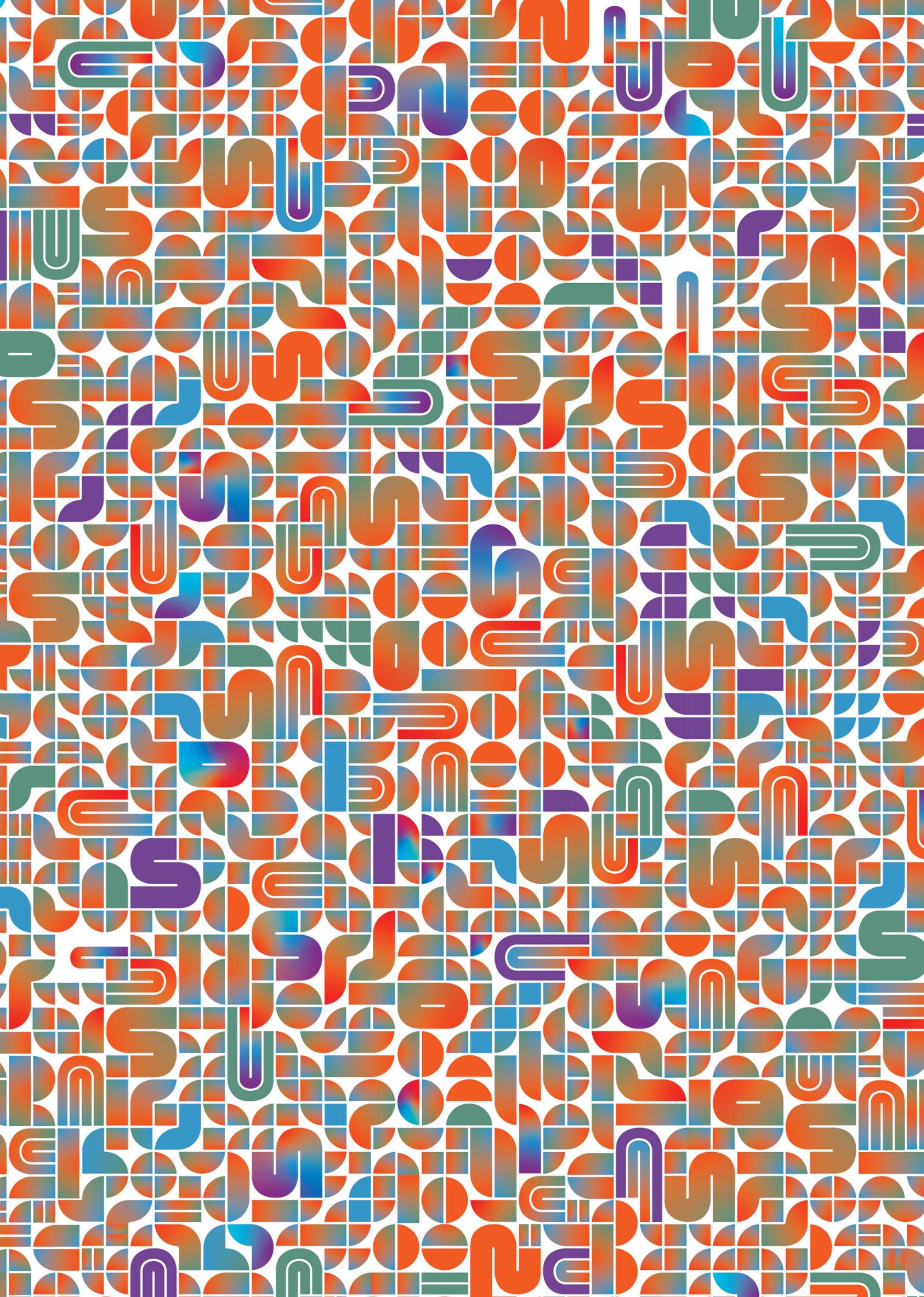


Interdisziplinäres Gutachten

Verbesserung des Diskriminierungsschutzes entlang
der Merkmale des AGG in Hinblick auf landesgesetzliche
Zuständigkeiten in Sachsen



VON MENSCH ZU MENSCH.



Interdisziplinäres Gutachten

Verbesserung des Diskriminierungsschutzes entlang
der Merkmale des AGG in Hinblick auf landesgesetzliche
Zuständigkeiten in Sachsen

Inhalt

Executive Summary (Kurzzusammenfassung).....	11
A Einleitung.....	21
 Maria Wersig, Susanne Dern	
Teil 1: Rechtssoziologisches Gutachten zu landesrechtlichen Handlungsbedarfen zur Schaffung eines umfassenden Diskriminierungsschutzes im Freistaat Sachsen	23
1 Fragestellung und Vorgehen	24
2 Begriff und Vorkommen von Diskriminierung in Sachsen.....	24
2.1 Was ist Diskriminierung?.....	24
2.2 Welche Erkenntnisse zu Diskriminierungserfahrungen und -risiken in Sachsen liegen vor?	25
2.3 Welche Handlungsbedarfe ergeben sich hieraus für antidiskriminierungsrechtliche Regelungen und für die Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen?.....	26
3 Rahmenbedingungen für rechtlichen Schutz vor Diskriminierung in Sachsen.....	27
3.1 Überblick zu antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben und Rahmungen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts.....	27
3.1.1 Verfassungsrecht.....	27
3.1.2 Europarecht.....	28
3.1.3 Übersicht über Antidiskriminierungsrichtlinien und ihre Relevanz für die Zuständigkeitsbereiche der Landesgesetzgebung	30
3.1.4 Völkerrecht	31
3.2 Wie lassen sich bundes- und landesrechtliche Zuständigkeiten beschreiben und abgrenzen?.....	31
3.3 Wie ist das sächsische Landesrecht bisher antidiskriminierungsrechtlich aufgestellt?.....	32
4 Exemplarische Darstellung von berichteten Diskriminierungserfahrungen	33
4.1 Schilderungen im Bereich Bildung.....	33
4.1.1 Schlechtere Bewertungen – Aberkennen von Fähigkeiten.....	34
4.1.2 Belästigung und sexuelle Belästigung	34
4.1.3 Barrieren und Zugangshürden	35

4.1.4	Gestaltung von Bildungsinhalten.....	36
4.2	Schilderungen in den Bereichen Behördenhandeln und öffentlicher Raum	36
4.2.1	Polizei- und Ordnungsbehörden.....	37
4.2.2	Öffentlicher Raum.....	37
4.3	Schilderungen von Diskriminierungserfahrungen beim Zugang zu Dienstleistungen und Gütern.....	38
4.3.1	Zugang zu Einrichtungen und Veranstaltungen	38
4.3.2	ÖPNV	39
5	Zusammenfassende Diskussion und Handlungsimpulse für die Landesgesetzgebung – Darstellung rechtsgebietsübergreifender Handlungsbedarfe	39
5.1	Vorbemerkungen und nichtrechtliche Handlungsbedarfe	39
5.2	Regelungsbedarfe von Diskriminierungsverboten.....	40
5.2.1	Diskriminierungsverbote und ihre Rechtsfolgen ausdrücklich regeln	40
5.2.2	Verankerung in einem LADG oder in einzelnen Gesetzen	40
5.2.3	Welche Diskriminierungskategorien sind zu erfassen?.....	41
5.2.4	Welche Rechtsfolgen und Ansprüche sind zu gewähren?.....	43
5.3	Bekanntnis zu Diskriminierungsabbau und Diversität in Ämtern und Zivilgesellschaft – Inpflichtnahme der Verwaltungsebenen	43
5.4	Rechtsschutz	44
5.5	Zusammenfassung: Einschätzungsspielraum der Landesgesetzgebung.....	45
6	Zusammenfassende Diskussion und Handlungsimpulse für die Landesgesetzgebung – Vorschläge zu einzelnen Lebens- und Regelungsbereichen.....	46
6.1	Bereich Bildung (Schule, Berufsschule, Hochschule): Landesrechtliche Zuordnung und Regelungsoptionen	46
6.2	Bereich Behördenhandeln: Landesrechtliche Zuordnung und Regelungsoptionen	48
6.2.1	Behördenhandeln im Allgemeinen: Leistungsgewährung, Ausführung von Bundesgesetzen	48
6.2.2	Polizei- und Ordnungsbehörden.....	49
6.2.3	Öffentlicher Raum	50
6.3	Bereich Zugang zu Dienstleistungen und Gütern: Landesrechtliche Zuordnung und Regelungsoptionen	50
6.3.1	Abgrenzungsfragen Bundes- und Landesrecht	50
6.3.1.1	Privatanbieter*innen	50
6.3.1.2	Öffentliche Einrichtungen (AGG/SächsGemO)	51
6.3.1.3	Assistenzhunde (AGG, BGG, Inklusionsgesetz)	51
6.3.1.4	Begleitpersonen/Hilfsmittel im ÖPNV (AGG, PBeFG, BGG, SGB)	52
6.3.1.5	Speziell: Bauliche Barrierefreiheit (BGG, Sächs. BauO).....	53
6.3.1.6	Gaststätten, Diskotheken, Gewerbetreibende (AGG, GewO, GastG)	53
6.3.2	Landesrechtliche Regelungsoptionen	54
6.3.2.1	Gaststättengesetz	54
6.3.2.2	GewO-DVO	54
6.3.2.3	Inklusionsgesetz	55
6.3.2.4	Gemeinde- und Landkreisordnung	55
7	Zwischenfazit.....	56

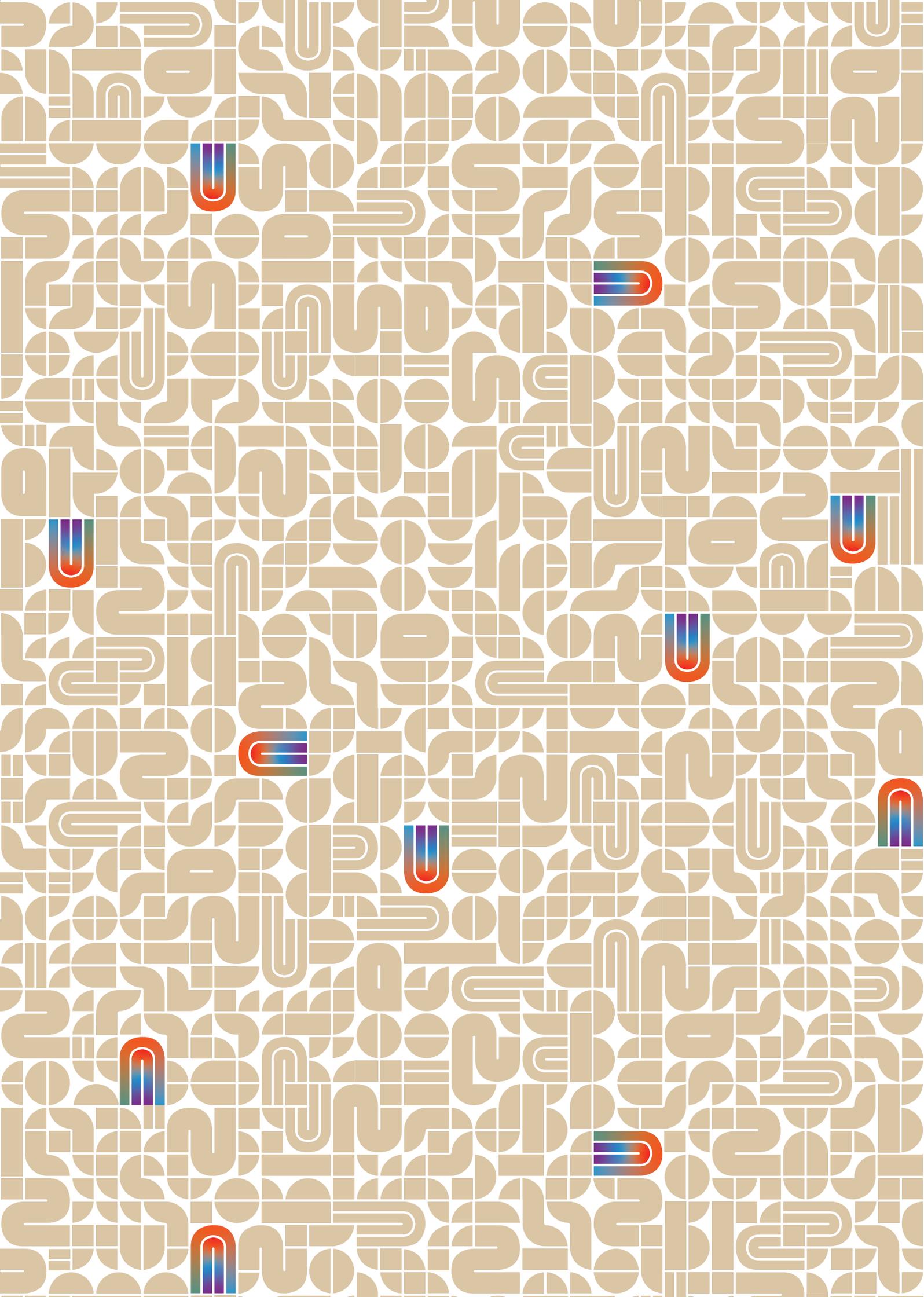
Präventive Maßnahmen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes	59
1 Sozialwissenschaftliche Analyse – Ziel, zentrale Grundlagen und Vorgehen.....	60
1.1 Diversität und Diskriminierung – Zentrale Konzepte/Begriffe des interdisziplinären Gutachtens	60
1.2 Methodisches Design.....	61
2 Institutionelle Strukturen und Verankerungen.....	62
2.1 Strukturelle und konzeptionelle Verankerungen von Diskriminierungsschutz und Diversität.....	62
2.2 Personenbezogene präventive Maßnahmen	63
2.3 Wissenschaftliche Studien und Bedarfsanalysen.....	63
3 Subjektive Perspektiven – Ergebnisse der qualitativen Interviews	64
3.1 Diversität und Diskriminierung in Aus- und Fortbildung – Repräsentation, Wissen, Diskurse	64
3.1.1 Repräsentation von Diversität.....	64
3.1.2 Curriculum der Studien- und Ausbildungsgänge	66
3.1.3 Wissens- und Reflexionsräume.....	67
3.1.4 Diskriminierung – Verfahrensabläufe und Umgangsweisen	67
3.2 Ansatzpunkte und Bedarfe	68
3.2.1 Repräsentation von Diversität erhöhen	68
3.2.2 Führungskräfte benötigen Diversitätskompetenz.....	69
3.2.3 Fortbildungen zu Diversität und Diskriminierung mit Anwendungsbezug gestalten.....	70
3.2.4 Curricula der Ausbildungs- und Studiengänge diversitätsbewusst gestalten	71
3.2.5 Controlling und Monitoring fördert die Umsetzung	71
3.3 Zusammenfassung	71
4 Empfehlungen: Präventive Maßnahmen – ein Mehrebenen-Ansatz	72
4.1 Zentrale Prinzipien	73
4.1.1 Verpflichtung versus Freiwilligkeit.....	73
4.1.2 Anwendungsbezug und Handlungsorientierung.....	73
4.1.2.1 Berufliche Expertise nutzen.....	73
4.1.2.2 Diversität und Intersektionalität.....	74
4.2 Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen.....	74
4.2.1 Stabstelle für Diversität und Diskriminierungsschutz	74
4.2.2 Analysen, Bedarfserhebungen und Evaluation	75
4.2.3 Weitere ergänzende Maßnahmen	76
4.3 Organisationsstruktur und Kultur	76
4.3.1 Diversitätsgerechte Personalgewinnung in der Verwaltung	76
4.3.1.1 Leistungsprinzip und Diversität	76
4.3.1.2 Anforderungen an Führungskräfte	77
4.3.1.3 Diversitätsbezug in Stellenausschreibungen	77

4.3.2	Leitbild und Leitlinien	79
4.3.2.1	Leitbild	79
4.3.2.2	Handlungsleitlinien für Prävention und Intervention	79
4.3.2.3	Führungsleitlinien – diversitätsbewusst	80
4.3.3	Weitere ergänzende Maßnahmen	80
4.4	Ebene der Personen – Sensibilisierung und Weiterqualifizierung der Vorgesetzten und Mitarbeitenden	81
4.4.1	Führungskräfte als Vorbilder	81
4.4.1.1	Fortbildungen für Führungskräfte zur diversitätsbezogenen Sensibilisierung und Qualifizierung	81
4.4.1.2	Coaching von Führungskräften.....	82
4.4.2	Bedienstete als Personen mit Multiplikationsfunktion	82
4.4.2.1	Supervision.....	82
4.4.3	Weitere ergänzende personenbezogene Maßnahmen.....	83
4.5	Fachbezogene Ebene (Angebote für Auszubildende, Studierende, Führungskräfte, Bedienstete).....	84
4.5.1	Fort- und Weiterbildungsoffensive zu Diversität und Diskriminierungsschutz.....	84
4.5.1.1	Diversität als Querschnittsthema in bereits bestehende Fortbildungen integrieren	85
4.5.1.2	Diversität als explizites Thema in den Fortbildungsprogrammen	86
4.5.1.3	Fortbildungen zur diversitätsbewussten Didaktik.....	89
4.5.2	Systematische Integration der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz in die Ausbildungs- und Studiengänge.....	89
4.5.2.1	Orientierung an bereits bestehenden Curricula und Konzepten – Querschnittsperspektive Diversität und (Anti-)Diskriminierung	90
4.5.2.2	(Weiter-)Entwicklung der Curricula.....	90
4.5.2.3	Fachspezifisches Lehrmaterial	91
4.5.3	Weitere ergänzende Maßnahmen	92
5	Zwischenfazit.....	93

Susanne Dern, Maria Wersig

Teil 3:	Untersuchung der Einrichtung einer Ombudsstelle auf Landesebene zur Prävention von und Intervention bei Fällen von Diskriminierungserfahrungen im öffentlich-rechtlichen Bereich	95
1	Fragestellung und Vorgehen	96
2	Wozu Ombudsstellen? Begriffsverständnis zu Ombudsstellen und Abgrenzung zu anderen Institutionen	96
3	Diskussion zu einzelnen Gestaltungselementen	102
3.1	Geltungsbereich und Regelungswege.....	102
3.2	Adressat*innen der Ombudsstelle und Aufgabenspektrum	103
3.3	Initiativrecht	103
3.4	Ermittlungsbefugnisse und Pendants	104
3.5	Einwirkungsbefugnisse und Einflussnahme.....	104
3.6	Unabhängigkeit, Weisungsungebundenheit und Ansiedelung.....	105
3.7	Ressourcen	106
3.8	Qualitätssicherung und nachhaltige Weiterentwicklung.....	107
3.9	Begleitmaßnahmen im Kontext der Stelle.....	107
3.10	Zusammenarbeit mit anderen Stellen.....	108
3.11	Kombination einer Ombuds- und Beschwerdefunktion in einer Stelle	109

4	Regelungsvorschlag und Implementierungshinweise	110
4.1	Regelungsvorschlag Ombudsstelle für Antidiskriminierung	110
4.2	Übertragbarkeit des Modells auf die kommunale Ebene	111
4.3	Anregungen zur Implementierung einer Ombudsstelle für Antidiskriminierung in Sachsen	112
5	Zwischenfazit	112
B	Gesamtfazit	115
	Literatur	116
	Anlage	124
	Autorinneninformationen	126





Interdisziplinäres Gutachten zum Thema „Verbesserung des Diskriminierungsschutzes entlang der Merkmale des AGG in Hinblick auf landesgesetzliche Zuständigkeiten in Sachsen“

Einleitung

Hintergrund des Gutachtauftrags

Die Sächsische Staatsregierung hat in den vergangenen Jahren zentrale Weichenstellungen für die Stärkung des Diskriminierungsschutzes im Freistaat vorgenommen. Im aktuellen Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 verständigte sich die Regierungskoalition darauf, die Antidiskriminierungsarbeit weiter zu stärken. Das vorliegende Gutachten dient dazu, gesetzliche und tatsächliche Handlungsoptionen zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes und zur Förderung der Diversität in der sächsischen Verwaltung aufzuzeigen. Der Auftrag umfasst ein interdisziplinäres Gutachten, das gesetzliche wie außergesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes diskutiert.

Das Vorgehen gliedert sich in drei Projektteile: (1) ein rechtssoziologisches Gutachten bezüglich rechtlicher Handlungsoptionen zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes, (2) ein sozialwissenschaftliches Gutachten bezüglich präventiver Maßnahmen sowie (3) eine Prüfung ausgewählter Aspekte einer möglichen Einrichtung einer landesweiten Ombudsstelle zur Bekämpfung von Diskriminierung im öffentlich-rechtlichen Bereich.

Verwendete Begrifflichkeiten

Diskriminierung ist ein zentraler Begriff im Kontext des Diskriminierungsschutzes, der sowohl in sozialwissenschaftlicher als auch in rechtlicher Hinsicht verwendet wird. Im Rahmen des Gutachtens ist insbesondere das rechtliche Begriffsverständnis von Bedeutung.

Diskriminierung lässt sich rechtlich als Ungleichbehandlung, konkreter: als ungerechtfertigte Benachteiligung (oder Bevorzugung) einer Person (oder Gruppe) aufgrund bestimmter sozial relevanter Kategorien, Merkmale oder Eigenschaften (die auch zugeschrieben sein können) definieren. Das Gutachten stützt sich für die Analysen und Regelungsvorschläge auf die anerkannten rechtlichen Definitionen von Diskriminierung (unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung, sexuelle Belästigung sowie Anweisung zur Diskriminierung), wie sie etwa im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) zu finden sind.

Diskriminierung kann sowohl offensichtlich und direkt als auch subtil und indirekt auftreten. Sie kann sich in individuellem Verhalten, institutionellen Praktiken oder strukturellen, tatsächlich baulichen, sprachlichen oder sonstigen Barrieren manifestieren. Die Auswirkungen von Diskriminierung auf das Leben und die Chancen von Einzelpersonen und Gruppen sind erheblich, so kann Diskriminierung etwa zum Rückzug aus als diskriminierungsanfällig erlebten Lebensbereichen sowie zum Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und zur Nichtinanspruchnahme von Leistungen und Hilfsangeboten führen. In einem solchen Sinne verstanden ist Diskriminierungsschutz die Basis einer funktionierenden Demokratie, weil er Teilhabe fördert und Barrieren abbaut. In seinen Einflussbereichen ist der Freistaat Sachsen verpflichtet, die Freiheit, Gleichheit und Würde aller mit einem durchdachten Antidiskriminierungsinstrumentarium zu ermöglichen.

Im Freistaat Sachsen sind Diskriminierungserfahrungen und Diskriminierungsrisiken umfassend und aktuell erforscht. Es existieren methodisch abgesicherte Erkenntnisse sowohl auf der Basis von Betroffenenbefragungen als auch von Bevölkerungsbefragungen und Anlaufstellen/Nichtregierungsorganisationen sowie Analysen im Hinblick auf bestimmte Diskriminierungserfahrungen, insbesondere queere Lebenslagen. Darüber hinaus lassen sich Erkenntnisse aus aktuellen Publikationen mit einem bundesweiten Einzugsbereich für die Analyse ableiten.

Das gesellschaftliche Verständnis von Diskriminierung, das sich aus den betrachteten Bevölkerungs- und Betroffenenbefragungen ergibt, entspricht nicht in allen Aspekten den rechtlichen Dimensionen von Diskriminierung. Befragungen über Alltagserfahrungen lassen methodisch nicht unmittelbar den Schluss zu, dass die Erfahrung (1) im Rechtssinne eine Diskriminierung war und (2) jede rechtlich relevante Diskriminierung von den Betroffenen als solche erlebt und eingeordnet wird. Die Schilderungen von Diskriminierungserlebnissen bilden naturgemäß die Perspektive der Betroffenen ab. Aus den Befragungen lässt sich aber ableiten, welche Orte, Institutionen, Lebensbereiche ein höheres Risiko für Diskriminierungserfahrungen aufweisen. Gleichzeitig bieten sie Aufschluss über Bewältigungsstrategien, Unterstützungsbedarfe und die Nutzung rechtlicher Reaktionsmöglichkeiten. Hieraus lassen sich Schlussfolgerungen ziehen für die nötige Beratungsinfrastruktur und Beschwerdewege.

Beratungs-, Ombuds- und Antidiskriminierungsstellen kommt hier eine Brücken- und Einordnungsfunktion zwischen den subjektiven Diskriminierungserfahrungen und dem rechtlichen Diskriminierungsschutz zu, der nicht nur an subjektiven Empfindungen Betroffener ansetzen kann, sondern auch Regeln zur Glaubhaftmachung, Ermittlung und Beweis(last) vorgibt.

Folglich bedarf es eindeutiger landesrechtlicher Regelungen, die Betroffene, Beratende und Rechtsanwendende in den Beschwerdestellen in die Lage versetzen, einen Vorfall als (nicht)diskriminierend einordnen zu können.

Das vorliegende Gutachten nimmt hierzu eine Setzung vor, um rechtliche Regelungslücken zu identifizieren: Es geht davon aus, dass der geschilderte Sachverhalt sich so zugetragen hat und nicht weitere Faktoren hinzukommen, die rechtfertigend gegen das Vorliegen einer Diskriminierung sprechen. Die empirischen Erkenntnisse werden mit einer rechtswissenschaftlichen Analyse bestehender Diskriminierungsverbote in ausgewählten Themenbereichen des öffentlichen Rechts im Freistaat Sachsen verknüpft. Auf dieser Basis soll die Frage beantwortet werden, welche rechtlichen Maßnahmen zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes denkbar sind (Teil 1 des Gutachtens). Im zweiten Teil des Gutachtens werden die Möglichkeiten untersucht, mit präventiven Maßnahmen zum Diskriminierungsschutz beizutragen. Der dritte Teil des Gutachtens befasst sich vertieft mit dem Thema der möglichen Einrichtung einer landesweiten Ombudsstelle mit dem Aufgabenbereich Antidiskriminierung in Sachsen.

Das Gutachten sieht Diversität als Ressource, die etwa in der diversitätssensiblen Personalentwicklung und Behörden-gestaltung hervorgebracht werden kann. Dies wird ergänzt durch ein menschenrechtsbasiertes Diversitätsverständnis, das sich nicht nur auf Gruppenzugehörigkeiten und -eigenschaften, sondern auch auf gesellschaftlich produzierte Ungleichheitsverhältnisse bezieht. Je nach Perspektive werden demnach unter dem Begriff Diversität biologische, soziale oder kulturelle „Merkmale“ subsumiert, nach denen Individuen oder Gruppen unterschieden werden bzw. die (historisch gewachsene) soziale Hierarchisierungsverhältnisse aufweisen. Diese Kategorien sind nach AGG zumindest Geschlecht, Behinderung, Alter, ethnische Herkunft, sexuelle Identität und Religion/Weltanschauung. Weitere Kategorien wie etwa soziale Herkunft/sozioökonomischer Status oder familiärer Status sowie Gewicht sind in der Diskussion. Diversität bezieht sich insbesondere auf den theoretischen und praktischen Umgang mit verschiedenen Kategorien und deren produktive Auswirkungen auf individueller und institutioneller Ebene. Die Anerkennung von Diversität, zur Sichtbarmachung und die Sichtbarkeit von in der jeweiligen Verschiedenheit verankerten Potenzialen verbindet sich so mit Antidiskriminierungsinstrumentarien, die auf präventiven und reaktiven Diskriminierungsschutz zielen. Um auf sächsischer Landesebene den Diskriminierungsschutz zu verbessern und Diversität zu fördern, ist die Vermittlung und Weiterentwicklung von Diversitätskompetenz notwendig. Diversitätskompetenz umfasst die verschiedenen Diversitätsaspekte auf den Ebenen des Wollens, Wissens, Handelns und Dürfens, was das Zusammenwirken von persönlichen, fachlichen und organisationalen Voraussetzungen deutlich macht.

In diesem Zusammenhang ist es zudem von wesentlicher Bedeutung, eine intersektionale Perspektive einzunehmen, um auf die Vielschichtigkeit, die Widersprüchlichkeit sowie die Zusammenhänge von Ungleichheitsverhältnissen und Benachteiligungsdynamiken hinzuweisen. Intersektionalität ermöglicht es, Formen und Mechanismen der Unterdrückung und Benachteiligung sowie deren Überschneidung analysierbar zu machen. Eine intersektionale Perspektive erlaubt es

demnach, vielfältige Macht-, Herrschafts- und Normierungsverhältnisse miteinzubeziehen, die über eine Kategorie allein nicht erklärt werden können.

Methoden

Die Datengrundlage des Gutachtens basiert auf einer Dokumentenanalyse von Studien und Publikationen zu Diskriminierungserfahrungen in Sachsen und der Bundesrepublik (Teil 1), die verknüpft wurde mit einer rechtswissenschaftlichen Analyse der bestehenden Verpflichtungen des Freistaats Sachsen zur Gewährleistung von Diskriminierungsschutz im öffentlichen Recht und weiterer Gestaltungsmöglichkeiten im Landesrecht (Teil 1).

Für Teil 2 des Gutachtens wurden folgende empirische Erhebungen durchgeführt: Der erste Schritt beinhaltet eine Dokumentenanalyse von Studien, strukturellen und konzeptionellen Verankerungen sowie konkreten Maßnahmen auf sächsischer Landesebene. Darauf aufbauend wurden in einem zweiten Schritt Daten über leitfadengestützte Interviews mit Personen aus der sächsischen Landesverwaltung erhoben, die für Diskriminierungsfragen sowie für Aus- und Fortbildungen zuständig sind. Ziel war es, einen Überblick über bereits vorhandene Maßnahmen auf Landesebene zu erhalten sowie Handlungsbedarfe und Problembereiche zu eruieren. In einem dritten Schritt wurden auf Grundlage des rechtssoziologischen Gutachtens (Teil 1), der Dokumentenanalyse und der Interviewanalyse organisations- wie auch personenbezogene Maßnahmen und Angebote zur Stärkung von Diversitätskompetenz entwickelt. Diese Maßnahmen und Angebote wurden anderen Interviewpersonen in einer Rückkoppelungsschleife vorgestellt. Bei diesen Interviewpersonen handelte es sich um für Diskriminierungsfragen zuständige Landesbedienstete aus der sächsischen Landesverwaltung sowie um Personen aus Nichtregierungsorganisationen. Das Ziel war es, die Maßnahmen und Ansätze auf ihre Praktikabilität hin von den Interviewpersonen einschätzen zu lassen sowie deren Sicht auf bereits vorhandene Maßnahmen und Bedarfe zu erfassen.

Für Teil 3 des Gutachtens wurde ein Expert*innenworkshop mit Teilnehmenden aus Institutionen mit einer Ombudsfunktion durchgeführt, dessen Erkenntnisse in die rechtswissenschaftliche Analyse zu den Möglichkeiten und Chancen der Einrichtung einer Ombudsstelle als neue Akteurin in diesem Politikfeld (Teil 3) eingeflossen sind.

Teil 1: Rechtssoziologisches Gutachten

Rechtliche Rahmenbedingungen für Diskriminierungsschutz in Deutschland

Die Verpflichtung des Staates, Diskriminierungsschutz im öffentlichen Handeln (und darüber hinaus) zu gewährleisten, ergibt sich im Mehrebenensystem aus dem Verfassungsrecht (Grundgesetz und Landesverfassung), dem Völkerrecht und dem Europarecht. Diese Vorgaben sind bezogen auf die zu erfassenden Kategorien und die Anforderungen an die einfachgesetzliche Ausgestaltung auf der Landesebene unterschiedlich konkret ausgestaltet. Insofern sind die zwingenden Anforderungen an das gesetzliche Antidiskriminierungsinstrumentarium im Freistaat fragmentiert, es besteht im Grundsatz ein gesetzgeberischer Spielraum.

Das Gutachten hat verschiedene Lebens- und Themenbereiche betrachtet, zu denen landesrechtliche Gesetzgebungskompetenzen vorliegen. Die Analyse der empirischen Forschung zu Diskriminierungserfahrungen wird dabei mit der Betrachtung der Rechtsmaterie und der Darstellung der landesgesetzlichen Regelungsoptionen eines bereichsspezifischen Diskriminierungsschutzes verknüpft. Die Themenbereiche, die das Gutachten exemplarisch und vertieft anspricht, sind: Bildung, Behördenhandeln und öffentlicher Raum sowie Dienstleistungen und Güter. In allen diesen Bereichen unterbreitet das Gutachten Vorschläge für mögliche antidiskriminierungsrechtliche Maßnahmen der Landesgesetzgebung.

Zusammenfassende Einschätzung zu Gestaltungsmöglichkeiten auf Landesebene

Die Analyse im ersten Teils des Gutachtens zeigt, dass Regelungen des Diskriminierungsschutzes im sächsischen Landesrecht auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts möglich, empfehlenswert und vor dem Hintergrund europarechtlicher Vorgaben in einigen Bereichen auch erforderlich sind. Erforderlich ist gesetzgeberisches Handeln, wo höherrangiges

Recht zwingend umzusetzen ist. Dies betrifft bezogen auf alle in den EU-Richtlinien genannten Kategorien einerseits das öffentliche Dienstrecht (im vorliegenden Gutachten nach Absprache nicht vertieft). Bezogen auf die Kategorien rassistische Diskriminierung bzw. Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft und wegen des Geschlechts ist andererseits zwingend ein umfassender Schutz zu gewähren in den Bereichen öffentliche Bildung, soziale Vergünstigungen und Güter und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. In diesen Regelungsbereichen ist das Land verpflichtet, die im Gutachten dargestellten Mindeststandards der Richtlinien umzusetzen.

Darüber hinaus existiert ein breiterer Gestaltungsspielraum, auch was die zu erfassenden Kategorien und die gesetzliche Ausgestaltung angeht.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene

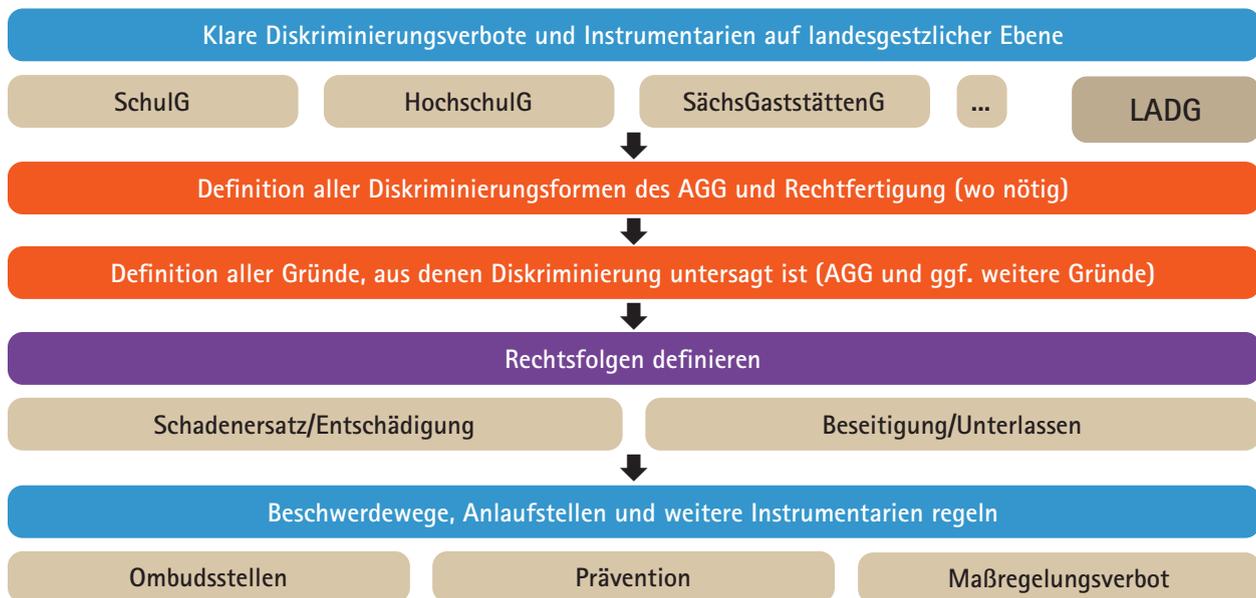


Abbildung 0.1, eigene Darstellung

Insbesondere empfiehlt es sich, die anerkannten rechtlichen Definitionen von Diskriminierung (unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, Belästigung, sexuelle Belästigung sowie Anweisung zur Diskriminierung) sowie Rechtsfolgen, Sanktionen und Zuständigkeiten zu regeln. Die hohen Zustimmungswerte in Sachsen zu einer Verbesserung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes¹ deuten eine Unterstützung in der Bevölkerung für einen solchen Schritt zumindest an. Der sogenannte horizontale Ansatz empfiehlt, kein unterschiedliches Schutzniveau bezogen auf die Einbeziehung bestimmter Diskriminierungskategorien zu etablieren, sondern zumindest die auch im AGG erfassten Kategorien auf der Landesebene gleich zu behandeln (ggf. nach rechtspolitischer Einschätzung der Landesgesetzgebung ergänzt durch weitere Kategorien, in der wissenschaftlichen Diskussion gehören dazu beispielsweise sozialer Status, chronische Erkrankung, Aussehen und Körpergewicht, ostdeutsche Herkunft).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, an welcher Stelle die Gesetzgebung ansetzen sollte, um die Stärkung des Diskriminierungsschutzes zu erreichen. Es ist denkbar, jeweils in den Landesgesetzen ein Diskriminierungsverbot mit entsprechenden Rechtsfolgen zu verankern und weitere Instrumentarien vorzusehen. Dies diskutiert das Gutachten exemplarisch für die Bereiche Bildung (Schulgesetz, Hochschulgesetz), behördliches Handeln der Polizei und der Ordnungsbehörden (Polizeibehördengesetz und Polizeivollzugsdienstgesetz) und Zugang zu Dienstleistungen und Gütern (Gaststättengesetz, Kommunalrecht sowie Inklusionsgesetz und Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen – Bund). Hierfür spricht die Adressierung der ausführenden Akteur*innen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

¹ Kronenbitter et al. 2023, S. 99.

Dagegen spricht die Gefahr einer weiteren Fragmentierung des Diskriminierungsschutzes. Ebenfalls denkbar ist, diese Regelungen in einem übergreifenden Spezialgesetz zusammenzufassen, das den Bereich des öffentlichen Handelns erfasst (und darüber hinaus ggf. Ausstrahlungen in den Bereich des Privatrechts unter Einfluss der öffentlichen Hand anstrebt). In diesem Sinne wird empfohlen, ein einheitliches Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) zu schaffen, das die genannten Regelungen übersichtlich, einheitlich und nachvollziehbar trifft. Zugunsten eines transparenten und klar vermittelbaren Diskriminierungsschutzes an Rechtsanwender*innen und Bürger*innen erscheint es zielführend, den Weg über ein **Landesantidiskriminierungsgesetz** zu gehen.

Inwieweit eine Ombudsstelle als neues Instrument bzw. Akteurin im sächsischen Antidiskriminierungsinstrumentarium hilfreich und wirksam sein könnte, wird in Teil 3 des Gutachtens näher betrachtet.

Teil 2: Sozialwissenschaftliches Gutachten: Präventive Maßnahmen

Institutionelle Strukturen und Verankerung von Diskriminierungsschutz und Diversität auf sächsischer Landesebene

Zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Verbesserung der Sensibilität gegenüber Diskriminierung wurden auf sächsischer Landesebene in verschiedenen Bereichen der Ministerien Konzepte, Strategien sowie konkrete Maßnahmen und Angebote erarbeitet und teilweise implementiert. Auf Grundlage der Dokumentenanalyse können unterschiedliche strukturelle und konzeptionelle Verankerungen von diversitätsbewusstem und diskriminierungskritischem Wissen festgestellt werden. Ferner ergab diese Analyse, dass Diskriminierungsschutz und Diversität in nur wenigen personenbezogenen Maßnahmen und Fortbildungsangeboten explizit sowie implizit thematisiert werden.

Ergebnisse der Interviews und Bedarfsnennung

Die wesentlichen Ergebnisse beider Interviewphasen werden im Folgenden entlang unterschiedlicher Kategorien skizziert:

- **Repräsentation von Diversität:** Von den Interviewpersonen aus der ersten Interviewphase wird in Bezug auf angehende Landesbedienstete sowohl im Studium als auch in der Ausbildung nur eine geringe Vielfalt hinsichtlich unterschiedlicher Merkmale wie Religion, ethnische Herkunft, Hautfarbe, Sexualität und Geschlecht (außerhalb der binären Zuschreibung) wahrgenommen. In Bezug auf Landesbedienstete wird von fast allen Interviewpersonen kritisiert, dass die Personalstruktur hinsichtlich der Vielfaltdimensionen wenig divers aufgestellt ist. Die Interviewpersonen aus der zweiten Interviewphase formulieren einen politischen Handlungsbedarf und äußern den Wunsch, die Diversität bei den Bediensteten in der Landesverwaltung zu erhöhen.
- **Curriculum Studium und Ausbildung:** Aus den Interviews geht hervor, dass in den Ausbildungs- und Studiengängen der sächsischen Bildungsinstitutionen der Umfang und die Intensität der Auseinandersetzung mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz von den jeweiligen Lehrenden abhängig zu sein scheinen. Die Interviewpersonen in der Rückkoppelrunde formulieren die Notwendigkeit, Diversität und Diskriminierungsschutz verstärkt als Querschnittsthemen in den jeweiligen Curricula zu implementieren.
- **Wissens- und Reflexionsräume:** Insgesamt kann konstatiert werden, dass ein dringender Handlungsbedarf von fast allen Interviewpersonen hinsichtlich Fortbildungsangeboten zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz formuliert wird. Diese Themen müssen aus Sicht der Interviewpersonen sowohl als Querschnittsthemen in allen Fortbildungsangeboten mitgedacht als auch explizit in spezifischen Angeboten thematisiert werden.
- Zudem wurde von den Interviewpersonen in der Rückkoppelrunde der Bedarf formuliert, **Wissens- und Reflexionsräume insbesondere für Führungskräfte** zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz zu implementieren. Nur mit diversitätsbewussten Führungskräften kann aus Sicht der Interviewpersonen eine konstruktive Auseinandersetzung sowie ein Nachdenken über bestehende Strukturen und Rahmenbedingungen angestoßen werden.

- **Verfahrensabläufe und Umgangsweisen bei Diskriminierung:** Verfahrensabläufe oder Handreichungen bei Diskriminierung sind den Interviewpersonen auf sächsischer Landesebene nicht bekannt. Die Reaktionen darauf sind unterschiedlich: Während einige Interviewpersonen Handreichungen und Verfahrensabläufe als nicht notwendig oder wenig sinnvoll erachten, formulieren andere einen dringenden Bedarf. Bei den Interviewpersonen besteht Einigkeit darin, dass Landesbedienstete auf diskriminierendes Handeln reagieren müssen. Der Umgang mit diskriminierendem Handeln zeigt jedoch unterschiedliche Herangehensweisen. Zudem wird aus den Schilderungen der Interviewpersonen deutlich, dass Diskriminierung unterschiedlich gedeutet wird.
- **Controlling und Monitoring:** Aus Sicht der Interviewpersonen aus der Rückkoppelungsrunde bedarf es eines verbindlichen und verpflichtenden Charakters hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahmen. Einige Interviewpersonen formulieren in diesem Zusammenhang den dringenden Handlungsbedarf, eine Kontrollinstanz zu implementieren, um verankerte Ziele zu erreichen.

Empfehlungen: Präventive Maßnahmen – ein Mehrebenen-Ansatz

Auf Grundlage der Daten- und Interviewanalysen werden unterschiedliche Empfehlungen auf struktureller, institutioneller, persönlicher und fachlicher Ebene formuliert. In diesem Abschnitt wird für jede Ebene eine Empfehlung exemplarisch erläutert und weiter skizziert.

Für alle Ebenen werden übergreifend zentrale Prinzipien für die Umsetzung der Empfehlungen formuliert:

- **Verpflichtung versus Freiwilligkeit:** Es wird empfohlen, verpflichtende Fortbildungen zu den Themen Diversität und Diskriminierung insbesondere für Führungskräfte auszurichten. Die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit diesen Themen sollte für alle Landesbediensteten nachvollziehbar sein und transparent gemacht werden. Insofern wird empfohlen, die Inhalte dieser Fortbildungen an die jeweiligen Verwaltungsbereiche anzupassen.
- **Anwendungsbezug und Handlungsorientierung:** Es wird empfohlen, konkrete inhaltliche Anknüpfungspunkte der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz im jeweiligen Verwaltungsbereich aufzuzeigen und die Maßnahmen entsprechend anwendungsbezogen und handlungsorientiert zu gestalten.
- **Berufliche Expertise nutzen:** Das Wissen und die Erfahrungen der Landesbediensteten sollten bei der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen und Angebote einfließen, um aktuelle Bedarfe, Themen und Wünsche zu berücksichtigen.
- **Diversität und Intersektionalität:** Es wird empfohlen, eine intersektionale Perspektive einzunehmen, um auf Ungerechtigkeiten und Diskriminierungen sowie auf deren Zusammenhänge hinzuweisen.

Ebene 1: Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Diese Ebene umfasst die Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Land Sachsen und die Umsetzung einer diskriminierungskritischen und diversitätsbewussten Landespolitik.

- **Die Einrichtung einer Stabstelle für Diversität und Diskriminierungsschutz wird empfohlen.** Diese Stabstelle ist strukturell in der sächsischen Landesverwaltung angesiedelt. Sie hat das Ziel, ergänzend zu den Aufgaben des Lenkungsausschusses zur Bekämpfung von Diskriminierung zur Entwicklung einer diversitätsorientierten Kultur innerhalb der sächsischen Landesverwaltung beizutragen und Diskriminierung auf Landesebene abzubauen. In Abgrenzung zu AGG-Beschwerdestellen und zum Lenkungsausschuss zur Bekämpfung von Diskriminierung bestehen die Aufgaben dieser Stabstelle darin, die sächsischen Ministerien passgenau vor dem Hintergrund der spezifischen Arbeitsschwerpunkte zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz präventiv zu beraten, als Ansprech- und Anlaufstelle zu dienen, Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Ministerien auszusprechen sowie passgenaue Angebote zu initiieren. Zudem wird empfohlen, dass diese Stabstelle darauf achtet, dass vorgegebene Themen entsprechend in den jeweiligen Ministerien bearbeitet werden. Eine Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Nichtregierungsorganisationen wird angeraten, um die konkreten Bedarfe der jeweiligen Personengruppen einzuholen, die jeweiligen Ministerien über diese Bedarfe zu informieren und dafür entsprechend zu sensibilisieren.

Ebene 2: Organisationsstruktur und Kultur

Ausgehend von den unterschiedlichen Aufgaben und Organisationen (innen und außen) der sächsischen Landesverwaltung ist es notwendig, Diskriminierungsschutz und Diversität auch auf dieser Ebene durch unterschiedliche Maßnahmen zu implementieren.

Diversitätsgerechte Personalgewinnung in der Verwaltung: **Es wird empfohlen, die Personalstruktur auf sächsischer Landesebene vielfältiger zusammenzusetzen.** Hierfür wird eine diversitätssensible Personalgewinnung als sinnvoll erachtet. Um dies zu gewährleisten, werden unter anderem zwei Maßnahmen angeregt:

- Zukünftige Führungskräfte sollten sich auf die Themen Diskriminierungsschutz und Diversität inhaltlich vorbereiten. Hierfür wird empfohlen, in den jeweiligen Ministerien entsprechende Fortbildungen und Coachings für angehende Führungskräfte anzubieten, um Fachwissen sowie dessen Umsetzung in professionelles Handeln zu vermitteln. Zusätzlich sind in dem Bewerbungsfragenkatalog für angehende Führungskräfte Fragen zu Diversität zu ergänzen. Zudem wird eine gezielte Förderung von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen empfohlen, um den jeweiligen Anteil in Führungspositionen auf sächsischer Landesebene deutlich zu erhöhen. Hierzu ist es sinnvoll, einen diversitätsbewussten Personalentwicklungsprozess zu implementieren, mit dem Ziel, die Chancengleichheit auf Führungsebenen zu stärken.
- Mit einer diversitätssensiblen Formulierung in Stellenausschreibungen können verschiedene Zielgruppen angesprochen und Barrieren in Einstellungsverfahren aufgebrochen werden. Dies kann gelingen, wenn beispielsweise eine geschlechtergerechte Formulierung (Mitarbeitende statt Mitarbeiter) und bekannte Selbstbezeichnungen (Menschen mit Behinderung statt behinderte Menschen) verwendet werden. Zudem werden Formulierungen empfohlen, die die Förderung und Wertschätzung von Diversität auf Landesebene in den Stellenausschreibungen deutlich machen.

Ebene 3: Ebene der Person

Die personenbezogenen Maßnahmen beziehen sich auf die eigene Haltung sowie auf die persönliche fachliche Qualifizierung von Führungskräften und Bediensteten auf sächsischer Landesebene.

- **Coaching und Supervision:** Um Führungskräfte in ihrer Führungskompetenz unter Gender- und Diversitätsgesichtspunkten zu unterstützen, bieten Coachings die Möglichkeit einer individuellen beruflichen Weiterentwicklung und Steigerung der diversitätsbezogenen Führungskompetenz sowie eine Reflexions- und persönliche Entwicklungshilfe zu führungsbezogenen Themen. Dabei ist darauf zu achten, dass Coaches selbst über Diversitätskompetenz verfügen.
- Zudem wird empfohlen, **Supervisionsangebote** für Führungskräfte und Bedienstete bereitzuhalten, um das eigene Handeln sowie das Erlebte in der Praxis zu reflektieren. Supervision kann als Einzel- oder Teamsupervision wahrgenommen werden. Es zeigte sich in den Interviews, dass der Arbeitsalltag aller Landesbediensteten geprägt ist von anspruchsvollen Kommunikationsbezügen mit Auszubildenden und Studierenden, Auftragnehmenden, Antragstellenden, Vorgesetzten und Mitarbeitenden, die unterschiedliche Lebenserfahrungen und Ausgangsbedingungen unter Gender- und Diversitätsaspekten aufweisen. Interdisziplinäre Teamzusammensetzungen erfordern zusätzlich hohe diversitätsbezogene kommunikative Kompetenzen und Konfliktfähigkeit. Supervision kann hierbei unterstützen, mit schwierigen Situationen, die möglicherweise auf diversitätsbezogene Dimensionen zurückzuführen sind, umzugehen.

Ebene 4: Fachbezogene Ebene

Damit Diversität und Diskriminierungsschutz systematisch in der Verwaltungspraxis beachtet werden können, bedarf es einer Sensibilisierung aller Landesbediensteten für diese Themen. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist Grundlagen-, Fach- und Handlungswissen.

- **Fort- und Weiterbildungsoffensive zu Diversität und Diskriminierungsschutz:** Auf Basis der Interviews wird empfohlen, die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz als Querschnittsperspektiven in der bereits bestehenden Fortbildungsoffensive mit dem Schwerpunkt Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung in der sächsischen Staatsverwaltung zu verankern. Das Ziel ist es, digitales Wissen mit Wissen über Diversität und Diskriminierung zu verschränken. Die Digitalisierung in der Arbeitswelt begünstigt aufgrund neuer und innovativer Technologien

vielfältige und flexible Arbeitsformen. Sie ermöglicht es beispielsweise Landesbediensteten, Familie und Beruf besser vereinen zu können, oder lässt Menschen mit Behinderung mithilfe digitaler Assistenzsysteme besser an Arbeitsprozessen teilhaben. Führungskräfte und Bedienstete können verstärkt und zielgerichtet für die Verschränkung dieser Themen sensibilisiert und qualifiziert werden. Zudem können weitere Fortbildungen wie beispielsweise Angebote zu Schlüsselkompetenzen, Personalführung und -entwicklung (siehe die Fortbildungsprogramme der Hochschule Meißen [FH] und Fortbildungszentrum sowie des Ausbildungszentrums Bobritzsch) diversitätsbewusst ausgestaltet werden. Die Inhalte dieser Fortbildungen sollten für diese Themen sensibilisieren und eine Auseinandersetzung mit Bezug auf die eigene Verwaltungspraxis anstoßen.

