicht kann man uns [Stadtteil mit höherem Anteil mit Bewohner:innen mit Migrationshintergrund] da auch mehr ausnutzen. Also anstatt vielleicht in [Bezirk A] mit 'nem Anzugträger, dass man auch mehr Macht ausüben kann gegenüber den Leuten, die nicht, also nicht zu Deutschland so dazugehören, offiziell oder man sie nicht so wahrnimmt. Also das ist, dass man mehr, also sagen wir, mehr diesen Sheriff macht bei den Leuten, wo man weiß, die sehen nicht deutsch aus.

Wie im Beispiel 7 beschrieben besteht die Möglichkeit, dass ein solches Auftreten als Sheriff in sozial benachteiligten Wohngebieten gegenüber marginalisierten und/oder migrantisch gelesenen Personen zu Amtsmissbrauch und (beispielsweise sozioökonomisch) motivierten Mehrfachdiskriminierungen führen kann.¹⁹⁵ Wird eine Kontrolle durch eine:n Mitarbeitenden routinemäßig eingeleitet, so führt dieselbe Person das Gespräch bis zum Ende durch und leitet es sprachlich – auch wenn die Durchführung von den anderen anwesenden Kolleg:innen als problematisch und/oder rassistisch wahrgenommen wird. Wenn überhaupt wird erst nach der Kontrolle mit dem:der Kolleg:in über ein Fehlverhalten gesprochen und nicht mit dem Führungspersonal.

Delegitimierung von behördlichem Handeln

Im Außenkontakt kommt es vor, dass migrantisch gelesene Amtspersonen von Personen aus der Bevölkerung in ihrer professionellen Rolle nicht anerkannt werden. Dabei gibt es den Vorwurf gegenüber migrantisch gelesenen Behördenmitarbeiter:innen, dass behördliches Handeln, wie etwa das Sanktionieren durch die Ausstellung eines Strafzettels, als Respektlosigkeit gegenüber der vermeintlich geteilten kulturellen Herkunft von migrantisch positionierten Bürger:innen interpretiert wird (Grauert, 2024). Diese Aberkennung beruht auf der Konstruktion geteilter sozialer Zugehörigkeit beispielsweise anhand der Religion und/oder der „Hautfarbe“. Soziokulturelle Zuschreibungen und Erwartungen von Zivilpersonen an Behörden verstetigen nicht nur essentialisierende und konfliktive Differenzmarkierungen,

sondern verstärken auch zunehmend gesellschaftliche Fragen und Erwartungen darüber, wer die staatliche Sanktionsmacht über wen auszuüben hat.

Behördliche Neutralisierung von rassistischen Beschwerden aus der Stadtgesellschaft

Bürger:innen haben verschiedene Möglichkeiten, Anliegen wie etwa Störungen im öffentlichen Raum (Abfall, Verkehr, Lärm etc.) telefonisch an den Bürgerservice 115 oder via E-Mail sowie Online-Plattformen zur Bearbeitung an das Ordnungsamt zu melden. Das für uns verfügbare empirische Material zeigt, dass die Meldungen oft nicht nur die rein sachliche Ordnungswidrigkeit schildern, sondern in den Beschwerden auch Gedanken angeführt werden, die deviantes Verhalten mit rassifizierenden Differenzmarkierungen verknüpfen.

Beispiel 8 Beschwerde auf Online-Plattform, Ordnungsamt:

Anliegen Kennnummer 1234 – Abfall – Sperrmüll
Kategorie Abfall (illegale Beseitigung)/Unrat/
Sperrmüll/Bioabfälle

Betreff Abfall – Sperrmüll

Sachverhalt

An den Bäumen der Haus Nr. 4 + 5 haben am 07.01.2022 Ausländer vermutlich ~~Türken oder ähnliches~~ wieder einmal Sperrmüll abgestellt und anderen Müll. Dieses ~~Dreck-Volk~~ hat kein Respekt und keine Achtung. Armes Deutschland, was ist aus uns geworden. Eben einfach ~~Pack!!~~ Und dafür haben wir ein Leben lang schwer gearbeitet und die Straßen sauber gehalten, um jetzt diese ~~Dreck-Volk~~ zu unterstützen. Vermutlich war es ein Umzug von der Haus Nr. 33 hinter Hof. Ich/wir bitten diesen Sperrmüll so schnell wie möglich zu entfernen, es tummeln sich schon die Ratten wieder einmal da drin und es wird immer mehr dort abgestellt. Danke im Voraus für Ihre Bemühungen.

Mfg. Bürger:in XY im Auftrage der Nachbarschaftsformation Straßenname Z

Auf Meldungen mit diskriminierenden, menschenverachtenden und rassistischen Beschreibungen wie in Beispiel 8 reagierte die zuständige Verwaltungseinheit nicht systematisch ahndend und maßregelnd. Es wurden

¹⁹⁵ Mehrfachdiskriminierung beschreibt die Diskriminierung aufgrund mehrerer Dimensionen, wie Klasse, „Hautfarbe“ und Geschlecht. Mehrfachdiskriminierung kann auch als intersektionale Diskriminierung bezeichnet werden.

lediglich die materiell-sachlichen Ordnungswidrigkeiten bearbeitet, indem der:die Sachbearbeiter:in die komplette Beschwerde unverändert an die zuständige Stadtreinigung weiterleitete. Durch solche Amtshandlungen werden die in der Beschwerde enthaltenen rassistischen Ordnungsbilder und Kategorisierungen in einem behördlichen Rahmen neutralisiert, bestätigt und sogar reproduziert.

Dethematisierung von Rassismusvorwürfen und mangelndes Beschwerdemanagement

Das Beschwerdemanagement in der kommunalen Stadtverwaltung (s. Abb. 22) ist unterschiedlich und heterogen organisiert, weshalb weder ein einheitlicher Zuständigkeitsbereich noch eine klare interne und verpflichtende Arbeitsteilung bestehen. Bürger:innen wenden sich daher mit ihren Beschwerden an die Leitungsebenen der Abteilungen, in denen sich der Vorfall ereignet hat, direkt an die Amtsleitung der Ordnungsämter oder die Beschwerdebereiche, die sich mit Vielfalt und Diskriminierung befassen.¹⁹⁶ In den Beispielen 9 und 10 beschreiben Vertreter:innen von Führungsebenen und Chancengleichheitsstellen, wie es bei der Bearbeitung von Beschwerden zu einer grundsätzlichen Zurückweisung von Rassismusvorwürfen kommt.

Beispiel 9 Interview, Stellvertretende Leitung, Bürgerservice, Ordnungsamt, 2024:

Ja, aber ich muss jetzt auch sagen, in meinem Arbeitskontext, also jetzt sowohl unter Kollegen als auch im Verhältnis von Mitarbeitenden zu Bürgern, ich habe noch nie Rassismus irgendwo live miterlebt [...] Okay, da kann ich tatsächlich mit praktischen Beispielen dienen, weil wir solche Art von Beschwerden in letzter Zeit tatsächlich häufiger hatten. Und meistens ist es so, dass einfach Aussage gegen Aussage steht. Was wir manchmal wahrnehmen, und das ist auch mein Eindruck, dass diese berühmte Nazi-Keule ab und zu geschwungen wird, wenn die Person nicht bekommt, was sie möchte. Wir sind ja auch an Verfahrenshandlungen gebunden. Und wenn da eben Nachweise vorgelegt werden, die uns nicht reichen, dann hat das ja nichts mit der Person, die uns gegenübersteht, zu tun, sondern es ist halt einfach mal salopp gesprochen, Bürokratie. [...]

In diesen Fällen erfolgt die Bearbeitung von Beschwerden, wie in Beispiel 9 dargestellt, ausschließlich durch die Führungsebene, das heißt ohne Zusammenarbeit mit den auf Diskriminierung spezialisierten Beratungs- und Beschwerdestellen. Die Berufserfahrung zeigt, so die stellvertretende Leitung, dass das Ergebnis des beschriebenen Vorgehens oft „Aussage gegen Aussage“ lautet. Darüber hinaus weisen untersuchte Beschwerdefälle darauf hin, dass die interne Bearbeitung auch aus Kapazitätsgründen häufig nicht mit der Bereitschaft zu einer differenzsensiblen¹⁹⁷ Analyse der Entstehung des Rassismusvorwurfs in der Verwaltungskommunikation endet. Sowohl von Mitarbeitenden als auch von Führungskräften wurde an dieser Stelle eine hohe (Fach-)Fluktuation angeführt, die zu den Gründen für die fehlenden Kapazitäten zählt. Zudem mangelt es an einer systematischen Dokumentation. Bei Beispiel 10 handelt es sich um den Rassismusvorwurf eines:r Bürger:in, der in Form einer Beschwerde gegen eine Mitarbeiter:in eines Ordnungsamtes bei einer Chancengleichheitsstelle in der Stadtverwaltung eingegangen ist. Die Vertreter:in dieser Stelle problematisiert, wie wenig Raum für (Selbst-)Kritik in der behördeninternen Bearbeitung von Rassismus besteht.

Beispiel 10 Interview, Vertreter:in einer Chancengleichheitsstelle, 2023:

Ich habe dann der [Amtsleiterin] von [Amt X] geschrieben und hab dann einerseits gesagt, also wenn das so vorgefallen ist wie geschildert, also, dann müssten wir unbedingt was unternehmen, sich entschuldigen mindestens, oder irgendwie der [rassistisch diskriminierten Person] antworten und darauf reagieren, sich dazu verhalten, und zweitens habe ich dann geschrieben, bei mir wirft das die Frage auf, also relativ vorsichtig fand ich formuliert, äh, ob nicht doch auch noch mal Fortbildungen machen sollten für die Mitarbeitenden im [Amt X] zum Thema Diversity oder so habe ich es, glaube ich, formuliert, nicht mal Rassismus oder so gesagt, ja, also ich habe es relativ und ich bekam eine absolut wütende E-Mail zurück von dieser [Amtsleiterin], so wie ich darauf käme zu behaupten, so nach dem Motto die Mitarbeitenden vom [Amt X] seien nicht sensibilisiert oder rassistisch [...], das wäre jetzt ein bedauerlicher Einzelfall, [...] ich verstehe die Wut nicht dieser [Amtsleiterin], weil ich es nicht schlimm finde, selber einzugestehen, dass wir da vielleicht

¹⁹⁶ Außer im Bundesland Berlin sind Behörden nach dem Landesgesetz nicht verpflichtet, auf Beschwerden zu reagieren (eine ausführliche Einordnung der Rechtslage rund um das AGG und das LADG in Berlin, s. Kapitel 2.1.3).

¹⁹⁷ Differenzsensibilität bedeutet hier, Differenzmarkierungen als wirkmächtige Elemente der inner- und außerbehördlichen Kommunikation zu verstehen und sie in ihrer potenziell diskriminierenden Bedeutung und Wirkung anzuerkennen. Diese Form von Differenzmarkierungen gilt es, zu erkennen und zu reflektieren, um eine gelingende, differenzsensible und antidiskriminierende Verwaltungskommunikation gestalten zu können.

eine Herausforderung haben, dass wir diesen strukturellen Rassismus haben, und dann machen wir da eine Maßnahme, eine Fortbildung, Sensibilisierung, why not, wo ist das Problem. [...]

Die Erfahrung der Vertreter:in der Chancengleichheitsstelle zeigt, wie hoch die Hemmschwelle ist, sich mit Rassismus auseinanderzusetzen oder es gar direkt in der Behörde zum Thema zu machen. Die Auseinandersetzung mit Rassismus ist laut dieser Perspektive stark emotional und moralisch aufgeladen, was den Auf- und Ausbau differenzsensibler Handlungsstrukturen in der Verwaltung enorm erschwert.

Handlungsempfehlungen

Diversität und Antirassismus als Querschnittsperspektiven durch Vernetzung und Kooperation der Behörden und Stadtverwaltungen stärken

Adressiert an: Kommunale Stadtverwaltung

Das Agenda-Setting von Diversität und Antirassismus muss nicht nur in der externen, sondern auch in der internen Kommunikation stärker ausgebaut und verankert werden. Die verantwortlichen Stellen für verschiedene Themen-, Beratungs- und Beschwerdebereiche im Umgang mit Vielfalt und Diskriminierung, wie etwa Diversitybeauftragte:r, Chancengleichheits- und Frauenvertretung, Beauftragte:r für Menschen mit Behinderung und Beauftragte:r für Antidiskriminierung, müssen mit mehr finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet und stärker mit den Fachverwaltungen verknüpft werden. Im Rahmen der Organisationsentwicklung sollten für Mitarbeitende durch qualitätsorientierte Module zum Auf- und Ausbau von Netzwerken verwaltungsinterne Vernetzungsvoraussetzungen geschaffen werden, die langfristig zur Etablierung diversitäts- und rassismussensibler Handlungsstrukturen beitragen.

Professionalisierung der Verwaltungskommunikation über differenzsensible Schulungen und Teamreflexion

Adressiert an: Kommunale Stadtverwaltung

Die Verwaltungskommunikation muss dahin gehend professionalisiert werden, dass beispielsweise auf differenzsensible Kommunikationstechniken bei Rhetorik und Körpersprache geachtet wird. Dies könnte über die Durchführung von regelmäßigen und verpflichtenden Antirassismusschulungen und -Workshops für alle Mitarbeitenden sowie Führungskräfte erreicht werden, um

das Bewusstsein für rassistische Vorurteile und Diskriminierungen zu schärfen. Zudem sollte das Format der Nachbesprechungen, nach konfliktiven Einsätzen im Außendienst oder Bürger:innengesprächen, im regelmäßigen Turnus mit strukturierter, differenzsensibler Moderation als Instrument zur Qualitätssicherung etabliert werden.

Einstellungsverfahren: Diversitätskompetenz in seiner Komplexität prüfen

Adressiert an: Personalabteilungen, Amts- und Fachbereichsleitungen

Formalisierte Bewerbungsverfahren der Bestenauslese, die ursprünglich auf objektiv-meritokratischen Prinzipien basiert, sollten im Hinblick auf eine organisationale Diversitätsförderung grundlegend überarbeitet werden. Es ist zu vermeiden, Diversitätskompetenzen anhand vermeintlich objektiver Bewertungskriterien abzufragen. Diversitätskompetenz muss als soziale wie auch fachliche Kompetenz in verschiedenen Leistungsmerkmalen wie Mehrsprachigkeit, Kommunikationsfähigkeit, Konfliktmanagement und Teamfähigkeit erkannt und bewertet werden. Insbesondere während der Probezeit sollte auf diese Kompetenzen ein besonderes Augenmerk gelegt werden, um im Zweifel strengere Probezeitkündigungen vollziehen zu können.

Organisationsentwicklung im Bereich Beschwerdemanagement: Empfehlung für die Bearbeitung von Anliegen aus der Stadtgesellschaft

Adressiert an: Amts- und Fachbereichsleitungen, AGG- und Antidiskriminierungsstellen

Behörden sollten bei der Bearbeitung von Anliegen und Meldungen aus der Stadtgesellschaft jenseits der zu bearbeitenden Sachebene eine Strategie gegen rassistische und diskriminierende Inhalte entwickeln. Mitarbeitende, die Meldungen entgegennehmen, sollten darin geschult werden, rassifizierende Inhalte zu identifizieren. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass rassistische Zuschreibungen ohne Weiteres innerhalb und zwischen Behörden weitergeleitet und intern Grundlage von Wissensbeständen und behördlichem Handeln werden. Bei Beantwortung solcher Meldungen sollte das Personal befähigt sein, eine angemessene Antwort an die Beschwerde führende Person zu verfassen, ohne dass diese in den rassistisch geäußerten Ordnungsbildern bestätigt wird.

Organisationsentwicklung im Bereich Beschwerdemanagement: Empfehlung für den Umgang mit Beschwerden, die sich gegen Mitarbeitende richten

Adressiert an: Amts- und Fachbereichsleitungen, AGG- und Antidiskriminierungsstellen

Beschwerdemöglichkeiten gegen Mitarbeitende sollten innerhalb der Behörde sowie auch nach außen für Zivilpersonen transparent gemacht werden (auf der Homepage, im Intranet etc.). Personalabteilungen und Fachbereichsleitungen sollten Beschwerden gegen ihre Mitarbeitenden – auch im Sinne der bürokratischen

Zuständigkeit – weiterleiten und nicht intern untersuchen, um Interessenkonflikte schon im Vorfeld auszuschließen. Es braucht hier eine qualifizierte Person (aus AGG- oder Antidiskriminierungsstellen), die diese Beschwerden entgegennimmt und darin geschult ist, verschiedene (Mehrfach-)Diskriminierungen zu erkennen und konstruktiv zu bearbeiten. Die Vorfälle und Gespräche müssen kontinuierlich dokumentiert werden, um mögliche Schritte einer Abmahnung oder Kündigung bei wiederholtem Fehlverhalten prüfen zu können. Die Bearbeitung der Beschwerden sollte immer in enger Kooperation mit den beauftragten Personen und gemäß den Beschwerdestrukturen des Bundeslands erfolgen.

3.4.3 Soziale Dynamiken und Konflikte in der Justiz

Prof. Dr. Oliver Decker, Natalie Gittner, Henriette Rodemerck, Nicole Löw, Julia Dresselhaus, Leipzig

Projektvorstellung

Das Teilprojekt untersuchte soziale Dynamiken und Konflikte in der sächsischen Justiz. Ausgehend von der Verbreitung antidemokratischer Einstellungen und Ressentiments in der deutschen Bevölkerung (Decker et al., 2022) nahmen wir an, dass diese auch unter Beschäftigten von Institutionen zum Tragen kommen. Folglich ging es bei dieser Untersuchung explizit nicht um extremistische Positionen, sondern die Erfassung des antidemokratischen Potenzials, dass sich aus der „Mitte der Gesellschaft“ speist (Decker et al., 2018, S. 9). Begrifflich verstehen wir unter antidemokratischen Potenzialen sämtliche ressentimentgeleiteten, autoritären Bedürfnisse und Orientierungen, die unter Umständen ein „Legitimationsmuster von unmittelbaren Gewaltverhältnissen“ sein können (Claussen, 1994, S. 15). Für unsere Forschungsperspektive waren weniger „die Inhalte der Gewaltlegitimation“ entscheidend als vielmehr, „auf welche Dispositionen in den Menschen sie spekulieren“ (Claussen, 1994, S. 4) und unter welchen Bedingungen sich diese Geltung verschaffen. Ressentimentgeleitete, antidemokratische Einstellungen treten nicht isoliert auf, sondern gehen zumeist mit anderen Formen der Abwertung einher, das heißt, sie können als Teil einer autoritären Orientierung und entsprechender Aggression verstanden werden. Kulturalisierende und ethnisierende Zuschreibungen gehören zu den Grundprämissen rassistischer Diskriminierung, weshalb man bei ihrer Befürwortung auch von rassistischen Einstellungen sprechen kann (Decker et al., 2022, S. 194). Mit diesen Einstellungen verbunden sind Prozesse des Ausschlusses

sowie Fremdheitskonstruktionen und die damit einhergehenden Projektionen (Decker & Brähler, 2020, S. 11–12). Der Forschungsgegenstand unseres Projekts stellte das Wechselverhältnis von institutionellen Handlungspraxen und antidemokratischen Dynamiken in den Behörden der Justiz dar. Dabei ging es auch um die Rekonstruktion der Bedeutung von bewussten, aber auch unbewussten Einstellungen, Wahrnehmungen oder Dynamiken und wie sich diese institutionell vermitteln. In den Fokus nahmen wir, wie das Phänomen Rassismus oder Vorfälle, die als Rassismus interpretiert werden können, innerhalb der Untersuchung thematisiert und damit zusammenhängende institutionelle Konfliktlinien bearbeitet werden. Im Rahmen unserer Untersuchung befragten wir Beschäftigte ausgewählter institutioneller Bereiche (Justizvollzug, Staatsanwaltschaften, Gerichte). Den theoretischen Bezugsrahmen bildete die analytische Sozialpsychologie und damit „das Verständnis individueller Struktur in ihrem sozialen Bezug“ (Claussen et al., 2001, S. 9).

Methodik

Das Teilprojekt ist der qualitativen empirischen Sozialforschung zugeordnet. Von Juni bis Dezember 2022 führten wir unter Verwendung von problemzentrierten Leitfäden insgesamt sechs Expert:inneninterviews (Meuser & Nagel, 2009) mit Personen aus der Straffälligenhilfe, Betroffenenberatung, Anwaltschaft, sozialen Diensten und mit gewerkschaftlich Engagierten. Für die empirische Haupterhebung fanden von März 2023

bis September 2023 sieben Gruppendiskussionen¹⁹⁸ mit Beschäftigten statt: drei Gruppendiskussionen im Justizvollzug, zwei in der Richter:innenschaft und nochmals zwei in der Staatsanwaltschaft. Ein Einzelinterview führten wir mit einer Person im Rechtsreferendariat. Insgesamt nahmen 26 Personen an der Studie teil, davon 13 weiblich und 13 männlich. Jede Gruppe setzte sich aus zwei bis sechs Beschäftigten zusammen, die sich nach Alter, Berufsjahren oder ihrer Position unterschieden. Die Auswertung der Transkripte erfolgte sinnrekonstruktiv mit der Methode der Tiefenhermeneutik (Lorenzer, 1986) im Rahmen von Interpretationsgruppen. Methodisch arbeiteten wir mit einem Erzählstimulus in Form eines Pressetextes, der einen aktuellen regionalen Konflikt in Zusammenhang mit der jeweiligen Berufsgruppe thematisierte. Hierbei handelte es sich um tatsächliche Ereignisse in Sachsen, wie beispielsweise den Prozess gegen Justizvollzugsbeamte wegen schwerer Körperverletzung im Amt gegenüber ausländischen Inhaftierten (RAA Sachsen e.V., 2022), Ermittlungstätigkeiten der Staatsanwaltschaft im Bereich der extremen Rechten sowie den Fall des ehemaligen AfD-Bundestagsabgeordneten und ehemaligen Richters Jens Maier. Wir kontaktierten die sächsischen Gerichte und Staatsanwaltschaften direkt. Der Feldzugang gestaltete sich insgesamt langwierig und bedurfte eines zeitintensiven Vertrauensaufbaus gegenüber den Vertreter:innen der Institutionen. Zudem erschwerten das hohe Arbeitspensum und der entsprechende Zeitmangel innerhalb der Institutionen die Studienteilnahme oder Anfragen blieben unbeantwortet.¹⁹⁹ Die Rekrutierung der Beschäftigten im Bereich Justizvollzug verlief in der Regel durch lokale Unterstützer:innen innerhalb der Justiz, die entweder den Studienflyer des Projekts verteilten oder Beschäftigte direkt auf die Studie aufmerksam machten. Diese Zusammenarbeit gestaltete sich ausgesprochen konstruktiv.

Zentrale Ergebnisse

„Es war außerhalb meines Horizonts“ – Konfliktbearbeitung im Justizvollzug

Unter den Beschäftigten im Justizvollzug wurden bestimmte Arbeitsbedingungen und -belastungen als Konfliktpotenziale benannt, beispielsweise ein hoher

Verwaltungsaufwand, Personalmangel oder der Umgang mit Inhaftierten mit psychischen oder körperlichen Erkrankungen. Im Umgang mit Inhaftierten wurden Konflikte vor allem auf psychische Erkrankungen, verschiedene „Lebenskulturen“²⁰⁰ sowie die Umstände im „System Gefängnis“ an sich zurückgeführt. Disziplinierung und Grenzsetzungen sind relevante Aspekte für die Beziehungsgestaltung zu den Inhaftierten und stellen zugleich ein Spannungsfeld der Arbeit dar (Gittner et al., 2024). Gewalt im Arbeitsalltag ist als zentrales Konfliktthema omnipräsent und wurde von den Beschäftigten thematisiert.

Im Rahmen der Gruppendiskussionen verwendeten wir einen Pressetext als Erzählstimulus. Die Meldung thematisierte den Prozess gegen Justizvollzugsbeamte wegen schwerer Körperverletzung im Amt auf ausländische Inhaftierte.²⁰¹ In der Reaktion darauf konnten drei wesentliche idealtypische Verarbeitungsmuster identifiziert werden, die verschiedene Perspektiven auf den Vorfall widerspiegeln und unterschiedliche Strategien der Konfliktverarbeitung zeigen. Diese Muster unterliegen der Beeinflussung durch unterschiedliche Positionen und Erfahrungen der Beschäftigten. Eine Reaktion bestand darin, Kontrolle und Deutungsmacht zurückzuerlangen, indem die eigene Berufsgruppe verteidigt und die „gute Arbeit“ als Gegenbild zu den Vorwürfen eingebracht wurde („das ist nicht das, was den Justizvollzug ausmacht“). Der Stimulus wurde in erster Linie anhand der Auswirkungen des Vorfalls auf die Beschäftigten selbst verhandelt, dabei trat die eigene Betroffenheit in den Vordergrund. Eine andere Reaktion bestand darin, Überlastung und Unsicherheit im Umgang mit dem Konflikt zu beschreiben, allgemeine Verfehlungen mit den beruflichen Anforderungen zu entschuldigen und die eigene Schutzbedürftigkeit zu betonen („manchmal reizen die [Inhaftierten] einen bis aufs Blut“). Eine dritte Bewältigungsstrategie zeigte sich darin, Betroffenheit über den Konflikt zuzulassen, sich von Gewalt und Aggression der Kolleg:innen zu distanzieren und sich kritisch mit möglichen negativen Gruppendynamiken innerhalb der eigenen Berufsgruppe auseinanderzusetzen. Es zeigte sich ein Bewusstsein für die Möglichkeiten und Gefahren von Kontrollverlust und verminderter Affektkontrolle oder für eine Neigung zu Aggressivität in der eigenen Berufsgruppe

¹⁹⁸ Eine Gruppendiskussion dauerte 90 Minuten, wurde per Audio aufgenommen, anschließend transkribiert und anonymisiert (Bohnsack et al., 2010). Eine Einstiegsfrage initiierte das selbstlaufende Gruppengespräch, das von zwei Interviewer:innen unterstützend moderiert wurde.

¹⁹⁹ Beispielsweise kontaktierten wir insgesamt 29 sächsische Gerichte mit der Bitte, den Aufruf zur Studienteilnahme an beschäftigte Richter:innen weiterzuleiten. Der positive Rücklauf gestaltete sich überschaubar, es konnten lediglich fünf Personen aus vier verschiedenen Gerichten zur Teilnahme rekrutiert werden.

²⁰⁰ Zur Illustration der Ergebnisse werden wörtliche Zitate aus den Gruppendiskussionen verwendet.

²⁰¹ Die RAA Sachsen (2022) dokumentierte den Prozessverlauf ausführlich.

(„es hatte System“). Dagegen wurde Transparenz, Aufarbeitung und Aufklärung vonseiten der Behördenleitung gefordert.

Insgesamt zeigten sich Wünsche nach Anerkennung der „normalen Arbeit“ und Bestrebungen, Vorwürfe und Stigmata gegenüber der Berufsgruppe auszuräumen. Zwar legen die Befunde ein gewisses Bewusstsein über Konfliktpotenziale nahe, jedoch besteht auch die Tendenz zur Vermeidung tiefgehender Auseinandersetzungen und Reflexionen (wie im Wunsch nach einem „Schlussstrich“). Mögliche Einflüsse ressentimentgeleiteter bzw. rassistisch motivierter Dynamiken verbleiben entsprechend dethematisiert. Den Bearbeitungsweisen liegen verschiedene Motive zugrunde. Die erste Reaktionsweise speist sich primär aus den repräsentativen Verpflichtungen, die Institution nach außen hin gut zu vertreten und Verantwortung zu übernehmen. Das zweite Muster steht mit Konformitätsdruck und Schuldgefühlen in Verbindung, und das dritte weist eine kritische Distanz zur Institution auf, die eine (Selbst-)Reflektion ermöglicht.

„Wir können nur zur Anklage bringen, was uns zugetragen wird“ – Konfliktbearbeitung in der Staatsanwaltschaft

Auch unter den Beschäftigten der Staatsanwaltschaft wurden Arbeitsbedingungen kritisch betrachtet und diskutiert. Dazu zählten unter anderem der Leistungsdruck, ein kompetitives Milieu, zeitlich aufwendige Verfahren und teilweise belastende Inhalte der Arbeit. Zudem wurden fehlende Weiterbildungsangebote bemängelt, man sei „sehr auf sich zurückgeworfen und muss sich viel selber erarbeiten“. Die Weisungsgebundenheit²⁰² stelle unter Umständen eine zusätzliche Belastung dar, sofern sie als Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit empfunden wird und mit eigenen moralischen Vorstellungen in Konflikt gerät. So resümierte ein Teilnehmer: „Es kann von oben sozusagen kommen, halt Weisungen können kommen, und die sind natürlich auch nicht selten abhängig davon, wer halt dort oben sitzt, mit welcher politischen Verstricktheit.“ Dies wurde insbesondere mit Blick auf die wachsende Zustimmung gegenüber autoritären, rechtspopulistischen Parteien und die Landtagswahlen im September 2024 in Sachsen mit Sorge betrachtet.

In Reaktion auf den Erzählstimulus²⁰³ wurde die eigene Handlungskompetenz in den Gruppendiskussionen eher abgeschwächt, indem auf unklare Zuständigkeiten, fehlerhafte Ermittlungen anderer Behörden (zum Beispiel Polizei, Verfassungsschutz) oder fehlende Zuarbeit der Bevölkerung und Betroffener verwiesen wurde (zum Beispiel mangelnde Anzeigenbereitschaft). Hier entwickelte sich das Narrativ einer eher passiven oder reaktiven Behörde, die auf Anzeigen und polizeiliche Ermittlungen angewiesen und durch bürokratische Abläufe gehemmt sei („wahnsinnig unflexibel“). Die Beschäftigten thematisierten zwar bisherige Instrumente (wie Fragebögen) zur Erfassung politisch motivierter Straftaten, nahmen jedoch bisher nur eine unverbindliche und uneinheitliche Anwendung wahr. Die Präsenz von „Rassismus“ oder „Ausländerfeindlichkeit“ wurde unter anderem in Zusammenhang mit ostdeutschen Besonderheiten und einer vornehmlich ländlich geprägten Region diskutiert („Als ich nach Sachsen kam, [...] wo [man] so das Gefühl hat, da ist so latent so eine gewisse Fremdenfeindlichkeit“). Rassismus wurde eher als Problem anderer Berufsgruppen bzw. bestimmter beruflicher Positionen (zum Beispiel Bereitschaftspolizei) verortet und damit aus der eigenen Gruppe ausgelagert.

Im Verhältnis von objektiven Ansprüchen und subjektiven Praxen manifestierten sich Widersprüche: So sei der Einfluss von Einstellungen oder „Persönlichkeitsmerkmalen“ auf die Arbeit nicht gänzlich zu verhindern („letzten Endes können wir uns ja alle nicht von bestimmten Vorurteilen freimachen“). An anderer Stelle wurden diese jedoch, insbesondere mit Blick auf rassistische Diskriminierungen, als nicht einflussreich beschrieben („Also zumindest habe ich es auch noch nicht wahrgenommen, dass man sagt: ‚Ah ja, jetzt bin ich hier mal ein bisschen strenger, weil der ist Ausländer‘“). Um das Vertrauen der Zivilgesellschaft in die Behörden zu stärken, wünschten sich die Beschäftigten verbesserte Kommunikation nach außen und transparente Darstellungen komplexer Entscheidungsprozesse in der Öffentlichkeit, um die Staatsanwaltschaft als „verschlossene Behörde“ zugänglicher zu machen.

²⁰² Die lokalen Staatsanwaltschaften sind gegenüber der Generalstaatsanwaltschaft weisungsgebunden und in nächster Instanz dem jeweiligen Landesministerium für Justiz der Bundesländer.

²⁰³ Als Erzählstimulus verwendeten wir einen Presstext über Ermittlungstätigkeiten der Staatsanwaltschaft in der sächsischen Kleinstadt Colditz und dem damit verbundenen Vorwurf der unzureichenden Aufklärung extrem rechter Netzwerke. Für Hintergrundinformationen zum Fall, s. Tagesschau-Beitrag „Die Angst in Colditz bleibt“, Böckmann & Datt, 2023.

„Ich versuche, mich politisch überhaupt nicht zu positionieren“ – Konfliktbearbeitung in der Richter:innenschaft

Ähnlich wie bereits in den zwei anderen Berufsgruppen waren unter den Beschäftigten der Richter:innenschaft die Arbeitsumstände (Personalmangel, Altersstruktur und Generationswechsel, langwierige Verfahren etc.) und die damit einhergehenden Belastungen ein drängendes Thema. Die Beschäftigten thematisierten auch die öffentliche Wahrnehmung der Justiz und die mediale Berichterstattung über Gerichtsprozesse, verbunden mit dem Eindruck, dass diese häufig zu einem falschen Verständnis über die juristische Urteilsfindung führen. Es wurde der Wunsch nach mehr Sichtbarkeit der richterlichen Arbeit in der Gesellschaft artikuliert. Das Thema extrem rechter Akteur:innen am Gericht wurde von einigen Beschäftigten als gegenwärtige Herausforderung in die Diskussion eingebracht. Es würde beispielsweise zu „Spannungen“ in der Referendar:innenausbildung kommen, da es „immer mal Auszubildende mit eindeutig rechtsradikalem Gedankengut“ gebe. Für den Umgang mit solchen Situationen wünschten sich Mitarbeitende institutionelle Unterstützung und Schulungen. Bezogen auf die Wahrnehmung der politischen Gesinnung von Beschäftigten der Justiz und Sympathien für rechtspopulistische Parteien wurden Differenzen zwischen den Teilnehmer:innen deutlich. Während sich beispielsweise gegen das Vorurteil und die Verallgemeinerung bestimmter Regionen in Sachsen als „rechte Ecke“ gewehrt und die Neutralität der Kolleg:innen betont wurde („wir sind neutral“), räumte ein anderer Teilnehmer ein, dass es sicher „30 % [AfD-Wähler:innen] auch in den eigenen Reihen“ gebe.

Als Erzählstimulus verwendeten wir einen Presstext über die Suspendierung des ehemaligen AfD-Bundestagsabgeordneten Jens Maier vom Richteramt.²⁰⁴ In Reaktion auf diesen Text diskutierten die Beschäftigten juristische Möglichkeiten und Grenzen von Amtsenthebungsverfahren und die generelle Bedeutung von Grenzziehungen innerhalb der Justiz. In den Gruppen gab es geteilte wie auch divergierende Wahrnehmungen: Während einige Beschäftigte das Ausscheiden Jens Maiers aus dem Richteramt klar befürworteten, deuteten andere auch Zweifel und Fragen über das Verfahren an. Hierbei wurde vor allem der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit hervorgehoben, gleichwohl aber auch Erleichterung über die Entscheidung des sächsischen Richterdienstgerichts ausgedrückt („Du kannst nicht alles machen in deinem Leben und trotzdem noch beanspruchen, dass man dir die Würde

deines Amtes entgegenbringt“). Konfliktpotenzial speiste sich daraus, die Anforderungen des Berufs von richterlicher Unabhängigkeit und Neutralität umzusetzen und subjektive Einflüsse zu vermeiden („ich bin als Richterin dort. Meine persönliche Überzeugung spielt da keine Rolle“). Dieses Spannungsverhältnis wurde metaphorisch mit einer „Gratwanderung“ verglichen, allerdings legen die Befunde nahe, dass eine reflektierte Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Neutralität in der Praxis oftmals eine Leerstelle bleibt. Durch Vermeidung offensichtlicher politischer Positionierungen wird versucht, dem objektiven Anspruch nachzukommen („ich versuche, mich politisch überhaupt nicht zu positionieren. Ich lehne natürlich Rechtsextremismus genauso ab, wie ich Linksextremismus ablehne“). Im Arbeitskontext wurde die Offenlegung eigener Ansichten als problematisch angesehen („niemand muss sich dazu outen, und für unsere Arbeit ist natürlich auch wichtig, dass sie es auch nicht tun“). Dabei lässt sich beobachten, dass ein politisches Bewusstsein über die Spezifika extrem rechter, autoritärer Orientierungen und ihres besonderen antidemokratischen Gewalt- und Gefährdungspotenzials eher fragmentiert besteht und zur demokratischen Orientierung der Richter:innen teilweise unverbunden bleibt.

Zusammenführung der Ergebnisse

In allen Berufsgruppen wurden gegenwärtige Arbeitsbelastungen, Fragen der Anerkennung und Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit besprochen. Frustrations- und Überlastungsgefühle sind in nahezu allen Gruppen offenbar, wobei die Arbeitsbedingungen kritisch diskutiert wurden. Weitere auffällige inhaltliche Querungen sind Fragestellungen zu Handlungsspielräumen und institutionellen Vorgaben sowie Weisungen durch die Institution bzw. unmittelbar durch die Behördenleitung. Dies betrifft die Arbeit im Justizvollzug, aber auch unter den Beschäftigten der Staatsanwaltschaft wurden Handlungsfähigkeit und Entscheidungskompetenz verhandelt. In Kontrast dazu stehen der hohe individuelle Handlungsspielraum und die Autonomie der Richter:innenschaft. Gruppenidentität und Zusammenhalt haben besonders unter den Beschäftigten im Justizvollzug einen hohen Stellenwert. Da die Gruppe besonderen Schutz verspricht, können jedoch auch Gruppendynamiken begünstigt werden, die das konflikthafte Potenzial des Beschäftigten-Inhaftierten-Verhältnisses verstärken und die Abwertungsbereitschaft gegenüber Inhaftierten erhöhen. Darüber hinaus können Frustrationserfahrungen, Arbeitsbelastungen und mangelnde Anerkennung

²⁰⁴ Im Presstext wurde der Sachverhalt um den ehemaligen AfD-Bundestagsabgeordneten Jens Maier und das Urteil des sächsischen Dienstgerichts für Richter dargelegt, s. Presseinformationen des Medienservice Sachsen (2023) zum Hintergrund.

durch Vorgesetzte Wahrnehmungs- und Reflexionsmöglichkeiten einengen und ressentimentgeleitete Handlungen verstärken. Zu den schützenden Faktoren zählen der Fokus auf Fürsorge und soziale Regeln, individuelles Engagement, positive Kollegialität und Unterstützung, die Selbstkritik ermöglicht. Außerdem kann eine positiv besetzte Gruppenbezogenheit auch eine wichtige psychosoziale Ressource sein und zur Prävention sowie zur Bearbeitung von Konflikten beitragen, indem beispielsweise Belastungen kollektiv geteilt werden. Anders als die Beschäftigten im Justizvollzug arbeiten Staatsanwält:innen und Richter:innen eher unabhängig von Gruppeneffekten. Austausch unter ihnen findet meist nur informell statt. Institutionell organisierte Unterstützungsangebote werden insbesondere mit Blick auf aktuelle Herausforderungen gewünscht, beispielsweise um Strategien im Umgang mit extrem rechtem Gedankengut von Auszubildenden zu erarbeiten.