Teil 3: Möglichkeiten der Einrichtung einer Ombudsstelle zum Themenbereich Antidiskriminierung

Begriffsbestimmung

Es gibt im internationalen Vergleich eine Vielzahl unterschiedlicher Arten von Ombudsstellen, die verschiedene Möglichkeiten der alternativen Streitbeilegung bieten und unterschiedliche Rechte haben. Eine Variante der Systematisierung dieser Stellen ist die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Im öffentlichen Bereich ist die Stelle durch ein Gesetz eingesetzt, sie soll als Ansprechpartnerin für Bürger*innen zur Verfügung stehen und in Fällen von Beschwerden über staatliche Stellen ermitteln. Ob die Ombudsstelle mit Möglichkeiten der Ermittlung eines Sachverhalts ausgestattet ist, kann variieren. Die Stellen tragen mit ihrer Arbeit idealerweise dazu bei, schnelle Lösungen alternativ zu Gerichtsverfahren zu erreichen.

Die Bandbreite der existierenden und in der Literatur diskutierten Ombuds- oder Beschwerdestellen in Deutschland ist hoch. Sie existieren als übergreifende Bundes-, Landes- oder regionale Stellen (für alle Rechtsgebiete) ebenso wie als bereichsspezifische Stellen (behörden- oder trägerbezogen mit entsprechender Fachnähe, etwa im Jobcenter, in der Jugendhilfe, an der Hochschule). Sie führen zudem sehr diverse Bezeichnungen (etwa als Beschwerde-, Ombuds-, Antidiskriminierungsstelle bzw. -büro, Beauftragte und Vertrauensperson), ohne dass dies zwingend auf ihre Konzeption schließen lässt. Des Weiteren gibt es große Unterschiede bezüglich ihrer Funktion (etwa Beratung, Begleitung, Information, Monitoring und Dokumentation) wie auch in der ihnen zugewiesenen Rolle und Befugnis (Unabhängigkeit, Ermittlungsrechte, Vorschlags- oder Schlichtungs- und Entscheidungsbefugnisse). Die gesetzgeberische Entscheidung für eine spezifische Stelle mit dem Aufgabenbereich Antidiskriminierung muss Aufgaben- und Rollenklarheit herstellen und diese an den Themenbereich Diskriminierungsschutz anpassen.

Ombudsstelle zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes

Eine Ombudsstelle arbeitet durch Prävention und Intervention auf die Umsetzung einer Antidiskriminierungskultur im öffentlich-rechtlichen Bereich hin und vermittelt bei Diskriminierungskonflikten zwischen Bevölkerung und Verwaltung. Eine Ombudsstelle wirkt im Ergebnis auf mindestens zwei Ebenen:

Intervention

Zunächst unterstützt sie Menschen, die Beratungs- und Informationsbedarf haben aufgrund von Diskriminierungserfahrungen. Diese Unterstützung übt sie auf Wunsch der Betroffenen auch in Kontakt mit denjenigen Behörden aus, um deren Handeln oder Entscheidungen es geht. Sie ist keine Entscheidungsinstanz in konkreten Fällen, kann in geeigneten Fällen aber auf gütliche Beilegung des Konflikts hinwirken. Sie kann den Sachverhalt auch ermitteln und hat in diesem Zusammenhang entsprechende Rechte, auch gegenüber anderen Behörden.

In einem weiteren Punkt geht ihr Auftrag über die reine Beratungs- und Unterstützungsfunktion, die auch Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften oder Anwält*innen leisten können, hinaus.

Prävention

Denn die Ombudsstelle ist mit Rechten ausgestattet, die es ihr erlauben, wirksam auf die Etablierung von diskriminierungsfreien Verwaltungsabläufen und -praxen hinzuwirken. Sie ist damit nicht nur „Bürgeranwält*in“, sondern leistet auch einen Beitrag zur Qualitätsentwicklung der Verwaltung und einen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit über den Einzelfall hinaus.

Folgende **Aufgabenbereiche** einer Ombudsstelle werden im Gutachten näher betrachtet:

- Sie trägt durch Information, Beratung und Unterstützung der Bürger*innen dazu bei, Machtasymmetrie abzubauen. Sie ist damit nicht parteilich, aber infolge ihrer unterstützenden Funktion auch nicht strikt neutral in einem herkömmlichen Wortsinn.
- Sie klärt auf und informiert über Verwaltungsvorgänge, Rechtsgrundlagen, Optionen der Rechtsdurchsetzung und verweist ggf. weiter.
- Sie ermittelt Sachverhalte (durch Akteneinsicht, Anhörungen, Einholen von Stellungnahmen, Gutachten o. Ä.).
- Sie kann in geeigneten Fällen und mit Einverständnis der Betroffenen auf eine gütliche Konfliktbeilegung hinwirken, ist darauf aber nicht vordringlich ausgerichtet.
- Sie spricht Empfehlungen an Behörden, Ministerien oder ähnliche Institutionen aus, um eine diskriminierungsfreie Praxis zu gewährleisten.
- Sie ersucht um Abhilfe oder beanstandet rechtswidrige/diskriminierende Praxen im konkreten Fall. Über den Individualfall hinausgehende Empfehlungen zum Abbau von diskriminierenden/rechtswidrigen Praxen bzw. Strukturen sind ebenfalls möglich.
- Sie erfüllt ihre Aufgabe unabhängig, weisungsungebunden und ist der Vertraulichkeit verpflichtet.

Zusammenfassung der empfohlenen Gestaltungselemente einer Ombudsstelle Diskriminierungsschutz im Freistaat Sachsen

- **Implementierung einer Ombudsstelle:** Es wird empfohlen, eine Ombudsstelle durch ein spezifisches Landesgesetz zu schaffen, welches gleichzeitig ein Diskriminierungsverbot im öffentlichen Sektor und entsprechende Maßnahmen umfasst. Sie kann Teil eines LADG sein.
- **Zugangsrechte:** Vorgeschlagen wird, den Zugang zur Ombudsstelle sowohl für Einzelpersonen als auch für Gruppen zu ermöglichen und zusätzlich Initiativrechte für Verbände samt Vertretungsbefugnissen festzulegen.
- **Initiativrecht der Ombudsstelle:** Es wird nahegelegt, der Ombudsstelle die Befugnis zu erteilen, eigeninitiativ tätig zu werden, falls Anzeichen für Diskriminierungen vorliegen, die über Einzelfälle hinausgehen.
- **Ermittlungsbefugnisse:** Es wird angeraten, der Stelle explizite Ermittlungsrechte zu verleihen und entsprechende Pflichten für Verwaltungen zur Unterstützung dieser Ermittlungen gesetzlich zu verankern.
- **Einwirkungsbefugnisse:** Empfohlen wird, der Ombudsstelle Befugnisse zu erteilen, um Stellungnahmen abzugeben, Empfehlungen auszusprechen und, falls nötig, eine gütliche Streitbeilegung anzustreben, ergänzt durch ein deutlich definiertes Beanstandungsrecht, auf das die betroffene Stelle in der Folge über ihre Reaktion berichten muss.
- **Unabhängigkeit der Stelle:** Für die Ombudsstelle wird eine rechtlich gesicherte, unabhängige und weisungsfreie Gestaltung empfohlen, wobei sie entweder als Wahlamt oder mit festangestelltem bzw. verbeamtetem Personal etabliert werden sollte.
- **Ressourcenausstattung:** Es wird vorgeschlagen, gesetzliche Regelungen zur angemessenen Ressourcenausstattung und Kompetenzsicherung der Ombudsstelle zu treffen, um deren Effektivität und Qualität langfristig zu gewährleisten.
- **Qualitätssicherung und -entwicklung:** Die Implementierung von Monitoring-Verfahren wird empfohlen, einschließlich einer Berichtspflicht und der Einrichtung von Feedback- und Austauschprozessen zur kontinuierlichen Verbesserung.
- **Unterstützende Maßnahmen:** Die Einbindung und ggf. Erweiterung bestehender Anlaufstellen und Beauftragter wird nahegelegt, um die Zugänglichkeit und Effektivität der Ombudsstelle zu verbessern und ihre Arbeit auf lokaler Ebene zu unterstützen.

- **Stakeholder²-Einbindung:** Es wird empfohlen, regelmäßigen Austausch mit Akteur*innen der Antidiskriminierungsarbeit (Beratungsstellen, andere Beauftragte, Nichtregierungsorganisationen, Interessengruppen, Expert*innen) in Sachsen in den Aufgabenbereich der Ombudsstelle aufzunehmen.
- **Abgrenzung zu Beschwerdestellen nach AGG und weiteren Beratungsangeboten:** Es wird empfohlen, klare Zuständigkeiten und Abläufe zu etablieren und folgende Aufgabenbereiche voneinander abzugrenzen: Antidiskriminierungsberatung in diverser Trägerschaft (Verbände, kommunal, behördlich); Ombudsstelle für Diskriminierungsschutz in öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung; Beschwerdestellen behördenintern und nach den Vorgaben des AGG für Beschäftigte.

Rechtliche Einbettung

Die Einrichtung einer Ombudsstelle mit den ausgeführten Aufgabengebieten und Befugnissen bedarf zwingend einer gesetzlichen Ausgestaltung. In Zusammenhang mit den dargestellten Möglichkeiten der landesgesetzlichen Regelungen im Bereich des Diskriminierungsschutzes (Teil 1) bietet sich auch an dieser Stelle die direkte Verzahnung der Einrichtung der Stelle mit den inhaltlich von ihr zu bearbeitenden Diskriminierungsverboten in einem umfassenden Landesantidiskriminierungsgesetz an.

Sollte dieser Weg in Sachsen nicht begangen werden, kann die landesrechtliche Regelung der Ombudsstelle ähnlich den Gesetzen zu Bürger*innenbeauftragten erfolgen (etwa PetBüG MV, ThürBüBG, BürgBG BW). In einem solchen Gesetz können Geltungsbereich, Aufgaben, Ansiedlung, Besetzung, Ausstattung, Befugnisse und spiegelbildliche Pflichten der Behörden, die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und die Abgrenzung zu diesen sowie Verfahrensvorgaben und Qualitätssicherungselemente in einem Guss und transparent ausformuliert sein. Die Anbindung an den grundgesetzlichen, menschenrechtlichen und sonstigen einfachgesetzlichen Diskriminierungsschutz muss dann mindestens durch untergesetzliche Konkretisierungen und Auslegungsmaterialien sichergestellt sein. Ein solches Vorgehen erhöht auch den Personalbedarf der Ombudsstelle, weil sich in einem fragmentierten rechtlichen Bereich mit unterschiedlichen Rechtsquellen (Grundgesetz, Landesverfassung, europarechtliche Vorgaben, die auch den Freistaat binden, bereichsspezifische Diskriminierungsverbote) der Prüfaufwand und die Herleitung der jeweils im zu bearbeitenden Fall zu beachtenden Diskriminierungsverbote erhöhen.

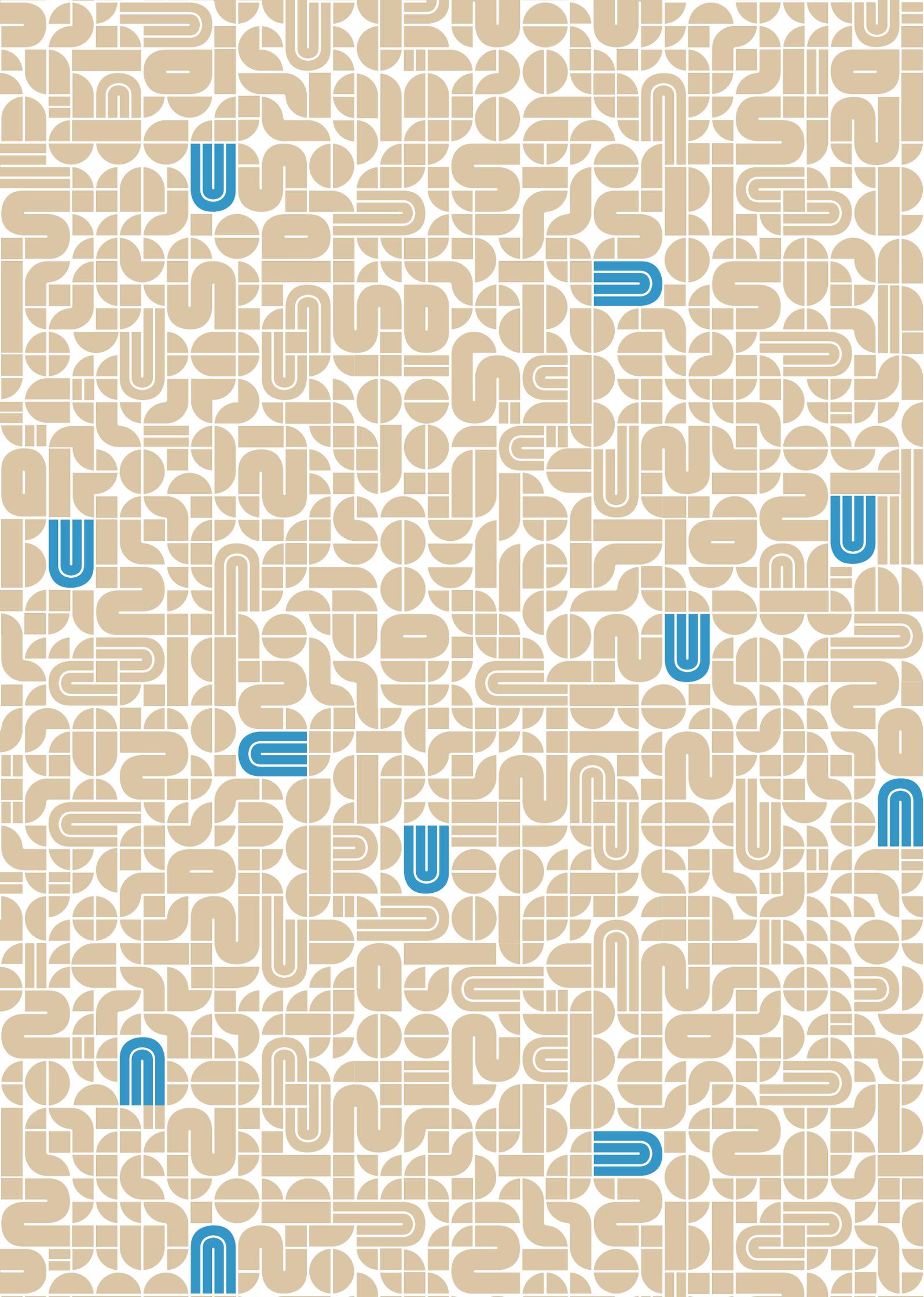
2 Unter dem Begriff Stakeholder verstehen wir im Politikfeld Antidiskriminierung andere interessierte oder beteiligte Institutionen, Organisationen oder Individuen.



A Einleitung

Die Sächsische Staatsregierung hat in den vergangenen Jahren zentrale Weichenstellungen für die Stärkung des Diskriminierungsschutzes im Freistaat vorgenommen – schon 2017 trat sie der Koalition gegen Diskriminierung bei, 2019 unterzeichnete sie die Charta der Vielfalt. Im aktuellen Koalitionsvertrag verständigte sich die Regierungskoalition darauf, die Antidiskriminierungsarbeit weiter zu stärken. Das vorliegende Gutachten dient dazu, gesetzliche und tatsächliche Handlungsoptionen zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes und zur Förderung der Diversität in der sächsischen Verwaltung aufzuzeigen. Der Auftrag umfasst ein interdisziplinäres Gutachten, das gesetzliche wie außergesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes diskutiert.

Das Vorgehen gliedert sich in drei Projektteile und Abschnitte: (1) ein rechtssoziologisches Gutachten bezüglich rechtlicher Handlungsoptionen zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes (Teil 1), (2) ein sozialwissenschaftliches Gutachten bezüglich präventiver Maßnahmen (Teil 2) sowie (3) eine Prüfung der Geeignetheit und der Entwicklung einer möglichen gesetzlichen Verankerung sowie der inhaltlichen Ausgestaltung und Konzeptionierung der Einrichtung einer landesweiten Ombudsstelle zur Bekämpfung von Diskriminierung im öffentlich-rechtlichen Bereich (Teil 3).



Maria Wersig, Susanne Dern



Teil 1: Rechtssoziologisches Gutachten zu landesrechtlichen Handlungsbedarfen zur Schaffung eines umfassenden Diskriminierungsschutzes im Freistaat Sachsen

1 Fragestellung und Vorgehen

Gegenstand des rechtssoziologischen Gutachtens in diesem Kapitel sind die Handlungsoptionen der Gesetzgebung im Freistaat Sachsen zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes auf der Landesebene.

Dabei werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen des Diskriminierungsschutzes aus Verfassungsrecht, Europarecht und Völkerrecht betrachtet, anschließend Erkenntnisse über Diskriminierungserfahrungen aus empirischen Studien in Sachsen und der Bundesrepublik ausgewertet und mit den Handlungsmöglichkeiten der Legislative auf der Landesebene in Beziehung gesetzt, um schließlich in konkreten Lebensbereichen, die in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegen, Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Im Zuge des Austauschs mit dem Auftraggeber wurden hierfür die Bereiche öffentliche Bildung, Behörden (inklusive Polizei- und Ordnungsbehörden) sowie Güter, Dienstleistungen und öffentlicher Raum ausgewählt und in der Analyse vertieft betrachtet.

2 Begriff und Vorkommen von Diskriminierung in Sachsen

2.1 Was ist Diskriminierung?

Diskriminierung ist ein zentraler Begriff im Kontext des Diskriminierungsschutzes, der sowohl in sozialwissenschaftlicher als auch in rechtlicher Hinsicht verwendet wird. In diesem Abschnitt möchten wir einen Überblick über verschiedene Definitionsansätze von Diskriminierung und eine grundlegende Einführung in die Begrifflichkeit geben.

Diskriminierung lässt sich als Ungleichbehandlung, konkreter: als ungerechtfertigte Benachteiligung (oder Bevorzugung) einer Person (oder Gruppe) aufgrund bestimmter sozial relevanter Kategorien, Merkmale oder Eigenschaften definieren. Die Kategorien, an die Diskriminierung anknüpft, können vielfältig sein. Rechtlich auf unterschiedlichen Ebenen verankert sind (wie im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz) insbesondere Geschlecht, „Rasse“³ und/oder ethnische Herkunft, Religion, sexuelle Identität, Behinderung und Lebensalter. Auch weitere Kategorien sind rechtlich relevant, etwa über Grundgesetz und Völkerrecht. Im Alltagserleben von Menschen werden weitere Kategorien benannt, wie beispielsweise Aussehen, Gewicht, sprachliche Besonderheiten, sozialer Status, Familienstand, ostdeutsche Herkunft, anhand derer sie subjektiv Diskriminierungserleben beschreiben.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht umfasst Diskriminierung die Analyse von sozialen Strukturen, Institutionen und Ungleichheiten. Sozialwissenschaftliche Forschungsansätze zur Diskriminierung untersuchen die Entstehung, Auswirkungen und Mechanismen von Vorurteilen und Ungleichbehandlung. Sie analysieren, wie individuelle Einstellungen und gesellschaftliche Strukturen zu Diskriminierung führen und welche Folgen diese hat. Diskriminierung in diesem Sinne kann auf individueller, institutioneller und kultureller Ebene wirken. Die Sozialwissenschaften erforschen auch die Rolle von Stereotypen, Strukturen und Machtverhältnissen bei der Aufrechterhaltung diskriminierender Praktiken. Ziel ist es, ein umfassendes Verständnis der sozialen Prozesse zu gewinnen, die Diskriminierung beeinflussen. Ein wesentlicher Mechanismus von Diskriminierung ist in diesem Zusammenhang die Bezugnahme auf Gruppeneinteilungen und die Zuschreibung bestimmter Eigenschaften zu dieser Gruppe bzw. zu Individuen, die der Gruppe angehören. Die Verantwortung für gesellschaftlich bedingte Ungleichbehandlungen oder Ausgrenzungen kann so den Betroffenen, ihren (vermeintlichen) Eigenschaften oder Verhaltensweisen zugeschrieben werden.

Im juristischen Kontext wird Diskriminierung als Verstoß gegen das Prinzip der Gleichbehandlung betrachtet. Ein umfassender rechtlicher Rahmen mit verschiedenen Rechtsquellen (Völkerrecht, Europarecht, Verfassungsrecht) zielt darauf ab, Diskriminierung in verschiedenen Lebensbereichen wie Beschäftigung, Bildung, Wohnen, der Interaktion mit Behörden in einem weit verstandenen Sinne sowie dem Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zu verhindern bzw. zu

3 Wir schreiben den Begriff in Anführungszeichen, um zu verdeutlichen, dass es sich um ein soziales Konstrukt handelt. Zum Begriff „Rasse“ im Recht vgl. umfassend Liebscher 2021.

bekämpfen. Hierbei spielen sowohl supranationale als auch nationale Rechtsquellen eine Rolle sowie die Zuständigkeiten von Bund und Land im System des bundesdeutschen Föderalismus. Dieses Themengebiet ist insbesondere für den Bereich der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung, weil staatliches Handeln an Diskriminierungsverbote aus dem Grundgesetz und weiteren Rechtsquellen unmittelbar gebunden ist. Darüber hinaus ergeben sich auch Schutzpflichten des Staates vor diskriminierendem Handeln Dritter, zum Beispiel in der Umgebung Schule durch andere Schüler*innen oder Eltern, und weitere Ausstrahlungswirkungen auch in privates Handeln. Schließlich bestehen über die Diskriminierungsverbote hinausgehende Fördergebote bezogen auf die Kategorien Geschlecht (Art. 3 Abs. 2 GG, der das Gleichberechtigungsgebot auf die soziale Wirklichkeit erstreckt) und Behinderung (besondere Vorkehrungen, Art. 2 Abs. 4 UN-BRK).

Diskriminierung kann sowohl offensichtlich und direkt als auch subtil und indirekt auftreten. Sie kann sich in individuellem Verhalten, institutionellen Praktiken oder strukturellen, tatsächlich baulichen, sprachlichen oder sonstigen Barrieren manifestieren. Die Auswirkungen von Diskriminierung auf das Leben und die Chancen von Einzelpersonen und Gruppen sind erheblich, so kann Diskriminierung mit materiellen, gesundheitlichen oder berufsbezogenen Nachteilen einhergehen oder zum Rückzug aus als diskriminierungsanfällig erlebten Lebensbereichen sowie zum Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und Hilfsangeboten führen. In einem solchen Sinne verstanden ist Diskriminierungsschutz die Basis einer funktionierenden Demokratie, weil er Teilhabe fördert und Barrieren abbaut.⁴ Die tatsächliche Teilhabe aller Menschen an öffentlichen Gütern wie Bildung, Kultur, Nahverkehr und Erholung wird durch Diskriminierung und ihre persönlichen und gesundheitlichen Folgen erschwert. In seinen Einflussbereichen ist der Freistaat Sachsen verpflichtet, die Freiheit, Gleichheit und Würde aller mit einem durchdachten Antidiskriminierungsinstrumentarium zu ermöglichen.

2.2 Welche Erkenntnisse zu Diskriminierungserfahrungen und -risiken in Sachsen liegen vor?

Im Freistaat Sachsen sind Diskriminierungserfahrungen und Diskriminierungsrisiken umfassend und aktuell erforscht.⁵ Es existieren methodische Erkenntnisse sowohl auf der Basis von Betroffenenbefragungen als auch von Bevölkerungsbefragungen und Anlaufstellen/Nichtregierungsorganisationen sowie Analysen im Hinblick auf bestimmte Diskriminierungserfahrungen, insbesondere queere Lebenslagen.⁶ Darüber hinaus lassen sich Erkenntnisse aus aktuellen Publikationen mit einem bundesweiten Einzugsbereich für die Analyse ableiten.⁷ Im Rahmen der in diesem Gutachten ausgewerteten Studien ergibt sich hinsichtlich der Ergebnisse der Befragungen kein abweichendes Bild zwischen Sachsen und dem übrigen Bundesgebiet. Es zeigen sich bei den sächsischen Studien die bekannten Themen- und Lebensbereiche mit gleichen Priorisierungen und Häufigkeiten wie in anderen Bundesländern. Es besteht gleichzeitig ein großes Problembewusstsein hinsichtlich Diskriminierung in der sächsischen Bevölkerung. Mehr als die Hälfte der sächsischen Befragten sieht einen Handlungsbedarf hinsichtlich des bisherigen rechtlichen Schutzes vor Diskriminierung.⁸

Das gesellschaftliche Verständnis von Diskriminierung, das sich aus Bevölkerungsbefragungen und Betroffenenbefragungen ergibt, entspricht nicht in allen Aspekten den rechtlichen Dimensionen von Diskriminierung.⁹ Befragungen über Alltagserfahrungen lassen methodisch nicht unmittelbar den Schluss zu, dass die Erfahrung (1) im Rechtssinne eine Diskriminierung war und (2) jede rechtlich relevante Diskriminierung von den Betroffenen als solche erlebt und eingeordnet wird. Aus Befragungen lässt sich aber ableiten, welche Orte, Institutionen, Lebensbereiche ein höheres Risiko für Diskriminierungserfahrungen aufweisen. Die Ergebnisse und geeigneten Beispielfälle werden im Folgenden nach Lebensbereichen und Rechtsgebieten geordnet diskutiert und im Hinblick auf landesrechtliche Handlungsbedarfe und Möglichkeiten eingeordnet.

Die Studien belegen Diskriminierungserfahrungen in den untersuchten Lebensbereichen und werfen in Zusammenspiel mit rechtlichen Überlegungen (Umsetzung der Richtlinien, Abgrenzung zum AGG, landesrechtliche Spielräume) zu

4 Mangold 2021.

5 Kronenbitter et al. 2023; SMJusDEG 2022; ADB 2020, S. 57 ff.

6 SMJusDEG 2022.

7 ADS 2021.

8 Kronenbitter et al. 2023, S. 99.

9 Kronenbitter et al. 2023, S. 100.

Schutzlücken konkrete Fragen nach (auch rechtlichen) Handlungsbedarfen auf. Diese Ergebnisse werden in Abschnitt 3 beispielhaft dargestellt und in einen (landes)rechtlichen Kontext gestellt. Gleichzeitig bieten sie Aufschluss über den Umgang mit dem Erlebten, Bewältigungsstrategien, Unterstützungsbedarfe und die Nutzung rechtlicher und Beratungsmöglichkeiten. Hieraus lassen sich Schlussfolgerungen ziehen für die nötige Beratungsinfrastruktur und Beschwerdewege, die im dritten Teil der vorliegenden Studie zum Thema Ombuds- und Beschwerdestellen von Bedeutung sein werden.

Die Schilderungen der empirischen Studien zeigen, dass ein intersektionaler Ansatz von Antidiskriminierungspolitik(en) wichtig ist. Die Verschränkung von Diskriminierungen aus verschiedenen Gründen, zum Beispiel in Zusammenspiel von Sexismus, Rassismus, Behinderung oder sexueller Identität, gehört zum Alltagserleben von Betroffenen und wird auch als solche benannt.

Die in den Studien benannten Diskriminierungserfahrungen wurden im Hinblick auf landesrechtliche Zuständigkeiten des Freistaats Sachsen ausgewertet. Die relevanten Lebensbereiche, in denen Menschen von Diskriminierungserfahrungen berichten, die (auch) in landesrechtlicher Gestaltungsverantwortung stehen, sind die Bereiche öffentliche Bildung, Begegnungen mit Ämtern und Polizei, öffentlicher Raum und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (soweit diese auch landesrechtlich gerahmt sein können). Die Verknüpfung dieser Ergebnisse mit rechtlichen Einordnungen und die Ableitung von Handlungsempfehlungen sind Gegenstand der nächsten Abschnitte.

2.3 Welche Handlungsbedarfe ergeben sich hieraus für antidiskriminierungsrechtliche Regelungen und für die Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen?

Die Landesgesetzgebung steht vor der Aufgabe, einen wirksamen Diskriminierungsschutz zu etablieren. Es gilt, die verfassungs- und völkerrechtlichen Normen in rechtlich konkrete Ansprüche, Rechtsfolgen und Zuständigkeiten zu überführen sowie zwingende europarechtliche Vorgaben im eigenen Einflussbereich umzusetzen. Das Europarecht setzt einen Mindeststandard. Ein darüber hinausgehender Diskriminierungsschutz, wie ihn auf Bundesebene auch das AGG anstrebt, bleibt möglich und empfehlenswert, wenn man landesgesetzlich klare und gut handhabbare Regelungen schaffen möchte. Zu den Umsetzungsbedarfen gehören insbesondere:

- Regelung von Diskriminierungsverboten und entsprechenden Definitionen von Diskriminierung mit jeweils definierten Geltungsbereichen;
- Regelung der Gründe, aus denen Diskriminierung untersagt ist;
- Regelung der Rechtsfolgen und Ansprüche;
- Regelung der Beweislast, der Beteiligung von Verbänden bei Klagen und der Staatshaftung.

Des Weiteren ergeben sich aus den Bevölkerungs- und Betroffenenbefragungen Handlungsbedarfe bezogen auf die Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen, die die Bereiche Kommunikation und Information, Kompetenzaufbau in der Verwaltung sowie Beratungsangebote, Dialog- und Beschwerdeverfahren insgesamt betreffen.

Im Ergebnis ist ein Maßnahmenbündel zu empfehlen, um vielfältige Erscheinungsformen von Diskriminierung adressieren zu können. Diskriminierungsverbote mit Rechtsansprüchen und Sanktionen können geeignet sein, Betroffenen Instrumentarien an die Hand zu geben, um sich gegen unmittelbare Diskriminierung zu wehren, und wirken so auch präventiv. Institutionelle und strukturelle Diskriminierungsformen und Ausschlussmechanismen (Barrieren) können mit anderen Instrumenten besser adressiert werden, hier kommen Verfahrensvorgaben, Handlungsleitlinien und Entscheidungsprozesse in den Blick.

3 Rahmenbedingungen für rechtlichen Schutz vor Diskriminierung in Sachsen

3.1 Überblick zu antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben und Rahmungen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts

Die Verpflichtung der Landesgesetzgebung zur Gewährleistung von bestimmten Standards des Diskriminierungsschutzes ergibt sich aus dem Verfassungsrecht, aus dem Europarecht und aus dem Völkerrecht. Der Diskriminierungsschutz speist sich aus Rechtsquellen unterschiedlicher Detailgrade. Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten Rechtsquellen und Vorgaben in diesem Bereich gegeben, die für die Frage nach rechtlichen Handlungsbedarfen zur Gewährleistung eines möglichst lückenlosen Diskriminierungsschutzes im Freistaat Sachsen zu beachten sind. Um den Umfang der vorliegenden Analyse nicht zu sprengen, strebt dieser Abschnitt eine ergebnisorientierte Darstellung an und bezieht sich auf Vorgaben, die den Handlungsbereich des Landes unmittelbar betreffen.¹⁰

3.1.1 Verfassungsrecht

Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG¹¹ normieren grundlegende Diskriminierungsverbote und Gleichbehandlungspflichten, auf die sich Menschen in Sachsen berufen können, zum Beispiel gegenüber einer Schule, Hochschule oder Landesbehörde. Diese Rechtssätze enthalten elementare Grundsatzregelungen, die öffentliches Handeln binden: Gleichbehandlung, Benachteiligungs- bzw. Diskriminierungsverbote sowie das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichstellung der Geschlechter). Sie lassen aber in Bezug auf Details wie Ansprüche, Rechtsfolgen, Beschwerdewege usw. eine für den effektiven Rechtsschutz notwendige „Detailschärfe vermissen“¹². Die Regelungen binden nicht ausschließlich staatliches Handeln. Das Bundesverfassungsgericht billigt Art. 3 GG Ausstrahlungswirkung auch in das Zivilrecht zu. Er ist also bei der Auslegung der einschlägigen zivilrechtlichen Normen zu berücksichtigen. So sei beispielsweise auch die Reichweite des Benachteiligungsverbots im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz im Lichte des behinderungsbezogenen Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG zu bestimmen.¹³

Neben dem Grundgesetz ist für Gesetzgebung und Verwaltung des Freistaats Sachsen die Landesverfassung bindend. Die Landesverfassung Sachsens enthält in Art. 18 einen Gleichheitsgrundsatz und Benachteiligungsverbote (erstreckt auf die Kategorien des Art. 3 Abs. 3 GG mit Ausnahme von Behinderung) sowie in Art. 8 ein geschlechtsbezogenes Fördergebot (rechtliche und tatsächliche Gleichstellung). Die Landesverfassung enthält außerdem in Art. 29 Abs. 2 ein Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen. Zudem erkennt das Land in Art. 7 das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, auf angemessenen Wohnraum, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherung und auf Bildung, als Staatsziel an. Zu nennen sind außerdem die in Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 6 der Landesverfassung geregelten Minderheitenrechte der nationalen und ethnischen Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit sowie der Sorben und der Anspruch auf „Achtung der Interessen ausländischer Minderheiten, deren Angehörige sich rechtmäßig im Land aufhalten“¹⁴.

Bereits aus diesen verfassungsrechtlichen Normen lässt sich eine Grundlage für die Verpflichtung zur Umsetzung eines umfassenden Diskriminierungsschutzes in Sachsen ableiten. Zu seiner konkreten Ausgestaltung sind allerdings weitere Rechtsquellen zu beachten. Auf der einfachgesetzlichen Ebene fordert insbesondere das Europarecht mit seinen Antidiskriminierungsrichtlinien Konkretisierungen ein, die sich auch auf die Landesebene beziehen und insofern den

10 Für umfassende gutachterliche Darstellungen aus Perspektive des Unions- und Verfassungsrechts siehe Tischbirek 2017a, 2017b, 2021, 2023.

11 Art. 3 GG: „(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

12 Tischbirek 2023, S. 43.

13 Vgl. BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 30.01.2020 – 2 BvR 1005/18.

14 Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts basiert beispielsweise auf einer Niederlassungserlaubnis, einer Aufenthaltsgestattung oder einer befristeten Aufenthaltserlaubnis.

Einschätzungsspielraum der Landesgesetzgebung, wie sie diesen Schutz gewährleistet, einschränken. Auf diese Vorgaben ist daher im Folgenden besonderes Augenmerk zu richten.

3.1.2 Europarecht

Im Bereich des Europarechts sind insbesondere vier Antidiskriminierungsrichtlinien relevant:

- Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (im Folgenden: Antirassismusrichtlinie, RL 2000/43/EG);
- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (im Folgenden: RL 2000/78/EG);
- Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.11.2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen in der Fassung der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.07.2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (im Folgenden: RL 2006/54/EG); siehe auch die Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.07.2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbsarbeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (im Folgenden: RL 2010/41/EU);
- Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (im Folgenden: RL 2004/113/EG).

Die Richtlinien setzen für unterschiedliche Regelungsbereiche ein unterschiedliches Schutzniveau; dies gilt sowohl für die erfassten Diskriminierungskategorien als auch für die Materie, auf die der Diskriminierungsschutz zu erstrecken ist (für eine systematische Übersicht siehe Tabelle 1.1).

Die Richtlinien enthalten Definitionen von Diskriminierung, sie definieren erfasste Diskriminierungskategorien und machen Vorgaben zum Thema Rechtsschutz und Sanktionen.

Die Richtlinien legen Definitionen von fünf Diskriminierungsformen fest: Unmittelbare¹⁵ und mittelbare Diskriminierung¹⁶, Belästigung¹⁷, sexuelle Belästigung¹⁸ und Anweisungsdiskriminierung¹⁹ (vgl. zur Umsetzung auf der Bundesebene § 3 AGG). Die Richtlinien enthalten außerdem Vorgaben zur Beteiligung von Verbänden beim Rechtsschutz,²⁰ zur

15 Im Folgenden werden die Definitionen aus RL 2000/43/EG dargestellt. Art. 2 Abs. 2a RL 2000/43/EG: Es „liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.“

16 Art. 2 Abs. 2b RL 2000/43/EG: Es „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 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.“

17 Art. 2 Abs. 3 RL 2000/43/EG „Unerwünschte Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Rasse oder der ethnischen Herkunft einer Person stehen und bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird, sind Belästigungen, die als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1 gelten. In diesem Zusammenhang können die Mitgliedstaaten den Begriff ‚Belästigung‘ im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten definieren.“

18 Art. 2 Bst. d RL 2004/113/EG: „sexuelle Belästigung: jede Form von unerwünschtem Verhalten sexueller Natur, das sich in verbaler, nichtverbaler oder physischer Form äußert und das bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der betreffenden Person verletzt wird, insbesondere wenn ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“

19 Art. 2 Abs. 4 RL 2000/43/EG: „Die Anweisung zur Diskriminierung einer Person aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft gilt als Diskriminierung im Sinne von Absatz 1.“

20 Art. 7 Abs. 2 RL 2000/43/EG: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die gemäß den in ihrem einzelstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den in dieser Richtlinie zur Durchsetzung der Ansprüche vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.“

Beweislast,²¹ zum Schutz vor Viktimisierung²² und zur Festlegung abschreckender Sanktionen.²³ Insofern die Landesgesetzgebung Zuständigkeit für Teile des Geltungsbereichs der Richtlinien hat, sind diese Vorgaben umzusetzen.²⁴

Dies gilt auch bei der Etablierung eines wirksamen und richtlinienkonformen Staatshaftungsrechts. Inwieweit eine lückenlose Umsetzung der Richtlinienvorgaben im Sinne von „wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden“ Sanktionen gegeben ist, mag mit Tischbirek zu Recht bezweifelt werden.²⁵ Zwar ist nicht zwingend, dass diese Sanktionen Schadensersatzansprüche an die Betroffenen von Diskriminierung vorsehen müssen (sie können es aber ausweislich der Richtlinien), sollte sich ein Mitgliedstaat aber dafür entscheiden, ist dieser Anspruch verschuldensunabhängig auszugestalten.²⁶ Deutschland hat sich im Grundsatz entschieden, diesen Weg zu beschreiten, § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG formuliert einen Amtshaftungsanspruch, der auch für rechtswidriges Verwaltungshandeln von Landesbeamt*innen gilt – allerdings verschuldensabhängig und damit nicht richtlinienkonform. Tischbirek schlägt deshalb vor, auf Landesebene eine verschuldensunabhängige Regelung für diskriminierende Handlungen zu schaffen und die entstandene Regelungslücke zu schließen.²⁷ Als Beispiel für einen solchen verschuldensunabhängigen Anspruch ist das Staatshaftungsgesetz der DDR zu nennen, das in Brandenburg und Thüringen als Landesrecht fortgilt.

Bezogen auf die Bedeutung der Vorgaben für die Landesgesetzgebung ist zunächst die Zuständigkeit der Europäischen Union für eine bestimmte Regelungsmaterie zu beachten. In einem zweiten Schritt ist dann die Kompetenzzuordnung zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung für diese Materie im Rahmen des Grundgesetzes zu betrachten.

Zusammenfassend ergeben sich vor allem aus der Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG) und der RL 2004/113/EG für landesrechtliche Gesetzgebungskompetenzen Umsetzungsbedarfe, diese sind bezogen auf Diskriminierungen aus Gründen der „Rasse“, der ethnischen Herkunft und des Geschlechts. Den weitestgehenden Schutzbereich eröffnet die Antirassismusrichtlinie. Die Antirassismusrichtlinie verbietet rassistische Diskriminierungen für den gesamten Bereich der (öffentlichen) Bildung, für die „sozialen Vergünstigungen“²⁸ und für den Zugang und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.²⁹ Bezogen auf die Kategorie Geschlecht ist zudem die RL 2004/113/EG zu beachten. Sie erstreckt die europarechtlichen Anforderungen auf Diskriminierungen wegen des Geschlechts für den Bereich der Güter und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Im Einflussbereich des Landes sind somit bezogen auf rassistische Diskriminierungen und Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts zentrale Handlungsfelder öffentlichen Handelns von den Richtlinien erfasst. Das AGG verfügt nur über einen engen Anwendungsbereich bezogen auf den Bereich des Privatrechts. Es greift umfassend für privatrechtlich organisierte Verträge – bezogen auf rassistische Diskriminierungen und Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft. Bei allen übrigen Diskriminierungskategorien des AGG muss ein Massengeschäft nach § 19 Abs. 1 und Abs. 2 AGG vorliegen. Die Kategorie der Weltanschauung wird auch nicht bei Massengeschäften geschützt, sie ist vom Geltungsbereich des AGG in diesem Bereich nicht erfasst. Der Bereich, in dem Regelungen notwendig sind, ist aus Sicht der Landesgesetzgebung insbesondere der der öffentlichen Einrichtungen auf kommunaler, Kreis- oder Landesebene, wie etwa Schulen und Hochschulen, Museen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Verkehrsbetriebe oder auch die Wasser-, Energie- und Abwasserversorgung in öffentlicher Hand. Aus den in den Richtlinien geregelten berufsbezogenen Materien ist

21 Art. 8 Abs. 1 und 2 RL 2000/43/EG: „(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen im Einklang mit ihrem nationalen Gerichtswesen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass immer dann, wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat. (2) Absatz 1 lässt das Recht der Mitgliedstaaten, eine für den Kläger günstigere Beweislastregelung vorzusehen, unberührt.“

22 Art. 9 RL 2000/43/EG: „Die Mitgliedstaaten treffen im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung die erforderlichen Maßnahmen, um den einzelnen vor Benachteiligungen zu schützen, die als Reaktion auf eine Beschwerde oder auf die Einleitung eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erfolgen.“

23 Art. 15 RL 2000/43/EG: „Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

24 Däubler/Beck – Klose AGG § 24 Anhang 2 LADG Rn. 106; Rust/Falke – Richter § 2 Rn. 165 ff.

25 Tischbirek 2017b, S. 169 ff., führt detailliert aus, welche europarechtlichen Vorgaben für ein bundes- und landesrechtliches Sanktionenregime bestehen und warum sein Fehlen europarechtswidrig ist.

26 EuGH 22.04.1997 – C-180/95, Rn. 18.

27 Tischbirek 2017b, S. 171.

28 Dieser Begriff ist weit auszulegen und erfasst zum Beispiel Rabatte im Nahverkehr, in Museen oder Freizeiteinrichtungen, kostenlose Leistungen wie Mahlzeiten an Schulen usw.; vgl. Tischbirek 2023, S. 11.

29 Staatliches Handeln kann im Sinne des Europarechts eine Dienstleistung darstellen, wenn der Staat unternehmerähnlich auftritt und die Dienstleistung zumindest in Teilen über leistungsbezogene Gebühren finanziert; wie beispielsweise bei Kultur- und Verkehrsbetrieben, bei Einrichtungen der Daseinsfürsorge. Vgl. Tischbirek 2023, S. 12.

außerdem der Bereich des öffentlichen Dienstrechts zu nennen, der auch die Kategorien Religion und Weltanschauung, Alter, Behinderung und sexuelle Identität umfasst und der (auch) in der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung liegt. Dieses Thema wird im Rahmen dieser Studie nicht vertieft, es sei an dieser Stelle auf die rechtliche und rechtstatsächliche Analyse von Tischbirek verwiesen.³⁰ Die Umsetzung eines umfassenden Diskriminierungsschutzes auf der Landesebene muss in den genannten Bereichen die Standards der Richtlinien erreichen.

3.1.3 Übersicht über Antidiskriminierungsrichtlinien und ihre Relevanz für die Zuständigkeitsbereiche der Landesgesetzgebung

Antirassismus-RL	Rahmen-RL Beschäftigung	Gender-RL	RL zur Gleichstellung der Geschlechter außerhalb der Arbeitswelt
RL 2000/43/EG	RL 2000/78/EG	RL 2006/54/EG	RL 2004/113/EG
Definitionen von Diskriminierung			
Unmittelbare Diskriminierung Mittelbare Diskriminierung Belästigung Sexuelle Belästigung Anweisung zur Diskriminierung			
Erfasste Diskriminierungskategorien; Verbot von Diskriminierung aufgrund/wegen			
der „Rasse“ und der ethnischen Herkunft	der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung	des Geschlechts	des Geschlechts
Geltungsbereich (fett markiert Regelungsbereiche, die auch im Bereich der Landesgesetzgebung liegen)			
berufsbezogene Materien	berufsbezogene Materien	berufsbezogene Materien	
Sozialschutz	Sozialschutz	betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit	
Soziale Vergünstigungen			
Bildung			
Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen			Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen
Vorgaben zum Thema Rechtsschutz und Sanktionen			
<ul style="list-style-type: none"> • individuellen Rechtsschutz zu Ansprüchen aus der Richtlinie gewährleisten • Beteiligung von Verbänden ermöglichen • Sanktionen regeln („wirksam, verhältnismäßig, abschreckend“) 			

Tabelle 1.1, eigene Darstellung

30 Tischbirek 2023, S. 16 ff.

3.1.4 Völkerrecht

Fragen des Diskriminierungsschutzes sind Gegenstand völkerrechtlicher Vereinbarungen, die die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat. Hieraus lassen sich Verpflichtungen für die Gesetzgebung ableiten, die in der jeweiligen Vereinbarung enthaltenen Regelungen in die nationale Rechtsordnung einzubringen und umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass das jeweilige Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG einen Vollzugs- bzw. Rechtsanwendungsbefehl enthält.³¹ Die Umsetzung unterliegt nicht der Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG. Die Länder sind nach dem Grundsatz der Bundestreue zur Umsetzung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verpflichtet.³² Darüber hinaus können sich aus völkerrechtlichen Verträgen auch unmittelbare Rechtspositionen Einzelner ergeben.³³ Die so dargestellten Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Gewährleistung von Diskriminierungsschutz, die sich auch auf den Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung erstrecken, ergeben sich aus folgenden Verträgen (Auswahl):

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)

Besonders von Bedeutung aus Sicht der Landesgesetzgebung sind die Regelungen der UN-BRK.³⁴ Diese enthält in Art. 24 ein Recht auf inklusive Beschulung und in Art. 2 Abs. 4 die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen. Darunter versteht die Konvention „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (Art. 2 Unterabsatz 4). Die Definition enthält eine Rechtfertigungsebene – die Maßnahme muss erforderlich sein und darf keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen. Das Verweigern angemessener Vorkehrungen ist demnach eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung (Art. 2 Unterabsatz 3). Beide Gedanken bzw. Vorgaben müssen in die deutsche Rechtsordnung transformiert werden, dies wird bisher zumindest im BGG und ähnlich im Sächsischen Inklusionsgesetz aufgegriffen, ist aber beispielsweise im AGG noch nicht geschehen. Im Bereich der Bildung und bei öffentlichen Dienstleistungen und Behördenleistungen ist dies relevant für die Landesgesetzgebung.

3.2 Wie lassen sich bundes- und landesrechtliche Zuständigkeiten beschreiben und abgrenzen?

Die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien ist auf Bundesebene durch das AGG erfolgt. Auch diese Umsetzung wird als teilweise lückenhaft kritisiert,³⁵ was an dieser Stelle nicht vertieft werden soll. In Regelungsbereichen, wo eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht besteht, ist das AGG unstrittig auch nicht anwendbar und muss entsprechend ausgelegt werden. Das AGG gilt zusammenfassend im Bereich des Erwerbslebens und im Bereich des Zivilrechtsverkehrs, insbesondere bei sogenannten Massengeschäften (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG). Auf staatliches Handeln erstreckt sich sein Geltungsbereich derzeit nicht. Für den Bereich Bildung, eine Zuständigkeit der Länder, ist trotz des Wortlauts von § 2 Abs. 1 Nr. 7 AGG der Geltungsbereich des AGG auf den (kleinen) Bereich der privaten Bildung (private Musikschulen, Fahrschulen usw.) begrenzt. Die landesrechtlichen Zuständigkeiten ergeben sich hinsichtlich des Diskriminierungsschutzes aus den Regelungsbereichen, für die eine Länderkompetenz besteht. Demnach besteht eine Gesetzgebungskompetenz der Länder im Diskriminierungsschutz bezogen auf das öffentlich-rechtliche Handeln des Landes, weil der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht und in § 19 AGG Benachteiligungsverbote für den Zivilrechtsverkehr abschließend geregelt hat. Da das AGG nur

31 So BVerfGE 46, 342 (363); 90, 286 (364).

32 Siehe nur Riedel 2010, S. 35 f.

33 Zum Thema Bildung zu beiden Ebenen umfassend Dern/Schmid/Spangenberg 2012, S. 12 ff.

34 Vgl. Dern/Schmid/Spangenberg 2012.

35 Vgl. Berghahn/Klapp/Tischbirek 2016.

auf Bildungsleistungen anwendbar ist, die auf Grundlage privatrechtlicher Verträge erbracht werden, kann der Landesgesetzgeber ausdrücklich auch das öffentlich-rechtlich organisierte Bildungswesen in seinem Zuständigkeitsbereich antidiskriminierungsrechtlich regeln. Dies betrifft auch den Bereich Hochschule, mit Ausnahme der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse, für die der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat.

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland für alle Regelungsmaterien gegeben, für die keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes (im Rahmen der konkurrierenden oder ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz) besteht. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt zunächst in den Bereichen:

- Bauordnungsrecht,
- Bildung, Schul- und Hochschulwesen,
- Gaststätten, Spielhallen, Ausstellungen, Märkte,
- Heimrecht,
- Kommunalrecht,
- Polizeiwesen, Strafvollzug, Versammlungsrecht,
- öffentliches Dienstrecht (hier zumindest in weiten Teilen).

Hinzu kommen ausfüllende Ausführungsgesetze zu Bundesgesetzen wie etwa zum Jugendhilfe- oder Gewerberecht.

Im Bereich des sozialrechtlichen Diskriminierungsschutzes ist aktuell noch umstritten, inwieweit hier trotz der in das SGB eingeführten bundesrechtlichen Antidiskriminierungsregeln noch landesrechtliche Gesetzgebungskompetenzen bestehen. Hier lässt sich vertreten, dass der Bund seine Kompetenz bereits abschließend ausgeübt hat, indem er § 33c SGB I und § 19a SGB IV³⁶ zeitgleich mit dem AGG eingeführt hat. Dies hätte Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Vorhaben.³⁷ Andererseits fehlen zu den genannten Vorschriften sowohl Rechtsfolgen als auch nähere Bestimmungen wie Diskriminierungsformen etc. Man könnte die bundesrechtliche Rechtsetzung also als eine bloße Mindestgarantie begreifen, die es den Landesgesetzgebungen weiter erlaubt, Konkretisierungen vorzunehmen bzw. strengere Regelungen zu erlassen.³⁸

Es gibt demnach eine ganze Reihe von Regelungsbereichen, die in der Verantwortung der Landesgesetzgebung stehen und wo sich ein legislativer Handlungsbedarf ergeben kann. Angesichts des beschränkten Anwendungsbereichs des AGG auf das Arbeitsleben und das Zivilrecht betrifft dies vor allem die Bereiche der öffentlichen Bildung, des Handelns von Ämtern und Behörden – hier auch zu nennen die Polizei – und des öffentlichen Dienstrechts. Möglichkeiten bestehen auch im Bereich des Gaststättenrechts. Im Folgenden wird kurz dargestellt, wie das sächsische Landesrecht die skizzierten Möglichkeiten im Moment ausschöpft.

3.3 Wie ist das sächsische Landesrecht bisher antidiskriminierungsrechtlich aufgestellt?

Aktuell existiert in Sachsen kein Landesantidiskriminierungsgesetz. Diskriminierungsverbote (verbunden mit konkreten Ansprüchen und Rechtsfolgen) und Fördergebote (zum Beispiel von Frauen oder Menschen mit Behinderung) können auch in den jeweiligen Einzelgesetzen verankert werden. Von dieser Möglichkeit wurde Gebrauch gemacht im

- Sächsischen Inklusionsgesetz³⁹ (§ 4 Benachteiligungsverbot).

36 Auf Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sozialrechtliche Kompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

37 Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 157, 223, Rn. 91) führt dazu aus: „Handelt es sich bei der bundesgesetzlichen Regelung lediglich um eine Mindestgarantie, bleibt es dem Landesgesetzgeber unbenommen, strengere Regelungen für denselben Sachverhalt zu erlassen. Entscheidend ist, ob und inwieweit den Ländern Raum zu eigener Rechtsetzung belassen wird oder werden soll.“

38 Detailliert Röhner zu § 3 LADG Bln (unveröffentlichtes Manuskript).

39 Sächsisches Inklusionsgesetz vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542).

Relevant für einen umfassenden Diskriminierungsschutz in Sachsen sind zudem das

- Sächsische Gleichstellungsgesetz (enthält ein Fördergebot und Gleichstellungsziel in § 3 sowie Umsetzungskonzepte und die Funktion Gleichstellungsbeauftragte*r; der gesamte Regelungsbereich dieses Gesetzes ist eher im Bereich der positiven Maßnahmen als im Antidiskriminierungsrecht gelagert) sowie das
- Sächsische Hochschulgesetz (trat geändert am 31. Mai 2023 in Kraft, legt in § 5 Abs. 5 S. 3 und 4 fest, dass ein diskriminierungsfreies Studium und Arbeitsumfeld zu gewährleisten und auf die Beseitigung bestehender Nachteile im Rahmen des Möglichen hinzuwirken ist; erstreckt in § 5 Abs. 5 wichtige Normen des AGG auf Hochschulangehörige, die keine Studierenden sind).

Im noch in der parlamentarischen Diskussion befindlichen Entwurf für ein Sächsisches Integrations- und Teilhabegesetz finden sich ebenfalls Regelungen mit Antidiskriminierungs- und Diversitätsbezug.

Im Schulgesetz, im Kommunalrecht, im Polizeirecht, im Gaststättengesetz finden sich keine Diskriminierungsverbote, dies wird im Folgenden (ab Kapitel 5) weiter vertieft. Das Bauordnungsrecht enthält mit § 50 Sächs. Bauordnung eine Vorschrift zur Barrierefreiheit. Das öffentliche Dienstrecht wurde im Rahmen dieser Untersuchung nicht vertieft betrachtet und muss ausgeklammert werden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass in diesem Bereich die zwingend umzusetzenden Regelungen des Europarechts weitgehende Vorgaben machen.⁴⁰

4 Exemplarische Darstellung von berichteten Diskriminierungserfahrungen

Im Folgenden werden anhand ausgewählter Lebens- und Regelungsbereiche, in denen die dargestellten Gestaltungsmöglichkeiten der Landesgesetzgebung bestehen, die empirischen Erkenntnisse über Diskriminierungserfahrungen vorgestellt und mit rechtlichen Einordnungen verknüpft. Dies soll eine Basis für Handlungsempfehlungen für die Landesgesetzgebung bieten. Die Darstellung fasst typische Beispiele von Diskriminierungserfahrungen und Fallschilderungen komprimiert zusammen, ihr ist eine systematische Analyse verschiedener Studien aus Perspektive der Landesgesetzgebung vorausgegangen. Die Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen in bestimmten Lebensbereichen hat dabei eine Rolle gespielt, als rein quantitativ orientierte Darstellung sollte die folgende Beispielanalyse allerdings nicht gelesen werden. Jedes Beispiel einer geschilderten Diskriminierungserfahrung ist aussagekräftig für eine rechtliche Analyse (diese erfolgt in den Kapiteln 5 und 6). Methodisch ist außerdem darauf hinzuweisen, dass an der Gegenüberstellung des empirisch erforschten (subjektiven) Erlebens von Diskriminierung und der darauf aufbauenden rechtlichen Einordnung dieses Erlebens die Kritik geübt werden kann, dass die Einordnung nicht unmittelbar auf Fallstudien und Betroffenenbefragungen basiert. Die Schilderungen von Diskriminierungserlebnissen sind Anhaltspunkte für Diskriminierungsrisiken in spezifischen Lebensbereichen, Rechtsbereichen und Organisationen und bilden naturgemäß die Perspektive der Betroffenen ab. Die folgenden rechtlichen Einordnungen müssen folgerichtig davon ausgehen, dass der geschilderte Sachverhalt sich so zugetragen hat und nicht weitere Faktoren hinzukommen, die rechtfertigend gegen das Vorliegen einer Diskriminierung sprechen. Dies ist allerdings vertretbar, weil einerseits eine Analyse sonst nicht möglich wäre und weil andererseits für viele Benachteiligungsformen, die geschildert werden, keine rechtliche Rechtfertigung möglich ist (für rassistische Diskriminierung existiert beispielsweise kein Rechtfertigungsgrund, ebenso wenig für die Diskriminierungsformen Belästigung und sexuelle Belästigung).

4.1 Schilderungen im Bereich Bildung

Mit dem Lebensbereich Bildung können Menschen unterschiedlich in Kontakt stehen – als selbst zur Schule, Berufsschule oder Hochschule gehend, an Weiterbildungen, Abendschulen teilnehmend oder als Kontaktperson entsprechender Personen (z. B. Eltern).⁴¹ Für den unmittelbaren Einfluss des Freistaats Sachsen sind rechtlich Schulen, Berufsschulen und Hochschulen zu nennen, die in den Befragungen ermittelten Erfahrungen zum Bildungsbereich mögen allerdings auch

⁴⁰ Vgl. Tischbirek 2023, S. 42.

⁴¹ Kronenbitter et al. 2023, S. 103.

andere Bereiche (private Musikschulen, Fahrschulen, Nachhilfeeinrichtungen) betreffen. Wegen der Schulpflicht und der überwiegenden Organisation von Bildung in öffentlicher Verantwortung sind die empirischen Befunde aber vor allem auch aussagekräftig für die genannten Bereiche in öffentlicher Hand. Nicht zuletzt aufgrund der vielfältigen Kontaktpunkte von Menschen mit dem Lebensbereich Bildung ist dieser Bereich der am häufigsten genannte Bereich von Diskriminierungserfahrungen: 49 Prozent der Befragten in Sachsen berichten von Diskriminierungserfahrungen im Bildungsbereich – dies entspricht bundesweiten Zahlen, es zeigt sich ein erhöhtes Risiko für Diskriminierungserfahrungen.⁴²

Auch laut der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) ist der Bildungsbereich ein bei bundesweiten Beratungsanfragen häufig genannter Lebensbereich (25 Prozent der Fälle der ADS kommen aus diesem Bereich, bei anderen Beauftragten/Stellen ist der Anteil teilweise noch höher). Bezogen auf die Diskriminierungskategorien zeigt sich, dass intersektionale Benachteiligungen, insbesondere Zuschreibungen oder die Aberkennung von Fähigkeiten/Kompetenzen (entlang der Kategorien Geschlecht, [ethnische] Herkunft, Religion, Körper, Behinderung und sexuelle Identität/LSBTIQ*, sowie aufgrund rassistischer Benachteiligung), eine Rolle spielen. Themen sind verbale Diskriminierung und Belästigung, Probleme beim Zugang zu Bildung bzw. zu den gewünschten Bildungsangeboten, Benachteiligungen bei der Leistungsbewertung und mangelnde Barrierefreiheit.

Hier bestehen Bezüge zum sozialwissenschaftlichen Begriff der strukturellen Diskriminierung, verknüpft mit ungleich verteilten Bildungschancen, die sich bildungssoziologisch betrachtet in Deutschland immer noch zeigen. Rechtlich gesehen sind benachteiligende Bewertungen aufgrund vorheriger Zuschreibungen vom Begriff der unmittelbaren Benachteiligung erfasst, weiterhin relevant sind die diskriminierende Belästigung sowie die sexuelle Belästigung.

Im Folgenden schließt sich eine Darstellung der in den relevanten Studien genannten Beispiele für Diskriminierungserfahrungen im Bereich Bildung und eine kurze rechtliche Einordnung der angesprochenen Themen an.

4.1.1 Schlechtere Bewertungen – Aberkennen von Fähigkeiten

Zunächst sind Erfahrungen von Abwertung aufgrund von (zugeschriebenen) Gruppenzugehörigkeiten zu nennen, die mitunter (aber nicht zwingend so benannt) einhergehen mit schlechteren Bewertungen oder Beurteilungen: „An Hochschule nicht ernst genommen und belächelt werden“⁴³, „Aberkennung der eigenen Fähigkeiten“⁴⁴, „als benachteiligend empfundene Leistungsbewertung bei gleicher Leistung wie Mitschüler*innen“⁴⁵, „weil ich älter bin als meine Kommilitonen, werde ich schlechter bewertet“⁴⁶, behauptete Verknüpfung von religiösem Kopftuch und („als Zeichen von“) Analphabetismus.⁴⁷ Die genannten Zitate zeigen, dass die Grenze zwischen der kategorisierenden Zuschreibung vermeintlich niedrigerer Intelligenz oder Fähigkeiten und den nachfolgenden Leistungsbeurteilungen fließend sein kann. Das genannte Phänomen erleben Frauen und LSBTIQ*-Befragte, von Rassismus betroffene Menschen sowie besonders häufig Menschen mit Behinderungen.⁴⁸ Eine schlechtere Bewertung einer schulischen oder Hochschulleistung aufgrund von kategorisierenden Gruppenzuschreibungen wie Geschlecht, Alter, Behinderung oder Religion fällt unter den Begriff der unmittelbaren Diskriminierung.

4.1.2 Belästigung und sexuelle Belästigung

Neben den Zuschreibungen in Verbindung mit der Leistungsbewertung werden auch Formen von Belästigung und sexueller Belästigung erlebt. Vor allem junge nichtheterosexuelle Personen (ca. ein Drittel) erleben unangebrachte Fragen (zum Beispiel zum Privat- oder Intimleben, zum Körper) im Bildungsbereich, etwa in der Schule oder an der Hochschule. Von Rassismus betroffene Befragte beschreiben (tägliches) Mobbing, Herabwürdigungen, körperliche Angriffe durch Mitschüler*innen und Beleidigungen durch Lehrkräfte,⁴⁹ hinzu kommt die fehlende Sensibilisierung von Lehrkräften und Schulleitung dafür, dass antimuslimische, antisemitische und antiziganistische Äußerungen nicht akzeptiert oder

42 Kronenbitter et al. 2023, S. 341.

43 Kronenbitter et al. 2023, S. 135, weiteres Beispiel mit ähnlicher Stoßrichtung S. 178.

44 Kronenbitter et al. 2023, S. 130.

45 ADS 2021, S. 199.

46 Kronenbitter et al. 2023, S. 266.

47 Kronenbitter et al. 2023, S. 135.

48 Kronenbitter et al. 2023, S. 181.

49 ADS 2021, S. 199 f.

beschwiegen werden dürfen, sondern pädagogisch eine angemessene Auseinandersetzung mit diesen Themen erforderlich ist und Diskriminierung auch innerhalb der Schüler*innenschaft zu unterbinden ist. Insgesamt wird deutlich, dass die Diskriminierungsformen der Belästigung und sexuellen Belästigung im Bildungskontext zu betrachten sind. Sie können auch von Nichtbeschäftigten der jeweiligen Institutionen ausgehen, also von Mitschüler*innen und Kommiliton*innen. Besonders problematisch an der derzeitigen Rechtslage ist, dass für Beschäftigte im Rahmen des Geltungsbereichs des AGG ein Schutzanspruch gegenüber dem Arbeitgeber klar verankert ist, ein solcher Schutzanspruch für Student*innen und Schüler*innen allerdings auf der Landesebene umgesetzt werden muss. Im Hochschulgesetz ist dies in Sachsen geschehen, in § 5 Abs. 5 S. 4 Sächsisches Hochschulgesetz ist unter anderem klargestellt, dass § 3 Abs. 4 AGG auch für Hochschulangehörige gilt, die keine Beschäftigten sind (also Studierende oder auch Lehrbeauftragte). Im Schulgesetz steht eine solche ausdrückliche Regelung noch aus.

Studien in der Vergangenheit haben bereits benannt, dass das Thema diskriminierende Belästigung und das Thema Mobbing im Schulbereich ineinandergreifen können. Mobbing kann auf anderen als den im AGG geschützten Kategorien beruhen (zum Beispiel dem Gewicht) oder kann ohne Bezug auf bestimmte Eigenschaften des Opfers stattfinden und ist eine herabwürdigende Behandlung, die über den Einzelfall hinaus zu einer belastenden und abwertenden Atmosphäre führt. Eine Abgrenzung, ob eine herabwürdigende Behandlung zum Beispiel sexistische oder rassistische Motive oder andere Gründe hatte, ist aus Betroffenen­sicht nicht entscheidend.⁵⁰

4.1.3 Barrieren und Zugangshürden

Schließlich ist auch der Zugang zu Schule/Hochschule oder bestimmten Bildungsangeboten ein Thema, das in Befragungen immer wieder auftaucht. Das Recht auf Schulbesuch bzw. die chancengleiche Teilhabe am Schulsystem ist ein wesentlicher Eckpfeiler antidiskriminierungsrechtlicher Regelungen im Bereich Schule.⁵¹

Chancengerechtigkeit, das heißt „die Möglichkeit, den Bildungsweg ihrer Wahl zu gehen“, sieht ein relevanter Teil der transgeschlechtlichen Befragten (27 Prozent) und „andersgeschlechtlichen“ Befragten in Sachsen als nicht gegeben an.⁵² Im Bericht der ADS wird für die Kategorie Behinderung der Zugang zur Wunschschule problematisiert, demnach wird der Anspruch auf eine barrierefreie inklusive Beschulung in Deutschland nicht ausreichend umgesetzt und ist stark abhängig vom Elternengagement.⁵³ Bezogen auf Religion werden die Nichtbeachtung von Speisevorschriften, Versuche, Fasten an Ramadan zu unterbinden,⁵⁴ fehlende Vorkehrungen für die Verrichtung des muslimischen Pflichtgebets, Pflichtprüfungen an Hochschulen am Samstag (Ruhetag der jüdischen Religion)⁵⁵ als Themen benannt. Diese Themen machen die strukturelle Bedeutung von Barrieren deutlich, sie können auch je nach Fallgestaltung als unmittelbare Diskriminierung betrachtet werden. Dies ist der Fall, wenn eine ungünstigere Behandlung aufgrund der Religion erfolgt. Die Pflichtprüfungen auf einen Samstag zu legen, ist ein Fall der mittelbaren Diskriminierung; die scheinbar neutrale Regelung betrifft Studierende mit jüdischer Religionszugehörigkeit besonders, sie kann auch nicht mit Abläufen im Prüfungswesen gerechtfertigt werden, da eine andere Organisation immer (für alle) möglich sein wird. An der Schnittstelle von Geschlecht und Religion ist das ebenso aus dem Bericht der ADS stammende Beispiel verortet, dass das Tragen des Kopftuchs beim Sportunterricht an einer Grundschule untersagt wurde. Dieses Beispiel zeigt ebenfalls die Teilhabe ausschließende Komponente von Diskriminierung. Rechtlich betrachtet ist die Maßnahme problematisch, weil mit Sportkopftüchern Mittel zur Verfügung stehen, die sowohl Sicherheitsaspekten als auch der Religionsfreiheit Rechnung tragen. Daher kann eine Rechtfertigung mit Sicherheitsgründen nicht überzeugen, sofern verhältnismäßigere Möglichkeiten bestehen.

Abschließend soll das Thema Transition des Geschlechts kurz angerissen werden. Hier zeigen Erfahrungen, dass die Anerkennung von Namens- und Geschlechtstransition im Bereich Hochschule für die betroffenen Studierenden ein wichtiges Thema ist und eine unbürokratische Anerkennung geänderter Ansprache usw. erwünscht ist. Bis das Transsexualengesetz mit seinen langwierigen Verfahren durch eine liberalere Regelung ersetzt wird, kann es an dieser Stelle darum

50 Derr/Schmid/Spangenberg 2012, S. 49.

51 Derr/Schmid/Spangenberg 2012, S. 54 ff.

52 SMJusDEG 2022, S. 59.

53 ADS 2021, S. 200.

54 ADS 2021, S. 201.

55 ADS 2021, S. 204 f.

gehen, die Transition zu unterstützen und nichtpersonenstandsrechtliche Änderungen, beispielsweise die Vornamensänderung im Intranet und E-Mail-Account, bereits umzusetzen.⁵⁶

4.1.4 Gestaltung von Bildungsinhalten

In diesem Themenbereich ist auch das Erleben von Beschulung mit diskriminierenden Lehrmaterialien zu nennen, zum Beispiel stereotype Darstellungen, rassistische Begriffe wie das N-Wort sowie diskriminierende Darstellungen in Sprache und Bild,⁵⁷ die belästigend wirken und bereits bestehende Diskriminierungsdynamiken verstärken können. Die rechtliche Einordnung dieser Aspekte ist sowohl als individuelle Diskriminierung in Form von Belästigung denkbar als auch als strukturelle Diskriminierung, die alle Schüler*innen betrifft und den Erziehungs- und Bildungszielen der Schulgesetze der meisten Bundesländer widerspricht. Die Gestaltung von Bildungsinhalten betrifft darüber hinaus auch die Wahl der Sprache, die Nutzung inklusiver Sprachformen und den Verzicht auf das generische Maskulinum.

4.2 Schilderungen in den Bereichen Behördenhandeln und öffentlicher Raum

27 Prozent der Befragten in Sachsen berichten von Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden.⁵⁸ Ähnliche Befunde finden sich auch in der Berichterstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes: Immerhin 11 Prozent der Anfragen stehen in Zusammenhang mit staatlichem Handeln,⁵⁹ obwohl das AGG keinen Diskriminierungsschutz bezüglich Behördenhandelns gewährt.

Gesetze und ihre Anwendung durch die Mitarbeitenden werden jeweils als diskriminierend beanstandet. Personen fühlen sich bei der Bearbeitung und Entscheidung ungleich oder respektlos behandelt,⁶⁰ berichten sogar von Spott,⁶¹ Beschimpfungen und Herabwürdigungen, etwa aufgrund rassistischer Zuschreibungen.⁶² „Trans*geschlechtliche Menschen geben an, von Behördenpersonal nicht gemäß dem von ihnen gelebten Geschlecht angesprochen zu werden“,⁶³ sie verneinen stärker als LSB*-Personen in großer Mehrheit eine gleichberechtigte Berücksichtigung ihrer Bedarfe im Behördenkontext.⁶⁴

Personen beschreiben sich zudem als ohnmächtig, da sie in der Situation von den Mitarbeitenden abhängig seien und wenig Möglichkeiten sehen, sich dagegen zu wehren, wenn die eigene Existenz von diesen Personen abhängt.⁶⁵

Die ADS erhob bundesweit bei Beratungsstellen, in welchen Behörden oder Ämtern Ratsuchende besonders häufig von Benachteiligungen berichten: „Im Vergleich stechen Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Sozialämter besonders heraus. Hier haben fast neun von zehn Beratungsstellen (86 Prozent) oft oder manchmal mit Beschwerden von Ratsuchenden zu tun. Ebenfalls häufig wird von Beschwerden im Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörden (76 Prozent) sowie der Jugendämter (47 Prozent) berichtet. Auch Anfragen zu Diskriminierung durch Standesämter werden von den Beratungsstellen relativ häufig bearbeitet (40 Prozent).“⁶⁶ Hier berichteten Betroffene der ADS unter anderem von benachteiligender Behandlung durch das Behördenpersonal – wenn zum Beispiel bei der Beantragung der Geburtsurkunde für das neugeborene Kind von den Eltern aufgrund eines „nicht deutsch“ klingenden Nachnamens die Vorlage der Einbürgerungsurkunde verlangt wird, wenn die Echtheit von im Ausland ausgestellten Dokumenten in Zweifel gezogen wird oder wenn beleidigende Äußerungen gemacht werden.⁶⁷ Des Weiteren wurde von Ungleichbehandlungen homosexueller Paare und Unsicherheiten im Umgang mit trans- und intergeschlechtlichen Personen berichtet.⁶⁸

56 Tischbirek/Lembke 2019.

57 ADS 2021, S. 199 f.

58 Kronenbitter et al. 2023, S. 351.

59 ADS 2021, S. 169.

60 Kronenbitter et al. 2023, S. 227 ff.

61 Kronenbitter et al. 2023, S. 91.

62 Kronenbitter et al. 2023, S. 91.

63 ADS 2021, S. 159.

64 SMJusDEG 2022, S. 116 ff.

65 Kronenbitter et al. 2023, S. 230.

66 ADS 2021, S. 168.

67 ADS 2021, S. 173.

68 ADS 2021, S. 169.

Beratungsanliegen im Zusammenhang mit dem Jugendamt betrafen etwa Fragen des Sorge- und Umgangs- oder Unterhaltsrechts. Mütter und Väter mit psychischen Erkrankungen oder Behinderungen fühlen sich nicht immer angemessen beurteilt.⁶⁹ Es werden zudem Fälle von als rassistisch empfundenen Schlechterbehandlungen von Vätern gegenüber Müttern geschildert. Elternteile mit Migrationshintergrund oder of Color kritisieren, ihren Darstellungen und Erfahrungen werde nicht in gleicher Weise geglaubt, wie denen ihrer weißen Expartner*innen. Nach dem Bericht der ADS beklagen etwa Personen mit Migrationshintergrund, dass sie mehr Dokumente beibringen müssten als Antragsteller*innen ohne Einwanderungs- und Fluchtgeschichte. Die Anforderungen werden als intransparent oder schikanös wahrgenommen, die Dokumente oft als irrelevant für den Sachverhalt eingestuft. Dies führt die Autor*innen des Berichts zu einem beunruhigenden Befund: „Auf diese Weise ergibt sich bei vielen Betroffenen das Bild eines Kontinuums, bei dem abwertende Haltungen einzelner Verwaltungsmitarbeiter*innen, eine ungenügende Beratungs- und Informationsbereitschaft, eine verzögerte oder unwillige Antragsbearbeitung sowie die negative Auslegung von Ermessensspielräumen zuungunsten der Antragsteller*innen ursächlich für die Schlechterbehandlung und Benachteiligung sind.“⁷⁰

4.2.1 Polizei- und Ordnungsbehörden

Obwohl das AGG keinen Schutz vor Benachteiligungen durch Justiz und Polizei bietet, betrafen rund 4 Prozent aller Beratungsanfragen im Berichtszeitraum der ADS diesen Lebensbereich. Häufig wurde ihr von Racial Profiling berichtet. Scheinbar anlasslose Kontrollen aufgrund bestimmter Gruppenzugehörigkeiten schildern 10 Prozent der Befragten⁷¹ aus Sachsen bzw. der bundesdeutschen Gesamtbevölkerung. In der Betroffenenbefragung ist diese Zahl doppelt so hoch. Besonders häufig scheinen diese Kontrollen laut den Angaben der Betroffenen anhand rassistischer Zuschreibungen zu erfolgen. 17 Prozent der befragten Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft in Sachsen geben an, mindestens einmal im Monat ohne ersichtlichen Grund von Sicherheitspersonal oder Polizei kontrolliert zu werden.⁷² Neben rassistischen Zuschreibungen können laut ADS auch die Kategorien sexuelle Orientierung und Geschlecht zum Erleben häufigerer Kontrollen als in der Gesamtbevölkerung führen.⁷³

Personen berichten auch in übrigen Kontexten von rassistischen Beleidigungen und Verhaltensweisen durch Polizist*innen sowie von Schlechterbehandlung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Namens oder ihrer Hautfarbe, einer Behinderung oder ihres Geschlechts, auch von Trans- und Homophobie wird berichtet.⁷⁴ Hierbei sticht insbesondere der Erstkontakt mit Betroffenen negativ heraus: Vom Erlebnis, nicht ernst genommen zu werden, berichten vor allem migrantische oder homosexuelle Betroffene, die zudem schildern, dass rassistische oder homophobe Bedrohungssituationen relativiert werden, sowie Menschen mit Behinderung, aber auch Frauen, deren Anzeigen bei Sexualdelikten von männlichen Polizisten aufgenommen werden.⁷⁵ So meldeten Ratsuchende, dass Anzeigen bei der Polizei aufgrund ihrer ethnischen Herkunft nicht aufgenommen oder nicht ernst genommen wurden bzw. sich bei der Anzeigenaufnahme über sie lustig gemacht wurde.⁷⁶ Betroffene mit Behinderungen berichteten des Öfteren, dass sie sich von der Polizei nicht ernst genommen oder unsensibel behandelt fühlten. Auch schilderten Menschen mit Behinderungen, dass sie von der Polizei bei der Meldung von Vergehen abgewiesen worden seien bzw. aufgrund fehlender Barrierefreiheit keine Meldung machen können, was als eine Benachteiligung empfunden wurde.⁷⁷

4.2.2 Öffentlicher Raum

In mehreren Befragungen wurde schließlich über Diskriminierungserfahrungen im öffentlichen Raum gesprochen. Auf Straßen, Plätzen (aber damit ggf. auch an Haltestellen und Bahnhöfen) und in Verkehrsmitteln kam es danach zu Anfeindungen, Beleidigungen, verbalen bis hin zu körperlichen Angriffen. Anlass bildeten Zuschreibungen infolge des Erscheinungsbildes (muslimisches Kopftuch, Kippa, Hautfarbe, nicht als heterosexuell gelesene Verhaltensweisen). Nur eine Minderheit von 26 Prozent der Befragten, die sich als LSBTIQ* verstehen, fühlt sich im öffentlichen Raum sicher, beinahe

69 ADS 2021, S. 174.

70 ADS 2021, S. 173.

71 Kronenbitter et al. 2023, S. 254.

72 Kronenbitter et al. 2023, S. 254.

73 Kronenbitter et al. 2023, S. 255.

74 ADS 2021, S. 173 (andere Beratungsstellen).

75 ADS 2021, S. 178.

76 ADS 2021, S. 185.

77 ADS 2021, S. 185.

jede*r Zweite hat seit 2017 Übergriffe erfahren und davon haben nur 7 Prozent überhaupt mindestens einen Vorfall bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft gemeldet.⁷⁸ LSBTIQ*-Personen berichten von sexueller Belästigung im öffentlichen Raum.⁷⁹ Schließlich werden in den Befragungen auch Schmierereien und Graffitis mit verletzenden und diskriminierenden Inhalten im öffentlichen Raum angesprochen.⁸⁰

4.3 Schilderungen von Diskriminierungserfahrungen beim Zugang zu Dienstleistungen und Gütern

4.3.1 Zugang zu Einrichtungen und Veranstaltungen

Nach dem aktuellen Bericht betrifft rund ein Viertel (24 Prozent) aller Anfragen an die ADS den Bereich (private) Dienstleistungen und Zugang zu Gütern.⁸¹ Zu diesem Bereich gehören beispielsweise Kultur- und Freizeitangebote von Gaststätten, Hotels, Clubs, aber auch Schwimmbäder, Museen, Theater und Bibliotheken. Diese Angebote können auch als öffentliche Einrichtungen in öffentlicher Hand stehen (privat- oder öffentlich-rechtlich ausgestaltet). Mit umfasst sind zudem die Leistungen der staatlichen (meist kommunalen) Daseinsvorsorge, die die Bereitstellung der grundlegenden infrastrukturellen Güter und Dienstleistungen erfasst, wie die Personenbeförderung, aus der hier (nur) der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) betrachtet werden soll, oder auch Energie- und Abwasser- oder Abfallunternehmen.⁸² Einbeziehen lassen sich auch (kommunale) Wohnungsbaugesellschaften o. Ä.

Nach dem aktuellen Bericht der ADS betraf die Hälfte der (bundesweiten) Anfragen im Bereich (private) Güter und Dienstleistungen behinderungsbezogene Fallgestaltungen, etwa ein Viertel rassistische/ethnische Diskriminierungsvorfälle, gefolgt von Geschlecht (14 Prozent) und Alter (13 Prozent). Zentrale Kritik richtete sich also auf mangelnde bauliche, kommunikative und digitale Barrierefreiheit. Thematisiert wurden etwa bauliche Barrieren, fehlende Toiletten, Rampen, Plätze für Rollstühle und Kinderwagen. Im Bereich der Buchung von Eintrittskarten etc. wurde von nicht barrierefreien (nur telefonisch/nur online) Buchungsverfahren berichtet. Diskriminierungskritik wird in den Erhebungen auch bezüglich des Zugangs zu und der Ausgestaltung von Angeboten geübt. Hierfür sollen folgende Cluster exemplarische Eindrücke geben:

In mehreren Fallgestaltungen ist der erschwerte bis hin zum verweigerten Zugang zu Einrichtungen und Veranstaltungen für Personen dokumentiert, die infolge einer Beeinträchtigung auf Begleitpersonen oder Assistenzhunde angewiesen sind. So wurden für diese zusätzliche Eintrittsgebühren verlangt, auch Eintrittskarten mussten teilweise gesondert gebucht und vor Ort abgeholt werden. Demgegenüber sehen andere Benutzungsordnungen vor, dass ein Besuch nur mit Begleitperson möglich ist (bspw. Schwimmbadbesuch einer sehbeeinträchtigten Person mit Merkzeichen B).⁸³ Laut Bericht des ADB Sachsen wurde zum Beispiel auf einem Camping- und Badegelande eine Benutzerordnung öffentlich ausgehängt, die mehrere behindertenfeindliche Formulierungen enthielt und Menschen mit Behinderungen und bestimmten Krankheiten sowie Menschen mit Assistenzhunden Eintritt verwehrte bzw. diesen für sie einschränkte.⁸⁴ Die Gestaltung von Eintrittskarten in einem sächsischen Museum enthielt den Begriff „schwerbeschädigt“, der auch von den Mitarbeiter*innen in der Kommunikation verwendet wurde.⁸⁵

Im Beherbergungs-, Gastronomie- und Clubbereich wird zudem von Abweisungen infolge rassistischer Zuschreibungen (aufgrund vermeintlich muslimischen, arabischen, asiatischen Aussehens) oder Homophobie berichtet.

78 SMJusDEG 2022, S. 6, 112 ff.

79 Kronenbitter et al. 2023, S. 277 ff. mit beispielhaften Schilderungen.

80 ADS 2021, S. 220.

81 ADS 2021, S. 71 ff. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Berichtszeitraum von der Corona-Pandemie geprägt war, Fälle zu Zugangsbarrieren und Konflikte infolge der Hygienemaßnahmen verzerren das Bild gegebenenfalls.

82 Der Bereich der Personenbeförderung ist weit gefasst und erfasst beispielsweise auch Bahn- und Flugverkehr sowie Taxiunternehmen, diese werden hier jedoch ausgespart.

83 ADS 2021, S. 97 ff., 83, 242.

84 ADB 2020, S. 55.

85 ADB 2020, S. 57 ff.

4.3.2 ÖPNV

In der Empirie zum bundesweiten ÖPNV finden sich Berichte von Frauen, denen als Kopftuchträgerinnen Busfahrten verweigert wurden.⁸⁶ Busse, U-Bahnen oder Straßenbahnen hielten nicht für People of Color an bzw. hielten die Türen geschlossen. Ratsuchende der ADS hatten das Gefühl, dass sie in Bussen, Bahnen und im Nahverkehr von Mitarbeitenden oder Sicherheitspersonal gezielt nur aufgrund ihrer Hautfarbe bzw. einer zugeschriebenen ethnischen Herkunft kontrolliert wurden.⁸⁷ Auch berichteten gehbeeinträchtigte Ratsuchende, dass Busfahrer*innen den Aufbau einer Rampe verweigerten⁸⁸ oder die Mitnahme von Rollstühlen, E-Scootern und E-Bikes o. Ä. nicht möglich war.⁸⁹ Gruppenübergreifend wurde von unfreundlichen Behandlungen, diskriminierenden Beleidigungen, Abwertungen berichtet.⁹⁰

5 Zusammenfassende Diskussion und Handlungsimpulse für die Landesgesetzgebung – Darstellung rechtsgebietsübergreifender Handlungsbedarfe

In den Kapiteln 5 und 6 sollen die Handlungsoptionen der Landesgesetzgebung strukturiert und zusammenfassend diskutiert werden. In Kapitel 5 werden Themen zusammengefasst, die rechtsgebietsübergreifend für einen wirksamen und rechtlich verankerten Diskriminierungsschutz zu beachten sind. In Kapitel 6 schließen sich Handlungsimpulse zu einzelnen Rechtsgebieten bzw. Lebenssachverhalten an, die in den Darstellungen zu Diskriminierungserfahrungen in Kapitel 4 bereits geschildert wurden.

5.1 Vorbemerkungen und nichtrechtliche Handlungsbedarfe

In den empirischen Studien wird ein hohes Maß an Resignation gerade von den Betroffenen von Diskriminierungserfahrungen beschrieben. Diese erhoffen sich wenig Unterstützung oder positive Ergebnisse von Beschwerden oder Klagen und ihnen ist häufig auch gar nicht bewusst, an wen sie sich wenden können.⁹¹ Hier besteht ggf. rechtlicher Handlungsbedarf bei der Frage nach der Schaffung von (weiteren) Ombuds- oder Beschwerdestellen, ihren Zuständigkeiten, Aufgaben, Rechten und ihrer Ausstattung (siehe Teil 3 des Gutachtens, zum Thema Rechtsschutz siehe außerdem Abschnitt 5.4). Gleichzeitig ist es notwendig, die Beratungsinfrastruktur weiter auszubauen und zu fördern, Kompetenzen bezüglich eines diskriminierungsfreien Handelns in der Verwaltung zu stärken und systematisch zu verankern sowie regelmäßig zu evaluieren und Prozesse zu verstetigen. Wichtig erscheinen insbesondere der Ausbau einer Strategie zur Kompetenzvertiefung der Mitarbeitenden und die Fortentwicklung von Ansätzen und Standards einer diversitätssensiblen Verwaltung (hierzu hat Teil 2 des Gutachtens Empfehlungen erarbeitet).

Schließlich sollte in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Akteur*innen in der Zivilgesellschaft daran gearbeitet werden, die bereits vorhandene Sensibilisierung in der Bevölkerung um Informationsangebote zu erweitern. Dies könnte beispielsweise geschehen durch die Förderung von Informationskampagnen, Social-Media-Aktionen oder Best-Practice-Wettbewerben sowie die Ehrung von zivilgesellschaftlich engagierten Personen im Bereich Antidiskriminierung, zum Beispiel über einen jährlich vergebenen Preis.⁹²

Im Landesrecht bestehen darüber hinaus weitere Handlungsbedarfe, die im Folgenden zusammenfassend diskutiert werden.

86 ADS 2021, S. 84.

87 ADS 2021, S. 84.

88 ADS 2021, S. 85 ff.

89 ADB 2020, S. 34 ff.

90 ADS 2021, S. 71, 75.

91 Kronenbitter et al. 2023, S. 308 ff.

92 Ein Beispiel für einen Preis mit ähnlichen Zielsetzungen ist der Marie Juchacz-Preis, der von der Ministerpräsident*in von Rheinland-Pfalz jährlich an Frauen vergeben wird, die sich um die Gleichberechtigung der Geschlechter besonders verdient gemacht haben.

5.2 Regelungsbedarfe von Diskriminierungsverboten

5.2.1 Diskriminierungsverbote und ihre Rechtsfolgen ausdrücklich regeln

Es fehlt dem sächsischen Landesrecht insbesondere an Regelungen, die neben der unmittelbaren Diskriminierung auch die mittelbare Diskriminierung, die diskriminierende Belästigung, sexuelle Belästigung sowie die Anstiftung zur Belästigung explizit verbieten.

5.2.2 Verankerung in einem LADG oder in einzelnen Gesetzen

Es besteht die Möglichkeit, in einem landesgesetzlichen Spezialgesetz (Landesantidiskriminierungsgesetz, LADG) die genannten Regelungen festzulegen und dort auch den Geltungsbereich zu definieren. Ein Beispiel hierfür wäre das LADG Berlin, welches 2020 in Kraft getreten ist. Ein anderes Regelungsmodell besteht in der Verankerung der Diskriminierungsverbote und ihrer jeweiligen Rechtsfolgen in der jeweils geltenden Gesetzgebungsmaterie des Landes (Schulgesetz, Hochschulgesetz, Gaststättengesetz usw.).

Für ein allgemeines Landesantidiskriminierungsgesetz spricht die Effektivität der Rechtsanwendung sowie die Transparenz aus Sicht der Rechtsuchenden.⁹³ Folglich sollten nicht nur die Landesbehörden, sondern auch die der Kommunen erfasst sein, wie deren jeweilige Einrichtungen. Ebenso sollten Vorkehrungen getroffen werden, um eine Flucht ins Privatrecht mit geringerem Diskriminierungsschutz für privatrechtlich organisierte Einrichtungen und Eigenbetriebe zu vermeiden.⁹⁴ Ein einheitlicher Geltungsbereich vereinfacht die Abgrenzung verschiedener Anwendungs- und Geltungsbereiche und ermöglicht klare Aussagen über Ansprüche und Rechtsfolgen in einem horizontalen – also alle Gruppen und Diskriminierungskategorien umfassenden – Ansatz. Gleichzeitig lässt ein solcher umfassender Ansatz nicht alle Probleme der Rechtsanwendung entfallen. Entscheidend bleibt, dass klar wird, wann welches Gesetz welche Ansprüche gewährt. Gleichzeitig muss durch weitere Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Betroffenen die Rechtsdurchsetzung als effektiv und erfolgversprechend wahrnehmen bzw. die mit der Umsetzung der jeweiligen Diskriminierungsverbote betrauten Stellen über Ressourcen und Kompetenzvertiefung in die Lage versetzt werden, diese auch durchzuführen. Insofern kann auch die Entscheidung, in wesentlichen Regelungsbereichen in den jeweiligen Einzelgesetzen für klare Regelungen und eine entsprechend mit Ressourcen hinterlegte Antidiskriminierungsstrategie zu sorgen, den Diskriminierungsschutz in Sachsen nachhaltig verbessern. Es ist anzuraten, regelmäßige Berichte und Evaluationen sowie einen Mitwirkungs- bzw. Partizipationsprozess mit Nichtregierungsorganisationen und weiteren Beteiligten durchzuführen und so möglicherweise entstandene Lücken bei Regelungen und Zuständigkeiten zu erkennen und zu füllen.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene



Abbildung 1.1, eigene Darstellung

93 Tischbirek 2023, S. 45.

94 Schritte in diese Richtung unternimmt etwa das Sächsische Gleichstellungsgesetz in §§ 2 und 3, siehe auch Entwurfsbegründung (Drs. 7/13243).

5.2.3 Welche Diskriminierungskategorien sind zu erfassen?

Für die Legislative könnte sich die Frage stellen, welche Diskriminierungskategorien, also Gründe, aus denen Diskriminierung stattfindet, auf der Landesebene erfasst werden sollten. Aus den europäischen Richtlinien und umgesetzt im AGG sind die Diskriminierungsgründe ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Geschlecht, sexuelle Identität, Alter (gemeint ist Lebensalter) und Behinderung geläufig.

Der ebenfalls im AGG verwendete Begriff der „Rasse“ (vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) ist in der rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion umstritten.⁹⁵ Das AGG wählt die Formulierung „aus Gründen der Rasse“ (§ 1 AGG), um zu verdeutlichen, dass es juristisch um Diskriminierungsgründe und nicht um Rassentheorien geht. In RL 2000/43/EG findet sich zu Beginn (Erwägungsgrund 6) die Erklärung: „Die Europäische Union weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ in dieser Richtlinie impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien.“ Die Problematik ist offenkundig: Während Rassismus als Diskriminierungsphänomen und soziales Verhältnis bei Weitem nicht überwunden ist, bewirkt die Verwendung des Begriffs der Rasse in Gesetzestexten zwangsläufig Assoziationen mit rassistischen Theorien, die von der Existenz von Menschenrassen ausgehen. Die Landesgesetzgebung in Berlin hat aus diesem Grund die Formulierung „rassistische (und antisemitische) Zuschreibung“ gewählt, um die scheinbare Akzeptanz von Rassenkonzeptionen zu vermeiden.⁹⁶

Über die genannten Diskriminierungskategorien hinaus ist die Debatte über Schutzlücken und weitere Regelungsbedarfe im Fluss. Diese speist sich unter anderem auch aus Diskriminierungserfahrungen. Der Diskriminierungsschutz ist demnach nie abgeschlossen, weil gesellschaftliche Diskussionsprozesse über erlebte Benachteiligungen, Ausschlussmechanismen und/oder Herabwürdigungen neue Diskriminierungskategorien bzw. deren gesetzliche Aufnahme in den Schutzbereich denkbar machen. Die Anwendung bestehenden Antidiskriminierungsrechts kann auch Lücken offenbaren und Nachschärfungen notwendig machen.⁹⁷ Eine weitgehend abgeschlossene Diskussion ist beispielsweise die Kategorie der ostdeutschen Herkunft, welche nicht unter „Ethnie“ im AGG subsumiert werden kann und derzeit keinem Diskriminierungsschutz unterliegt.⁹⁸ Weitere denkbare Kategorien aus den Diskussionen und Fallkonstellationen der letzten Jahre sind: Körpergewicht, sozialer Status, Familienstand/Elternschaft/Sorgearbeit und Sprache.

Das Thema Körpergewicht ist in Betroffenenbefragungen eines, das mit Herabwürdigungen und negativen Erfahrungen einhergeht, insbesondere bei einem als zu hoch angesehenen Gewicht (aber auch bei „untergewichtigen“ Menschen).⁹⁹ Eine Behinderung beim Krankheitsbild Adipositas wurde von der Rechtsprechung bereits diskutiert, dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die Teilhabe am Arbeitsleben durch das Gewicht beeinträchtigt ist.¹⁰⁰ Dies trifft allerdings nicht auf alle Formen von Gewichtsdiskriminierung zu und befördert eventuell sogar die nicht immer zutreffende Markierung von körperlicher Normabweichung beim Gewicht als ungesund bzw. krank.¹⁰¹

Der soziale Status (oder die soziale Herkunft) ist eine vieldiskutierte Kategorie, die eine Reihe von sozialen Phänomenen beschreibt und für die auch das Völkerrecht Anknüpfungspunkte (zum Beispiel im UN-Sozialpakt die Begriffe Diskriminierung aufgrund von „sozialer Herkunft“, „Vermögen“, „Geburt“ und „sonstiger Status“) aufweist.¹⁰² Gemeint sind Diskriminierungen aufgrund der sozialen Zugehörigkeit zu ökonomisch benachteiligten Gruppen („soziale Lage“), die zu Stereotypisierungen und Folgebenachteiligungen, zum Beispiel im Bildungsbereich, führen kann. Das Berliner LADG verwendet den Begriff sozialer Status, um auch nicht „vererbte“ Zugehörigkeiten und Diskriminierungen bzw. Zuschreibungen aufgrund von Einkommen, Armut, Beruf, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und körperlicher Erscheinung einer Person zu erfassen.¹⁰³ An dieser Stelle lässt sich auch ein Bezug zu den empirischen Ergebnissen zu Sachsen herstellen, wo das

95 Vgl. umfassend Liebscher 2021.

96 Däubler/Beck – Klose § 24 AGG Anhang LADG Rn. 113.

97 Ein Beispiel ist die Abgrenzung von Behinderung und chronischer Erkrankung, vgl. Pärli/Naguib 2013. Das LADG Berlin führt zur Vermeidung von Schutzlücken den Begriff chronische Erkrankung als weitere Kategorie auf, während im AGG durch eine weite Interpretation des Begriffs Behinderung im Sinne der UN-BRK zum Beispiel auch die symptomlose HIV-Infektion als Behinderung anerkannt ist, bedingt durch gesellschaftliche Barrieren der Stigmatisierung. Im AGG sind allerdings nicht alle chronischen Erkrankungen zugleich als Behinderung zu betrachten, vgl. Däubler/Beck – Däubler § 1 Rn. 92 f.

98 Vgl. Wersig 2017, S. 39.

99 Kronenbitter et al. 2023, S. 136 ff.

100 EuGH 18.12.1014 – C-354/13, NZA 2015, S. 33; EuGH 18.01.2018 – C-270/16, NZA 2018, S. 159.

101 Vgl. Dern 2017.

102 Vgl. Aghazadeh-Wegener/Liebscher/Hanschmann 2020.

103 Däubler/Beck – Klose § 24 AGG Anhang LADG Rn. 115.

körperliche Erscheinungsbild und Aussehen (ein breites Spektrum von aussehensbezogenen Angaben) häufig als Grund für Diskriminierung genannt wird.¹⁰⁴

Bezogen auf die Thematik von Familienstand/Elternschaft/Sorgearbeit ergeben sich im AGG Diskussionen, ob jede Form von (insbesondere arbeitsrechtlicher) Diskriminierung bereits ausreichend erfasst ist. In der bisherigen Rechtsanwendung wurden Diskriminierungen aufgrund von Schwangerschaft, Mutterschaft als unmittelbare Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts unproblematisch erfasst (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 AGG). Da Geschlechterdiskriminierung auch vor Rollenstereotypisierung schützen soll, ist der Bezug auf Sorgearbeit und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung naheliegend. In aktuellen Diskussionen wird die Einführung einer neuen Kategorie im Sinne von Elternverantwortung bzw. Sorgearbeitsverantwortung vorgeschlagen, um die Diskriminierung fürsorgender Personen umfänglich erfassen zu können.¹⁰⁵ Außerhalb des Arbeitsrechts ist dieses Thema zum Beispiel für den Ausschluss von stillenden Müttern aus öffentlichen Räumen/Einrichtungen relevant sowie für Barrieren in Bezug auf Kinderwagen oder für Zugangsbeschränkungen wie „adults only“ („nur für Erwachsene“).

Bei der Diskussion über aufzunehmende Kategorien und angemessene Formulierungen kann die Diskussion über ein postkategoriales Antidiskriminierungsrecht aufgegriffen werden. Diese Diskussion beleuchtet den Umstand, dass die Formulierung von Kategorien und Diskriminierungsgründen häufig auf „Merkmale“ von Personen im Sinne von unveränderlichen Eigenschaften verkürzt wird. Damit läuft die Gesetzgebung Gefahr, die Mechanismen (mit) zu perpetuieren, die es zu überwinden gilt. Ein postkategoriales Antidiskriminierungsrecht lenkt den Blick auf Handlungen, Prozesse und Verhältnisse und stellt die Gesellschaftlichkeit von Diskriminierung in den Mittelpunkt und nicht vermeintliche Eigenschaften oder Gruppenzugehörigkeiten.¹⁰⁶ So würden zum Beispiel rassistische, sexistische oder anderweitig diskriminierende Verhaltensweisen und Strukturen in den Blick genommen und nicht Kategorien wie Geschlecht oder „Rasse“.

Eine weitere Öffnung der Kategorien ist denkbar: Nach dem Vorbild von Art. 14 EMRK fügen verschiedene europäische Mitgliedstaaten ihren Diskriminierungsverboten eine Öffnungsklausel („insbesondere“) hinzu, die Ergänzungen der Diskriminierungskategorien durch die Gerichte ermöglicht.¹⁰⁷ Von einer solchen Möglichkeit könnte auch die Landesgesetzgebung Gebrauch machen.

Zentral erscheinen jedenfalls die Schließung von Schutzlücken und die Harmonisierung des Schutzniveaus mindestens für die im AGG genannten Diskriminierungskategorien auf der Landesebene sowie die Einbeziehung einer Klarstellung zu intersektionaler Diskriminierung (zum Beispiel nach dem Vorbild von § 4 AGG).

Für einen solchen horizontalen Ansatz, der es nicht bei den zwingend nach den EU-Richtlinien aufzugreifenden Kategorien belässt, spricht, dass sich mit ihm missverständliche Botschaften und Fehlinterpretationen durch Verwaltungsmitarbeitende etc. vermeiden lassen. Im Rechtsalltag kann nicht erwartet werden, dass Rechtsanwender*innen und Rechtsunterworfenen die Regelungen auf den unterschiedlichen Ebenen (Völkerrecht, Europarecht, Verfassungsrecht, Gesetze, Rechtsverordnung, verwaltungsinterne Regelungen) im Verhältnis zueinander bewerten und Entscheidungen über einen fragmentierten Diskriminierungsschutz entsprechend einordnen und anwenden können.

Abschließend soll das Konzept der Intersektionalität aufgegriffen werden: Intersektionalität ist ein Konzept, das Verschränkungen von Diskriminierungsmechanismen beschreibt. So kann beispielsweise eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Behinderung einer Person erfolgen. In § 4 AGG wird unter dem Begriff der Mehrfachdiskriminierung diesem Umstand Rechnung getragen und geregelt, dass ein möglicher Rechtfertigungsgrund für eine solche Benachteiligung sich dann auf alle Diskriminierungskategorien erstrecken muss. Dies erhöht die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung. In einem landesrechtlichen Gesamtkonzept sollte darauf geachtet werden, intersektionale Diskriminierung angemessen berücksichtigen zu können. Das Problem des Schutzes einzelner Diskriminierungsformen in Spezialgesetzen könnte sein, dass jeweils eine Gruppe oder Kategorie – beispielsweise im Inklusionsgesetz Behinderung, im Landesgleichstellungsgesetz Geschlecht/geschlechtliche Vielfalt – in den Blick genommen wird und die Verschränkungen von Diskriminierungen schwieriger zu verknüpfen sind. An dieser Stelle könnte ein LADG die notwendigen Verknüpfungen herstellen. Alternativ könnte in die jeweiligen Einzelgesetze eine Norm zur Verschränkung von Diskriminierungskategorien aufgenommen werden.

104 Kronenbitter et al. 2023, S. 67, 108.

105 In diese Richtung geht etwa die Petition und Initiative #proparents, vgl. <https://proparentsinitiative.de> (letzter Zugriff: 20.07.2023).

106 Lembke/Liebscher 2014.

107 Schiek – Schiek 2007 § 1 Rn. 4.

5.2.4 Welche Rechtsfolgen und Ansprüche sind zu gewähren?

Die Rechtsfolgen, die Antidiskriminierungsrecht regeln muss, beziehen sich auf Ansprüche auf Beseitigung und Unterlassen der Diskriminierung. Außerdem verlangen die EU-Richtlinien Sanktionen, welche wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. Individuelle Schadensersatzansprüche sind europarechtlich zwar nicht zwingend, wie bereits dargestellt, hat der Bundesgesetzgeber mit dem Staatshaftungsrecht diesen Weg bereits eingeschlagen und wirksame Regelungen sind auch auf Landesebene verschuldensunabhängig einzurichten. Zu betonen ist auch die Notwendigkeit des Viktimisierungsschutzes (in Deutschland Maßregelungsverbot genannt), der negative Folgen bei Beschwerden oder Inanspruchnahme von Rechtsschutz ausschließt und verhindert.

Auf der Ebene von diskriminierendem Handeln staatlicher Akteure geht es jenseits individueller Ansprüche von Betroffenen auch um wirksame Maßnahmen, die eine Veränderung der Situation herbeiführen. Hierzu gehören die genannten Bemühungen um Organisations- und Kompetenzentwicklung im Verwaltungsbereich und die Etablierung einer funktionierenden Beschwerde- und auch Fehlerkultur in Organisationen (siehe Abschnitt 5.3).

Beim Rechtsschutz fehlen vor allem europarechtlich zwingend geforderte Regelungen für eine Beweiserleichterung sowie für Beteiligungsrechte von Betroffenenverbänden (siehe Rechtsschutz unter Abschnitt 5.4).

5.3 Bekenntnis zu Diskriminierungsabbau und Diversität in Ämtern und Zivilgesellschaft – Inpflichtnahme der Verwaltungsebenen

Wirksamer Diskriminierungsschutz lässt sich nicht allein durch Verbote und sanktionierende Rechtsfolgen erreichen. Er ist auch eine Frage der Haltung und der Umsetzungskompetenz der Mitarbeitenden.