Ein wiederkehrendes Thema ist der Umgang mit den beruflichen Anforderungen von Neutralität und Objektivität unter Staatsanwält:innen und Richter:innen, wobei zum Teil offenbleibt, wie diese Begriffe inhaltlich bestimmt werden. In den Gruppen der Staatsanwaltschaft wurde der Einfluss subjektiver Faktoren einerseits zurückgewiesen, andererseits wurde anerkannt, dass Arbeitsweisen teils subjektiv geprägt sind und die Beschäftigten als Teil der Gesellschaft selbst politische Einstellungen innehaben. In den Gruppen der Richter:innenschaft soll die berufliche Professionalität durch die Betonung einer vermeintlich unpolitischen Haltung gewahrt werden, während Neutralität und eine Positionierung als unpolitisch stellenweise gleichgesetzt wurden. Gleichzeitig wurde anerkannt, dass auch Richter:innen nicht frei von politischen Prägungen sind, deren Einfluss auf ihre berufliche Praxis wurde jedoch weitgehend ausgeschlossen.

In allen drei untersuchten Bereichen (Justizvollzug, Staatsanwaltschaft, Richter:innenschaft) konnten in Bezug auf innerinstitutionelle Konfliktlagen und ressentimentgeladene Ereignisse (s. Erzählstimulus) ähnliche psychosoziale Abwehrformen²⁰⁵ analysiert werden. Dies äußerte sich beispielsweise in einer allgemeinen Distanzierung vom Konflikt, der Externalisierung und Verschiebung der Problemlagen aus der eigenen Berufsgruppe und Institution heraus, der Abwehr von Verantwortung für Konfliktursachen und -bearbeitung sowie dem fehlenden Bewusstsein für antidemokratische Tendenzen innerhalb der eigenen Institution. Rassismus wurde als Thema in den Gruppen unterschiedlich artikuliert und

thematisiert. In einigen Gruppen wurde die Präsenz von Rassismus als aktuelle berufliche, aber auch als gesamtgesellschaftliche Herausforderung in die Diskussion eingebracht. Anhand der Debatte um Rassismus wurden gegenwärtige gesellschaftliche Dynamiken, wie auch Zukunftserwartungen und Auswirkungen auf die eigene Berufsbiografie reflektiert und verhandelt. Im Bereich Justizvollzug zeigten sich zur Erklärung von Konflikten mit Inhaftierten unter anderem kulturalisierende Ansätze, die eine mögliche ideologische Verschränkung mit rassistischen Motiven ausblenden. In anderen Diskussionen fanden sich Ansätze einer Regionalisierung von Rassismus, die eine Ost-West- und Stadt-Land-Differenz zur Erklärung der Ursachen und Verbreitung rassistischer Einstellungen heranziehen (zum Beispiel Rassismus vornehmlich als Problem in Ostdeutschland, in Sachsen oder der Provinz). Auffällig ist der zum Teil synonymhafte Gebrauch von Begrifflichkeiten wie Rassismus, Ausländer- oder Fremdenfeindlichkeit. So gab es auch heterogene Erklärungen und teils widersprüchliche Aussagen über die Bedeutung und den Einfluss rassistischer Einstellungen unter Kolleg:innen. Anhand der Rekonstruktion und Interpretation des Bedeutungsgehalts entsprechender Textpassagen wurde deutlich, dass eine rhetorische Anerkennung des Vorhandenseins rassistischer Einstellungen in der Justiz bei gleichzeitiger Verneinung ihres Einflusses auf juristische Prozesse und Entscheidungen eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Phänomen Rassismus und seiner Auswirkungen auf Gruppenebene eher blockieren.

Die Ergebnisse belegen die Notwendigkeit einer Reflexion der eigenen beruflichen Rolle und des zugrunde liegenden beruflichen Selbstverständnisses der Beschäftigten innerhalb der Justiz. Besonders die Auseinandersetzung mit eigenen Wahrnehmungen und Einstellungen (politische sowie Wertvorstellungen etc.) ist von Bedeutung, um ein Bewusstsein für Einflussfaktoren auf Handlungs- und Entscheidungsprozesse zu schaffen und einen verantwortungsvollen Umgang zu fördern. Die Ergebnisse zeigen auch, dass eine kritische Auseinandersetzung der Behördenleitungen mit antidemokratischen Vorfällen dringend nötig ist. Die Beschäftigten sehen sich in Bezug auf interne Vorfälle häufig unzureichend informiert und fordern eine transparentere institutionelle Aufarbeitung.

²⁰⁵ Im psychoanalytischen Kontext werden unter psychosozialen Abwehrformen „zumeist unbewußt, automatisch verlaufende Prozesse bzw. Mechanismen“ adressiert, „welche der Entlastung des Ichs von unlustvollen Gefühlen und Affekten (bzw. dazugehörigen kognitiven Inhalten) dienen“ (Mentzos, 1993, S. 191).

Handlungsempfehlungen

Kontinuierliche Supervision mit Beschäftigten

Adressiert an: Leitung der Justizvollzugsanstalten, Leitung der Staatsanwaltschaften, Richterrat, Ministerium der Justiz (Bereich Personal- und Organisationsentwicklung)

Aus fachlicher Sicht empfehlen wir für die Beschäftigten einen regelmäßigen und kontinuierlichen Supervisionstermin unter Anleitung qualifizierter Gruppensupervisor:innen zu implementieren. Supervisionen bieten einen geschützten Raum, in dem neben dem kollegialen Austausch und der Reflexion des eigenen Berufsalltags, insbesondere nach konkreten Konflikten, Angebote der Bearbeitung und Bewältigung sowie die Entwicklung einer inneren demokratischen und empathischen Grundhaltung stattfinden können. Die Supervision kann als Reflexionsraum eine Auseinandersetzung mit dem beruflichen Selbstverständnis bieten.²⁰⁶ Herauszustellen ist, dass mit diesen reflektierenden Ansätzen nicht alle Konfliktlagen hinreichend bearbeitet werden können. Gerade die komplexen Interaktionen von Institutionslogiken, psychosozialen Geschehen und funktionalen Abwehrmechanismen begrenzen die Wirkung von personenbezogenen Interventionen in Form von Supervisionen. Zudem sollte die Justiz transparenter mit antidemokratischen Tendenzen und Vorfällen innerhalb der eigenen Institutionen umgehen. Die Implementierung regelmäßiger Supervisionen erfordert die Zusammenarbeit zwischen den Leitungen der jeweiligen Institutionen und den Personalverantwortlichen.

Arbeitsbedingungen verbessern

Adressiert an: Justizministerien der Bundesländer (Bereich Haushaltsplanung, Personalwesen), Landesjustizverwaltungen, Dienststellenleitungen der Justizvollzugsanstalten, Staatsanwaltschaften, Gerichte

In allen befragten Gruppen wurde die personelle Ausstattung der Justiz kritisiert, was zu einem hohen Arbeits- und Leistungsdruck, Überlastung und Frustration beiträgt. Es ist zu empfehlen, strukturelle Belastungen durch Arbeitsbedingungen der Beschäftigten abzubauen, um einerseits Möglichkeiten zur angemessenen Bearbeitung von Konflikten zu gewährleisten und andererseits das Überlastungsempfinden zu regulieren. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und

die Erhöhung der personellen Ausstattung müssen von den Justizministerien und Landesjustizverwaltungen koordiniert werden, da sie für die Budgetierung und Personalplanung verantwortlich sind.

Reform von Ausbildungsinhalten

Adressiert an: Justizministerien der Bundesländer (Bereich Ausbildung und Fortbildung), Deutsche Richterakademie, Juristische Fakultäten, Ausbildungsstellen für Justizbeamte

Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig eine Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Phänomenen und ihrer Relevanz für die eigene Arbeit in der Justiz ist. Aus diesem Grund empfehlen wir die verstärkte Integration interdisziplinärer Zugänge und Methoden innerhalb der Ausbildung von Jurist:innen und Justizbeamten:innen. Dies könnte beispielsweise sozialwissenschaftliches Wissen und fachübergreifende Aspekte zum Verständnis antidemokratischer Dynamiken und Ideologien der Ungleichwertigkeit umfassen und eine kritische Auseinandersetzung mit Formen gruppenbezogener Abwertungen sowie eine begriffliche Beschäftigung mit den wissenschaftlichen Perspektiven auf das Konzept Rassismus beinhalten. Die Anpassung der Ausbildungsinhalte erfordert eine Zusammenarbeit zwischen den Justizministerien, die die Rahmenbedingungen für die Ausbildung festlegen, und den Bildungseinrichtungen, die die Ausbildung von Jurist:innen und Justizbeamten:innen durchführen.

Verpflichtende Weiterbildungsangebote für Beschäftigte

Adressiert an: Justizministerien der Bundesländer, Deutsche Richterakademie, Generalstaatsanwaltschaften, Präsidien der Gerichte, Justizvollzugsbehörden

Da sich aus den Ergebnissen des Forschungsprojekts Leerstellen in Bezug auf das Erkennen von und die Sensibilität gegenüber antidemokratischen Straftaten ableiten lassen, empfehlen wir verpflichtende Weiterbildungsmöglichkeiten für Beschäftigte der Richter:innen- und Staatsanwaltschaft und den Justizvollzugsbehörden, um antidemokratische und rassistische Tatmotivationen hinreichend erkennen und verhandeln zu können. Die Einführung verpflichtender Veranstaltungen erfordert

²⁰⁶ Basierend auf einer Studie von Lautmann (1972) zeigt Böllinger (2012), dass „subjektive Vorverständnisse, Einstellungen, Befindlichkeiten und situative Reaktionen einerseits sowie betriebliche Bedingungen (Weisungsbefugnis von Vorgesetzten, Aufstiegschancen, begrenzte Zeit- und Sachressourcen etc.) den Rechtsfindungsprozess beeinflussen“ können (Böllinger, 2012, S. 226).

die Initiative der Justizministerien und die Unterstützung der Leitungen der jeweiligen Institutionen, um sicherzustellen, dass die Beschäftigten kontinuierlich geschult werden.

Weiterführende Forschung

Adressiert an: Bundesministerium der Justiz, BMI, Justizministerien der Bundesländer, Deutsche Forschungsgemeinschaft, Universitäten, Forschungseinrichtungen

Die Studie hat mit dem Fokus auf die Beschäftigten vor allem die Binnenperspektive der Institutionen

untersucht. Wir empfehlen weiterführende Forschungen wie auch eine Triangulation von Methoden und Perspektiven bei der Untersuchung des Phänomenbereichs. Eine Triangulation ermöglicht die Erweiterung um relevante Perspektiven, wie beispielsweise aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, von Betroffenen oder Inhaftierten. Kommende Forschungen zur Justiz und ihren Beschäftigten sollten von den Ministerien unterstützt und in Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen durchgeführt werden, um die gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen und neue Perspektiven einzubeziehen.

3.5 Auseinandersetzung mit Rassismus und Präventionsmaßnahmen

In diesem fünften Schwerpunktbereich befassen sich zwei Teilprojekte mit der Auseinandersetzung mit Rassismus in Behörden und deren Präventionsmaßnahmen. In Kapitel 3.5.1 steht die [Innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus](#) im Fokus. In Kapitel 3.5.2 werden

internationale Maßnahmen zur [Rassismusbekämpfung und -prävention](#) in den Blick genommen, die bereits bestehen und möglicherweise als Best-Practice-Beispiele für den deutschen Behördenkontext Anwendung finden können.

3.5.1 Innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus

Dr. Janine Dieckmann, Dr. Axel Salheiser, Dr. Leon Rosa Reichle, Jena

Projektvorstellung

Das Forschungsprojekt untersuchte die innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus in polizeilichen Ermittlungsdienst- und Sozialverwaltungsbehörden. Die leitenden Forschungsfragen waren: Wie beeinflussen institutionelle Settings und Behördenkultur sowie professionelle und informelle Diskurse die Auseinandersetzung mit Rassismus? Welche innerbehördlichen Verständnisse von Rassismus bzw. rassistischer Diskriminierung bestehen und welche Auswirkungen haben sie auf alltägliche Interaktionen mit Klient:innen

und Kolleg:innen? Wo liegen Anknüpfungspunkte für eine konstruktive Auseinandersetzung mit Rassismus? Welche institutionellen Veränderungen sind nötig und möglich?²⁰⁷

Methodik

Untersucht wurde die innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus qualitativ an vier Standorten durch Interviews, Gruppendiskussionen und teilnehmende Beobachtungen.

²⁰⁷ Das Forschungsprojekt wurde von einem Beirat mit wissenschaftlicher und behördlicher Expertise begleitet: Prof. Dr. Jens Bergmann sowie Prof. Dr. Astrid Jacobsen (Polizeiakademie Niedersachsen), Dr. Britta Schellenberg (LMU München, Projekt „Den Menschen im Blick“), Nathalie Schlenzka (Antidiskriminierungsstelle des Bundes).

Tabelle 4: Untersuchte Institutionen

	Polizeilicher Ermittlungsdienst	Sozialverwaltungen
	Thüringen	Thüringen
Mittelstadt	a) 6 Interviews	a) 14 Interviews
	b) 1 Gruppendiskussion	b) 1 Gruppendiskussion
	Niedersachsen	Bayern
Großstadt	a) 6 Interviews	a) 7 Interviews
	b) 1 Gruppendiskussion	

Insgesamt führten wir 32 Interviews und drei Gruppendiskussionen mit vier bis sechs Teilnehmenden. Dabei gaben wir lediglich thematische Impulse und die Teilnehmenden bekamen ausreichend Raum, um über für sie relevante Aspekte zu sprechen. Zudem fanden in allen Städten an mehreren Terminen teilnehmende Beobachtungen im Behördenalltag und bei öffentlichen städtischen Veranstaltungen statt, an denen auch Behördenmitarbeitende teilnahmen. Diese protokollierten wir mit Feldnotizen. Das Datenmaterial werteten wir in einem zweifachen Kodierungsprozess nach Critical Grounded Theory (Belfrage & Hauf, 2017) mittels der Software MAXQDA aus.

Zentrale Ergebnisse

Die fehlende Einbindung von Mitarbeitenden bei Veränderungsprozessen erschwert das Vorgehen.

Die behördliche Auseinandersetzung mit Rassismus ist stark von Leitungspersonen abhängig. Die Priorisierung des Themas von Amts- sowie Abteilungs- und Arbeitsgruppenleitungen beeinflusste bereits den Forschungsprozess: Die Anfrage nach einem Interview oder einer Studie wurden in den Behörden stets nach oben weitergegeben. Sitzt dort ein:e sensibilisierte:r Vorgesetzte:r, hat das Vorhaben gute Chancen, im Fall eines:r nichtsensibilisierten Vorgesetzten scheitert es bereits dort. Jedoch genügt die Priorisierung der Auseinandersetzung mit Rassismus auf Leitungsebene nicht. Entscheidungen und Weisungen, die an der Basis nicht verstanden werden und für die Mitarbeitenden keine erkennbare Alltagsrelevanz haben, werden informell umgangen oder abgelehnt, wie die nachfolgende Aussage einer:rs Polizei-beamt:in aus Niedersachsen beispielhaft unterstreicht:

Wenn es den Eindruck hat, dass es nur eine Alibi-funktion hat und vielleicht auch Bereiche, die schon

stark belastet sind, noch zusätzlich belastet, dann ist die Akzeptanz dementsprechend [gering].

So wurde beispielsweise auch in Thüringen ein eingeführtes Formular zur Prüfung eines potenziell rassistischen Hintergrunds bei Gewaltkriminalität von Beamt:innen als sinnlos empfunden: „Ein Blatt mehr, ich kreuz da jedes Mal ‚nein‘ an. Außer bei dem Verwenden von Kennzeichen von [verfassungsfeindlichen, rechtsextremen] Organisationen.“ Das Formular, ohne ergänzende gesamtbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus, ohne geteilte Rassismusdefinition und ohne Einbindung der Mitarbeiter:innen, bleibt wirkungslos. Ähnlich zeigte sich die fehlende Einbindung von Behördenmitarbeitenden im Umgang mit den Interviews des Projekts: Von Leitungsebene zugewiesene Interviews wurden zwar geführt, jedoch teils mit Widerwillen und Unverständnis.

Die Arbeitsbelastung erschwert freiwillige Maßnahmen bei der behördlichen Auseinandersetzung mit Rassismus.

Als wiederholter Grund für eine Abwehr der Auseinandersetzung mit Rassismus wurde die Arbeitsbelastung in Sozial- und Polizeibehörden thematisiert. Diese entsteht aus Zeitdruck, hoher Verantwortung, Überforderung beispielsweise mit Gesetzestexten oder -neuerungen und Fachkräftemangel. Freiwillige Maßnahmen der Auseinandersetzung mit Rassismus wurden größtenteils mit Verweis auf diese Arbeitsbelastung abgewehrt. Zwar wurden Schulungen von vielen Interviewpartner:innen als hilfreiche Formate für die Auseinandersetzung mit Rassismus angesprochen. Sie werden jedoch kaum wahrgenommen. Ebenso können vorhandene Materialien der Behörden zur Auseinandersetzung mit Rassismus (Broschüren) oder interne Öffentlichkeitsarbeit (Artikel im Intranet) ihre Wirksamkeit nicht entfalten, wenn sie eine zusätzliche Arbeitsbelastung darstellen und ihre Relevanz von den Mitarbeitenden nicht anerkannt wird. Relevant scheint Rassismus nicht, weil ein klares Verständnis vom Thema fehlt (zu Rassismusbegriffen s. u.).

Selektive Professionalisierung mit fehlender Weisungsbefugnis und mangelndem Kontakt zu Mitarbeitenden beeinträchtigt die Wirkmächtigkeit.

Nicht jede Behörde hat Antidiskriminierungsbeauftragte oder AGG Stellen. In einigen Behörden sind aus Initiative von Führungskräften einzelne Stellen geschaffen oder professionalisiert worden, die sich mit den Themen Diskriminierung und Rassismus befassen: Beauftragte für politische Bildung, Fachstellen, Strategieteams. Einige von ihnen zeichnen sich durch umfassendes Wissen und

Professionalisierung aus. Durch ihre Angliederung in der Behördenstruktur ist ihre Wirkmächtigkeit jedoch beschränkt. Meist sind sie zwar nur dem:der Oberbürgermeister:in untergeordnet, und damit lediglich von deren:dessen Gunst abhängig, sie haben jedoch selbst keine Weisungsbefugnis und sind im Arbeitsalltag fern von der behördlichen Basis. Eine Beauftragte für politische Bildung aus einer Sozialverwaltung beschreibt ihre Ohnmacht, Mitarbeiter:innen zu erreichen. Sie organisierte zum Beispiel Schulungen zu Antiziganismus, die jedoch aufgrund mangelnder Teilnehmereinzahl abgesagt wurden. In einer niedersächsischen Polizeibehörde mit umfassender Diversitätsstrategie, von einem Team auf Führungsebene ausgearbeitet, ist bei Sachbearbeiter:innen nach Eigenaussage von dieser „nicht[s] angekommen“. So wird die innerbehördliche Auseinandersetzung mit Rassismus an individuelle Spezialist:innen delegiert, deren Reichweite und Handlungsmacht hinsichtlich institutioneller Veränderungen jedoch begrenzt sind.

Beschwerdewege werden als intransparent oder ineffizient wahrgenommen.

Beschwerdewege werden von vielen Interviewpartner:innen als vorhanden und geregelt wahrgenommen. Sollen diese genauer beschrieben werden, erweisen sie sich allerdings oft als unklar, informell oder nicht vorhanden. Behördenexterne Interviewpartner:innen problematisieren zudem, dass vorhandene, behördeninterne Beschwerdewege den Klient:innen keine Anonymität gewährleisten. Folglich werden sie nicht genutzt, da aufgrund der Abhängigkeit von der Behörde zu viel Angst vor Nachteilen besteht.

Kritik wird abgewehrt oder dethematisiert.

Neben vorhandenen Maßnahmen (konstruktive Auseinandersetzung mit Rassismus) besteht in den Untersuchungsfällen ein überwiegender Teil der untersuchten Auseinandersetzung mit Rassismus aus Abwehr und Dethematisierung. Eine Stufe der Abwehr besteht in der Verhinderung der systematischen, institutionellen Auseinandersetzung mit Rassismus, beispielsweise von Forschung. Diese begegnete dem Forschungsteam auf der Ebene der Landesministerien, ebenso wie auf allen innerstädtischen und innerbehördlichen Hierarchieebenen, vom Bürgermeister:innenbüro bis zu verwaltungsinternen Abteilungsleiter:innen. In den innerbehördlichen Interviews zeigten sich unterschiedliche Abwehrmechanismen, die bereits den Feldzugang erschwerten: Rassismus wird als irrelevant befunden; negiert; die Beschäftigung damit überfordert und wird

entweder abgelehnt, weil es „andere Sorgen“ oder „dringlichere“ Aufgaben gäbe. Eine häufige Form der Abwehr besteht im Delegieren nach Außen – Rassismus gäbe es nur bei Dienstleister:innen (zum Beispiel Securities oder Reinigungskräfte), in der Privatsphäre, in anderen Behörden, Städten bzw. Bundesländern. Innerbehördlich sei nur ein:e bestimmte:r Expert:in zuständig, eine Abteilung oder Fachstelle, daher müsse sich der Rest der Behörde nicht mit dem Thema beschäftigen. In einer Polizeibehörde wurde Rassismus mit Rechtsextremismus gleichgesetzt und somit als Thema lediglich beim Staatsschutz verortet und für alle anderen Bereiche als irrelevant erklärt. Die Abwehr der Auseinandersetzung mit Rassismus spricht auch aus vielfältigen Formen der Relativierung: Rassismuskritik resultiere aus Missverständnissen; jugendlichen Schutzreaktionen (Jugendliche wollten sich beispielsweise vor polizeilichen Maßnahmen schützen); sie sei nicht repräsentativ, „sinnlose Gängelei“ oder „Panikmache“. So geschieht auch oft eine Verantwortungsumkehr und der beschwerdeführenden Person oder Instanz wird vorgeworfen, Behördenmitarbeitende zu diskriminieren, oder mindestens zu Unrecht der rassistischen Diskriminierung zu beschuldigen.

Schließlich wurde in zwei Gruppendiskussionen deutlich, dass eine hohe Sprechhemmnis zum Thema Rassismus besteht, insbesondere in Anwesenheit von Vorgesetzten. Zudem wurden in Interviews in zwei untersuchten Behörden Vorfälle beschrieben, in denen kritische Mitarbeiter:innen eingeschüchtert wurden. Dies resultiere in deren Selbstzensur, um sich nicht „ins Abseits zu schießen“ oder gar eine Zwangsversetzung zu riskieren. Insbesondere in Polizeibehörden herrscht ein ausgeprägter Korpsgeist und ein belastender Arbeitsalltag. Zusammen mit einem streng geregelten, jedoch von Mitarbeiter:innen als sehr subjektiv wahrgenommenen „Beurteilungsgeschäft“ bewirkt das eine starke interne soziale Kontrolle. In einer der untersuchten Polizeibehörden resultierte das, in Verbindung mit einem von den Mitarbeitenden als tendenziell (rechts-)konservativ wahrgenommenen politischen Klima, zur Unterdrückung von Rassismuskritik.

Der Umgang mit Mehrsprachigkeit ist nur informell und/oder unterfinanziert.

Die alltägliche Umgehung rassismuskritischer Arbeitsprozesse verdeutlicht das Spannungsfeld von behördlichen Richtlinien und informellen Praktiken. Im Umgang mit der formaljuristisch vorgegebenen Amtssprache Deutsch haben Mitarbeitende und Behörden beispielsweise Spielraum. Sprachbarrieren und Verständnisprobleme wurden von vielen Behördenmitarbeitenden als

zentrale Herausforderung definiert. In einer Polizeibehörde sollten dafür regelhaft Dolmetscher:innen genutzt werden, das dafür vorgesehene Budget war jedoch nicht ausreichend. In einer anderen Polizeibehörde wurden nicht deutschsprachige Zeug:innen oder Personen, die Anzeige erstatten wollten und keine:n eigene:n Dolmetscher:in mitbrachten, vom Personal am Einlass abgewiesen, obwohl ein Budget für die Beauftragung von Dolmetscher:innen existiert. In einer Ausländerbehörde gab es ein Übersetzungstelefon, die Kabel waren jedoch zu kurz für die Räume, so war das Telefon unbrauchbar. In der gleichen Behörde wurde jedoch auch entschieden, Erklärungen zu deutschsprachigen Entscheidungen ergänzend auf Englisch abzugeben. Zudem wurden durch eine Kooperation mit einer Universität Sprachkurse für Mitarbeitende gefördert und mehrsprachige Teams bei der Personalauswahl angestrebt. Solche Entscheidungen für eine konstruktive Auseinandersetzung mit Rassismus waren nur möglich, weil die:der Sozialbürgermeister:in die Strategie unterstützte.

Rassismusbegriffe sind definitorisch stark eingegrenzt: Es gibt fehlende Rassismusreflexion, unzureichende Rassismusverständnisse, definitorische Eingrenzung, Individualisierung oder Externalisierung von Rassismus sowie Täter:innen-Opfer Umkehr.

Die meisten Assoziationen der Gesprächspartner:innen zu Rassismus bzw. der behördlichen Auseinandersetzung mit Rassismus bezogen sich auf individuelle Rassismusevents. Individuelle Rassismusevents oder -beschwerden wurden im besten Falle „geprüft“. Dabei wurde die Situation rekonstruiert und Gespräche mit Beteiligten am „Fall“ geführt. In den meisten angesprochenen Situationen war dabei das Ziel jedoch von vornherein, mögliche Kritik auszuräumen, „weil das sind ja auch nicht so schöne Vorwürfe dann. Ja?“, wie ein:e Thüringer Sozialverwaltungsbeamte:in sagt. Die Legitimität und das Funktionieren der Behörde haben in dieser Form der Auseinandersetzung mit Rassismus Priorität vor der Gleichbehandlung rassifizierter Menschen. Der Umgang mit Einzelfällen ist in Anbetracht von hoher Arbeitsbelastung, Zeitdruck und Alltagsgeschäft für alle eine Belastung und gleicht mehr punktuell „Feuerlöschen“ (und Kritikabwehr) als institutioneller Veränderung. Diese Einzelfallbehandlung von Rassismus entspricht der definitorischen Eingrenzung: Rassismus wird als individuelle Handlung und als intentional verstanden und häufig als Gewalttat mit Rechtsextremismus gleichgesetzt. Mehrfach wurde davon ausgegangen, dass Rassismus im direkten Widerspruch zu Recht und Gesetz steht, wie von dieser Angestellten einer Thüringer Sozialverwaltung:

Es trifft auch niemand Entscheidungen aufgrund von Herkunft oder Hautfarbe, Sprache. Das dürfen wir auch gar nicht. Wir müssen nach Recht und Gesetz handeln.

Dieses verengte Rassismusverständnis begünstigt die Abwehr der innerbehördlichen Auseinandersetzung mit Rassismus und verhindert die Reflexion von institutionellem Rassismus, der beispielsweise auch in Gesetzen verankert sein kann. Auch herrscht das Rassismusverständnis vor, Rassismus sei höchstens existent, wenn er zur Anzeige oder Beschwerde gebracht werde: „Es ist ja eigentlich auch immer 'ne Entscheidung des Empfängers, wie ich vielleicht bestimmte Äußerungen auffasse“, sagt eine Leitungsperson aus der Thüringer Sozialverwaltung. In einer Ausländerbehörde führt das zur Relativierung der geäußerten Rassismuskritik, weil die „Entscheidung“ der Betroffenen (etwas als Rassismus wahrzunehmen) selten anerkannt wird. Stattdessen werden die betroffenen Klient:innen als zu sensibel dargestellt oder ihr Rassismusempfinden wird als Abwehrreaktion eingeschätzt, weil sie behördliche Entscheidungen nicht respektierten. Damit verbunden ist auch die Einschätzung, Rassismuskritik sei in den meisten Fällen ein Druckmittel gegen die Behörden. Diese Rassismusverständnisse klammern den institutionell verankerten Rassismus von Behörden aus. Dieser besteht beispielsweise aus der vorgeschriebenen unterschiedlichen Behandlung von „Ausländern“ oder von verschiedenen Geflüchtetenengruppen; „[D]iese Ungleichbehandlung die einfach per Gesetz so festgeschrieben ist“ – wie wiederum eine Mitarbeiterin reflektiert. Viele Interviewpartner:innen legen das Hauptaugenmerk im Gespräch über die Auseinandersetzung mit Rassismus auf ihre eigene Diskriminierungserfahrung, die nicht auf Rassifizierung basiert, sondern auf der Konfrontation mit Rassismusevents. Rassismus wird als Vorwurf definiert und Mitarbeiter:innen fühlen sich dadurch diskriminiert. So werden die gesellschaftlichen und kontextbezogenen Machtasymmetrien und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Behördenmitarbeitenden und den Klient:innen ausgeblendet. Dieses Diskriminierungsverständnis bedingt eine starke Abwehr der Auseinandersetzung mit Rassismus.

Kulturalisierende Stereotype und Vorurteile werden reproduziert.

Bei offenen Fragen zur Auseinandersetzung mit Rassismus legten mehrere Interviewpartner:innen den Fokus auf interkulturelle Kommunikation oder Kompetenz. Nicht Rassismus wird als grundlegendes Problem wahrgenommen, sondern Kultur oder Kommunikation. Diese Perspektive begünstigt kulturalisierende Stereotype. So

wurde migrantisierten Jugendlichen mehrfach von Interviewpartner:innen der untersuchten Polizeibehörden unterstellt, sich „dramatisch“ zu beschweren, weil es ihrer Kultur entspräche. Dieses Verständnis verhindert eine sachliche Auseinandersetzung mit Beschwerdefällen, ebenso wie eine Reflexion institutioneller Bedingungen. Stattdessen wird die Situation umgekehrt und das Problem lediglich bei potenziell Betroffenen gesucht. Eine andere Interviewpartnerin antwortet auf die Frage, wann Rassismus für sie relevant sei, mit Ausführungen zu „Clankriminalität“. Auch hier findet eine Umkehrung statt – nicht die Systeme, die rassifizierende Ungleichbehandlung bedingen, stehen im Vordergrund, sondern die spezifischen Probleme, die eine bestimmte Teilgruppe rassifizierter Personen für die Interviewpartnerin verursacht, bzw. die Vorurteile, die daraus für die Interviewpartnerin entstehen. Auch in Sozialverwaltungen fanden sich solche Umkehrungen. Auf die Frage nach Antirassismusschulungen versuchte sich eine Mitarbeiterin aus der Thüringer Sozialverwaltung zu erinnern: „das hat einen ganz speziellen Namen. Wie gehe ich mit schwierigem Klientel um beispielsweise“. Als schwierig wird nicht die Situation des Klientels verstanden, sondern das Klientel selbst.

Während einige wenige professionalisierte Expert:innen (s. selektive Professionalisierung) Rassismus (auch) als verschiedene Formen und Ebenen von Rassismus differenzierten, wurde er überwiegend als individuelles Vorurteil oder Gewaltakt verstanden. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass es bundesweite keine verbindliche Rassismusdefinition für Behörden gibt. Infolgedessen bestand bei den meisten Interviewpartner:innen Definitionsunsicherheit bezüglich Rassismus und Diskriminierung, wie auch bei dieser Thüringer Polizistin: „Diskriminierung ist ja so vielfältig. Jein. Also ich kann's aber auch nicht definieren“. Diese Unsicherheit trägt maßgeblich dazu bei, dass Rassismus nicht besprechbar ist und somit schwer zu adressieren oder zu minimieren. Fehlendes Wissen und fehlende Adressierbarkeit von Rassismus haben weitreichende Auswirkungen in beiden Behördentypen. In der Polizei sind nicht nur unmittelbares Handeln, sondern auch langfristige Prozesse von mangelnder Rassismusreflexion betroffen. So sind beispielsweise Kriminalstatistiken von Rassismus beeinflusst (Derin & Singelstein, 2022), wie ein Interviewpartner beschreibt:

Die Polizistin und der Polizist [...] machen das ein bisschen nach ihrer Erfahrung und nach Bauchgefühl auch. Wo sie kontrollieren, was sie und wen sie kontrollieren [...]. Und wenn da die ehrlich gemeinte Erkenntnis oder meine Meinung ist: Wir haben jetzt hier gerade in der und der Gegend dort durchaus Gruppenprobleme [...] und da sind hauptsächlich

Ausländer dabei. Dann werden die Kollegen auch hauptsächlich ausländisch aussehende Menschen kontrollieren und dann ergibt sich ja wieder eine höhere Fallzahl bei denen und das dreht sich ja dann wieder, ne? Das ist ja sich selbst bestätigend und alles. Dann kommen natürlich die sozialen Aspekte dazu. Ich kontrolliere eher Menschen, die ne geringere Beschwerdemacht haben, als jemanden aus dem [BMW] X5 rauszuziehen. (lacht) [...] Und da suche ich mir natürlich – und das ist ganz natürlich – auch mal schwächere Gegner oder schwächer wirkende Gegner und damit kommen halt diese Bilder. [...] dann kommen diese Weltbilder halt noch, naja die Ausländer, die klauen ja auch eher.

Um dieser Spirale der selbsterfüllenden Prophezeiung bzw. vorurteilsbehafteter Scheinzusammenhänge im behördlichen Arbeitsalltag zu entgehen, bedarf es Reflexion. In Behörden der Sozialverwaltung bewirkt fehlende Rassismusreflexion eine Ungleichbehandlung von verschiedenen Personen(-gruppen). Wie auch Ergebnisse aus der internationalen Migrationsforschung bestätigen, lässt sich das Aufgabenverständnis der interviewten Sozialverwaltungsmitarbeitenden zwischen Helfen und Erziehen einordnen, wobei eine Hierarchisierung in „gute“ und „schlechte“ Ausländer:innen geschieht (Ataç, 2019; Spencer, 2016). Das zeigt sich besonders in einer Stadt, in der die Zuständigkeiten der Ausländerbehörde in Studierende und „andere Ausländer“ aufgeteilt werden, wobei ersteren „Integrationswille“ zugeschrieben wird und letztere eher als Problemfälle wahrgenommen werden. Dabei werden weder die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Klient:innen noch die persönlichen Vorurteile der Mitarbeitenden hinterfragt.

Handlungsempfehlungen

Es bedarf dringend einer wissenschaftlich fundierten, einheitlichen, leicht zugänglichen und bundesweit bindenden Rassismusdefinition für alle Behörden.

Adressiert an: Bundes- und Landesministerien, lokales Führungspersonal

Eine bindende Rassismusdefinition für alle Behörden (Die Bundesregierung, 2023a) muss umfassend die verschiedenen Ebenen von Rassismus (individuell, institutionell, strukturell) beinhalten. Sie sollte mit Beispielen versehen sein, die für die konkrete Behörde, ihren Aufgabenbereich und Arbeitsalltag passen und somit leicht verständlich sind. Sie sollte nicht zum Ziel haben, individuellen Rassismus zu relativieren, sondern diesen in organisationale und strukturelle Kontexte einordnen.

- a) Die Definition muss von spezialisierten rassismuskritischen Organisationen oder Verbänden geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.
- b) Damit der Fokus beim Thema Rassismus vom Generalvorwurf weggeleitet werden kann, hin zu Kritikfähigkeit und einem professionellen Problembewusstsein ist es zentral, dass Behördenmitarbeitende die Definition von (institutionellem) Rassismus kennen. Sie muss Teil von Ausbildungen, Schulungen, sowie Einstellungs- und Einarbeitungsvorgängen sein. Zudem müssen die Supervisor:innen die bindende behördliche Rassismusdefinition kennen, verstehen und sich mit ihnen identifizieren können (zum Umgang mit Kritik, zu Rassismusbegriffen und kulturalisierenden Stereotypen s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).

Behördliche Führungskräfte auf verschiedenen Ebenen sind in der Verantwortung, eine rassismuskritische Debattenkultur in ihren jeweiligen Organisationseinheiten zu etablieren.

Adressiert an: Landesministerien für Inneres und Soziales (Ressourcen für Supervision und Handlungsanweisung an lokale Behörden), lokale Behördenleitungen

Um Maßnahmen gegen Rassismus effektiv umzusetzen und zu etablieren, müssen Führungskräfte die Mitarbeitenden in Veränderungsprozesse einbinden.

- a) Rassismussensibilität muss in entsprechende Dienstvereinbarungen zum guten Führen integriert werden.
- b) Führungskräfte sollten regelmäßige Supervisionen mit ihren Teams durchführen, in denen rassismuselevante Alltagsprobleme eruiert werden. Supervisor:innen sollten professionelle Expertise im Thema Rassismus- und Diskriminierungssensibilität haben. Innerhalb von Supervisionsangeboten und Gesprächsrunden sollten zudem institutionelle Probleme reflektiert werden. Daraus können schließlich Strategien entwickelt werden, die eine höhere Chance der Akzeptanz haben (zu fehlender Einbindung von Mitarbeitenden und selektiver Professionalisierung s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).

Um das Wissen über Rassismus in Behörden zu stärken, bedarf es rassismuskritischer Module in der Grundausbildung, regelmäßiger Schulungen zum Thema, der Stärkung bestehender Expertise, Netzwerke mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie eine stetige Evaluation bestehender Maßnahmen.

Adressiert an: Fachhochschulen, Polizeihochschulen, Forschungsbeauftragte in Landesministerien, lokales Führungspersonal

Bildung und Vernetzung sind entscheidend, um Wissen über Rassismus in Behörden zu stärken.

- c) Für alle Mitarbeitenden sollten regelmäßige rassismuskritische Schulungen von Fachpersonal angeboten werden. Diese müssen für Führungspersonal verpflichtend sein und für alle anderen Mitarbeitenden mindestens verpflichtend bei Dienstantritt und als Bedingung für Rekrutierung und Weiterqualifizierung. Diese Weiterbildungen müssen in das Stundenkontingent der Mitarbeitenden eingeplant werden (zu Beeinträchtigung der Wirkmächtigkeit von Maßnahmen s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).
- d) Rassismuskritische Module müssen verpflichtender Teil der Ausbildung zukünftiger Behördenmitarbeitender werden. Diese Module müssen stetig wissenschaftlich evaluiert werden (zu Beeinträchtigung der Wirkmächtigkeit von Maßnahmen s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).
- e) Behörden sollten Netzwerke mit außerbehördlichen lokalen Akteur:innen im Bereich Antidiskriminierung bilden, beispielsweise mit Migrant:innenselbstorganisationen oder Beratungsstellen im Bereich Rassismus, um Lern- und Reflexionsräume zu schaffen.
- f) Bestehende Expertise zum Thema Rassismus sollte erfasst werden (gibt es bereits Wissen/Professionalität an bestimmten Stellen?) und die Position der jeweiligen Akteur:innen gestärkt werden. Sie sollten durch Führungskräfte in die genannten Supervisionsangebote eingebunden werden, und eine Weisungsbefugnis zum Thema Forschung erhalten (zu selektiver Professionalisierung s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).
- g) Um innerbehördliche Veränderungen professionell zu begleiten und zu erleichtern, braucht es Kooperation mit wissenschaftlichen Institutionen (zum Umgang mit Kritik s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).

Jede Behörde benötigt klare, transparente, niedrigschwellige, funktionierende Beschwerdewege für Mitarbeitende und Klientel.

Adressiert an: Bundesministerien (Leitfäden), Landesministerien (Weisung an Lokalbehörden), lokales Führungspersonal

- a) Nach § 13 AGG sind alle Verwaltungen gesetzlich verpflichtet, Beschwerdestellen für alle Beschäftigten einzurichten, die bei Diskriminierung durch Kolleg:innen, Vorgesetzte oder Klient:innen ermitteln müssen. An sie sollten sich Mitarbeitende auch bei Einschüchterungsversuchen wenden können, die auf Rassismuskritik folgen (zum Umgang mit Kritik s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).
- b) Für die Beschwerdewege braucht es einen bundesweit einheitlichen, forschungsbasierten Leitfaden.
- c) Als Anlaufpunkt für Klient:innen werden externe Beschwerdestellen benötigt, die aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Behörde keine behördeninterne Beschwerdestelle aufsuchen. Wie die

Erfahrung polizeiinterner Beschwerdestellen zeigt, sind diese nicht sonderlich wirkungsvoll (zu Beschwerdewegen s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht).