Ein landesrechtliches Diskriminierungsschutzkonzept sollte daher neben Diskriminierungsverboten auch Regelungen zu einer diversitätssensiblen Öffnung der Verwaltung, zum Diskriminierungsabbau und zur Diversität in Ämtern (und Zivilgesellschaft) enthalten, flankiert durch konkrete Maßnahmen zur Sensibilisierung und zum Kompetenzerwerb. Ideengeber bzw. Beispiele dafür können beispielsweise das HessIntTG (§§ 8 ff.), das Int-TeilhG SH (§ 7, 11) und das LADG Berlin (§§ 11 f.) sein.¹⁰⁸

Ein Bekenntnis des Freistaates zu gleichberechtigter Teilhabe, Vielfalt, Nichtdiskriminierung sendet zudem ein wichtiges symbolträchtiges Signal an Mitarbeitende und von Diskriminierung Betroffene. Zwar ist diese Verbürgung für Gleichbehandlung Art. 3 GG und den ähnlichen Verbürgungen der Sächsischen Verfassung zu entnehmen, die in Art. 7 zudem ein Recht auf ein menschenwürdiges Dasein als Staatsziel konkretisiert, das nur ohne Diskriminierung erreichbar bzw. denkbar ist. Allerdings kann sich ein landesgesetzlich festgeschriebener Diskriminierungsschutz nur dann wirksam entfalten, wenn er im Konkreten, das heißt in den einzelnen Entscheidungen und Handlungen der (Behörden-)Mitarbeitenden umgesetzt wird. Folglich benötigt es einerseits eine klar umzusetzende Vorgabe, aber andererseits eben auch die Implementierung bis in die einzelnen Organisationseinheiten hinein. Wesentlich ist daher die Verpflichtung, Diskriminierungsschutz auf allen Verwaltungsebenen zu implementieren und dort die Verantwortung der Führungsebene, aber auch jede*r Mitarbeitenden herauszustellen (vgl. § 3 Abs. 1 SächsGleIG, § 11 Abs. 3 LADG Berlin oder auch § 5 Abs. 2 HessIntTG).

Diese kann/sollte sich auch auf die Evaluierung von strukturellen und institutionellen Diskriminierungsrisiken in der Behörde/Abteilung und die Ergreifung von Gegenmaßnahmen zum Diskriminierungsabbau erstrecken (vgl. § 11 Abs. 2 LADG Berlin).

Einfachgesetzliche Botschaften erreichen die Verwaltungsmitarbeiter*innen etc. noch einmal viel direkter und konkreter, nämlich dort, wo sie das Recht auch praktisch anwenden. Zielbestimmungen, die Verwaltungshandeln leiten und Rechtsanwender*innen dabei unterstützen, unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessenskriterien zu füllen, sind in Bundesgesetzen – auch mit antidiskriminierungs- und gleichstellungsrechtlichen Prägungen – durchaus bewährt. Im Landesrecht finden sie sich beispielsweise im Hessischen Integrations- und Teilhabegesetz (§§ 5, 8 HessIntTG). § 8 HessIntTG bezieht

108 Vgl. für eine detaillierte vergleichende Diskussion der Integrationsgesetze auf Länderebene: Schupp/Wohlfahrt 2022 (SVR-Studie 2022-3).

zudem die Zivilgesellschaft mit ein, da Diskriminierung ein gesamtgesellschaftliches Phänomen ist, das nicht einseitig über staatliches Handeln bekämpft werden kann.

Eine diskriminierungssensible Haltung und ein entsprechendes Handeln sind nur auf Basis von Wissen und Kompetenz möglich. Ein landesrechtliches Diskriminierungsschutzkonzept sollte daher auch Wissensvermittlung, Kompetenzerwerb/-vertiefung sowie Sensibilisierungs- und Reflexionsangebote für Verwaltungsmitarbeitende enthalten (so etwa die Integrationsgesetze von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein).

Konzeption und Ausgestaltung von Bildungs- und Schulungsangeboten erfolgen durch Maßnahmenträger und sind in Gesetzen nicht zu fassen. Sinnvoll erscheint aber eine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung dieser Maßnahmen, auch um deren Finanzierung und Implementierung zu sichern (vgl. etwa § 12 LADG Berlin). Ebenso können entsprechende Kompetenzen für bestimmte Positionen erwartet werden (vgl. § 11 Abs. 4 LADG Berlin).

5.4 Rechtsschutz

Grundsätzlich stehen in der deutschen Rechtsordnung bewährte Instrumentarien und Rechtswege bereit, um behördliches Handeln auf Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Dies folgt verfassungsrechtlich schon aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Justizgrundrechten.

In der jeweiligen spezialgesetzlichen Ausprägung (Schulrecht, Kommunalrecht, Jugendhilferecht etc.) steht das Widerspruchsverfahren (Vorverfahren nach § 68 VwGO bzw. § 78 SGG) bereit, um eine behördliche Entscheidung mit Verwaltungsaktqualität zu überprüfen (etwa schulische Nichtversetzung, Ablehnung einer Leistung, Zugangsversagung zu einer öffentlichen Einrichtung, Gewerbeuntersagung, Platzverweis). An dieses schließt regelmäßig eine weitere Überprüfungsoption vor dem Verwaltungs- oder Sozialgericht an.

Da im Rechtsschutz regelmäßig die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüft wird, werden implizit auch Diskriminierungsverstöße mit geprüft. Je nach Fallgestaltung kommen neben der Abänderung der Entscheidung (Bewilligung statt Ablehnung) auch Ansprüche auf Folgenbeseitigung, Unterlassung oder die Feststellung eines Verstoßes etc. infrage.¹⁰⁹ In allen Gerichtsbarkeiten besteht zudem Eilrechtsschutz in dringlichen Angelegenheiten.

Eine effektive Rechtsverfolgung scheidet in diesen grundsätzlich bewährten Rechtswegen eher an praktischen Hürden: Die Sachverhaltsermittlung stößt an Grenzen, ein Beweis kann nicht erbracht werden. Betroffene entscheiden sich infolge unklarer Aussichten und aufgrund hohen bürokratischen Aufwands gegen eine Rechtsverfolgung. So gehen viele Betroffene von Diskriminierung beispielsweise davon aus, dass es nichts bringen würde, gegen Diskriminierung vorzugehen.¹¹⁰ Oft fehlen ihnen – mangels ausreichender Beratungs- und Unterstützungsstrukturen – zentrale Informationen darüber, dass und ggf. wie sie sich gegen eine erfahrene Diskriminierung zur Wehr setzen können. Eine Auseinandersetzung mit der Diskriminierungserfahrung wird als belastend empfunden oder Betroffene haben Angst vor negativen Folgen oder Reaktionen auf Diskriminierungserfahrungen.¹¹¹ Leider sind auch die antidiskriminierungsrechtlichen Kenntnisse immer noch nicht ausreichend weit verbreitet, die juristische Aus- und Fortbildung greift Diskriminierungsrecht kaum auf, entsprechend schwierig ist es, spezialisierte Anwalt*innen zu finden, und auch für Richter*innen ist die Thematik häufig eine unter vielen und es fehlt an Sensibilisierung und Spezialwissen.¹¹²

Die Vorgaben der Antidiskriminierungsrichtlinien, die auch die praktische Rechtsdurchsetzung erleichtern sollen, sind nicht oder nur unzureichend umgesetzt (dies betrifft die Regelungen zur Beweislast, die Beteiligung von Verbänden beim Rechtsschutz, den Schutz vor Viktimisierung). Möglichkeiten der Stärkung kollektiver Rechtsdurchsetzung sind Verbandsklagerechte oder die Möglichkeit der Prozessstandschaft, nach der Antidiskriminierungsverbände die Rechte von Betroffenen im eigenen Namen geltend machen. Insofern sei auf die Evaluation des AGGs verwiesen.¹¹³

109 Entsprechendes gilt für das Ordnungswidrigkeitenrecht.

110 Kronenbitter et al. 2023, S. 320 ff.

111 Beigang et al. 2021, S. 46.

112 Siehe Beigang et al. 2021, 52 ff.

113 Berghahn/Klapp/Tischbirek 2016, S. 159 ff.

In manchen Verfahren fehlen zudem subjektive Einflussmöglichkeiten. Im Bericht der ADS findet sich dazu folgende Kritik: „Eine Schwäche des Bußgeldverfahrens ist die passive Rolle der Betroffenen: Werden sie nicht als Zeug*innen angehört, ist die Einreichung der Anzeige der einzig aktive Moment der Einbeziehung. Verstärkt wird dies dadurch, dass das Verfahren schriftlich abläuft und dadurch keine öffentliche Aufmerksamkeit entstehen kann – es sei denn, die Presse wird auf eigene Initiative eingeschaltet.“¹¹⁴

Die klassischen Rechtsschutzinstrumente stoßen an ihre Grenzen, wenn es um Störungen im Kontakt bzw. in der Arbeitsbeziehung zwischen Bürger*innen und Behördenmitarbeitenden geht. Beim Umgang miteinander, dem Eindruck fehlender Anerkennung, unangemessenem Verhalten, diskriminierenden Zuschreibungen oder Belästigungen und Herabwürdigungen im Gespräch o. Ä. sind Widerspruch und Klage regelmäßig nicht das passende Instrumentarium. Dienstaufsichtsbeschwerden u. Ä. werden kaum genutzt, nicht zuletzt infolge des hierarchischen Gefälles gegenüber der Behörde, zu der langjährige Abhängigkeitsbeziehungen bestehen können, oder weil im konkreten Fall viel für die Betroffenen auf dem Spiel steht. Mangels Dokumentation und ohne Zeug*innen ist die Beweislage schlecht, oft fehlt mündlichen und/oder informellen Akten eine transparente Begründung. Auch bleibt mangels klarer Regelungen zu den Rechtsfolgen unklar, welche Ansprüche überhaupt verfolgt werden sollen. Amtshaftung und Staatshaftung oder sozialrechtliche Herstellungsansprüche sind für Betroffene ohne rechtliches Wissen komplexe und schwer durchschaubare Konstrukte. Auch hier behindern also Umsetzungsdefizite die Rechtsdurchsetzung bzw. bilden Hürden beim Zugang zum Recht.

Reaktiver Rechtsschutz kommt zudem oft zu spät, nötiger ist eine frühzeitige Bearbeitung des Problems, um die Störung schon im Vorfeld zu beseitigen und so auch weitere Rechtsstreitigkeiten, die aus der Situation entstehen, zu vermeiden.

Für einen effektiven Rechtsschutz erscheinen daher grundsätzlich erforderlich:

- klare Regelungen zu Sanktionen (i. S. v. Schadensersatz usw.),
- Maßregelungs-/Viktimisierungsverbote,
- die Implementierung von Beratungsansprüchen und Beratungsstrukturen,
- wirksame (ggf. zunächst behördeninterne) Beschwerdemechanismen (die auch für Probleme im Umgang und Verhalten, die kein Verwaltungsakt sind, greifen) inkl. Recht auf Beschwerde und flankierende Verfahrenselemente,
- externe Beschwerde- und Ombudsstellen, die auch auf alternative Streitschlichtungsmodelle zugreifen können,
- Fort- und Weiterbildungen für Behördenmitarbeiter*innen (auch der Widerspruchsstellen) zu den Themen Antidiskriminierung, Diversität und Kommunikation.

In dieser Problemskizze zeigt sich, dass die Rechtswege und Instrumentarien grundsätzlich bundesrechtlich vorgegeben sind. Die Bundesländer können die Umsetzungslücken für ihren eigenen behördlichen Bereich schließen (etwa bzgl. Staatshaftung). Sie können außerdem für behördliches Handeln zusätzliche Beratungs-, Beschwerde- und Ombudsstellen mit den zugehörigen Verfahrensregeln implementieren. Die Diskussion zu rechtlichen und tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten des Freistaates erfolgt zusammenhängend im folgenden Abschnitt und in Kapitel 6.

5.5 Zusammenfassung: Einschätzungsspielraum der Landesgesetzgebung

Das Ermessen der Landesregierung, wie ein umfassender Diskriminierungsschutz in Sachsen zu erreichen ist und mit welchen Maßnahmen er gefördert werden kann, ist im Grundsatz breit. Eine wesentliche Einschränkung erfährt dieser politisch zu vertretende Einschätzungsspielraum an der Stelle, wo höherrangiges Recht zwingend umzusetzen ist. Dies betrifft das öffentliche Dienstrecht, bezogen auf alle in den EU-Richtlinien genannten Kategorien. Bezogen auf die Kategorien rassistische Diskriminierung bzw. Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft und des Geschlechts ist darüber hinaus zwingend ein umfassender Schutz zu gewähren in den Bereichen öffentliche Bildung, soziale Vergünstigungen und Güter und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. In diesen Regelungsbereichen ist das Land verpflichtet, die dargestellten Mindeststandards der Richtlinien umzusetzen. Ob der (empfehlenswerte) horizontale Ansatz gewählt und diese Standards gleich auch auf weitere Diskriminierungskategorien erstreckt werden, obliegt wiederum dem Einschätzungsspielraum der Landesgesetzgebung. Ein höheres Schutzniveau ist ausdrücklich zulässig.

114 ADS 2021, S. 105.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene

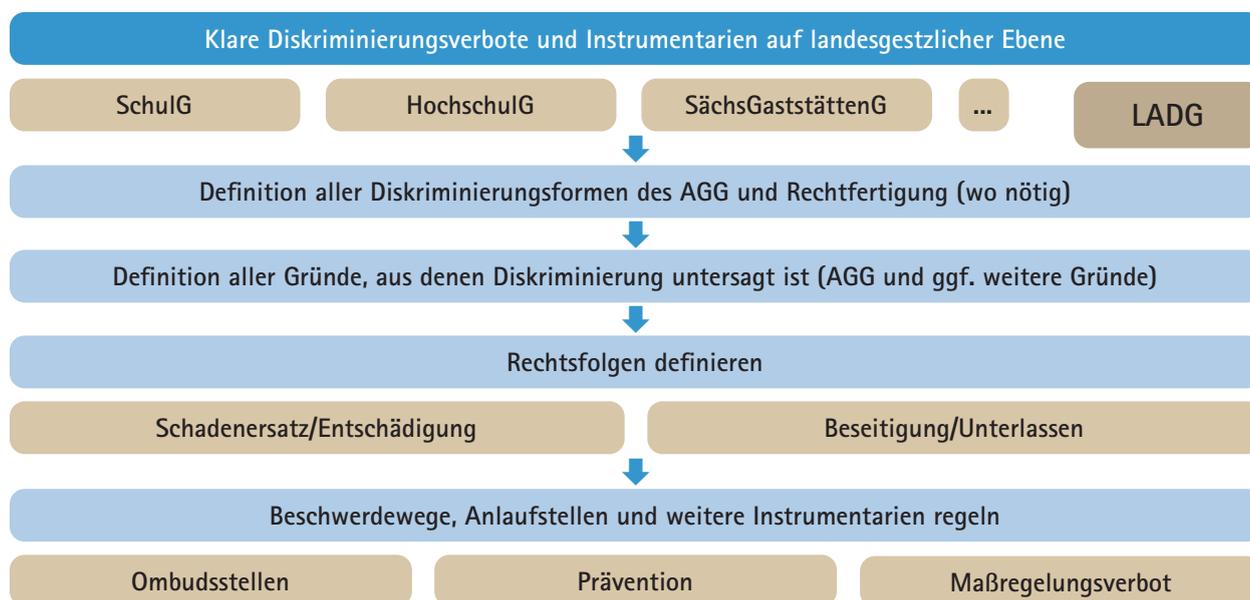


Abbildung 1.2, eigene Darstellung

6 Zusammenfassende Diskussion und Handlungsimpulse für die Landesgesetzgebung – Vorschläge zu einzelnen Lebens- und Regelungsbereichen

Im Folgenden werden die landesrechtlichen Optionen in einzelnen Lebens- bzw. Regelungsbereichen diskutiert.

6.1 Bereich Bildung (Schule, Berufsschule, Hochschule): Landesrechtliche Zuordnung und Regelungsoptionen

Im sächsischen **Schulrecht** finden sich in § 1 (Erziehungs- und Bildungsauftrag) Ziele, die in einem Antidiskriminierungskontext gelesen werden müssen. Dazu gehört laut § 1 Abs. 5 Nr. 4 SchulG das Ziel, „allen Menschen vorurteilsfrei zu begegnen, unabhängig von ihrer ethnischen und kulturellen Herkunft, äußeren Erscheinung, ihren religiösen und weltanschaulichen Ansichten und ihrer sexuellen Orientierung sowie für ein diskriminierungsfreies Miteinander einzutreten“. Außerdem benennt § 1 Abs. 2 ein Recht auf Bildung „ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage“, § 1 Abs. 7 spricht von der „vorurteilsfreien Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderung“ und weist Inklusion als Ziel der Schulentwicklung aus.

Bildungs- und Erziehungsziele sind unmittelbar geltendes Recht und für die Konkretisierung der Unterrichtsinhalte und die Lehrkräfte im Rahmen ihrer Erziehungsarbeit bindend. Diese Zielvorgaben unterscheiden sich allerdings von Antidiskriminierungsnormen insofern, als sie, was die Zielerreichung bei einzelnen Schüler*innen und den konkreten Mitteleinsatz angeht, offen sind. Sie sind nicht gleichzusetzen mit Diskriminierungsverboten, die mit Sanktionen verknüpft sind.¹¹⁵ Inwieweit die Ziele im Lichte des geltenden Verfassungsrechts zu interpretieren sind und was das für die Schulpraxis bedeutet, ist in Bezug auf die Religionsfreiheit von Schüler*innen Gegenstand von Rechtsprechung gewesen, die

¹¹⁵ Dern/Schmid/Spangenberg 2012, S. 46.

deutlich macht, dass die Grundrechte auch in Bezug auf die Unterrichtsinhalte und Unterrichtsgestaltung, den Sportunterricht und die Nutzung des Schulgeländes für religiöse Praxen wirken.¹¹⁶ Diese Beispiele zeigen die Komplexität des Themas, hinzu kommen die Anforderungen der EU-Richtlinien in Bezug auf die Kategorien „Rasse“ und ethnische Herkunft sowie Geschlecht. Die Umsetzung im Schulalltag erfordert klare schulgesetzliche Regelungen, also eine Konkretisierung, was Antidiskriminierung im Schulalltag bedeutet.¹¹⁷ Über die bestehenden Definitionen von Diskriminierungsformen hinaus, die in das Schulgesetz ebenfalls aufgenommen werden sollten, empfiehlt sich im Schulrecht die nähere Betrachtung des Phänomens Mobbing unter Antidiskriminierungsgesichtspunkten und ggf. die zusätzliche Aufnahme in das Schulgesetz als verbotene Diskriminierungsform bzw. die Erweiterung des Begriffs der Belästigung auch auf nicht eindeutig einer Diskriminierungskategorie zuzuordnende Fälle.¹¹⁸ Im Jahr 2022 nahm der ehrenamtlich arbeitende Ombudsmann der Sächsischen Staatsregierung gegen Diskriminierung an Schulen im Freistaat Sachsen (unterstützt durch eine Geschäftsstelle) seine Arbeit auf. Er steht Schüler*innen, Lehrer*innen, anderem in der Schule tätigen Personal sowie Eltern bei und gegen Diskriminierung an Schulen zur unabhängigen Beratung und Unterstützung zur Verfügung.

Im Schulbereich empfiehlt sich die Implementierung von Antidiskriminierungselementen im **Schulgesetz**. Dazu gehören:

- Klar formulierte Diskriminierungsverbote, die alle Definitionen von Diskriminierung enthalten und einen horizontalen Ansatz mit klarer Benennung aller geschützten Gruppen enthalten und sich an alle im Schulkontext Beteiligten richten. Da das Schulgesetz in § 1 bereits einen Bildungsauftrag ohne Auswirkungen der sozialen Herkunft benennt, empfiehlt es sich, bei einer Erweiterung der Kategorien des AGG im Schulkontext insbesondere diese Kategorie mit in das Diskriminierungsverbot aufzunehmen.
- Über die Bildungs- und Erziehungsziele hinausgehende klare Verankerung von Antidiskriminierung als schulorganisatorischer Aufgabe mit Benennung von Zuständigkeiten.
- Ausdrückliche Verankerung von Sanktionsmöglichkeiten im Fall von Diskriminierung durch Schulpersonal.
- Ausdrückliche Regelungen zu Beschwerderechten und Beschwerdeverfahren an Schulen und eines Viktimisierungsverbots für Schüler*innen, die diese Möglichkeiten nutzen.
- Gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung einer Antidiskriminierungskonzeption, deren Kernpunkte gesetzlich vorgegeben sind, die aber Freiräume lässt für schulspezifische Anpassungen und Schwerpunkte.¹¹⁹

Im **Hochschulrecht** stellen sich Fragen der Antidiskriminierung auf der Ebene der Beschäftigten sowie der sonstigen Hochschulangehörigen, insbesondere der Studierenden.

Bezogen auf die Bedarfe von trans* Studierenden wird immer wieder der unbürokratische und diskriminierungsfreie Umgang mit Namenswechseln angemahnt.¹²⁰ Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten können die Hochschulen mit diesem Thema einen Umgang finden, beispielsweise erkennt die Technische Universität Dresden seit 2020 den dgti-Ergänzungsausweis¹²¹ an und ermöglicht Namenswechsel auch ohne personenstandsrechtliche Änderungen.

Über diesen Themenbereich hinaus wurde mit der Novelle des Hochschulgesetzes eine rechtliche Lücke im Grundsatz geschlossen. Zum Hintergrund: Für die Beschäftigten gilt das AGG und das sonstige Dienstrecht sowie das Landesgleichstellungsgesetz. Auf der Ebene der Studierenden sind diese Regelungen nicht direkt anwendbar – zum Beispiel bei Diskriminierung durch Lehrpersonen oder sexuelle Belästigung durch andere Studierende braucht es Vorgaben zu Diskriminierungsverboten, Verfahren und Ansprechpersonen im Hochschulgesetz. In der verabschiedeten Novelle des Hochschulgesetzes in Sachsen findet sich in § 5 Abs. 5 S. 2 und 3 die Aufgabenzuweisung an die Hochschulen, ein diskriminierungsfreies Studium bzw. eine diskriminierungsfreie (wissenschaftliche) Tätigkeit für alle Hochschulmitglieder sicherzustellen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Konkret wird außerdem in § 5 Abs. 5 S. 4 die Geltung zentraler Normen zum Thema sexuelle Belästigung (u. a. § 3 Abs. 4 AGG) für Hochschulangehörige, die keine Beschäftigten sind, festgelegt. Die so geschaffene umfassende Zuständigkeit der Hochschulen für Belange der Antidiskriminierung legt es nahe, dass die Hochschulen dazugehörige Verfahren, Zuständigkeiten

116 Derr/Schmid/Spangenberg 2012, S. 49.

117 So auch Derr/Schmid/Spangenberg 2012, S. 49.

118 Derr/Schmid/Spangenberg empfehlen folgende Formulierung: „(3) Eine Belästigung ist eine Benachteiligung, wenn unerwünschte Verhaltensweisen, die mit einem in § 1 genannten Grund in Zusammenhang stehen, bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“

119 Im Einzelnen zu den Möglichkeiten: Derr/Schmid/Spangenberg 2012, S. 127 ff.

120 Vgl. Tischbirek/Lembke 2019.

121 Der dgti-Ergänzungsausweis der Deutschen Gesellschaft für Transidentität und Intersexualität e. V. (dgti) ist ein standardisiertes Ausweispapier, das alle selbstgewählten personenbezogenen Daten (Vorname, Pronomen und Geschlecht) dokumentiert und ein aktuelles Passfoto zeigt.

und Sanktionen in einer Ordnung näher regeln.¹²² Ein abgestimmtes Vorgehen sowie ein demokratischer und statusgruppenübergreifender Dialog über die Bedürfnisse der Hochschulangehörigen sind diesbezüglich zu empfehlen. Genauere Regelungen der Antidiskriminierungskultur an Hochschulen können dann auf Basis der bereits dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen (Diskriminierungsverbote, horizontaler Ansatz, Beschwerdewege, Zuständigkeiten und Sanktionen).

6.2 Bereich Behördenhandeln: Landesrechtliche Zuordnung und Regelungsoptionen

6.2.1 Behördenhandeln im Allgemeinen: Leistungsgewährung, Ausführung von Bundesgesetzen

Die gesetzliche Gestaltung ist dem Freistaat im Bereich Behördenhandeln weitgehend entzogen. Denn die Landesbehörden führen hier größtenteils Bundesrecht (etwa Sozialgesetzbücher, Personenstandsgesetz, Aufenthaltsgesetz) aus, für das ihnen dadurch die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Im entsprechenden Bundesrecht sind auch häufig die spezifischen Verfahrensvorgaben (etwa zum Sozialverwaltungsverfahren im SGB X) mit geregelt, sodass auch hier keine Zuständigkeit der Länder besteht. Allerdings besitzen die Länder die Kompetenz, im Rahmen der zugehörigen **Ausführungsgesetze** (etwa Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes oder Ausführungsgesetz zum Sozialgesetzbuch Aches Buch und anderer Gesetze zum Schutz der Jugend) oder Verordnungen Detailfragen der Organisation zu regeln. Hier könnten so grundsätzlich auch antidiskriminierungsrechtliche Klarstellungen und Ergänzungen aufgenommen werden, soweit diese nicht durch Bundesrecht – infolge des abschließenden Regelungskomplexes seitens der Bundesgesetzgebung (siehe Abschnitt 3.2) – gesperrt sind. Unabhängig von dieser Frage empfiehlt sich dieser Weg auch aus praktischen Erwägungen nicht, da der so erreichte Diskriminierungsschutz wenig praktikabel und eher verwirrend ausfallen dürfte. Auf diese Weise würde ein kleinteiliger – jeweils auf spezifische Bereiche zugeschnittener – Flickenteppich entstehen, der nicht in Gänze zu erfassen wäre und hohen bürokratischen Aufwand bei der Implementierung und Anwendung erfordern würde. Schutzzumfang und Konkretisierung würden sich sicherlich infolge unterschiedlicher Rahmenvorgaben der Bundesgesetze deutlich unterscheiden.

Denkbar wäre theoretisch auch eine Implementierung von Diskriminierungsschutzregelungen in das **Landesverwaltungsverfahrenrecht**, sofern es um die Ausführung von Landesgesetzen geht. Das Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen (SächsVwVfZG) erschöpft sich jedoch weitestgehend in einem umfassenden Verweis auf das VwVfG des Bundes, somit erscheint diese Möglichkeit wenig praktikabel. Soweit Bundesgesetze ausgeführt werden, greift ohnehin (nur) das VwVfG des Bundes.

Zugunsten eines transparenten und klar vermittelbaren Diskriminierungsschutzes an Rechtsanwender*innen und Bürger*innen erscheint es zielführender, den Weg über ein **Landesantidiskriminierungsgesetz** zu gehen, das Ämter und Behörden in der landesrechtlichen Verantwortung bereichsübergreifend erfasst. Für antidiskriminierungsrechtliche Regelungen ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder zweifelsfrei gegeben, ebenso für etwaige Regelungswirkungen in der Personal- und Organisationshoheit des Landes.

Ein LADG kann keine Benachteiligungen angehen, die in der bundesgesetzlichen (Leistungs-)Gestaltung angelegt sind. Es kann aber die in der Empirie herausgearbeiteten sehr vielfältigen subjektiv als diskriminierend erlebten Verhaltensweisen von Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit den Bürger*innen bzw. Adressat*innen von Verwaltungshandeln einer rechtlichen Prüfung unterziehen und etwaigen rechtlichen Konsequenzen zugänglich machen. Ein in einem LADG verankertes Diskriminierungsverbot verbietet so abwertendes Verhalten, stellt aber auch klar, dass diskriminierende Aspekte nicht in die Ermessensausübung und Entscheidung einfließen dürfen. Es wirkt damit auch mittelbar auf eine diskriminierungsfreie Gewährungspraxis und Rechtsanwendung hin.

122 Speziell zum Hochschulbereich: Kocher/Porsche 2015; ADS 2019.

Ein LADG kann so auch Rechtsansprüche auf Unterlassen und Beseitigung von Diskriminierung, auf Schadensersatz und Haftung bereitstellen.

Um diskriminierendes Verhalten nachhaltig zu reduzieren bzw. zu unterbinden, sind jedoch nicht nur Verbote und reagierende Ansprüche nötig, vielmehr braucht es auch organisationale Verankerungen, die die Mitarbeitenden auf allen Ebenen proaktiv in die Verantwortung nehmen (im Sinne des unter Abschnitt 4.3 beschriebenen Bekenntnisses zu Vorgaben zu einer diversitätssensiblen Öffnung inkl. Maßnahmen zur Organisations-, Personal- und Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung und Reflexion).

Faktisch setzen Reaktionen auf Diskriminierungsvorfälle allerdings voraus, dass beispielsweise Ordnungskräfte/Polizeibehörden den Vorfall im öffentlichen Raum beobachten oder anders von dem Vorfall erfahren und diesen reaktiv verfolgen können oder verfolgen müssen, weil eine Wiederholungsgefahr droht.

In einem Großteil von Alltagsdiskriminierungssituationen, die nur Momente dauern, wird dies nicht der Fall sein. Ebenso wird oft eingewendet werden, die abwertende Äußerung reiche nicht über eine Bagatellgrenze hinaus. Hiermit bestehen Bezüge zum Landesrecht, namentlich dem Polizeirecht (PDG und PVDG). Wesentlich wird hier der diskriminierungssensible Umgang mit Betroffenen in der Gefährdungssituation und bei Verdachtsmeldungen und Anzeigen sein (siehe nachfolgender Abschnitt).

Entscheidet man sich gegen ein übergreifendes Gesetz zum Behördenhandeln, steht alternativ (oder auch ergänzend) der Weg der **spezialgesetzlichen Verankerung** von antidiskriminierungsrechtlichen Instrumentarien offen.

Das Polizei- und Ordnungsrecht stellt ein geeignetes Beispiel dar, um an ihm die Implementierung spezifisch darauf zugeschnittener Instrumentarien zu diskutieren.

6.2.2 Polizei- und Ordnungsbehörden

Das Gefahrenabwehr- und Ordnungsrecht stellt eine originär in der Landeshoheit stehende Materie dar, die sich deutlich von bloßen Annexregelungen in Ausführungsgesetzen unterscheidet. Folglich bietet es sich an, hier die Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen. Dafür spricht auch, dass es sich hier um einen sehr hierarchisch strukturierten Bereich handelt, in dem die einzelnen Betroffenen zudem infolge von akuten Gefahren, erlebten Übergriffen und infolge ihrer Zugehörigkeit zu marginalisierten Gruppen besonders vulnerabel sind. Beamt*innen, deren primäre Aufgabe die Gefahrenabwehr und der Rechtsgüterschutz ist, sollten dem Diskriminierungsschutz besonders verpflichtet sein und über entsprechende Kompetenzen verfügen. Ein solches Reformprojekt erfordert auch die Stärkung der Wissensvermittlung zu diesem Themengebiet in Aus- und Weiterbildung. Im Freistaat ist das Polizeirecht inzwischen zweigeteilt. Während das Polizeibehörden-gesetz (SächsPBG) die Stellung der Ordnungsämter der Kommunen und Kreise (Polizeibehörden) bestimmt, umfasst das Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) die uniformierte Polizei und die Kriminalpolizei.

Soweit es in den oben angeführten Befragungen um Strafanzeigen und Strafverfolgung geht, ist folglich vor allem der Polizeivollzugsdienst (bspw. auch im Streifendienst) involviert. Strafverfolgung, die Aufnahme von Strafanzeigen und Strafanträgen sind auch bundesrechtlich geregelt (vgl. etwa § 158 StPO), sodass eine landesrechtliche Gestaltung nicht möglich ist. Allerdings können aus den polizeilichen Generalklauseln (vgl. § 12 Abs. 1 PBG bzw. PVDG) subjektiv-öffentliche Ansprüche auf ein Einschreiten der Polizei- und Ordnungskräfte entstehen, etwa wenn konkret diskriminierende Handlungen, Beleidigungen oder Übergriffe im öffentlichen Raum (wiederholt) drohen und so die öffentliche Sicherheit gefährdet ist.

Es steht der Landesgesetzgebung offen, den Diskriminierungsschutz in ihren beiden Polizeigesetzen aufzuwerten und beispielsweise das Thema Bürger*innenkontakte in das Zentrum der Bemühungen zu stellen.

Es bietet sich daher an,

- Benachteiligungsverbote in PBG und PVDG aufzunehmen;
- die Verantwortung für den Abbau von Diskriminierungen den verschiedenen Ebenen (Leitungsebene und den individuellen Beamt*innen) explizit zuzuweisen;
- und dies organisational zu flankieren (s. o.).

6.2.3 Öffentlicher Raum

Der öffentliche Raum (Straßen, Plätze, Haltestellen etc.) ist rechtlich nicht einheitlich privat- oder öffentlich-rechtlich zuordenbar. Handelt es sich schon um den Zugangsbereich zu einer Leistung und kann der betreffende Raum damit dem zugehörigen Unternehmen zugeordnet werden (etwa Haltestellenbereich oder Bahnhöfe, Gelände der Minigolfanlage, Liegewiese des Freibads etc., die dann schon privates Betriebs- bzw. Unternehmensgelände darstellen), greift meist das AGG (s. Zugang zu Gütern und Dienstleistungen). Die Entfernung von Graffiti an Gebäuden, Zäunen, in Bahnhöfen etc. obliegt den jeweiligen Eigentümer*innen bzw. den Verursacher*innen, die dazu allerdings erst ermittelt werden müssten.

Ortsstraßen und -plätze stehen meist in kommunalem Eigentum. Für sie greifen auch straßen- und bauordnungsrechtliche Vorgaben, die jedoch nur für wenige Fallgestaltungen bedeutsam werden könnten. Bau- oder Straßenrecht könnten beispielsweise greifen bei der Beseitigung von diskriminierenden Werbetafeln oder bei unerlaubten Sondernutzungen des öffentlichen Raums. Dies soll hier nicht vertieft werden.

Diskriminierende Verhaltensweisen im öffentlichen Raum sind seitens der Polizei- und Ordnungsbehörden zu unterbinden, sofern sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sie Straftatbestände erfüllen oder Rechtsgüter von Privatpersonen verletzen bzw. gefährden, wie etwa die körperliche Unversehrtheit (Gewalt), das Persönlichkeitsrecht (Beleidigung, Beschimpfung) und die sexuelle Selbstbestimmung. Auch Betroffene von Alltagsdiskriminierungen im öffentlichen Raum könnten so von einer Aufwertung des Diskriminierungsschutzes im Polizeirecht profitieren. Ein LADG könnte dem noch weitergehenden Schutz bieten, da so weitere Behörden (etwa im Bauordnungsrecht) erfasst wären.

6.3 Bereich Zugang zu Dienstleistungen und Gütern: Landesrechtliche Zuordnung und Regelungsoptionen

6.3.1 Abgrenzungsfragen Bundes- und Landesrecht

6.3.1.1 Privatanbieter*innen

Private Dienstleistungen und Güterzugang sind zunächst bundesrechtlich über das AGG erfasst, da die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten meist über privatrechtliche Verträge mit Privatanbieter*innen (etwa Gaststätten, Clubs) bestimmt sind. Im Freistaat ist das insbesondere von Relevanz, wenn der Staat sich privater Organisationsformen bedient.

Die Verweigerung des Zugangs/Eintritts in eine Gaststätte, ein Schwimmbad, Museum etc. kann daher ein Verstoß gegen das Benachteiligungsverbot nach § 19 AGG darstellen, wenn sie auf einem Diskriminierungsgrund beruht, da derartige Geschäfte in der Regel als Massengeschäfte einzuordnen sind, da sie typischerweise ohne Ansehung der Person erfolgen.¹²³ Entsprechend müssen Regelungen, die diese Geschäfte näher bestimmen, diskriminierungsfrei gestaltet sein. Ungleichbehandlungen können nach § 20 AGG gerechtfertigt sein, wenn diese etwa zur Vermeidung von Gefahren, der Verhütung von Schäden nötig sind. Hiermit kann es beispielsweise im konkreten Fall auch zulässig sein, den Zutritt einer Person mit Beeinträchtigung nur mit Begleitperson zu erlauben (etwa bei Konzert- oder Sportstättenbesuch mit starker Sehbehinderung o. Ä.). Unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann das Bestehen auf einer Begleitperson im Vergleich zum völligen Benutzungsausschluss das mildere Mittel sein, um das Ziel der Schadensvermeidung zu erreichen. Denn eine Verpflichtung zur Schaffung eines entsprechenden Angebots zur Vermeidung von Gefahren besteht für Privatanbieter*innen nach AGG zunächst nicht.¹²⁴

Auch fehlt eine explizite rechtliche Regelung, die Personen mit Beeinträchtigung die unentgeltliche Mitnahme ihrer Begleitperson in Veranstaltungen erlaubt – anders nur im ÖPNV (s. u.). Die Entscheidung über Freikarten und Ermäßigungen

123 Bezogen auf rassistische Diskriminierungen muss kein Massengeschäft vorliegen.

124 Däubler/Beck – Franke/Schlichtmann 2022, AGG § 20 Rn. 12.

treffen die jeweiligen Veranstalter*innen. Jedoch stellt sich die Frage, ob Zugangsbarrieren, die zum Beispiel dadurch entstehen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Begleitpersonen auf aufwendigere Buchungs- und Abholungsverfahren für Tickets verwiesen werden, nicht eine mittelbare Diskriminierung i. S. v. § 19 AGG darstellen können, wenn kein sachlicher Grund für gesonderte Verfahren vorliegt. Kontingente und Nachweiskontrollen dürften nicht ohne Weiteres ein Argument für kompliziertere Verfahren darstellen.

6.3.1.2 Öffentliche Einrichtungen (AGG/SächsGemO)

Kommunen oder das Land können öffentliche Einrichtungen betreiben, über die der Öffentlichkeit Dienstleistungen und Güter zur Verfügung gestellt werden (Bibliotheken, Museen, Theater, Schwimmbäder, Gemeindehäuser, Sportstätten etc.); ebenso (Eigen-)Betriebe der Daseinsfürsorge¹²⁵ (Wasser, Energie, Abfall etc.).

Soweit die Leistungsbeziehungen (etwa der Eintritt zu einer Veranstaltung in der Stadthalle oder deren Buchung für eine Feier) mit den Nutzer*innen privatrechtlich ausgestaltet sind, greift auch das AGG.

Ein Großteil liegt in der Verantwortung von Kommunen, sodass insbesondere die Sächsische Gemeindeordnung (ggf. auch die Landkreisordnung) den rechtlichen Rahmen vorgibt.

Der Zugang zu kommunalen Einrichtungen steht über § 10 Abs. 2 SächsGemO mindestens allen Bürger*innen offen. Die Nutzungsbedingungen und der Nutzer*innenkreis werden über Benutzungsordnungen und Satzungen seitens der Gemeinde geregelt. Die Bedingungen des Zugangs und der Inanspruchnahme müssen in den Benutzungsordnungen etc. diskriminierungsfrei gestaltet sein. Hierfür greift zunächst Art. 3 GG. Auch das Inklusionsgesetz, das Gleichstellungsgesetz oder das Integrationsgesetz des Freistaats Sachsen können hier weitere Wirkungen entfalten.

Die Anbieter*innen können öffentlich-rechtlich (etwa als kommunale Eigenbetriebe) oder auch als privatrechtliche Organisationsformen ausgestaltet sein (vgl. §§ 95 ff. SächsGemO), in denen die betreffende Gemeinde dann mindestens eine Mehrheitsbeteiligung besitzt. In diesen Fällen wandelt sich der Zulassungsanspruch aus § 10 Abs. 2 SächsGemO dann in einen Einwirkungsanspruch gegenüber der privaten Betreibergesellschaft auf Einhaltung der rechtlichen Vorgaben um.

Beispiele für privatrechtliche Ausgliederungen sind im Bereich der Daseinsvorsorge häufig die städtischen Versorgungsunternehmen (etwa die Leipziger Gruppe als 100-Prozent-Tochter der Stadt mit der LVV Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, der Stadtwerke Leipzig GmbH, der Leipziger Verkehrsbetriebe GmbH und der Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH), oft sind auch Freizeitangebote wie der Zoo Leipzig privatisiert (in vollständiger Hand oder zumindest mit Mehrheitsbeteiligung der Kommune). Unternehmensbeteiligungen finden sich aber natürlich auch auf Landesebene. In der Hand des Freistaates sind beispielsweise die Sächsische Staatsbäder GmbH oder die Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen Gemeinnützige GmbH.

6.3.1.3 Assistenzhunde (AGG, BGG, Inklusionsgesetz)

Seit 2021 haben Menschen mit Behinderungen einen Rechtsanspruch nach § 12e BGG auf Begleitung durch ihren Assistenzhund zu typischerweise der Allgemeinheit zugänglichen Anlagen und Einrichtungen. Obwohl es sich um eine bundesrechtliche Regelung im BGG handelt, bezieht sie sich nicht nur auf die öffentlichen Bereiche des Bundes, sondern umfasst alle öffentlichen Anlagen – egal ob diese von Kommunen und Landkreisen, den Ländern oder dem Bund betrieben oder eingerichtet werden.¹²⁶ Verpflichtet werden auch Eigentümer-, Besitzer- und Betreiber*innen von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen. Damit sind auch privatrechtliche Anbieter*innen und auch Vereine erfasst, die beispielsweise Campingplätze, Sport- und Spielplätze betreiben sowie Transportmittel.

¹²⁵ Hier synonym mit Daseinsvorsorge gebraucht.

¹²⁶ Kossens/von der Heide/Maaß – Ritz 2023, BGG vor § 12e.

Typischerweise für den allgemeinen Publikums- und Benutzungsverkehr zugänglich sind Anlagen oder Einrichtungen, wenn der Zutritt zu ihnen nach der Verkehrssitte regelmäßig ohne Ansehen der Person gewährt wird oder werden soll. Dies kann etwa der Fall sein, wenn dort Massengeschäfte (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 AGG) oder solche Geschäfte vorgenommen werden, bei denen das Ansehen der Person nach der Art des Schuldverhältnisses eine nachrangige Bedeutung hat und die zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen, sog. massengeschäftsähnliche Rechtsgeschäfte (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 AGG). Das Zutrittsrecht mit Assistenzhund gilt also regelmäßig im Einzelhandel, der Gastronomie, bei diversen Dienstleistungserbringern wie Freizeiteinrichtungen, Museen, Kinos, Arztpraxen und anderen Einrichtungen des Gesundheitswesens, Friedhöfen oder Kirchen.¹²⁷ Ein weitergehender landesrechtlicher Regelungsbedarf erscheint uns damit nicht mehr gegeben.

6.3.1.4 Begleitpersonen/Hilfsmittel im ÖPNV (AGG, PBeFG, BGG, SGB)

Auch hier greifen zunächst bundesrechtliche Regelungen. Bundesrechtlich ist die Barrierefreiheit für Fern- und Nahverkehr in § 8 Abs. 5 BGG geregelt, wonach öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten sind. So besteht zunächst eine Beförderungspflicht im Rahmen der Beförderungsbedingungen nach § 22 PBeFG.¹²⁸

Die unentgeltliche Mitnahme von Begleitpersonen etc. im ÖPNV (Definition in § 230 SGB IX) ist über § 228 Abs. 6 Nr. 1 ff. SGB IX sichergestellt. Schwerbehinderte Menschen dürfen im Nah- und Fernverkehr zudem unentgeltlich Handgepäck, einen Krankenfahrstuhl/Rollstuhl, orthopädische Hilfsmittel und Führhunde mitführen (Nr. 2). Krankenfahrstühle sind aber nur dann zu befördern, wenn dies nach der Beschaffenheit des Verkehrsmittels möglich ist – ggf. unter Mithilfe des Personals.

Die Beschaffenheit der Busse etc. führt in der Praxis zu deutlichen Beschränkungen, so verhindern etwa Haltestangen und zu enge Gänge die Mitnahme bestimmter Hilfsmittel. In Abgrenzung zu E-Rollstühlen, für die im öffentlichen Nahverkehr Beförderungspflicht (s. o.) besteht, hängt die Mitnahme von E-Scootern nach dem bundeseinheitlichen Ländererlass von 2017 von der Bauart und Zertifizierung ab.¹²⁹ E-Scooter etc. können bei bestimmter Bauart mitgenommen werden (bzw. nur in bestimmten Bussen). Zertifizierungen für den öffentlichen Nahverkehr sind jedoch möglich und werden über Plaketten nachgewiesen. Insofern bestehen hohe Anforderungen an E-Scooter, deren Nutzer*innen und die eingesetzten Fahrzeuge der Verkehrsbetriebe, was die Mobilität und damit die Teilhabe von Personen mit Beeinträchtigungen zumindest faktisch einschränkt und im konkreten Fall weiterhin eine mittelbare Diskriminierung nach § 19 AGG bzw. Art. 3 Abs. 3 GG begründen kann, wenn der Ausschluss der Beförderung nicht gerechtfertigt werden kann.¹³⁰ Laut Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Januar 2020¹³¹ soll „das Benachteiligungsverbot in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG es Menschen mit Behinderungen ermöglichen [...], so weit wie möglich ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben zu führen. Das Benachteiligungsverbot untersagt es, behinderte Menschen von Betätigungen auszuschließen, die Menschen ohne Beeinträchtigungen offenstehen, wenn nicht zwingende Gründe für einen solchen Ausschluss vorliegen.“ Die Reichweite des Benachteiligungsverbots des § 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG sei im Lichte des Grundrechts aus Art. 3 Abs. 2 GG zu bestimmen. Das Grundrecht sei wegen seiner Ausstrahlungswirkung in das Zivilrecht bei der Auslegung der einschlägigen zivilrechtlichen Normen zu berücksichtigen.¹³² Solange die Beschaffenheit des Busses die Mitnahme ohne Gefährdung der Fahrgäste möglich macht, dürfte entsprechend kein Rechtfertigungsgrund (§ 20 AGG) auch bezüglich anderer Hilfsmittel wie Mini-E-Bikes¹³³ vorliegen. Das Sicherheitsargument darf nicht beliebig ausgedehnt werden, weil dies einem faktischen Ausschluss von Menschen gleichkäme, die auf die Mitführung angewiesen sind. Eine Mitnahmeverweigerung kann also auch unverhältnismäßig sein, wenn mildere Mittel zur Verfügung stehen, etwa die Sicherung des Geräts.

127 Kossens/von der Heide/Maaß – Ritz 2023, BGG § 12e Rn. 5 f..

128 Wenn Beförderungsbedingungen eingehalten werden, die Beförderung mit den regelmäßig eingesetzten Beförderungsmitteln möglich ist und die Beförderung nicht durch Umstände verhindert wird, die der Unternehmer nicht abwenden und denen er auch nicht abhelfen kann.

129 Zum Hintergrund der strategischen Prozessführung des Bundesverbandes Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. (BSK) gegen mehrere Verkehrsbetriebe, die politisch zum Erlass führte, siehe ADS 2021, S. 103; <https://bvkm.de/ratgeber/e-scooter-erlass/>; siehe auch OLG Schleswig (2. Zivilsenat), Urteil vom 09.11.2017 – 2 U 6/16.

130 Vgl. Deinert/Welti – Brockmann 2022, SWK, ÖPNV, Rn. 45e.

131 BVerfG, Beschluss vom 30.01.2020 – 2 BvR 1005/18.

132 Vgl. Kossens/von der Heide/Maaß – Ritz 2023, BGG vor § 12e Rn. 3.

133 Wersig 2017, S. 117 ff.

6.3.1.5 Speziell: Bauliche Barrierefreiheit (BGG, Sächs. BauO)

Soweit die bauliche Barrierefreiheit angesprochen ist, wird diese im sächsischen Landesrecht bereits etwa in der Sächsischen Bauordnung in § 50 aufgegriffen. Hiernach müssen bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, in den dem allgemeinen Besucher*innen- und Benutzer*innenverkehr dienenden Teilen barrierefrei sein. Hiervon sind die oben genannten Einrichtungen bereits im Wesentlichen erfasst (Einrichtungen der Kultur und des Bildungswesens, Sport- und Freizeitstätten, Einrichtungen des Gesundheitswesens, Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude, Verkaufs-, Gast- und Beherbergungsstätten sowie Stellplätze, Garagen und Toilettenanlagen). Das Landesrecht enthält folglich bereits mit § 50 eine Regelung, die allerdings über Ausnahmen für bestands- oder denkmalgeschützte Gebäude in der Praxis deutlichen Begrenzungen unterliegt. Denn die Anforderungen an die Barrierefreiheit nach § 50 BO greifen für Bestandsgebäude erst, wenn sich die Nutzung ändert oder beispielsweise ein Anbau erfolgt. Über das Investitionsprogramm „Barrierefreies Bauen ‚Lieblingsplätze für alle““ setzt der Freistaat hier zumindest Anreize zum Barriereabbau über kleine Investitionsvorhaben.

6.3.1.6 Gaststätten, Diskotheken, Gewerbetreibende (AGG, GewO, GastG)

Für Anbieter*innen von Gütern und Dienstleistungen können zudem das Gewerbe- und Gaststättenrecht gelten. So regelt beispielsweise § 35 GewO bundesrechtlich die Kriterien, nach denen ein Gewerbe zu untersagen ist.¹³⁴ Die Zuständigkeit für den Vollzug der gewerberechtlichen Vorschriften liegt jedoch bei den Ländern. Diese entscheiden im Rahmen ihrer Organisationshoheit, welche Behörden die ordnungsrechtlichen Aufgaben wahrnehmen, und können entsprechende Verwaltungsvorschriften erlassen.¹³⁵ Zumindest auf die behördliche Praxis kann folglich landesrechtlich Einfluss genommen werden. Nach § 35 Abs. 1 GewO ist die Ausübung zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche auf die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden (oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person) schließen lassen, sofern die Untersagung zum Schutze der Allgemeinheit oder der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist.

Als unzuverlässig gilt damit, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe in Zukunft ordnungsgemäß, das heißt entsprechend den gesetzlichen Vorschriften (und damit auch dem Antidiskriminierungsrecht, AGG etc.) und unter Beachtung der guten Sitten ausüben wird. Eine punktuelle Missachtung zivilrechtlicher Pflichten soll nach überwiegender Meinung in der Literatur grundsätzlich noch kein Grund für eine Gewerbeuntersagung sein, da § 35 GewO nicht einzelne Personen, sondern die Allgemeinheit schützt.¹³⁶ Den einzelnen betroffenen Kund*innen steht der Zivilrechtsweg offen, um Ansprüche aus dem AGG zu verfolgen.¹³⁷ Eine Untersagung käme (erst) in Betracht, sofern mit einer Vielzahl von geschädigten Gläubiger*innen bzw. Kund*innen zu rechnen sei.¹³⁸

Gleichzeitig kann für eine Untersagung bereits eine abstrakte Gefährdung zentraler Rechtsgüter ausreichen.¹³⁹ Dazu zählen unter anderem die Menschenwürde und die Persönlichkeits- und Gleichheitsrechte der (abgelehnten) Kund*innen, die durch das AGG geschützt werden.¹⁴⁰

Die Gewerbeaufsicht hat gemäß ihrer Prüf- und Kontrollpflicht entsprechenden Verdachtsmomenten nachzugehen und den Sachverhalt zu ermitteln. Sie hat bekanntgewordene Verstöße seitens Gewerbetreibender daraufhin zu prüfen, inwieweit diese auf zukünftige AGG-widrige Praxen schließen lassen. Vor der Untersagung kommen zudem mildere Mittel wie Verwarnungen, Auflagen, Kontrollen in Betracht.

Das Hindernis für eine effektive Rechtsdurchsetzung liegt auch darin, dass der behördlichen Prüfpflicht kein Anspruch auf behördliches Einschreiten gegenübersteht.

134 Zum Folgenden Dern/Spangenberg 2008 (unveröffentlicht); Kühn/Klose 2012, S. 1443 ff.; Beigang et al. 2021, S. 127, jeweils detailliert mit weiteren Nachweisen.

135 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der Gewerbeordnung.

136 Klose 2009, S. 25.

137 Landmann/Rohmer – Marcks 2022, GewO § 35 Rn. 61.

138 VGH München, Beschluss vom 20.10.2011 – 22 ZB 11.1473; Landmann/Rohmer – Marcks 2022, GewO § 35 Rn. 61.

139 Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 7/111, S. 5, § 35 Rn. 35; Landmann/Rohmer – Marcks 2022, GewO § 35 Rn. 76.

140 Vgl. Baer/Ketteler 2009, S. 2.

6.3.2 Landesrechtliche Regelungsoptionen

Der Güter- und Dienstleistungsbereich ist damit primär bundesrechtlich gestaltet. Es gibt jedoch auch landesrechtliche Bezüge – etwa wenn zugleich die (meist kommunale) Daseinsvorsorge mitbetroffen ist und Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben über privatrechtlich organisierte Einrichtungen im Sinne der Gemeinde- oder Landkreisordnung etc. ausführen.¹⁴¹ Ebenso bestehen ordnungsrechtliche Bezüge der Gewerbeordnung oder auch des Gaststättenrechts, in Einzelfällen auch der Gefahrenabwehr seitens der Polizei und Ordnungsbehörden.

6.3.2.1 Gaststättengesetz

Mehrere Bundesländer haben inzwischen Einlassverweigerungen und rassistische Benachteiligungen während des Aufenthalts als Ordnungswidrigkeiten in ihre Gaststättengesetze aufgenommen. Damit können Ordnungsämter empfindliche Bußgelder verhängen (bis hin zur Erlaubnisentziehung).

Die Regelungen von Bremen, Niedersachsen und Thüringen weichen jedoch in ihrer Reichweite deutlich voneinander ab: Während Niedersachsen sich auf den Einlass in Diskotheken bezieht, spricht die thüringische Regelung allgemein von Gaststätten. Beide begrenzen den Anwendungsbereich auf rassistische, ethnische und religiöse Diskriminierung. Demgegenüber implementierte Bremen einen gruppenübergreifenden Tatbestand für das gesamte Gaststättengewerbe:

§ 12 Abs. 1 Nr. 15 BremGastG

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

15. einer Person wegen der ethnischen Herkunft, einer Behinderung, der sexuellen oder geschlechtlichen Identität oder der Religion oder Weltanschauung den Einlass in ein Gaststättengewerbe verwehrt oder eine Person aus diesen Gründen während des Aufenthalts in einem Gaststättengewerbe benachteiligt.

Die ADS Bund bemängelt den geringen Effekt dieser Regelungen und kritisiert die hohe Anzahl von Verfahrenseinstellungen seitens der Behörden: „Um die praktischen Schwierigkeiten bei der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit zu lösen, bräuchte es eine Änderung der behördlichen Praxis zur Sachverhaltsaufklärung im Vorverfahren.“¹⁴²

6.3.2.2 GewO-DVO

Die Zuständigkeit der GewO-Aufsicht für die Verfolgung von Verstößen gegen das AGG ist damit infolge der Zuständigkeit der Landesbehörden für den Vollzug der GewO und damit auch für die Untersagung nach § 35 GewO bereits gegeben. Auch wenn die Kriterien über § 35 GewO vorgegeben werden, erfolgt die Füllung der sehr offenen Formulierung durch die konkrete Praxis der Behördenmitarbeiter*innen. Im Rahmen ihrer Personal- und Organisationshoheit können die Länder auf eine diskriminierungssensible Praxis hinwirken, denn hier steht ihnen die Regelungskompetenz zu, den Diskriminierungsschutz über entsprechende Verfahrensvorgaben zu stärken. Eine entsprechende untergesetzliche Klarstellung im Landesrecht könnte diesen Auftrag deutlich befördern und so für Handlungssicherheit der Aufsichten/Kontrollleur*innen sorgen.¹⁴³ Klarstellungen, wann aus Diskriminierungsschutzperspektive ein Einschreiten angezeigt ist, können Hemmschwellen abbauen. Ebenso würde der fachaufsichtliche Handlungsrahmen besser markiert.¹⁴⁴

141 Vgl. § 95 Abs. 1 SächsGemO: „Unternehmen der Gemeinde können geführt werden: 1. nach den Vorschriften dieses Gesetzes über die Hauswirtschaft, 2. als Eigenbetriebe, 3. in einer Rechtsform des privaten Rechts.“

142 ADS 2021, S. 127.

143 Vgl. Klose 2009, S. 49 zu Berlin.

144 Derrn/Spangenberg 2008.

6.3.2.3 Inklusionsgesetz

Das Sächsische Inklusionsgesetz enthält ein eindeutiges Benachteiligungsverbot, das auch die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen sowie die Nichtbefolgung einer Pflicht zur Barrierefreiheit umfasst. Es enthält zudem eine Reihe von Vorgaben zur barrierefreien Gestaltung von behördlichen Kommunikationsprozessen (Bescheide, Verwendung von Gebärdensprache) und die Verpflichtung zu einem aktiven Benachteiligungsabbau.

Problematisch ist jedoch, dass es nach § 1 Abs. 2 nur für Behörden des Freistaates Sachsen, der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehende Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts gilt, an denen der Freistaat unmittelbar oder mittelbar ganz oder überwiegend beteiligt ist oder mehr als die Hälfte der Mitglieder der zu ihrer Geschäftsführung oder Aufsicht berufenen Organe stellt. Auf Gemeinden, Landkreise, Schulen in Trägerschaft einer der Körperschaften, den Kommunalen Sozialverband Sachsen, den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen und die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung findet das Gesetz nach § 1 Abs. 2 S. 3 SächsInklusG keine Anwendung, ebenso wenig auf privatrechtliche Einrichtungen, Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts, an denen diese im oben genannten Sinn beteiligt sind. Sie werden nur über § 1 Abs. 3 aufgefordert, in eigener Verantwortung entsprechende inklusionsfördernde Regelungen zu treffen. Sachsen bleibt hier hinter dem Verpflichtungsumfang der anderen Ländergesetze zurück, die auch die Gemeinden, Städte und Landkreise auf Barrierefreiheit verpflichten.

Es wird empfohlen, den Anwendungsbereich auf den kommunalen Bereich und auf die den Kommunen und Gemeinden zugeordneten (privatrechtlichen) Einrichtungen zu erstrecken, um Inklusion und Barrierefreiheit zu befördern (als Beispiel könnte § 7 BGG Sachsen-Anhalt dienen oder auch die Regelungen des Sächsischen Gleichstellungsgesetzes in § 3 Abs. 3).

Damit wären auch sie der Sollvorgabe unterworfen, geeignete Maßnahmen zum Abbau bestehender behinderungsbezogener Benachteiligungen zu ergreifen.

Damit könnten im Bereich des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen in kommunaler Verantwortung angemessene Vorkehrungen getroffen, sprich: Anpassungen der üblichen Vorgehensweisen, Prozesse oder Infrastrukturen¹⁴⁵ vorgenommen werden. So könnten etwa Buchungssysteme angepasst, Benutzungsordnungen überarbeitet und die Mitnahme von Hilfsmitteln im ÖPNV über Sicherungssysteme etc. erleichtert werden. Denkbar wäre auch eine Klarstellung zu Begleitpersonen in den untergesetzlichen Ordnungen oder auch im Gesetz selbst (angelehnt an § 12e BGG). In § 4 Abs. 3 S. 1 InklusionsG wird die Versagung angemessener Vorkehrungen ausdrücklich als Benachteiligung qualifiziert. Angemessene Vorkehrungen sind nach Satz 2 Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben können, und die die in § 1 Abs. 2 S. 1 und 2 genannten Stellen nicht unverhältnismäßig oder unbillig belasten.

6.3.2.4 Gemeinde- und Landkreisordnung

Im Bereich der kommunalen Zuständigkeit für Dienste und Güter könnte eine Aufwertung des Diskriminierungsschutzes auch durch Implementierungen in die Gemeinde- und Landkreisordnung erfolgen.¹⁴⁶ Soweit die Kommune Einrichtungen öffentlich-rechtlich betreibt bzw. Dienste öffentlich-rechtlich anbietet, wäre sie direkt über die Regelung in der Gemeindeordnung (GemO) gebunden. Mindestens entsprechende Einwirkungspflichten bestehen, wenn es sich um privatrechtliche Formen handelt, an denen die Gemeinde nur mehrheitlich beteiligt ist. Es ließe sich der Geltungsbereich in Anlehnung an andere Landesgesetze auf diese erweitern. Mindestens ergänzend bietet sich eine Aufnahme in die Musterregelungen für Beteiligungsunternehmen an, wie sie etwa in Berlin schon für Beteiligungsunternehmen bezüglich des Landesgleichstellungsgesetzes in der dortigen Mustersatzung für Mehrheitsbeteiligungen bestehen, zu der bereits eine Ausweitung auf das LADG gefordert wird:

¹⁴⁵ Deinert/Welti – Brockmann 2022, SWK, Angemessene Vorkehrungen § 4 Rn. 1.

¹⁴⁶ Einen ähnlichen Weg geht die aktuelle Gleichstellungsnovelle etwa bezüglich der Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten, deren Zielsetzung sich verbreitert auf die Gleichberechtigung von Frau und Mann in Familie, Beruf und Gesellschaft sowie die Schaffung von Chancengerechtigkeit für alle Geschlechter (§ 64 GemO-E, § 60 LkrO-E), wenn dies aktuell auch in Stellungnahmen als nicht weitgehend genug ausgestaltet kritisiert wird.

§ 17 Umsetzung von Landesrecht

(1) Die Regelungen des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) in der jeweils geltenden Fassung sind von der Gesellschaft entsprechend anzuwenden. Das gilt insbesondere für die Erstellung eines Frauenförderplans, für Stellenbesetzungsverfahren einschließlich der Besetzung von Geschäftsführungspositionen sowie für die Wahl von Frauenvertreterinnen.

(2) Die Ziele und Grundsätze des Gesetzes zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (PartMigG), des Landesgleichberechtigungsgesetzes (LGBG) sowie § 5 des Landesmindestlohngesetzes (LMiLoG) sind zu beachten.

(3) Die Geschäftsleitung hat darauf hinzuwirken, dass die Pflichten der Gesellschaft aus den Absätzen 1 und 2 auch bei Tochtergesellschaften Beachtung finden.

Anschlussfähige Instrumente liegen etwa im Public Corporate Governance Kodex des Freistaates Sachsen von 2022 vor, für den auch bei Minderheitsbeteiligung zumindest eine Hinwirkungspflicht auf die Anwendung besteht, bzw. (zuvor) auch im „Sächsischen Leitfaden zum Teilnehmenden Management“ (2014).

7 Zwischenfazit

Die zu berücksichtigenden Ebenen für ein legislatives Gesamtkonzept für den Diskriminierungsschutz auf der Landesebene sind vielfältig. Das Antidiskriminierungsrecht speist sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen und ist bereits deshalb fragmentiert.¹⁴⁷ Während das Grundgesetz und die Landesverfassung die großen Linien vorgeben und eine ganze Reihe von Diskriminierungskategorien erfassen, existiert aus dem Europarecht heraus kein umfassender Umsetzungsbedarf, sondern in einigen Bereichen und bezogen auf die Kategorien der rassistischen Diskriminierung, der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft sowie der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts eine klar definierte Notwendigkeit des Tätigwerdens. In diesen Punkten sind die Vorgaben dann allerdings konkret und die Gesetzgebung ist aufgerufen, den geforderten Konkretisierungsgrad zu gewährleisten. Überlegungen, wie die Stärkung des Diskriminierungsschutzes mit den Mitteln des Rechts gelingen kann, müssen demnach Fragen eines umfassenden Diskriminierungsschutzes bezogen auf die einzubeziehenden Kategorien und Regelungsbereiche in den Blick nehmen.

Eine wesentliche Entscheidung liegt in der Abwägung zwischen einzelgesetzlichen Maßnahmen und der Schaffung eines LADG. Die Gesetzgebung kann sich bei dieser Entscheidung (auch) vom Blick auf die Rechtswirklichkeit leiten lassen. Die hohen Zustimmungswerte in Sachsen bezüglich einer Verbesserung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes¹⁴⁸ können an dieser Stelle ebenso eine Richtung weisen wie die Erkenntnisse über Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungserfahrungen. Schließlich ist allerdings festzuhalten, dass Benachteiligungsverbote und ihre Durchsetzungsmechanismen zwar enorm wichtig sind, sie aber strukturelle Benachteiligungen allein nicht überwinden können. Für einen wirksamen Diskriminierungsschutz im Sinne der Sicherung tatsächlicher Chancengleichheit für die Zukunft bedarf es weiterer proaktiver Maßnahmen, die in diesem Abschnitt nur angerissen werden konnten und in den folgenden Gutachtenteilen vertieft werden.

¹⁴⁷ Tischbirek 2017a, S. 178.

¹⁴⁸ Kronenbitter et al. 2023, S. 99.



Jasmin Brück, Gerrit Kaschuba



Teil 2: Sozialwissenschaftliches Gutachten: Präventive Maßnahmen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes

1 Sozialwissenschaftliche Analyse – Ziel, zentrale Grundlagen und Vorgehen

Der zweite Teil des interdisziplinären Gutachtens umfasst eine sozialwissenschaftliche Analyse, mit dem Ziel, strukturellen Diskriminierungsformen und Ausschlussmechanismen entgegenzuwirken und Mitarbeitende für Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren und sie diesbezüglich in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken.

1.1 Diversität und Diskriminierung – Zentrale Konzepte/Begriffe des interdisziplinären Gutachtens

Der Begriff Diversität subsumiert verschiedene Aspekte menschlicher Vielfalt. Je nach Perspektive werden darunter biologische, soziale oder kulturelle Merkmale wie Geschlecht, Behinderung, Alter, ethnische Herkunft, sexuelle Identität und Religion/Weltanschauung subsumiert.¹⁴⁹

Diversität bezieht sich insbesondere auf den theoretischen und praktischen Umgang mit verschiedenen Merkmalen und deren produktiven Auswirkungen auf individueller und institutioneller Ebene.¹⁵⁰ Hinsichtlich der theoretischen Bezüge lassen sich zwei Strömungen skizzieren: zum einen eine gesellschafts- und machtkritische, zum anderen eine marktförmige Ausrichtung.¹⁵¹ Erstere ist von sozialen – vor allem Schwarzen – Bewegungen in den USA und später auch in Europa und Deutschland geprägt, während die zweite Variante in Unternehmen unter der strategischen Ausrichtung von Diversity Management der wirtschaftlichen Nutzung von Human Resources dient. Diese beiden Ausrichtungen nehmen bei aller Unterschiedlichkeit insofern eine gemeinsame Perspektive ein, als sie für die Anerkennung der vielfältigen Lebensentwürfe und Lebens- bzw. Seinsweisen von Individuen eintreten.

In diesem Zusammenhang wird empfohlen, eine intersektionale Perspektive auf sächsischer Landesebene einzunehmen, indem verstärkt die Verwobenheit verschiedener Diversitätskategorien auf unterschiedlichen Ebenen berücksichtigt wird, um Formen der Diskriminierung¹⁵² in ihren Verschränkungen und Wechselwirkungen entgegenzuwirken zu können.

Auf dieser Grundlage werden in der vorliegenden Analyse bestehende Ansätze und Handlungsmöglichkeiten auf sächsischer Landesebene beleuchtet und Empfehlungen für konkrete organisations- und personenbezogene Maßnahmen erarbeitet, um mittel- wie auch langfristig Diversität zu fördern und den Diskriminierungsschutz in Sachsen zu verbessern. Um eine solche Förderung der Diversität zu erreichen, ist die Vermittlung und Weiterentwicklung von Diversitätskompetenz auf allen Hierarchieebenen nötig.

Exkurs Diversitätskompetenz

Diversitätskompetenz umfasst die verschiedenen Diversitätsaspekte auf den Ebenen des Wollens, Wissens, Handelns und Dürfens, was das Zusammenwirken von persönlichen, fachlichen und organisationalen Voraussetzungen deutlich macht. Auch wenn es um eine intersektionale Perspektive gehen soll, die die Verschränkung verschiedener Diversitätsaspekte bzw. Kategorien wie Geschlecht, Ethnizität/Migrationsgeschichte, Alter, Behinderung/Gesundheit etc. beinhaltet, müssen diese verschiedenen Diversitätsaspekte und dementsprechende Kompetenzanforderungen jeweils gezielt in den Fokus genommen werden und es muss Grundlagenwissen vermittelt werden. Die Erfahrung aus verschiedenen wissenschaftlichen Praxisforschungsprojekten und Trainings zeigt, dass es jeweils ein Grundverständnis von Geschlechterverhältnissen, Sexismus und geschlechterbezogenen Zuschreibungen, Rassismus und Kulturalisierungen etc. benötigt.¹⁵³ Diversitätskompetenz kann entlang der Schlüsselkompetenzen fachliche, personale, methodische und soziale Kompetenz

149 Die Benennung der Diversitätsmerkmale orientiert sich am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Siehe hierzu die rechtliche Herleitung in Teil 1 dieses Gutachtens.

150 Vgl. u. a. Geier/Mecheril 2021; Perko 2020.

151 Vgl. u. a. Mecheril et al. 2010; Fereidooni/Zeoli 2016.

152 Auf den Begriff und die rechtlichen Aspekte von Diskriminierung geht das rechtssoziologische Gutachten (Teil 1) ein.

153 Vgl. z. B. Kaschuba/Hahn 2009, S. 32–50.

formuliert werden, was deutlich macht: Es geht um spezifisches Wissen und gleichzeitig um eine systematische Querschnittsperspektive.¹⁵⁴

1.2 Methodisches Design

Der sozialwissenschaftliche Teil dieses Gutachtens basiert auf drei analytischen Schritten. Der erste Schritt beinhaltet eine Dokumentenanalyse. Auf Grundlage verschiedener Dokumente (siehe Kapitel 2), die vom Auftraggeber ausgewählt und zur Verfügung gestellt wurden, wurde die Lage des Diskriminierungsschutzes auf sächsischer Landesebene untersucht.

Darauf aufbauend wurden in zwei weiteren Schritten Daten mittels Interviews mit Personen aus der sächsischen Landesverwaltung erhoben. Ziel dieser Erhebungsschritte war es, geeignete Maßnahmen zur Sensibilisierung und Qualifizierung von Landesbediensteten in unterschiedlichen Handlungsfeldern der sächsischen Landesverwaltung zu entwickeln. Dies konnte nur gelingen, indem verschiedene Bereiche und Positionen sowie damit einhergehende Erfahrungen und Wissensbestände der Befragten bei der Entwicklung der Maßnahmen berücksichtigt wurden. Um entsprechende Informationen von den Interviewpersonen zu erhalten, wurden leitfadengestützte Expert*inneninterviews geführt.¹⁵⁵ Der Interviewleitfaden (siehe Anlage) wurde auf Basis der zentralen Auftragsformulierung, der Dokumentenanalyse und der rechtssoziologischen Analyse entwickelt. Die Fragen wurden erzählgenerierend formuliert, um möglichst ausführliche Erzählungen zu verschiedenen Schwerpunkten zu erhalten.¹⁵⁶

In der Erhebungsphase zur Ausgangssituation (1. Interviewphase) wurden mit für Aus- und Fortbildung zuständigen Personen mit entsprechender Expertise der sächsischen Landesverwaltung Expert*inneninterviews¹⁵⁷ geführt. Ziel war es, einen Überblick über vorhandene Maßnahmen zu erhalten sowie Handlungsbedarfe und Problembereiche auf Landesebene zu eruieren. Insgesamt wurden fünf Einzelinterviews und ein Gruppeninterview geführt. Die Interviewpersonen sind in unterschiedlichen Arbeitsbereichen der Landesverwaltung (u. a. Ausbildung, Hochschule, Fortbildung) tätig. Bei den Personen des Gruppeninterviews handelte es sich um Führungspersonen aus einer Abteilung.

Auf Grundlage des rechtssoziologischen Gutachtens (Teil 1), der Dokumentenanalyse (Teil 2, Kapitel 2) und der wissenschaftlichen Auswertung der Interviews (Teil 2, Kapitel 3) wurden organisations- wie auch personenbezogene Maßnahmen und Angebote entwickelt, die einer Verbesserung des Diskriminierungsschutzes und dem Abbau von Diskriminierung dienen.

Diese Maßnahmen und Angebote wurden weiteren Interviewpersonen in einer Rückkoppelungsschleife (2. Interviewphase) vorgestellt. Bei diesen Interviewpersonen handelte es sich um für Diskriminierungsfragen zuständige Landesbedienstete aus der sächsischen Landesverwaltung. Das Ziel war es, die Maßnahmen und Ansätze auf ihre Praktikabilität hin von den Interviewpersonen einschätzen zu lassen. Ebenso wurde die Sicht der Interviewpersonen auf bereits vorhandene Maßnahmen und Bedarfe erfasst.

In dieser Rückkoppelungsschleife wurden acht Personen aus unterschiedlichen Ministerien der sächsischen Landesverwaltung interviewt. Die Aufgaben dieser Interviewpersonen sind vielfältig und den Bereichen Personal, Aus- und Fortbildung zuzuordnen. Die Interviewpersonen sind in diesen Bereichen für die Themen Demokratie, Gleichstellung, Personal und öffentliche Sicherheit zuständig. Ebenso vertreten sie unterschiedliche Positionen und Zuständigkeiten wie eine Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion. Alle Interviewpersonen befassen sich in ihren Arbeitsbereichen mit den Themen Diversität und Diskriminierung.

Zusätzlich wurden zwei weitere Personen aus Nichtregierungsorganisationen interviewt, die sich ebenfalls mit den Themen Diversität und Antidiskriminierung beschäftigen.

154 Vgl. Kaschuba/Derichs-Kunstmann 2009.

155 Vgl. Kaiser 2021; Meuser/Nagel 2009.

156 Vgl. Lamnek/Krell 2016, S. 333 f.

157 Vgl. Meuser/Nagel 2009.

Das Wissen dieser Interviewpersonen ermöglichte eine Fokussierung, Präzisierung und Ausarbeitung der Maßnahmen und Ansatzpunkte. Auf dieser Basis wurden die Erkenntnisse zusammengefasst und entsprechend Empfehlungen für zielgerichtete und präventive Maßnahmen formuliert.

In diesem Teil des Gutachtens werden im Folgenden die Ergebnisse zur gegenwärtigen Lage des Diskriminierungsschutzes hinsichtlich außerrechtlicher Maßnahmen in Sachsen dargestellt (Kapitel 2), die zentralen Erkenntnisse der Interviews aus beiden Phasen zusammengefasst (Kapitel 3) sowie die daraus generierten Empfehlungen beschrieben und erläutert (Kapitel 4).

2 Institutionelle Strukturen und Verankerungen

Die Sächsische Staatsregierung hat sich mit dem Koalitionsvertrag 2019–2024 zum Ziel gesetzt, die Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen weiter auszubauen und zu verstärken. Zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Verbesserung der Sensibilität gegenüber Diskriminierung wurden in den letzten Jahren auf sächsischer Landesebene in verschiedenen Bereichen der Ministerien Konzepte, konkrete Maßnahmen sowie eine ressortübergreifende Antidiskriminierungsstrategie erarbeitet und teilweise implementiert. Ebenso wurden auf Landesebene Studien durchgeführt, die Problembereiche sowie konkrete Handlungsbedarfe aufzeigen (siehe hierzu das rechtssoziologische Gutachten, Teil 1, insbesondere Kapitel 4).

Im Folgenden wird ein Überblick über wichtige strukturelle und konzeptionelle Verankerungen (Abschnitt 2.1), konkrete Maßnahmen (Abschnitt 2.2) sowie wissenschaftliche Studien (Abschnitt 2.3) gegeben, die für den sozialwissenschaftlichen Teil des Gutachtens relevant sind.

2.1 Strukturelle und konzeptionelle Verankerungen von Diskriminierungsschutz und Diversität

Folgender chronologischer Überblick dient der Darstellung einiger wichtiger Dokumente des Diskriminierungsschutzes in Sachsen:

- 2016: Das Sächsische Ministerium für Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung formuliert die Förderrichtlinie Chancengleichheit auf Landesebene. Über diese Richtlinie erhalten Träger und Vereine für Projekte in den Bereichen Gleichstellung, Antidiskriminierung, Geschlechtervielfalt und Gewaltschutz sowie Existenzgründungen von Frauen im ländlichen Bereich Zuwendungsmöglichkeiten. 2021 wurde diese Richtlinie um die Förderung von Männer*schutzeinrichtungen und im Rahmen weiterer Novellierungen um den Fördergegenstand der intersektionalen Antidiskriminierungsarbeit erweitert.¹⁵⁸
- 2017: Die Sächsische Staatsregierung wirkt mit dem Landesaktionsplan zur Akzeptanz der Vielfalt von Lebensentwürfen auf eine Förderung der Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt hin.¹⁵⁹ Das Ziel ist es, sexuelle und geschlechtliche Vielfalt als Querschnittsthema in allen Wirkungsbereichen der sächsischen Landesbehörden zu verankern und die Bedarfe von LSBTIQ*-Menschen entsprechend zu berücksichtigen. Zudem wurde eine ressortübergreifende Antidiskriminierungsstrategie entwickelt sowie ein Lenkungsausschuss zur Bekämpfung von Diskriminierung eingerichtet. 2022 wurde der Umsetzungsstand der im Aktionsplan formulierten Maßnahmen überprüft. In allen Handlungsfeldern sind die empfohlenen Maßnahmen etabliert. Innerhalb dieser Maßnahmen sind jedoch noch nicht alle Ziele erreicht bzw. nur teilweise realisiert. So befindet sich beispielsweise die Implementierung von Diversität als Thema in den Aus- und Fortbildungskatalogen noch in Bearbeitung. Umgesetzt wurden hingegen beispielsweise eine Online-Fortbildung zum AGG, welche nicht durchgängig verpflichtend ist, sowie eine zentrale Ansprechstelle für LSBTIQ* bei der Polizei.

158 Vgl. Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit vom 23.07.2021.

159 Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2017.

- 2018: Die Sächsische Staatsregierung erlässt eine Verwaltungsvorschrift zur Regelung des Dienstbetriebes für die Behörden des Freistaates Sachsen.¹⁶⁰ Diese Dienstvorschrift formuliert Vorgaben zur Organisation und Gliederung der Behörden im Freistaat Sachsen. Insbesondere in Abschnitt II zur bürgernahen Verwaltung und in Abschnitt V zur Zusammenarbeit und Führung werden beispielsweise Grundsätze zu den Themen Bürger*innenfreundlichkeit, Öffentlichkeitsarbeit und Personalfürsorge aufgeführt, die insbesondere bei der Implementierung von personenbezogenen Maßnahmen relevant werden.
- 2019: Die Sächsische Landesregierung bekennt sich mit der Unterzeichnung der Charta der Vielfalt dazu, Diversität und Diskriminierungsschutz auf Landesebene aktiv zu fördern.
- 2023: Der Entwurf des Leitbildes des Freistaates Sachsen zur Wertschätzung und Förderung gesellschaftlicher Vielfalt (vom 30.01.2023) verankert verschiedene Querschnittsthemen wie Gleichbehandlung, Diversitätskompetenz, Barrierefreiheit, Abbau von strukturellen Nachteilen und Organisationskultur.
- 2023: In den Führungsleitlinien für Führungskräfte der Sächsischen Staatsverwaltung als Anlage 3 zum Personalentwicklungskonzept wird die Vorbildrolle von Führungskräften betont, ebenso die Umsetzung von Grundsätzen wie Respekt, Transparenz und Gleichbehandlung (mit Hinweis auf das AGG). Diese Führungsleitlinien gelten seit Herbst 2023 für die gesamte Sächsische Staatsregierung.

2.2 Personenbezogene präventive Maßnahmen

Im Folgenden werden bereits bestehende Maßnahmen im Land Sachsen aufgelistet, die für das sozialwissenschaftliche Gutachten relevant sind:

- Das Fortbildungsprogramm der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum¹⁶¹ bietet vereinzelt Fortbildungsangebote zu den Themen Diversität und Diskriminierung unter dem Themenschwerpunkt Staat und Gesellschaft an. Hierunter finden sich unter anderem Angebote wie Politische Kultur, Interkulturelle Kompetenz, Gleichberechtigte Teilhabe, Politischer Extremismus und Gewalt. Ansonsten ist der überwiegende Teil der Angebote fachspezifisch ausgerichtet und greift – so die Erkenntnis aus der Dokumentenanalyse – die Themen Diversität oder Diskriminierungsschutz in den Ausschreibungen auf.
- Das Fortbildungsprogramm des Ausbildungszentrums Bobritzsch, Fachbereich Justiz bietet Fort- und Weiterbildungsangebote für Landesbedienstete im Bereich der Justiz an.¹⁶² Die Ausrichtung der Angebote erfolgt berufsfeldspezifisch. Die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz werden in den Ausschreibungen nicht expliziert. Diese Themen werden nur in wenigen Fortbildungsangeboten implizit mitgedacht, zum Beispiel bei den Fortbildungen zur Deeskalation (Umgang mit eigenen Emotionen, Grundlagen der Kommunikation) oder bei den Fortbildungen für den Justizwachtmeisterdienst (Schlüsselkompetenz, Umgang mit psychisch auffälligen Personen, Umgang mit sogenannten Reichsbürger*innen).¹⁶³

Diese Maßnahmen und Angebote werden berücksichtigt, um bereits bestehende Strukturen und Ansatzpunkte bei den Empfehlungen einzubeziehen.

2.3 Wissenschaftliche Studien und Bedarfsanalysen

Im Folgenden werden insbesondere zwei Berichte skizziert, auf die in diesem Gutachten Bezug genommen wird.

- 2021: Das Sächsische Staatsministerium für Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung veröffentlicht im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung den sechsten Frauenförderungsbericht des Freistaates Sachsen.¹⁶⁴ Der Bericht veranschaulicht die Entwicklung der Situation von Frauen im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen, die Umsetzung des Sächsischen Frauenförderungsgesetzes (SächsFFG) und gibt konkrete Handlungsempfehlungen. Deutlich wird, dass hinsichtlich der Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen der Frauenanteil bei über 65 Prozent liegt, der Männeranteil hingegen wesentlich niedriger. Und dennoch ergibt sich hinsichtlich der Art, der

¹⁶⁰ Vgl. VwV Dienstordnung vom 28.06.2018.

¹⁶¹ Vgl. Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum 2023.

¹⁶² Vgl. Ausbildungszentrum Bobritzsch 2023.

¹⁶³ Vgl. Ausbildungszentrum Bobritzsch 2023.

¹⁶⁴ Vgl. Boggild et al. 2019, S. 45–51.

Funktionsebene und des Umfangs des Beschäftigungsverhältnisses eine Unterrepräsentation von Frauen. Männer sind trotz geringerem Anteil an der Gesamtbeschäftigung in puncto Hierarchie und Arbeit in Vollzeit deutlich stärker vertreten. Die Ergebnisse dieser Studie verweisen auf geschlechterbezogene Ungleichheiten im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen.

- 2020: Die Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II) setzt sich im Ergebnisbericht mit den Themen Personal und Demografie auseinander und beschreibt die aktuellen und zukünftigen ressortübergreifenden Entwicklungen des Personalbedarfs im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen.¹⁶⁵ Deutlich wird, dass der Generationenwechsel im öffentlichen Dienst gegenwärtig zu einem jährlichen Nachbesetzungsbedarf von Tausenden qualifizierten und spezialisierten Mitarbeitenden führt – bei gleichzeitig sinkender Bevölkerungszahl im Freistaat Sachsen. Im Ergebnisbericht werden entsprechende Handlungsempfehlungen wie beispielsweise die Implementierung eines integrierten Personalkonzepts formuliert – jedoch ohne Erwähnung der stärkeren Berücksichtigung von Diversität auf sächsischer Verwaltungsebene.
- Im Umsetzungsplan der Personalkommission II werden 66 Maßnahmen auf Grundlage der Handlungsempfehlungen aus dem Ergebnisbericht vorgeschlagen, um den Generationenwechsel im öffentlichen Dienst bis zum Haushaltsjahr 2023/2024 aktiv zu gestalten.¹⁶⁶ Die Maßnahmen konzentrieren sich auf den Bereich Personal mit den Handlungsfeldern Führung, Wertschätzung, Vielfältigkeit und Chancengleichheit, Haushalt und Stellenbewirtschaftung, Personalgewinnung, -verwaltung und -controlling, Aus-, Fort- und Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Karriere sowie den Bereich Organisation mit den Handlungsfeldern Prozessorientierung, Vollzugsoptimierung, Vollzugsrahmen, Bündelung und Zusammenführung, Bedarfsorientierung. Der Sächsischen Staatskanzlei obliegt die Bearbeitung und Umsetzung der Maßnahmen. Beim Sächsischen Staatsministerium des Inneren sowie bei vier weiteren Ressorts liegt bei bestimmten Maßnahmen die Federführung.

3 Subjektive Perspektiven – Ergebnisse der qualitativen Interviews

In diesem Kapitel werden die zentralen Ergebnisse aus den Interviews zusammenfassend dargestellt.¹⁶⁷ Die Erkenntnisse der Erhebungsphase werden in Kapitel 3.1 und in Kapitel 3.2 die Ergebnisse aus der Rückkoppelungsschleife dargestellt. Kapitel 3.3 fasst die wichtigsten Erkenntnisse des sozialwissenschaftlichen Gutachtens zusammen.

3.1 Diversität und Diskriminierung in Aus- und Fortbildung – Repräsentation, Wissen, Diskurse

Die wesentlichen Ergebnisse der ersten Interviewphase werden in diesem Abschnitt entlang verschiedener Kategorien zusammengefasst. Alle in Kapitel 3.1 wiedergegebenen Zitate sind Aussagen von Interviewpersonen aus dem Aus- und Fortbildungsbereich.

3.1.1 Repräsentation von Diversität

In Bezug auf die angehenden Landesbediensteten sowohl im Studium als auch in der Ausbildung wird von den Interviewpersonen eine geringe Vielfalt wahrgenommen. Eine Interviewperson beschreibt beispielsweise die Studierenden und Auszubildenden „als eine eher homogene Gruppe“. Der Begriff „homogen“ meint in diesem Zusammenhang eine von der Interviewperson subjektiv kaum feststellbare Vielfalt hinsichtlich unterschiedlicher Merkmale wie Religion, ethnische Herkunft, Hautfarbe, Sexualität und Geschlecht (außerhalb der binären Zuschreibung) bei den Studierenden und Auszubildenden.

Die Kategorie Behinderung wird stellenweise im Zusammenhang mit dem Nachteilsausgleich erwähnt.

¹⁶⁵ Vgl. Sächsische Staatskanzlei 2020a.

¹⁶⁶ Vgl. Sächsische Staatskanzlei 2020b.

¹⁶⁷ Aus Gründen des Datenschutzes und der Anonymität werden die Ergebnisse nicht einzelnen Personen bzw. Institutionen zugeordnet. Um einzelne Inhalte besser nachvollziehen zu können, werden im Folgenden Zitate aus der ersten und zweiten Interviewphase wiedergegeben. Diese Zitate sind orthografisch korrigiert. Ergänzungen zur Verdeutlichung der Inhalte/Zusammenhänge sind in eckige Klammern gesetzt. Anmerkungen der Autorinnen werden zudem mit dem Hinweis [Anm.:] kenntlich gemacht.

„Bei uns entscheidet zentral das für uns zuständige Sächsische Staatsministerium für Arbeitszeiterleichterungen in den Prüfungen. Das heißt also, bei bestimmten Indizien, die dann praktisch durch die Schwerbehinderung vorliegen, gibt es eine entsprechende Arbeitszeitverlängerung.“

Im Ausbildungsgang des Justizvollzugs ist nach Aussage einer Interviewperson eine Gesundheitsprüfung bei der Einstellung „aufgrund der Aufgaben und der körperlichen Anforderungen“ notwendig. Dies kann für Menschen mit einer körperlichen Behinderung bedeuten, dass ihnen dieser Ausbildungsgang verwehrt wird. In diesem Zusammenhang wird jedoch von der Interviewperson betont, dass Menschen, die die Gesundheitsprüfung nicht bestehen, unterstützt werden, um andere Ausbildungsmöglichkeiten zu finden.

Mit Bezug zur Kategorie Geschlecht benennen Interviewte, dass der Frauenanteil in bestimmten Bildungsgängen aufgrund der Berufsausrichtung niedriger ist. Beispielhaft wird der Frauenanteil in der Ausbildung im Bereich des Justizvollzugs genannt, der im Durchschnitt ein Drittel geringer sei als der Männeranteil.

Ein weiterer Aspekt besteht in der Erfassung der Geschlechtsidentität: Das Geschlecht von Auszubildenden und Studierenden, die nicht cis- oder endogeschlechtlich,¹⁶⁸ sondern trans- oder intergeschlechtlich sind, werde im Bewerbungsprozess über die Kategorie der Geschlechtsidentität institutionell erfasst.

„Nachdem das Personenstandsgesetz geändert wurde, [wurde] auch das Online-Bewerbungsformular entsprechend angepasst, was die Geschlechtsangaben angeht.“

Diese Tatsache wird allerdings einschränkend von Interviewpersonen kommentiert, die die formale Anerkennung der Geschlechtervielfalt durch die Anpassung des Bewerbungsformulars als nicht ausreichend einschätzen, um vor Diskriminierung geschützt zu sein. Eine Interviewperson verweist in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Polizeidienstvorschrift (PDV) 300:

„Trans Personen haben zum Teil echte Probleme, was die entsprechende Polizeidienstvorschrift PDV 300 angeht, in der bestimmte gesundheitliche Vorgaben drinstehen.“*

In der PDV 300 werden Vorgaben zum biologischen Geschlecht formuliert und hierin nur cis- und endo-binärgeschlechtliche Menschen berücksichtigt. Jede geschlechtliche ‚Abweichung‘, die in der PDV nicht erfasst ist, könnte nachteilige berufliche Konsequenzen insbesondere für trans* oder inter* Menschen nach sich ziehen.¹⁶⁹ Hinsichtlich der sexuellen Orientierung konnten die Interviewpersonen keine Aussagen treffen.

Eindeutiger hingegen wird die Kategorie der Ethnizität/Migrationsgeschichte im Vergleich zu allen anderen Kategorien in den Interviews hervorgehoben. Den Interviewpersonen sind nur wenige Auszubildende und Studierende mit Migrationshintergrund bekannt.

„Wir haben so gut wie keine Migranten. Leider. Wir würden gerne mehr haben, darauf haben wir aber keinen Einfluss.“

Zugleich wird deutlich, dass hinsichtlich der Kategorie ethnische Herkunft keine genaueren Aussagen gemacht werden können, da alle Auszubildenden und Studierenden bei der Einstellung eine deutsche oder eine EU-Staatsangehörigkeit besitzen müssen und die Bildungsinstitutionen die Migrationsgeschichte der Familie nicht abfragen dürfen. In Bezug auf Landesbedienstete wird ebenfalls eine geringe Vielfalt wahrgenommen:

„Ich glaube, da ist die Diversität fast null.“

¹⁶⁸ „Cisgeschlechtlich fungiert als Gegenbegriff zu trans* und bezieht sich auf Identifizierungen und Lebensweisen gemäß dem bei der Geburt zugeschriebenen Geschlecht. Endogeschlechtlich bezeichnet – als Gegenbegriff zu inter* – solche bei der Geburt angelegten Verkörperungen, die medizinischen Normen von Männlichkeit und Weiblichkeit entsprechen.“ Bitzan/Schirmer 2023, S. 16.

¹⁶⁹ Im Jahr 2022 wurde einem trans* Mann in der Ausbildung bei der Polizei Sachsen aufgrund seiner Geschlechtsangleichung gekündigt. Der Vorwurf lautete „arglistige Täuschung“, da er sich als Frau für die Ausbildung beworben hat. Laut dem Urteil des OVG Bautzen musste die Polizei den Anwärter weiter beschäftigen, siehe Sächsisches Oberverwaltungsgericht Bautzen, Urteil vom 06.04.2022 – 2B 402/21.

Schwarze und People of Color (BPoC)¹⁷⁰ scheinen auf Landesebene kaum sichtbar zu sein. Eine Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich äußert in diesem Zusammenhang den Wunsch, in der sächsischen Landesverwaltung „auch mal andere Hautfarben zu sehen, das wäre wirklich geradezu eine Erleichterung“.

3.1.2 Curriculum der Studien- und Ausbildungsgänge

Themen wie Diversität und Diskriminierungsschutz werden in den Ausbildungs- und Studiengängen unterschiedlich umfassend thematisiert und vertieft. Laut Aussagen verschiedener Interviewpersonen aus dem Aus- und Fortbildungsbereich werden diese Themen in unterschiedlichen gesellschaftswissenschaftlichen Modulen aufgegriffen und bearbeitet sowie Räume der Reflexion angeboten. Doch „*letztendlich kommt es dann darauf an, in was für einer Behörde [die Studierenden und Auszubildenden] ihr Praktikum machen*“ – so eine Interviewperson – und welche Schwerpunkte sie entsprechend in den Ausbildungs- und Studiengängen belegen.

An der Polizeihochschule sowie im Studiengang Allgemeine Verwaltung werden beispielsweise Module zur Interkulturellen Kompetenz und Kommunikation angeboten. Innerhalb dieser Module werden Themen wie Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Rassismus, (Anti-)Diskriminierung mit den Studierenden besprochen. Auch findet im Rahmen weiterer Veranstaltungen wie Fachtagen eine Auseinandersetzung mit diesen Themen an den Hochschulen statt.

Im Bereich der Ausbildung wird deutlich, dass Themen wie Diversität und Diskriminierungsschutz in den Fächern ansatzweise aufgegriffen werden. Im Bereich des Justizvollzugs werden beispielsweise in den wissensorientierten Fächern Themen wie (Anti-)Diskriminierung, Stereotypisierung und Umgang mit Vorurteilen angesprochen. Im Bereich Finanzen werden diese Themen hingegen nachgeordnet im Unterricht berücksichtigt. Themen wie Gender Pay Gap, Gender Pension Gap auf der persönlichen Ebene oder Gender Budgeting in Bezug auf Organisationen können hier beispielhaft als wichtige Ansatzpunkte zur Bekämpfung von Diskriminierung im Sinne einer Querschnittsperspektive genannt werden. Insgesamt kann für beide Bildungsinstitutionen konstatiert werden, dass die Schwerpunktsetzung, der Umfang sowie die Intensität der Auseinandersetzung mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz von den jeweiligen Lehrenden abhängig zu sein scheinen. Eine Interviewperson beschreibt:

„Was häufig vonseiten der Studierenden berichtet wird, ist, dass gerade ältere Kollegen sich mit diesem Thema sehr, sehr schwertun. Also, dass da in Teilen regelrechte Abwehrhaltung herrscht. So von wegen, wie viel sollen wir denn noch differenzieren, das Fach, das braucht keiner.“

Zwei weitere Interviewpersonen bestärken diese Einschätzung:

„Wenn im Modulhandbuch steht, wir machen insgesamt acht Lehrveranstaltungsstunden zum Thema Diversity. Dann ist die Frage, ob die Person diese acht Lehrveranstaltungsstunden ganz beliebig gestalten kann oder ob dann zwei Stunden zum Thema LSBTIQ, zwei Stunden zum Thema ethnische Diversity, zum Thema Altersdiskriminierung und so weiter unterrichtet werden. [...] Aufgrund der Ausbildungsoffensive in den letzten Jahren wurde ganz extrem aufgestockt, was das Lehrpersonal angeht. Das heißt, wir haben relativ viele, auch eher jüngere Dozentinnen und Dozenten bzw. Fachhochschullehrkräfte und da ist schon eine gewisse Offenheit für diese Thematik vorhanden.“*

„Und ich merke, dass wir jetzt junge Kolleginnen und Kollegen als Hochschullehrer haben, die da ohnehin schon ein bisschen anders drauf sind.“

Von den Interviewpersonen werden insbesondere jüngere Lehrkräfte und Dozierende als offener hinsichtlich der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz wahrgenommen.

Eine weitere Interviewperson formuliert ihre Einschätzung allgemeiner und schildert, dass sich „*Kollegen mit diesem Thema [Anm.: Diversität] sehr schwertun*“, und ergänzt, dass „*Gesellschaftswissenschaften irgendwo einen schweren Stand insgesamt*“ in den Ausbildungs- und Studiengängen haben.

170 Das Akronym BPoC steht für *Black and People of Color*. Dieser Begriff steht für Schwarze und nichtweiße Identitäten. Dieser Begriff ist eine politische Selbstbezeichnung und steht für den Kampf gegen Unterdrückung und für Gleichberechtigung.

3.1.3 Wissens- und Reflexionsräume

Aus den Interviews geht hervor, dass Reflexionsräume für Lehrkräfte, Dozierende sowie auch für Studierende und Auszubildende als sinnvoll und notwendig erachtet werden. Die folgenden Zitate von zwei Interviewpersonen formulieren beispielhaft den Bedarf an Reflexionsräumen:

„Was, glaube ich, viel wichtiger ist, ist sozusagen immer wieder mal Qualifikationsangebote anzubieten, und dabei gar nicht im Sinne von Schulung, sondern eher als Möglichkeiten für Kolleginnen und Kollegen, sich miteinander auszutauschen.“

„Man kann nur immer wieder darauf hinweisen und genau diesen Reflexionsraum aufmachen, damit man da im Prinzip versucht, schwierige Tendenzen so ein bisschen auszumerzen oder die davor zu bewahren. Und da ist es ganz wichtig, sich wirklich erstmal anzuhören, weil gerade diese ganzen Befindlichkeiten und ja, auch Sorgen, die haben wenig Raum. Und wenn man genau diesen Raum aufmacht, ist das ja auch ein Zeichen von Wertschätzung. Das tut denen unglaublich gut, weil sonst können ja auch diese Reflexionsräume letztlich nicht entstehen.“

Zugleich wird aus den Schilderungen der Interviewpersonen deutlich, dass Fortbildungsangebote zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz insbesondere von den Lehrkräften nur bedingt wahrgenommen werden.

„Natürlich könnten Kollegen, wenn sie das denn wollten, sich für Fortbildungen genau wie alle anderen auch direkt eintragen. Das passiert nicht. Zumindest hatte ich bisher noch nie einen direkten Kollegen aus dem Lehrkörper bei mir in einer Fortbildung sitzen.“

Eine Verpflichtung zur Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen für Lehrende besteht nicht, da für alle Lehrenden diese Angebote und die Auswahl der thematischen Schwerpunkte fakultativ sind.

3.1.4 Diskriminierung – Verfahrensabläufe und Umgangsweisen

Verfahrensabläufe oder Handreichungen bei Diskriminierung sind den Interviewpersonen in den unterschiedlichen Bildungsinstitutionen (Studium und Ausbildung) nicht bekannt.

Sie werden aber wiederum auch von einigen Interviewpersonen als nicht notwendig oder wenig sinnvoll erachtet. Diese kritisieren eine theoretische „Übersättigung mit dem Thema“ sowie zu viele formale Vorgaben. Sie wünschen sich von der Landesverwaltung stattdessen mehr konkretes Handlungswissen und praktische Umsetzung.

„Wir brauchen keine weiteren Handreichungen, wir brauchen keine Regeln, wir brauchen keine Formulierungsvorschläge, sondern wir brauchen eher jemanden, der mal drei Jahre lang die Aufgabe in Sachsen hat, ganz viele unterschiedliche Akteure zu fragen, anzuspielen, Vernetzungen herzustellen, also sozusagen tatsächlich ins Tun kommt. Mir ist auf all diesen Gebieten immer zu viel theoretischer Überbau und keiner macht die wirkliche Arbeit.“

Doch gibt es durchaus Interviewpersonen, die einen dringenden Bedarf nach einer Handreichung oder einem Verfahrensablauf bei diskriminierendem Handeln äußern. Gerade im Aus- und Fortbildungsbereich werden diskriminierende Äußerungen wahrgenommen.

„Ja, und dann fallen halt manchmal Kommentare, die auch die Studierenden nicht glücklich machen. Da fallen im Hörsaal Sprüche von Kollegen ‚naja, heutzutage kann sich ja jeder aussuchen, ob er Mann, Frau, Baum oder Troll ist‘.“

„Oder dann fallen solche Sprüche manchmal in Gremien von wegen: ‚Na ja, also ich habe das jetzt mal komplett im Maskulinum gelassen, auch wenn wir ja jetzt 76 andere Geschlechter haben.‘ Also so diese abfälligen Randbemerkungen. Ich finde es hochproblematisch.“

Die Reaktionen vonseiten der Lehrkräfte – so lassen die Interviewaussagen vermuten – weisen auf eine Bandbreite hin: Während einige die Ansicht vertreten, dass diskriminierendes Handeln von den Lehrkräften in den Bildungsinstitutionen nicht geduldet werde, meinen andere, dass nicht auf alles reagiert werden müsse:

„Man [sollte] generell nicht jedes Wort auf die Goldwaage [legen], was da mal gesprochen wurde.“

Resümierend kann festgehalten werden, dass bei allen Interviewpersonen Einigkeit darin besteht, dass Lehrkräfte und Dozierende auf diskriminierendes Handeln reagieren müssen. Doch scheint es kein einheitliches Verständnis von Diskriminierung zu geben. Auch der Umgang mit diskriminierendem Handeln zeigt sich als unterschiedlich und abhängig von den jeweiligen Lehrkräften und Dozierenden.

3.2 Ansatzpunkte und Bedarfe

Die Dokumentenanalyse (Kapitel 2) und die Ergebnisse aus der ersten Interviewphase (Kapitel 3.1) machen unterschiedliche Bedarfe und den Handlungsbedarf auf unterschiedlichen Ebenen sichtbar. Entsprechend werden Maßnahmen für die sächsische Landesverwaltung formuliert:

- Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen: zum Beispiel Ansprechpersonen in den Ministerien für Diversität und Diskriminierung;
- Struktur und Kultur von Organisationen: zum Beispiel Repräsentation von Personen auf verschiedenen Hierarchieebenen unter Diversitätsaspekten, Verankerung von Diversität und Diskriminierungsschutz in Curricula und Fortbildungen und entsprechende Curricula(weiter)entwicklung, Implementierung von Leitlinien und Leitbild;
- Persönliche Ebene: zum Beispiel Schaffung von Reflexions- und Austauschräumen für Führungskräfte und Bedienstete;
- Fachlichkeit: zum Beispiel Diversität und Diskriminierungsschutz in der Personalentwicklung und -planung.

Diese Ebenen und die darin beschriebenen Maßnahmen wurden weiteren Interviewpersonen, die nicht in der Analysephase interviewt wurden, in der Rückkoppelungsrunde zur Einschätzung vorgestellt und vorgelegt. Im Folgenden werden notwendige Bedarfe und Ansatzpunkte zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes auf sächsischer Landesebene aus Sicht der Interviewpersonen zusammenfassend dargestellt, bevor sie in Kapitel 4 als konkrete Maßnahmen weiterentwickelt und erläutert werden.

3.2.1 Repräsentation von Diversität erhöhen

Die Interviewpersonen aus der Rückkoppelungsrunde teilen die Einschätzung der Interviewpersonen aus der Erhebungsphase bezüglich einer geringen Diversität unter den Landesbediensteten.

*„Ich habe das Gefühl, wir hatten früher hier, gerade in der Abteilung, mehr Kollegen mit Migrationshintergrund. Die sind uns irgendwie alle wieder abhandengekommen, aus diversen Gründen.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

Die Interviewpersonen kritisieren, dass die Personalstruktur hinsichtlich der Vielfaltsdimensionen wenig divers aufgestellt ist. Sie formulieren in diesem Zusammenhang einen politischen Handlungsbedarf und fordern, dass der Freistaat Sachsen aktiver werden muss, um die Diversität bei den Bediensteten in der Landesverwaltung zu erhöhen. Eine weitere Interviewperson aus dem Personalbereich schildert:

„Es wird sehr plakativ behauptet, dass man was für Frauenförderung tut, und wenn man mit den Betroffenen spricht bzw. sich mit Frauenbeauftragten unterhält, wird deutlich, dass Personalentwicklung gerade in den vergangenen Jahren die Frauen oft ausgeblendet hat. Insbesondere die Frauen, die noch kleinere Kinder haben, die vielleicht in Teilzeit arbeiten, die weiter weg wohnen und familiäre Verpflichtungen jeglicher Art, also auch Pflegeverpflichtungen haben. Die anderen Vielfaltsdimensionen, die es gibt, da sieht es ja teilweise mit den Aktionsplänen noch viel schlechter aus als das, was für die Frauen bisher schon geleistet worden ist.“

Es bedarf anscheinend einer diversitätsorientierten Kultur, um auf Landesebene sowie in den unterschiedlichen Abteilungen Diversität und Diskriminierungsschutz zu berücksichtigen. Im Folgenden werden hierzu weitere Interviewergebnisse skizziert, die die unterschiedlichen Bedarfe hinsichtlich einer Diversitätsorientierung aufzeigen.