Behörden müssen bundesweit über ausreichend Ressourcen für Dolmetschen und Übersetzungen verfügen.

Adressiert an: Landesministerien (Ressourcen), lokales Führungspersonal

Behörden müssen bundesweit Ressourcen für und Zugriff auf professionelle Online-Dolmetschdienste zur Verfügung stehen, wie sie bereits im Medizinbereich erfolgreich genutzt werden. Außerdem sollten Übersetzungen von Erklärungen zu Maßnahmen in allen relevanten Sprachen angefertigt werden und den Mitarbeitenden vorliegen (zu Mehrsprachigkeit s. Zentrale Ergebnisse in diesem Teilbericht)

3.5.2 Rassismusbekämpfung und -prävention in Behörden und Sportverbänden – Internationaler Vergleich von Best und Worst Practices

Dr. Alexander Yendell, Prof. Dr. Gert Pickel, Michelle Schweitzer, Zayna Rabea, Leipzig

Projektvorstellung

Das Projekt beschäftigte sich mit der Analyse von Plänen und Papieren zur Rassismusbekämpfung, die in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und den USA von Ausländerbehörden, Bürger:innenbüros, Polizeibehörden und Sportverbänden herausgegeben wurden. Zudem führten wir Interviews mit Expert:innen aus den jeweiligen Behörden und Sportverbänden sowie Selbstorganisationen. Richtungsgebend waren hier folgende Forschungsfragen: Welche Probleme und Hindernisse lassen sich in nationalen und internationalen Best- und Worst-Practice-Beispielen in Bezug auf die Rassismusbekämpfung in Behörden und Sportverbänden identifizieren? Wie lassen sich diese Probleme und Hindernisse überwinden? Und welches Potenzial

haben in anderen Ländern erprobte Maßnahmen für die Etablierung in deutschen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen?

Methodik

Wir untersuchten in einem ersten Schritt offizielle Dokumente zur Prävention und Bekämpfung von Rassismus innerhalb von Behörden wie Ausländerbehörden, Bürger:innenbüros, Polizeibehörden sowie Sportverbänden.²⁰⁸ Die Dokumente (zum Beispiel Aktionspläne, Positionspapiere) sammelten wir hauptsächlich zwischen Mai und Juli 2022 im Rahmen ausführlicher Internetrecherchen. Diese stammen aus Deutschland, Großbritannien, den USA und den Niederlanden.²⁰⁹ Wir

²⁰⁸ Inhaltlich liegt der Schwerpunkt auf Fußball bzw. Football in den USA, da dies besonders populäre Sportarten sind, die zudem immer wieder im Fokus von Rassismusdebatten stehen.

²⁰⁹ Die vollständige Liste kann bei den Forschenden angefordert werden. Im Folgenden sind die Dokumente aufgelistet, auf die sich in diesem Bericht explizit bezogen wurde: College of Policing, 2020, 2021, 2022a, 2022b; Dutch Police, 2020; Metropolitan Police Service, 2021a, 2021b;

wählten die Behörden- und Ländergruppen im Sinne des *theoretical samplings* entlang der verwendeten Grounded Theory bewusst als Vergleichs- bzw. Kontrastgruppen aus, um eine Vielfalt an Herangehensweisen und Maßnahmen zu betrachten (Pickel & Pickel, 2009, S. 451; Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2021, S. 231–233). Das Material untersuchten wir mit der Software MAXQDA über eine qualitative Inhaltsanalyse der recherchierten Dokumente (Mayring, 2022). So fassten wir die in den Dokumenten beschriebenen Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen zu einer Liste zusammen und verglichen anhand dieser die Dokumente miteinander.

Im zweiten Schritt führten wir Interviews mit Expert:innen aus Deutschland und Großbritannien durch. Wir strukturierten die Interviews mittels zuvor erarbeiteter Fragen, die aber zugleich offen gestaltet waren, sodass die interviewten Expert:innen eigene Schwerpunkte setzen konnten. Interviewt wurden drei Expert:innen aus deutschen Fußballverbänden, zwei aus einer deutschen Polizeiakademie sowie jeweils ein:e Expert:in aus drei deutschen und einer britischen Behörde, die ihre Behörden in einer rassismuskritischen Organisationsentwicklung begleiten. Zudem interviewten wir zwei Mitglieder aus deutschen Selbstorganisationen und ein Mitglied einer britischen Nichtregierungsorganisation. Vielmehr sprachen wir mit vier weiteren Wissenschaftler:innen, die zu Rassismus forschen. Wir befragten die Expert:innen zu Ihren Tätigkeiten im Bereich der Rassismusprävention sowie den damit einhergehenden Hürden und Lösungsstrategien. Die von den Expert:innen gesetzten Themenschwerpunkte ergaben eine große Variation an Handlungsfeldern wie etwa Bildung, Medien, Gesetzgebung und Kommunikationsstrukturen etc. Mit diesen 16 Interviews wurde eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt. Zur Validierung der Ergebnisse führten wir je einen Workshop in einer Polizeiorganisation sowie in einer Behörde durch, wobei wir die Forschungsergebnisse und die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen zusammen mit den Mitarbeitenden im Plenum diskutierten.

Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen: Es bestehen internationale Gemeinsamkeiten und Unterschiede.

Im Verlauf der Analyse der vier untersuchten Länder (Deutschland, Großbritannien, Niederlande, USA) wurden sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in der Ausführlichkeit, den Begrifflichkeiten, Strukturen

und Schwerpunktsetzungen der Maßnahmen zur Rassismusprävention deutlich. Wir erstellten eine Liste der durchgeführten Maßnahmen, welche typischerweise Beziehungsarbeit mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen, Wohlfahrts- und Öffentlichkeitsarbeit, die Überarbeitung interner Strukturen im Hinblick auf Schulungen, Personalbelange und die Prävention und Bearbeitung von Diskriminierungsfällen sowie Befragungen der Öffentlichkeit und Angestellten über deren Zufriedenheit und Diskriminierungserfahrungen umfassten. Die von den jeweiligen Behörden implementierten Maßnahmen waren zumeist sehr ähnlich und konnten der oben genannten Liste zugeordnet werden. Unterschiede gab es demnach weniger in den Maßnahmen an sich als darin, wie viele und welche Maßnahmen der Liste die jeweilige Behörde eingeführt hat und wie detailliert diese Maßnahmen durchgeplant bzw. in den Dokumenten beschrieben wurden. Folglich ist das Vorgehen der untersuchten Behörden gut vergleichbar und zwischen den verschiedenen Ländern und Behörden übertragbar. Dennoch hat jeder Behördentyp, wie beispielsweise die Polizei, zusätzlich spezifische Eigenlogiken und Herausforderungen, die bei der Entwicklung spezifischer Maßnahmenpläne unbedingt beachtet werden müssen – genauso wie die nationalen und lokalen Gegebenheiten der Gesetzgebung und Strukturen. Da der Fokus des Projekts auf Praktiken zur Rassismusprävention lag und diese laut der Dokumentenanalyse eine hohe Übereinstimmung und Übertragbarkeit haben, sind die folgenden Forschungsergebnisse häufig verallgemeinert oder auf mehrere Länder und Behördentypen bezogen.

Im Hinblick auf die in den Dokumenten verwendete Sprache zeigt sich, dass – Großbritannien ausgenommen – der Begriff „Rassismus“ von den untersuchten Polizeibehörden vermieden wird, während alle untersuchten Sportverbände explizit von „Rassismus“ oder „race“ sprechen. Stellvertretend werden häufig die Begriffe *equality*, *diversity* und *inclusion* verwendet. Im Rahmen der untersuchten Ausländer- und Sozialbehörden wird *racism* – außer im deutschen Kontext – eher in den Dokumenten der Regierung erwähnt, während die Behörden den Begriff vermeiden. Auffällig ist, dass das bewusste Verwenden des Rassismusbegriffs mit ausführlicheren Rassismuspräventionsplänen einherzugehen scheint. Während in den britischen und niederländischen Polizeibehörden, den britischen und US-amerikanischen Sozial- und Ausländerbehörden und in allen Sportverbänden nationale Aktionspläne existieren, liegen in den deutschen und US-amerikanischen Polizeibehörden sowie in den deutschen Sozialbehörden regionale Pläne vor. Für die Niederlande konnten im Rahmen der Sozial- und Ausländerbehörden nur

Dokumente der Regierung und nicht der Behörden selbst gefunden werden. Im Allgemeinen legen Polizei- und Sozialbehörden einen stärkeren Fokus auf die Überarbeitung der internen Strukturen und die Ausbildung der Belegschaft, während Sportverbände vergleichsweise mehr Wohltätigkeits- und Öffentlichkeitsarbeit durchführen. In den USA basiert Rassismusprävention in Polizei und im Sport weitgehend auf der Eigeninitiative der Führungsebenen und Wohltätigkeitsarbeit. Die untersuchten Länder und Behörden unterscheiden sich auch darin, ob sie Rassismus als Sonderthema oder in Kombination mit anderen Diskriminierungen bearbeiten. Beispielsweise wird Rassismusprävention in den britischen Polizeibehörden und der amerikanischen National Football League (NFL) als einzelnes Phänomen behandelt, während in Deutschland Rassismus häufig in Kombination mit anderen Diskriminierungsformen (zum Beispiel Sexismus, Homophobie etc.) oder Migration bearbeitet wird. Zudem variieren die Meldewege – wenn vorhanden – zwischen den Ländern und Organisationen: In Deutschland und den Niederlanden gibt es zum Beispiel nationale und behördenexterne Antidiskriminierungsstellen, wobei nur in manchen der untersuchten Dokumente behördeninterne Anlaufstellen oder Meldemöglichkeiten erwähnt werden. Ein weiterer Unterschied findet sich in der Verteilung von Zuständigkeiten: Bei der niederländischen Polizei werden zum Beispiel bewusst keine neuen Programmstrukturen errichtet, und jede Teamleitung ist eigenständig für die Bekämpfung von Rassismus zuständig (Dutch Police, 2020, S. 9). Bei der britischen Polizei dagegen werden auf verschiedenen Organisationsebenen explizite Komitees, Arbeitsgruppen und Zuständige für Rassismusbekämpfung etabliert (College of Policing, 2022b, S. 23–25, 52).

Es bestehen Uneinheitlichkeiten und Lücken in der internationalen Rassismusbekämpfung.

Sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Expert:inneninterviews zeigen, dass es besonders in Ländern

wie Deutschland und den USA keine Einheitlichkeit in den Regelungen und Strukturen zur Rassismusbekämpfung gibt. Deutsche Expert:innen aus dem Sportkontext berichten zudem, dass einzelne lokale Verbände in der Regel keine konkreten Handlungsstrategien für Diskriminierungsfälle entwickeln würden. Infolgedessen käme es häufig zu Überforderung und verspäteten Reaktionen. Es liegt nahe, dass dies auch auf die untersuchten Behörden zutrifft, da entsprechend der Dokumentenanalyse nur die britischen Fußballvereine und Polizeibehörden sowohl nationale Aktionspläne besitzen als auch zur Formulierung lokaler Umsetzungspläne verpflichtet. In Großbritannien und den Niederlanden existieren nationale Antidiskriminierungsgesetzgebungen in Form des *Equality Acts*²¹⁰ bzw. *Equal Treatment Acts*²¹¹, die im Vergleich zum deutschen AGG²¹² und amerikanischen *Civil Rights Act*²¹³ auch für staatliches Handeln gelten. Laut Expert:innen aus deutschen Selbstorganisationen sind die bestehenden deutschen Antidiskriminierungsgesetze nicht ausreichend, um beispielsweise effektiven Schutz und Unterstützung für Sinti:zze und Rom:nja in Deutschland zu gewährleisten. Weiterhin würde es an Mechanismen zur Bekämpfung von Online-Hate-Speech mangeln, was die Bekämpfung von Vorurteilen und Hasskriminalität laut Expert:innen zusätzlich erschwert.

Es bestehen Oberflächlichkeiten und strukturelle Hindernisse in der internationalen Rassismusbekämpfung.

Die Dokumentenanalysen und die Interviews ergeben, dass Maßnahmen zur Rassismusbekämpfung häufig nur oberflächlich durchgeführt werden. Manche Organisationen beschränken ihre Bemühungen zum Beispiel auf die Veröffentlichung einer Wertebekundung oder die einmalige Durchführung eines 90-minütigen Workshops über Rassismus. Laut der Expert:inneninterviews reicht dies nicht annähernd aus, um nachhaltige Veränderungen in Denkmustern und organisationalen Strukturen zu erzielen. Zudem können auch effektive Maßnahmen

²¹⁰ Der *Equality Act* 2010 in Großbritannien vereint verschiedene Antidiskriminierungsgesetze und schützt Menschen vor Diskriminierung am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft. Er verbietet direkte und indirekte Diskriminierung sowie Belästigung und Benachteiligung aufgrund von Merkmalen wie „Rasse“, Geschlecht, Behinderung und Alter (Government Equalities Office & Equality and Human Rights Commission, 2015).

²¹¹ Das *Algemene wet gelijke behandeling* (Allgemeines Gesetz zur Gleichbehandlung/*Equal Treatment Act*) in den Niederlanden verbietet Diskriminierung aufgrund von Religion, Weltanschauung, politischer Überzeugung, „Rasse“, Geschlecht, Nationalität, sexueller Ausrichtung oder Familienstand insbesondere im Arbeits- und Bildungsbereich sowie beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Das Gesetz definiert direkte und indirekte Diskriminierung und legt Ausnahmen fest, die nur unter strengen Bedingungen zulässig sind (Centrale overheid (Netherlands), 2020).

²¹² Diskriminierung nach Art. 3 GG ist auch bei staatlichem Handeln grundsätzlich verboten, das AGG greift in diesen Fällen jedoch nicht (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2021b).

²¹³ Der *Civil Rights Act* von 1964 verbietet Diskriminierung aufgrund von „Rasse“, Hautfarbe, Religion, Geschlecht oder nationaler Herkunft bei der Einstellung, Förderung und Entlassung sowie in öffentlichen Unterkünften und staatlich finanzierten Programmen. Es stärkte auch die Durchsetzung des Wahlrechts und die Desegregation von Schulen (U.S. Department of Labor, 2020).

aufgrund ihrer konkreten Umsetzung neue gegenteilige Effekte nach sich ziehen und sollten folglich detailliert und mit Rücksicht auf mögliche Konsequenzen geplant werden. Exemplarisch ist hier etwa das *New York Police Department* (NYPD) zu nennen, wo Diskriminierung bei der internen *Equal Employment Opportunity Division* gemeldet werden kann. Bevor Angestellte jedoch für einen Beratungstermin den Arbeitsplatz verlassen dürfen, muss die Erlaubnis des Vorgesetzten eingeholt werden (NYPD, 2021, S. 11). Aus der Perspektive der Person, die Diskriminierung erfahren hat, könnte die notwendige Absprache mit dem Vorgesetzten die Nutzungsbereitschaft von Beratungsterminen jedoch hemmen, zum Beispiel aus Angst vor informellen Sanktionen.

Also das Allerwichtigste ist auch, dass man am besten fortlaufend an dem Thema arbeitet. Also gerade bei den Menschen, die vielleicht so in der Mitte halt irgendwo noch sind, nutzt umgangssprachlich gesagt eine Eintagsfliege nichts. Man muss [sich] das Thema permanent vor Augen halten und immer wieder neu reflektieren. Das ist das Wichtigste. Also es müssen nachhaltige Projekte sein und nicht nur punktuell.“ (Expertin, die Rassismusaufklärung in einer deutschen Behörde betreibt)

Ein weiteres Beispiel ist bei den Einstellungsprozessen der niederländischen Polizei vorzufinden: Dort sollen die Quoten für sogenannte „sichtbare Diversität“ durch Quoten für Kompetenzen (zum Beispiel Sprachkenntnisse oder Kontakte zu migrantischen Selbstorganisationen) ersetzt werden (Dutch Police, 2020, S. 6). Einerseits kann ein verstärkter Fokus auf Sprachkenntnisse und Austausch mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen unter anderem zu einer besseren Qualität in den Begegnungen und Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung führen. Andererseits sind Sprachkenntnisse oder Kontakte zu marginalisierten Bevölkerungsgruppen jedoch Kompetenzen, die sich jeder ungeachtet von Migrationsgeschichte oder Hautfarbe zum Beispiel durch Kurse oder Netzwerkarbeit aneignen kann. Folglich wird hier nicht mehr notwendigerweise die Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund und PoC gefördert. Diese sind jedoch weiterhin von struktureller Diskriminierung in Einstellungsprozessen betroffen. Solche Hindernisse verstärken gemäß der britischen Expert:innen die bereits mangelnde Repräsentativität von Behördenmitarbeitenden mit Migrationshintergrund, da Angehörige marginalisierter Bevölkerungsgruppen aufgrund von Diskriminierung, Vorurteilen und eindimensionalen Bewertungsmethoden bereits beim Erlangen von Bildungsabschlüssen und notwendigen Qualifikationen benachteiligt seien. Dementsprechend sollte bei der Einführung kompetenzbasierter Einstellungsverfahren die Notwendigkeit der Einstellung einer

diverseren Belegschaft nicht vernachlässigt werden, indem etwa solche Maßnahmen ergänzend und nicht als Substitution füreinander durchgeführt werden.

Antirassismusstrategien werden häufig nicht konzertiert und nur unter mangelndem Einbezug von Community-basierter Präventionsarbeit in Deutschland durchgeführt.

Im deutschen Sportsektor herrscht laut der Expert:innen häufig eine mangelnde Kooperation und ein unzureichender Austausch zwischen den Landesverbänden, was eine nicht konzertierte Implementierung von Antirassismusstrategien zur Folge hat. Dies kann auf die restlichen Behördentypen verallgemeinert werden, da die Dokumentenanalyse zeigte, dass es in Deutschland und den USA im Allgemeinen keine Einheitlichkeit in den Regelungen und Strukturen zur Rassismusbekämpfung gibt. Dies kann dazu führen, dass Wissen über erprobte Verfahren, die sich in der Praxis als erfolgreich erwiesen haben, nicht geteilt wird und Maßnahmen zur Rassismusprävention immer wieder neu erarbeitet werden. Vergleichbar bestehen auch in Behörden Unsicherheiten in der Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben und diskriminierungssensiblen Maßnahmen. Dies resultiert in ineffizienten Parallelstrukturen, obwohl ein reger Austausch zwischen den Organisationen Zeit, Fehler und Ressourcen sparen könnte:

Also, so dieses darüber sprechen, wie eigentlich der Berufsalltag dann tatsächlich aussieht, ist super hilfreich. Gerade genau, wenn es so um Antidiskriminierungsarbeit geht. Und das nicht so für sich behalten zu müssen oder immer zu denken, ich muss jetzt alleine auf die Idee kommen, wie das funktionieren könnte ... in Berlin wird es auf jeden Fall auch institutionalisierter umgesetzt mittlerweile, dass es so Treffen gibt, die halbjährlich, jährlich stattfinden. Und auch die Verwaltungen, die sich so auf den Weg gemacht haben, sind auch immer mehr daran selbst interessiert oder fordern das ein: Warum gibt es denn kein Treffen für uns, so? Wir wollen uns austauschen. (Expertin 1 für diskriminierungskritische Organisationsentwicklung)

Generell kritisierten die interviewten Mitglieder aus deutschen Selbstorganisationen, dass sie bei internen Vorhaben und Umstrukturierungsprozessen von Behörden häufig nur oberflächlich, nachträglich und ohne Entlohnung miteinbezogen werden. Sie würden für ihre Arbeit (zum Beispiel die Erstellung von Informationsmaterialien, das Durchführen von Informationsveranstaltungen, die Erarbeitung von notwendigen Maßnahmen für und die Begleitung von

organisationalen Veränderungsprozessen oder das Teilen von Erfahrungswissen) häufig nicht angemessen gewürdigt und entlohnt, was die Mitbestimmung und den Fortbestand solcher Organisationen gefährdet. Dies kann zur Vernachlässigung notwendiger Maßnahmen oder der Einführung ineffektiver Veränderungen führen:

[...] Aber was man halt nicht machen sollte, ist, ... auf so einer ganz oberflächlichen Ebene nur deren Wissen abzugreifen und dann zu gucken, wo passt das bei uns? Sondern eben doch ... wirklich zu hören, was ist so genau, was denken die Communities? Sich diese Fachexpertise gegebenenfalls auch wirklich einzukaufen. Also so eine Kooperation auf Augenhöhe, weil das ist es häufig nicht ... Also zum Beispiel die Strategie, die wurde gestern gar nicht vorgestellt, so ne, also man wünscht sich Austausch zu etwas, was überhaupt nicht vorgestellt wird, so ne?“ (Expertin 2 für diskriminierungskritische Organisationsentwicklung)

Oft besteht mangelndes Wissen über Rassismus und dieser wird reproduziert.

Die befragten Expert:innen beschreiben Abwehrhaltungen von Angestellten und Führungskräften sowie rassistisch geprägte mediale Narrative und Stereotype als häufige Hürden bei der Umsetzung von Rassismusprävention. Oftmals seien weder Kenntnisse über die verschiedenen Formen und historisch gewachsenen Strukturen von Rassismus noch Medienkompetenzen vorhanden. Da mediale Narrative, Bilder und Falschinformationen laut den Expert:innen häufig nicht kritisch hinterfragt würden, könnten rassistische Stereotype internalisiert und weiterverbreitet werden. Besonders alarmierend ist die Aussage von deutschen und britischen Expert:innen, die in ihren Organisationen festangestellt sind: Viele Führungskräfte würden ihr eigenes rassistisches Verhalten nicht erkennen oder sogar dazu neigen, es zu reproduzieren und zu verstärken. Dies trägt nach Einschätzung der Expert:innen dazu bei, dass sich in Behörden keine Kultur der Auseinandersetzung entwickeln kann – insbesondere dann, wenn es darum geht, die eigenen Strukturen zu reflektieren und anzuerkennen. Zusätzlich kritisieren deutsche und britische Expert:innen aus Selbstorganisationen und der Organisationsentwicklung, dass Polizeibehörden und Medienunternehmen historisch gewachsene Vorurteile gegenüber rassifizierten Personen wie beispielsweise Sinti:innen und Rom:nja nicht reflektieren, sondern weitertragen. Dies führe zu einer langanhaltenden Ausgrenzung und Diskriminierung und trage zur Verbreitung weiterer Probleme wie (Online-)Hasskriminalität bei.

Und ich würde auch sagen, um tatsächlich also Dinge zu bewegen und Veränderungen herbeizuführen, gibt es noch zu wenig Organisationen, wo ausreichend Wissen vorhanden ist. Also tatsächlich so hard facts zu: Was ist eigentlich Diskriminierung? Was verstehen wir darunter? Welche Formen gibt es? Wie ist das historisch gewachsen? Was hat das mit unserer Arbeit zu tun? Je weniger die Leute wissen, desto schwieriger ist es natürlich, sie auch bei der Umsetzung von Maßnahmen zu begleiten.“ (Expertin 1 für diskriminierungskritische Organisationsentwicklung)

Es bestehen Diskrepanzen zwischen Plänen und deren Umsetzung in der Antirassismusbearbeitung.

Laut Expert:innen, die deutsche Sportverbände in ihrer rassismuskritischen Organisationsentwicklung unterstützen, gibt es eine Diskrepanz zwischen den Antirassismusansätzen und ihrer tatsächlichen Integration in die täglichen Abläufe und Strukturen der Sportorganisationen. Darüber hinaus mangelt es an konkreter Unterstützung und Anerkennung für diejenigen, die sich gegen Rassismus engagieren. Vergleichbar zeigt die Analyse von Dokumenten aus niederländischen und britischen Polizeibehörden, dass ohne konkrete Zuständigkeiten die Gefahr besteht, dass Rassismusbekämpfung in Verantwortungsdiffusion untergeht. Des Weiteren sei die unzureichende Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Berichterstattungsmöglichkeiten außerhalb der Polizeistationen laut britischen Expert:innen ein systemisches Problem bei der Bekämpfung von Rassismus. Die Dokumente und Expert:inneninterviews legen nahe, dass diesen Problemen entgegengewirkt werden kann, wenn hauptamtliche Stellen für die Antirassismusbearbeitung geschaffen werden. Berater:innen, die von außerhalb der Organisation kommen, können darüber hinaus oft einen unvoreingenommenen Blick auf Probleme bieten, die sich innerhalb der Organisation normalisiert haben.

Handlungsempfehlungen

Es sollten eine übergreifende Antidiskriminierungsgesetzgebung sowie lokale Aktionspläne für flächendeckende Präventionsarbeit eingeführt werden.

Adressiert an: Bundesregierung, Bundestag, BMI

Die Empfehlung basiert auf den erkannten strukturellen Uneinheitlichkeiten in der Rassismusbekämpfung, die aus Dokumentenanalysen und Expert:inneninterviews hervorgegangen ist. Es sollte eine umfassende

Antidiskriminierungsgesetzgebung eingeführt werden, die Diskriminierung durch behördliches Handeln verbietet und alle Behörden verpflichtet, eigene Maßnahmenpläne zu entwickeln und ihre internen Strukturen zu überarbeiten. Hierbei sollten sich Politiker:innen an erfolgreichen Beispielen wie dem LADG²¹⁴ und dem Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz; PartMigG)²¹⁵ sowie dem britischen *Equality Act* orientieren.

Auch die Behörden selbst sollten sich bei der Verfassung und Umsetzung ihrer Maßnahmenpläne an nationalen und internationalen Good-Practice-Beispielen orientieren. Zum Beispiel ist der *Premier League Equality, Diversity and Inclusion Standard* (PLEDIS) ein gutes Fallbeispiel, das zeigt, wie eine übergeordnete Organisation die Umsetzbarkeit, Überprüfbarkeit und Verantwortlichkeit von Aktionsplänen für lokale Vereine bzw. Einheiten fördern kann (Premier League, 2021). Der PLEDIS besteht unter anderem aus einem detaillierten Level-System zum Erlangen verschiedener befristeter Zertifikate und Auszeichnungen. Für das Erreichen jedes Levels gibt es explizite Vorgaben, über deren Erfüllung ein Panel aus unabhängigen Expert:innen entscheidet. Die Teilnahme am PLEDIS ist verpflichtend und jedem Verein wird unterstützend ein:e Expert:in zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus illustriert die Zusammenarbeit der Premiere League mit Social Media Firmen im Rahmen des *No Room For Racism Action Plan*, wie Sportverbände auch über die Gesetzgebung hinaus Technologieunternehmen zur Bekämpfung von Online-Hass beeinflussen können (Premier League, 2022).

Die eigenen Strukturen sollten evaluiert und überarbeitet werden, um Diskriminierung und strukturelle Barrieren abzubauen.

Adressiert an: alle Behörden

Die Dokumentenanalysen und Interviews haben gezeigt, dass viele Maßnahmen zur Rassismusbekämpfung oberflächlich bleiben und strukturelle Barrieren verstärken können. Deutsche Behörden sollten ihre internen Strukturen eingehend auf Rassismus überprüfen und überarbeiten, um strukturelle Diskriminierung in internen Prozessen wie Einstellungsverfahren und Bewertungspraktiken zu bekämpfen und eine inklusive

Organisationskultur zu fördern. In der britischen Polizei wurde dies beispielsweise durch die Schaffung verantwortlicher Stellen und Arbeitsgruppen in Kombination mit Dialogformaten umgesetzt: So hat die Führungsebene zusammen mit internen und externen Expert:innen Probleme und Lösungsmöglichkeiten diskutiert sowie Feedback von der Öffentlichkeit eingeholt (College of Policing, 2022b, S. 5, 37–39, 52; Metropolitan Police Service, 2021a, S. 10–16; Metropolitan Police Service, 2021b, S. 31–32; Sussex Police, 2020, S. 8; West Mercia Police, 2021, S. 4–7, 16–17). Dabei ist es entscheidend, dass die Umsetzung dieser Veränderungen langfristig und umfassend erfolgt, um alle notwendigen Maßnahmen detailliert abzudecken.

Erfolgreiche Implementierungen, wie der *Police Race Action Plan* (PRAP) der britischen Polizei, illustrieren, wie detaillierte und nachhaltige Veränderungen eine inklusive Organisationskultur fördern können (College of Policing, 2022b): Der PRAP hat vier große Schwerpunktsetzungen: *not under-protected* (nicht zu wenig geschützt), *not over-policed* (nicht über-kontrolliert), *involved* (involviert) und *represented* (repräsentiert). Die Maßnahmen des PRAP sind kleinschrittig und detailliert angesetzt und basieren auf internen Datenerhebungen und dem Austausch mit Vertreter:innen migrantischer Selbstorganisationen. Jeder dieser Schwerpunkte ist mit konkreten Vorgaben für zugehörige Teilziele untermauert und die lokalen Polizeibehörden sind zudem zum Verfassen eigener Aktionspläne verpflichtet. Weiterhin wurde ein umfassendes Unterstützungsangebot für die Belegschaft (zum Beispiel Beschäftigtennetzwerke, Berücksichtigung religiöser Bedürfnisse u. v. m. ...) sowie konkrete Zuständigkeiten und separate Strukturen für die Umsetzung und Überprüfung des PRAP eingeführt (College of Policing, 2020; 2021; 2022a; 2022b).

Es sollten dauerhafte und übergreifende Dialogformate für mehr Kooperation und Wissenstransfer eingeführt werden.

Adressiert an: alle Behörden

Die Ergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass nicht konzertierte Antirassismusstrategien zu Lücken und Parallelstrukturen führen und die Verbreitung bewährter Praktiken behindern können. Deutsche Behörden sollten folglich dauerhafte Formate für den regelmäßigen

²¹⁴ Das LADG verbietet Benachteiligungen im öffentlich-rechtlichen Bereich aufgrund von Geschlecht, Herkunft, Religion, Behinderung, Alter, Sprache, Identität und sozialem Status. Das Gesetz gilt für die Berliner Verwaltung und andere öffentliche Stellen (Land Berlin, 2020).

²¹⁵ Das PartMigG fördert die Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund im Land Berlin mit dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben – auch im öffentlichen Dienst (Die Beauftragte des Berliner Senats für Partizipation, Integration und Migration, 2020).

Austausch zwischen verschiedenen Institutionen, Projekten und Organisationen aus dem Bereich der Rassismusbekämpfung (zum Beispiel mit anderen Behörden, Selbstorganisationen, Expert:innen aus der diskriminierungskritischen Organisationsbegleitung, Projekten wie (Anti-)Rassismus im organisierten Sport²¹⁶, Wissenschaftler:innen o. ä.) einrichten. Hierbei müssen behördeninterne Prozesse transparent nach Außen kommuniziert und offen über erfolgreiche sowie gescheiterte Praktiken diskutiert werden, um so Möglichkeiten für Partizipation und Wissenstransfer zu schaffen. Zudem ist es essentiell, in der Rassismusprävention auf breite Beteiligung zu achten, wobei insbesondere rassistisch diskriminierte Menschen eine zentrale Rolle in diesen Diskussionen zukommen sollte. Von den Expert:innen als erfolgreich bezeichnete Modelle wie beispielsweise der Austausch innerhalb der UEFA oder das Projekt „Fußball Verein(t) Gegen Rassismus“²¹⁷ können als Orientierung dienen. Auch die britische Polizei kann hier wieder als Good-Practice-Beispiel dienen, da dort institutionalisierte Dialogformate geschaffen wurden, die Partizipation über verschiedene Wege und Medien ermöglichen (College of Policing, 2022b, S. 37, 5–39; Metropolitan Police Service, 2021a, S. 10–16; Metropolitan Police Service, 2021b, S. 31–32; Sussex Police, 2020, S. 8; West Mercia Police, 2021, S. 4–7, 16–17). Konkret wurden die Perspektiven von Beschäftigten, marginalisierten Bevölkerungsgruppen und der Öffentlichkeit zum Beispiel über öffentliche Anhörungen, Panels, Online-Diskussionsforen, Umfragen, Kontaktadressen für Feedback, Social-Media-Kampagnen und Begegnungsformate regelmäßig in der Gestaltung von Handlungsstrategien einbezogen.

Es braucht verpflichtende Schulungen in Behörden zur Prävention und Reproduktion von Rassismus sowie eine klare Positionierung der Behörden.

Adressiert an: alle Behörden

Diese Maßnahmen beruhen auf Aussagen der Expert:innen, wonach in deutschen Behörden und Sportverbänden Abwehrhaltungen sowie mangelndes Wissen über Rassismus und mediale Narrative bestehen. Dies sollte durch Schulungen adressiert werden. Erkenntlich ist: Organisationen müssen ihre Organisationskultur überarbeiten, um ein Klima zu schaffen, das für eine diversere

Belegschaft angenehm ist. Um Diskriminierung effektiv zu bekämpfen, sollten alle Behörden, Sportorganisationen und Polizeibehörden klare Positionierungen gegen Rassismus vornehmen und Sensibilisierungstrainings sowie praxisorientierte Schulungen für ihre Führungskräfte und Mitarbeiter:innen implementieren. Es ist essentiell, offene Dialog- und Diskussionsräume zu schaffen, um ein gemeinsames Verständnis von Rassismus zu fördern und eine Kultur des Respekts und der Inklusion in allen Alters- und Bildungsgruppen zu etablieren.

Qualifizierte, hauptamtliche Berater:innen sollten in allen Behörden flächendeckend eingesetzt und unabhängige Berichterstattungs- und Meldemöglichkeiten gestärkt werden.

Adressiert an: alle Behörden

Die Handlungsempfehlung basiert auf dem Ergebnis, dass deutliche Lücken in der Implementierung von Antirassismusstrategien existieren. Dementsprechend sollten alle deutschen Behörden qualifizierte, hauptamtliche Berater:innen für die Erfassung und Beratung bei Diskriminierungsfällen sowie für die Durchführung von Evaluationen, Fortbildungen und Projekten einstellen. Zudem sollte ein landesweites, unabhängiges Berichtssystem eingeführt werden, das Menschen erlaubt, rassistische Vorfälle anonym und außerhalb polizeilicher Strukturen über eine einfache und nutzer:innenfreundliche Schnittstelle rund um die Uhr zu melden.

²¹⁶ Die Deutsche Sportjugend im DOSB e.V. (dsj) und der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) haben Anfang 2023 das Projekt „(Anti-)Rassismus im organisierten Sport“ gestartet. Ziel ist die Stärkung der Antirassismussarbeit in Sportvereinen und -verbänden durch eine Bestandsaufnahme zu Rassismus im organisierten Sport, maßgeschneiderte Bildungsangebote, einen Wettbewerb für Vereine und die Etablierung von Antirassismusbeauftragten in Mitgliedsorganisationen (dsj, 2023).

²¹⁷ Das vom BMI geförderte Projekt „Fußball Verein(t) Gegen Rassismus“ des Deutschen Fußball-Bunds e.V. (DFB) findet in Zusammenarbeit mit Landesverbänden und Vereinen statt. An vier Pilotstandorten sollen durch Aufklärungsarbeit und verbesserte Meldewege für Diskriminierungsvorfälle Standards für ein respektvolles Fußballumfeld entwickelt und umgesetzt werden, um positive gesellschaftliche Veränderungen zu fördern (DFB, 2023).

3.6 Rechtliche Einordnung von Rassismus in Behörden und Reaktionsmöglichkeiten

In diesem sechsten und letzten Teilbereich der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ nehmen zwei Teilprojekte eine rechtliche Einordnung von Rassismus in Behörden vor und stellen Reaktionsmöglichkeiten vor, die von Behörden genutzt werden können, um Rassismus in den eigenen Strukturen zu bekämpfen. Im Kapitel 3.6.1 steht die Frage im Fokus, [wie struktureller](#)

[und individueller Rassismus Behördenentscheidungen beeinflussen und wie Behördenleitungen darauf reagieren können](#). In der Einzeldarstellung in Kapitel 3.6.2 werden [juristische Begrifflichkeiten von Rassismus](#) in Institutionen diskutiert und eine Typologie von Handlungsempfehlungen aufgezeigt.

3.6.1 Wie beeinflussen struktureller und individueller Rassismus Behördenentscheidungen und wie können Behördenleitungen darauf reagieren?

Prof. Dr. Winfried Kluth, Luisa Eftger (bis Juni 2023), Cosima Piehler, LL.M. (ab Oktober 2023), Halle (Saale)

Projektvorstellung

Das Teilprojekt basierte auf der Überlegung, ob und inwieweit individuelle Einstellungen von Behördenmitarbeiter:innen und andere institutionelle Rahmenbedingungen Entscheidungsprozesse in ausgewählten Arbeits-, Ausländer- und Sozialbehörden in Sachsen und Sachsen-Anhalt beeinflussen. Demgemäß lagen ihm folgende Forschungsfragen zugrunde:

- Inwiefern wird Rassismus als ein behördenstrukturelles Problem erkannt und welche Gegensteuerungsmaßnahmen wurden gegebenenfalls bereits ergriffen?
- Welchen Einfluss haben organisatorische Rahmenbedingungen und individuelle Einstellungen auf konkrete Entscheidungen?

Im Rahmen des Projekts untersuchten wir bestehende innerbehördliche Steuerungs- und Kontrollstrukturen auf ihre Wirksamkeit hin und formulierten Ideen zu ihrer Weiterentwicklung. Zudem erarbeiteten wir Ansatzpunkte für einen Mechanismus, mit dem Behörden ihre Strukturen und Abläufe auf Schwachstellen beim Schutz vor Rassismus überprüfen können.

Methodik

Die empirische Erkenntnisgrundlage dieses Projekts beruht auf leitfadenbasierten Expert:inneninterviews mit Behördenmitarbeiter:innen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. Der vom Teilprojekt [Antimuslimischer Rassismus, anti-Schwarzer Rassismus und Antiziganismus im institutionellen Handeln von Behörden](#) (s. Kapitel 3.3.2) konzipierte Interviewleitfaden sowie 24 der Interviews in ostdeutschen Behörden wurden dieser Untersuchung zur Verfügung gestellt. Insgesamt werteten wir 46 Interviews mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2022) aus, von denen 22 im Rahmen des genannten Teilprojekts geführt und transkribiert wurden. Die untersuchten Behördentypen suchten wir aus, da sie meist eine längerfristige (Leistungs-)Beziehung zu den Antragsteller:innen haben, die ihrerseits auf behördliche Maßnahmen in Form von Leistungen oder Gewährungen existenziell angewiesen sind. Zudem bilden potenziell rassistisch diskriminierte Personen einen erheblichen Anteil der Antragsteller:innen dieser Behörden. Die gewonnenen Eindrücke und Erkenntnisse zu Verhaltensmustern beurteilten wir nach nationalen wie internationalen Rechtsgrundlagen (unter anderem VwVfG, Landesbeamtengesetze, AGG, GG und ICERD). Daran anknüpfend identifizierten wir Handlungsspielräume und ermittelten konkrete Bedarfe an Gegensteuerungs- und Reaktionsmechanismen auf rassistische Verhaltensformen und Behördenkulturen.