3.2.2 Führungskräfte benötigen Diversitätskompetenz

Von fast allen Interviewpersonen wird ein Bedarf bei Führungskräften hinsichtlich einer thematischen Auseinandersetzung mit den und Reflexion der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz festgestellt. Eine Interviewperson aus dem Personalbereich betont die Notwendigkeit, Diskriminierungsmerkmale in allen Fortbildungsthemen zu implementieren.

„Und meiner Meinung müsste es sehr viel mehr in alle Fortbildungen, die es [für Führungskräfte] gibt, diese Diskriminierungsmerkmale eingebaut werden. Diese Merkmale, die kann man in alle Themen einbauen. Das passiert natürlich nicht. Aber genau das wäre notwendig, um so sukzessive klar zu machen, wie diese Diskriminierungen überall wirken.“

Eine Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation weist auf die Notwendigkeit von Kompetenzen von Führungskräften und die Implementierung von Leitlinien und Prozessen hin:

„Sie brauchen klare Handlungsleitlinien bzw. Verfahrensabläufe, um zu wissen, was passiert und wie die Wege sind, wenn Diskriminierung stattfindet.“

Nur mit diversitätsbewussten Führungskräften kann aus Sicht der Interviewpersonen eine konstruktive Auseinandersetzung sowie ein Nachdenken über bestehende Strukturen und Rahmenbedingungen wie beispielsweise Diversität unter den Bediensteten angestoßen werden. Zugleich wird jedoch auch deutlich, dass es,

„solange im Führungskräftebereich oder in der Mitarbeiterschaft die Homogenität so dermaßen überwiegt, [...] kaum möglich sein wird, diese Themen [Anm.: Diversität und Diskriminierungsschutz] nachhaltig in den Abteilungen und Organisationsstrukturen zu verankern. Also da braucht es einen klaren Einfluss, dass diese Gruppen deutlich sichtbarer werden.“

Diese Interviewperson aus dem Personalbereich äußert sich kritisch hinsichtlich einer anscheinend kaum bestehenden Diversität auf Führungsebene und schließt daraus auf einen geringen Willen, strukturelle Veränderungen herbeizuführen.

Von den Interviewten wird betont, dass Landesbedienstete sich mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz auseinandersetzen sollten. Insbesondere für Führungskräfte sollte es „ein Minimum an verpflichtenden Fortbildungen“ geben – äußert eine Interviewperson aus dem Personalbereich. Eine weitere Interviewperson aus einer zivilgesellschaftlichen Organisation hebt hervor:

„[W]enn die Leitung nicht entsprechend aufgestellt ist, dann hilft dir eine Sachbearbeiterin im Amt auch nicht weiter. Also wir sind tatsächlich mittlerweile an dem Punkt, wenn wir was fordern, dann top down. Das heißt, es muss auf Leitungsebene verortet sein, und das bedeutet auch Schulung von Führungspersonen. Nur eine Führungsperson kann in der jeweiligen Organisation, in den Ministerien, in der Abteilung Vorhaben auf den Weg bringen. Das kann eine Person, die nicht in einer machtvollen Position ist, nicht tun.“

Diese Zitate machen die Notwendigkeit von Fortbildungen zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz für Führungskräfte deutlich. Führungskräfte haben aufgrund ihrer Verantwortungsbereiche wie Personal und Budget vielfältige Aufgaben. Für die Personalentwicklung und das Erkennen von Ressourcen wird von Interviewten Diversitätskompetenz von Führungskräften als Grundlage gesehen. Diese müsse als Kriterium bei der Auswahl von Führungskräften etabliert werden.

„Gerade Führungskräfte abzufragen: Wie ist das Verhältnis zu Diversität? Hat man sich damit überhaupt schon mal beschäftigt? Weißt du, was das ist und was es da alles gibt oder was es nicht gibt? Das müsste ein Kriterium sein.“

(Interviewperson mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion)

3.2.3 Fortbildungen zu Diversität und Diskriminierung mit Anwendungsbezug gestalten

Insgesamt kann konstatiert werden, dass ein dringender Handlungsbedarf von den Interviewpersonen hinsichtlich Fortbildungsangeboten zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz formuliert wird.

„Ein großer Punkt, der begleitet uns schon seit längerer Zeit, ist, das Thema in der Aus- und Fortbildung zu verankern.“

(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)

Diese Themen müssen aus Sicht der Interviewpersonen sowohl als Querschnittsthemen in allen Fortbildungsangeboten mitgedacht als auch explizit in spezifischen Angeboten thematisiert werden. Landesbediensteten soll damit die Möglichkeit gegeben werden, sich mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz auseinanderzusetzen. Eine Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich begründet diesen Bedarf wie folgt:

„Ich glaube, generell erst mal Wissen dazu aufzubauen, was überhaupt Diskriminierung ist.“

Die Ergebnisse der Interviews machen jedoch auch deutlich, dass an den Fortbildungen zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz nur die Bediensteten teilnehmen, die sich für diese Themen interessieren und bereits eine Auseinandersetzung damit gehabt haben.

„Dann erreicht man wirklich nur die, die sich sowieso dafür interessieren. Die, die es wahrscheinlich am nötigsten hätten, die gehen halt dann in diese anderen Angebote. Das ist ein bisschen schade natürlich.“

(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)

Sollen Fortbildungen verpflichtend sein? Die Meinungen der Interviewpersonen gehen hierbei auseinander. Einerseits wird argumentiert, dass bei verpflichtenden Angeboten Widerstand und Abwehrhaltungen erzeugt werden könnten. Einige Interviewpersonen aus dem Personalbereich antworten hierzu:

„Ich denke, gerade mit diesem verpflichtenden Charakter erreichen wir keinesfalls die Leute, die das sowieso ablehnen. Das führt eher zu einer Abwehrhaltung. Ich denke, das ist der falsche Weg.“

Andererseits wird jedoch auch geäußert, dass nur durch ein verpflichtendes Angebot die jeweiligen Zielgruppen erreicht werden können.

„Also es müsste verpflichtend sein, all die Räume: Jour Fixe, Führungskräfte-Tag, Fortbildung und Workshops.“

(Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation)

Eine weitere Interviewperson mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion weist darauf hin, dass in einem „hierarchischen System [eine Verpflichtung] natürlich auch möglich ist“. Damit einher gehe jedoch, auch „entsprechende Strukturen zu schaffen“ sowie deutlich zu machen, welche „Vorteile eine Expertise [zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz] für bestimmte Bereiche“ bringt.

Übereinstimmend wurde von den Interviewpersonen formuliert, dass in den Fortbildungsangeboten zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz ein konkreter Praxisbezug hergestellt werden muss. Es bedarf einer Verzahnung dieser Themen mit dem jeweiligen Arbeitsschwerpunkt und einer anwendungsbezogenen und interaktiven Gestaltung:

„Ich glaube, diese ganze verkopfte Geschichte an der Sache, die macht es auch so schwierig. Also wenn ich zum Beispiel mir die Themen angucke, die Sie aufgeschrieben haben, hier in den verschiedenen Ebenen, dann finde ich das super. Und dann zum Beispiel sich eine bestimmte Dimension mal anzugucken und zu sagen, was gibt es dort konkret zu tun. Immer runtergebrochen auf das Haus.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)

„Die Mitarbeitenden sollten meiner Meinung nach in den Fortbildungen und in den Workshops mehr aktiviert werden.“
(Interviewperson mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion)

Die Bearbeitung von konkreten Fallbeispielen wird beispielhaft vorgeschlagen, um das eigene Handeln im Berufsalltag reflektieren zu können. Der Bezug zur Praxis muss aus Sicht der Interviewpersonen hergestellt werden, damit die Sinnhaftigkeit der Auseinandersetzung mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz nachvollzogen werden kann.

3.2.4 Curricula der Ausbildungs- und Studiengänge diversitätsbewusst gestalten

Auch mit Blick auf die jeweiligen Curricula der Ausbildungs- und Studiengänge wird von den Interviewpersonen die Notwendigkeit formuliert, Diversität und Diskriminierungsschutz verstärkt als Querschnittsthemen zu implementieren. Den Auszubildenden und Studierenden muss aus Sicht der Interviewpersonen die Relevanz dieser Themen für die Berufspraxis bereits in der Ausbildung/im Studium deutlich gemacht werden.

3.2.5 Controlling und Monitoring fördert die Umsetzung

Einige Interviewpersonen formulieren den dringenden Handlungsbedarf, die Ziele der jeweils implementierten Maßnahmen zu evaluieren und bei Nichterreichen der Ziele entsprechende Konsequenzen auszusprechen.

„Also da tut sich gar nichts gleichstellungsmäßig. Aber das macht auch nichts. Daraus folgt nichts. Das ist das Problem. Es folgt einfach daraus dann im Endeffekt nichts.“
(Interviewperson mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion)

Aus Sicht einiger Interviewpersonen bedarf es eines verbindlichen und verpflichtenden Charakters hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahmen. Aus den Interviews geht hervor, dass beispielsweise eine Kontrollinstanz als sinnvoll erachtet wird, um verankerte Ziele zu erreichen.

„Controlling wäre eine Form im Hinblick auf Diversität auf Verwaltungsebene. Controlling oder Monitoring, das sind Prüfmomente von außen quasi. Klingt irgendwie hart, aber im Sinne von Monitoring über eine gewisse Zeit ist es notwendig, [entsprechende Maßnahmen und Abläufe] zu monitoren, diese dann auszuwerten und Veränderungen dahingehend [anzustoßen]. Es ist dann auch Handlungsdruck da, entsprechend auch Maßnahmen umzusetzen.“
(Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation)

3.3 Zusammenfassung

Aus dem **rechtssoziologischen Gutachten** ergibt sich der Bedarf nach einer ressortübergreifend verankerten „Regelung von Diskriminierungsverboten und entsprechenden Definitionen von Diskriminierung mit jeweils definierten Geltungsbereichen“¹⁷¹.

Hierzu braucht es ein ressortübergreifendes Leitbild, um die Lebensrealitäten aller beteiligten Personen wie der Bevölkerung, der Auszubildenden, Studierenden sowie Landesbediensteten zu erfassen. Es reicht nicht, Diversität nur zu benennen. Mit einem Leitbild geht einher, dass sich die Landes- und Kommunalebene in eine inhaltliche Auseinandersetzung

171 Rechtssoziologisches Gutachten, Teil 1, Kapitel 1.3.

begeben und strukturelle Gegebenheiten aus einer diskriminierungskritischen Perspektive überprüfen muss. Ein Leitbild umfasst damit alle Grundsätze des Dialogs für alle Ressorts (ergänzend zu den Führungsleitlinien).

Darüber hinaus werden im rechtssoziologischen Gutachten Handlungsbedarfe „bezogen auf die Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen“ formuliert, „die die Bereiche Kommunikation und Information, Kompetenzaufbau in der Verwaltung sowie Beratungsangebote, Dialog- und Beschwerdeverfahren insgesamt betreffen“¹⁷². In diesem Zusammenhang werden Instrumente wie Verfahrensvorgaben, Handlungsleitlinien und Entscheidungsprozesse bei ausgrenzendem und diskriminierendem Handeln vorgeschlagen.

Im **sozialwissenschaftlichen Gutachten** wurden unterschiedliche Verankerungen und Handhabungen von diversitätsbewusstem und diskriminierungskritischem Wissen festgestellt sowie unterschiedliche Bedarfe und Wünsche herausgearbeitet – je nach interviewter Organisation, Ministerium, Abteilung sowie der Fachrichtung und Ausrichtung.

Beispielsweise sind auf der Ebene der Curricula unterschiedliche didaktische Ansatzmöglichkeiten erkennbar, Diversität und Diskriminierungsschutz zu vermitteln. Diese Ansätze gilt es auszubauen und zu systematisieren. Ebenso konnte festgestellt werden, dass die Prioritätensetzung sowie der Bearbeitungsumfang dieser Themen von den einzelnen Lehrkräften und Dozierenden abhängig zu sein scheinen. Des Weiteren wurden verschiedene diskriminierende Situationen beschrieben, die auch andere Studien belegen.¹⁷³ Demnach erfahren Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihrer Religion, ihrer Sexualität, ihres Geschlechts (auch) im Freistaat Sachsen in unterschiedlichen Lebens- und Rechtsbereichen wie beispielsweise in Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung oder in Bildungseinrichtungen Benachteiligung, Vorurteile und diskriminierendes Verhalten in unterschiedlichem Ausmaß.¹⁷⁴

Bezogen auf die verschiedenen Handlungsebenen – gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen, Struktur und Kultur von Organisation, persönliche sowie fachbezogene Ebene – wurden verschiedene Empfehlungen für Maßnahmen formuliert, die weiteren Interviewpersonen in der Rückkoppelungsrunde vorgestellt und von diesen als sinnvoll bewertet wurden. Das Ergebnis zeigt: Die Interviewpersonen wünschen sich ein differenziertes und detailliertes Wissen zu Diversität und Diskriminierungsschutz. Sie formulieren den Bedarf, die Diversität unter den Bediensteten in der Landesverwaltung zu erhöhen sowie Wissens- und Reflexionsräume insbesondere für Führungskräfte zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz zu implementieren.

Infolgedessen werden in Kapitel 4 diese verschiedenen Ebenen und Empfehlungen für Maßnahmen konkretisiert.

4 Empfehlungen: Präventive Maßnahmen – ein Mehrebenen-Ansatz

Damit Diversität auf Landesebene wertgeschätzt und gefördert wird, benötigen Führungskräfte und Bedienstete in den unterschiedlichen Ministerien diversitätsbezogene Kompetenzen. Neben einer diskriminierungssensiblen und -kritischen Haltung sind auch explizites theoretisches Wissen über Diversität und Diskriminierungsschutz sowie entsprechendes Handlungswissen und Umsetzungskompetenzen notwendig, um heterogene Ausgangs- und Lebensbedingungen zu berücksichtigen und Diskriminierung abzubauen. In diesem Zusammenhang gilt es, einerseits ausgrenzende und diskriminierende Praktiken zu identifizieren, aufzuarbeiten und ihnen vorzubeugen und andererseits Diversität zu unterstützen, zu fördern und auf verschiedenen Ebenen sichtbar zu machen.

In diesem Kapitel werden unterschiedliche Empfehlungen auf Grundlage der Daten- und Interviewanalyse zusammengefasst. Bei jeder Empfehlung werden entsprechende Zitate aus den Interviews und weitere Quellen angegeben, um die Bedarfslage zu verdeutlichen sowie die Maßnahmen und Angebote zu begründen.

Die Empfehlungen berücksichtigen strukturelle, institutionelle, persönliche und fachliche Bedingungen und Bedarfe und werden in diesem Kapitel entsprechend auf der Ebene der Politik (Kapitel 4.2), der Organisation (Kapitel 4.3), der Person (Kapitel 4.4) und der fachlichen Qualifizierung (Kapitel 4.5) strukturiert. In Kapitel 4.1 werden übergreifend zentrale

172 Rechtssoziologisches Gutachten, Teil 1, Kapitel 2.3.

173 Vgl. u. a. Kronenbitter et al. 2023.

174 Wie bereits in Teil 1 des Gutachtens ausgeführt wurde, entspricht das „gesellschaftliche Verständnis von Diskriminierung, das sich aus Bevölkerungsbefragungen und Betroffenenbefragungen ergibt, [...] nicht in allen Aspekten den rechtlichen Dimensionen von Diskriminierung“ (Teil 1, Kapitel 2.2).

Prinzipien dargestellt, die sich durch alle hier genannten Ebenen ziehen. Aus Sicht der Autorinnen erscheint eine Berücksichtigung dieser Prinzipien für eine Umsetzung der Empfehlungen notwendig.

4.1 Zentrale Prinzipien

4.1.1 Verpflichtung versus Freiwilligkeit

Diversität und Diskriminierungsschutz müssen als Querschnittsthemen in allen Bereichen der Sächsischen Staatsregierung mitgedacht werden.

Es wird empfohlen, verpflichtende Fortbildungen zu den Themen Diversität und Diskriminierung – analog zu Fortbildungen zum AGG, die ebenfalls verpflichtend sein sollten – insbesondere für Führungskräfte auszurichten.

Einerseits führt eine Verpflichtung dazu, dass Landesbedienstete sich mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz im Kontext der jeweiligen Verwaltungspraxis auseinandersetzen müssen. Der Freistaat Sachsen stellt mit einer Verpflichtung zur Teilnahme an diesen Fortbildungen sicher, dass Landesbedienstete (insbesondere Führungskräfte) zu aktuellen gesellschaftlichen Themen im Kontext von Diversität und Diskriminierung gut aus- und weitergebildet werden. Andererseits zeigen die Interviewaussagen auch, dass Widerstand befürchtet wird gegenüber Verpflichtungen, weshalb die Bedeutung der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz für die eigene Verwaltungspraxis deutlich gemacht werden sollte. Für Landesbedienstete sollte die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit diesen Themen nachvollziehbar sein und transparent gemacht werden. Eine „von oben aufgedrückt bekommene“ Verpflichtung kann das Risiko einer Abwehrhaltung bei den Landesbediensteten beinhalten.

Insofern wird empfohlen, die Inhalte dieser Fortbildungen an die jeweiligen Verwaltungsbereiche anzupassen. Hierbei wird angeraten, die inhaltlichen Anknüpfungspunkte der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz aufzuzeigen und die Relevanz von Diversitätskompetenz deutlich zu machen.

Zudem sollten die Fortbildungen so gestaltet sein, dass sie ansprechend sind. Ebenso sollte den Teilnehmenden der Anwendungsbezug deutlich gemacht werden.

4.1.2 Anwendungsbezug und Handlungsorientierung

Die Interviewpersonen betonen die Notwendigkeit, die Inhalte der Maßnahmen und Angebote mit der Verwaltungspraxis verzahnen zu können.

*„So was erfahrbar zu machen, um andere Sinne anzusprechen.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

Maßnahmen und Angebote sollten entsprechend anwendungsbezogen und handlungsorientiert sein. Die Formate sollten entsprechend interaktiv sein, zur Diskussion und zur Reflexion des eigenen Verwaltungshandelns anregen. Damit kann gewährleistet werden, dass die Teilnehmenden das Gelernte konkret in die eigene Praxis übertragen und anwenden können.

4.1.2.1 Berufliche Expertise nutzen

Bei der Gestaltung der Maßnahmen und Angebote wird empfohlen, das Wissen und die Erfahrungen der Landesbediensteten einfließen zu lassen. Auf dieser Basis können die Inhalte an den aktuellen Themen, Bedarfen und Fragen aus der Verwaltungspraxis der Teilnehmenden ausgerichtet werden. Die Teilnehmendenorientierung bildet gleichzeitig ein wichtiges didaktisches Prinzip in den Veranstaltungen.

4.1.2.2 Diversität und Intersektionalität

Die Perspektive auf Diversität als Bearbeitung von Unterschieden beinhaltet eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Kategorien. In diesem Zusammenhang ist es von wesentlicher Bedeutung, auch eine intersektionale Perspektive einzunehmen, um auf Ungerechtigkeiten und Diskriminierungen sowie auf deren Zusammenhänge hinzuweisen. Eine solche Perspektive erfordert:

- unterschiedliche Formen der sozialen Ungleichheit sowohl in ihren Auswirkungen als auch in ihren Entstehungskontexten zu beleuchten und in den jeweiligen Maßnahmen zu berücksichtigen.
- die Vielfaltdimensionen und damit verbundene Diskriminierungsformen in ihren Wechselbeziehungen zu betrachten, um Ein- und Auswirkungen von Ausschlussmechanismen sowie sozialer Ungleichheit sowohl begrifflich als auch im Handeln deutlich zu machen. Hierbei können sich Aussagen treffen lassen, inwiefern Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen (Organisation, Person, Fachlichkeit) Diskriminierungsmechanismen und deren Überschneidungen bedingen und stützen.

4.2 Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Zu den Rahmenbedingungen gehören im Wesentlichen die Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Land Sachsen und die Umsetzung einer diskriminierungskritischen und diversitätsbewussten Landespolitik. Dies erfordert auch innerhalb der Ministerien entsprechende Strukturen, um den Diskriminierungsschutz zu stärken, Antidiskriminierung als politische Aufgabe deutlich zu machen sowie eine Kultur der Wertschätzung und Förderung von Diversität intern sowie in der Öffentlichkeit wahrnehmbar werden zu lassen. Hierzu sind landesübergreifende gesamtgesellschaftliche und politische Bedingungen notwendig, die die Sensibilität gegenüber Diskriminierung verbessern und Diversität fördern und stärken.

4.2.1 Stabstelle für Diversität und Diskriminierungsschutz

Neben der Beschwerdestelle nach § 13 AGG und dem Lenkungsausschuss zur Bekämpfung von Diskriminierung in Sachsen wird eine Stabstelle für Diversität und Diskriminierungsschutz empfohlen. Diese Stabstelle ist strukturell in der sächsischen Landesverwaltung angesiedelt.

Ziel dieser Stabstelle ist es, ergänzend zu den Aufgaben des Lenkungsausschusses zur Bekämpfung von Diskriminierung zur Entwicklung einer diversitätsorientierten Kultur innerhalb der sächsischen Landesverwaltung beizutragen und Diskriminierung auf Landesebene abzubauen. Es wird empfohlen, dass diese Stabstelle mit unterschiedlichen Nichtregierungsorganisationen wie beispielsweise queeren und migrantischen Communitys sowie Organisationen für Menschen mit Behinderung und staatlichen Institutionen vernetzt arbeitet. Eine Vernetzung ermöglicht es, die konkreten Bedarfe der jeweiligen Personengruppen einzuholen.¹⁷⁵ die jeweiligen Ministerien über diese Bedarfe zu informieren und dafür entsprechend zu sensibilisieren.

In Abgrenzung zu AGG-Beschwerdestellen und zum Lenkungsausschuss zur Bekämpfung von Diskriminierung bestehen die Aufgaben dieser Stabstelle darin, die sächsischen Ministerien passgenau vor dem Hintergrund der spezifischen Arbeitsschwerpunkte zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz präventiv zu beraten. Entsprechend den jeweiligen Arbeitsschwerpunkten kann die Stabstelle als Ansprech- und Anlaufstelle dienen, Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Ministerien aussprechen sowie abgestimmte interne Angebote wie Workshops und Fortbildungen in den jeweiligen Ministerien initiieren. Hierbei wird empfohlen, dass diese Stabstelle den Ministerien bei der Umsetzung themenspezifischer Maßnahmen und Angebote beratend zur Seite steht sowie darauf achtet, dass vorgegebene Themen entsprechend in den jeweiligen Ministerien bearbeitet werden. Um eine Verbindlichkeit in der Bearbeitung dieser Themen und in der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen und Angebote herzustellen, ist eine „Art des Controllings“ wesentlich – so eine Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation.

¹⁷⁵ Diese Vernetzungsarbeit ist vergleichbar mit den Ansprechstellen für queere Menschen bei der Polizei und Justiz, die pilothaft als Maßnahmen im Rahmen des Landesaktionsplans zur Akzeptanz der Vielfalt von Lebensentwürfen eingerichtet wurden; vgl. Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz 2017.

Es wird empfohlen, dass die in der Stabstelle tätigen Landesbediensteten über zusätzliche Qualifizierungen zu den Themen Diversität und Antidiskriminierung verfügen.

4.2.2 Analysen, Bedarfserhebungen und Evaluation

Es wird empfohlen, in geregelten zeitlichen Abständen wissenschaftliche Analysen durchzuführen und Bedarfe zu erheben, um Zielvereinbarungen weiterzuentwickeln und die Maßnahmen und Angebote entsprechend anzupassen.

Ein entsprechender diversitätsbewusster Qualitätsentwicklungszyklus wird angeraten. Dieser berücksichtigt bei der Zielformulierung, der Analyse der aktuellen Situation (z. B. eines Curriculums), der Planung und der Durchführung sowie beim Controlling/Monitoring verschiedene Diversitätsaspekte, die vorab festgelegt wurden. Für alle Phasen ist Diversitätskompetenz erforderlich.

Um Ziele und umgesetzte Maßnahmen in Bezug auf ihre Wirksamkeit einschätzen zu können und damit auch Lernprozesse in der Organisation zu ermöglichen, ist ein diversitätsbewusstes Controlling/Monitoring wichtig. Dabei geht es um die Überprüfung der Ziele und daraus abgeleiteter Indikatoren, beispielsweise quantitativer Indikatoren wie die Anzahl der Teilnehmenden an einer Fortbildung zu Diversität.¹⁷⁶

Bestehende Maßnahmen, Ausbildungscurricula sowie Fort- und Weiterbildungsangebote sollten zudem in regelmäßigen Abständen sach- und fachgerecht bewertet werden. Das Ziel der Evaluation ist es, die Nachfrage, die Zielgruppe der teilnehmenden Personen sowie den jeweiligen Erfolg bzw. die Effektivität (Ziel – Ergebnis) systematisch unter Diversitätsaspekten zu erfassen.¹⁷⁷ Die Evaluation erfolgt entlang von festgelegten Indikatoren, die diversitätsbewusst formuliert sind. Sie ist systematisch mit Dozierenden, Auszubildenden und Studierenden durchzuführen.

Bei Fortbildungen beziehen sich die Qualitätskriterien unter Diversitätsaspekten vor allem auf die zentralen Dimensionen Inhalte, Methoden, Dozierende, Teilnehmende und Rahmenbedingungen.¹⁷⁸

Es wird vorgeschlagen, die Evaluation durch das Sächsische Staatsministerium des Inneren aufgrund des Aufgabenschnitts auch für die nachgeordneten Behörden (wie das Statistische Landesamt und das Fortbildungszentrum Meißen) systematisch zu veranlassen. Explizit in Bezug auf den Bereich Aus- und Fortbildung wird ein Bildungscontrolling-Konzept empfohlen, um eine qualitative Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen und Angeboten zu gewährleisten. Nur so können formulierte Ziele erreicht und kann Handlungsdruck in den Ministerien aufgebaut werden.

Um den Nutzen und die Qualität der Fortbildungsangebote unter Gender- und Diversitätsaspekten zu überprüfen, werden die Angebote – analog zum Vorgehen an der Hochschule (FH) Meißen und Fortbildungszentrum – hinsichtlich der Zufriedenheit und des Lerngewinns aller Beteiligten überprüft. Hierzu werden am Ende einer jeden Fort- und Weiterbildung die Rückmeldungen schriftlich eingeholt. Diese erfolgen entweder in Form eines Fragebogens oder in Form einer Online-Befragung mit entsprechendem Link oder QR-Code.

Auch wenn Wirkungsorientierung ein schwieriges Unterfangen ist, sollten in längerfristigen Abständen anonyme Rückmeldungen von Führungskräften zum Umsetzungsstand eingeholt werden, um einen Transfererfolg zu erfassen. Hierzu können ressortspezifische Fragen formuliert werden, die sich an den Ziel-Indikatoren der Angebote orientieren. Ein solches Vorgehen ermöglicht es, zu evaluieren, ob die Wissensinhalte aus den Fort- und Weiterbildungsangeboten auf nicht trainierte Situationen im Berufsalltag übertragen werden können und entsprechend Gelerntes eine Anwendung erfährt.

176 Systematisch erprobt unter Gender- und Diversitätsaspekten ist der Qualitätsentwicklungszyklus bei Gender Mainstreaming in verschiedenen Verwaltungen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.

177 Vgl. u. a. Grasenick et al. 2023.

178 Vgl. u. a. Kaschuba/Derichs-Kunstmann 2009; Kaschuba 2004.

4.2.3 Weitere ergänzende Maßnahmen

- Systematische Verankerung von Begrifflichkeiten: Es wird empfohlen, Themen wie Gender und Diversität in Konzepten, Leitlinien und vielem mehr im Sinne einer Querschnittsperspektive mitzudenken und zu verankern, mit dem Ziel, Diversität sichtbar zu machen.
- Beteiligungsformate und Informationsvermittlung: Um Räume der Beteiligung innerhalb der sächsischen Landesverwaltung zu eröffnen, könnte ein ähnliches Format wie die Veranstaltungsreihe ‚Auf den Punkt!‘ des Beteiligungsportals Sachsen (siehe hierzu <https://buergerbeteiligung.sachsen.de>) implementiert werden, auch Arbeitsgruppen sind denkbar. Das Ziel könnte sein, neue Perspektiven, Ideen und Bedürfnisse zu bestimmten Themen wie Arbeitszeitmodellen und Personalentwicklung oder zu Fortbildungsangeboten oder Zukunftsvisionen von Landesbediensteten in Bezug auf die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz für die sächsische Landesverwaltung einzuholen. Diese Rückmeldungen müssten entsprechend bei der Evaluierung der Maßnahmen berücksichtigt werden, um bestehende Zielvereinbarungen anzupassen, weiterzuentwickeln oder neu zu formulieren. Die Ergebnisse der Evaluation könnten über dieses Format den Landesbediensteten transparent gemacht werden.

4.3 Organisationsstruktur und Kultur

Die sächsische Landesverwaltung ist für unterschiedliche Aufgaben und Organisationen zuständig, die sich sowohl nach innen richten – nämlich Verwaltung als Arbeitgeberin – als auch nach außen, indem Verwaltung auch als Dienstleisterin tätig ist. Diese Ausgangslage macht es notwendig, Diversität in der Struktur und Kultur der sächsischen Verwaltung auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Maßnahmen zu implementieren.

4.3.1 Diversitätsgerechte Personalgewinnung in der Verwaltung

Das Personal auf sächsischer Landesebene sollte zukünftig vielfältiger zusammengesetzt sein. Hierfür sollte der Freistaat Sachsen ein Interesse daran haben, von potenziellen Bewerbenden als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden. Mit Bezug auf Aussagen der Interviewpersonen (siehe hierzu auch Teil 2 Kapitel 3.1 und 3.2) scheinen unterschiedliche Vielfaltdimensionen wie Behinderung, BPoC/Flucht- und Migrationsgeschichte sowie sexuelle Orientierung und geschlechtliche Vielfalt auf sächsischer Landesebene unterrepräsentiert zu sein.

„Wenn Sie in das Organigramm gehen, also allein vom Namen her, aber auch das Bild. Diversität sieht anders aus.“

(Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation)

Eine diversitätssensible Personalgewinnung in der sächsischen Verwaltung wird als sinnvoll erachtet, um die Diversität der Landesbediensteten zu fördern. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass die im Auswahlverfahren festgelegten Kriterien bei der Personalauswahl auf Führungsebene um Diversitätskompetenz ergänzt werden.

4.3.1.1 Leistungsprinzip und Diversität

Das in Art. 33 Abs. 2 GG verankerte Leistungsprinzip ermöglicht allen dem deutschen Staat zugehörigen Personen auf Grundlage der Kriterien Eignung, Befähigung und Leistung einen Zugang zum öffentlichen Dienst.

Es gibt jedoch gerade mit Blick auf die Kategorie Geschlecht Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Diversitätsaspekten auf die Leistungswahrnehmung und -beurteilung. Nachteilige Auswirkungen werden bei der Leistungsbeurteilung von Frauen festgestellt (siehe hierzu beispielsweise den Frauenförderungsbericht des Freistaates Sachsen).¹⁷⁹ Dazu gehören zum Beispiel auch Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit. Aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern braucht es Maßnahmen mit dem Ziel der Gleichstellung. „Leistungsbezogene Quoten sind [...] verfassungs- und europarechtlich unbedenklich. Ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 2 GG liegt schon deshalb nicht vor, weil die

179 Vgl. Bøggild et al. 2019, S. 45 ff.

Bevorzugung weiblicher Bewerber erst einsetzt, wenn ein Gleichstand hinsichtlich Leistung, Eignung und Befähigung besteht.“¹⁸⁰

Die Berücksichtigung von Diversität bei der Auswahl der Landesbediensteten zielt in ähnlicher Weise auf den Abbau von Diskriminierung und Unterrepräsentation und kann im Einklang mit dem Prinzip der Bestenauslese gestaltet werden.

4.3.1.2 Anforderungen an Führungskräfte

Bei der Personalauswahl von Führungskräften wird empfohlen, Themen rund um Diversität und Diskriminierungsschutz zur Sprache zu bringen.

Eine Interviewperson aus dem Personalbereich formuliert in diesem Zusammenhang, dass Diversitätskompetenz „*ein positives Merkmal bei der Auswahl*“ von Führungskräften sein müsste und „*zwingend in den Fragenkatalog aufgenommen werden*“ sollte.

Zukünftige Führungskräfte sollten sich auf diese Themen einstellen und sich entsprechend inhaltlich vorbereiten. Entsprechend sind in dem Bewerbungsfragenkatalog für angehende Führungskräfte Fragen zu Diversität zu ergänzen.

Das erfordert zudem eine Qualifizierung der Mitglieder der Auswahlkommission in geeigneten Formaten, mit dem Ziel, Diversität in Auswahlverfahren entsprechend zu berücksichtigen und abzufragen.

Eine gezielte Förderung von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen wie beispielsweise BPoC wird empfohlen, um den jeweiligen Anteil in Führungspositionen auf sächsischer Landesebene deutlich zu erhöhen. Hierzu ist es sinnvoll, einen diversitätsbewussten Personalentwicklungsprozess zu implementieren. Das Ziel sollte sein, durch geeignete Maßnahmen die Chancengleichheit auf Führungsebenen zu stärken. Ein diversitätsbewusster Personalentwicklungsprozess kann unter anderem durch eine konkrete Unterstützung in der beruflichen Profilbildung und Karriereplanung sowie im unmittelbaren Bewerbungsprozess im Übergang zur Führungsposition gelingen. Das Führungskräfteprogramm „*in Sachsen – Individuelle Führungskräfteförderung für Frauen*“¹⁸¹, welches das Gleichstellungsreferat des Sächsischen Staatsministeriums für Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung entwickelt hat, könnte als Vorlage dienen, die um weitere minorisierte Gruppen als Zielgruppen wie BPoC, queere Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderung erweitert werden sollte, um diese ebenso gezielt auf Führungspositionen vorzubereiten.

Im Rahmen der Personalentwicklung sollte ebenfalls bei den Jahresgesprächen die Weiterentwicklung von Diversitätskompetenzen besprochen werden.

Insbesondere für die neuen Führungskräfte sollten diversitätsbezogene Fortbildungen mit Inhalten wie Grundlagenwissen zu Gender und Diversität, struktureller und institutioneller Diskriminierung und vor allem diversitätsbewusstem Führungshandeln verpflichtend angeboten werden.

4.3.1.3 Diversitätsbezug in Stellenausschreibungen

Der Freistaat Sachsen hat eine Vorbildfunktion hinsichtlich einer diversitätsorientierten Ausgestaltung von Stellenausschreibungen. Der Freistaat sollte auch nach außen ein deutliches Signal senden, dass ihm die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz wichtig sind. Bislang werden beispielsweise in der Überschrift der Stellenausschreibung zwar drei Geschlechterbezeichnungen (m, w, d) erwähnt, eine gendersensible Ansprache in den Stellenbeschreibungen findet jedoch nicht durchgängig statt. Auch weitere Vielfaltsdimensionen wie beispielsweise Religion oder ethnische Herkunft werden in den Stellenausschreibungen nur wenig bis kaum berücksichtigt. Dies wird auch von einigen Interviewpersonen bemängelt:

180 Papier 2014, S. 55.

181 Vgl. SMJusDEG 2023.

„[S]chon allein die Formulierungen in den Stellenausschreibungen sprechen Frauen nicht an. Na ja, also je nachdem, wie eine Stellenausschreibung aufgebaut ist, spricht sie Frauen mehr an oder weniger. Mit Diversität steht meistens schon nicht mehr drin. Also People of Color werden schon gar nicht angesprochen. Es müsste bei der Stellenbesetzung zwingend mitgedacht werden, dass man People of Color anspricht.“
(Interviewperson mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion)

„Es steht zumindest bei Frauen und bei Menschen mit Schwerbehinderung dann üblicherweise die explizite Anforderung drin, dass Bewerbungen sehr erfreut entgegengenommen werden. Das habe ich bei anderen, auch jetzt mal allgemein marginalisierten Gruppen natürlich nicht. Es fehlt mir persönlich die ausdrückliche Forderung, die ausdrückliche Ansprache, das ausdrückliche Signal, dass Menschen aus marginalisierten Gruppen auch willkommen sind.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)

Der Freistaat Sachsen hat als Arbeitgeber die Aufgabe, Gleichberechtigung und gesellschaftliche Teilhabe herzustellen sowie gesellschaftliche Vielfalt in der sächsischen Verwaltung zu fördern. Um dies zu gewährleisten, wird empfohlen, Formulierungen in den Stellenausschreibungen zu verwenden, die verschiedene Zielgruppen ansprechen und Barrieren in Einstellungsverfahren aufbrechen, um eine „Reproduktion der Homogenität“ – so eine Interviewperson aus dem Personalbereich – zu verhindern. Auf dieser Basis werden folgende Formulierungen empfohlen:

- geschlechtergerechte Formulierungen: zum Beispiel Mitarbeitende statt Mitarbeiter;
- bekannte Selbstbezeichnungen: zum Beispiel Menschen mit Behinderung statt behinderte Menschen.

Zudem werden im folgenden Kasten Formulierungen vorgeschlagen, die eine Förderung und Wertschätzung von Diversität auf Landesebene in den Stellenausschreibungen deutlich machen.

Formulierungsvorschläge für eine diversitätsgerechte Stellenausschreibung

Der Freistaat Sachsen fördert aktiv die Gleichstellung aller Bediensteten.

Der Freistaat Sachsen lebt und fördert Vielfalt und Gleichstellung und begrüßt alle Bewerbungen von Personen mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten, Religionen sowie geistigen und körperlichen Fähigkeiten.

Der Freistaat Sachsen fördert aktiv Diversität auf allen Ebenen der Landesverwaltung und ermutigt ausdrücklich alle Menschen zur Bewerbung, die von Diskriminierung bedroht und betroffen sind.

Der Freistaat Sachsen steht für Vielfalt ohne Diskriminierung und Benachteiligung. Wir freuen uns über Ihre Bewerbungen, unabhängig von Geschlecht, Behinderungen, Alter, ethnischer Herkunft, sexueller Identität und Religion/Weltanschauung.

Zudem wird empfohlen, mit der Personalgewinnung dort anzusetzen, wo sich potenzielle Bewerbende aufhalten. Eine Präsenz der verwaltungsbezogenen sächsischen Bildungsinstitutionen (Ausbildung und Studium) an Schulen und auf Berufsmessen sowie in migrantischen Dachverbänden und Communitys wird in diesem Zusammenhang empfohlen. Diese Mittel sind eine Möglichkeit, um zielgruppenspezifisch an die Themen und die Lebenswelt insbesondere von jungen Menschen anzuknüpfen, möglichst viele Menschen unter Diversitätsaspekten zu erreichen und Kontakte zu potenziellen Bewerbenden herzustellen.

4.3.2 Leitbild und Leitlinien

Ein ressortübergreifendes Leitbild sowie Leitlinien sind zu entwickeln, um diskriminierungsfreies Handeln auf Landes- und Kommunalebene zu stärken und verbindliche und handlungsleitende Richtlinien zu implementieren. Alle entwickelten Leitlinien und das Leitbild sind für die Öffentlichkeit auf der Webseite des Freistaates Sachsen zugänglich.

4.3.2.1 Leitbild

Es wird empfohlen, den bestehenden Entwurf für ein Leitbild zur Wertschätzung und Förderung gesellschaftlicher Vielfalt, vorgeschlagen vom Lenkungsausschuss zur Bekämpfung von Diskriminierung, zu verabschieden. Das Ziel sollte sein, über eine Handlungsmaxime allen Landesbediensteten eine verbindliche Orientierung zu geben.

*„Wir wollen nicht bloß Werbeslogans, sondern wir wollen tatsächlich auch in unserer Organisation ein Arbeitsklima schaffen, was inklusiv ist, was mit Respekt, mit Offenheit und Toleranz ausgestattet ist.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

*„Wir wollen aktiv gegen Diskriminierung auftreten und das auch nach außen bringen.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

Aus den Schilderungen der Interviewpersonen wird deutlich, dass sie sich eine sächsische Landesverwaltung wünschen, die sich geschlossen für Diversität und gegen Diskriminierung einsetzt.

Es wird empfohlen, die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz neben weiteren Querschnittsthemen wie Gleichstellung, Inklusion, Nachhaltigkeit und gesellschaftliche Verantwortung im Leitbild zu verankern. Damit kann die sächsische Landesverwaltung ihr Selbstverständnis und ihre Grundprinzipien abbilden. Alle Landesbediensteten sollten angehalten werden, sich an dem diversitätsbewussten Leitbild zu orientieren.

Idealerweise erfolgt die Weiterentwicklung des vorhandenen Leitbilds partizipativ mit Mitarbeitenden aus verschiedenen Bereichen und Hierarchieebenen und einer personell diversitätsbewussten Zusammensetzung. Ein partizipativ gestalteter Prozess kann zu einer erhöhten Motivation führen, das Leitbild auch umzusetzen.

Für die nachhaltige Integration des Leitbildes sollte ausreichend Zeit eingeplant werden, da es sich um einen (Kultur-) Veränderungsprozess handelt, wenn systematisch Diversitätsaspekte integriert werden. Hier sind vor allem Führungskräfte gefragt.

Zudem wird empfohlen, eine Selbstverpflichtungserklärung in Anlehnung an das Leitbild von den Landesbediensteten unterzeichnen zu lassen. Damit kann ein verbindliches Engagement auf allen Verwaltungsebenen gewährleistet werden.

4.3.2.2 Handlungsleitlinien für Prävention und Intervention

Die Ministerien benötigen institutionelle Handlungsleitlinien für Prävention und Intervention zum Diskriminierungsschutz und zu Diversität – ministeriumsintern wie auch für den Kontakt mit der Bevölkerung. Diese Leitlinien basieren auf dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und bieten für alle Landesbediensteten einen Handlungsrahmen auf Grundlage bestehender rechtlicher Bestimmungen (siehe hierzu das rechtssoziologische Gutachten, Teil 1). Vorrangige Ziele dieser Handlungsleitlinien sind die Sensibilisierung für jede Form der Diskriminierung sowie die Förderung von Prävention. Damit kann der Diskriminierungsschutz auf der Ebene der Landesverwaltung verbessert und gefördert werden. Hierbei wird zwischen präventiven und intervenierenden Maßnahmen unterschieden:

- Um präventive Maßnahmen fachgerecht und kompetent umsetzen zu können, werden entsprechend Angebote wie beispielsweise Fortbildungen und Workshops für Landesbedienstete implementiert. Diese Maßnahmen sollten so ausgestaltet sein, dass Landesbedienstete darin gefördert werden, ein Bewusstsein für eine diversitätsorientierte Organisationsstruktur und Kultur (sowohl intern als auch nach außen) zu entwickeln bzw. dieses zu schärfen.

- Intervenierende Maßnahmen zielen darauf ab, Landesbedienstete im Umgang mit diskriminierendem Handeln zu schulen.
- Zusätzlich wird empfohlen, für die Beschwerdestellen nach § 13 AGG standardisierte Beschwerdeverfahren zu verankern, die verbindliche Verfahrensabläufe im Falle von diskriminierendem oder ausgrenzendem Handeln enthalten.

Der Kompetenzbegriff ist sowohl in den präventiven als auch in den intervenierenden Maßnahmen systematisch um Gender- und Diversitätskompetenz im Sinne einer Querschnittsperspektive zu erweitern.

4.3.2.3 Führungsleitlinien – diversitätsbewusst

Führungsleitlinien werden vom Leitbild einer Organisation abgeleitet. Sie orientieren sich an den bereits bestehenden Führungsleitlinien der Sächsischen Staatsregierung (siehe Teil 2, Kapitel 2.1). Es wird empfohlen, diese Leitlinien um Gender- und Diversitätsgesichtspunkte zu erweitern. Ebenso wird angeraten, diese Leitlinien unter Beteiligung von Führungskräften der verschiedenen Ministerien weiterzuentwickeln. Zudem wird empfohlen, diese Leitlinien bei der Neueinstellung von Führungskräften zu thematisieren und zumindest in einem webbasierten Training von allen zukünftigen Führungskräften zum Wissensgewinn bearbeiten zu lassen.

Mögliche Führungsleitlinien:

Diversitätskompetenz wird in Bezug auf Wissen, Haltung und Handeln definiert.

Mögliche Diskriminierungsformen und –mechanismen sind bekannt und können aufgezeigt werden.

Das Führungsverständnis beruht auf den Prinzipien Chancengleichheit, Offenheit, Fairness und Partizipation.

4.3.3 Weitere ergänzende Maßnahmen

Im Folgenden werden ergänzende Maßnahmen skizziert, die Diversität als Qualitätsanspruch aufgreifen.

- Repräsentation von Diversität in Sprache und Bild: Ausgrenzung und Diskriminierung finden noch immer häufig über Sprache und Bild statt, dadurch, dass bestimmte Personengruppen beispielsweise in Stellenanzeigen, auf Flyern oder in Internetauftritten nicht benannt werden. Abbildungen und Formulierungen können dazu führen, dass sich womöglich BPoC, ältere und/oder queere Menschen nicht angesprochen fühlen und entsprechend nicht bewerben. Damit wird eine Homogenität auf der Personalebene weiter gefördert und gestärkt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, Sprache und Bild diversitätsgerecht auszuwählen, um möglichst viele Lebensrealitäten anzusprechen und abzubilden.
- Medienwirksamkeit: Der Internetauftritt des Freistaates Sachsen könnte um Videoaufnahmen oder persönliche Zitate von Landesbediensteten zu den Themen Diversität, Chancengleichheit und Antidiskriminierung ergänzt werden. Prägnante Statements setzen ein deutliches Zeichen gegen Diskriminierung und erhöhen eine positive Wahrnehmung des Freistaates Sachsen in seiner Vorbildfunktion.
- Diversity-Tage: Die Initiative Charta der Vielfalt e. V. entwickelt zahlreiche Aktionen und Angebote, um Diversität im Arbeitsumfeld sichtbar zu machen und zugleich für Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren. In diesem Zuge findet 2024 ein bundesweiter Diversity-Tag statt, an dem Institutionen und Unternehmen teilnehmen können. Die nachgeordneten Behörden der Ministerien könnten dazu aufgerufen werden, an dem Diversity-Tag mit kreativen Aktionen teilzunehmen. Der Freistaat Sachsen kann damit sowohl in der Öffentlichkeit als auch nach innen ein Zeichen gegen Diskriminierung und für Diversität setzen.
- Netzwerkbildung: Einige Interviewpersonen formulieren einen Bedarf nach Netzwerkstrukturen auf Landesverwaltungsebene. Hierbei wurde deutlich, dass insbesondere Landesbedienstete aus dem Aus- und Fortbildungsbereich, die explizit für die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz beauftragt sind, sowie Landesbedienstete mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion einen hohen Bedarf des Austauschs unter Landesbediensteten sehen. Die Aussage einer weiteren Person mit Beauftragten- und Interessenvertretungsfunktion: „Wir sind ja Einzelkämpfer“,

fasst die Ausgangssituation gut zusammen. Eine Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich formuliert den Wunsch, „*dass man einfach mal so was wie Netzwerkstrukturen schafft. Weil es gibt viele Leute, die sich dafür interessieren, die sich auch engagieren*“. Auf dieser Basis wird eine ressortübergreifende Vernetzung empfohlen, um einen fachlichen Austausch zwischen den Landesbediensteten über die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz zu ermöglichen. Diese Netzwerke können Landesbediensteten informelle Räume zum Austausch, zur Reflexion und niedrigschwelligen kollegialen Beratung eröffnen.

- Weitere Ansatzpunkte bilden Netzwerke für Landesbedienstete, die aufgrund unterschiedlicher Vielfaltsdimensionen einer minorisierten und marginalisierten Gruppe angehören. Eine Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation formuliert den dringenden Bedarf, solche Netzwerke auf Landesebene zu initiieren: „*wo man sich nicht alleine fühlt und auch andere Menschen trifft, die die gleichen Erfahrungen gemacht haben*“. Dieses Format kann damit für Landesbedienstete, die Diskriminierung erfahren (haben), ein Angebot sein, um sich auszutauschen, über diskriminierende Erfahrungen zu sprechen, sich zu vernetzen, sich gegenseitig und als Kollektiv zu stärken.

4.4 Ebene der Personen – Sensibilisierung und Weiterqualifizierung der Vorgesetzten und Mitarbeitenden

Die im Folgenden beschriebenen personenbezogenen Maßnahmen sind nicht trennscharf zu denen auf der fachbezogenen Ebene (siehe Kapitel 4.5). Sie beziehen sich in erster Linie auf die eigene Haltung, aber auch die persönliche fachliche Qualifizierung von Führungskräften und Bediensteten in den verschiedenen Organisationen von Ausbildung, Hochschule und Fortbildungseinrichtungen.

4.4.1 Führungskräfte als Vorbilder

Führungskräfte haben eine Vorbildfunktion, indem sie mit ihrem Handeln auf unterschiedlichen Ebenen (individuell und organisatorisch) richtungsweisend wirken. Ressortübergreifend werden deshalb entsprechende Maßnahmen für Führungskräfte empfohlen, um Führungskräfte für die Themen Diversität und Antidiskriminierung zu sensibilisieren und ihnen notwendige Kompetenzen (auf den Ebenen des Wissens, Handelns und der Haltung) und erforderliches Wissen zu vermitteln.

Um in den verschiedenen Ministerien/Verwaltungen auf Landesebene die Qualität der Arbeit unter Diversitätsaspekten weiterzuentwickeln und zu sichern, ist es erforderlich, dass Führungskräfte an Fortbildungen teilnehmen. Ziel dieser Fortbildungen ist es, Führungskräften Diversitätskompetenz auf der Ebene der persönlichen Haltung sowie fachliches, soziales und organisationsbezogenes Know-how zu diversitätsbewusster Führung zu vermitteln. Eine Interviewperson aus dem Personalbereich formuliert beispielhaft:

„Es braucht insbesondere Reflexionsräume, um eine Auseinandersetzung anzustoßen, um das eigene Gewordensein und auch die eigenen Vorurteile, die auch Führungskräfte haben, zu reflektieren, darüber ins Gespräch zu kommen sowie sich unterschiedliche Themenschwerpunkte mal anzuschauen.“

Auf diesem Hintergrund können und sollten Führungskräfte auch ihren Mitarbeitenden eine Auseinandersetzung mit Diversitäts- und Diskriminierungsthemen ermöglichen. Zur Gewährleistung des Transfers in den jeweiligen Aufgabebereich bieten sich Fortbildungen sowie ein vertiefendes *Coaching* an.

4.4.1.1 Fortbildungen für Führungskräfte zur diversitätsbezogenen Sensibilisierung und Qualifizierung

Die Ergebnisse der Interviews und der Dokumentenanalyse zeigen, dass auf sächsischer Landesebene zwar unterschiedliche Fortbildungsmöglichkeiten für Führungskräfte implementiert und die Schwerpunkte und Qualitätsstandards entsprechend dem Ressort und dem spezifischen Arbeitsbereich ausgearbeitet sind. Jedoch kommen die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz bislang kaum vor (ausführlichere Darstellung und konzeptionelle Anregungen siehe Kapitel 4.5).

Um jedoch Diversität in den jeweils spezifischen Arbeitsbereichen zu berücksichtigen sowie Diskriminierungen abzubauen und vorzubeugen, benötigen insbesondere Führungskräfte Diversitätskompetenz.¹⁸²

Führungskräfte können mit ihren Zuständigkeiten (beispielsweise Personalentwicklung, Personalgewinnung, Budget, Arbeitszeitenregelung) dazu beitragen, dass der Diskriminierungsschutz in den verschiedenen Verwaltungsbereichen der sächsischen Landesebene verbessert und Diversität gefördert wird. Auf Basis dieser Ausgangslage wird angeraten, die in Kapitel 4.5 formulierten Empfehlungen um die Aufgaben und Themen von Führungskräften zu ergänzen. Dies bedeutet konkret, Führungskraftethemen wie Personal, Budget und Organisation mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz zu verknüpfen.