Zentrale Ergebnisse

Das uneinheitliche Rassismusverständnis innerhalb der Behörden erschwert die Identifikation von Rassismus.

In Behörden gibt es kein einheitliches Rassismusverständnis. Einigen Mitarbeiter:innen ist struktureller Rassismus zwar ein Begriff, häufig werden jedoch nur Handlungen als rassistisch eingeordnet, die aufgrund persönlicher Einstellungen direkt gegenüber den rassifizierten Personen erfolgen (sogenannter individueller Rassismus). Rassistische Äußerungen, die nicht im Kontakt mit Antragsteller:innen fallen, sondern zum Beispiel in der Mittagspause, werden von den Interviewten eher als privat und nicht beruflich relevant eingeordnet. Die Mitarbeiter:innen sind bei der Identifikation von Rassismus oft unsicher und wegen der empfundenen Schwere des Vorwurfs zurückhaltend bei der Benennung und Meldung desselben. Dies kommt in Formulierungen wie „Rassismuskeule“ oder das „harte [...] Wort ‚Rassismus‘“ zum Ausdruck. Die Verwendung von Stereotypen wird von vielen Mitarbeiter:innen nicht als rassistisch eingeordnet. Aus diesen Gründen können rassistische Verhaltensweisen und Strukturen nicht konsequent als solche identifiziert werden. Dies wirkt sich auch auf den Umgang mit Rassismusvorwürfen aus. Werden von Antragsteller:innen solche Vorwürfe gegenüber Sachbearbeiter:innen erhoben, beurteilen diese sie nach ihrem individuellen Erfahrungswissen, in dem sich das dargestellte Rassismusverständnis widerspiegelt. Die Vorwürfe werden dementsprechend als emotionale Äußerungen der Beschwerdeführer:innen abgetan oder ihre Validität bezweifelt. Dasselbe gilt, wenn die Teamleitungen im Rahmen von Dienstaufsichtsbeschwerden das Verhalten der Mitarbeiter:innen zu beurteilen haben. Vereinzelt berichten Behördenmitarbeiter:innen zwar von Rassismusvorwürfen gegen sich, niemand hielt eine solche Beschwerde jedoch für begründet.

Die behördliche Wahrnehmung von Rassismus deckt sich nicht mit der von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.

Die Wahrnehmung von Rassismus innerhalb der Behörden weicht von der Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen ab, die Migrant:innen im Kontakt mit Behörden beraten und unterstützen. Letztere berichten beispielsweise, dass Handlungsspielräume je nach Mitarbeiter:in unterschiedlich interpretiert und genutzt werden. Die Frage nach den Auswirkungen von

Rassismus auf ihre Arbeitsweise beantworten die Mitarbeiter:innen selbst damit, dass ihre Entscheidungen sich im gesetzlichen Rahmen bewegen und somit nicht rassistisch sein können. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen geben an, dass Behördenleitungen abwehrend und mit einem Verweis auf Einzelfälle reagieren, wenn sie ihnen gegenüber strukturellen Rassismus thematisieren. Sie berichten außerdem, dass sie strategisch überlegt in solche Gespräche gehen, um die künftige Zusammenarbeit nicht zu gefährden. Das heißt, dass sie eher schlichtend kommunizieren, um eine abwehrende Reaktion der Mitarbeiter:innen zu vermeiden und weitere Zusammenkünfte zu ermöglichen. Das Risiko für die Thematisierung und Bearbeitung von Rassismus tragen also die rassistisch diskriminierten Personen und ihre Unterstützungsstrukturen, anstatt dass die Behörden eine dahin gehende Offenheit und Fehlerkultur etablieren und Verantwortung übernehmen.

Bestehende Beschwerdemöglichkeiten sind unbekannt und nicht niedrigschwellig genug.

Da das AGG öffentlich-rechtliches Handeln des Staates bisher nicht erfasst und es weder in Sachsen noch in Sachsen-Anhalt Landesantidiskriminierungsgesetze gibt, steht in den untersuchten Behörden als Rechtsbehelf gegen persönliches Fehlverhalten von Behördenmitarbeiter:innen nur die Dienstaufsichtsbeschwerde zur Verfügung (s. Keller, 2024, Rn. 18). Obwohl zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Behördenmitarbeiter:innen von rassistischen Vorfällen berichten, sind ihnen kaum Beschwerden bekannt. Dazu tragen viele Faktoren bei: Rassistisch diskriminierte Antragsteller:innen (und die Behördenmitarbeiter:innen selbst) kennen die Beschwerdemöglichkeiten bei rassistischem Verhalten häufig nicht und wissen auch nicht, wer für die Entgegennahme ihrer Beschwerden zuständig ist. Bei vielen potenziell rassistisch diskriminierten Antragsteller:innen kommen zudem Sprach- und Verständnisschwierigkeiten hinzu. Sie sind aufgrund dessen häufig auf zivilgesellschaftliche Unterstützung angewiesen, was dort viele Kapazitäten bindet. Ein großer Teil der Betroffenen hat außerdem Sorge vor möglichen negativen Konsequenzen von Beschwerden, da diese nicht automatisch zu einem Sachbearbeiter:innenwechsel führen und ein Abhängigkeitsverhältnis besteht.²¹⁸ Aber auch Behördenmitarbeiter:innen sorgen sich, Rassismus zu melden, da eine anonyme Beschwerdeerhebung nicht möglich ist, und es somit negative Auswirkungen auf die künftige Zusammenarbeit mit der gemeldeten Person und das Arbeitsklima geben könnte.

²¹⁸ In der Folge einer Dienstaufsichtsbeschwerde wäre die Erhebung einer Befangenheitsrüge gemäß § 21 VwVfG mit dem Ziel des Sachbearbeiter:innenwechsels möglich. Dies ist jedoch mit denselben Hürden verbunden wie die Dienstaufsichtsbeschwerde selbst.

In den Behörden gibt es kein einheitliches Beschwerdemanagement, und Beschwerden führen selten zu Sanktionen.

Werden Beschwerden erhoben, gibt es in der Regel keine Vorgaben, wie damit umzugehen ist. Die zuständigen Führungskräfte entscheiden nach persönlicher Einschätzung über das weitere Vorgehen. In den meisten Behörden werden Beschwerden nicht zentral, sondern von den jeweiligen Teamleitungen bearbeitet und auch nicht gesammelt dokumentiert. Mitarbeiter:innen und zivilgesellschaftliche Akteur:innen berichten, dass ihnen der Umgang mit Beschwerden unbekannt ist. Beschwerden, die tatsächlich erhoben werden, haben zumeist keine Konsequenzen. Dies wird von den Interviewpartner:innen mit hohen dienst- und arbeitsrechtlichen Hürden, mangelndem Interesse der Entscheidungsträger:innen am Thema Rassismus, zu großer Einigkeit und Solidarität innerhalb der Behörden und mangelnder Macht der Beschwerdemechanismen begründet.

Die nicht selten anzutreffende allgemeine Überlastung der Behörden wirkt sich überproportional auf neu zugewanderte Antragsteller:innen aus.

Zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Behördenmitarbeiter:innen berichten von langen Warte- und Bearbeitungszeiten – insbesondere in den untersuchten Ausländerbehörden – sowie schlechter Erreichbarkeit. Beides wurde vor allem in Sachsen-Anhalt wiederholt von den Medien aufgegriffen (George, 2022; MDR, 2022; Radio Corax, 2022). Von den Mitarbeiter:innen werden diese Probleme überwiegend mit fehlendem Personal erklärt. Der Fachkräftemangel betrifft zwar nicht nur die untersuchten Behörden, jedoch hat sich in den Interviews gezeigt, dass er sich in den Bereichen, in denen ein großer Anteil neu zugewandelter Antragsteller:innen betreut wird, überproportional auswirkt. Die Mitarbeiter:innen berichten, dass diese Arbeitsgebiete inner- und außerhalb der Behörde als unattraktiv wahrgenommen werden, und begründen das hauptsächlich mit dem Konfliktpotenzial im Kontakt mit den Antragsteller:innen, dem Druck aufgrund der existenziellen Bedeutung der Leistungen für die Antragsteller:innen sowie der hohen Arbeitsbelastung. Stellen seien deshalb schwerer zu besetzen, und es herrsche eine größere Fluktuation als in anderen Bereichen. Teilweise mussten Besetzungen bereits mittels Abordnungen erfolgen. Zudem steigt die Arbeitsbelastung durch die zunehmende Migration in diesen Bereichen auch weiterhin schneller als in anderen. Dadurch ist der Personalmangel besonders ausgeprägt. Dass die Arbeit mit zugewanderten Antragsteller:innen beispielsweise aufgrund der Sprachbarriere und des erhöhten Beratungsbedarfs

teilweise komplexer ist und mehr Zeit erfordert, findet bei der Ressourcenverteilung nicht (hinreichend) Berücksichtigung. Gleichzeitig sind die Auswirkungen langer Wartezeiten für Zugewanderte aber oft besonders schwerwiegend. So wurde berichtet, dass Personen keinen Termin bei den Ausländerbehörden bekommen und deshalb kein aktuelles Aufenthaltsdokument besitzen. Dieses Dokument ist jedoch notwendige Voraussetzung für die Beantragung von Leistungen bei den Sozialbehörden. Obwohl die Personen also einen Rechtsanspruch auf Leistungen haben, wird nichts ausgezahlt, weil ihr Verfahren in den Ausländerbehörden zu lange dauert und die Behördenvorgänge voneinander abhängig, aber nicht automatisch verknüpft sind. Auch außerhalb des Behördenkontextes wirken sich die langen Wartezeiten aus, wenn etwa Jobangebote mangels noch nicht erteilter Arbeitserlaubnis nicht angetreten werden können oder Reisen nicht möglich sind, weil kein rechtzeitiger Termin für die Genehmigung zu erhalten ist.

Handlungsempfehlungen

Gemäß Art. 2 Abs. 1 ICERD müssen die Vertragsstaaten, zu denen auch Deutschland gehört, alle geeigneten Mittel ergreifen, um eine Politik der Beseitigung von Diskriminierung wegen der „Rasse“ zu verfolgen. Dazu gehört insbesondere die Pflicht, Handlungen oder Praktiken der Diskriminierung wegen der „Rasse“ gegenüber Personen(-gruppen) zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle Behörden im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln (Art. 2 Abs. 1 lit. a) ICERD). Zudem muss jeder Vertragsstaat wirksame Maßnahmen treffen, um das Vorgehen seiner Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu beseitigen, die eine Diskriminierung wegen der „Rasse“ oder die Fortsetzung dieser Diskriminierung bewirken (Art. 2 Abs. 1 lit. c) ICERD). Für den Bereich, in dem die hier untersuchten Behörden tätig sind, werden diese Vorschriften durch Art. 5 lit. e) ICERD ergänzt.

Behördenleitungen sollten die Außenwahrnehmung ihres Handelns als rassistisch ernst nehmen.

Adressiert an: Behördenleitungen von Arbeits-, Sozial- und Ausländerbehörden

Hinsichtlich der rechtlichen Einordnung von Rassismus sind viele Fragen ungeklärt (Froese et al., 2023, S. 4). Die spärliche deutsche Judikatur zur Diskriminierung wegen der „Rasse“ führt dazu, dass die Maßstäbe in diesem Bereich längst nicht so weit entwickelt sind wie beispielsweise bei Diskriminierungen wegen des Geschlechts (s. Liebscher, 2021, S. 17, S. 480). Klar erfasst ist bisher

nur der individuelle Rassismus (Froese et al., 2023, S. 17). Die Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen, dass sich Rassismus im Behördenkontext durch eine strukturelle Benachteiligung neu zugewanderter, rassifizierter Antragsteller:innen sowie die unterschiedliche Nutzung von Handlungsspielräumen unter den Mitarbeiter:innen äußert, steht dem diametral entgegen. Besonders deutlich zeigte sich das in der Folge des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Bestimmte Schutzsuchende aus der Ukraine erfuhren eine bevorzugte Behandlung gegenüber anderen, und Ressourcen wurden zu ihren Gunsten umverteilt, was zu Rassismusrwürfen führte (Kluth & Piehler, 2024). Die Außenwahrnehmung ist für das Vertrauen in Behörden und deren Akzeptanz zentral (Bohne & Bauer, 2023, S. 51). Daher müssen Behörden die Außenwahrnehmung ernst nehmen, um einen Vertrauensverlust in ihre Arbeit zu verhindern und ihrer Neutralitätspflicht gerecht zu werden (Kluth & Piehler, 2024).

Im Interesse eines Abgleichs der Wahrnehmung von Behörden und Zivilgesellschaft sollte ein institutionalisierter Dialog etabliert werden.

Adressiert an: Behördenleitungen von Arbeits-, Sozial- und Ausländerbehörden

An dem Austauschformat sollten mindestens Behördenvertreter:innen, Akteur:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechtsberater:innen beteiligt sein. Die Ergebnisse sollten in einem Monitoring zu dem in Behörden vorkommenden Rassismus (s. u.) und den daraus zu entwickelnden Maßnahmen Berücksichtigung finden. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, dass auch Vertreter:innen der einzurichtenden behördeninternen Beschwerdestellen sowie der Landesbeschwerdestelle (s. u.) teilnehmen. Die Ergebnisse sollten in regelmäßigen Abständen veröffentlicht werden, um die Transparenz der Vorgänge in den Behörden zu erhöhen.

Die Vermittlung rassismuskritischer Kompetenzen sollte integraler und verpflichtender Bestandteil der Einarbeitung und Fortbildung von Behördenmitarbeiter:innen werden. Die Schulungen sollten von (externen) Expert:innen für rassismuskritische Organisationsentwicklung entwickelt und durchgeführt werden, um die Reproduktion von Rassismus zu vermeiden.

Adressiert an: Behördenleitungen von Arbeits-, Sozial- und Ausländerbehörden

Das vorherrschende enge Rassismusverständnis in den Behörden, das nur den individuellen Rassismus – also einen kleinen Teilbereich des nach dem ICERD zu beseitigenden Rassismus – erfasst, erschwert die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem ICERD. Ohne entsprechendes Wissen können die Mitarbeiter:innen sich nicht rassismuskritisch verhalten. Dies zeigt sich in den bereits benannten Unsicherheiten bei der Identifikation von Rassismus und der Abwehr von Rassismusrwürfen.

Nach den Landesbeamtengesetzen²¹⁹ sind Beamt:innen dazu verpflichtet, an dienstlichen Fortbildungen teilzunehmen, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, insbesondere auch bei steigenden oder sich verändernden Anforderungen, erforderlich sind (Grigoleit, 2022, Rn. 25). Rassismuskritische Kompetenzen sind notwendig, um gegenüber rassifizierten und migrantisierten Antragsteller:innen diskriminierungsfrei im Sinne von Art. 3 GG zu handeln. Für Angestellte des öffentlichen Dienstes gibt es eine solche Fortbildungspflicht zwar nicht, gemäß § 5 TVöD kann ihre Qualifizierung jedoch in einer Dienstvereinbarung näher ausgestaltet werden. Von dieser Möglichkeit sollte Gebrauch gemacht werden. Außerdem sollten Anreize für den Erwerb rassismuskritischer Kompetenzen geschaffen werden, beispielsweise durch deren Berücksichtigung in der obligatorischen Dienstbeurteilung, eine Thematisierung in Kooperationsgesprächen oder dadurch, dass sie zur Voraussetzung für Führungspositionen gemacht werden.

Die Hürden für die Erhebung von (Dienstaufsichts-) Beschwerden sollten gesenkt werden. Dazu gehören insbesondere die Bereitstellung von Informationen sowie die Einrichtung einer Beschwerde- und Monitoringstelle in der Behörde, die für die Entgegennahme von Beschwerden wegen Rassismus zuständig und mit Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet ist, die ihr die effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen.

Adressiert an: Behördenleitungen von Arbeits-, Sozial- und Ausländerbehörden

Die Möglichkeit, das individuelle Recht auf Nicht-Diskriminierung geltend zu machen, ist essentiell für den Rechtsschutz gegen Rassismus (s. Liebscher & Kobes, 2010, S. 25). Zur Absenkung der Hürden für Beschwerden müssen zunächst mehr Informationen über ihre

²¹⁹ Für die untersuchten Bundesländer gelten insoweit § 72 des Sächsischen Beamtengesetzes (SächsBG) und § 25 des Landesbeamtengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (LBG LSA). Ähnliche Regelungen finden sich auch in den übrigen Beamtengesetzen.

Erhebung und den Ablauf des Verfahrens zur Verfügung gestellt werden. Jede Person, die die Behörde aufsucht, sollte diese Informationen zur Kenntnis nehmen können, beispielsweise in Form von Plakaten. Zudem sollte alles Wesentliche dazu auf der Homepage der Behörden einfach auffindbar sein. Die Informationen sollten jeweils in den dominierenden, von den betreuten Antragsteller:innen gesprochenen Sprachen verfügbar sein.

In jeder Behörde sollte eine Stelle eingerichtet werden, die für die Entgegennahme und Dokumentation von Beschwerden zuständig ist. Dabei kann auf bereits bestehenden Stellen wie Gleichstellungs- oder AGG-Beauftragte sowie das Kundenreaktionsmanagement aufgebaut werden. Die Beschwerdestelle sollte für jede:n Besucher:in der Behörde leicht zu finden sein. Beschwerden sollten direkt mündlich vor Ort erhoben werden können, gegebenenfalls auch mit sprachlicher Unterstützung auf Kosten der Behörde. In der Stelle sollten diese Beschwerden verschriftlicht werden, damit sie aufgrund des Petitionsrechts in Art. 17 GG beschieden werden müssen (s. Weber, 2024). In einer Dienstanweisung sollte zudem geregelt sein, dass bei Rassismuskritiken, die mündlich gegenüber Sachbearbeiter:innen erhoben werden, unverzüglich ein:e Vertreter:in der Beschwerdestelle hinzugezogen werden muss. Alle Beschwerden sind an die Landesbeschwerdestelle weiterzuleiten (s. u.). Sowohl Antragsteller:innen als auch Mitarbeiter:innen muss es möglich sein, im weiteren Beschwerdeverfahren anonym zu bleiben. Das gesamte Verfahren sollte in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt werden. Das Personal der Beschwerde- und Monitoringstelle sollte rechtliche und rassismuskritische Kenntnisse besitzen und – angelehnt an die für Personalräte und Datenschutzbeauftragte geltenden Regeln – für die Wahrnehmung seiner Aufgaben freigestellt werden und besonderen Kündigungsschutz genießen. Ohne detaillierte Erkenntnisse über den in Behörden vorkommenden Rassismus kann dieser nicht bekämpft werden. Neben der Verbesserung der Beschwerdemöglichkeiten muss deshalb ein kontinuierliches Monitoring erfolgen. Dabei sollten unter anderem die besonders rassismuskritischen Bereiche ermittelt und Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Diesen Prozess sollten externe Expert:innen für rassismuskritische Organisationsentwicklung begleiten.

Wird ein Rassismuskritik substantiiert erhoben, sollte der:die für den Fall zuständige Sachbearbeiter:in wechseln.

Adressiert an: Behördenleitungen von Arbeits-, Sozial- und Ausländerbehörden

Der Maßstab für die Beurteilung, wann der Rassismuskritik substantiiert erhoben wurde, sollten sich an den Befangenheitsmaßstäben des § 21 VwVfG orientieren. Danach reicht die Besorgnis der Befangenheit aus. Sie ist gegeben, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, oder wenn das Vorliegen eines solchen Grundes behauptet wird. Es müssen objektiv feststellbare Umstände vorliegen, „die subjektiv vernünftigerweise geeignet sind, die Besorgnis zu begründen, der[:die] Amtsträger[:in] werde in der Sache nicht objektiv und unvoreingenommen entscheiden“ (Fehling, 2021, Rn. 9). Ob der:die Behördenmitarbeiter:in tatsächlich befangen ist, ist insoweit unerheblich (Heßhaus, 2024, Rn. 3; Schmitz, 2022, Rn. 9). Angesichts der dargestellten Reaktionen auf Rassismuskritiken ist in der Regel davon auszugehen, dass eine solche Besorgnis besteht, wenn ein Rassismuskritik erhoben wird.

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Überlastung in den Sachgebieten, die einen hohen Anteil zugewanderter Antragsteller:innen betreuen, nachhaltig abzubauen. Dazu müssen die Attraktivität der Sachgebiete erhöht, bestehende Möglichkeiten zur Entlastung der Mitarbeiter:innen effektiver genutzt und Ressourcen umverteilt werden.

Adressiert an: Behördenleitungen von Arbeits-, Sozial- und Ausländerbehörden

Es sollten insbesondere in den Ausländerbehörden (Bereiche Asyl und humanitärer Aufenthalt, Duldung) und in den Abteilungen der Jobcenter und Sozialbehörden, die vorwiegend neu zugewanderte Antragsteller:innen betreuen, mehr unbefristete Einstellungen erfolgen und Mitarbeiter:innen entfristet werden. Zudem muss bei der Stellenplanung berücksichtigt werden, dass der Kontakt mit Antragsteller:innen in diesen Bereichen häufig mehr Zeit erfordert. Im Rahmen der Stellenausschreibungen und Eingruppierungen ist demgemäß mitzudenken, dass die Arbeit mit neu zugewanderten Antragsteller:innen besondere Anforderungen an die Mitarbeiter:innen stellt (wie Sprach- und rassismuskritische Kompetenzen). Dabei sollten auch Möglichkeiten einer höheren Eingruppierung beim Nachweis entsprechender Kompetenzen in Betracht gezogen werden (s. Janda & Herbig, 2022). Bestehende Möglichkeiten, die Arbeitsbelastung zu reduzieren, sollten besser genutzt werden. Dazu gehört insbesondere die Einrichtung einer automatischen Eingangsbestätigung mit Angabe einer ungefähren Bearbeitungszeit für Anträge und Dokumente, da deren wiederholte Einreichung und Nachfragen bezüglich des Bearbeitungsstandes aktuell viele Kapazitäten beanspruchen.

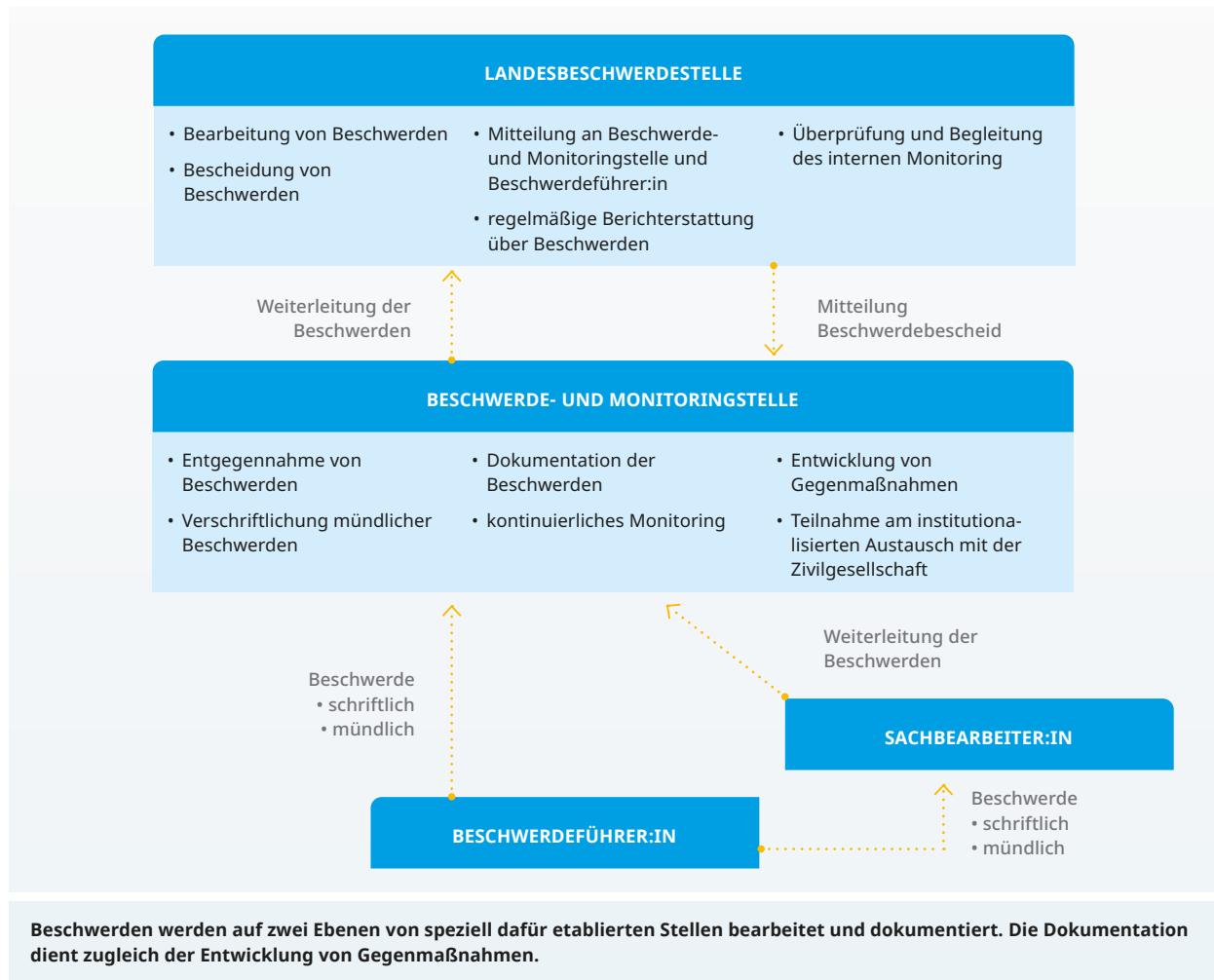


Abb. 25: Beschwerdeverfahren bei rassistischen Vorfällen in Kommunalbehörden

In den fachaufsichtsführenden Behörden sollte eine Landesbeschwerdestelle für die Bearbeitung von Rassismusbeschwerden geschaffen werden, die mit Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet ist, die ihr eine effektive Wahrnehmung dieser Aufgabe ermöglichen. Dazu sollte sie insbesondere mit Personal besetzt werden, dass sowohl rechtliche als auch rassismuskritische Kenntnisse besitzt.

Adressiert an: Landesregierungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt

Nach aktueller Rechtslage in den untersuchten Bundesländern sind Dienstaufsichtsbeschwerden das einzige Rechtsmittel für Beschwerden über rassistisches Verhalten von Behördenmitarbeiter:innen. Für deren Bearbeitung sind die Fachaufsichtsbehörden zuständig. Dort sollte deshalb eine Landesbeschwerdestelle geschaffen werden. Diese sollte alle in den Behörden erhobenen Rassismusbeschwerden nach einem festgelegten Verfahren bearbeiten, das die Anonymität der Beschwerdeführer:innen wahrt. Das Personal der

Beschwerde- und Monitoringstelle sollte rechtliche und rassismuskritische Kenntnisse besitzen und entsprechend der für Personalräte und Datenschutzbeauftragte geltenden Regeln für die Wahrnehmung der Aufgaben freigestellt werden und besonderen Kündigungsschutz genießen. Die Landesbeschwerdestelle sollte regelmäßig einen Bericht veröffentlichen, aus dem die wesentlichen Informationen zu den Beschwerden hervorgehen und der eine kontinuierliche und langfristige Beobachtung und Bewertung der Umsetzung der Vorgaben des ICERD ermöglicht. Sie sollte zudem das Monitoring von Rassismus in Behörden begleiten und überwachen.

3.6.2 Juristische Begrifflichkeiten von Rassismus in Institutionen und Typologie von Handlungsempfehlungen

Prof. Dr. Judith Froese, Prof. Dr. Daniel Thym, Marie-Louise Reuter, Larissa Schuler, Johannes Siegel, Konstanz

Projektvorstellung

Das juristische Teilprojekt verfolgte zwei Fragestellungen. In einem ersten Schritt untersuchten wir, wie die wesentlichen Begriffe der Rassismusdebatte juristisch im Abgleich zur interdisziplinären und öffentlichen Begriffsverwendung zu verstehen und bewerten sind.²²⁰ In einem zweiten Schritt ermittelten wir, welche rechtlichen Möglichkeiten dem Staat und der Verwaltung zur Verfügung stehen, um Rassismus zu verhindern, auf diesen zu reagieren und staatliches Handeln diskriminierungsfrei zu gestalten. Wir entwickelten Handlungsempfehlungen, die sich nicht an eine bestimmte Behörde richten, sondern einen Instrumentenkasten (Toolbox) mit abgestuften Reaktionsmöglichkeiten für verschiedene Behörden bereitstellen, auf den je nach Kontext und Situation zurückgegriffen werden kann.²²¹

Methodik

Die Begriffsklärung erfolgte unter Bezugnahme auf die einschlägigen juristischen Erkenntnisquellen. Zur Ermittlung der Reichweite von Antidiskriminierungsvorschriften auf nationaler, europäischer und internationaler Normebene zogen wir juristische Primärquellen wie Rechtstexte, Urteile und Stellungnahmen internationaler Gremien heran. Neben dem nationalen Recht nahmen wir auch europäische und internationale Rechtstexte in den Blick. Unter Beachtung der begrenzten Übertragbarkeit der aufgestellten Grundsätze dienten Gerichtsentscheidungen der Klärung juristischer Fragen, sofern diese bereits Gegenstand gerichtlicher Verfahren waren. Zur Gesetzesauslegung zogen wir bereits bestehende juristische Sekundärliteratur in Form von Kommentaren, Aufsätzen und Monografien heran, die in Teilen aber noch lückenhaft ist oder unterschiedliche Auffassungen zeigt. Wertvolle Fachbeiträge fanden sich insbesondere in einem Tagungsband (Froese & Thym, 2022), der die Ergebnisse eines bereits zu Beginn der Projektlaufzeit von den Projektleiter:innen veranstalteten

Verfassungssymposiums zum Thema „Grundgesetz und Rassismus“ enthält.

Die in der Toolbox vorgestellten Instrumente ermittelten wir auf Basis eines engen Austauschs mit der Praxis und stützen diese auf verwaltungsrechtswissenschaftliche Erkenntnisse. Als methodische Grundlage dienten dabei Einsichten der Verwaltungsrechtswissenschaft zu den organisatorischen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns unter Einschluss der Personalstruktur sowie zu extern und intern nachgelagerten Kontrollmechanismen. Der Austausch mit Expert:innen aus Wissenschaft und Verwaltung fand am 27. Februar 2024 innerhalb eines ganztägigen Workshops statt, bei dem alle relevanten Fragen in vier Panels diskutiert wurden. Die Best- und Worst-Practice-Erfahrungen der Behördenvertreter:innen zeigten dabei relevante Vor- und Nachteile für die Bewertung der einzelnen Instrumente aus der Toolbox auf.

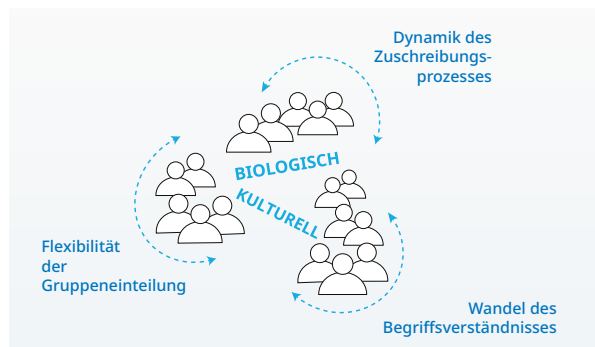
Zentrale Ergebnisse

In der öffentlichen Diskussion und in Fachdebatten gibt es verschiedene Begriffsverständnisse von Rassismus, die sich in Bezug auf die Gruppenabgrenzungen unterscheiden und deren rechtliche Einordnung strittig ist.

Neben biologischen Begriffsverständnissen, die nach der gängigen juristischen Definition eine Gruppenabgrenzung anhand tatsächlich oder vermeintlich vererbbarer Merkmale vornehmen (Kischel, 2022, S. 71), gibt es auch kulturelle Verständnisse, die auf die Zuschreibung von Eigenschaften unter Anknüpfung an Lebensweisen und Traditionen zurückgreifen (s. Balibar, 1990). Rassismus wird somit als soziale Konstruktion begriffen. In der wissenschaftlichen Diskussion werden „Clan-Kriminalität“ und „Migrationshintergrund“ als Beispiele für kulturelle Gruppenzuschreibungen genannt (Froese et al., 2023, S. 7; s. Liebscher, 2020, S. 534-538). Fremd- und

²²⁰ Die Ergebnisse diskutieren wir ausführlich im Policy Paper [Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen](#) (Froese et al., 2023).

²²¹ Dieser Bericht gibt einen ersten Überblick über die Toolbox, die als zentrales Ergebnis des Projektes in ausführlicher Form als Policy Paper mit dem Titel [Rechtliche Reaktionsmöglichkeiten von Staat und Verwaltung auf Rassismus](#) erscheinen wird (Froese et al., i. E.). Diese Publikation adressiert explizit Behördenvertreter:innen und Politiker:innen sowie juristische Laien.



Quelle: Infografik aus dem Policy Paper „Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen“, Froese et. al., S. 8

Wir danken der Grafikabteilung der Universität Konstanz für die Bereitstellung der Rohdaten für die Infografiken in diesem Teilprojektbericht.

Abb. 26: Worauf bezieht sich Rassismus?

Selbstzuschreibungen sind dabei keine feststehenden Größen, die Gruppeneinteilungen also flexibel und dynamisch (Froese et al., 2023, S. 8). Das Bewusstsein für die Wandelbarkeit der Gruppeneinteilung ist für Politik und Gesellschaft eine wichtige Ressource, um vermeintlich feststehende Unterschiede zu überwinden. Das Recht arbeitet aber mit einer möglichst bindenden Kategorienbildung. Gerade deshalb ist in der Rechtswissenschaft umstritten, inwieweit sich insbesondere die an kulturell aufgeladene Zuschreibungen anknüpfenden Begriffsverständnisse im Recht widerspiegeln und wie sie aufgenommen und eingeordnet werden können (Froese, 2023, Art. 3 (2. Teil) Rn. 108). Unstreitig von den Diskriminierungsverboten erfasst sind aber biologische Begriffsverständnisse.

Ausgehend von den Begriffsverständnissen kann Rassismus auch in Institutionen in verschiedenen Kontexten auftreten.

Bei der Frage, wo Rassismus in Behörden auftreten kann, sind – wie auch die Ergebnisse anderer Teilprojekte zeigen – der Zugang bei Einstellungs- und Beförderungungsverfahren und die Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen in Behörden, das interne Handeln im Arbeitsalltag sowie das Handeln nach außen gegenüber den Bürger:innen bei Behördenkontakten und -entscheidungen relevant. Beim Zugang zu Behörden können neben individuellen auch strukturelle Benachteiligungen eine Rolle spielen. Zugleich kann der Umstand, dass bestimmte Personengruppen in der behördlichen



Quelle: Infografik aus dem Policy Paper „Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen“, Froese et. al., S. 5

Abb. 27: In welchem Kontext kann Rassismus in Institutionen auftreten?

Personalstruktur im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung einen geringeren Anteil ausmachen, auch auf anderen Faktoren basieren. Behörden unterscheiden sich nicht von anderen Teilen der Gesellschaft. So kann es zwischen dem Personal im alltäglichen Umgang zu Ereignissen kommen, die unter eine der vielfältigen Ausdrucksformen von Rassismus fallen. Beim Handeln der Behörde gegenüber Bürger:innen sind der persönliche Kontakt mit Mitarbeitenden sowie der Inhalt von Behördenentscheidungen entscheidend. Das Thema Rassismus erlangt im Besonderen bei Institutionen eine Bedeutung, die häufig mit Personen zu tun haben, die sich aufgrund individueller oder gesellschaftlicher Gegebenheiten in einer Situation der strukturellen Abhängigkeit befinden (exemplarisch: Schulen, Ausländerbehörden, Jobcenter). Diskriminierend wirken können insofern das Verhalten einzelner Verantwortlicher, aber auch der Gesetzesinhalt bzw. dessen Anwendung im Einzelfall. Eine weitere Facette sind Antragsformulare und behördeninterne Verwaltungsvorschriften. Auch hier können damit individuelle und strukturelle Benachteiligungen relevant werden (Froese et al., 2023, S. 5).

Das Antidiskriminierungsrecht schützt vor Rassismus auf verschiedenen Normebenen.

Schutznormen finden sich in den Grundrechtskatalogen und im einfachen Gesetzesrecht. Die einschlägigen Rechtsnormen sprechen nicht von „Rassismus“, sondern verbieten Diskriminierungen insbesondere aufgrund oder wegen der „Rasse“²²² sowie der „ethnischen

²²² Das Recht wählt als Anknüpfungspunkt häufig die personenbezogene Kategorie „Rasse“, so auch in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. Die BLM-Bewegung sowie die Anschläge in Halle (Saale) und Hanau haben erneut eine Debatte um eine Ersetzung des Begriffs „Rasse“ im GG entfacht, um eine Reproduktion durch das Recht zu vermeiden. Im Jahr 2021 wurde in einem Referent:innenentwurf vorgeschlagen, die Formulierung „aus rassistischen Gründen“ zu verwenden. Der Vorschlag wurde allerdings von verschiedenen Seiten kritisiert. Zum jetzigen Zeitpunkt ist daher unklar, ob eine Änderung des GG erfolgen wird. S. Griesbeck, 2021, S. 400 zum Diskussionsstand.

Herkunft“, der Zugehörigkeit zu einer „nationalen Minderheit“, der „Hautfarbe“ und „Sprache“. Rechtliche Maßstäbe für das Handeln des Staates ergeben sich insbesondere aus dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, bei dessen Auslegung die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das ICERD zu berücksichtigen sind. Für europarechtlich geregelte Sachverhalte gilt außerdem die GRCh. Als einfaches Gesetzesrecht ist das AGG von großer Bedeutung. Es setzt die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der „Rasse“ oder der „ethnischen Herkunft“ (die sogenannte Antirassismusrichtlinie) um und enthält verfahrensrechtliche Erleichterungen. Zwar betrifft das AGG in erster Linie die Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen und kommt daher nicht beim Handeln von Behörden gegenüber den Bürger:innen zur Anwendung. Es gilt jedoch auch für den Staat, sofern er als Arbeitgeber auftritt.²²³

Rassismus kommt in unterschiedlichen Erscheinungsformen vor. Bei der rechtlichen Bewertung zeigt sich, dass nicht alles, was im öffentlichen Diskurs unter „Rassismus“ verhandelt wird, einem Rechtswidrigkeitsverdikt unterliegt.

Für die rechtliche Einordnung und Bewertung gilt es zu differenzieren. Individueller Rassismus betrifft Situationen, in denen sich Personen begegnen oder kommunizieren und hierbei rassistische Einstellungen oder Handlungen aufkommen. Ein Beispiel sind gegen bestimmte Personengruppen verübte Straftaten. Der individuelle Rassismus ist unstreitig ein Anwendungsfall der Antidiskriminierungsverbote. Rassismus kann sich auch subtiler in alltäglichen Situationen in Form eines sogenannten Alltagsrassismus zeigen (Thym, 2022, S. 3). Ein Beispiel dafür ist die Frage „Woher kommst du?“²²⁴, die je nach Kontext unterschiedliche Bedeutung erlangt. Der Alltagsrassismus unterliegt zumeist nicht dem Rechtswidrigkeitsverdikt. Dies darf Staat und Gesellschaft aber nicht daran hindern, über den Alltagsrassismus als gesamtgesellschaftliches Problem zu diskutieren und entsprechende Lösungsstrategien zu entwickeln.

Struktureller Rassismus betrifft die Ausgestaltung von gesellschaftlichen Prozessen und Strukturen und ist somit losgelöst von den Absichten der handelnden Akteur:innen. Er kann sich in scheinbar neutralen Gesetzen und Praktiken wie Prüfungsmodalitäten,

Argumentationsmustern und Verhaltensnormen zeigen. Auch der institutionelle Rassismus ist unabhängig von der Intention der Handelnden und betrifft die Ausgestaltung und Funktionsweise von staatlichen Institutionen (Froese et al., 2022, S. 10–11 m. w. N.). Der Fokus liegt dabei auf dem Zugang zum öffentlichen Dienst, dem Umgang mit den Mitarbeitenden, den Entscheidungsprozessen und dem Außenkontakt der öffentlichen Verwaltung. Struktureller und institutioneller Rassismus können gegebenenfalls durch die (aus dem Europarecht stammende) Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung erfasst werden. Die Frage, ob und inwieweit sie auf die nationalen Diskriminierungsverbote und das GG anwendbar ist, wurde noch nicht abschließend geklärt (für eine Anerkennung s. Sacksofsky, 2022, S. 631–633; gegen eine Anerkennung s. Sachs, 2022, S. 42). Im jeweiligen Fall ist genau zu prüfen, ob die Voraussetzungen vorliegen und eine Rechtfertigung möglich ist. Dabei können sich Probleme der Identifikation ungleicher faktischer Auswirkungen stellen (Reimer, 2022, S. 144–145). Die Datenlage ist teilweise unzureichend und eine statistische Nachweisbarkeit von mittelbaren Diskriminierungen schwierig (Froese, 2022, S. 59–67).

Den unterschiedlichen Erscheinungsformen von Rassismus kann durch abgestufte Reaktionsmöglichkeiten, die kontextabhängig und mit Blick auf die verschiedenen Behördentypen ausgewählt werden sollten, begegnet werden. Neben rechtlichen Instrumenten kommen dabei auch weichere Maßnahmen in Betracht – insbesondere dort, wo kein Rechtswidrigkeitsverdikt besteht.

Strukturell ist die Behördenlandschaft in Deutschland durch verschiedene Behördentypen gekennzeichnet, die sich in Aufbau und Aufgaben stark unterscheiden. Mit welchen Mitteln der Staat rassistischen Verhaltensweisen und Strukturen vorbeugt bzw. diesen begegnet, hängt stets vom Kontext ab. Es gibt keine einheitliche Lösung im Sinne eines *One-size-fits-all*-Ansatzes, die für alle Behördentypen und Erscheinungsformen von Rassismus gleichermaßen geeignet wäre. Viel zu unterschiedlich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, die institutionelle Ausgestaltung der Behörden und die tatsächlichen Gegebenheiten. Reaktionsmöglichkeiten können an verschiedene Handlungsfelder und Bereiche anknüpfen. In Betracht kommen insbesondere eine nachgelagerte Kontrolle durch Gerichte, aber auch durch

²²³ Ein ergänzendes und teilweise weitreichenderes Gleichbehandlungsgesetz ist das LADG, das in seinem Anwendungsbereich auch beim Handeln des Staates gegenüber den Bürger:innen zur Anwendung kommt. S. Behrendt, 2019, S. 388–389 zu den antidiskriminierungsrechtlichen Weiterentwicklungen durch das LADG.

²²⁴ Zu dieser Problematik s. Urteil des Amtsgerichts Berlin Mitte (Urt. v. 15.04.2024, Az: 21 C 252/23; Antidiskriminierungsverband Deutschland, 2024).

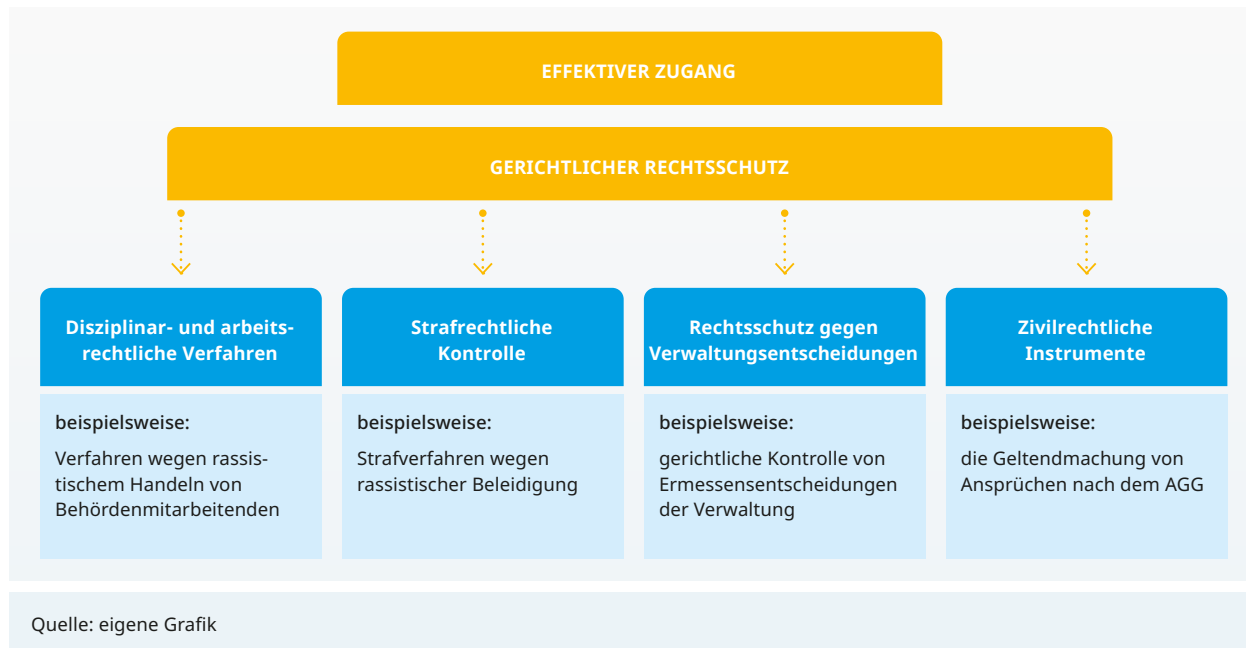


Abb. 28: Nachgelagerte Kontrolle durch Gerichte

behördeninterne und -externe Beschwerdestellen sowie abgestufte Maßnahmen in Bezug auf das Verwaltungspersonal und strukturelle Anpassungen.

Handlungsempfehlungen

Eine nachgelagerte Kontrolle durch Gerichte kann rechtswidriges, individuell zurechenbares Verhalten feststellen und gegebenenfalls sanktionieren, aber auch Verwaltungshandeln auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen. Behördeninterne und behördenexterne Beschwerdestellen können die gerichtliche Kontrolle ergänzen, indem sie beispielsweise auch strukturelle Probleme, die über eine Rechtswidrigkeit im Einzelfall hinausgehen, erfassen.

Adressiert an: Beschwerdestellen, Politiker:innen

Gerichte sind eine geeignete Kontrollinstanz, um zum einen die Rechtswidrigkeit des Verhaltens Einzelner oder des Verwaltungspersonals zu beurteilen. Zum anderen wird aber auch eine Prüfung des Inhalts von Verwaltungsentscheidungen und -prozessen wie beispielsweise bei Ergebnissen von Einstellungsverfahren ermöglicht. Je nach Gegenstand erfolgt die Kontrolle durch die Straf-, Verwaltungs- oder Zivilgerichte. Eine wirksame gerichtliche Überprüfung erfordert dabei auch einen effektiven Zugang zum Recht sowie ausreichende finanzielle, zeitliche und persönliche Ressourcen (s. Abb. 28).

Außergerichtliche Beschwerdemechanismen, die behördenintern und behördenextern sein können, greifen anstelle oder auch zusätzlich zu einer gerichtlichen

Kontrolle bei der Bekämpfung und Beseitigung von rassistischer Diskriminierung (s. Abb. 29). Gerichte und außergerichtliche Beschwerdemechanismen ergänzen sich bei der Reaktion auf Rassismus mit ihren ganz eigenen Vor- und Nachteilen. Einige Stellen machen sich unabhängig von Einzelfällen und über die Rechtsberatung und Unterstützung hinaus für die Rechte von Betroffenen stark und leisten Öffentlichkeits- und Forschungsarbeit. Damit Betroffene auch auf Beschwerdemechanismen zurückgreifen können, sind eine flächendeckende Beratungsstruktur mit Antidiskriminierungsstellen und eine angemessene Finanz- und Personalausstattung entscheidend. Problematisch erscheint allerdings die derzeitige Unübersichtlichkeit der zahlreichen Beschwerdestellen und die mitunter unklare Zuständigkeitsabgrenzung. Zwischen den verschiedenen Instrumenten nachgelagerter Kontrolle geht es aber nicht um ein Entweder-oder, sondern um ein synergetisches und professionelles Zusammenwirken.

Mit Blick auf das Verwaltungspersonal ist ein diskriminierungsfreies Einstellungs- und Beförderungsverfahren relevant. Im Fokus möglicher Maßnahmen stehen zudem Fortbildungen der Behördenmitarbeitenden und Leitbilder der Behörden.

Adressiert an: Behördenvertreter:innen, Personalabteilungen in Behörden, Politiker:innen

Das Verwaltungspersonal trifft Entscheidungen und tritt mit den Bürger:innen in Kontakt. Gestaltungsoptionen ergeben sich hier bei der Einstellung und Beförderung

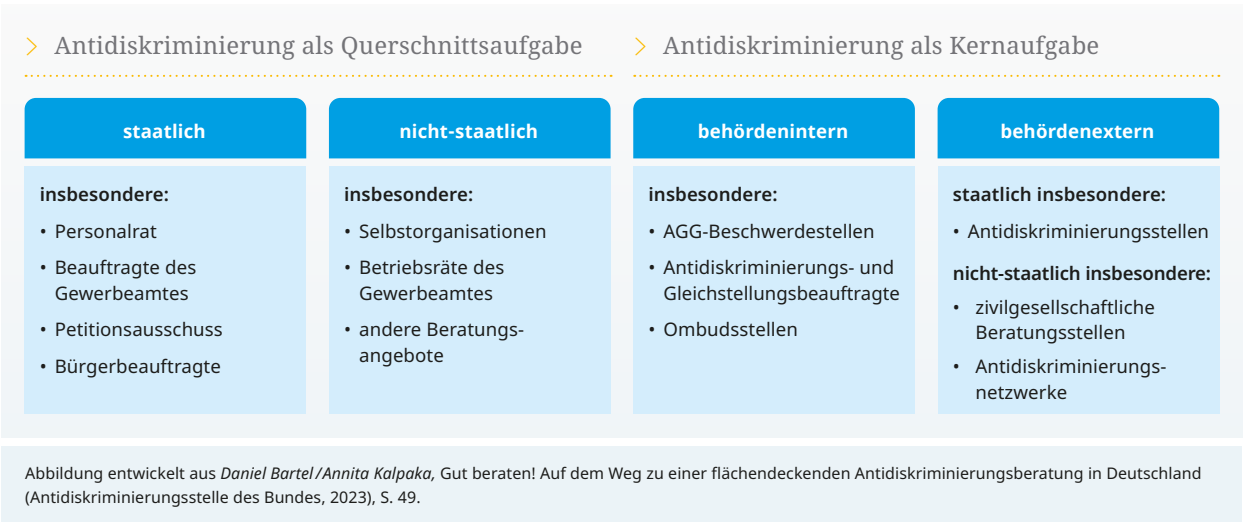


Abb. 29: Außergerichtliche Beschwerdemechanismen

von Behördenmitarbeitenden, aber auch durch Fortbildungen und Leitbilder in deren Arbeitsalltag. Der Staat ist hier als Arbeitgeber gefordert. In Bewerbungs- und Beförderungsverfahren muss der Staat die geltenden (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen beachten, kann sich aber gleichzeitig auch innerhalb dieser Grenzen dafür einsetzen, die Verwaltung zu öffnen und Diversität zu fördern. Mögliche Ansatzpunkte sind die Leistungsbewertung bei Beförderungen und anonymisierte Bewerbungsverfahren. Seiner Vorbildfunktion kann der Staat durch (behördeninterne) Leitbilder nachkommen, die im Arbeitsalltag umgesetzt werden. Solche Leitbilder sollten in den Behörden und Abteilungen selbst entwickelt und nicht extern vorgegeben werden. Das stärkt die Identifikation des Personals mit denselben und ermöglicht es, auf die spezifischen Anforderungen unterschiedlicher Behörden einzugehen. Behördenmitarbeitende können durch Fortbildungen, die in engem Zusammenhang zu ihrem Arbeitsalltag

und dessen Anforderungen stehen, rassismuskritisch geschult werden (s. Abb. 30).

Strukturelle Anpassungen ermöglichen eine Reaktion auf institutionellen und strukturellen Rassismus. In den Blick genommen werden dabei vereinfachte Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung. Ein fortlaufendes Monitoring kann strukturelle Veränderungen absichern.

Adressiert an: Sachbearbeiter:innen, Behördenvertreter:innen, Politiker:innen

Strukturelle Anpassungen sind gerade dann von Bedeutung, wenn institutionellen und strukturellen Formen von Rassismus vorgebeugt werden soll, die nicht als zurechenbares, rechtswidriges Verhalten einer Person von rechtlichen Verboten erfasst werden können. Schon



Abb. 30: Reaktionsmöglichkeiten mit Blick auf das Verwaltungspersonal

deshalb unterliegen sie nicht immer den herkömmlichen Instrumenten der verwaltungsexternen Kontrolle (insbesondere durch Gerichte). Strukturelle Anpassungen können in Bezug auf die Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung in Betracht gezogen werden. Der Außenkontakt der Behörden zu den Bürger:innen steht dann im Fokus, wenn es um die Beurteilung des behördlichen Umgangs mit Rassismus geht. Dabei gilt es, Informationsdefizite, die durch Sprachbarrieren entstehen können, zu verhindern und die Chancen, die durch die Digitalisierung der Verwaltung bestehen, zu nutzen. Die Auswahl passender Maßnahmen gerade im Hinblick auf strukturellen und institutionellen Rassismus setzt eine sorgsame Analyse der Behördenstrukturen voraus. Kontrolle und staatliche Reaktion unterliegen einem Lernprozess, der ein fortlaufendes Beobachtungs- und Evaluationsmonitoring der Behörde als solcher, aber auch einzelner Mitarbeitender erfordert. Ein verwaltungsinternes Monitoring ist dabei genauso wichtig wie das Monitoring von Diversität in der Verwaltung. Für dessen Effektivität sollte ein partizipativer Weg zur Evaluierung gewählt werden, beispielsweise durch divers besetzte Beiräte. Für eine Reaktion auf strukturellen und institutionellen Rassismus ist es zudem notwendig, die Datenlage zu verbessern.

Literatur

Adam, C., Fernández-i-Marín, X., James, O., Manatschal, A., Rapp, C., & Thomann, E. (2021). Differential discrimination against mobile EU citizens: experimental evidence from bureaucratic choice settings. *Journal of European Public Policy*, 28(5). 742–760. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912144>

AFP (2024, 11. Januar). Scheinehen arrangiert: Zehn tatverdächtige Berliner schleusen Vietnamesen ein – Anklage. *Berliner Zeitung*. www.berliner-zeitung.de/news/scheinehen-arrangiert-anklage-wegen-einschleusens-gegen-zehn-tatverdaechtige-li.2175905 (Abruf am 6.11.2024).

AG gegen Rassismus in den Lebenswissenschaften. (Hg.). (2009). *Gemachte Differenz: Kontinuitäten biologischer „Rasse“-Konzepte*. Unrast.

Aikins, J. K., Bartsch, S., Gyamerah, D., & Wagner, L. (2018). *Diversität in öffentlichen Einrichtungen: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis – Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes*. Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership & Citizens For Europe.

Aikins, M., Bremberger, T., Aikins, J., Gyamerah, D., & Yildirim-Caliman, D. (2021). *Afrozensus 2020: Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland*. Each One Teach One & Citizens For Europe.

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)

Alexopoulou, M. (2020). *Deutschland und die Migration. Geschichte einer Einwanderungsgesellschaft wider Willen*. Reclam.

Alexopoulou, M. (2023). Rassismus als Leerstelle der deutschen Zeitgeschichte. In Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (Hg.), *Rassismusforschung I* (S. 23–56). transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839461501-002>

Alexopoulou, M. (2024). *Rassistisches Wissen in der Transformation der Bundesrepublik Deutschland in eine Einwanderungsgesellschaft 1940–1990*. Wallstein.

Alizade, J., & Ellger, F. (2022). Do politicians discriminate against constituents with an immigration background? Field experimental evidence from Germany. *The Journal of Politics*, 84(3), 1823–1827.

Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin – ASOG Bln. (2006, 11. Oktober). *GVBl* (S. 930). <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ASOGBE2006V69IVZ> (Abruf am 28.10.2024).

Allport, G. (1954). *The nature of prejudice*. Addison-Wesley.

Amster, E. J. (2022). The past, present and future of race and colonialism in medicine. *CMAJ : Canadian Medical Association Journal*, 194(20), e708–e710. <https://doi.org/10.1503/cmaj.212103>

Angst, D. (2020). Zur Verwendung des Begriffs Rasse. In D. Angst & E. Lantschner (Hg.), *ICERD Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung Handkommentar*. Nomos.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (2021b). *Staatliches Handeln*. www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/lebensbereiche/staatliches-handeln/staatliches-handeln-node.html (Abruf am 09.09.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (Hg.). (2021a). *Vierter Gemeinsamer Bericht. Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/was-wir-machen/bericht-an-den-bundestag/vierter-bericht/vierter-bericht-an-den-bundestag-node.html (Abruf am 18.11.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (Hg.). (2023). *Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung. Grundlagendokument zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)*. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.html?nn=305458 (Abruf am 18.11.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (Hg.). (2024a). *Menschenrechtskommissarin des Europarats kritisiert Deutschland*. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2024/20240319_europaratsbericht.html (Abruf am 18.11.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (Hg.). (2024b). *Diskriminierung in Deutschland. Erkenntnisse und Empfehlungen*. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/gemeinsamer_bericht_fuenfter_lang_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Abruf am 18.11.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes & IMAP GmbH. (Hg.). (2022). *Betriebliche Beschwerdestellen nach § 13 AGG gut umsetzen. Praxisbeispiele und praxisnahe Handlungsansätze. Steckbrief zum Forschungsprojekt*. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_Betriebl_Beschw_Stellen_nach_P_13_AGG.html (Abruf am 19.11.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes & Offensive diskriminierungsfreie Gesellschaft. (Hg.). (2022). *Diversity Mainstreaming für Verwaltungen: Schritt für Schritt zu mehr Diversity und weniger Diskriminierung in öffentlichen Institutionen – Ein Leitfaden für Verwaltungsbeschäftigte*. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Diversity_Mainstreaming/leitfaden_diversity_mainstreaming_fuer_verwaltungen_20140527.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Abruf am 18.11.2024).

Antidiskriminierungsverband Deutschland. (2024, 18. April). *Pressemitteilung: Urteil des Amtsgericht Mitte: Die Frage „Wo kommst du wirklich her?“ ist diskriminierend*. www.antidiskriminierung.org/andere-pressemitteilungen/2024/4/18/pm-urteil-des-amtsgericht-mitte-die-frage-wo-kommst-du-wirklich-her-ist-diskriminierend (Abruf am 08.08.2024).

Appleby, N. (2010). Labelling the innocent: How government counter-terrorism advice creates labels that contribute to the problem. *Critical Studies on Terrorism*, 3(3), 421–436.

ARD Story. (Prod.). (2024, 3. September). *Die Polizei und der Rassismus – Alles nur Einzelfälle?* [TV-Sendung]. Das Erste. www.ardmediathek.de/video/story/die-polizei-und-der-rassismus-alles-nur-einzelfaelle/das-erste/Y3JpZDovL3N3ci5kZS9hZXgvdzIxMDU5OTk (Abruf am 28.10.2024).

Arndt, C., Baja, H., Lohmann, M., & Wagner, C. (2022). „Gegen die (weiße) Wand?“ Zur Thematisierung von strukturellem Rassismus in Behörden. In B. Demirtas, A. Schmitz & C. Wagner (Hg.), *Rassismus in Institutionen und Alltag der Sozialen Arbeit. Ein Theorie-Praxis-Dialog* (S. 75–92). Beltz Juventa.

Arnold, S., & Axster, F. (2024). Antisemitismus und Rassismus. In P. Ullrich, S. Arnold, A. Danilina, K. Holz, U. Jensen, I. Seidel & J. Weyand (Hg.), *Was ist Antisemitismus? Begriffe und Definitionen von Judenfeindschaft* (S. 79–85). Wallstein.

Arnold, S., & Karakayali, J. (2024, 11. September). *Institutioneller Antisemitismus als Analyseperspektive*. Blog der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. <https://blog.sozioogie.de/2024/09/institutioneller-antisemitismus-als-analyseperspektive/>. (Abruf am 18.11.2024).

Arslan, E. (2021). Symbolische Schulden und wohltemperierter Rassismus. In K. Bozay, S. Güner, O. Mangitay, & F. Göcer (Hg.), *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr* (S. 51–58). PapyRossa Neue Kleine Bibliothek.

Asabor, E. N., & Vermund, S. H. (2021). Confronting Structural Racism in the Prevention and Control of Tuberculosis in the United States. *Clinical Infectious Diseases*, 73(9), e3531–e3535. <https://doi.org/10.1093/cid/ciaa1763>

Asbrock, F., Christ, O., Duckitt, J., & Sibley, C. G. (2012). Differential effects of intergroup contact for authoritarians and social dominators: A dual process model perspective. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 38(4), 477–490.

Ataç, I. (2019). Deserving Shelter: Conditional access to accommodation for rejected asylum seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 44–60. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1530401>

Ataman, F. (2024). *Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz muss reformiert werden*. [Gastvortrag]. Robert Bosch Stiftung. www.bosch-stiftung.de/de/stories/das-allgemeine-gleichbehandlungsgesetz-muss-dringend-reformiert-werden (Abruf am 10.10.2024).

Attia, I. (2015). Zum Begriff des antimuslimischen Rassismus. In Z. Cetin & S. Tas (Hg.), *Gespräche über Rassismus. Perspektiven und Widerstände* (S. 17–29). Yilmaz-Güney.

- Attia, I., & Keskinilic O. Z. (2018). Rassismus und Rassismuserfahrung. Entwicklung – Formen – Ebenen. In Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hg.), *Wissen schafft Demokratie 2/2017* (S. 116–125). Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft Jena. www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/PDFS_WsD2/Rassismus_und_Rassismuserfahrung.pdf (Abruf am 18.11.2024).
- Autor*innenkollektiv Gras & Beton. (2018). *Gefährliche Orte. Unterwegs in Kreuzberg*. Assoziation A.
- Axster, F. (2022). Historische Verflechtungen. Antisemitismus und (Kolonial-)Rassismus in der Leistungsgesellschaft. In M. Mendel, S. Cheema, & S. Arnold (Hg.), *Frenemies. Antisemitismus, Rassismus und ihre Kritiker*innen* (S. 67–75). Verbrecher.
- Aydemir, F., & Yaghoobifarah, H. (Hg.). (2019). *Eure Heimat ist unser Albtraum*. Ullstein.
- Back, L., & Solomos, J. (Hg.). (2020). *Theories of Race and Racism: A Reader*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003060802>
- Baile, M. W., Dankwa, S. O., Naguib, T., Purtschert, P., & Schilliger, S. (Hg.). (2019). *Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand*. transcript.
- Baldauf, C. (2002). Institutioneller Rassismus im Sozialamt. Eine diskursanalytische Studie. In M. Jäger & H. Kauffmann (Hg.), *Leben unter Vorbehalt: Institutioneller Rassismus in Deutschland* (1. Auflage, S. 147–164). Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung.
- Balibar, É. (1993). *Die Grenzen der Demokratie*. Argument-Sonderband N.F. 211. Argument.
- Balibar, É. (2017 [1990]). Gibt es einen „Neo-Rassismus“? In É. Balibar & I. Wallerstein (Hg.), *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identität* (S. 23–38). Argument.
- Balibar, É., & Wallerstein, I. (Hg.). (1990). *Rasse – Klasse – Nation: Ambivalente Identitäten*. Argument.
- Barskanmaz, C. (2019). *Recht und Rassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-59746-0>
- Barskanmaz, C. (2022, 21. November). Ein Sieg gegen Racial Profiling? Der Fall Basu v. Germany vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. *Verfassungsblog, on matters constitutional*. <https://verfassungsblog.de/ein-sieg-gegen-racial-profiling/> (Abruf am 28.10.2024).
- Bartel, D., & Kalpaka, A. (2023). *Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland*. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/gut_beraten_flaechendeckende_antidiskrimberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Abruf am 08.08.2024).
- Bartsch, S., & Aalders, S. (2023). *Diskriminierungsschutz zwischen Kontinuität und Wandel: Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz 2006–2022*. DeZIM. www.dezim-institut.de/publikationen/publikation-detail/diskriminierungsschutz-zwischen-kontinuitaet-und-wandel/ (Abruf am 18.11.2024).
- Basu, B. (2018). „Hier sucht man erst Personen und findet erst dann eine Straftat“. Gespräch mit Biplab Basu von KOP über Polizeigewalt, Rassismus und Kreuzberg. In Autor*innenkollektiv Gras & Beton (Hg.), *Gefährliche Orte. Unterwegs in Kreuzberg* (S. 118–127). Assoziation A.
- Baute, S., Bellani, L., Busemeyer, M., Schönhage, N. L., & Schwerdt, G. (2020). *Inequality Barometer: A Repeated Representative Opinion Survey on Inequality and Social Mobility*. Universität Konstanz.
- Bayerns Netzwerk für Prävention und Deradikalisierung (BNPD). (2019). *Das Netzwerk stellt sich vor*. Antworten auf Salafismus. Bayerische Staatsregierung. www.antworten-auf-salafismus.de/imperia/md/content/stmas/salafismus/aktualisierung_brosch_antworten-auf-salafismus_geschuetzt.pdf (Abruf am 02.10.2024).
- Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen. (2023). *Das gesamte Behinderten- und Rehabilitationsrecht: Teilhabe-recht – bundes- und landesrechtliche Vorschriften in einem Band*. WALHALLA Fachverlag. <https://doi.org/10.5771/9783802956577>
- Behr, R. (1999). Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei. Leske + Budrich.

- Behr, R. (2000). Cop Culture und Polizeikultur. Von den Schwierigkeiten einer Corporate Identity der Polizei. In K. Liebl & T. Ohlemacher (Hg.), *Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld* (S. 12–26). Centaurus-Verlags-Gesellschaft.
- Behrendt, D. (2019). Das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz – Zeitgemäßes Antidiskriminierungsrecht auf Länderebene. *Recht und Politik (RuP)*, 55:4, 387–401.
- Beigang, S., Fetzer, K., Kalkum, D., & Otto, M. (2017). *Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. Nomos.
- Belfrage, C., & Hauf, F. (2017). The gentle art of retro-duction: critical realism, cultural political economy and critical grounded theory. *Organization Studies*, 38(2), Article 2. <https://doi.org/10.1177/0170840616663239>
- Belina, B. (2023). *Gefährliche Abstraktionen: Regieren mittels Kriminalisierung und Raum*. Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis. Westfälisches Dampfboot.
- Bellu, A., Bellu, M., & Tsianos, V.S. (2023). Zwischen Rassismus und race: (Post-)Strukturalistische Ansätze in der Rassismusforschung. In Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (Hg.), *Rassismusforschung I* (S. 57–100). transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839461501-003>
- Benz, W. (2019). *Alltagsrassismus. Feindschaft gegen „Fremde“ und „Andere“*. Wochenschau.
- Berghahn, S., Klapp, M., & Tischbirek, A. (2016). *Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes*. Erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Nomos. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (Abruf am 18.11.2024).
- Bergmann, J. R. (1981). Ethnomethodologische Konversationsanalyse. In P. Schröder & H. Steger (Eds.), *Dialogforschung: Jahrbuch 1980 des Institut für deutsche Sprache* (S. 9–51). Schwann.
- Berliner Kurier. (2021, 1. Dezember). Razzia an 41 Orten. Der Schleuser-Trick mit falschen Vätern und die seltsame Rolle von Notaren. *Berliner Kurier*. www.berliner-kurier.de/kriminalitaet/der-schleuser-trick-mit-falschen-vaetern-und-die-seltsame-rolle-von-notaren-li.198120 (Abruf am 06.11.2024).
- Bertolli, J., Lee, L. M., Sullivan, P. S., & AI/AN Race/Ethnicity Data Validation Workgroup. (2007). Racial Misidentification of American Indians/Alaska Natives in the HIV/AIDS Reporting Systems of Five States and One Urban Health Jurisdiction, U.S., 1984–2002. *Public Health Reports*, 122(3), 382–392. <https://doi.org/10.1177/003335490712200312>
- Better, S. (2008). *Institutional Racism. A Primer on Theory and Strategies for Social Change*. (2. Auflage). Rowan & Littlefield.
- Black Lives Matter Berlin [@blacklivesmatterberlin]. (2021, 22 Mai). „Von George Floyd zu Oury Jalloh, von Breonna Taylor zu Christy Schwundek, die Morde an uns haben System ...“. [Instagram-Post]. Instagram. www.instagram.com/p/CPLC0oJHwpa/?img_index=1 (Abruf am 10.11.2024).
- Blair, G., & Imai, K. (2012). Statistical analysis of list experiments. *Political Analysis*, 20(1), 47–77.
- Bode, B. (2020, 10. Juni). *Black Lives Matter Deutschland: „Wir sind nicht mehr alleine“*. [Video]. Youtube. www.youtube.com/watch?v=YJY9TE6FPMg (Abruf am 19.11.2024).
- Böckmann, M., Gockel, M., Kößler, R., & Melber, H. (Hg.). (2022). *Jenseits von Mbembe. Geschichte, Erinnerung, Solidarität*. Metropol.
- Böckmann, L., & Datt, T. (2023, 7. August). Die Angst in Colditz bleibt. *Tagesschau*. www.tagesschau.de/investigativ/mdr/rechtsextremismus-colditz-100.html (Abruf am 07.11.2024).
- Böllinger, L. (2012). Die unbewusste Dynamik richterlichen Entscheidens – Ansätze zu einer Theorie strategischen Handelns im Bereich der Rechtsfindung. *Betrifft JUSTIZ*, 224–237.
- Bohne, E., & Bauer, C. (2023). *Verwaltungswissenschaft. Band 2: Grundzüge der öffentlichen Verwaltung in Deutschland*. Springer VS.
- Bohnsack, R., Przyborski, A.1., & Schäffer, B. (Hg.). (2010). *Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis* (2. Auflage). Barbara Budrich.
- Bojadžijev, M., Braun, K., Opratko, B., Liebig, M., & Heiter, A. (2017). Forschungsbericht Entsolidarisierung und Rassismus. *Forschungsbericht Forschungs-Interventions-Cluster „Solidarität im Wandel?“* (S. 31–51). Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).

- Bojadžijev, M. (2013). Wer von Rassismus nicht reden will: Einige Reflexionen zur aktuellen Bedeutung von Rassismus und seiner Analyse. In I. Schmincke & J. Siri (Hg.), *NSU-Terror: Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignis, Kontexte, Diskurse* (S. 145–154). transcript. <https://doi.org/10.1515/transcript.9783839423943.145>
- Bojadžijev, M. (2022). Rassismusforschung in Deutschland: Prekäre Geschichte, strukturelle Probleme, neue Herausforderungen. Interview zur Eröffnung des Tagungsbandes. In Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hg.), *Wissen schafft Demokratie. Tagungsband zur Online-Fachtagung „Gesellschaftlicher Zusammenhalt & Rassismus“* (Band 11, S. 14–23). Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft Jena.
- Bonifacio, L., Gushue, G. V., & Mejia-Smith, B. X. (2018). Microaggressions and ethnic identity in the career development of Latinas: A social cognitive career theory perspective. *The Counseling Psychologist*, 46(4), 505–529.
- Bonilla-Silva, E. (1997). Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation. In *American Sociological Review*, 62 (3), 465–480. <https://doi.org/10.2307/2657316>
- Bonilla-Silva, E. (2015). The Structure of Racism in Color-Blind, “Post-Racial” America. *American Behavioral Scientist*, 59(11), 1358–1376. <https://doi.org/10.1177/0002764215586826>
- Bonilla-Silva, E. (2022). *Racism Without Racists. Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America* (6. Auflage). Rowman & Littlefield.
- Bosshard, U., & Keimer, P. (2006). *Projektbericht: Rassismusbekämpfung in öffentlichen Verwaltungen als Element der Personalentwicklung*. Gruppe TRaK. www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/faq/bericht/kurzfassung_projektberichttrak.pdf.download.pdf/kurzfassung_projektberichttrak.pdf&ved=2ahUKEwjY1OGj3IFAxUh9wIHYYhWABAQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw2EGjsi- yzH2LA5IFLFI9tcF (Abruf am 18.11.2024).
- Boulila, S. C. (2021). Ist Diversity antirassistisch? Ein Kommentar zum Verhältnis von Diversity Politics und den Politics of Diversity aus der Perspektive der Race Critical Theory. In S. O. Dankwa, S.-M. Filep, U. Klinovsky & G. Pfruender (Hg.), *Bildung. Macht. Diversität* (S. 79–90). transcript.
- Bozay, K., Güner, S., Mangitay, O., & Göcer, F. (Hg.). (2021). *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr*. PapyRossa Neue Kleine Bibliothek.
- Bozorgmehr, K., & Razum, O. (2016). Refugees in Germany—Untenable restrictions to health care. *The Lancet*, 388(10058), 2351–2352. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)32131-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)32131-6)
- Brausam, A. (2022). Todesopfer rechter Gewalt: Diskrepanz bleibt weiter bestehen. *Amadeu Antonio Stiftung*. www.amadeu-antonio-stiftung.de/rassismus/todesopfer-rechter-gewalt/ (Abruf am 19.11.2024).
- Brazzell, M. (2019). *Was macht uns wirklich sicher? Ein Toolkit zu intersektionaler transformativer Gerechtigkeit jenseits von Gefängnis und Polizei*. edition assemblage
- Breidenstein, G., Hirschauer, S., Kalthoff, H., Nieswand, B. (Hg.). (2013). *Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung*. UVK, UTB.
- Bündnis Görli Zaunfrei. (2024). *Hintergrund & Forderungen – Der Görlitzer Park im Sicherheitsdiskurs*. Görli Zaunfrei! <https://goerlizaunfrei.noblogs.org/hintergrund/> (Abruf am 28.10.2024).
- Bürger- und Polizeibeauftragte von Berlin. (2024, 19. April). Der Bürger- und Polizeibeauftragte stellt seinen Jahresbericht 2023 im Abgeordnetenhaus vor. Nr. 24/1. [Pressemitteilung]. www.berlin.de/buerger-polizeibeauftragter/aktuelles/pressemitteilungen/pressemitteilung.1439251.php (Abruf am 28.10.2024).
- Bukow, W., & Cudak, K. (2017). Zur Entwicklung von institutionellem Rassismus: Rassistische Routinen in der kommunalen Praxis. In K. Fereidooni & M. El (Hg.), *Rassismuskritik und Widerstandsformen*, (S. 38–403). Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14721-1>
- Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA). (2020). *Grundsätze der Förderung von Modellprojekten im Handlungsfeld Extremismusprävention im Bundesprogramm „Demokratie leben!“*. BAFzA. www.demokratie-leben.de/fileadmin/Demokratie-Leben/Downloads_Dokumente/Foerderung/200210_grundsaeetze_der_foerderung_extremismuspraevention.pdf (Abruf am 10.07.2023).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). (2019). *Ukraine. Gewalt gegen Roma – aktuelle Lage (Länderreport 14)*. Informationszentrum Asyl und Migration Länderanalysen.

Bundeskriminalamt (BKA). (2024a). *Politisch motivierte Kriminalität. Deliktsbereiche*. www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk_node.html#doc-56976bodyText2 (Abruf am 18.11.2024).

Bundeskriminalamt (BKA). (2024b). *RADAR (Regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos)*. www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/Radar/radar_node.html (Abruf am 01.08.2024).

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (2017). Artikel 1, Absatz 1. *Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965*. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Referat Öffentlichkeitsarbeit. Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG. www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICERD/ICERD_Konvention.pdf (Abruf am 18.11.2024).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), & Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2017). *Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus*. BMI. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nap.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (Abruf am 28.10.2024).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). (2017). *Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus*. BMI. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/praeventionsprogramm-islamismus.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf am 10.07.2023).

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). (2022, 14. März). *Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes*. [Brief an die für das Aufenthalt zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder]. Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ukraine/beschluss-4-maerz-2022-ukraine.pdf?sessionid=1B621746545537BC364AB514D5598FD7.live872?__blob=publicationFile&v=7 (Abruf am 18.11.2024).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) & Bundesministerium des Innern (BMI). (2016). *Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung*. BMI. www.bmfsfj.de/resource/blob/109002/5278d578ff8c59a19d-4bef9fe4c034d8/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-data.pdf (Abruf am 10.07.2023).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2015). *Präventive Maßnahmen gegen gewaltorientierten Islamismus im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“*. BMFSFJ. www.bmfsfj.de/resource/blob/97906/963877034b76fa8b3373560d9d8d89c0/uerberblick-praeventionsmassnahmen-islamismus-demokratie-leben-data.pdf (Abruf am 10.07.2023).

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). (2023, 15. Juni). *Lisa Paus: „Gutes Signal für mehr Diskriminierungsschutz in Europa“*. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/lisa-paus-gutes-signal-fuer-mehr-diskriminierungsschutz-in-europa--226930 (Abruf am 18.11.2024).

Bundeszentrale für politische Bildung. (2024). *Migrant*. Glossar Migration – Integration – Flucht & Asyl. kurz&knapp. www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/glossar-migration-integration/270612/migrant/ (Abruf am 10.10.2024).

Butler, D. M., & Broockman, D. E. (2011). Do politicians racially discriminate against constituents? A field experiment on state legislators. *American Journal of Political Science*, 55(3), 463–477.

Can, H. (2013). *Empowerment aus der People of Color-Perspektive. Reflexionen und Empfehlungen für die Durchführung von Empowerment-Workshops gegen Rassismus*. [Online-Broschüre]. ECAR-European Cities Against Racism. Landesstelle für Gleichstellung – gegen Diskriminierung Berlin (LADS). www.eccar.info/sites/default/files/document/empowerment_web-broschuere_barrierefrei.pdf (Abruf am 28.10.2024).

Can, H. (2022). Doing Empowersharing – Empowerment und Powersharing als machtkritische und inklusive Handlungsstrategien gegen Rassismus und intersektionale Diskriminierungen. In P. Mecheril & M. Rangger (Hg.), *Handeln in Organisationen der Migrationsgesellschaft* (S. 397–418). Springer VS. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-19000-2.pdf> (Abruf am 28.10.2024).

Caplan, G. (1964). *Principles of Preventive Psychiatry* (5. Auflage). Basic Books.