- Personal: die Bedeutung von Diversität in der Führung;
- Budget: Diversitätsorientierung in der Budgetierung;
- Organisation: die Bedeutung von Diversität für die jeweilige Verwaltungsebene.

4.4.1.2 Coaching von Führungskräften

Um Führungskräfte in ihrer diversitätsbezogenen Führungsrolle zu unterstützen, bietet Coaching die Möglichkeit einer individuellen beruflichen Weiterentwicklung und der Steigerung der diversitätsbezogenen Führungskompetenz sowie eine Reflexions- und persönliche Entwicklungshilfe zu führungsbezogenen Themen. Dabei ist darauf zu achten, dass Coaches selbst über Diversitätskompetenz verfügen. Die Überprüfung der Coaches in Bezug auf ihre Teilnahme an gender- und diversitätsbezogenen Coaching-Fortbildungen oder im Hinblick auf weitere Nachweise der Beschäftigung mit Diversity-Themen in einer diskriminierungskritischen Perspektive wird empfohlen.

Im Coaching kann die Perspektive auf Diversität als Bearbeitung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen Menschen – etwa bezogen auf die Mitarbeitenden – und die damit einhergehende Frage nach Umgangsweisen mit Diversität und Differenzkonstruktionen reflektiert werden.

4.4.2 Bedienstete als Personen mit Multiplikationsfunktion

Unter den Bediensteten werden hier alle Personen auf sächsischer Landesebene subsumiert,

- die keine Führungsverantwortung haben,
- die in unterschiedlichen Behörden Kontakt zur Bevölkerung haben,
- die als Lehrkräfte/Dozierende in Ausbildung und Fortbildung in verwaltungseigenen Bildungsinstitutionen des öffentlichen Dienstes tätig sind.

Bedienstete mit Beauftragten- und Personalvertretungsfunktion sind gefordert, sich diversitätsbewusst, das heißt vor allem wertschätzend und diskriminierungskritisch gegenüber der Bevölkerung, den Auszubildenden sowie Studierenden zu verhalten. Hierzu ist Diversitätskompetenz und dabei neben dem diversitätsbezogenen Fachwissen (siehe hierzu Kapitel 4.5) insbesondere ein hohes Maß an diversitätsbezogenen sozialen und persönlichen Kompetenzen notwendig. Diese Kompetenzen können in unterschiedlichen implementierten Formaten wie Supervisionen und Fortbildungen gefördert und gestärkt werden.

4.4.2.1 Supervision

Während ein diversitätsbewusstes Coaching in erster Linie der beruflichen Karriereentwicklung und der Weiterentwicklung von diversitätsbezogener Führungskompetenz dienen soll, sollte es generell darum gehen, allen Mitarbeitenden Reflexionsräume in Bezug auf ihre Haltungen, die Zusammenarbeit im Team und ihr fachliches Handeln zur Verfügung zu stellen. Die Interviewergebnisse verweisen darauf, dass es für die Reflexion des eigenen Handelns sowie des Erlebten

182 Die Ergebnisse der Studie „Diversity in Deutschland“ (EeY 2016) zeigen beispielsweise auf, dass Diversität aus Sicht der befragten Führungskräfte für die Organisation einen großen Nutzen hat. Deutlich wird, dass Diversität in unterschiedlichen Führungsbereichen eine bedeutende Rolle spielt und von den Befragten als Grundlage für zukünftige Erfolge einer Organisation angesehen wird.

unter einer Gender- und Diversitätsperspektive Supervisionsangebote für Bedienstete und auch Führungskräfte braucht, die von Supervisor*innen mit Diversitätskompetenz angeboten werden.¹⁸³

Supervision kann als Einzel- oder Teamsupervision wahrgenommen werden. Es zeigte sich in den Interviews, dass im Arbeitsalltag für solche Reflexions- und Weiterqualifizierungsmöglichkeiten in den verschiedenen Arbeitsbereichen von Vorgesetzten kaum Zeit eingeräumt wird bzw. es generell keine systematische Supervisionmöglichkeit in allen Ressorts gibt. Die Arbeit von Landesbediensteten ist geprägt von anspruchsvollen Kommunikationsbezügen mit Auszubildenden und Studierenden, Auftragnehmenden, Antragstellenden, Vorgesetzten und Mitarbeitenden im Team/in der Abteilung, die unterschiedliche Lebenserfahrungen und Ausgangsbedingungen unter Gender- und Diversitätsaspekten aufweisen. Zudem erfordern interdisziplinäre Teamzusammensetzungen hohe diversitätsbezogene kommunikative Kompetenzen und auch Konfliktfähigkeit.

Supervision kann hierbei unterstützen, mit schwierigen Situationen unter Mitarbeitenden im Team, die möglicherweise diversitätsbezogene Dimensionen aufweisen, umzugehen. Außerdem ist der Arbeitsalltag aller Landesbediensteten – so Interviewaussagen – durch komplexe Aufgabenanforderungen gekennzeichnet. Die häufig genannte Überlastung ist insofern für das Thema Diversitätskompetenz relevant, als weitere Themen wie etwa Antidiskriminierung und Diversität eher unter diesem Vorzeichen gesehen werden – als weitere Zusatzbelastung, als Problem und nicht als Problemlösungsmöglichkeit. Darauf verweisen Aussagen aus den Interviews – hier von Interviewpersonen aus dem Personalbereich.

*„Die Landesbediensteten sind im Arbeitsalltag megagestresst, um diese ganzen Aufgaben zu machen.“
„Und ich erlebe, dass sehr viele abgegesen sind von der Überlastung, unter der sie arbeiten.“*

Reflexionsräume werden von ihnen daher als hilfreich und generell erforderlich angesehen, um Anforderungen mit hoher Professionalität gerecht werden zu können.¹⁸⁴ Wenn nun Diversitätskompetenz weiter entwickelt werden soll, ist es erforderlich, dass in der Supervision unter supervisorischer Anleitung das eigene Handeln im jeweiligen institutionellen Kontext unter antidiskriminierungs- sowie diversitätsbezogenen Gesichtspunkten zum Beispiel in Bezug auf divers aufgestellte Teams oder auf die Inhalte im jeweiligen Fachgebiet der Verwaltung reflektiert wird. Daraus können Anregungen für diversitätsbewusste Handlungsmöglichkeiten im professionellen Alltag entstehen.

Wichtig erscheint deshalb eine explizite Ermöglichung von Supervision für alle Hierarchieebenen.

Im Unterschied zur Supervision, die von einer entsprechend qualifizierten externen Person mit Diversitätskompetenz moderiert wird, kann das Format der Kollegialen Beratung von den Mitarbeitenden nach einer Einführung bzw. Fortbildung selbst durchgeführt werden (siehe Kapitel 4.5).

4.4.3 Weitere ergänzende personenbezogene Maßnahmen

Weitere Maßnahmen können zum Beispiel sein:

- **Führungskräfte tage:** Dieses Format findet einmal im Jahr für Führungskräfte statt und ermöglicht eine gezielte thematische Auseinandersetzung mit Diversität und Diskriminierungsschutz. Grundlegende Führungskompetenzen wie Haltung, Wissen und Können werden gestärkt bzw. gefördert. Wissensräume für einen Austausch sowie Räume zur Selbstreflexion im Hinblick auf das eigene Führungshandeln werden eröffnet.

183 Es gibt vereinzelte Angebote von freien Trägern im Bundesgebiet an Supervisionsfortbildungen, die Gender- und Diversitäts- bzw. zum Teil auch transkulturelle Perspektiven beinhalten.

184 Vgl. z. B. auch Kühl/Schäfer 2020.

4.5 Fachbezogene Ebene (Angebote für Auszubildende, Studierende, Führungskräfte, Bedienstete)

Damit Diversität und Diskriminierungsschutz systematisch in der Verwaltungspraxis beachtet werden kann, bedarf es einer Sensibilisierung aller Landesbediensteten für diese Themen. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist Grundlagen-, Fach- und Handlungswissen (auf den Ebenen Wissen und Können) zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz – so Aussagen von Interviewpersonen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen.

*„Es gibt relativ wenig Wissen, welche Formen oder zunächst mal welche Dinge die Auslöser für Diskriminierung sein können und welche Formen von Diskriminierung auftreten können.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)*

„Jeder, der irgendwie Diversity hört, verbindet das mit queer und mit irgendwelchen sexualisierten Geschichten. Und das ist sicherlich was, was man ausräumen muss.“ (Interviewperson aus dem Personalbereich)

Diese und weitere Beiträge aus den Interviews verweisen auf die Notwendigkeit, eine Definition und ein gemeinsames Verständnis von Diversität in der Behörde zu entwickeln. Deutlich wird, dass Wissens- und Reflexionsräume von der Leitung angeboten werden sollten, in denen sich Bedienstete mit Themen wie Diversität und Diskriminierungsschutz auseinandersetzen können.

*„Ja wirklich Möglichkeiten des Austausches zu schaffen, gerade auch für die Bediensteten.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)*

*„[...] unsere Beamtinnen und Beamten dazu zu sensibilisieren, die Themen anzubringen, auch das eine oder andere krude Bild wieder gerade zu rutschen.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)*

*„Es braucht insbesondere Reflexionsräume, um eine Auseinandersetzung anzustoßen, um auch das eigene Gewordensein und die eigenen Vorurteile, die auch Führungskräfte haben, zu reflektieren, darüber ins Gespräch zu kommen, sich unterschiedliche Themenschwerpunkte mal anzuschauen.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

In den Zitaten von Interviewten aus verschiedenen Bereichen werden auch die strukturellen Grundlagen in den Verwaltungen (die sogenannte Ebene des ‚Dürfens‘) angesprochen, die die Voraussetzung für die Entwicklung fachlicher und auch personaler Diversitätskompetenz darstellen.

4.5.1 Fort- und Weiterbildungsoffensive zu Diversität und Diskriminierungsschutz

Entsprechend der Fort- und Weiterbildungsoffensive mit dem Schwerpunkt Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung in der sächsischen Staatsverwaltung, die das sächsische Landeskabinett 2023 verabschiedet hat, wird empfohlen, eine Fortbildungsoffensive zu Diversität und Diskriminierungsschutz zu installieren und gleichzeitig mit der bereits bestehenden Fortbildungsoffensive im Sinne einer Querschnittsperspektive zu verknüpfen und zu implementieren. Damit ist eine effiziente Möglichkeit gegeben, um Führungskräfte und Bedienstete verstärkt und zielgerichtet für diese Themen zu sensibilisieren und zu qualifizieren.

Eine zunehmende Digitalisierung beinhaltet nicht nur einen technologischen und technischen Fortschritt, sondern birgt auch neue Herausforderungen für die Verwaltungspraxis. So findet auch Diskriminierung im Netz statt, werden Algorithmen aufgrund bereits eingespeister nicht gender- und diversitätsbewusster und diskriminierungskritischer Inhalte gebildet, die zu einer Verfestigung und Reifizierung von sozialer Ungerechtigkeit und Hass und Hetze beitragen können. Zudem ermöglichen gesellschaftliche Veränderungen wie Digitalisierung und Pluralisierung vielfältigere Lebensentwürfe und Lebenssituationen von Menschen.

Diese Ausgangslagen machen deutlich, dass eine moderne und professionell arbeitende Verwaltung hierbei gefordert ist, digitales Wissen mit Wissen über Diversität und Diskriminierung zu verschränken. Im Folgenden werden verschiedene Fortbildungsansätze vorgeschlagen.

4.5.1.1 Diversität als Querschnittsthema in bereits bestehende Fortbildungen integrieren

Die Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum bietet im Fortbildungsprogramm 2023 unter dem Schwerpunkt Digitale Arbeitswelt verschiedene Fortbildungen zu digitalen Themen in unterschiedlichen Arbeitsbereichen. In dieser Kategorie könnte Diversität – so eine Empfehlung des Gutachtens auf Basis der Analyseergebnisse – als Querschnittsperspektive behandelt werden.

Digitalisierung in der Arbeitswelt ermöglicht aufgrund neuer und innovativer Technologien vielfältige und flexible Arbeitsformen. Menschen – etwa mit Care-Aufgaben – können inzwischen flexibler, mobiler, zeitunabhängiger und internationaler agieren und arbeiten.

Diese Möglichkeiten bieten Führungskräften und Bediensteten einen Vorteil, um Familie und Beruf besser zu vereinbaren. Ebenso ermöglicht es die Digitalisierung, dass Menschen mit Behinderung mithilfe digitaler Assistenzsysteme besser an Arbeitsprozessen teilhaben können.

Das Personalentwicklungskonzept für den Verwaltungsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus macht beispielsweise darauf aufmerksam, dass eine Anpassung der Arbeitsbedingungen an die vielfältigen Lebenssituationen der Bediensteten notwendig ist, um unter anderem die Arbeitsmotivation zu erhöhen, die persönliche Belastung zu reduzieren und die Work-Life-Balance zu fördern.¹⁸⁵

Zur Umsetzung dieser wichtigen Vorhaben bieten Fortbildungen Impulse für neue Arbeitskonzepte und „moderne Arbeitsformen“ – so auch eine Interviewperson aus dem Personalbereich. Beispielsweise können Themen wie flexible Arbeitsmodelle (Arbeitszeiten und Arbeitsorte), digitale Assistenzsysteme, Einsatz von digitalen Konferenz- und Videosystemen vertiefend behandelt werden und damit die Diversitätsperspektive verknüpft werden.

Einige Interviewpersonen aus dem Personalbereich weisen ebenso auf die Notwendigkeit hin, die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz in bereits bestehende Fortbildungsangebote einfließen zu lassen:

„Vielleicht wäre es geschickt, das in das Thema Personalarbeit, in das Thema Teams führen oder so was zu verpacken.“

Weitere Fortbildungen wie beispielsweise Angebote zu Schlüsselkompetenzen, Kommunikation, Gesundheit, Nachhaltigkeit, Personalführung und -entwicklung, die in den Fortbildungsprogrammen der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum sowie des Ausbildungszentrums Bobritzsch¹⁸⁶ aufgelistet sind, könnten entsprechend diversitätsbewusst ausgestaltet werden – implizit als Querschnittsperspektive („Schlüsselkompetenzen“) und explizit als Thema („Diversitätskompetenz“).

In diesem Zusammenhang betont eine Interviewperson aus einer nachgeordneten Behörde des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, dass die Relevanz dieser Themen in den unterschiedlichen Aufgabenbereichen deutlich werden muss.

„Also muss man ganz ehrlich sagen, für welche Verwendung ist das Thema LSB oder Diversität im Allgemeinen förderlich? Ich muss gucken, was bringt mich beruflich weiter, was bringt mich an die Stelle, die ich haben will. Und da wird halt das Modul Diversität wahrscheinlich nicht dazuzählen. Doch das ist gewissermaßen ein Querschnittswissen, was da erforderlich ist.“

185 Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Kultus o. J., S. 28.

186 Vgl. Ausbildungszentrum Bobritzsch 2023; Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum 2023.

Eine weitere Interviewperson, die gleichfalls in einer nachgeordneten Behörde des Sächsischen Staatsministeriums des Innern tätig ist, formuliert:

„Dass man das genauso auch verkörpert und lernt und sagt, das ist wichtig für den Alltag, hier ein gewisses Grundwissen zumindest zu haben, dass man das schon von selbst sagt: ‚Ja, darüber will ich mehr erfahren.‘“

Alle Landesbediensteten sollten nachvollziehen können, welche Relevanz die Diversitätsperspektive für ihre jeweilige Verwaltungspraxis hat. Konkret bedeutet dies, einen Praxisbezug in diesen Fortbildungen herzustellen. Dies kann folgende Varianten beinhalten:

- die Ausschreibungen der Fortbildungen diversitätssensibel zu gestalten, indem gezielt Formulierungen verwendet werden, die Diversität sichtbar machen (zum Beispiel die Verwendung einer geschlechtergerechten Sprache oder einer Ansprache, durch die sich auch ältere Menschen, Menschen mit Behinderung oder BPoC angesprochen fühlen);
- gesellschaftliche Vorstellungen von Geschlechterzuschreibungen (und weitere Konstruktionen etwa in Bezug auf Personen mit Migrationsgeschichte) in den jeweiligen Fortbildungen aufzubrechen, indem eine differenzierte Perspektive von Geschlechtern berücksichtigt und gemeinsam in der Fortbildung entwickelt wird;
- auf Stereotypen in der Beschreibung oder Visualisierung von Inhalten zu verzichten (zum Beispiel nur Männer in Führungspositionen, nur Frauen, die in Teilzeit arbeiten, nur Menschen mit Migrationshintergrund, die einer prekären Beschäftigung nachgehen).

4.5.1.2 Diversität als explizites Thema in den Fortbildungsprogrammen

Auf Basis der Interviews wird empfohlen, Fortbildungen für Führungskräfte und Bedienstete zu implementieren, in denen die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz explizit behandelt werden. Das Ziel dieser Fortbildungen ist es, über Vielfaltsdimensionen zu informieren und Möglichkeiten des Austauschs und der Reflexion hinsichtlich des eigenen Handelns anzubieten.

In der auf die erste Phase der Interviews und deren Auswertung aufbauenden Rückkoppelungsrunde mit daraus abgeleiteten Vorschlägen zu möglichen Maßnahmen begrüßten die Interviewpersonen diese Empfehlung:

*„Also die Ebene der Fachlichkeit, die Sie hier aufgemacht haben, die muss klar thematisch zugeschnitten sein.“
(Interviewperson aus einer Nichtregierungsorganisation)*

Weitere Interviewpersonen formulieren einen hohen Bedarf an kollegialem Austausch und Räumen der Begegnung, in denen

*„Kollegen berichten können, was es im Leben wirklich gibt. Also sozusagen glaubwürdig von den Fällen berichten.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)*

Die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz sollten – so die Schlussfolgerung auf Basis der Analyseergebnisse – in den Fortbildungen aufgegriffen werden, sodass die Fortbildungen einen präventiven und aufklärenden Charakter haben und (Anti-)Diskriminierung nicht erst thematisiert werden muss, wenn diskriminierende und ausgrenzende Handlungen stattgefunden haben. Die Inhalte dieser Fortbildungen sollten insofern thematische Impulse setzen, um für die individuellen Lebenskonzepte von Menschen zu sensibilisieren und dahingehend eine Auseinandersetzung mit Bezug zur eigenen Verwaltungspraxis anzustoßen. Auf dieser Basis werden zwei aufeinander aufbauende Fortbildungen als Grundlage und zur Vertiefung empfohlen.

Empfohlen wird, die Formate dieser Fortbildungen interaktiv sowie methodisch kreativ zu gestalten, um einen Perspektivwechsel bei den Teilnehmenden zu ermöglichen. Eine Interviewperson aus dem Personalbereich betont, dass es nicht um ein Frontalangebot gehen dürfe:

„Meiner Meinung nach braucht es mehr aktive Formate. Also zum Beispiel, wenn man sich mit Diskriminierung wegen Behinderung beschäftigt, dass man dann beispielsweise eine Stadtrundfahrt macht mit Rollis, also mit Rollstuhlfahrenden. Dass man das körperlich erfahrbar macht, was es eigentlich bedeutet, so eingeschränkt zu sein, also dieses Thema anders näherbringt als nur über den Kopf.“

Im Folgenden werden Fortbildungsangebote (Grundlagen- und Vertiefungsfortbildung) empfohlen, die sich an alle Führungskräfte und Bediensteten aus den unterschiedlichen Ressorts der sächsischen Verwaltung richten.

Grundlagenfortbildung

Die Ziele dieser Grundlagenfortbildung liegen darin, gesellschaftlich vorhandene Zuschreibungen und Stereotype zu verdeutlichen und bewusst zu machen. Dabei sollte der Fokus darauf gerichtet sein, unterschiedliche Vielfaltsdimensionen zu thematisieren und gesellschaftliche Konstruktionen von Kategorien wie Geschlecht, Klasse, Alter etc. sowie damit zusammenhängende Macht- und Ungleichheitsprozesse aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang sollten die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz explizit benannt werden, um diskriminierungskritische Perspektiven zu stärken sowie vorurteilsbewusst mit Diversität in den jeweiligen Handlungsbereichen des Ressorts umgehen zu können. Hierzu braucht es spezifisches Fachwissen. Im folgenden Kasten sind wichtige inhaltliche Schwerpunkte für eine Grundlagenfortbildung zur gender- und diversitätsbezogenen Sensibilisierung und Qualifizierung benannt.

Möglicher modularer Aufbau einer Grundqualifizierung¹⁸⁷ (exemplarischer Aufbau)

Diversitätskompetenz mit dem Schwerpunkt Wissen und Wollen (Haltung)

Diversitätskompetenz als Querschnittsperspektive von Schlüsselkompetenzen: Die teilnehmenden Personen können die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Menschen entlang unterschiedlicher Vielfaltsdimensionen wahrnehmen. Ziel dieser Fortbildung ist es, Wissen und Haltung als Bestandteile von Diversitätskompetenz zu vermitteln.¹⁸⁸

Wissen zu Gender, Kultur, Diversität, Diskriminierung bezogen auf die strukturelle, die organisationskulturelle (auch Kommunikation, Sprache), die fachliche und die personelle Ebene wird vermittelt.

Wissen zu Stereotypenbildungen und Ansatzpunkte werden vermittelt, um Stereotype und Vorurteile zu entdecken und zu verändern; Übungen zur Sensibilisierung, die die Themen Diversität und Antidiskriminierung in den Fokus rücken.

Die teilnehmenden Personen erkennen Vielfaltsdimensionen und damit einhergehende Diskriminierungsmechanismen und Stereotypisierungen. Sie entwickeln eine diskriminierungskritische Haltung, nehmen bestehende Barrieren und Ausschlussmechanismen wahr und pflegen einen wertschätzenden Umgang.

Transfer auf die eigene Arbeit

Vertiefungsfortbildung mit stärkerem fachlichen Anwendungsbezug

Die Vertiefungsfortbildung ermöglicht eine Auseinandersetzung mit Diversität und Diskriminierungsschutz in den verschiedenen Arbeitsfeldern der jeweiligen Ministerien.¹⁸⁹ Das Ziel dieser Fortbildung ist es, Räume zu eröffnen, um das eigene Handeln in der Berufspraxis diversitätsbewusst zu reflektieren und damit den dritten Bestandteil von Diversitätskompetenz – das Können, die Umsetzung in Handlungskompetenz – zu stärken.

¹⁸⁷ In Anlehnung an die Entwicklung von Konzepten für interkulturelle und Gender-Fortbildungen in einer diversitätsbewussten Perspektive z. B. Kaschuba/Hahn 2009; Kaschuba 2009.

¹⁸⁸ Handlung als weiterer Bestandteil von Diversitätskompetenz wird in der Vertiefungsfortbildung aufgegriffen und mit den Teilnehmenden bearbeitet.

¹⁸⁹ Für Fortbildungen der Bundesverwaltung wurden verschiedene Beispiele von Kommunikation bis Controlling unter der Querschnittsperspektive Gender und Diversität für Fortbildungen erarbeitet, vgl. Kaschuba/Derichs-Kunstmann 2009.

Vergangene und gegenwärtige Studien belegen, dass Menschen entlang unterschiedlicher Diskriminierungsmerkmale von Ausgrenzung und Benachteiligung – unter anderem auch in Ämtern und Behörden – berichten.¹⁹⁰ Insofern sind alle Landesbediensteten herausgefordert, eigene normative Vorstellungen vor dem Hintergrund der eigenen Praxis zu reflektieren sowie für institutionelle und strukturelle Diskriminierungen sensibel zu sein.

Viele Interviewpersonen aus der ersten wie auch aus der zweiten Interviewphase (Rückkoppelungsschleife) formulieren den Bedarf, die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz an eigenen Praxisbeispielen zu bearbeiten und zu reflektieren:

*„Die wollen konkret was haben, was in ihrer täglichen Arbeit eine Relevanz hat.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

Die Schwerpunkte der Fortbildungen sollten entsprechend anwendungsbezogen gestaltet werden, um Diversität sowie Diskriminierung kognitiv und emotional greifbar zu machen. Entsprechende Fallbeispiele mit einem konkreten Bezug zur oder eigene Beispiele aus der Verwaltungspraxis (zum Beispiel zu den Themen Arbeitszeitmodelle, Personaleinstellung und -entwicklung) sollten die Grundlage sein, um mit den teilnehmenden Personen ins Gespräch zu kommen. Diese Auseinandersetzung zielt darauf ab, individuelle, institutionelle und gesellschaftliche Diskriminierungen zu erkennen, das eigene Handeln zu reflektieren und entsprechend handeln zu können. Dabei sollte im Fokus sein, einen konkreten Bezug zur Verwaltungspraxis herzustellen, die jeweilige Arbeitspraxis zu reflektieren sowie entsprechend eine Handlungskompetenz im Umgang mit Diversität und Diskriminierungsschutz zu entwickeln. Darauf verweisen auch Äußerungen von Interviewpersonen.

*„Es unterschreibt sich schnell so eine Erklärung. Wenn aber dann die Frau mit dem Teilzeitantrag kommt oder ein Schwerbehinderter kommt, der vielleicht besondere Zuwendung braucht in der Einarbeitung oder spezielle Arbeitsplätze, dann wird ganz schnell gesagt: ‚das ist mir alles zu kompliziert‘ und ‚ich habe keine Zeit dafür‘. Beziehungsweise der Frau in Teilzeit wird dann einfach gesagt: ‚ja, wir brauchen hier Vollzeitkräfte‘. Und da das immer noch so ist, glaube ich, dass man unter dem Stichwort Diskriminierungsschutz bestimmt ganz viele dabei hat, die sagen: ‚Ja, da bin ich dafür. Aber in der Sache, in dem eigentlichen Tun, bin ich mir da nicht sicher.‘“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)*

Im folgenden Kasten sind beispielhaft wichtige inhaltliche Schwerpunkte für eine Vertiefungsfortbildung mit stärkerem Anwendungsbezug skizziert.

Möglicher modularer Aufbau einer Vertiefungsfortbildung mit Anwendungsbezug:

Diversitätskompetenz mit dem Schwerpunkt Können (Handlungskompetenz)

Übung zur Selbstreflexion

Fallbearbeitung – diversitätsbewusst: Die an der Fortbildung teilnehmenden Personen haben die Möglichkeit, konkrete Praxissituationen einzubringen, zu besprechen und das eigene Handeln in den jeweiligen Situationen zu reflektieren. (mögliche Instrumente: kollegiale Fallberatung, Anwendung von Analyseinstrumenten)

Transfer auf den Arbeitsplatz – Erarbeitung von Handlungsstrategien in Bezug auf verschiedene berufliche Situationen

Diversitätskompetenz als Schlüsselkompetenz

190 Vgl. u. a. Kronenbitter et al. 2023, S. 233–243; SMJusDEG 2022, S. 84.

4.5.1.3 Fortbildungen zur diversitätsbewussten Didaktik

Eine spezifische Form der beruflichen Fortbildung richtet sich an Dozierende in der Aus- und Fortbildung für die sächsische Verwaltung. Gender- und diversitätsbewusste Didaktik baut auf den bekannten didaktischen Dimensionen und Prinzipien der Makro- und Mikrodidaktik auf. Eine Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich betont, dass Lehrkräfte und Dozierende „*Handlungssicherheit*“ im Umgang mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz brauchen. Zwei weitere Interviewpersonen aus dem Aus- und Fortbildungsbereich formulieren:

„Es hat natürlich was von einem gewissen Risiko, solche Themen überhaupt in den Unterricht zu bringen. Aber dann muss ich auf der anderen Seite natürlich auch Lehrkräfte haben, die auch in der Lage sind, so was zu moderieren.“

„Lehrkräfte [müssen] beispielsweise auch eine Idee haben, wie sie darauf reagieren können.“

Eine diversitätsbewusste Didaktik dekliniert die Diversitätsperspektive in den verschiedenen Dimensionen der Didaktik durch und vermittelt den Lehrkräften eine wichtige Grundlage für die Gestaltung des Bildungsgeschehens angesichts der Komplexität des Themenspektrums von Diversität bis Diskriminierung.

Der Schwerpunkt sollte auf der Mikrodidaktik liegen: den Inhalten, Methoden, Teilnehmenden, Dozierenden und Rahmenbedingungen. In dieser Fortbildung werden Inhalte, die Diversität als Thema berücksichtigen und thematisieren, vorgestellt, Methoden erprobt, mit dem Ziel, den Unterricht bzw. die Lehre diversitätssensibel zu gestalten. Dies beinhaltet beispielsweise auch, die Zielgruppenansprache differenziert anzugehen.¹⁹¹

Für diejenigen, die die Aus- und Fortbildungen konzipieren, planen und organisieren, sind die makrodidaktischen Dimensionen von Interesse. Diese umfassen die Konzipierung, die Ausschreibung, die Gewinnung von Personal etc.

Vorhandene Leitfäden für eine gender- und diversitätsbewusste Didaktik können eine Hilfestellung bieten, sie können im Vorfeld der Bildungsveranstaltung für die Planung genutzt werden. Für die Dimension Teilnehmende etwa wird die Überlegung angeregt, welche Teilnehmenden erwartet werden, welche Vorstellungen bei den Teilnehmenden vorhanden sind etc.

4.5.2 Systematische Integration der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz in die Ausbildungs- und Studiengänge

Diversität und Antidiskriminierung sollten implizit als Querschnittsperspektive und explizit als Themen in den Curricula der Ausbildungs- und Studiengänge benannt werden.

„Es muss immer mitgedacht werden, aber keiner fühlt sich so in erster Linie tatsächlich dafür verantwortlich. Und was mir so ein bisschen fehlt, ist die tatsächliche Umsetzung.“

Die hier zitierte Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich äußert den Bedarf, Diversität und Diskriminierungsschutz in den jeweiligen Modulen der Ausbildungs- und Studiengänge zu implementieren. In den jeweiligen Bildungseinrichtungen sind Wissens- und Reflexionsräume für Auszubildende und Studierende zu schaffen, um über diese Themen ins Gespräch zu kommen.

191 Vgl. Kaschuba/Derichs-Kunstmann 2009. Es gibt mittlerweile eine Menge an Literatur zum Thema diversitätsbewusste Lehre. Wichtige Grundlagen finden sich etwa in Linde/Auferkorte-Michaelis 2014; Eggers 2016; Kaschuba 2018. Für konkrete Beispiele für eine diversitätsbewusste Hochschullehre siehe die Universität Lüneburg: <https://www.leuphana.de/einrichtungen/gleichstellung/gleichstellungs-und-diversitaetspolitiken/integratives-gendering-und-diversity.html>, oder die Technische Universität Ilmenau: <https://www.tu-ilmenau.de/universitaet/quicklinks/referat-gdg/diversitaet>.

4.5.2.1 Orientierung an bereits bestehenden Curricula und Konzepten – Querschnittsperspektive Diversität und (Anti-)Diskriminierung

Es wird empfohlen, Lehrkräfte in den unterschiedlichen verwaltungsbezogenen Ausbildungs- und Studiengängen zu Themen wie beispielsweise Rassismus, Antisemitismus, Sexismus, Queer-Feindlichkeit und Ableismus weiterzuqualifizieren (siehe hierzu Fort- und Weiterbildungsoffensive in Kapitel 4.5.1).

Neben diesen Fortbildungen sind Good-Practice-Beispiele von Curricula-Bestandteilen hilfreich, an denen sich Dozierende orientieren können.

- An einer sächsischen Polizeifachschule wird beispielsweise in den Fächern Gesellschaftslehre und Berufsethik das Thema Diskriminierung behandelt. In dem Interview mit einer Person aus einer untergeordneten Behörde des Sächsischen Staatsministeriums des Innern werden Themen wie „*Begriffsgeschichte, Ursachen für Migration, Wanderungsbewegungen, Asylrecht, Fremdenfeindlichkeit und kulturelle Interessenkonflikte*“ benannt, die in diesen Fächern behandelt und mit den „*jungen Leuten diskutiert*“ werden. Die Anwärter*innen lernen in der Auseinandersetzung mit diesen Themen, wie sie „*zum Beispiel bei Demonstrationen als Vertreter von Staatsmacht neutral bleiben*“. Diese Interviewperson berichtet zudem, dass der Freistaat Sachsen die Absicht hat, die Polizeiausbildung von zweieinhalb auf drei Jahre zu verlängern. Ziel ist es, einen neuen Ausbildungsplan zu verankern, in dem zusätzlich Themen wie Interkulturalität und Diskriminierungssensibilität explizit angesprochen werden – so die Interviewperson.
- An der Polizeihoehschule wird im Rahmen der Kommissarsausbildung beispielsweise internationale Politik mit den Studierenden behandelt. Eine Interviewperson aus dem Bereich Aus- und Fortbildung berichtet, dass in diesen Seminaren „*mit den Studierenden über Jüdischsein, Antisemitismus, Islam, mit Abgrenzung zum Islamismus sowie über Muslimfeindlichkeit*“ gesprochen wird. Zudem wurde in das Curriculum ein zweitägiges Seminar zum Thema Interkulturelle Kompetenz aufgenommen. In diesem Seminar werden Themen wie Migration und Diskriminierungsmechanismen differenziert behandelt und mit den Studierenden in Bezug auf die Berufspraxis reflektiert.
- Im Studiengang Allgemeine Verwaltung an der Hochschule Meißen werden unter dem sozialwissenschaftlichen Schwerpunkt verschiedene Module zu den Themen Diversitätspolitik und Diversität angeboten. Diese Inhalte „*gehören zum Fächerkanon dazu, in einem unbestrittenen Umfang*“, berichtet eine Interviewperson aus dem Fort- und Ausbildungsbereich. Die Studierenden werden für diese Themen sensibilisiert, indem beispielsweise konkrete Fallbeispiele bearbeitet werden, die unterschiedliche Vielfaltsdimensionen thematisieren.

Diese Good-Practice-Beispiele zeigen, dass es vereinzelt Anstrengungen gibt, die Curricula der jeweiligen Ausbildungs- und Studiengänge diversitätsbezogen weiterzuentwickeln und systematisch in allen Aus- und Fortbildungen zu implementieren. Auf Basis der Analyse der Interviews mit Personen aus dem Aus- und Fortbildungsbereich scheinen der zeitliche Umfang und die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz jedoch von den jeweiligen Lehrpersonen und Dozierenden abhängig zu sein.

*„Und dort hängt es halt auch davon ab, wie intensiv sich der jeweilige Dozent einarbeitet.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)*

Zudem gibt es auch Beispiele aus anderen Bundesländern, auf denen aufgebaut werden kann. Im Zuge von Akkreditierung und Reakkreditierung wurden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen Vorschläge für fachspezifische Gender-Curricula für 54 Studiengänge entwickelt, um die Inhalte der jeweiligen Studiengänge geschlechtergerechter zu gestalten.¹⁹² Für Fortbildungen der Bundesverwaltung haben Kaschuba und Derichs-Kunstmann eine Handreichung mit verschiedenen Beispielen von Kommunikation bis Controlling unter der Querschnittsperspektive Gender und Diversität für Fortbildungen erarbeitet.¹⁹³

4.5.2.2 (Weiter-)Entwicklung der Curricula

Es wird empfohlen, die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz in allen Studien- und Ausbildungsgängen sowohl als Querschnittsthemen als auch als explizite Themen zu implementieren, um zukünftige Landesbedienstete im Hinblick

192 Vgl. Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW 2012.

193 Vgl. Kaschuba/Derichs-Kunstmann 2009.

auf diese Themen zu sensibilisieren, zu informieren und zu qualifizieren. Die Curricula der Studiengänge und der Ausbildungen sind dahingehend entsprechend zu überprüfen und bei Bedarf zu überarbeiten.

Ziel sollte es sein, dass angehende Landesbedienstete in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen Diversitätskompetenz erlangen, um Diskriminierungsschutz sowie Förderung und Wertschätzung von Diversität als Verantwortung zu erkennen und wahrzunehmen. Dies kann nur gelingen, wenn im Rahmen der Ausbildung bzw. des Studiums anwendungsbezogenes Wissen darüber vermittelt wird und Reflexionsräume eröffnet werden. Die unterschiedlichen Ministerien sollten die Bedeutung der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz für die jeweilige Verwaltungspraxis deutlich machen und entsprechende Ressourcen zur (Weiter-)Entwicklung der Curricula zur Verfügung stellen. Für die (Weiter-)Entwicklung diversitätswusster Curricula sollten in den jeweiligen Ministerien Arbeitsgruppen mit wissenschaftlicher Unterstützung eingesetzt werden. Diese Arbeitsgruppen könnten für die Erarbeitung und Umsetzung der angepassten Zielformulierung, der Inhalte und der methodischen Planung zuständig sein.

4.5.2.3 Fachspezifisches Lehrmaterial

Diversität sollte in den Lehrinhalten aller Ausbildungs- und Studiengänge mitgedacht, beachtet und thematisiert werden. Im Sinne der Mikrodidaktik wird für die konkrete Bearbeitung und Behandlung berufsspezifischer Themen empfohlen, diversitätssensible Lehrmaterialien zu entwickeln bzw. hinzuzuziehen. Hierfür können in den unterschiedlichen Fächern/Modulen fiktive Fallbeispiele von Auszubildenden und Studierenden bearbeitet werden, die unterschiedliche Diversitätsaspekte berücksichtigen.

Einige Interviewpersonen aus dem Aus- und Fortbildungsbereich sowie auch aus dem Personalbereich befürworten Fallbearbeitungen:

„[Es braucht die] kleinen Fälle für die Fallbearbeitungen, da ja die Frage ist, ob sie Stereotype bedienen, also sozusagen die Männer sind immer die Bauarbeiter und die Frauen sind immer die Erzieherinnen, oder ob sie das auch mal rumdrehen und sagen: ‚Nee, in dem Fall bestehe ich darauf, dass die Erzieherin ein Erzieher ist‘, [...] auch mal behinderte Protagonisten oder auch queere Protagonisten auftreten zu lassen.“
(Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich)

„Aber es ist eben nicht als dieses eine: ‚Jetzt habe ich mal eine Unterrichtseinheit zu einem dieser AGG-Themen gemacht und damit ist das abgehakt und muss ich mich nie wieder mit beschäftigen‘, sondern zu sagen: ‚Nö, ich nehme jetzt auch in meinem allgemeinen Rechtsfach einfach einen Beispielfall, in dem zwei Männer vorkommen oder eben eine Vertrauensperson.‘ Und das kann ich mir halt auch bei vielen anderen Fortbildungsthemen vorstellen.“
(Interviewperson aus dem Personalbereich)

So könnten beispielsweise für den Ausbildungs- und Studiengang Allgemeine Verwaltung „mal ungewöhnliche Fallkonstellationen“ – so eine Interviewperson aus dem Aus- und Fortbildungsbereich – entwickelt werden, in denen unterschiedliche Vielfaltsdimensionen thematisiert und zugleich auch Stereotype aufgebrochen werden.

„Dass man diese Stereotype, die es ja auch gibt und Vorurteile, dass man da die Möglichkeit schafft, auch die aufzubrechen.“
(Interviewperson aus einer nachgeordneten Behörde des Sächsischen Staatsministeriums des Innern)

Hierbei könnten beispielsweise Protagonisten in den Fallbeispielen keine geschlechtsspezifischen Rollen (wie z. B. vermeintlich typische Frauenberufe) ausführen.

Auf dieser Basis wird empfohlen, eine Handreichung zu entwickeln, die verschiedene Fallbeispiele für die unterschiedlichen Schwerpunkte des Ausbildungs- und Studiengangs Allgemeine Verwaltung beinhaltet. Diese Fallbeispiele können fortlaufend weiterentwickelt und an aktuelle gesellschaftliche Themen wie Antisemitismus oder Rechtsextremismus und vieles mehr angepasst werden. Diese Handreichung stellt allen Lehrkräften und Dozierenden entsprechend themen- und fachspezifisches Lehrmaterial in den unterschiedlichen Bildungseinrichtungen des Freistaates Sachsen zur freien Verfügung. Die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz sind somit integrale Bestandteile in den jeweiligen Curricula

der Ausbildungs- und Studiengänge und ermöglichen für angehende Landesbedienstete eine Auseinandersetzung, die zu einer diversitätssensiblen Berufsqualifizierung beitragen kann.¹⁹⁴

Zur Erstellung dieser Handreichung wird vorgeschlagen, einen entsprechenden Workshop im Rahmen der Fort- und Weiterbildungsoffensive (siehe hierzu Kapitel 4.5.1) anzubieten. Inhalt des Workshops könnte es beispielsweise sein, spezifische Fallbeispiele für die unterschiedlichen Ausbildungs- und Studiengänge zu entwickeln. Zusätzlich können zu einer fachspezifischen Bearbeitung der Fallbeispiele weitere vertiefende Fragen zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz formuliert werden, die von den Anwärtern und Anwärterinnen bearbeitet werden können. Diese Fragen fördern eine Stärkung der Professionalität und Selbstreflexivität, indem sie eine Analyse der Themen Diversität und Diskriminierungsschutz auf individueller, institutioneller und gesellschaftlicher Ebene ermöglichen.

Dieses Lehrmaterial kann nicht nur von angehenden Landesbediensteten, sondern auch von Führungskräften und Bediensteten genutzt werden.

Eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Lehrinhalte unter Diversitätsaspekten kann vom Sächsischen Staatsministerium für Justiz und Demokratie, Europa und Gleichstellung angestoßen werden, welches die Aufgabe hat, sich mit Grundsatzfragen unter anderem zur politischen Bildung auseinanderzusetzen. Zudem obliegt diesem Ministerium der Zuständigkeitsbereich der Fort- und Weiterbildung der Landesbediensteten für Justiz.

4.5.3 Weitere ergänzende Maßnahmen

Im Folgenden werden weitere Maßnahmen skizziert, die für die fachbezogene Ebene empfohlen werden:

- Kollegiale Beratung kann für einzelne Zielgruppen unter den Mitarbeitenden in der Verwaltung eine hilfreiche Methode darstellen. Sie ist ein niedrigschwelliges und zugleich effektives Verfahren der Fallberatung. Themenspezifische Fälle sowie schwierige Situationen aus der Arbeitspraxis werden unter Einbezug der Gruppe bearbeitet. Das Verfahren bietet eine methodisch strukturierte Form der reflexiven und lösungsorientierten Bearbeitung beruflicher Fragestellungen in unterschiedlichen Settings wie Teamsitzungen oder weiteren Gruppenkonstellationen.¹⁹⁵ Wichtig ist hierbei, Gender- und Diversitätsaspekte explizit bei den Fragestellungen und der Thesenbildung zu berücksichtigen, was stellenweise in Leitfäden zu dieser Beratungsform bereits umgesetzt ist.¹⁹⁶ Es wird empfohlen, das Instrument einer diversitätsbewussten Kollegialen Beratung in den Fortbildungskatalog aufzunehmen, damit es Interessierte erlernen können.
- Themenbezogene Fact-Sheets (modulartig aufgebaute Handreichungen) beinhalten relevante Informationen zu unterschiedlichen Themen wie Queer, LSBTIQ*, Weltreligionen, internationale Konflikte in Wort und ggf. Bild. Diese Fact-Sheets sollten prägnant und einfach formuliert sein, um Landesbediensteten einen niedrigschwiligen inhaltlichen Zugang zu ermöglichen. Empfehlenswert ist, am Ende eines jeden Infoblatts sowohl ein Glossar anzubringen, um die zentralen Begriffe zum jeweiligen Thema in kurzen Sätzen zu erläutern, als auch zentrale Beratungsstellen aufzulisten, um bei Bedarf darauf zurückgreifen zu können. Die verschiedenen Infoblätter können – quasi als Module – in einer Handreichung zusammengefasst werden und sind für alle Landesbediensteten im Intranet verfügbar. Eine Kooperation mit beispielsweise queeren oder migrantischen Communitys wird empfohlen, um bestehende Expertisen für die Inhalte zu nutzen sowie Perspektiven der jeweiligen Gruppen zu berücksichtigen.
- Themenspezifische Exkursionstage: Bestehende Veranstaltungsformate wie Fach- und Klausurtagungen oder der Behördentag könnten von den jeweiligen Ressorts für Ausflüge zu beispielsweise Stellvertretungsorganisationen oder Diversity-Initiativen genutzt werden. Den Landesbediensteten wird damit eine unmittelbare Erfahrung ermöglicht.
- Thematischer Jour Fixe: Dieses Format ermöglicht innerhalb eines Ressorts einen regelmäßig wiederkehrenden, niedrigschwiligen und zeitlich begrenzten Austausch (max. 60 Min). Dieser Jour Fixe hat das Ziel, aktuelle Themen vor dem Hintergrund des jeweils spezifischen Arbeitsfeldes zu besprechen und zu diskutieren, und richtet sich an alle Landesbediensteten. Die Teilnahme ist fakultativ.

194 Vgl. u. a. Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW 2012.

195 Vgl. Franz/Kopp 2003, S. 285–294; Kühl/Schäfer 2020.

196 Vgl. Staudenmeyer/Kaschuba/Maier 2022. In dieser Handreichung wird die Abfolge einer Kollegialen Beratung unter Berücksichtigung von Diversitätsaspekten aufgezeigt.

5 Zwischenfazit

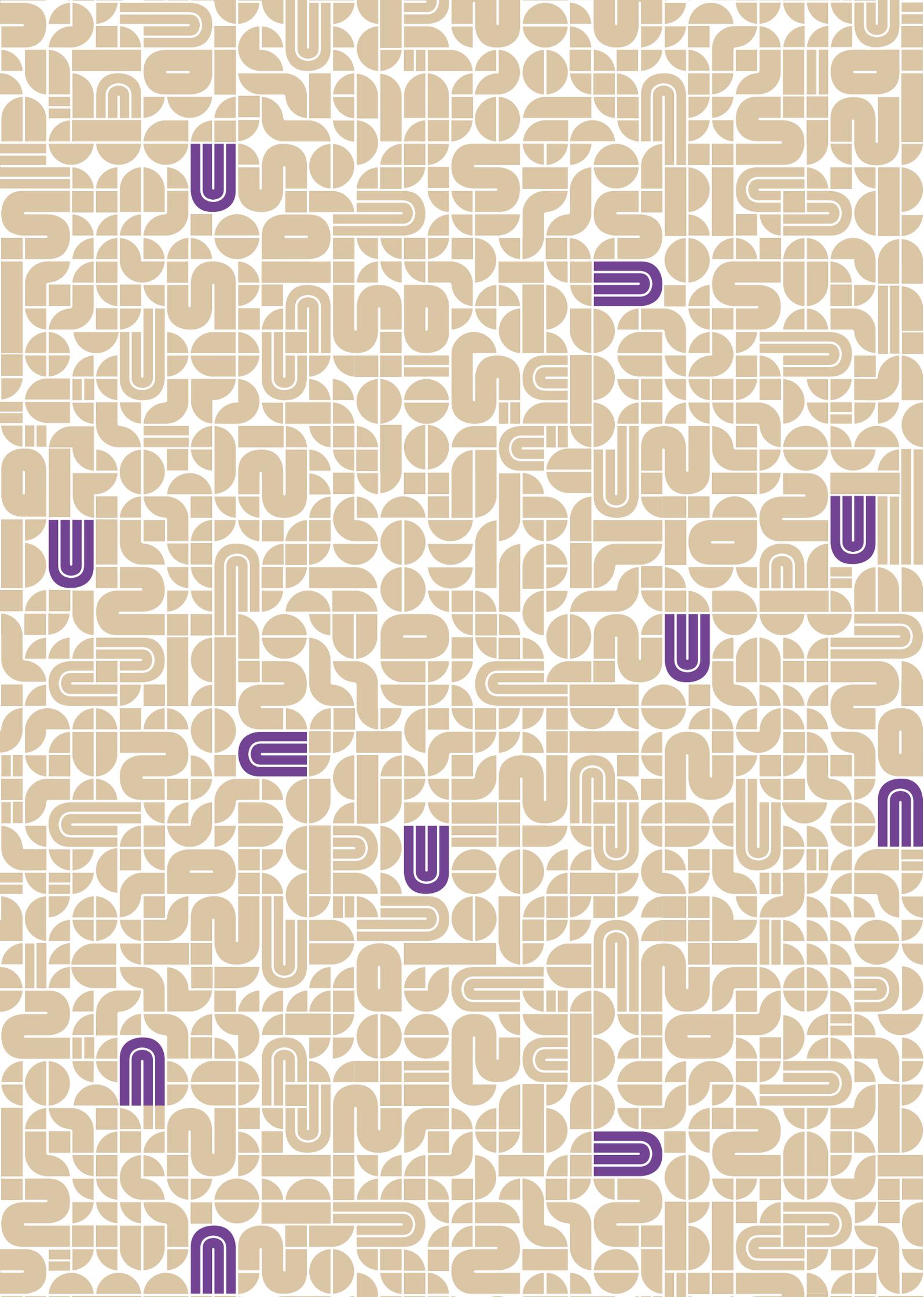
Auf dem Hintergrund wichtiger Erkenntnisse über die Situation des öffentlich-rechtlichen Diskriminierungsschutzes auf sächsischer Landesebene werden Empfehlungen auf struktureller, institutioneller, persönlicher und fachlicher Ebene formuliert:

Die Ebene gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen umfasst Empfehlungen für Maßnahmen zur Gestaltung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Land Sachsen und die Umsetzung einer diskriminierungskritischen und diversitätswussten Landespolitik. Eine landesübergreifende Stabsstelle für Diversität und Diskriminierungsschutz wird beispielhaft auf dieser Ebene angeraten. Das Ziel dieser Stabsstelle ist es, eine diversitätsorientierte Kultur innerhalb der sächsischen Landesverwaltung zu fördern. Die Aufgaben umfassen unter anderem die Beratung der sächsischen Ministerien vor dem Hintergrund der spezifischen Arbeitsschwerpunkte zu den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz. Zudem werden auf dieser Ebene landesübergreifende Analysen, Bedarfserhebungen und Evaluationen empfohlen, um Zielvereinbarungen weiterzuentwickeln und bestehende Maßnahmen und Angebote anzupassen.

Auf der Ebene Organisationsstruktur und Kultur werden übergreifend verschiedene Maßnahmen für die sächsische Landesverwaltung angeraten, die Diversität in der Struktur und Kultur der sächsischen Verwaltung implementieren. Um zukünftig das Personal auf sächsischer Landesebene vielfältiger zusammensetzen, wird beispielsweise eine diversitätsgerechte Personalgewinnung empfohlen. In diesem Zusammenhang werden die Anforderungen an Führungskräfte unter Gender- und Diversitätsaspekten dargelegt und es wird eine gezielte Förderung von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen in Führungskräftepositionen angeraten.

Die Ebene der Person umfasst Empfehlungen für personenbezogene Maßnahmen, die sich auf die eigene Haltung sowie auf die persönliche fachliche Qualifizierung von Führungskräften und Bediensteten auf sächsischer Landesebene beziehen. Für Führungskräfte wird beispielsweise ein Coaching empfohlen, um diversitätsbezogene Führungskompetenzen auf den Ebenen der persönlichen Haltung sowie des fachlichen, sozialen und organisationsbezogenen Know-hows reflektieren und weiterentwickeln zu können. Für Bedienstete werden Supervisionsangebote angeraten, um eine Reflexion des eigenen Handelns sowie des Erlebten unter einer Gender- und Diversitätsperspektive zu ermöglichen.

Auf der fachbezogenen Ebene wird eine Sensibilisierung aller Landesbediensteten für die Themen Diversität und Diskriminierungsschutz angeraten. Hierzu werden beispielhaft Fort- und Weiterbildungen empfohlen, in denen alle Landesbediensteten Grundlagen-, Fach- und Handlungswissen zu diesen Themen erwerben können. Wichtig hierbei erscheint, dass in den Fort- und Weiterbildungen ein Praxisbezug hergestellt wird, um die Relevanz der Themen Diversität und Antidiskriminierung für die jeweilige Verwaltungspraxis deutlich zu machen. Mit dem Schwerpunkt einer gender- und diversitätswussten Didaktik wird eine weitere spezifische Fortbildung für Dozierende in der Aus- und Fortbildung empfohlen. Zudem wird auf dieser Ebene angeraten, Diversität und Antidiskriminierung implizit als Querschnittsperspektive sowie explizit als Themen in den Curricula der Ausbildungs- und Studiengänge zu implementieren.