- Castro Varela, M. d. M., & Mecheril, P. (Hg.). (2016). *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart*. transcript.
- Centrale overheid. (2020). *Algemene wet gelijke behandeling* (General Law on Equal Treatment). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006502/2020-01-01> (Abruf am 08.07.2024).
- Chahrour, M. A., Sauer, L., Schmid, L., Schulz, J., & Winkler, M. (Hg.). (2023). *Generalverdacht. Wie mit dem Mythos Clankriminalität Politik gemacht wird*. Edition Nautilus.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Sage.
- Charta der Vielfalt e.V. (2006). Charta der Vielfalt – Für Diversity in der Arbeitswelt. www.charta-der-vielfalt.de/ (Abruf am 01.08.2024).
- Cheema, S. (2021). Antimuslimischer Rassismus tötet. Aber vorher grenzt er aus. In K. Bozay, S. Güner, O. Mangitay, & F. Göcer (Hg.), *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr* (S. 35–42). PapyRossa Neue Kleine Bibliothek.
- Chin, M. H., King, P. T., Jones, R. G., Jones, B., Ameratunga, S. N., Muramatsu, N., & Derrett, S. (2018). Lessons for achieving health equity comparing Aotearoa / New Zealand and the United States. *Health Policy*, 122(8), 837–853. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.05.001>
- Choudhury, T., & Fenwick, H. (2011). The impact of counter-terrorism measures on muslim communities. *International Review of Law, Computers & Technology*, 25(3), 151–181.
- Claussen, D. (1994). *Was heisst Rassismus?*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Claussen, D., Negt, O., & Werz, M. (Hg.). (2001). *Philosophie und Empirie*. Hannoversche Schriften Band 4. Neue Kritik.
- College of Policing. (2020). *Positive Action A guide for police recruitment*. <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/College-of-Policing-Positive-Action-Guidance.pdf> (Abruf am 08.07.2024).
- College of Policing. (2021). *Prayer provisions Workplace adjustments for Muslim officers and staff. Guidance from the National Association of Muslim Police (NAMP)*. <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/2021-04/prayer-provisions-workplace-adjustments-for-muslim-officers-staff-150321.pdf> (Abruf am 18.11.2024).
- College of Policing. (2022a). *Workplace adjustments for Jewish officers and staff. Guidance from the Jewish Police Association (JPA)*. <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/2022-09/Workplace-adjustments-for-Jewish-officers-and-staff.pdf> (Abruf am 18.11.2024).
- College of Policing. (2022b). *Police Race Action Plan Improving policing for Black people*. National Police Chiefs Council (NPCC). <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/Police-Race-Action-Plan.pdf> (Abruf am 18.11.2024).
- Collins, P. H., & Bilge, S. (2016). *Intersectionality (Key Concepts)*. Wiley-Blackwell.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). (2016, 4. Oktober). *Concluding observations on the twenty-second and twenty-third periodic reports of Ukraine* (CERD/C/UKR/CO/22-23). International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. United Nations. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g16/223/14/pdf/g1622314.pdf> (Abruf 18.11.2024).
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (3. Auflage). Sage.
- Couch, K. A., & Dunn, T. A. (1997). Intergenerational Correlations in Labor Market Status: A Comparison of the United States and Germany. *The Journal of Human Resources*, 32(1), 210. <https://doi.org/10.2307/146246>
- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Crenshaw, K. W. (2017) *On Intersectionality: Essential Writings*. Faculty Books. The New Press.
- Cuddy, A. J. C., Fiske, S. T., & Glick, P. (2007). The BIAS map: Behaviors from intergroup affect and stereotypes. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(4), 631–648. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.92.4.631>
- Czollek, M. (2021). Gegenwartsbewältigung. In F. Aydemir & H. Yaghoobifarah (Hg.), *Eure Heimat ist unser Albtraum* (S. 167–181). Ullstein.

Das Bündnis „AGG-Reform Jetzt!“. (2023). *Zentrale Aspekte zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes Die 11 wichtigsten zivilgesellschaftlichen Änderungsforderungen*. Stellungnahme. Antidiskriminierungsverband Deutschland.

Decker, O., Brähler, E., Baier, D., & Bergmann, M. C. (2018). *Flucht ins Autoritäre: rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft: die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018*. Psychosozial.

Decker, O., & Brähler, E. (2020). *Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität. Leipziger Autoritarismus-Studie 2020*. Psychosozial.

Decker, O., Kiess, J., Heller, A., & Brähler, E. (Hg.). (2022). *Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen?. Leipziger Autoritarismus-Studie*. Psychosozial.

Demirtas, B., Schmitz, A., & Wagner, C. (Hg.). (2022). *Rassismus in Institutionen und Alltag der Sozialen Arbeit. Ein Theorie-Praxis-Dialog*. Beltz Juventa.

Derin, B., & Singelstein, T. (2022). *Die Polizei. Helfer Gegner, Staatsgewalt. Inspektion einer mächtigen Organisation*. Econ.

Der Spiegel. (2024, 12. November). Gebühr zwischen 2000 und 35.000 Euro. Zehn Beschuldigte wegen Vermittlung von Scheinehen angeklagt. *Der Spiegel*. www.spiegel.de/panorama/justiz/berlin-zehn-beschuldigte-sollen-vaterschaftsanerkennungen-und-scheinehen-vermittelt-haben-a-2134e252-0ad6-4640-a24a-ee4ce9c7b167 (Abruf am 06.11.2024).

Deutsche Hochschule der Polizei. (2023). *Projekt MEGAVO Zwischenbericht 2023*. Bundesministerium des Inneren und für Heimat. BMI. www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/projekt-megavo-zwischenbericht-2023-04-04.pdf (Abruf am 18.11.2024).

Deutscher Fußball-Bund (DFB). (2023). *Fußball Verein(t) gegen Rassismus*. www.dfb.de/vielfaltanti-diskriminierung/herkunft/fussball-vereint-gegen-rassismus/ (Abruf am 04.02.2024).

Deutsche Sportjugend im DOSB e. V. (dsj). (2023). *Antirassismus im Sport*. www.dsj.de/themen/demokratiestaerkung-antidiskriminierung/anti-rassismus-im-sport (Abruf am 08.07.2024).

Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). (2022). *Rassistische Realitäten. Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zum Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa)*. www.rassismusmonitor.de/publikationen/studie-rassistische-realitaeten/ (Abruf am 18.11.2024).

Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). (2023, 7. November). *Rassismus und seine Symptome*. Bericht des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors. DeZIM. www.rassismusmonitor.de/fileadmin/user_upload/NaDiRa/Rassismus_Symptome/Rassismus_und_seine_Symptome.pdf (Abruf am 18.11.2024).

Devakumar, D., Selvarajah, S., Abubakar, I., Kim, S.-S., McKee, M., Sabharwal, N. S., Saini, A., Shannon, G., White, A. I. R., & Achiume, E. T. (2022). Racism, xenophobia, discrimination, and the determination of health. *The Lancet*, 400(10368), 2097–2108. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01972-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01972-9)

DiAngelo, R. (2018). *White Fragility. Why it's so hard for White People to Talk about Racism*. Beacon Press.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus. (Hg.). (2023a). *Lagebericht Rassismus in Deutschland: Ausgangslage, Handlungsfelder, Maßnahmen*. Integration Beauftragte. www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1864320/2157012/77c8d1dddeea760bc13dbd87ee9a415f/lagebericht-rassismus-komplett-data.pdf?download=1 (Abruf am 19.11.2024).

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Intergration/Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus. (2023b). *Antirassismus: Expert*innenrat Antirassismus nimmt Arbeit auf. Staatsministerin Reem Alabali-Radovan beruft den Expert*innenrat Antirassismus. Er soll Vorschläge für eine wirksame, nachhaltige Antirassismus-Politik erarbeiten*. www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/staatsministerin/expert-innenrat-2194024 (Abruf am 18.11.2024).

Die Beauftragte des Berliner Senats für Partizipation, Integration und Migration. (2020). *Partizipation in der Migrationsgesellschaft mit dem Partizipationsgesetz*. www.berlin.de/lb/intmig/themen/partizipation-in-der-migrationsgesellschaft/ (Abruf am 18.05.2024).

Die Bundesregierung. (2023a, 19. Juni). *Expert*innenrat Antirassismus I Bundesregierung. Die Bundesregierung informiert*. www.bundesregierung.de/breg-de/suche/expertinnenrat-antirassismus-2197418 (Abruf am 08.08.2024).

Die Bundesregierung. (2023b, 18. Oktober). *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Schneller in den Job. Arbeit und Soziales*. www.bundesregierung.de/themen/arbeit-und-soziales/jobturbo-2231048 (Abruf am 18.11.2024).

Dinesen, P. T., Dahl, M., & Schiøler, M. (2021). When are legislators responsive to ethnic minorities? Testing the role of electoral incentives and candidate selection for mitigating ethnocentric responsiveness. *American Political Science Review*, 115(2), 450–466. <http://doi.org/10.1017/S0003055420001070>

Donhauser, J. (2013). „Erb- und Rassenpflege“ im Gesundheitsamt: Unterstützung und Ausgrenzung. *Das Gesundheitswesen*, 75(11), 726–729. <https://doi.org/10.1055/s-0033-1355367>

Donhauser, J. (2014). Vergangenheit und Nichtvergehenwollendes: Der ÖGD im Nationalsozialismus. *Public Health Forum*, 22(4), 6–8. <https://doi.org/10.1016/j.phf.2014.09.004>

Douglas, M. (1986). *How Institutions Think (Frank W. Abrams Lectures)*. Syracuse University Press.

Dutch Police. (2020, 26. August). *Dutch Police for everyone*. www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/integriteit/politie-voor-iedereenrapportdefversie-uk.pdf (Abruf am 30.08.2024).

Eady, G. (2017). The Statistical Analysis of Misreporting on Sensitive Survey Questions. *Political Analysis*, 25(2), 241–259. <http://doi.org/10.1017/pan.2017.8>

Eddo-Lodge, R. (2017). *Why I'm no longer talking about Race*. Bloomsbury.

Eggers, M. (2005). *Rassifizierung und kindliches Machtempfinden: Wie schwarze und weiße Kinder rassifizierte Machtdifferenz verhandeln auf der Ebene von Identität*. [Dissertation, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel]. MACAU. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:8-diss-26273> (Abruf am 06.11.2024).

Eickhof, I. (2010). *Antimuslimischer Rassismus in Deutschland. Theoretische Überlegungen*. Wissenschaftlicher Verlag Berlin.

Elias, A., & Paradies, Y. (2021). The Costs of Institutional Racism and its Ethical Implications for Healthcare. *Journal of Bioethical Inquiry*, 18(1), 45–58. <https://doi.org/10.1007/s11673-020-10073-0>

El-Mafaalani, A. (2020). *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*. Kiepenheuer & Witsch.

El-Mafaalani, A. (2021). *Wozu Rassismus? Von der Erfindung der Menschenrassen bis zum rassismuskritischen Widerstand*. Kiepenheuer & Witsch.

El-Tayeb, F. (2016). *Undeutsch. Die Konstruktion des Anderen in der postmigrantischen Gesellschaft*. transcript.

End, M. (2014). *Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit: Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation*. Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

Equality Act. (2010). legislation.gov.uk. www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents (Abruf am 19.11.2024).

Eredics, L. (2022). *The Situation of Transcarpathian Romani Families fleeing from Ukraine to Hungary*. Romaversitas Foundation.

Ernst, D. (2022). Großrazzia wegen Sozialbetrug – Schwerpunkt in Dortmund. *WAZ*. www.waz.de/staedte/dortmund/article236556505/Grossrazzia-wegen-Sozialbetrug-Schwerpunkt-in-Dortmund.html (Abruf am 29.10.2024).

Essed, P. (1992). Multikulturalismus und kultureller Rassismus in den Niederlanden. In Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Hg.), *Rassismus und Migration in Europa* (S. 373–387). Argument.

Ette, A., Stedtfeld, S., Sulak, H., & Brückner, G. (2016). Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. *BiB Working Paper 1/2016*. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Ette, A., Straub, S., Weinmann, M., & Schneider, N. F. (Hg.). (2021). *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Barbara Budrich.

- European Roma Rights Centre (ERRC). (2020). *Written Comments of the European Roma Rights Centre, concerning Ukraine. For Consideration by the Human Rights Committee at its 129th Session (29th June-24th July 2020)*. www.errc.org/uploads/upload_en/file/5242_file1_ukraine-un-hrc-28-may-2020.pdf (Abruf am 18.11.2024).
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2017). *Muslims – Selected Findings. Second European Union Minorities and Discrimination Survey*. European Agency for Fundamental Rights. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_en.pdf (Abruf am 10.10.2024).
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2023). *Being Black in the EU: Experiences of People of African Descent*. EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-being-black_in_the_eu_en.pdf (Abruf am 18.11.2024).
- Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V. (IJAB). (2023). 3.2.7 Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe. In *Infosystem. Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 3. Strukturen – Leitorientierungen und Verfahrensprinzipien*. kinder-jugendhilfe.info. www.kinder-jugendhilfe.info/fileadmin/PDF/Strukturen/Infosystem_327_Ombudschaft_KiJuhilfe_08_2023.pdf (Abruf am 10.11.2024).
- Fava, R. (2021). „Migrantenkinder“ und „Wir“: „Othering“ und Selbstkonstitution im Diskurs über Erinnerungspädagogik in der Einwanderungsgesellschaft. In Z. E. Kaya & K. Rhein (Hg.), *Rassismus, Antisemitismus und Antiziganismus in der postnationalsozialistischen Gesellschaft* (S. 206–218). Beltz.
- Feagin, J. R. (1977). Indirect institutionalized discrimination. *American Politics Quarterly* 5(2), 177–200.
- Fehling, M. (2021). VwVfG § 21 Besorgnis der Befangenheit. In M. Fehling, B. Kastner & R. Störmer (Hg.), *Verwaltungsrecht. Handkommentar* (5. Auflage). Nomos.
- Fereidooni, K. (2016). *Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen im Schulwesen. Eine Studie zu Ungleichheitspraktiken im Berufskontext*. Springer VS.
- Foroutan, N. (2019). *Die postmigrantische Gesellschaft: Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. transcript.
- Foucault, M. (1988). *Achäologie des Wissens* (3. Auflage). Suhrkamp.
- Foucault, M. (2008). *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses* (9. Auflage, Übersetzung von W. Seitter). Suhrkamp-Taschenbuch.
- Fredrickson, G. M. (2002). *Racism: A short history*. Princeton University Press.
- Froese, J. (2022). Skizze eines Gesamtpanoramas. Die anvisierte Änderung des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG und die rechtliche Erfassbarkeit von Rassismen. In J. Froese & D. Thym (Hg.), *Grundgesetz und Rassismus* (S. 49–68). Mohr Siebeck.
- Froese, J. (2023, Januar). In W. Höfling, S. Augsberg & S. Rixen (Hg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 3 (2. Teil). Erich Schmidt.
- Froese, J., & Thym, D. (Hg.). (2022). *Grundgesetz und Rassismus*. Mohr Siebeck. <https://doi.org/10.1628/978-3-16-161737-9>
- Froese, J., Thym, D., Reuter, M.-L., Schuler, L., & Siegel, J. (2023). *Begrifflichkeit und rechtliche Bewertung von Rassismus in Institutionen*. Universität Konstanz. <https://doi.org/10.48787/kops/352-2-1szvacvhy94z79>
- Froese, J., Thym, D., Reuter, M.-L., Schuler, L., & Siegel, J. (i. E.). *Rechtliche Reaktionsmöglichkeiten von Staat und Verwaltung auf Rassismus*. Universität Konstanz. [Manuskript im Erscheinen].
- Funke, H. (2021). *Black Lives Matter in Deutschland*. VSA.
- Gee, G. C., & Ford, C. L. (2011). Structural Racism and Health Inequities: Old Issues, New Directions. *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, 8(1), 115–132. <https://doi.org/10.1017/S1742058X11000130>
- George, D. (2022, 25. September). *Kritik an Ausländerbehörde. Wie Magdeburg internationale Fachkräfte verschreckt*. MDR. www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/landespolitik/heftige-kritik-auslaenderbehoerde-magdeburg-gruende-100.html (Abruf am 12.08.2024).
- Gerlitz, J., Axenfeld, J., Cornesse, C., Groh-Samberg, O., Kroh, M., Lengfeld, H., Liebig, S., Minkus, L., Reinecke, J., Richter, D., Teichler, N., Traunmüller, R., & Zinn, S. (2024). *The German Social Cohesion Panel (SCP): Theoretical Background, Instruments, Survey Design, and Analytical Potential* (OSF Preprints, 1–22). Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt.
- Geulen, C. (2017). *Geschichte des Rassismus*. C.H.Beck.

- Gittner, N., Löw, N., & Rodemerck, J. (2024). Subjektives Handeln und institutionelle Praxen. Einblick in das Forschungsprojekt „Soziale Dynamiken und Konflikte in der Justiz“. In O. Decker, F. Kalkstein, J. Kiess & P. Kocyba (Hg.), *Demokratie in Sachsen: Jahrbuch des Else-Frenkel-Brunswik-Instituts für 2023* (89–106). edition überland.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1999 [1967]). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. De Gruyter.
- Glass, J., Bengtston, V. L., & Dunham, C. C. (1986). Attitude Similarity in Three-Generation Families. Socialization, Status Inheritance, or Reciprocal Influence? *American Sociological Review*, 51(5), 685–698. <https://doi.org/10.2307/2095493>
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Schröder, C., Zinn, S., Bartels, C. et al. (2023). *Sozio-oekonomisches Panel, Daten der Jahre 1984–2021* (SOEP-Core, v38, EU Edition). Unter Mitarbeit von infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH.
- Gomis, S. (2024). Antirassismus in der Verwaltung? *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 37(1), 107–115. De Gruyter Oldenburg. <https://doi.org/10.1515/fjsb-2024-0008>
- Gomolla, M., Kollender, E., & Menk, M. (2018). *Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland. Figuren und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen*. Beltz Juventa.
- Gomolla, M., & Radtke, F. O. (2009). *Institutionelle Diskriminierung: Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gonzalez-Sobrinho, B., & Goss, D. R. (2019). Exploring the mechanisms of racialization beyond the black–white binary. *Ethnic and Racial Studies* 42(4), 505–510. <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1444781>
- Government Equalities Office & Equality and Human Rights Commission. (2015). *Equality Act 2010: guidance*. Information and guidance on the Equality Act 2010, including age discrimination and public sector Equality duty. www.gov.uk/guidance/equality-act-2010-guidance (Abruf am 18.05.2024).
- Government Equalities Office & Equality Hub. (2023). *Guidance: Public Sector Equality Duty: guidance for public authorities*. GOV.UK. www.gov.uk/government/publications/public-sector-equality-duty-guidance-for-public-authorities/public-sector-equality-duty-guidance-for-public-authorities (Abruf am 18.11.2024).
- Graevskaia, A., & Handick, T. (2022, 30. August). *Institutioneller Rassismus in der Polizei: Rassistisches Wissen und seine Nutzung*. NaDiRa Working Paper 4. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5383.pdf (Abruf am 28.10.2024).
- Graevskaia, A., Menke, K., & Rumpel, A. (2022). Institutioneller Rassismus in Behörden – Rassistische Wissensbestände in Polizei, Gesundheitsversorgung und Arbeitsverwaltung. *IAQ-Report 2022 (02)*. DuEPublico, University of Duisburg-Essen.
- Grauert, H. (2024). Institutionelles Erinnern und Alltagserinnern. Zur Temporalität und Normativität interaktionalen und konfliktiven Erinnerns bei behördlichen Kontrollen. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 49, 177–200.
- Griesbeck, M. (2021). Der Begriff Rasse in Artikel 3 GG. Geschichte und aktueller Stand der Diskussion. *Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR)*, Heft 11–12, 400–407.
- Griffith, D. M., Mason, M., Yonas, M., Eng, E., Jeffries, V., Plihcik, S., & Parks, B. (2007). Dismantling institutional racism: Theory and action. *American Journal of Community Psychology*, 39(3), 381–392. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9117-0>
- Grigoleit, K. J. (2022). BBG §61 Wahrnehmung der Aufgaben, Verhalten und Erscheinungsbild. In U. Battis (Hg.), *Bundesbeamtengesetz* (6. Auflage). C.H.Beck.
- Gritti, F. (2019, 1. Mai). *Warum musste William Tonou- Mbobda sterben?* ZEIT Online. www.zeit.de/hamburg/2019-05/uke-hamburg-patient-william-tonou-mbobda-fixierung-tod-gewalt-rassismus/komplettansicht (Abruf am 10.09.2024).
- Grohs, S., Adam, C., & Knill, C. (2016). Are Some Citizens More Equal than Others? Evidence from a Field Experiment. *Public Administration Review*, 76(1), 155–164. <https://doi.org/10.1111/puar.12439>

- Groh-Samberg, O., Cornesse, C., Gerlitz, J.-Y., Kroh, M., Lengfeld, H., Liebig, S., Minkus, L., Reinecke, J., Richter, D., Traunmüller, R., & Zinn, S. (2023). *German Social Cohesion Panel 2021 – Anchor Persons*. Dataset and Documentation. (SCP 2021_1). Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt. <https://doi.org/10.60532/scp.2021.ap.v1>
- Gschwind, L., Ratzmann, N., & Beste, J. (2021). *Protected against all odds? A mixed-methods study on the risk of welfare sanctions for immigrants in Germany*. *Social Policy & Administration*. <https://doi.org/10.1111/spol.12783>
- Hainmueller, J., Hopkins, D. J., & Yamamoto, T. (2014). Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments. *Political analysis*, 22(1), 1–30.
- Hall, S. (1989). *Ideologie, Kultur, Medien, Neue Rechte, Rassismus*. Argument Classics 1. Argument.
- Hall, S. (1994). *Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften* 2. Argument.
- Hall, S. (2018). Das verhängnisvolle Dreieck. Rasse, Ethnie, Nation. Suhrkamp.
- Harp, K. L. H., & Bunting, A. M. (2020). The Racialized Nature of Child Welfare Policies and the Social Control of Black Bodies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 27(2), 258–281. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz039>
- Hasters, A. (2023). *Identitätskrise*. Hanserblau.
- Hellmann, J. H., Berthold, A., Rees, J. H., & Hellmann, D. F. (2015, 25. September). „A letter for Dr. Outgroup“: On the effects of an indicator of competence and chances for altruism toward a member of a stigmatized out-group. *Frontiers in Psychology*, 6, 1422. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2015.01422>
- Hellmann, J. H., Forthmann, B., Knausenberger, J., Hellmann, D. F., Rees, J. H., Gansel, E., ..., & Echterhoff, G. (2020). Support for refugee integration in West and East Germany. *Social Psychology*, 51(2), 106–115.
- Hellmann, J. H., Schlechter, P., Übergünne-Otte, L., Rees, J. H., Sandal-Önal, E., & Zick, A. (2024). Vicarious comparative victimhood: Introducing a framework to illustrate vicariously experienced inequalities in behaviors toward members of victimized groups. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. <https://doi.org/10.1037/pac0000690>
- Hellmann, J. H., Schlechter, P., Walter, L. P., Rees, J. H., Landmann, H., Winter, K., Klocke, U., Übergünne-Otte, L., Morina, N., & Zick, A. (i. E.). *Social aides' perceptions of discrepancies in attitudes and behavior toward different refugee groups in Germany: Implications for vicarious comparative victimhood*. [Manuskript im Erscheinen].
- Hemker, J., & Rink, A. (2017). Multiple dimensions of bureaucratic discrimination: evidence from German welfare offices. *American Journal of Political Science*, 61(4), 786–803. <https://doi.org/10.1111/ajps.12312>
- Heßhaus, M. (2024). VwVfG §21 Besorgnis der Befangenheit. In J. Bader & M. Ronellenfitsch (Hg.), *BeckOK VwVfG* (63. Auflage). C.H.Beck.
- Hessisches Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (HKE). (2019). *Landesprogramm „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ 2020 bis 2024 – Förderrichtlinie*. Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz. https://hke.hessen.de/sites/hke.hessen.de/files/2022-01/20190715_foerderrichtlinie_2020-2024_landesprogramm_hke_1.pdf (Abruf am 10.07.2023).
- Hickman, M., Thomas, L., & Silvestri, S. (2011). „Suspect communities?“ *Counter-terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain*. London Metropolitan University.
- Hinrichs, C., & Weishaupt, T. (2024). Wohnungslos in Göttingen in Zeiten der Pandemie. Zwischen Desaster und Endstation Problemimmobilie. In M. Heinrich, F. Heinzelmann & F. Sowa (Hg.), *Obdach- und Wohnungslosigkeit in pandemischen Zeiten* (S. 297–314). transcript.
- Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG)*. (2023, 31. Mai). BGBl, Nr. 140. www.gesetze-im-internet.de/hinschg/BjNR08C0B0023.html (Abruf am 28.10.2024).
- Höcker, C., Pickel, G., & Decker, O. (2020). Antifeminismus – Das Geschlecht im Autoritarismus? Die Messung von Antifeminismus und Sexismus in Deutschland auf der Einstellungsebene. In O. Decker & E. Brähler (Hg.), *Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – Neue Radikalität. Leipziger Autoritarismus Studie 2020* (S. 249–282). Psychosozial.
- Home Office. (2024). *Equality and Diversity*. GOV.UK. www.gov.uk/government/organisations/home-office/about/equality-and-diversity (Abruf am 19.11.2024).

Home Office. (2018). *Diversity and Inclusion Strategy 2018-2025: Inclusive by Instinct*. Policy Paper. GOV.UK. www.gov.uk/government/publications/diversity-and-inclusion-strategy-2018-to-2025/diversity-strategy-2018-to-2025-accessible (Abruf am 19.11.2024).

hooks, b. (1981). *Ain't I a woman. Black women and feminism*. South End Press.

Howe, C., Decker, C., Knobloch, L., Can, H., & Bosch, A. (2022). *Bericht zur Berliner Polizeistudie. Eine diskriminierungskritische, qualitative Untersuchung ausgewählter Dienstbereiche der Polizei Berlin*. Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin.

Hühne, G. (2022, 15. Juli). „Phantom-Schüler“: Neuer Sozialbetrug von EU-Ausländern. *Kreiszeitung*. www.kreiszeitung.de/lokales/diepholz/von-eu-auslaendern-phantom-schueler-neuer-sozialbetrug-91645458.html (Abruf am 29.10.2024).

Hund, W. D. (2007). *Rassismus*. Einsichten. Themen der Soziologie. transcript. <https://doi.org/10.1515/9783839403105>

Hund, W. D. (2017). *Wie die Deutschen weiß wurden: Kleine (Heimat)Geschichte des Rassismus*. J.B. Metzler. <https://doi.org/10.1007/978-3-476-04500-3>

Hunold, D., & Singelstein, T. (Hg.). (2022). *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37133-3>

Hunold, D., & Wegner, M. (2020, 9. Oktober). Rassismus und Polizei: Zum Stand der Forschung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 42-44, 27–32.

Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusbearbeitung e.V. (IDA e.V.). (2024). *Glossar*. www.idaev.de/researchetools/glossar (Abruf am 19.11.2024).

Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. (o. D.). *Bürgerrechte & Polizei. Alle Ausgaben*. CILIP. www.cilip.de/zeitschrift/alle-ausgaben (Abruf am 28.10.2024).

International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). (2020, 8. Oktober). *Arbeitsdefinition von Antiziganismus. Nicht-rechtsverbindliche Arbeitsdefinition von Antiziganismus*. <https://holocaustremembrance.com/resources/arbeitsdefinition-von-antiziganismus> (Abruf am 19.11.2024).

Jacinto, A., Gershenson, S. (2021). The Intergenerational Transmission of Teaching. *American Educational Research Journal*, 58(3), 635–672. <https://doi.org/10.3102/0002831220963874>

Jacobsen, A., & Bergmann, J. (2022). Vor der Erhebung – ein Essay über Forschungszugänge in die Polizei. In *Die Polizei. Fachzeitschrift für die Öffentliche Sicherheit mit Beiträgen aus der Deutschen Hochschule der Polizei*. 2/2022, 52–53.

Jäger, S. (2021). Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In R. Keller, A. Hirsland & W. Schneider (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Interdisziplinäre Diskursforschung. Band 1: Theorien und Methoden* (S. 81–112). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jaeggi, R. (2009). Was ist eine (gute) Institution?. In R. Forst, M. Hartmann, R. Jaeggi & M. Saar (Hg.), *Sozialphilosophie und Kritik* (S. 528–544). Suhrkamp.

Jakob, C. (2024, 8. April). Behördenumgang mit Roma. Stabiles Stigma. *tageszeitung*. <https://taz.de/Behoerdenumgang-mit-Roma/!6000329/> (Abruf am 24.10.2024).

Janda, C., & Herbig, M. (2022). Positive Maßnahmen für mehr Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung. Ein Rechtsgutachten. *FES diskurs Mai/2022*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19180.pdf> (Abruf am 12.08.2024).

Janus, A. L. (2010). The influence of social desirability pressures on expressed immigration attitudes. *Social Science Quarterly*, 91(4), 928–946.

Jaschke, P. J., & Kosyakova, Y. (2021). Does Facilitated and Early Access to the Healthcare System Improve Refugees' Health Outcomes? Evidence from a Natural Experiment in Germany. *International Migration Review*, 55(3), 812–842. <https://doi.org/10.1177/0197918320980413>

Joseph, T. D. (2020). Whitening Citizenship: Race, Ethnicity, and Documentation Status as Brightened Boundaries of Exclusion in the U.S. and Europe. In J. Solomos (Hg.), *International Handbook of Contemporary Racisms* (S. 55–66). Routledge Press. www.routledge.com/Routledge-International-Handbook-of-Contemporary-Racisms/Solomos/p/book/9781138485990 (Abruf am 19.11.2024).

- Joskowicz, A. (2016). Romani Refugees and the Post-war Order *Journal of Contemporary History*, 51(4), 760–787.
- Kaas, L., & Manger, C. (2012). Ethnic discrimination in Germany's labour market: A field experiment. *German Economic Review*, 13(1), 1–20.
- Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP). (Hg.). (2016). *Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden*. edition assemblage.
- Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP). (Hg.). (2021). *Chronik rassistischer Polizeigewalt. Berlin in den Jahren von 2013 bis 2021*. KOP. <https://kop-berlin.de/wp-content/uploads/2023/12/Chronik.pdf> (Abruf am 19.11.2024).
- Karakayali, J. (Hg.). (2020). *Unterscheiden und Trennen. Die Herstellung von natio-ethno-kultureller Differenz und Segregation in der Schule*. Beltz Jubventa.
- Kazeem-Kamiński, B. (2016). *Engaged Pedagogy. Antidiskriminatorisches Lehren und Lernen bei bell hooks* (1. Auflage). Zaglossus.
- Keitzel, S. (2024). *Folgenreiche Begegnungen mit der Polizei. Rassistische Verhältnisse raumtheoretisch untersucht*. Westfälisches Dampfboot.
- Kelle, U., & Kluge, S. (2010). *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung* (2. Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, C. (2024). POG NRW §5 Dienst- und Fachaufsicht. In M. Möstl & D. Kugelman (Hg.), *BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen* (28. Auflage). C.H.Beck.
- Keller, R. (2011). *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kelly, N. [@natasha.a.kelly]. (o. D.). *Posts*. [Instagram-Account]. Instagram. www.instagram.com/natasha.a.kelly/?hl=de (Abruf am 10.11.2024).
- Kemme, S., Clasen, J., Groß, E., Häfele, J., Kammigan, I., Taefi, A., & Zähringer, U. (2022). Auf steinigem Wegen oder wie das empirische Forschen über die Polizei erschwert wird. *Neue Kriminalpolitik*, 34 (2), 140–158. <https://doi.org/10.5771/0934-9200-2022-2-140>
- Kemper, J. (2018). *Dem „Deutschen“ Volke? Ein Feldexperiment mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Untersuchung der Zugänglichkeit politischer Eliten für Bürger mit Migrationshintergrund*. [Unveröffentlichte Bachelorarbeit.] Universität Duisburg-Essen. <https://doi.org/10.17185/dupublico/47520>
- Kereama-Royal, I., Jones, S., Wijohn, E. L., Doole, C., Burgess, E., & Came, H. (2019). Resisting ethnic inequities in advanced breast cancer: a call to action. *NZ Med J*, 132(1507), 83–89.
- Keßel, A. (2019, 17. Januar). Student der Uni Duisburg-Essen schreibt an Bundestag – und macht besonders mit der AfD eine bittere Erfahrung. *Der Westen*. www.derwesten.de/staedte/duisburg/uni-duisburg-essen-rassismus-studie-bundestag-id216219665.html (Abruf am 19.11.2024).
- Kilomba, G. (2020 [2008]). *Plantation Memories. Episodes of everyday racism* (6. Auflage). Unrast.
- Kischel, U. (2020). Rasse, Rassismus und Grundgesetz: Verfassungsrechtliche, interdisziplinäre und rechtsvergleichende Aspekte. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 145(2), 227–263. <https://doi.org/10.1628/aoer-2020-0011>
- Kischel, U. (2022). Die Streichung des Begriffs „Rasse“. Ersetzt der sozialwissenschaftliche Rassismusbegriff den normativen Rassebegriff? In J. Froese & D. Thym (Hg.), *Grundgesetz und Rassismus* (S. 71–97). Mohr Siebeck.
- Klink, A., & Wagner, U. (1999). Discrimination against ethnic minorities in Germany: Going back to the field. *Journal of Applied Social Psychology*, 29(2), 402–423.
- Klose, A., & Liebscher, D. (2015). *Antidiskriminierungspolitik in der deutschen Einwanderungsgesellschaft: Stand, Defizite, Empfehlungen*. Bertelsmann Stiftung.
- Kluth, W. (2022). Die Wahrnehmung von strukturellem Rassismus durch das deutsche Verfassungsrecht. Eine Analyse des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (ICERD). *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, H. 24, 1847–1853.
- Kluth, W., & Piehler, C. (2024). Ungleichbehandlungen von ukrainischen und anderen Schutzsuchenden – Diskriminierung wegen der Rasse durch den Staat? In U. Berlit, M. Hoppe & W. Kluth (Hg.), *Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2023* (S. 373–398). Nomos.

- Kocatürk-Schuster, B., & Arslan, I. (2021). Aktive Stärke und Solidarität. In K. Bozay, S. Güner, O. Mangitay & F. Göcer (Hg.), *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr* (S. 11–18). PapyRossa Neue Kleine Bibliothek.
- Kocina, E. (2023). Integration. In S. Pertsch (Hg.), *Vielfalt. Das andere Wörterbuch* (S. 128–129). Duden.
- Kollaborative Forschungsgruppe Racial Profiling (2019). *Racial Profiling. Erfahrung – Wirkung – Widerstand*. Oktoberdruck Berlin.
- Kompetenznetzwerk Rechtsextremismus. (2021, 29. September). *Empfehlungen an die neue Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit*, Policy Paper. Kompetenznetzwerk Rechtsextremismusprävention. <https://kompetenznetzwerk-rechtsextremismuspraevention.de/empfehlungen-an-die-neue-bundesregierung-1531/> (Abruf am 19.11.2024).
- Kompetenzstelle Islamismusprävention Niedersachsen (KIP NI). (2019). *Jahresbericht 2017/2018*. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. www.kipni.niedersachsen.de/download/150569/Zum_Bericht.pdf (Abruf am 10.07.2023).
- Kompetenzzentrum für Deradikalisierung und Extremismusprävention im Land Bremen (KODEX). (2020, 24. November). *Ressortübergreifendes Konzept zur Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Deradikalisierung und Extremismusprävention in der Freien Hansestadt Bremen*. KODEX. www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/2020%2011%2023%20Konzept_KODEX_final.pdf (Abruf am 10.07.2023).
- Kompetenzzentrum gegen Extremismus in Baden-Württemberg (konex). (2021). *ACHTUNG?! – Radikalisierung geht uns alle an. Ein Präventionsprojekt für Schulen – Klassenstufe 9 und berufliche Schulen: Informationsbroschüre*. [Broschüre]. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration. https://praevention.polizei-bw.de/wp-content/uploads/sites/20/2018/10/broschuere_achtung.pdf (Abruf am 10.07.2023).
- Kraus, J. (2023, 25. Oktober). Wenn „Wissenschaft“ zur Schnüffelei wird – Milliarden-Segen bereits seit Merkel-Zeiten. *Tichys Einblick*. www.tichyseinblick.de/meinungen/bielefeld-studie-wissenschaft-schnueffelei-milliarden-merkel-rassismus-rechtsextremismus/ (Abruf am 25.11.2023).
- Krisor, S., & Köster, G. (2016). Diversity Management – Definition, Konzept und Verständnis im Human Resource Management. In P. Genkova & T. Ringeisen (Hg.), *Handbuch Diversity Kompetenz, Band 1, Perspektiven und Anwendungsfelder* (S. 89–104). Springer.
- Kuhnke, J. [@quattromilf]. (2024, 1. Feb). “Black History Month...” [Instagram-Post]. Instagram. www.instagram.com/p/C2zVSzFMz0g/?img_index=1 (Abruf 20.11.2024).
- Kuklinski, J. H., Cobb, M. D., & Gilens, M. G. (1997). Racial attitudes and the ‘New South’. *Journal of Politics*, 59, 323–349. <https://doi.org/10.2307/2998167>
- Kuran, T. (1997). *Private Truths, Public Lies*. Harvard University Press.
- Kutting, I. M., & Amin, N. (2020). Mit „Rasse“ gegen Rassismus? Zur Notwendigkeit einer Verfassungsänderung. *Die Öffentliche Verwaltung*, (14), 612–617.
- Lalami, L. (2021). *Conditional Citizens. On Belonging in America*. Penguin Random House.
- Land Berlin. (2020). *Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG)*. www.berlin.de/sen/lads/recht/ladg/ (Abruf am 09.09.2024).
- Landes-Demokratiezentrum Niedersachsen (L-DZ). (2021). *Lokal, Regional, Landesweit – Vernetztes Arbeiten in der Primärprävention religiös-begründeter Radikalisierung*. Landes-Demokratie-Zentrum Niedersachsen, Landespräventionsrat Niedersachsen, Niedersächsisches Justizministerium. https://ldz-niedersachsen.de/html/download.cms?id=145&datei=beRATenev_148x210_online_DS-145.pdf (Abruf am 10.07.2023).
- Lang, C. (2022). (Un)suitable Difference: Ethnic and Racializing Differentiations in Recruitment Practices of Local Administrations in Berlin. *Swiss Journal of Sociology*, 48(3), 489–508. <https://doi.org/10.2478/sjs-2022-0024>
- Langer, T., Unseld, A., Tošić, R., & Meyer, B. (2024). Die stille Hürde überwinden – Effektiv und kompetent mit Dolmetschenden zusammenarbeiten. *Monatsschrift Kinderheilkunde*, 172(2), 154–160. <https://doi.org/10.1007/s00112-023-01920-6>

- Larsson Taghizadeh, J., Åström, A., & Adman, P. (2022). Do politicians discriminate against ethnic minority constituents? A field experiment on social interactions between citizens and Swedish local politicians. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 154–172.
- Lengfeld, H., Hartmann, J., Jachnow, K., Block, I., & Ohse, D. (i. E.). *Die InRa-Beschäftigtenbefragung in Bundesbehörden 2023: Methodenbericht*. Forschungsinstitut Gesellschaftliche Zusammenhalt. [Manuskript im Erscheinen].
- Liebscher, D. (2020). Clans statt Rassen – Modernisierungen des Rassismus als Herausforderungen für das Recht. *Kritische Justiz (KJ)*, 53 (4), 529–542.
- Liebscher, D. (2021). *Rasse im Recht – Recht gegen Rassismus*. Suhrkamp.
- Liebscher, D., & Kobes, A. (2010). *Beschwerdestelle und Beschwerdeverfahren nach § 13 AGG*. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/ExpertisEx/expertise_beschwerdestelle_und_beschwerdeverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abruf am 12.08.2024).
- Logeswaran, A. (2023). Othering. In S. Pertsch (Hg.), *Vielfalt. Das andere Wörterbuch* (S. 170–171). Duden.
- Loick, D. (Hg.). (2018). *Kritik der Polizei*. Campus.
- Loick, D., & Thompson, V. E. (Hg.). (2022). *Abolitionismus. Ein Reader*. Suhrkamp.
- Lorenzer, A. (1986). Tiefenhermeneutische Kulturanalyse. In A. Lorenzer (Hg.), *Kultur-Analysen* (S. 11–98). Fischer Taschenbuch.
- Louw, E., Trabold, L., & Mohrfeldt, J. (2016). Wenn alles anders bleibt. Psychologische Folgen rassistischer Polizeigewalt. In Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt (KOP) (Hg.), *Alltäglicher Ausnahmezustand. Institutioneller Rassismus in deutschen Strafverfolgungsbehörden*, (S. 29–46). edition assemblage.
- Lowe, P., & Rowlands, S. (2022). Long-acting reversible contraception: Targeting those judged to be unfit for parenthood in the United States and the United Kingdom. *Global Public Health*, 17(12), 3773–3784. <https://doi.org/10.1080/17441692.2022.2048408>
- Macpherson, W. (1999, Februar). *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry*. Cm 4262-I. Stationery Office. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c2af540f0b645ba3c7202/4262.pdf> (Abruf am 10.10.2024).
- Manca, T. A. (2021). Risk and intersectional power relations: An exploration of the implications of early COVID-19 pandemic responses for pregnant women. *Health, Risk & Society*, 23(7–8), 321–338. <https://doi.org/10.1080/13698575.2021.1994933>
- Mangitay, O. (2021). Rassismus als Gift? Zum Nährboden von rechter Gewalt. In K. Bozay, S. Güner, O. Mangitay & F. Göcer (Hg.), *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr* (S. 20–28). PapyRossa Neue Kleine Bibliothek.
- Maskos, R. (2015, 28. Juni). Ableism und das Ideal des autonomen Fähig-Seins in der kapitalistischen Gesellschaft. *Zeitschrift für Inklusion*, 2. www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/277 (Abruf am 19.11.2024).
- Mayring, P. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (13. Auflage). Beltz.
- McMillen, C. (2021). Indigenous Peoples, tuberculosis research and changing ideas about race in the 1930s. *Canadian Medical Association Journal*, 193(43), E1666–E1668. <https://doi.org/10.1503/cmaj.210613>
- McSpedon, C. (2022). The Top Social Justice Stories of 2021. *AJN American Journal of Nursing*, 122(1), 16–17. <http://doi.org/10.1097/01.NAJ.0000815400.46043.3f>
- MDR. (2022, 3. März). *Viele Menschen kritisieren die Ausländer-Behörde in Halle*. www.mdr.de/nachrichten-leicht/leichte-sprache-Halle-Kritik-Auslaenderbehoerde-100.html (Abruf am 12.08.2024).
- Medienservice Sachsen. (2023, 5. Oktober). *Der Bundesgerichtshof bestätigt: Versetzung von Jens Maier in den Ruhestand im Interesse der Rechtspflege ist zulässig*. Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. www.medienservice.sachsen.de/medien/news/1070023 (Abruf am 07.11.2024).
- Meinefeld, W. (1977). *Einstellungen und soziales Handeln*. Rowohlt Taschenbuch.