Susanne Dern, Maria Wersig



Teil 3: Untersuchung der Einrichtung einer Ombudsstelle auf Landesebene zur Prävention von und Interven- tion bei Fällen von Diskriminierungserfahrungen im öffentlich-rechtlichen Bereich

1 Fragestellung und Vorgehen

Gegenstand des vorliegenden dritten Teils dieses Gutachtens ist die Prüfung der Geeignetheit und die Entwicklung einer möglichen gesetzlichen Verankerung sowie eine Diskussion von Möglichkeiten der inhaltlichen Ausgestaltung einer landesweiten Ombudsstelle zur Prävention von und Intervention bei Fällen von Diskriminierungserfahrungen im öffentlich-rechtlichen Bereich.

Diesem Abschnitt liegt folgendes Vorgehen zugrunde: Bestehende Modelle in verschiedenen Rechtsbereichen mit öffentlich-rechtlichen Bezügen (Antidiskriminierungsrecht, Sozialrecht) wurden analysiert. Zusätzlich wurde ein Fachgespräch mit Expert*innen aus dem Bereich Ombudsstellen, Beschwerdestellen, Clearingstellen und Bürgerbeauftragte, Antidiskriminierungsberatung durchgeführt,¹⁹⁷ das inhaltlich ausgewertet wurde. Auf dieser Basis wurde eine systematische Darstellung der gewonnenen Erkenntnisse erarbeitet und wurden Empfehlungen formuliert. Die folgende Darstellung nimmt zunächst eine Begriffsklärung und Beschreibung möglicher Aufgaben von Ombudsstellen im Bereich Diskriminierungsschutz vor, im Anschluss werden einzelne Gestaltungselemente einer Regelung vertieft diskutiert, abschließend erfolgt ein konkreter Regelungsvorschlag und es werden Hinweise zur Implementierung einer solchen Stelle gegeben.

2 Wozu Ombudsstellen? Begriffsverständnis zu Ombudsstellen und Abgrenzung zu anderen Institutionen

Aus Forschung mit einer international vergleichenden Perspektive lässt sich ableiten, dass Ombudsstellen als Methode informeller bzw. alternativer Streitbeilegung in vielen Ländern im privaten und im öffentlichen Sektor zu finden sind.¹⁹⁸ Das Modell geht ursprünglich zurück auf Schweden im Jahr 1809.¹⁹⁹ Welche Rolle die jeweiligen Stellen im Rechtssystem spielen und welche Erwartungen an sie herangetragen werden, ist nach Creutzfeldt zumindest teilweise abhängig von der jeweiligen Rechtskultur. Menschen, die mit Ombudsleuten zu tun haben, erwarten von diesen, dass sie Dolmetscher*innen, Fürsprecher*innen, Verbündete und Instrumente zum Erreichen ihrer Ziele sind.²⁰⁰

Creutzfeldt beschreibt Ombudsstellen als Stellen, die eine Lücke ausfüllen in nationalen Rechtssystemen und individuelle Rechte in den Mittelpunkt stellen.²⁰¹ Der Begriff der Ombudsstelle mag zwar einheitlich erscheinen, was unter diesem Begriff firmiert oder zu verstehen ist, ist aber sehr heterogen. Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Arten von Ombudsstellen, die verschiedene Möglichkeiten der alternativen Streitbeilegung bieten und unterschiedliche Rechte haben. Eine Variante der Systematisierung dieser Stellen ist die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Im öffentlichen Bereich ist die Stelle durch ein Gesetz eingesetzt, sie soll als Ansprechpartnerin für Bürger*innen zur Verfügung stehen und in Fällen von Beschwerden über staatliche Stellen vermitteln. Ob die Ombudsstelle mit Möglichkeiten der Ermittlung eines Sachverhalts ausgestattet ist, kann variieren. Die Stellen tragen mit ihrer Arbeit idealerweise dazu bei, schnelle Lösungen alternativ zu Gerichtsverfahren zu erreichen.²⁰² Die international vergleichende Perspektive macht deutlich, dass unter dem Begriff der Ombudsstelle je nach Bereich unterschiedliche Ziele, Aufgaben und Rollen im Rechtssystem verstanden werden. Allein durch die Bezeichnung Ombudsstelle ist also keinesfalls Begriffsklarheit hergestellt. Die Einrichtung einer solchen Stelle sollte mit Sorgfalt in der Rollenklärung und entsprechenden Aufgabenbeschreibungen sowie der Verankerung von Rechten der Stelle einhergehen. Durch die sehr breite Etablierung von Ombudsstellen in verschiedenen Bereichen (Privatwirtschaft, öffentlicher Sektor) zu unterschiedlichsten Themenbereichen wird deutlich, dass die Konzeption der Stelle an die Bedürfnisse des jeweiligen Feldes angepasst werden muss. Für eine Ombudsstelle im Antidiskriminierungsbereich stellen sich spezifische Herausforderungen, zum Beispiel im Hinblick auf Zugänglichkeit und Kommunikationswege.

197 Das Fachgespräch mit Teilnehmenden aus Sachsen (und anderen Bundesländern) fand am 6. November 2023 in virtueller Form statt. Wir danken allen Teilnehmenden, die dieses Gutachten durch ihre Gedanken und Erfahrungen unterstützt haben.

198 Creutzfeldt 2016, 2019, 2023.

199 Creutzfeldt 2016, S. 438.

200 Creutzfeldt 2016, S. 444 ff.

201 Creutzfeldt 2019, S. 30 ff.

202 Creutzfeldt 2019, S. 30.

Die Möglichkeit, den Diskriminierungsschutz durch Ombudsstellen zu stärken, wird schon seit einigen Jahren diskutiert.²⁰³ Beschwerdestellen sind beispielsweise im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen bereits über § 13 AGG (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz) vorgegeben. Beide zielen auf einen effektiveren Rechtsschutz durch die Bereitstellung von (Anlauf-)Stellen jenseits der üblichen gerichtlichen Rechtsschutzinstrumente.

Gerade im Bereich des öffentlichen Rechts, in dem das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz nicht greift und entsprechende Regelungen zu Diskriminierungsverboten, Rechtsfolgen und Rechtsschutz fehlen, klafft eine Lücke im Diskriminierungsschutz (siehe rechtssoziologisches Gutachten, Teil 1). Die regulären Rechtsbehelfe, mit denen rechtswidriges Handeln verwaltungsintern und gerichtlich überprüfbar wird, können diese nicht schließen, da diese Diskriminierungen kaum explizit, sondern als Teil der Rechtmäßigkeitsprüfung von Verwaltungsentscheidungen und Verwaltungshandeln in den Blick nehmen. Gerade als diskriminierend empfundene Abläufe und Verhaltensweisen können so kaum erfolgreich adressiert werden. Zudem gehen die üblichen Rechtsschutzinstrumente oft infolge formaler Hürden und langjähriger Prozessdauer am Interesse der Beteiligten an einer zeitnahen Klärung, etwa im Rahmen einer langjährigen oder wiederkehrenden Rechtsbeziehung, vorbei.²⁰⁴ So können Diskriminierungserfahrungen von Schüler*innen ihre Bildungsbiografie nachhaltig beeinträchtigen. Deshalb und wegen der starken Bindung an eine Schule und die dort bestehenden Strukturen und täglichen Interaktionen sind schulische Situationen, in denen Diskriminierungserfahrungen im Raum stehen, möglichst schnell zu bereinigen. Im einstweiligen Rechtsschutz, der weitere Ressourcen der Betroffenen erfordert, gelten zudem besondere Anforderungen an die Glaubhaftmachung, die den ohnehin schwierigen Nachweis einer Diskriminierung noch einmal verschärfen.²⁰⁵ (Verwaltungs-)Gerichtliche Rechtsbehelfe stoßen zudem an Grenzen, wo es nicht um Leistungs- oder Maßnahmeninhalte, sondern um das Verhalten der Mitarbeitenden und Störungen in der Arbeitsbeziehung geht.

Ombudsstellen können also ein hilfreiches Instrument sein, um die Rechtsschutzhürden (siehe auch Teil 1, Kapitel 5.4) in Diskriminierungsfällen insbesondere im Kontakt mit Behörden abzubauen und Konfliktlösungen auf einfacheren und schnelleren Wegen zu erreichen. Sie sind in diesem Sinne auch etwas anderes als eine Widerspruchsstelle oder ein Gericht (ein *aliud*²⁰⁶), da sie selbst nicht mit Entscheidungsmacht ausgestattet sind. Zudem geht es ihnen nicht (nur) um die Rechtsschutzinteressen der Betroffenen, sondern um Konfliktklärung, die auch die Behördenseite mit in den Blick nimmt und rechtspolitisch Diskriminierungsschutz befördern soll. Demgegenüber sind Gerichte, deren Aufgabe in der Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten im konkreten Fall aus einer Kontrollperspektive besteht, weniger dazu in der Lage, systematisch Probleme auf der Durchführungsebene aufzudecken und durch die Anregung kohärenter Verfahrensorderungen auf Abhilfe zu drängen.²⁰⁷ Man kann Ombudsstellen somit auch als „Scharnier zwischen Staat und Gesellschaft, formeller und informeller Rechtskontrolle, hoheitlicher und zivilgesellschaftlicher Verantwortlichkeit“ und als „Ausdruck gewachsener Fehler- und Beschwerde-Kultur“ verstehen, mithin als Stellen, die Transparenz, Beratung und Kontrolle, Sensibilität für und Prävention gegen sich verfestigende mangelhafte Strukturen bieten.²⁰⁸

Das mit der Einrichtung von Ombudsstellen verfolgte Ziel ist insbesondere, die bestehende (oder auch nur gefühlte) Machtasymmetrie²⁰⁹ zwischen dem Behördenapparat und den Bürger*innen abzubauen und Letzteren so einen niedrigschwelligeren Weg anzubieten, behördliche Maßnahmen oder Verhalten von Mitarbeiter*innen auf diskriminierende Inhalte überprüfen zu lassen.²¹⁰ Da Ombudsstellen regelmäßig als unabhängige Stelle ausgestaltet sind, erlauben sie zudem den Außenblick und können Sorgen der Betroffenen begegnen, dass ihre Darstellung behördenintern nicht ernst genommen und mögliches Fehlverhalten aufgrund falschverstandener Solidarisierung innerhalb eines „geschlossenen Systems Behörde“ abgestritten wird. Sie können direkt auf die beteiligten Behörden und Ämter zugehen und somit deutlich schneller Sachverhalte aufklären, Missverständnisse entschlüsseln und die Anliegen der Bürger*innen unmittelbarer

203 Im Kontext polizeilichen Handelns werden unabhängige Beauftragte teilweise als menschenrechtlicher Standard benannt; CERD, Concluding Observations vom 30.06.2015 – CERD/C/DEU/EO/19–22, Rn. 11d; CCPR, Concluding Observations vom 12.11.2012 – CCPR/C/DEU/CO/6, Rn. 10; ECRI, General Policy Recommendation Nr. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing vom 29.06.2007, CRI (2007) 39, Nr. 9 f.; CPT, CPT-Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2010, Nr. 41. Ein konkretes Beispiel sind etwa die „fünf Grundsätze zur effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei“, die vom EGMR entwickelt und vom Menschenrechtskommissar des Europarates zusammengefasst wurden; Menschenrechtskommissar des Europarates, CommDH (2009) 4, Nr. 8, 30, 62 ff.

204 Ähnlich auch Pohn-Weidinger/Dahlvik 2021 zu Österreich und der dortigen Volksanwaltschaft.

205 Hashemi Yekani et al. 2016.

206 Also auch funktional etwas anderes, vgl. Bauer 2017, S. 798.

207 Guckelberger 2013.

208 Sammet 2023, S. 540 unter Bezugnahme auf die Begrifflichkeiten bei Kreuzer 2020, S. 361.

209 Detailliert zu Macht und Kontrolle am Beispiel von Jobcentern: Molle 2023.

210 Sandberg/Urban-Stahl2017.

kommunizieren.²¹¹ „Umwege über Oberste Landesbehörden und damit verbundene Kommunikationsbeeinträchtigungen (z. B. in Form von Rechtfertigungs- und Beharrungsmechanismen gegenüber der vorgesetzten Behörde)“ entfallen.²¹² Ebenso wirken Ombudsstellen einer (zu) eng verstandenen Binnenkontrolle entgegen, die sich primär an der Legitimation der Institution und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung orientiert und die Arbeits- und Behördenkultur überhöht.²¹³ Mit ihrer Einrichtung wird zudem ein Verfahrensweg zum Umgang mit Diskriminierungsfällen vorgegeben und transparent gemacht, auf den Betroffene (und Verwaltung) sich verlassen und einstellen können. Dies erfordert allerdings klare Regeln zu den Rechten und Möglichkeiten der Ombudsstelle in der Interaktion mit der Verwaltung.

Verschiedene Erhebungen zeigen, dass Ombudsstellen (bzw. Bürgerbeauftragte mit ombudschäftlichem Auftrag), die als „Moderator, Dolmetscher und Lotse an der Schnittstelle von Bürger und Staat“²¹⁴ verstanden und implementiert wurden, hohe Akzeptanz seitens der Bürger*innen erfahren.²¹⁵ Gerade für Stellen, die auch auf die Beseitigung von diskriminierenden Strukturen und Praxen ausgerichtet sind, ist der Befund von Pohn-Weidinger und Dahlvik zur Volksanwaltschaft in Österreich interessant, dass es den Beschwerdeführer*innen – in nicht unerheblichem Maße – nicht nur um die Lösung eines Einzelfalls geht, sondern auch um weiterreichende (teil)gesellschaftliche Veränderungen, welche über die im konkreten Fall betroffenen Beschwerdekollektive hinausgehen. Teilweise werden die Stellen so auch zur politischen Willensbildung genutzt, um über eine solche (auch kollektive) Rechtsmobilisierung Missstände im Gemeinwesen zu problematisieren.²¹⁶

Einzelne Autor*innen weisen darauf hin, dass der Zugang zu diesen allgemeinen Anlaufstellen soziale Zugangsbarrieren aufweist und „es vor allem gebildete, politisch interessierte Männer sind, mit hohem Einkommen, Immobilienbesitz und die der ethnischen Mehrheitsbevölkerung zugerechnet werden können, welche sich an Ombudsinstitutionen richten“²¹⁷. Für Anlaufstellen im Bereich Diskriminierungsschutz, die sich explizit auch an marginalisierte Personengruppen richten, ist folglich im besonderen Maß auf passende Zugangswege zu achten.

Die Bandbreite der existierenden und in der Literatur diskutierten Ombuds- oder Beschwerdestellen in Deutschland ist hoch. Sie existieren als übergreifende Bundes-, Landes- oder regionale Stellen (für alle Rechtsgebiete) ebenso wie als bereichsspezifische Stellen (behörden- oder trägerbezogen mit entsprechender Fachnähe, etwa im Jobcenter, in der Jugendhilfe, an der Hochschule). Sie führen zudem sehr diverse Bezeichnungen (etwa als Beschwerde-, Ombuds-, Antidiskriminierungsstelle bzw. -büro, Beauftragte und Vertrauensperson), ohne dass dies zwingend auf ihre Konzeption schließen lässt. Des Weiteren gibt es große Unterschiede bezüglich ihrer Funktion (etwa Beratung, Begleitung, Information, Monitoring und Dokumentation) wie auch in der ihnen zugewiesenen Rolle und Befugnis (Unabhängigkeit, Ermittlungsrechte, Vorschlags- oder Schlichtungs- und Entscheidungsbefugnisse).

Entsprechend fand sich auch im Rahmen unserer Recherche eine Vielzahl von Stellen in den Bundesländern, die der Vermittlung in Konflikten zwischen Bevölkerung und Verwaltung dienen und Beschwerden bearbeiten sollen. Grob lassen sich insbesondere die folgenden Modelle und Begrifflichkeiten unterscheiden:

- Beschwerdestellen (oft bereichs- oder behördenbezogen);
- Clearing- und Schlichtungsstellen (etwa im Bereich der behinderungsbezogenen Leistungen);
- Bürger*innenbeauftragte (teilweise mit speziellem Zuschnitt auf Polizei o. Ä., Land oder Stadt);
- Ombudsstellen (etwa bezogen auf Bereiche wie Jugendhilfe, auf Kommunen oder konkrete Behörden wie Jobcenter, Schulen o. Ä.).

Eine (ausschließliche) Zuständigkeit für Diskriminierungsfälle ist seltener: Hier finden sich insbesondere Antidiskriminierungs(beratungs)stellen mit Aufklärungs- und Vernetzungsfunktion bzw. auch Verweis- und Beratungsfunktion (oft in freier Trägerschaft, eine Struktur, die auch in Sachsen existiert), die für bestimmte Regionen oder ganze Bundesländer zuständig sind. Auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat in erster Linie eine Beratungsfunktion für Betroffene und nur wenige darüberhinausgehende Befugnisse.

211 Bauer 2017; Guckelberger 2013; Pohn-Weidinger/Dahlvik 2021.

212 Herzberg/Debus 2015, S. 81 zu Bürgerbeauftragten mit entsprechendem ombudschäftlichen Auftrag.

213 Sammet 2023, S. 537.

214 Herzberg/Debus 2015, S. 80.

215 Allgemein in Debus 2021; Bauer 2017, S. 798.

216 Pohn-Weidinger/Dahlvik 2021, S. 174.

217 So Pohn-Weidinger/Dahlvik 2021, S. 127 unter Bezug auf Hubeau 2018 und Lejeune 2017.

Die erste spezifische Ombudsstelle im Bereich Antidiskriminierung auf Landesebene wurde über das LADG (2020) in Berlin implementiert. Ähnliche Bestrebungen finden sich in verschiedenen Bundesländern, konkreter etwa in Baden-Württemberg. In Schleswig-Holstein ist eine Antidiskriminierungsstelle beim Landtag angesiedelt, die Betroffene beraten und auf gütliche Einigung hinwirken kann. In Thüringen erfüllt die Landesantidiskriminierungsstelle, angesiedelt als Referat in der Staatskanzlei, eine solche Beratungs- und Verweisfunktion.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Stellen ist heterogen, öfter wurden Mischformen etabliert, die sich nicht einem klaren Modell zuordnen lassen. Diese Vielfalt ist Ausdruck von politischen Entscheidungen, die zudem auf unterschiedliche Anlässe und Bedarfe reagieren.

Für das Gutachten lösen wir uns von den bestehenden Ausprägungen und systematisieren und beschreiben die verschiedenen Modelle entlang prägender Kriterien, um so einen Vergleich zu ermöglichen.

Wir fokussieren hierbei auf Stellen, die die Konfliktlösung zumindest unterstützen und deren Befugnisse über einen reinen Beratungsauftrag (den auch die Antidiskriminierungsberatungsstellen leisten) hinausgehen.

In diesem Sinne verwenden wir zunächst folgende **Arbeitsdefinition für eine Ombudsstelle im Themenbereich Antidiskriminierung**:

Eine Ombudsstelle arbeitet durch Prävention und Intervention auf die Umsetzung einer Antidiskriminierungskultur im öffentlich-rechtlichen Bereich hin und vermittelt bei Diskriminierungskonflikten zwischen Bevölkerung und Verwaltung.

- Sie trägt durch Information, Beratung und Unterstützung der Bürger*innen dazu bei, Machtasymmetrie abzubauen. Sie ist damit nicht parteilich, aber infolge ihrer unterstützenden Funktion auch nicht neutral im engen Wortsinn.
- Sie klärt auf und informiert über Verwaltungsvorgänge, Rechtsgrundlagen, Optionen der Rechtsdurchsetzung und verweist ggf. weiter.
- Sie ermittelt Sachverhalte (durch Akteneinsicht, Anhörungen, Einholen von Stellungnahmen, Gutachten o. Ä.).
- Sie kann in geeigneten Fällen und mit Einverständnis der Betroffenen auf eine gütliche Konfliktbeilegung hinwirken, ist darauf aber nicht vordringlich ausgerichtet.
- Sie spricht Empfehlungen an Behörden, Ministerien oder ähnliche Institutionen aus, um eine diskriminierende Praxis zu beenden und mit Rechtsfolgen zu belegen.
- Sie ersucht um Abhilfe oder beanstandet rechtswidrige/diskriminierende Praxen im konkreten Fall. Über den Individualfall hinausgehende Empfehlungen zum Abbau von diskriminierenden/rechtswidrigen Praxen bzw. Strukturen sind ebenfalls möglich.
- Sie erfüllt ihre Aufgabe unabhängig, weisungsungebunden und ist der Vertraulichkeit verpflichtet.

Eine Ombudsstelle wirkt im Ergebnis auf mindestens zwei Ebenen:

1) Intervention

Die Stelle unterstützt Menschen, die Beratungs- und Informationsbedarf haben aufgrund von Diskriminierungserfahrungen. Diese Unterstützung übt sie auf Wunsch der Betroffenen auch in Kontakt mit den entsprechenden Behörden aus, um deren Handeln oder Entscheidungen es geht. Sie ist keine Entscheidungsinstanz in konkreten Fällen, kann bei Bedarf aber auf gütliche Beilegung des Konflikts hinwirken. Sie kann den Sachverhalt auch ermitteln und hat in diesem Zusammenhang entsprechende Rechte, auch gegenüber anderen Behörden.

2) Prävention

In einem weiteren Punkt geht ihr Auftrag über die reine Beratungs- und Unterstützungsfunktion, die auch Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften oder Anwalt*innen leisten können, hinaus. Denn die Ombudsstelle ist mit Rechten ausgestattet, die es ihr erlauben, wirksam auf die Etablierung von diskriminierungsfreien Verwaltungsabläufen und -praxen hinzuwirken. Sie ist damit nicht nur „Bürgeranwält*in“, sondern leistet auch einen Beitrag zur Qualitätsentwicklung der Verwaltung²¹⁸ und einen Beitrag zu Rechtsstaatlichkeit im Sinne einer rationalen (insb. kontrollierbaren und

218 Bauer 2017, S. 793.

nachvollziehbaren) Verwaltung.²¹⁹ Eine solche Stelle kann bereits im Vorfeld die entscheidende Behörde dabei unterstützen, Diskriminierungsrisiken zu erkennen.²²⁰ Ombudsstellen wirken – auch infolge ihrer unabhängigen, nicht entscheidungsbefugten Rolle – nicht autoritativ und konfrontativ, sondern durch die Überzeugungskraft der Argumente und ggf. durch die Öffentlichkeit ihrer Entscheidungen.²²¹

Eine bundesgesetzliche Verankerung von Ombudsstellen findet sich in § 9a SGB VIII für den Bereich der Jugendhilfe (hier weiter gefasst mit auch anderen Aufgaben als Diskriminierungsthemen).²²² Ihre Funktion wird dort ähnlich mit Beratung in sowie Vermittlung und Klärung von Konflikten zwischen jungen Menschen und ihren Familien im Zusammenhang mit Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 SGB VIII und deren Wahrnehmung durch die öffentliche und freie Jugendhilfe umschrieben. Nähere Vorgaben zur Konzeption und Ansiedelung sind den Ländern überlassen, lediglich unabhängig und nicht weisungsgebunden müssen sie laut § 9a SGB VIII sein.

Ombudsstellen sind daher abzugrenzen von:

Beschwerdestellen im verwaltungsverfahrenrechtlichen Sinn

Beschwerdestellen im hier verstandenen Sinne sind Stellen, die förmlich in Rechtsbeschwerdestrukturen eingebunden sind und über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen. Hierzu gehören etwa die regulär für Beschwerden in der jeweiligen Behörde zuständigen Abteilungen im Rahmen des Beschwerdemanagements, Widerspruchsstellen oder Ähnliches. In Anlehnung an Sandermann und Urban-Stahl²²³ trennen wir im Folgenden interne Beschwerdestellen von externen Ombudsstellen.

AGG-Beschwerdestellen

Speziell im Antidiskriminierungsbereich werden die sogenannten AGG-Beschwerdestellen von Arbeitgeber*innen und Dienststellen eingerichtet, um den Beschäftigten eine Anlaufstelle in Diskriminierungsfällen zu bieten. Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 AGG haben Beschäftigte das Recht, sich bei den zuständigen Stellen des Betriebs, des Unternehmens oder der Dienststelle zu beschweren, wenn sie sich im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis im Sinne des AGG benachteiligt fühlen. Durch die Einrichtung von betriebsbezogenen, außergerichtlichen Beschwerdestellen gemäß § 13 AGG soll der Rechtsschutz durch ein Verfahren zur individuellen Einforderung von Rechten niedrigschwellig ermöglicht werden. Hier kann gerade die dienststellenbezogene Ansiedlung Zugangsbarrieren zur individuellen Rechtsdurchsetzung abbauen. AGG-Beschwerdestellen sind daher grundsätzlich auf konkrete Beschäftigungsverhältnisse bezogen, betreffen insbesondere das Innenverhältnis einer Behörde oder eines Trägers/Leistungserbringers und nicht das Außenverhältnis einer Behörde zu Bürger*innen, wie dies bei einer Ombudsstelle der Fall ist. Ob beide Aufgaben im Innen- und im Außenverhältnis in einer Stelle kombinierbar sind,²²⁴ wird in Abschnitt 3.11 diskutiert.

Clearingstellen

Clearingstellen haben Schnittmengen mit Ombudsstellen, da auch sie Konflikte im Verhältnis von Bürger*innen und Verwaltung (Leistungsberechtigte versus Leistungsträger/Leistungserbringer) im Blick haben. So hat etwa die sächsische Stelle im Bereich der Eingliederungshilfe (gemäß § 10a Abs. 1 S. 2 SächsAGSGB, § 99 SGB IX) die Aufgabe, bei Streitigkeiten zwischen dem Leistungsberechtigten und dem zuständigen Träger der Eingliederungshilfe im Einzelfall zu vermitteln und auf eine gütliche Einigung über Art und Umfang der Leistung sowie Verfahrensfragen hinzuwirken. Sie zielt damit primär auf eine konsensuale Streitbeilegung ab. Sie kann den Streit über eine gütliche Einigung selbst beenden und nicht nur Voten abgeben. Zudem unterscheidet sie sich in der Besetzung deutlich, denn ihr gehören Vertreter*innen der Träger, der Erbringer und der Interessenvertretungen an, sodass sie auch aus dem Leistungssystem heraus besetzt werden und gerade keinen echten unabhängigen Außenblick haben kann.

219 Herzberg/Debus 2015, S. 81.

220 Guckelberger 2013, S. 616.

221 Guckelberger 2013, S. 617.

222 Weitere gesetzliche Regelungen zu Ombudsstellen im Sozialrecht finden sich in § 342 Abs. 3 SGB V für die Beratung von Patient*innen im Zusammenhang mit der elektronischen Patientenakte. Aufgrund des engen Anwendungsbereichs bleibt diese Regelung als Variante der reinen Gewährleistung von Beratungs- und Informationsangeboten im Folgenden außer Betracht.

223 Sandermann/Urban-Stahl 2017.

224 Etwa Vertrauens- und Beschwerdestelle für die Polizei Sachsen, ähnlich auch Bürger*innenbeauftragte BaWü, wohl auch Ombudsmann der Sächsischen Staatsregierung gegen Diskriminierung an Schulen im Freistaat Sachsen.

Schlichtungsstellen nach § 16 BGG

Die Beschwerdestelle nach § 16 BGG ist eine Einrichtung zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten im Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes. Sie ist bei der oder dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelt und wird mit neutralen, schlichtenden Personen besetzt. Die Schlichtungsstelle soll unabhängig und unparteiisch agieren, die Vertraulichkeit wahren und barrierefreie Kommunikation ermöglichen. Personen, die sich in ihren Rechten nach dem BGG durch öffentliche Stellen des Bundes oder durch Eigentümer-, Besitzer- und Betreiber*innen von Anlagen und Einrichtungen verletzt sehen, können dort ein Schlichtungsverfahren beantragen. Dieses Verfahren ist für die Beteiligten kostenlos und endet mit einer Einigung, der Rücknahme des Antrags oder der Feststellung, dass keine Einigung möglich ist.

Antidiskriminierungsberatungsstellen

Antidiskriminierungsberatungsstellen sind Organisationen, die Betroffene auch in der Konfliktklärung und Rechtsdurchsetzung begleiten. Sie sind infolge ihres klaren parteilichen Auftrags auf Seiten der Betroffenen und in der Regel privatrechtlich organisiert; sie sind folglich nicht vergleichbar mit Ombudsstellen als Gegenüber von Verwaltungen.²²⁵

Bürgerbeauftragte

Eine größere Schnittmenge mit unserem oben genannten Ombudsstellenverständnis lässt sich bei sogenannten Bürgerbeauftragten finden, wie sie einige Bundesländer oder auch Kommunen eingesetzt haben.²²⁶ Auch sie sollen Betroffene unterstützen, Informationen bereitstellen, Abläufe erläutern und so das Machtgefälle reduzieren.²²⁷ Hierbei geht es allerdings meist (nur) um den Abbau von Zugangsbarrieren (insb. Kommunikationsbarrieren). Bürgerbeauftragte sollen über Information das Verhalten der Verwaltung erklären, Verständnis schaffen und Wege in die Verwaltung eröffnen, um Konflikte bearbeitbar zu machen.²²⁸ Sie sind in diesem Sinne nicht parteilich auf Seiten der Betroffenen und werden oftmals auch als neutrale Stelle konzipiert bzw. bezeichnet. So ist die Rolle der Bürgerbeauftragten in den sächsischen Ministerien (hier Staatsministerium für Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt) vor allem auf Schaffen von Verständnis, Erklärung der Arbeitsweise von Behörden und der Hintergründe der Entscheidungen ausgerichtet:

- „Sie gibt Auskunft zu Ihren Fragen zu allen Bereichen des Ministeriums. Aufgabe der Bürgerbeauftragten ist die allgemeine, wegweisende Beratung.
- Sie unterrichtet allgemein über den Ablauf der Verwaltungsverfahren sowie über die gegen die Entscheidungen und Maßnahmen möglichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe.
- Sie leitet Ihre Anliegen an die zuständige Fachabteilung zwecks Prüfung im Rahmen der Aufsicht weiter.
- Sie gibt Hinweise auf Quellen und Bezugsmöglichkeiten einschlägiger Gesetze, Verordnungen und Vorschriften.“²²⁹

Ähnlich soll der Bürgerbeauftragte in Thüringen Bürger*innen zuhören, verstehen, aufklären bzw. schwierige Situationen erläutern und rechtliche Zusammenhänge erklären.²³⁰ Die Aufgaben und Befugnisse des Bürgerbeauftragten sind im Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten (Thüringer Bürgerbeauftragtengesetz – ThürBüBG) geregelt. Er hat über die Unterstützungsfunktion gegenüber den Bürger*innen hinaus auch die Pflicht, auf die Beseitigung bekannt gewordener Mängel hinzuwirken. Hierzu kann er beispielsweise Akteneinsicht nehmen, Personen anhören oder Empfehlungen aussprechen, mit dem Ziel einer einvernehmlichen bzw. zweckmäßigen Erledigung. Er hat darüber hinaus ein Initiativrecht („kann von sich aus tätig werden“, § 1 Abs. 1 ThürBüBG). Seine Rolle ähnelt damit einem ombudshaftlichen Auftrag, während die Möglichkeiten des Einwirkens der sächsischen Bürgerbeauftragten auf die Verwaltung demgegenüber eher begrenzt sind.

225 Siehe etwa Selbstverständnis der ADB Sachsen.

226 Detaillierte Übersichten bei Debus 2017, 2021.

227 Die Aufgaben, Zuschnitte und Befugnisse sind je nach Bundesland sehr unterschiedlich. Mehrere Bundesländer, etwa Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen, gehen den Weg der Verknüpfung von allgemeiner Zuständigkeit für Behörden und spezifischer Ergänzung im Polizeibereich. Demgegenüber weist Schleswig-Holstein der Stelle auch die Funktion einer Antidiskriminierungsstelle und der Ombudsstelle in der Jugendhilfe (BüPolgBG SH) zu. In Mecklenburg-Vorpommern sind Petition und Bürgerbeauftragte in einem Gesetz (PetBüG MV) verwoben.

228 Herzberg/Debus 2015.

229 <https://www.sms.sachsen.de/buergerbeauftragte.html> (letzter Zugriff: 30.11.2023).

230 <https://www.buergerbeauftragter-thueringen.de/der-buergerbeauftragte/wie-kann-ich-ihnen-helfen> (letzter Zugriff: 30.11.2023).

Der Überblick über die verschiedenen Modelle und Begriffsverständnisse zeigt, dass es erforderlich ist, die mit der Einrichtung einer Ombudsstelle verfolgten Ziele im Rahmen des landesrechtlichen Antidiskriminierungsframeworks klar zu definieren und für die Zielerreichung geeignete Regelungen, Strukturen und Ressourcen zu etablieren. Im Folgenden werden die Gestaltungselemente und Möglichkeiten detailliert dargestellt und diskutiert.

Mögliche Aufgaben und Ziele einer Ombudsstelle im Bereich Diskriminierungsschutz auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

Information und Aufklärung	Beratung	Sachverhalts-ermittlung	Unterstützung von Konflikt-beilegung	Beanstandung von diskriminierenden Praxen, Ausspruch von Empfehlungen	Bericht und/oder Öffentlichkeitsarbeit
Prävention	Intervention			Prävention/ Intervention	Prävention

Tabelle 3.1, eigene Darstellung

3 Diskussion zu einzelnen Gestaltungselementen

3.1 Geltungsbereich und Regelungswege

Generell lässt sich (je nach politischer Willensbildung) eine Ombudsstelle im Themenbereich Antidiskriminierung bereichsspezifisch oder mit einem umfassenden Geltungsbereich bezüglich des landesrechtlichen Verwaltungshandelns ausgestalten. Für eine umfassende Erstreckung spricht die Schutzlücke im einfachen Diskriminierungsrecht einerseits und die allgemeine Reichweite des grundgesetzlichen Diskriminierungsverbots für alles staatliche Handeln aus Art. 3 GG andererseits. Vor diesem Hintergrund lässt sich ein lückenhaftes, mit unterschiedlichem Schutzniveau verbundenes Rechtsschutz- und Unterstützungsinstrumentarium kaum rechtfertigen. Vieles spricht daher für eine Ausweitung auf alle in landesgesetzgeberischer Kompetenz stehenden Verwaltungsbereiche des Freistaats. Hier sollte nach Wegen gesucht werden, auch Angelegenheiten, die in kommunaler Selbstverwaltung liegen, entsprechend einzubeziehen, um etwa Angelegenheiten der Sozialhilfe, des Bürgergeldes, des Bauordnungsrechts oder der Daseinsvorsorge nicht auszusparen, in denen gerade hohe Klärungsbedarfe bestehen.²³¹ Hierfür bieten sich unter anderem auch regionale Lösungen an.

Grundsätzlich bietet sich der Weg an, eine Ombudsstelle im Rahmen eines Landesantidiskriminierungsgesetzes zu verorten und darin ihre Kompetenzen und Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung und gegenüber Bürger*innen zu regeln. Dies besitzt den Vorteil, dass damit sowohl bestehende Lücken im rechtlichen Diskriminierungsschutz im Landesverwaltungsbereich geschlossen als auch die dazugehörigen Instrumentarien und Stellen in einem abgestimmten Paket verabschiedet werden. Dies erleichtert die spätere Handhabung durch Betroffene, Verwaltung und Rechtsanwender*innen. Ein zugleich gesetzlich verankertes Diskriminierungsverbot gibt die gerichtlichen und außergerichtlichen Prüfkriterien vor und hilft allen Beteiligten, den vorgebrachten Fall objektiv zu beurteilen.

Sollte dieser Weg in Sachsen nicht begangen werden, bietet sich die landesrechtliche Regelung ähnlich den Gesetzen zu Bürgerbeauftragten an (etwa PetBüG MV, ThürBüBG, BürgBG BW). In einem solchen Gesetz können Geltungsbereich, Aufgaben, Ansiedlung, Besetzung, Ausstattung, Befugnisse und spiegelbildliche Pflichten der Behörden, die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und die Abgrenzung zu diesen sowie Verfahrensvorgaben und Qualitätssicherungselemente in einem Guss und transparent ausformuliert sein. Die Anbindung an den grundgesetzlichen, menschenrechtlichen und sonstigen einfachgesetzlichen Diskriminierungsschutz muss dann mindestens durch untergesetzliche Konkretisierungen und Auslegungsmaterialien sichergestellt sein. Ein solches Vorgehen erhöht auch den Personalbedarf der Stelle, weil sich in einem fragmentierten rechtlichen Bereich mit unterschiedlichen Rechtsquellen (Grundgesetz, Landesverfassung,

²³¹ Debus 2021, S. 926.

europarechtliche Vorgaben, die auch den Freistaat binden, bereichsspezifische Diskriminierungsverbote) der Prüfaufwand und die Herleitung der jeweils zu beachtenden Diskriminierungsverbote erhöhen (siehe Teil 1 dieses Gutachtens). Für eine landesweite und zudem nachhaltig rechtssichere Implementierung erscheinen untergesetzliche Regelungen nicht passend.²³²

- Es wird empfohlen, eine Ombudsstelle im Wege eines eigenen Landesgesetzes zu implementieren, das idealerweise zugleich ein Diskriminierungsverbot für den öffentlich-rechtlichen Bereich und zugehörige Instrumentarien enthält.

3.2 Adressat*innen der Ombudsstelle und Aufgabenspektrum

Adressat*innen der Ombudsstelle sind zunächst die Menschen, die Beratung und Unterstützung suchen. Grundsätzlich sollte eine Ombudsstelle allen vom Diskriminierungsschutz erfassten Personen gleichermaßen zur Verfügung stehen. Allerdings dient die Anrufung der Stelle erst dazu, in der Beratung zu klären, ob ein Diskriminierungsfall vorliegt. Personen, die Diskriminierung erfahren haben, sollen nicht durch Zweifel an ihrer Berechtigung abgehalten werden, sich an die Ombudsstelle zu wenden. Folglich bietet es sich zugunsten eines umfassenden Diskriminierungsschutzes an, jeder Person ein Anrufungsrecht zu geben, um sie betreffende Verwaltungsvorgänge zu besprechen. Dieser gesetzgeberischen Praxis folgen beispielsweise Regelungen zu Bürger*innenbeauftragten oder auch das LADG Berlin.

In vielen Tätigkeitsbereichen der Verwaltung wird in einer Vielzahl von Fällen nach ähnlichen Kriterien entschieden, um eine rechtssichere und verlässliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Oftmals steuern Verwaltungsvorschriften die Rechtsanwendung. Schleichen sich hier mittelbar diskriminierende²³³ Kriterien ein, können sich Strukturen und Praxen herausbilden, die direkt eine Vielzahl von Personen betreffen. Dies muss nicht vorsätzlich geschehen und ist mitunter nicht sofort sichtbar, bedarf also mitunter einer eingehenden Analyse von Wirkungen bestimmter Regelungen. Um diese effektiv und ressourcenschonend zu adressieren, bietet es sich an, Sammelanrufungen oder verbandliche Initiativrechte zu verankern. Verbandklagerechte sind etwa im Behinderungsgleichstellungsrecht schon lange etabliert. Auch das AGG kennt zumindest eine verbandliche Unterstützung von Betroffenen. Aus diskriminierungsrechtlicher Perspektive wird zudem für Verbandsinitiativen und Vertretungsbefugnisse plädiert, um Diskriminierungsbetroffene zu entlasten. Sie sollen in der Rechtsdurchsetzung die Diskriminierungserfahrung nicht wiederholt erleben müssen. Zudem sollte es Aufgabe der Gesellschaft sein, Diskriminierung abzubauen (bzw. dann der betreffenden Behörde, rechtswidrige Praxen abzustellen).

Die Hürden, eigene Diskriminierungserfahrungen offenzulegen, sind hoch. Betroffene entscheiden sich gegen eine Verfolgung, da sie am Erfolg zweifeln, sie mit Widerständen der Behörden rechnen und ihnen die nötigen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen. Auch Antidiskriminierungsverbände müssen sich infolge ihrer Ressourcenknappheit aktuell oft gegen eine Rechtsverfolgung entscheiden. Ein entsprechendes Initiativrecht von Verbänden sollte also auch mit einer weiteren Förderung von Antidiskriminierungsverbänden verknüpft werden, um ihnen die Ausübung realistisch und faktisch zu ermöglichen.

- Es wird empfohlen, Rechte zur Anrufung der Stelle sowohl für Einzelpersonen als auch für Zusammenschlüsse von Personen zu implementieren, ergänzt um Initiativrechte für Verbände und deren Vertretungsbefugnis/Verfahrensstandschaft.

3.3 Initiativrecht

Die Aufgabe der Ombudsstelle ist über den konkreten Einzelfall und Interventionsmöglichkeiten hinaus auch auf dem Gebiet der Prävention zu sehen. Hierfür ist es notwendig, offensichtlich diskriminierende Strukturen auch über den konkreten Einzelfall hinaus (oder wegen ausschließender Mechanismen, die eine Vielzahl potenzieller Fälle mit sich bringen) adressieren zu können. So ist es beispielsweise im Themenbereich Bildung denkbar, dass eine Schulordnung Regelungen enthält, die Schüler*innen aus einem im AGG genannten Grund benachteiligen können, ohne dass ein konkreter

²³² Egenberger/Thevissen 2018, S. 61.

²³³ Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn scheinbar neutrale Kriterien, Vorschriften oder Verfahren Angehörige bestimmter Gruppen ohne sachlichen Grund in besonderer Weise benachteiligen können.

Einzelfall bereits im Raum steht. Auch auf dem Gebiet des Verwaltungshandelns in anderen Bereichen ist es denkbar, dass die Ombudsstelle von behördlichen Praxen erfährt, die nach ihrer Einschätzung offensichtlich gegen Diskriminierungsverbote verstoßen. Insofern ist es überlegenswert, der Ombudsstelle ein Initiativrecht zu geben, ihr mithin die Befassung von Amts wegen über den konkreten Einzelfall hinaus zu gestatten, wenn sie von etwaigen diskriminierenden Praxen Kenntnis erhält. Versteht man die Aufgabe der Ombudsstelle richtigerweise (auch) darin, Diskriminierungspraxen in Behörden zu adressieren und nicht nur Einzelpersonen bei der individuellen Rechtsdurchsetzung zu unterstützen, spricht sehr viel für ein Befassungsrecht von Amts wegen (im Einklang mit den Betroffenenrechten auf Vertraulichkeit etc.). Diese „Selbstaufgriffsbefugnis“ wird auch als Merkmal von Ombudsstellen allgemein angesehen,²³⁴ teilweise wird sie auch als Pendant zu Verbandsklagerechten bezeichnet.²³⁵ Ein solches Tätigwerden von Amts wegen obliegt beispielsweise dem Bürgerbeauftragten in Mecklenburg-Vorpommern, wenn er hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, dass Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtages unterliegen, Angelegenheiten von Bürger*innen rechtswidrig erledigt haben (§ 6 PetBüG MV).

→ Es wird empfohlen, die Stelle mit der Befugnis auszustatten, von Amts wegen tätig zu werden, wenn ihr hinreichende Anhaltspunkte für Verstöße gegen Diskriminierungsverbote vorliegen, die auf diskriminierende Strukturen und Praxen (über den konkreten Fall hinaus) hindeuten.

3.4 Ermittlungsbefugnisse und Pendants

Für einen effektiven Beitrag zum Diskriminierungsschutz und zur Durchsetzung der Rechte der Betroffenen benötigt eine Ombudsstelle eigene Befugnisse zur Sachverhaltsklärung.

Hierzu haben sich in Verwaltungs- und gerichtlichen Praxen Akteneinsicht und Anhörungen inklusive etwaiger Zutrittsbefugnisse bewährt sowie die Einholung von Gutachten, sofern in bestimmten Konstellationen zusätzliche Fachexpertise benötigt wird. Zudem hat sich die Möglichkeit der Einholung von Stellungnahmen der betroffenen Behörde als unverzichtbares Instrument erwiesen, wie auch in der durchgeführten Expert*innenrunde²³⁶ zum Thema betont wurde.

Ein ähnlicher Katalog von Befugnissen ist in den etablierten Stellen, die eine Ombudsfunktion in unserem Verständnis ausüben, auch zu finden. Es bietet sich zudem an, spiegelbildlich eine Verpflichtung der Verwaltung zu verankern, Einsichten zu gewähren und Auskünfte und Stellungnahmen zu erteilen. Diese Klarstellung ist erforderlich, um den verpflichtenden Charakter dieser Ermittlungsrechte unmissverständlich klarzustellen und sie so von gerade in Gleichstellungs- und Antidiskriminierungskontexten öfter anzutreffenden Informations- und Äußerungsrechten abzugrenzen, die nicht immer in der Praxis durchsetzbar sind. Auch eine grundsätzliche Verpflichtung der Verwaltung, die Ombudsstelle in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, hat mehr als nur symbolischen Charakter, da sie Verwaltungshandeln verbindlich leitet. Beides kann Missverständnissen vorbeugen und die Ermittlung effektivieren und beschleunigen. Gerade die zeitnahe Konfliktklärung ist im Diskriminierungsfall und damit für die Aufgabenerfüllung einer Ombudsstelle zentral.

→ Es wird empfohlen, Ermittlungsbefugnisse konkret als Rechte der Stelle zu verankern und ihnen entsprechend verpflichtende Pendants bezüglich der Verwaltung flankierend zur Seite zu stellen.

3.5 Einwirkungsbefugnisse und Einflussnahme

Über die Sachverhaltsermittlung hinaus ist es denkbar, die Ombudsstelle mit Einwirkungsmöglichkeiten auf den konkreten Sachverhalt und darüber hinaus auszustatten. Hier ist eine Reihe von Instrumenten empfehlenswert. Zunächst ist das Recht etabliert, auf die gütliche Beilegung des Themas hinzuwirken (soweit es im konkreten Fall sinnvoll scheint und Betroffene das wünschen). In diese Richtung sind beispielsweise die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die

234 Guckelberger 2013, S. 616.

235 Egenberger/Theissen 2018, S. 67.

236 Fachgespräch mit Expert*innen aus dem Bereich Ombudsstellen, Beschwerdestellen, Clearingstellen und Bürgerbeauftragte, Antidiskriminierungsberatung aus Sachsen und anderen Bundesländern, durchgeführt virtuell am 6. November 2023.

Ombudsstelle zum LADG Berlin konzipiert, während bei vielen (Bürger-)Beauftragten die gütliche Konfliktbereinigung sogar als prioritär gesetzt wird. Letzteres erscheint für Diskriminierungsfälle nicht passend.

Diskriminierungserfahrungen sind jedoch nicht nur ein individueller Fall oder Konflikt, sie haben eine strukturelle Komponente. Dies kann über das Instrument, eine gütliche Einigung im Einzelfall zu erreichen, ggf. nicht ausreichend adressiert werden. Es bedarf weiterer Ausgestaltung der Einwirkungsbefugnisse in die Verwaltung hinein. Diese Befugnisse können ausgestaltet sein in Form der Möglichkeit der Abgabe von Stellungnahmen, des Aussprechens von Empfehlungen und von Beanstandungen. Die Abgabe von Stellungnahmen kann sich beispielsweise empfehlen als Möglichkeit der Erarbeitung von amicus-curiae-Einschätzungen in laufenden Gerichtsverfahren mit einem antidiskriminierungsrechtlichen Thema von landespolitischem Interesse. Empfehlungen können sich richten an Verwaltungen zum Umgang mit einem bestimmten Sachverhalt oder einer bestimmten Beschwerde.

Die Beanstandung schließlich ist das schärfste Schwert einer Ombudsstelle. Ein solches Recht haben bereits Datenschutzbeauftragte (in Bund und Ländern) und in Sachsen Transparenzbeauftragte. Unter einer Beanstandung ist im hier diskutierten Sinne zu verstehen, dass ein Verstoß gegen Diskriminierungsverbote festgestellt und eine Aufforderung und Fristsetzung zur Abhilfe gesetzt wird. Beispielgebend für eine Regelung könnten die Regelungen zu den Befugnissen der Transparenzbeauftragten in Sachsen sein. Es gibt in § 15 Sächsisches Transparenzgesetz die Möglichkeit, von einer Beanstandung abzusehen, wenn es um unerhebliche oder bereits beseitigte Mängel geht. Im LADG Berlin ist das Beanstandungsrecht an die vorherige hinreichende Aufklärung und den erfolglosen Versuch einer gütlichen Streitbeilegung geknüpft.

→ Es wird empfohlen, die Ombudsstelle mit der Aufgabe, Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben und bei Bedarf auf eine gütliche Streitbeilegung hinzuwirken, auszustatten sowie ein klar ausgestaltetes Beanstandungsrecht vorzusehen.

3.6 Unabhängigkeit, Weisungsungebundenheit und Ansiedelung

Zentrale Gelingensbedingung für den Erfolg der Ombudsstelle ist ihre Akzeptanz und das Vertrauen in die fachliche und objektive Arbeit. Sie ist daher als unabhängige, weisungsungebundene Stelle auszugestalten, die vor Einflussnahmen geschützt ist.²³⁷

Dies kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Denkbar – wenn auch wenig erwartbar – wäre die Schaffung einer eigenen Behörde im Freistaat. Realistischer dürfte die Einbettung als eigene Entität innerhalb einer Behörde (etwa als Stabstelle, Abteilung o. Ä.) sein.

Einige Bundesländer gehen bezüglich der Bürgerbeauftragten den Weg einer Ansiedelung beim Parlament als Wahlamt (etwa Schleswig-Holstein), während die Ombudsstelle nach dem Berliner LADG inzwischen als Stabstelle ausgestaltet ist. Im Rahmen der Jugendhilfe finden sich zudem auch Ombudsstellen in freier Trägerschaft. Ist die Vertrauensperson der Polizei befristet mit Bediensteten besetzt, handelt es sich bei der Ombudsperson im Schulbereich um ein Ehrenamt, ausgestattet mit einer kleinen Geschäftsstelle.

Für eine Verortung der Ombudsstelle in freier Trägerschaft spricht zunächst, dass sie für Betroffene als eine von der Verwaltung klar abgegrenzte Stelle wahrgenommen wird, der so eher zugetraut wird, unabhängig und unterstützend zu handeln. Demgegenüber dürfte sie von den beteiligten Behörden eher als wenig ernst zu nehmendes Gegenüber eingeschätzt werden.²³⁸ Eine Ausstattung mit Ermittlungsbefugnissen gegenüber Landesbehörden etc. ist zudem nur in einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung zweifelsfrei möglich. Faktische Abhängigkeiten infolge begrenzter und unsicherer Förderzusagen lassen sich bei einer freien Trägerschaft zudem nicht ausschließen. Eine ehrenamtliche Besetzung begegnet entsprechenden Bedenken. Zudem wird hiergegen überzeugend eingebracht, dass gerade bei einem breiten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich eine Qualitätssicherung und nachhaltige Implementierung kaum gewährleistet werden kann. Gleichwohl könne auch eine ehrenamtliche Ombudsperson, die eher als unabhängig wahrgenommen werde,

237 Vgl. Hashemi Yekani et al. 2016 zum Schulkontext; Töpfer 2014 zur Polizei.

238 So auch Stimmen in der durchgeführten Expert*innenrunde.

wirksam sein, sofern sie ein gewisses lokales Ansehen und Vertrauen genieße. Diesem Gedanken könnte weiter nachgegangen werden, wenn es etwa darum geht, auf lokaler Ebene ein Netz erster Ansprechpartner*innen zu etablieren, die geschult sind in Erst- und Verweisberatung und die über die weiteren Angebote im Freistaat und die Arbeit der Ombudsstelle informieren können.

Eine Ansiedelung der Ombudsstelle am Landtag und die Ausgestaltung als Wahlamt betont die Bedeutung von Antidiskriminierungsarbeit als Beitrag zum demokratischen Miteinander. Zugleich wird die Unabhängigkeit von der