Meineke, E. (2023). Resemantisierung. In *Wörterbücher zur Sprach- und Kommunikationswissenschaft (WSK) Online*. www.degruyter.com/database/WSK/entry/wsk_id34c36dbd-f086-4ba1-91e2-51478c42241e/html (Abruf am 01.06.2024).

Melde- und Informationsstelle Antiziganismus (MIA). (Hg.). (2022). Antiziganistische Vorfälle in Deutschland. Erster Jahresbericht der Melde- und informationsstelle Antiziganismus. MIA. www.antiziganismus-melden.de/wp-content/uploads/2023/09/MIA-JB-2022-Internet.pdf (Abruf am 19.11.2024).

Melde- und Informationsstelle Antiziganismus (MIA). (Hg.). (2024). *Antiziganismus gegen ukrainische Roma-Geflüchtete in Deutschland*. MIA. www.antiziganismus-melden.de/wp-content/uploads/2024/04/Ukrainebericht_internet-15.4.pdf (Abruf am 19.11.2024).

Memmi, A. (2000). *Racism*. University of Minnesota.

Mentzos, S. (1993). Abwehr. In W. Mertens (Hg.), *Schlüsselbegriffe der Psychoanalyse*. Internationale Psychoanalyse.

Menzner, J., & Traunmüller R. (2023). Subjective Freedom of speech: Why do citizens think they cannot speak freely? *Politische Vierteljahresschrift*, 64, 155–181.

Messerschmidt, A. (2018): Alltagsrassismus und Rechtspopulismus. In M. Gomolla, E. Kollender & M. Menk (Hg.), *Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland. Figurationen und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen* (S. 80–92). Beltz Juventa.

Messerschmidt, A. (2010). Distanzierungsmuster. Vier Praktiken im Umgang mit Rassismus. In A. Broden & P. Mecheril (Hg.), *Rassismus bildet: Bildungswissenschaftliche Beiträge zu Normalisierung und Subjektivierung in der Migrationsgesellschaft* (S. 41–58). transcript. <https://doi.org/10.1515/transcript.9783839414569.41>

Metropolitan Police Service. (2021a). *STRIDE Action Plan 2021–2022 The Met's Strategy for Inclusion, Diversity and Engagement*. www.met.police.uk/SysSiteAssets/media/downloads/force-content/met/about-us/stride/stride_action_plan_2021-2022.pdf (Abruf am 28.01.2024).

Metropolitan Police Service. (2021b). *STRIDE The Met's strategy for inclusion, diversity and engagement 2021–2025*. www.met.police.uk/SysSiteAssets/media/downloads/force-content/met/about-us/stride/strategy-for-inclusion-diversity-and-engagement-stride-2021-2025.pdf (Abruf am 28.01.2024).

Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & D. Jahn (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–479). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meuser, M., & Nagel, U. (2010). ExpertInneninterview. In R. Becker & B. Kortendiek (Hg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung* (S. 376–379). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92041-2_44

Middell, M. (2016, 28. Januar). Kulturtransfer, Transfers culturels. Version. 1,0. In *Docupedia Zeitgeschichte: Begriffe, Methoden und Debatten der zeit-historischen Forschung*. Clio-online e.V. <http://docupedia.de/zg/Kulturtransfer> (Abruf am 10.12.2022).

Migazin. (2018, 3. Dezember). *Politiker antworten Bürgern mit ausländischem Namen seltener*. Studie. Migazin. www.migazin.de/2018/12/03/studie-politiker-antworten-buergern-mit-auslaendischem-namen-seltener/ (Abruf am 19.11.2024).

Migrantifa Berlin [@migrantifa_berlin]. (2020). *Posts*. [Instagram Profile]. www.instagram.com/migrantifa_berlin/?hl=de (Abruf am 09.04.2023).

Migrantifa NRW [@migrantifanrw]. (2020). *Posts*. [Instagram Profile]. www.instagram.com/migrantifanrw/ (Abruf am 09.04.2023).

Mijatović, D. (2023). Country Report. Menschenrechtskommissarin des Europarats: Bericht nach ihrem Besuch in Deutschland vom 27. November bis 1. Dezember 2023. Council of Europe. <https://rm.coe.int/landerbesuchsbericht-uber-deutschland-dunja-mijatovic-menschenrechtsko/1680af4ffc> (Abruf am 19.11.2024).

Miles, R. (1989). *Racism*. Routledge.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. (2015, 11. Juni). *Bericht des Ministeriums für Inneres und Kommunales zum Tagesordnungspunkt Neues Kriminalitätsphänomen erfassen und konsequent gegen sogenannte ‚Antänzer‘ vorgehen der Sitzung des Innenausschusses am 11.6.2015*. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2979.pdf (Abruf am 28.10.2024).

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK). (2017). *Ganzheitliches Handlungskonzept zur Bekämpfung des gewaltbereiten verfassungsfeindlichen Salafismus: 1. Zwischenbericht der IMAG „Salafismusprävention“*. MIK. www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4969.pdf (Abruf am 10.07.2023).

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK). (2018). *Teilhabe, Prävention und Deradikalisierung: Zweiter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Salafismusprävention“*. MIK. www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-1517.pdf (Abruf am 10.07.2023).

Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz (MFFKI). (2015, 23. November). *Konzept zur Verhinderung islamistischer Radikalisierung junger Menschen in Rheinland-Pfalz*. Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen. <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/6137-V-16.pdf> (Abruf am 10.07.2023).

Ministry of Justice. (2012). *Public sector equality duty*. Transparency data. GOV.UK. www.gov.uk/government/publications/public-sector-equality-duty (Abruf am 19.11.2024).

Mody, A., Pfeifauf, K., Bradley, C., Fox, B., Hlatshwayo, M. G., Ross, W., Sanders-Thompson, V., Joynt Mad-dox, K., Reidhead, M., Schootman, M., Powderly, W. G., & Geng, E. H. (2021). Understanding Drivers of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Racial Disparities: A Population-Level Analysis of COVID-19 Testing Among Black and White Populations. *Clinical Infectious Diseases*, 73(9), e2921–e2931. <https://doi.org/10.1093/cid/ciaa1848>

Müller, M., & Wittlif, A. (2023). *Racial Profiling bei Polizeikontrollen. Indizien aus dem SVR-Integrationsbarometer*. SVR-Policy Brief 2023-3. Sachverständigenrat für Intergration und Migration. www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/11/SVR-Policy-Brief_Racial-Profilierung-bei-Polizeikontrollen.pdf#page=4 (Abruf am 28.10.2024).

Müller, S. (2024). Roma and the war against Ukraine. In M. Mokre & M. Six-Hohenbalken (Hg.), *In/Visibility of Flight: Images and Narratives of Forced Migration* (S. 159–189). transcript.

Mummendey, A. (1979). Zum gegenwärtigen Stand der Erforschung der Einstellungs-Verhaltens-Konsistenz. In H. D. Mummendey (Hg.), *Einstellungen und Verhalten. Psychologische Untersuchungen in natürlicher Umgebung* (S. 13–30). Hans Huber.

Murji, K., & Solomos, J. (2005). Introduction: Racialization in Theory and Practice. In K. Murji, and J. Solomos (Hg.), *Racialization: Studies in Theory and Practice* (S. 1–12). Oxford University Press.

Mut gegen rechte Gewalt (2023). *Chronik flüchtlingsfeindlicher Vorfälle*. www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle (Abruf am 29.10.2024).

Neubach, B. (2016). Bewerberansprache im Rahmen der interkulturellen Öffnung der Verwaltung, In P. Genkova & T. Ringeisen (Hg.), *Handbuch Diversity Kompetenz, Band 1, Perspektiven und Anwendungsfelder* (S. 709–719). Springer.

Neuburger, T. (2023). Institutioneller Antiziganismus – eine begriffliche Annäherung mit besonderem Fokus auf die kommunale Praxis. In G. Ivanov, T. Neuburger & S. Pasquali, *Institutioneller Antiziganismus auf kommunaler Ebene: Einführung und Praxisperspektiven aus der Bildungsarbeit mit Behördenmitarbeitenden: Eine Handreichung für Multiplikator:innen aus Verwaltung, Sozialer Arbeit und Bildungsarbeit*. Bildungsforum gegen Antiziganismus & Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma. <https://gegen-antiziganismus.de/wp-content/uploads/2024/02/Institutioneller-Antiziganismus-digital-2.pdf> (Abruf am 19.11.2024).

Neuburger, T., & Hinrichs, C. (2023). *Mechanismen des institutionellen Antiziganismus: Kommunale Praktiken und EU-Binnenmigration am Beispiel einer westdeutschen Großstadt*. Springer VS.

- New York Police Department (NYPD). (2021). *Equal Employment Opportunity Policy*. www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/eoo/eoo-nypd-policy-handbook-2021.pdf (Abruf am 28.01.2024).
- Nguyen, B. T., Brown, A. L., Jones, F., Jones, L., Withers, M., Ciesielski, K. M., Franks, J. M., & Wang, C. (2021). "I'm not going to be a guinea pig:" Medical mistrust as a barrier to male contraception for Black American men in Los Angeles, CA. *Contraception*, 104(4), 361–366. <https://doi.org/10.1016/j.contraception.2021.06.001>
- Nickels, H. C., Thomas, L., Hickman, M. J., & Silvestri, S. (2009). *A comparative study of the representations of „suspect“ communities in multi-ethnic Britain and of their impact on Irish communities and Muslim communities – mapping newspaper content*. Institute for the Study of European Transformations (ISET) & London Metropolitan University.
- Nieswand, B. (2022). Diversität. In I. Bartels, I. Löhr, C. Reinecke, P. Schäfer & L. Stielike (Hg.), *Inventar der Migrationsbegriffe*. www.migrationsbegriffe.de/diversitaet (Abruf am 08.08.2024).
- Nuriddin, A., Mooney, G., & White, A. I. R. (2020). Reckoning with histories of medical racism and violence in the USA. *The Lancet*, 396(10256), 949–951. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32032-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32032-8)
- Ogette, T. (2021). *exit Racism. Rassismuskritisch denken lernen*. Unrast.
- Ogette, T. (2022a). *Ein rassismuskritisches Alphabet*. cbj.
- Ogette, T. (2022b). *Und jetzt du. Rassismuskritisch leben*. Penguin.
- Ogette, T. [@tupoka.o]. (2023, 30. November). „Es ist Donnerstag und wir machen weiter mit #straightout-tahappyland ...“ [Instagram Post]. Instagram. www.instagram.com/p/C0RGKOsMkeH/?img_index=2 (Abruf am 08.02.2024).
- Omi, M., & Winant, H. (1994). *Racial Formation in the United States*. Routledge.
- Ong, A. (1999). *Flexible Citizenship. The Cultural Logics of Transnationality*. Duke University Press.
- Opitz, M. (1986). Rassismus, Sexismus und vorkoloniales Afrikabild in Deutschland. Die ersten Afrikaner/innen in Deutschland. In K. Oguntoye, M. Opitz & D. Schultz (Hg.), *Farbe bekennen. Afro-deutsche Frauen auf den Spuren ihrer Geschichte* (S. 17–29). Orlanda Frauen.
- Oppong, M. (2021). Schwarze Deutsche. In K. Bozay, S. Güner, O. Mangitay & F. Göcer (Hg.), *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr* (S. 29–34). Papy-Rossa Neue Kleine Bibliothek.
- Pamoja Afrika e.V. (2020). *Mit Awareness gegen Rassismus & Diskriminierung*. Pamoja Afrika e.V. <https://pamojaafrika.org/projects/mit-awareness-gegen-rassismus> (Abruf am 29.10.2024).
- Pantazis, C., & Pemberton, S. (2009). From the ‚old‘ to the ‚new‘ suspect community: examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation. *The British Journal of Criminology*, 49(5), 646–666.
- Perchinig, B., & Troger, T. (2011). Migrationshintergrund als Differenzkategorie. In R. Polak (Hg.), *Werte. Zukunft. Europa. Die europäische Wertestudie 1990–2010: Österreich im Vergleich* (S. 283–322). Böhlau.
- Petersen, H., & Panagiotidis, J. (2022). *Geschichte und Gegenwart des antiosteuropäischen Rassismus und Antislawismus*. Bundes Zentrale für politische Bildung. www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/509853/geschichte-und-gegenwart-des-antiosteuroepaeischen-rassismus-und-antislawismus/ (Abruf am 19.11.2024).
- Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2000). Does inter-group contact reduce prejudice? Recent meta-analytic findings. In S. Oskamp (Hg.), *Reducing prejudice and discrimination: Social psychological perspectives* (S. 93–114). Erlbaum.
- Pfitzner, F. (2023, 25. Oktober). *Juristin verteidigt Methode*. Neue Westfälische. (S. 2).
- Phiren Amenca (2023). *Roma Refugees from Ukraine: A Needs Assessment*. Solidaritätsdienst International (SODI).
- Pickel, G. (2024). Antimuslimische Einstellungen und antimuslimischer Rassismus. In G. Pickel, O. Decker & K. Reimer-Gordinskaya (Hg.), *Der Berlin-Monitor 2023. Berlin in Zeiten multipler Krisen* (S. 61–89). Zu Klampen.

- Pickel, G., & Pickel, S. (2009). Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth & D. Jahn (Hg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 441–464). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pickel, S., & Pickel, G. (2018). *Empirische Politikforschung. Einführung in die Methoden der Politikwissenschaft*. De Gruyter.
- Pickel, G., & Wandt, J. (2023). Antischwarzer Rassismus in der Berliner Bevölkerung. In G. Pickel, O. Decker & K. Reimer-Gordinskaya (Hg.), *Der Berlin-Monitor 2021. Die herausgeforderte Demokratie der Großstadt* (S. 42–57). Zu Klampen.
- Pierce, C. M. (1970). Offensive Mechanisms. In F. B. Barbour (Hg.), *The Black Seventies* (S. 265–282). Porter Sargent Publisher.
- Pillaye, J. (2020). Covid-19 and ethnic minorities: The Public Health England report distracts from proactive and timely intervention. *BMJ*, 2020;370:m3054. <https://doi.org/10.1136/bmj.m3054>
- Polizei Berlin. (2024). *Kriminalitätsbelastete Orte in Berlin*. www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/fakten-hintergruende/artikel.1078268.php/ (Abruf am 28.10.2024).
- Praunsmändel, S., Schmidt, S., & Thurn, R. (2022). Zugang verweigert! Externe Polizeiforschung und Wissenschaftsfreiheit, *Kritische Justiz*, 3/2022, 303–321.
- Premier League. (2021). *The Premier League Equality, Diversity and Inclusion Standard*. The Football Association Premier League Limited. www.premierleague.com/equality-diversity-and-inclusion-standard (Abruf am 21.06.2023).
- Premier League. (2022). *No Room For Racism Action Plan – one-year progress*. www.premierleague.com/news/2525602 (Abruf am 21.06.2023).
- Pressestelle AfD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg. (2023). *PM Lindenschmid/Bamberger: Keine geheimdienstlichen Methoden in der Wissenschaft!* AfD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg. Presse Portal. www.presseportal.de/pm/127902/5627308 (Abruf am 10.09.2024).
- Proctor, A., Krumeich, A., & Meershoek, A. (2011). Making a difference: The construction of ethnicity in HIV and STI epidemiological research by the Dutch National Institute for Public Health and the Environment (RIVM). *Social Science & Medicine*, 72(11), 1838–1845. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.03.043>
- Przyborski, A., & Wohlrab-Sahr, M. (2021). *Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch*. De Gruyter.
- Quimby, E. (1993). Obstacles to Reducing AIDS among African Americans. *Journal of Black Psychology*, 19(2), 215–222. <https://doi.org/10.1177/00957984930192010>
- RAA Sachsen e.V. (2022, 19. Juli). *Prozessbericht: „Das Regime der Gewalt“*. Support für Betroffene Rechte Gewalt. www.raa-sachsen.de/support/pressemitteilungen/prozessbericht-das-regime-der-gewalt-6303 (Abruf am 07.11.2024).
- Radio Corax (2022, 26. Oktober). *Erfahrungsbericht über Rassismus bei deutschen Behörden*. [Radioübertragung]. <https://radiocorax.de/eine-aktivistin-der-gruppe-migrant-voices-kritisiert-den-umgang-deutscher-behoerden-gegenueber-menschen-mit-migrationshintergrund/> (Abruf am 12.08.2024).
- Randjelović, I. (2021). Rassismus gegen Rom*nja und Sinti*zze. In Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismusbearbeitung in NRW (Hg.), *Rom*nja und Sinti*zze zwischen Unsichtbarkeit und Stigmatisierung, Überblick Zeitschrift des Informations- und Dokumentationszentrums für Antirassismusbearbeitung in Nordrhein-Westfalen*, Ausgabe 1/27, 3–15. IDA-NRW. www.ida-nrw.de/fileadmin/user_upload/ueberblick/Ueberblick012021.pdf (Abruf am 19.11.2024).
- Rat der Europäischen Union. (2001, 20. Juli). *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten* (S. 12–23). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32001L0055> (Abruf am 19.08.2024).
- Ratzmann, N. (2021). Deserving of social support? Street-level bureaucrats' decisions on EU migrants' benefit claims in Germany. *Social Policy and Society*, 20(3), 509–520. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000026>

- Razum, O., Wenner, J., & Bozorgmehr, K. (2016). When Chance Decides About Access to Health Care: The Case of Refugees in Germany. *Gesundheitswesen (Bundesverband der Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes [Germany])*, 78(11), 711–714. <https://doi.org/10.1055/s-0042-116231>
- Reichelt, J. (2023, 19. Oktober). *Riesiger Überwachungs-skandal: Nancy Faeser ließ mit Geheimdienst-Methoden Hunderte Abgeordnete ausforschen*. Nius. www.nius.de/politik/riesiger-ueberwachungsskandal-nancy-faeser-liess-mit-geheimdienst-methoden-hunderte-abgeordnete-ausfor-schen/fdf515b4-301c-4f6b-8aa2-4bdfef77e889 (Abruf am 19.11.2024).
- Reimer, P. (2022). Strukturelle, institutionelle und alltägliche Benachteiligungen. Kein Thema des Diskriminierungsverbots. In J. Froese & D. Thym (Hg.), *Grundgesetz und Rassismus* (S. 141–160). Mohr Siebeck.
- Reinecke, J. (2014). *Strukturgleichungsmodelle in den Sozialwissenschaften*. De Gruyter.
- Reverby, S. M. (2016). Restorative Justice and Restorative History for the Sexually Transmitted Disease Inoculation Experiments in Guatemala. *American Journal of Public Health*, 106(7), 1163–1164. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2016.303205>
- Richter, D., Kasprowski, D., & Fischer, M. (2021). Pre-test eines Fragenmoduls zu subjektiven Diskriminierungserfahrungen in der SOEP-Innovationsstichprobe 2020. *SOEP Survey Papers*, 107 (B).
- Roig, E. (2021). *Why we matter: Das Ende der Unterdrückung*. Aufbau Digital.
- Rommelspacher, B. (2009). Was ist eigentlich Rassismus? In P. Mecheril & C. Melter (Hg.), *Rassismus-theorie und -forschung* (S. 25–38). Wochenschau.
- Rueß, S., Schneider, G., & Vogler, J. P. (2024). *Priming and Prejudice: Experimental Evidence on Negative News Frames and Discrimination in German Welfare Offices*. Working Paper Series. Universität Konstanz.
- Sachs, M. (2022). Das Verbot der Diskriminierung eines Menschen „wegen seiner Rasse“. Eine dogmatische Standortbestimmung mit Blick auf die anvisierte Verfassungsänderung. In J. Froese & D. Thym (Hg.), *Grundgesetz und Rassismus* (S. 31–48). Mohr Siebeck.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). (2018). *Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her? Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland*. Policy Brief des SVR-Forschungsbereich 2018-1. SVR.
- Sacks, H. (1984). Notes on methodology. In J. M. Atkinson & J. Heritage (Hg.), *Structures of social action* (S. 21–27). Cambridge University Press.
- Sacksofsky, U. (2022). Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung. In A. K. Mangold & M. Payandeh (Hg.), *Handbuch Antidiskriminierungsrecht* (S. 597–644). Mohr Siebeck.
- Samkange-Zeeb, F., Samerski, S., Doos, L., Humphris, R., Padilla, B., & Bradby, H. (2020). “It’s the First Barrier” – Lack of Common Language a Major Obstacle When Accessing/Providing Healthcare Services Across Europe. *Frontiers in Sociology*, 5, 557–563. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.557563>
- Schäfers, M. (2018, 6. Mai). Banden aus Osteuropa. Kindergeldbetrug kostet Staat dreistellige Millionensumme. *FAZ*. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/organisierte-banden-aus-osteuropa-betruegen-staat-um-kindergeld-15577052.html (Abruf am 06.11.2024).
- Schiffauer, W. (2015). Sicherheitswissen und Deradikalisierung. In D. Molthagen (Hg.), *Handlungsempfehlungen zur Auseinandersetzung mit islamistischem Extremismus und Islamfeindlichkeit*. Arbeitsergebnisse eines Expertengremiums der Friedrich-Ebert-Stiftung (S. 216–243). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schmid, L. E. (2015). *Ethnische Diskriminierung bei der Wohnungssuche: Feldexperimente in sechs deutschen Großstädten*. [Dissertation, Universität Konstanz]. Universität Konstanz. http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/31349/Schmid_0-295831.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Schmitz, H. (2022). VwVfG § 21 Besorgnis der Befangenheit. In M. Sachs, U. Stelkens & H. Schmitz (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz* (9. Auflage). C.H.Beck.
- Schreiber, D. (2018, 10. Februar). Deutschland soll werden, wie es nie war. *Zeit Online*. www.zeit.de/kultur/2018-02/heimatministerium-heimat-rechtspopulismus-begriff-kulturgeschichte/komplettansicht (Abruf am 09.09.2024).
- Seibel, W. (2016). *Verwaltung verstehen. Eine theorie-geschichtliche Einführung*. Suhrkamp.

- Senat Hamburg (Senat HH). (2020). *Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 11. November 2015 „Effektive Maßnahmen gegen gewaltbereiten Salafismus und religiösen Extremismus auch in Zukunft fortsetzen“*. www.hamburg.de/contentblob/14864010/1bd36095d7ed78af3263a0b4c13928d3/data/stellungnahme-2020-des-senats-zu-dem-ersuchen-der-buergerschaft-vom-11-november-2015-%E2%80%99Effektive-massnahmen-gegen-gewaltbereiten-salafismus-und-religioesen-extremismus-auch-in-zukunft-fortsetzen%E2%80%99C.pdf (Abruf am 10.07.2023).
- Servicestelle SGB II. (o. D.). *Zielvereinbarungen*. www.sgb2.info/DE/Service/Zielvereinbarungen/zielvereinbarungen.html (Abruf am 29.10.2024).
- Shelby, T. (2016). *Dark Ghettos. Injustice, Dissent, and Reform*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv24w638g>
- Shooman, Y. (2014). „... weil ihre Kultur so ist.“ *Narrative des antimuslimischen Rassismus*. transcript.
- Siebert, U., Heepe, J., Naghavi, B., Borde, T., & Sehouli, J. (2020). Gesundheitsversorgung: Interkulturell kompetent. *Pflegezeitschrift*, 73(11), 20–23. <https://doi.org/10.1007/s41906-020-0911-8>
- Sinanoglu, C., & Polat, S. (2023). Rassismusforschung in Bewegung: Rassismus – ein neues altes Thema? In Nationaler Rassismus- und Diskriminierungsmonitor (Hg.), *Rassismusforschung I. Theoretische und interdisziplinäre Perspektiven* (S. 7–22). transcript.
- Siouti, I., Spies, T., Tuidier, E., von Unger, H., & Yildiz, E. (2022). *Othering in der postmigrantischen Gesellschaft: Herausforderungen und Konsequenzen für die Forschungspraxis*. transcript.
- Spanierman, L. B., & Clark, D. A. (2023). Racial Micro-aggressions: Empirical Research that Documents Targets' Experiences. In Nationaler Diskriminierungs- und Rassismus- monitor (Hg.), *Rassismusforschung I. Theoretische und interdisziplinäre Perspektiven. Gesellschaft der Unterschiede* 73 (S. 231–249). transcript.
- Spencer, S. (2016). Postcode lottery for Europe's undocumented children: unravelling an uneven geography of entitlements in the European Union. *American Behavioral Scientist*, 60(13), 1613–1628. <https://doi.org/10.1177/0002764216664945>
- Spilcker, A. (2022). „Gute Diebin“ bringt 85.000 Euro Brautpreis – Parallel-Gesellschaft der Roma-Clans. *Focus Online*. www.focus.de/politik/deutschland/frauenhandel-jobcenterbetrug-raubzuege-wie-roma-clans-nun-mitten-in-deutschland-eine-parallel-gesellschaft-aufbauen_id_180426656.html (Abruf am 29.10.2024).
- Solomos, J. (2020). *Routledge International Handbook of Contemporary Racisms*. Routledge.
- Sonnenblumen Community [@scdofficial]. (2020). *Posts*. [Instagram Profile]. Instagram. www.instagram.com/scdofficial/ (Abruf am 10.04.2023).
- Sow, N. (2018). *Deutschland Schwarz Weiss. Der alltägliche Rassismus*. Norderstedt Books on demand.
- Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP). (o. D.). *Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP). DIW Forschungsabteilung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Berlin*. www.diw.de/de/diw_01.c.615551.de/forschungsbasierte_infrastruktureinrichtung_sozio-oekonomisches_panel_soep.html (Abruf am 19.11.2024).
- Stadtverwaltung Mosbach. (2024, 16. Mai). *Behördenlots*innen gesucht*. Stadt & Verwaltung, Mosbach. Große Kreisstadt Neckar-Odenwald. www.mosbach.de/behoerdenlotsen (Abruf am 19.11.2024).
- Starodub, A. (2023). *Ohne Polizei/Gewalt. Kritische Theorie & Praxis sozialer Gerechtigkeit*. Mandelbaum kritik & utopie.
- Statistisches Bundesamt (destatis). (2024, 2. April). Statistischer Bericht – Mikrozensus – Bevölkerung nach Migrationshintergrund. *Erstergebnisse 2023*. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/statistischer-bericht-migrationshintergrund-erst-2010220237005.html (Abruf am 19.11.2024).
- Statistisches Bundesamt. (o. D.). *Personen mit Migrationshintergrund*. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Methoden/Erlauterungen/migrationshintergrund.html?nn=208952. (Abruf 11.10.2023).
- Steinke, R. (2024, 9. Mai). Gemauschel. *Süddeutsche Zeitung*. www.sueddeutsche.de/meinung/lexikon-gemauschel-antisemitismus-1.7078029 (Abruf am 06.11.2024).
- Stender, W. (2023). *Rassismuskritik: Eine Einführung*. W. Kohlhammer GmbH.

- Stern, A. M. (2005). Sterilized in the name of public health: Race, immigration, and reproductive control in modern California. *American Journal of Public Health*, 95(7), 1128–1138. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2004.041608>
- Stouffer, S. (1955). *Communism, conformity, and civil liberties: a cross-section of the nation speaks its mind*. Transaction Publishers.
- Strauss, A. (2008 [1987]). *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1997). *Grounded Theory in Practice*. Sage.
- Strobl, M. (2022, 3. September). *Geflüchtete in Privatwohnungen: Vier Wochen sollten sie bleiben – eigentlich*. www.sueddeutsche.de/muenchen/ukraine-krieg-gefluechtete-wohnung-sowon-1.5650050 (Abruf am 29.10.2024).
- Strübing, J. (2014). *Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatistischen Forschungsstils* (3. Auflage). Springer VS.
- Suda, K., & Köhler, J. (2024). *Antiasiatischer Rassismus und Corona in Deutschland. Hintergründe, Kontexte und empirische Ergebnisse*. NaDiRa-Fokusbericht 2024. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).
- Sue, D. W. (2010). *Microaggressions in everyday life: Race, gender, and sexual orientation*. Wiley.
- Sue, D. W., Capodilupo, C. M., Torino, G. C., Bucceri, J. M., Holder, A. M., Nadal, K. L., & Esquilin, M. (2007). Racial microaggressions in everyday life: implications for clinical practice. *American Psychologist*, 62(4), 271–286. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.62.4.271>
- Sue, D. W., & Spanierman, L. B. (2020). *Microaggressions in everyday life* (2. Auflage). John Wiley & Sons, Inc.
- Sussex Police. (2020). *Diversity, equality and inclusion strategy 2020–2023*. www.sussex.police.uk/contentassets/29007fbd6af144fe93c4055f17253ec2/diversity-equality-and-inclusion-strategy.pdf (Link nicht mehr verfügbar).
- Task Force FGZ-Datenzentrum. (2022). *Gefährdeter Zusammenhalt? Polarisierungs- und Spaltungstendenzen in Deutschland: ausgewählte Ergebnisse der FGZ-Pilotstudie 2020*. Bremen SOCIUM, Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt. <https://doi.org/10.26092/elib/1739>
- Teichler, N., Gerlitz, J.-Y., Cornesse, C., Dilger, C., Groh-Samberg, O., Lengfeld, H., Nissen, E., Reinecke, J., Skolarski, S., Traunmüller, R., & Verneuer-Emre, L. (2023). *Entkoppelte Lebenswelten? Soziale Beziehungen und gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland*. Erster Zusammenhaltsbericht des FGZ. SOCIUM, Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt. <https://doi.org/10.26092/elib/2517>
- Terkessidis, M. (2004). *Die Banalität Des Rassismus. Migranten Zweiter Generation Entwickeln Eine Neue Perspektive*. Kultur Und Soziale Praxis. transcript.
- Terkessidis, M. (2018). Rassismus definieren. In N. Foroutan, C. Geulen, S. Illmer, K. Vogel & S. Wernsing (Hg.), *Das Phantom »Rasse«: Zur Geschichte und Wirkungsmacht von Rassismus* (1. Auflage, S. 65–82). Böhlau.
- Thym, D. (2022). Rassismus und Verfassungsrecht. Einführung und Kontextualisierung. In J. Froese & D. Thym (Hg.), *Grundgesetz und Rassismus* (S. 3–30). Mohr Siebeck.
- Traunmüller, R. (2023, 26. März). Der Preis der Meinungsfreiheit. *Welt Am Sonntag*, 13, 28.
- Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus. (2017). *Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen*. BMI. www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/expertenbericht-antisemitismus-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Abruf am 18.11.2024).
- Unabhängiger Expertenkreis Muslimfeindlichkeit. (2023). *Muslimfeindlichkeit – eine deutsche Bilanz: Bericht des Unabhängigen Expertenkreises Muslimfeindlichkeit*. BMI.
- Unabhängige Kommission Antiziganismus. (2021). *Perspektivwechsel. Nachholende Gerechtigkeit. Partizipation. Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus*. BMI. www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UKA/Bericht_UKA_Perspektivwechsel_Nachholende_Gerechtigkeit_Partizipation.pdf (Abruf am 18.11.2024).
- U.S. Department of Labor. (2020). *Legal Highlight: The Civil Rights Act of 1964*. www.dol.gov/agencies/oasam/civil-rights-center/statutes/civil-rights-act-of-1964 (Abruf am 21.06.2023).

- van Meeteren, M. J., & van Oostendorp, L. N. (2019). Are Muslims in the Netherlands constructed as a 'suspect community'? An analysis of Dutch political discourse on terrorism in 2004–2015. *Crime, Law and Social Change*, 71(5), 525–540.
- Varol, C. (2021). „Die dann nachmittags rumhängen ...“. Behördliche Schikanen und Anti-Roma-Rassismus rund um die Kölner Keupstraße. In K. Bozay, S. Güner, O. Mangitay & F. Göcer (Hg.), *Damit wir atmen können. Migrantische Stimmen zu Rassismus, rassistischer Gewalt und Gegenwehr* (S. 93–101). Papy-Rossa Neue Kleine Bibliothek.
- Veit, S., Dix, J., Heisig, J. P., Li, J., & Yemane, R. (2023). Namensbasierte Diskriminierung beim Zugang zur Gesundheitsversorgung – ein bundesweites Feldexperiment. In M. Yildiz (Hg.), *Rassismus und seine Symptome: Bericht des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors*. Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).
- Vitale, A. S. (2017). *The End of Policing*. Verso.
- Wagner, U., Christ, O., & Kühnel, S. M. (2002). Diskriminierendes Verhalten. Es beginnt mit Abwertungen. In W. Heitmeyer (Hg.), *Deutsche Zustände Folge 1* (S. 93–114). Suhrkamp.
- Wandschneider, L., Stieglitz, S., Altmiks, T., Berida, F., Razum, O., Zielke, J., & Namer, Y. (i. E.). *Racism in public health authorities – a critical scoping review and situational analysis*. [Manuskript im Erscheinen].
- Ward, J. D., & Rivera, M. A. (2014). *Institutional Racism. Organizations & Public Policy*. Peter Lang.
- Weber, K. (2024). Beschwerde- und Petitionsrecht. In K. Weber (Hg.), *Rechtswörterbuch* (32. Auflage). C.H. Beck.
- Wengeler, M. (2003). *Topos und Diskurs. Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985)*. De Gruyter.
- Wenner, J. (2021). *Flucht als soziale Determinante der Gesundheit. Ungleichheiten im Zugang zu gesundheitlicher Versorgung von neu ankommenden Geflüchteten*. [Disstertation, Universität Bielefeld]. Universität Bielefeld. <https://pub.uni-bielefeld.de/record/2958180> (Abruf am 29.10.2024).
- Weranderneinenbrunnengraebt (2012, 15. September). Weiß/Weißsein. *Glossar. Wer anderen einen Brunnen gräbt ... Rassismuskritik // Empowerment // Globaler Kontext*. <https://weranderneinenbrunnengraebt.wordpress.com/2012/09/15/weisweisein> (Abruf am 10.09.2024).
- West Mercia Police. (2021). *Diversity, equality and inclusion strategy*. www.westmercia.police.uk/contentassets/29007fbd6af144fe93c4055f17253ec2/diversity-equality-and-inclusion-strategy.pdf (Abruf am 17.06.2023).
- Winkelmann, I., Molter, H., & Wolter, B. (2020). *Systemisch-ressourcenorientiertes Arbeiten in der Jugendhilfe* (2. Auflage). Carl-Auer.
- Winker, G., & Degele, N. (2009). *Intersektionalität. Zur Analyse sozialer Ungleichheiten*. transcript.
- Zentralrat Deutscher Sinti und Roma. (2020). *Monitoringbericht zur Gleichbehandlung von Sinti und Roma & zur Bekämpfung von Antiziganismus III: Antiziganismus in der Verwaltung und in der Sozialen Arbeit*. Zentralrat Deutscher Sinti und Roma. <https://zentralrat.sintiundroma.de/wp-content/uploads/2019/11/rcm-y3-c2-germany-local.pdf> (Abruf am 19.11.2024).
- Zick, A. (1997). *Vorurteile und Rassismus – Eine sozialpsychologische Analyse*. Waxmann.
- Zick, A. (2020). Rassismus. In L. Petersen & B. Six (Hg.), *Stereotype, Vorurteile und soziale Diskriminierung: Theorien, Befunde und Interventionen* (2. Auflage, S. 125–135). Beltz.
- Zick, A., & Küpper, B. (Hg.). (2021). *Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21*. J.H. W. Dietz Nachf. GmbH.
- Zick, A., Küpper, B., & Mokros, N. (Hg.). (2023). *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*. J. H. W. Dietz Nachf. GmbH.
- Zielke, J., Offe, J., & Razum, O. (2024). Germany's new asylum legislation poses a threat to refugees' health. *The Lancet*, 403(10433), 1234–1235. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00371-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00371-4)

Glossar

Ableismus: Ableismus beschreibt sowohl diskriminierende Einstellungen und Handlungen gegenüber Menschen mit Behinderungen als auch die zugrunde liegende Struktur, die diese ermöglicht (Maskos, 2015).

Abolitionismus: Der Begriff „Abolitionismus“ (Abschaffung oder Aufhebung) geht auf die aufklärerische und zum Teil – wie in Haiti – von Sklav:innen selbst geführte widerständige Antisklavereibewegung im 18. und 19. Jahrhundert zurück. Mittlerweile hat er in seiner Verwendung eine Erweiterung erfahren und wird allgemein im Sinne der Überwindung von als menschenunwürdig erkannten und unreformierbar erachteten Institutionen gebraucht, etwa in der BLM-Bewegung in Bezug auf Gefängnisse und Polizei (Loik & Thompson, 2022).

Awareness: Awareness bedeutet im Zusammenhang mit Rassismus, ein Bewusstsein bzw. eine erhöhte Sensibilität für rassistische Strukturen, Vorurteile und Diskriminierung zu entwickeln und tief verwurzelte rassistische Muster in gesellschaftlichen Systemen, Institutionen und im täglichen Leben zu erkennen, die oft auch unbewusst existieren. Awareness fördert das Verständnis dafür, wie Rassismus Menschen auf individueller, struktureller und institutioneller Ebene beeinflusst und fordert dazu auf, aktiv gegen Ungerechtigkeit vorzugehen. Durch Awareness werden Menschen ermutigt, sich ihrer eigenen Vorurteile und Privilegien bewusst zu werden, diese zu hinterfragen und sich für Gerechtigkeit einzusetzen. Im antirassistischen Kontext geht es darum, rassistische Muster und Strukturen zu erkennen, anzusprechen und langfristig zu verändern.

BIPoC: BIPoC steht für „Black, Indigenous and People of Color“ und ist ein Begriff, der die spezifischen Erfahrungen und Herausforderungen hervorhebt, denen Schwarze, indigene und andere rassifizierte Menschen in rassistischen und kolonialen Kontexten ausgesetzt sind. Mit dem Begriff wird die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Erfahrungen innerhalb nicht-weißer Gemeinschaften anerkannt und gleichzeitig die historisch und strukturell bedingte Benachteiligung betont, die insbesondere Schwarze und indigene Menschen betrifft (Collins & Bilge, 2016, S. 11).

Color-blind racism/color blindness: Color-blind racism bezieht sich auf die Überzeugung, dass die „Rasse“ oder „ethnische“ Zugehörigkeit einer Person keinerlei Einfluss auf ihre rechtliche oder soziale Position in der Gesellschaft haben. Einige Befürworter:innen dieser Ansicht

argumentieren, dass die soziale Ungleichheit zwischen unterschiedlichen (sozial konstruierten) „Rassen“ durch kulturelle und nicht durch biologische Erklärungen gerechtfertigt werden kann. Rassismus sei kein Problem mehr, und es bestehe daher auch keine Notwendigkeit mehr für staatliche Präventionsprogramme oder *affirmative action*. Aus dieser Perspektive wird auch von einer *post-racial society* gesprochen (Bonilla-Silva, 2022).

Conditional citizenship: Dieser Begriff (übersetzt „Staatsbürgerschaft unter Vorbehalt“) eröffnet einen kritischen analytischen Blick auf Staatsbürgerschaft, die damit zusammenhängenden Rechte und Zugänge und wie diese durch nationale Herkunft, „race“, Klasse und soziales/biologisches Geschlecht bedingt sind. Für die Aushandlungsprozesse um nationale Zugehörigkeit und Reformen des Staatsbürgerrechts in der postmigranti-schen deutschen Gesellschaft spielen dabei Gesetze und Narrative aus der Zeit des deutschen Kolonialismus und Nationalsozialismus sowie aktuelle politische Konjunkturen und öffentliche Diskussionen um Einwanderung eine grundlegende Rolle. Ferner gibt es Forschungen und eine Debatte, die auf einer transnationalen, diasporischen Perspektive basieren, bei der die Rolle von ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital von Migrant:innen für den Zugang zu Staatsangehörigkeiten im Kontext von Globalisierung untersucht wird (Lalami, 2021; Joseph, 2020; El-Tayeb, 2016; Ong, 1999).

Differenzsensibilität: Differenzsensibilität bedeutet hier, Differenzmarkierungen als wirkmächtige Elemente der inner- und außerbehördlichen Kommunikation zu verstehen und sie in ihrer potenziell diskriminierenden Bedeutung und Wirkung anzuerkennen. Diese Form von Differenzmarkierungen gilt es, zu erkennen und zu reflektieren, um eine gelingende, differenzsensible und antidiskriminierende Verwaltungskommunikation gestalten zu können.

Diversität: Diversität problematisiert gesellschaftliche Machtverhältnisse, die auf Diskriminierung und Privilegierung in Verbindung mit zugeschriebenen Kategorien wie Herkunft, Aufenthaltsstatus, „Hautfarbe“, Religion, Gender, sexuelle Orientierung, Behinderung, Alter und soziale Herkunft bzw. sozialer Status fußen. Diversität bedeutet, dass alle Menschen unabhängig von diesen Merkmalen gleiche Chancen und Rechte haben und rassistische Strukturen und Diskriminierung abgebaut werden, um eine gerechte und inklusive Gesellschaft zu schaffen. Diversität fordert und fördert eine Kultur des

Respekts und der Inklusion, in der Unterschiede nicht als Bedrohung, sondern als wertvoller Bestandteil des Zusammenlebens und als Bereicherung für Gesellschaften und Institutionen gesehen werden.

Ermessensspielraum: 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 Tatbestandsvoraussetzungen eine bestimmte Rechtsfolge treffen 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 dahin gehend haben, ob sie überhaupt handelt (Entscheidungsermessen) oder welche Handlungsalternative sie ergreift (Auswahlermessen). Die Ausübung des Ermessens ist in etwaigen Gerichtsverfahren auf Ermessensfehler überprüfbar. In den Sozialwissenschaften und im öffentlichen Diskurs jedoch existieren davon abweichende Begriffsverständnisse. Ermessen wird dabei teilweise als gerichtlich nicht nachprüfbarer 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 (Froese et al., i. E.).

Ethnie: Eine Ethnie ist eine ethnisierte Gruppe. D. h. sie ist gekennzeichnet durch Vorstellungen einer kollektiven Identität (Ethnizität). Diese tatsächlichen oder vermeintlichen Gemeinsamkeiten und Verbindungen können sich auf unterschiedliche Aspekte beziehen: z. B. Sprache (wir gehören zusammen, weil wir die gleiche Sprache sprechen), Geschichte (gemeinsame Vergangenheit), Religion (gemeinsamer Glaube), Kultur (geteilte Normen, Werte, Rituale). Von Bedeutung sind auch Vorstellungen von einer gemeinsamen Herkunft („Abstammung“). Dabei ist es nicht entscheidend, ob eine Abstammungsgemeinschaft real vorliegt oder nicht: Die Bezeichnung ‚Ethnie‘ wird vor allem über die Selbstzuschreibung der jeweiligen Gruppe definiert. Als Fremdzuschreibung können ethnisierte Merkmale allerdings auch der Legitimierung von Ausgrenzung und Diskriminierung dienen. Der Begriff wird meistens synonym zu Volk verwendet, auch um letzteren im Sinne eines Euphemismus zu vermeiden. Teilweise ersetzt Ethnie auch den Begriff ‚Rasse‘, ebenfalls um negative Konnotationen dieses Begriffs zu vermeiden (IDA e. V., 2024).

Ethnische Diskriminierung/ethnisch diskriminierende Einstellungen: „Ethnisch diskriminierende Einstellung“ meint die grundsätzliche Bereitschaft einer Person, Unterscheidungen zwischen Gruppen anhand ihrer ethnischen Herkunft, ihrer kulturell-religiösen Zugehörigkeit, ihres Migrationsstatus, ihrer Sprache und weiterer Merkmale zu treffen und dabei die Angehörigen anderer Gruppen abzuwerten oder zu benachteiligen. Im Behördenkontext können sich ethnisch diskriminierende Einstellungen beispielsweise in Form von Vorurteilen oder stereotypen Annahmen gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen äußern. Diese Einstellungen könnten dann in der Beurteilung der Eignung für einen Beruf oder bei der Bewilligung von Sozialleistungen indirekt zum Tragen kommen. In der Beschäftigtenbefragung wurde die Begrifflichkeit der ethnisch diskriminierenden Einstellungen verwendet, weil er es ermöglicht, ein breiteres Spektrum an Einstellungsmustern zu erfassen als der Begriff des Rassismus bzw. der rassistischen Einstellung. Der Ansatz zielt darauf ab, auch subtile und implizite Einstellungsmuster in den Blick zu nehmen. Durch die Erhebung einer Vielzahl von Fragen und Aussagen konnte ein umfassenderer Einblick in diese Einstellungsmuster gewonnen werden.

Ethnizität: *Ethnie*

Gefährder: Der Fachbegriff „Gefährder“ ist die polizeiliche Definition von Personen, bei denen eine politisch motivierte Straftat (beispielsweise islamistisch) vermutet wird. Dieser Begriff wird auch in der politischen Debatte genutzt, ist jedoch kein rechtlicher Begriff (BKA, 2024a).

Homophilie: Homophilie bedeutet, dass Personen ihren Netzwerk-Partner:innen in sozial bedeutsamer Hinsicht ähnlich sind. Ethnische Homophilie bezeichnet die erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Kontakts bei ähnlicher ethnischer Herkunft.

Integration: Der Begriff „Integration“, der ursprünglich das Einbeziehen aller Personen in die Gesellschaft als eine große Einheit vorsieht, ist im Kontext von Einwanderung nach Deutschland so stark von konservativen und rechtspopulistischen Politiker:innen besetzt worden, dass er nicht mehr ohne Anführungsstriche im wissenschaftlich neutralen Sinne verwendet werden kann. Diese werfen Migrant:innen vor, sich nicht in die von ihnen imaginierte „deutsche Leitkultur“ zu integrieren, ohne den in anderen Zusammenhängen bereits lange anerkannten Gewinn von Mehrsprachigkeit, Diversität und Entstehung neuer Kulturpraktiken als unumkehrbare Realität postmigrantischer Gesellschaften anzuerkennen (Kocina, 2023; El-Mafaalani, 2020).

Intersektionalität: Intersektionalität ist ein analytischer Rahmen, der untersucht, wie verschiedene soziale Kategorien wie Geschlecht, „Rasse“, Klasse, Sexualität und andere Formen der Diskriminierung und Privilegierung sich überschneiden und gegenseitig beeinflussen. Dieser Ansatz betont, dass soziale Ungleichheiten nicht isoliert betrachtet werden können, sondern in ihrem Zusammenspiel verstanden werden müssen (Crenshaw, 1991, S. 1241–1299).

Kultur: Kultur ist ein mehrdeutiger Begriff, der sich um die Gesamtheit der materiellen und immateriellen Ergebnisse menschlichen Wirkens dreht. Der enge Kulturbegriff bezieht sich auf Kunst und Geisteskultur, der Weite auf die Lebenswelt des Menschen. Im Gegensatz zu klassischen Definitionen einer weitgehend homogenen, statischen und in sich geschlossenen Kultur (Kulturalismus), die als Kollektiv verstanden wird, wird heute hervorgehoben, dass Kultur einem ständigen Veränderungsprozess unterliegt, in sich heterogen ist, nicht an ein bestimmtes Territorium gebunden und fließend ist. Menschen werden zudem als mehreren ‚Kulturen‘ zugehörig betrachtet (z.B. Nationalität, Organisation, Religion, Generation, Familie), die durch zahlreiche Differenzlinien und mit ihnen verbundene Erfahrungen gebrochen sind. In diesem Sinne wird unter Kultur diejenige Lebenswelt verstanden, die eine Person als ‚eigene‘ definiert, weil sie Normalität und Plausibilität bietet und soziales Routinehandeln ermöglicht (IDA e. V., 2024).

Kulturalisierung/kulturalisiert/kulturalisierend: Im Zusammenhang mit Rassismus liegt eine Kulturalisierung vor, wenn direkt oder indirekt negativ bewertete Handlungen, Einstellungen, Verhaltensweisen und Äußerungen ausschließlich der „Kultur“ einer konstruierten Gruppe zugeschrieben werden. „Kultur“ wird dabei als essentialistisch, homogen, bestimmend und unveränderlich verstanden. Kulturalisierungen reproduzieren rassistische Narrative und dienen der Aufteilung einer Gesellschaft in Mitglieder („wir“) und Nicht-Mitglieder („die anderen“). So werden beispielsweise sexistisches Verhalten und Gewaltbereitschaft in deutschen Medientexten häufig kulturalisiert und ausschließlich spezifischen sozialen Gruppen in rassifizierender Weise zugeschrieben.

Mehrfachdiskriminierung: Mehrfachdiskriminierung beschreibt die Diskriminierung aufgrund mehrerer Dimensionen, etwa Klasse, „Hautfarbe“ und Geschlecht. Mehrfachdiskriminierung kann auch als intersektionale Diskriminierung bezeichnet werden.

Mehrheitsbevölkerung/Dominanzgesellschaft/Mehrheitsgesellschaft/mehrheitsangehörige Person: Der Begriff „Mehrheitsgesellschaft“ oder „Mehrheitsbevölkerung“

bezeichnet denjenigen Teil einer Gesellschaft, der wegen der Größe seines Anteils an der Gesamtbevölkerung oder seiner Machtposition die kulturelle Norm eines Gemeinwesens definiert und repräsentiert. Angehörige der Mehrheitsgesellschaft sind gegenüber Minderheiten grundlegend privilegiert; sie besitzen eine allgemeine Definitions- und Deutungsmacht (IDA e. V., 2024).

Migrant:innen: Migrant:in ist ein Oberbegriff für Zugewanderte und Abgewanderte und bezieht sich auf Personen, die von einem Land in ein anderes Land ziehen. In Deutschland gelten Personen, die im Ausland geboren und nach Deutschland gezogen sind als Migrantinnen und Migranten (Bundeszentrale für politische Bildung, 2024).

Migrantisch gelesen: Diese Begrifflichkeit beschreibt eine Differenzmarkierung, durch die Personen als „nicht deutsch“ markiert und ihnen anhand verschiedener Deutungsweisen ein Migrationshintergrund bzw. eine andere soziale und kulturelle Herkunft zugeschrieben und jegliche Formen von Mehrfachzugehörigkeiten per se abgesprochen werden (Perchinig & Troger, 2011).

Migrantisierung/migrantisiert: Eine Migrantisierung findet statt, wenn Menschen aufgrund ihres Migrationshintergrunds als „anders“ markiert werden. Auch Politikfelder können migrantisiert werden, indem die politische Diskussion zu Inhalten durch eine Auseinandersetzung zum Thema Migration dominiert wird.

Migrationshintergrund: Einen Migrationshintergrund haben Menschen etwa laut Statistischem Bundesamt (o. D.) dann, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil ohne deutsche Staatsangehörigkeit geboren wurden. Der Begriff ist in der quantitativen Forschung etabliert, da er objektive Indikatoren verwendet und die Analyse von Teilhabechancen über mehrere Generationen hinweg ermöglicht. Allerdings steht er auch in der Kritik, da er Menschen mit unterschiedlichem Migrationshintergrund, unterschiedlichen kulturellen Zugehörigkeiten und Ausgrenzungserfahrungen sowie weiteren Eigenschaften homogenisiert. Der Migrationshintergrund ist zudem nicht deckungsgleich mit der Erfahrung von Rassismus: Nicht alle Personengruppen mit Migrationshintergrund erfahren Rassismus. Umgekehrt sind auch Personengruppen von Rassismus betroffen, die keinen Migrationshintergrund haben, etwa deutsche Sinti:zze.

Mikroaggressionen: Mikroaggressionen können nach Sue & Spaniermann (2020) intendiert oder unintendiert, verbal oder non-verbal erkennbar durch Wortwahl, Blicke und Gesten sein und vermitteln der Person, auf die sie gerichtet sind, dass sie als Mensch weniger wert ist, einen niedrigeren sozialen Status hat und deshalb schlechtere Behandlung verdient. Mikroaggressionen können der Erniedrigung, Einschüchterung und Bedrohung von Menschen dienen.

Muslimisch gelesen: Personen können muslimisch gelesen werden, wenn sie unabhängig von ihrer (tatsächlichen) Herkunft oder Zugehörigkeit aufgrund phänotypischer Merkmale oder symbolischer Kleidung als muslimisch wahrgenommen werden.

Nation: *Es lassen sich drei Arten unterscheiden, eine Nation zu definieren: Subjektivistische Definitionen behaupten, die Nation beruhe einzig auf dem freien Entschluss und der Überzeugung ihrer Mitglieder, dass sie zusammengehören. Objektivistische Definitionen versuchen, Individuen durch scheinbar objektive, außerhalb der Individuen liegende Kriterien wie ‚Sprache‘, ‚Kultur‘ usw. eindeutig Nationen zuzuordnen. Sie verstehen Nationen als natürlich gegebene Gemeinschaften. Da sich Nation auf diese Weisen aber nicht eindeutig bestimmen lässt, sehen dekonstruktivistische Definitionsansätze Nationen allein durch die wechselseitige Identifikation und Anerkennung sozialer Akteur:innen definiert. Nation setzt somit die Bildung einer Ethnizität voraus, die sich auf eine ‚vorgestellte Gemeinschaft‘ (deren Angehörige sich niemals alle kennenlernen und miteinander interagieren können), auf einen Staat und auf ein Territorium bezieht (ihre Angehörigen stellen sich die Nation als begrenzt und souverän vor) und deren Angehörige unabhängig von realen Ungleichheiten als Gleiche verstanden werden. Nation setzt also die Vorstellung ihrer Existenz voraus. Diese Vorstellung muss, um praktisch wirksam zu werden, konstruiert, aktiv durchgesetzt sowie durch die Ausbildung einer unterstützten homogenisierten Hochkultur, die Einführung von Staatsbürger:innenschaften, Nationalsymbolen, Ritualen, Sozialsystemen, Straßenschildern, Grenzkontrollen u. v. m. abgesichert werden (IDA e. V., 2024).*

Othering: Logeswaran (2023) definiert *othering* als einen Prozess, in dem Personen und/oder soziale Gruppen als „anders“ markiert und damit von der Eigengruppe abgrenzend gegenübergestellt werden. Dabei wird die Eigengruppe aufgewertet und die Fremdgruppe, die durch das *othering* konstruiert wird, abgewertet. Dieser Prozess trägt dazu bei, dass Privilegien in einer Gesellschaft ungleich verteilt bzw. ungleiche

Machtverhältnisse bestehen bleiben (Logeswaran, 2023, S. 170).

PoC: Der Begriff „People of Color“ stammt aus dem angloamerikanischen Kontext und dient der Selbstbezeichnung von Menschen, die verschiedenen Formen von Rassismus ausgesetzt sind und von der Mehrheitsgesellschaft als „anders“ oder „nicht-zugehörig“ definiert werden.

(post-)migrantisch: Das „post“ in (post-)migrantisch steht für den gesellschaftlichen Aushandlungsprozess hinsichtlich der Gleichstellung von Migrant:innen in allen erdenklichen gesellschaftlichen Bereichen im Anschluss an die politische und gesellschaftliche Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland. Denn obwohl sie in einer pluralen Demokratie theoretisch gleichberechtigte Einwohner:innen Deutschlands sein sollten, sind Zugehörigkeiten, nationale (kollektive) Identitäten, Partizipation und Chancengerechtigkeit in vielen Bereichen weiterhin hart umkämpft. Der Begriff „postmigrantisch“ wurde von der Intendantin Şermin Langhoff im Kontext von Theater in Deutschland etabliert. Naika Foroutan hat den Begriff an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik aufgegriffen und zum theoretischen Konzept der postmigrantischen Gesellschaft ausgearbeitet. Das Konzept der einseitigen Integration und Zwangsanpassung an eine vermeintliche „deutsche Leitkultur“ und die vermeintliche Legitimität rassistischer gesellschaftlicher Hierarchien werden damit grundsätzlich in Frage gestellt. Es wurde ein Paradigmenwechsel angestoßen, nach dem Migrant:innen und deren Nachkommen als treibende Akteur:innen für sozialen Wandel und mehr soziale Gerechtigkeit verstanden werden (Foroutan, 2019).

Präventionsarten: Die deutsche Extremismusprävention lässt sich über alle Phänomenbereiche hinweg (darunter die Islamismusprävention) in drei Präventionsarten einteilen: die Primärprävention (vor einer Radikalisierungserscheinung), die Sekundärprävention (eine erste Radikalisierung bereits erkennbar) und die Tertiärprävention (Radikalisierung vorhanden). Während diese Bezeichnungen das Radikalisierungsstadium betonen, wird häufig auch von der universellen, selektiven und indizierten Prävention gesprochen und somit vielmehr der Präventionsansatz betont (Caplan, 1964).

Racial Profiling: *Racial Profiling meint das Vorgehen der Polizei oder anderer Ordnungsbehörden, bei dem vorrangig Schwarze oder People of Color kontrolliert werden, ohne dass es konkrete Beweise oder Verdachtsmomente gäbe, die diese Kontrollen rechtfertigen würden. Diese Praxis ist zwar in Deutschland verboten und wird seitens der Regierung dementiert,*

findet aber trotzdem immer wieder statt, etwa in Grenznähe, wenn nach illegalisierten Menschen gesucht wird. Dahinter steckt die rassistische, durch das Erfahrungswissen der betreffenden Institution und gesellschaftliche Stereotype scheinbar gerechtfertigte Annahme, dass nicht-weiße Menschen eher zu Kriminalität neigen bzw. nicht dazu berechtigt seien, sich an öffentlichen Orten aufzuhalten und frei zu bewegen. Bei Kontrollen in Grenznähe wird zudem impliziert, Schwarze oder PoC könnten keine deutschen Staatsbürger:innen sein. Bei den Betroffenen entsteht so ein Gefühl des Ausschlusses und der Nicht-Zugehörigkeit. Das Vertrauen in staatliche Institutionen wird geschwächt, da der Eindruck entsteht, die Polizei existiere vorrangig zum Schutz weißer Menschen und zur Kontrolle und Machtausübung über nicht-weiße Menschen (IDA e. V., 2024).

„Rasse“/„race“: Der Begriff ist bezogen auf Menschen wissenschaftlich unhaltbar und obsolet. Es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg für die Existenz unterschiedlicher menschlicher ‚Rassen‘. Studien haben vielmehr belegt, dass die genetischen Unterschiede innerhalb einer sogenannten ‚Rasse‘ größer sind als die, die zwischen zwei sog. ‚Rassen‘ bestehen. Gleichwohl taucht der problematische Begriff auch in Gesetzestexten auf, z.B. wenn im Grundgesetz formuliert wird, dass niemand ‚wegen seiner Rasse‘ benachteiligt werden darf. Im Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz wurde stattdessen die Formulierung ‚aufgrund der Rasse‘ gewählt, um zu verdeutlichen, dass nicht das Gesetz von der Existenz verschiedener menschlicher ‚Rassen‘ ausgeht, sondern ‚dass derjenige, der sich rassistisch verhält, eben dies annimmt‘. Richtigerweise sollte auch in Gesetzestexten von ‚zugeschriebener Rasse‘ oder ‚Diskriminierung aus rassistischen Gründen‘ gesprochen werden. ‚Rasse‘ ist ein Produkt des Rassismus und nicht umgekehrt (Rassifizierung). Heutzutage werden statt des Begriffs ‚Rasse‘ häufig Euphemismen benutzt, die dieselben Funktionen erfüllen (IDA e. V., 2024).

Rassifizierend: Rassifizierend bezieht sich hier auf den Begriff „Rassifizierung“ (*racialization*) und umfasst Handlungen – in der Regel Zuschreibungen unterschiedlicher Art –, die zur Konstruktion eines rassistischen Stereotyps oder Narratives beitragen. In diesen Zuschreibungen können beispielsweise phänotypische Merkmale sowie die religiöse und/oder nationale Herkunft eine Rolle spielen. Mit den Zuschreibungen gehen eine Kategorisierung und ein Verweisen auf eine niedrigere soziale Position einher.

Rassifizierung/Rassialisierung/rassifiziert: Unter Rassifizierung (auch Rassialisierung), abgeleitet vom englischen *racialization*, werden die soziohistorischen Prozesse verstanden, durch die bestimmten Themen – die häufig als soziale Probleme behandelt werden – unter Bezugnahme auf eine konstruierte „Rasse“ eine Bedeutung beigemessen wird. Dabei wird suggeriert, „Rasse“ sei ein Schlüsselfaktor für die Definition und das Verständnis von Thematiken wie beispielsweise Drogenhandel und Gewalt im öffentlichen Raum. Die Erforschung von Rassifizierungsprozessen ermöglicht es, Mechanismen zu verstehen, die der Konstruktion von sozialen Gruppen unterliegen, denen auf „Rasse“ bezogene Bedeutungen (*racial meanings*) zugeschrieben werden. Mit dem Nachvollziehen von Rassifizierungsprozessen können auch Funktionsweisen struktureller Ungleichheit aufgezeigt werden (Gonzalez & Goss, 2019; Murji & Solomos, 2005; Omi & Winant, 1994).

Rassismuskritisch: Rassismuskritisch bedeutet, sich aktiv und reflektiert mit Rassismus auseinanderzusetzen und die eigenen Überzeugungen, Handlungen und gesellschaftlichen Strukturen auf rassistische Denkweisen und Praktiken hin zu überprüfen. Es geht dabei nicht nur um die Ablehnung von offenem Rassismus, sondern auch um das Bewusstsein für subtile und oft tief verwurzelte Formen von Diskriminierung und Machtungleichheiten. Ein rassismuskritischer Ansatz zielt daher darauf ab, diese Ungleichheiten und Diskriminierungen sichtbar zu machen, bestehende Machtstrukturen zu analysieren und aktiv gegen rassistische Diskriminierung vorzugehen. Er fordert eine ständige Selbstreflexion, sowohl auf individueller Ebene (durch das Hinterfragen eigener Vorurteile) als auch auf struktureller und institutioneller Ebene (durch die Analyse von Institutionen, Gesetzen und sozialen Normen).

Rassistisch diskriminierte Person: Die Begrifflichkeit „rassistisch diskriminierte Personen“ bezieht sich auf Menschen, die aufgrund ihrer tatsächlichen oder angenommenen Herkunft, „Hautfarbe“, Religion oder Kultur benachteiligt, ausgegrenzt oder ungleich behandelt werden. Diese Begrifflichkeit ist im Abschlussbericht nicht im rechtlichen Sinne zu verstehen, da es im Rahmen des Antidiskriminierungsrechts maßgeblich ist, zwischen den Begriffen „Ungleichbehandlung“ und „Diskriminierung“ zu unterscheiden. Anders als im allgemeinen Sprachgebrauch – auch dieser Bericht verwendet die Begriffe synonym – dürfen diese Begriffe im juristischen Sinne nicht synonym verstanden werden. „Diskriminierung“ im rechtlichen Sinne meint die Ungleichbehandlung einer Person aufgrund einer (oder mehrerer) rechtlich geschützter Diskriminierungskategorien ohne einen sachlichen Grund, der die Ungleichbehandlung rechtfertigen würde. „Ungleichbehandlung“ hingegen

umschreibt lediglich das Auffinden von zwei Sachverhalten oder Personengruppen, die unterschiedlich behandelt werden. Demnach stellt nicht jede Ungleichbehandlung auch eine Diskriminierung dar. Eine Diskriminierung kann jedoch als qualifizierte Form einer Ungleichbehandlung beschrieben werden.

Schwarz: Schwarz und Schwarzsein sind in der Rassismusforschung gesellschaftspolitische Machtpositionen und nicht an äußerliche Körpermerkmale gebunden. Schwarz wird daher großgeschrieben.

Stigmatisierung: Es kommt zu einer Stigmatisierung, wenn eine Person aufgrund einer negativen Zuschreibung – biologisch und/oder kulturell begründet („Bedeutungsträger“) – als „anders“ markiert wird (Eickhof, 2010, S. 29–30). Diese negative Markierung kann als Konsequenz zur Ausgrenzung führen.

Stunde Null: Dieser Ausdruck bezeichnet das Ende des Zweiten Weltkriegs am 8. Mai 1945 sowie die frühe Nachkriegszeit in Deutschland und Österreich. Dabei verweist der Begriff auf die bedingungslose Kapitulation der Wehrmacht und den Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes und deutet auf einen Neuanfang ohne Vorbedingungen hin.

Weißsein/weiß: *Weiß* und *Weißsein* sind in der Rassismusforschung gesellschaftspolitische Machtpositionen und nicht an äußerliche Körpermerkmale gebunden (DiAngelo, 2018; Sow, 2018). *Weiß* wird daher im Folgenden klein und kursiv geschrieben. *Weißsein* konstituiert sich als privilegierte Positionierung innerhalb von Machtverhältnissen, die Rassismus hervorbringen und perpetuieren (Weranderneinenbrunnengraebt, 2012).

(Rassistische) Wissensbestände: Rassistische Wissensbestände sind historisch gewachsene, gesellschaftlich verankerte und tradierte Überzeugungen, Vorstellungen und Stereotype, die rassistische Diskriminierung stützen und reproduzieren. Sie prägen somit das kollektive Wissen einer Gesellschaft und beeinflussen, wie bestimmte Personengruppen, die nicht der Mehrheitsgesellschaft angehören, wahrgenommen, bewertet und behandelt werden. Diese Wissensbestände beruhen zumeist auf kolonialen Denkmustern, politischen Ideologien sowie pseudowissenschaftlichen Theorien, die bestimmte Personengruppen als minderwertig darstellen. Rassistische Wissensbestände finden sich nicht nur im Alltagswissen, sondern auch in den Medien und im Bildungssystem wieder (s. DeZIM, 2022).

Anhang 1

Für die weitere Forschung benötigte systematisch erhobene quantitative Daten von Behörden, die zur Verfügung gestellt werden sollten:

Vom BMAS und der BA:

- Bürgergeldakten (repräsentative Stichproben mit Angaben zum Geschlecht und der ethnischen Herkunft der Antragsteller:innen sowie mit Angaben zum Mitarbeiter:innenstab der Jobcenter)
- Anträge, Ablehnungen, Widersprüche
- Informationen zur Arbeitsmarktintegration (wie Vermittlung in Beschäftigung, Maßnahmen zur Qualifizierung)
- (Interne) Anweisungen und Empfehlungen
- Handlungsrichtlinien für die Bearbeitung von Anträgen
- Empfehlungen für die Betreuung und Vermittlung von Bürgergeldempfänger:innen
- (Interne) Diversitätsstrategien
- Strategien zur Förderung von Diversität und Inklusion innerhalb der Jobcenter
- Maßnahmen zur Unterstützung benachteiligter Gruppen (wie rassifizierter Personen)

Vom BMI, BAMF und Bundesministerium für Justiz:

- Entscheidungen zu Asylanträgen
- Jährliche Berichte der BAMF-Außenstellen zum Entscheidungsverhalten für die wichtigsten Herkunftsländer (Schutzquoten etc.) und repräsentative Stichproben von BAMF-Individualentscheidungen
- Jährliche Berichte der Bundesländer zu Ausreisen und Abschiebungen von abgewiesenen Asylbewerber:innen
- Jährliche Berichte der Verwaltungsgerichte zum Entscheidungsverhalten auf Widersprüche bei BAMF-Entscheidungen mit Angaben zu Herkunftsländern
- Erhebungen und Datierungen von Berichten zu geografischen Zuständigkeiten der BAMF-Außenstellen und der Verwaltungsgerichte
- Verpflichtung der Verwaltungsgerichte zu einer repräsentativen Auswahl ihrer Urteile
- Veröffentlichung von Namen der Richter:innen von Asylkammern

Anhang 2

Austauschtreffen und Feedbackgespräche mit externen Expert:innen

Austauschtreffen

- **9. November 2022:** mit Behördenvertreter:innen
- **5. Juni 2023:** mit Vertreter:innen der Antidiskriminierungsarbeit
- **23. Oktober 2023:** mit zivilgesellschaftlichen Vertreter:innen und (post-)migrantischen Vereinen und Selbstorganisationen

Feedbackgespräche

- **17. September 2024:** mit Vertreter:innen der Antidiskriminierungsarbeit sowie aus (post-)migrantischen Vereinen und Selbstorganisationen, unter anderem mit

Rudaba Badakhshi	Dachverband der Migrantinnenorganisationen (DaMigra)
Elisa Calzolari	Landesverband der Migrant*innenorganisationen – MigraNetz Thüringen e. V.
Renata Conkova	Landesverband der Sinti und Roma RomnoKher Thüringen e. V.
Ansgar Drücker	Geschäftsführer des Informations- und Dokumentationszentrums für Antirassismusarbeit e. V. (IDA e. V.)
Martin Gerlach	Türkische Gemeinde in Deutschland
Miriam Gese	
Franziska Köhler	ADA – Antidiskriminierung in der Arbeitswelt
Nathalie Schlenzka	Referatsleiterin des Referats für Forschung und Grundsatz der Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Katharina Schwaiger	DAS Institut (in Gründung) – Diskriminierungssensible Antiziganismuskritische Soziale Arbeit
Christine Ten Venne	
Prof. Dr. Reetta Toivanen	Universität Helsinki
Lilia Youssefi	Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (Berlin) Hallesche Jugendwerkstatt gGmbH/Antidiskriminierungsstelle Sachsen-Anhalt
- **20. September 2024:** mit Behördenvertreter:innen, unter anderem mit

Koray Egeli	Zentralstelle für Prävention beim Landeskriminalamt, Polizei Berlin
Ikram Errahmouni-Rimi LL.M. Eur.	Selbstständige Expertin und Referentin für Vielfalt und Antidiskriminierung bei der Polizei Bremen
Sven Jürgensen	Polizeidirektion Braunschweig
Enrico Renkert	Jobcenter Leipzig
Amir Saedi	Demokratiezentrum Land Bremen
Oliver H. Weiße	Jobcenter team.arbeit.hamburg

IMPRESSUM

Herausgeber:

Universität Leipzig
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt
InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“
am Leipzig Research Centre Global Dynamics

Postanschrift:

IPF 348001
04081 Leipzig

Verbundprojektleitung:

Prof. Dr. Gert Pickel

Antragsteller:

Prof. Dr. Gert Pickel,
Prof. Dr. Matthias Middell

Wissenschaftliche Koordination:

Dr. Anne-Linda Amira Augustin

Wissenschaftskommunikation:

Freya Leinemann

Redaktion:

Prof. Dr. Gert Pickel,
Dr. Anne-Linda Amira Augustin

Illustrationen:

Lena Ziyal (infotext/Planet Neun)

Layout und Satz:

Dr. Thomas Klemm (Agentur für Gestaltung, Leipzig)

Lektorat:

Mandy Ganske-Zapf, Dennis Grabowsky,
Tamina Kutscher, Anke Zeitschel

Zitiervorschlag:

InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“. 2024.
Abschlussbericht der InRa-Studie „Institutionen
& Rassismus“: Rassismus in deutschen Institu-
tionen und institutioneller Rassismus in Deutsch-
land. Leipzig.

Leipzig, 2024. Alle Rechte vorbehalten.

Projektteam:

Dr. Hande Abay Gaspar (Frankfurt/Main)
PD Dr. Maria Alexopoulou (Berlin)
Theresa Altmiks (Bielefeld)
Berryll Hémêfa Carine Amedegnato (Berlin)
Emma Aouragh (Leipzig)
Dr. Sina Arnold (Berlin)
Dr. Anne-Linda Amira Augustin (Leipzig)
Dr. Felix Axster (Berlin)
Prof. Dr. Cengiz Barskanmaz (Fulda)
Franz Beensen (Leipzig)
Dr. habil. Mathias Berek (Berlin)
Felix Bitterer (Bielefeld)
Irimi Block (Leipzig)
Dr. Halil Can (Berlin)
Prof. Dr. Christopher Daase (Frankfurt/Main)
Prof. Dr. Oliver Decker (Leipzig)
Dr. Janine Dieckmann (Jena)
Julia Dresselhaus (Leipzig)
Luisa Eftger (Halle/Saale)
Susanne Fischer (Leipzig)
Magdalena Freckmann (Berlin)
Prof. Dr. Judith Froese (Konstanz)
Natalie Gittner (Leipzig)
Hanna Grauert (Konstanz)
Dr. Sandrine Gukelberger (Konstanz)
Dr. Jörg Hartmann (Leipzig)
Luise Haustein (Berlin)
Mareike Heller (Fulda)
Dr. Jens Hellmann (Bielefeld)
Anis Heit (Leipzig)
Kristofer Jachnow (Leipzig)
Felix Jäger (Mannheim)
Stephanie Kite (Leipzig)
Prof. Dr. Winfried Kluth (Halle/Saale)
Prof. Dr. Martin Kroh (Bielefeld)
Niklas Krumbein (Bremen)
Prof. Dr. Simon Kühne (Bielefeld)
Rüdiger Lauberbach (Leipzig)
Prof. Dr. Holger Lengfeld (Leipzig)
Freya Leinemann (Leipzig)
Juliane Logsch (Berlin)
Nicole Löw (Leipzig)
Prof. Christian Meyer (Konstanz)

Prof. Dr. Matthias Middell (Leipzig)
Olga Moths (Bremen)
Prof. Dr. Yudit Namer (Bielefeld)
Tobias Neuburger (Berlin)
Dr. Frank Oberzaucher (Konstanz)
Deike Ohse (Leipzig)
Prof. Dr. Gert Pickel (Leipzig)
Cosima Piehler (Halle/Saale)
Diana Podar (Bielefeld)
Zayna Rabea (Leipzig)
Prof. Dr. Oliver Razum (Bielefeld)
Prof. Dr. Jonas Rees (Bielefeld)
Dr. Leon Rosa Reichle (Jena)
Prof. Dr. Jost Reinecke (Bielefeld)
Marie-Louise Reuter (Konstanz)
Henriette Rodemerk (Leipzig)
Stefanie Rueß (Konstanz)
Dr. Axel Salheiser (Jena)
Lea Deborah Scheu (Frankfurt/Main)
Prof. Dr. Gerald Schneider (Konstanz)
Larissa Schuler (Konstanz)
Michelle Schweitzer (Leipzig)
Jennifer Shobowale (Bielefeld)
Johannes Siegel (Konstanz)
Stephan Skolarski (Bielefeld)
Dr. Alain Belmond Sonyem (Leipzig)
Sigsten Stieglitz (Bielefeld)
Dr. Kimiko Suda (Berlin)
Christine Tonscheidt (Leipzig)
Prof. Dr. Daniel Thym (Konstanz)
Prof. Dr. Richard Traunmüller (Mannheim)
Maria Elena Troia (Fulda)
Prof. Dr. Jan Vogler (Konstanz)
Lisa Wandschneider (Bielefeld)
Josephin Wandt (Leipzig)
Laura Wichmann (Leipzig)
Maria Wiede (Leipzig)
Prof. Dr. Michael Windzio (Bremen)
Dr. Ruta Yemane (Berlin/Bielefeld)
Dr. Alexander Yendell (Leipzig)
Antje Zettler (Leipzig)
Prof. Dr. Andreas Zick (Bielefeld)
Dr. Julia Zielke (Bielefeld)

**Abschlussbericht der InRa-Studie
„Institutionen & Rassismus“**

Rassismus in deutschen Institutionen und
institutioneller Rassismus in Deutschland



**Forschungsinstitut
Gesellschaftlicher
Zusammenhalt**

Gefördert durch:



**Bundesministerium
für Forschung, Technologie
und Raumfahrt**

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Gefördert durch:



**Bundesministerium
des Innern**

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages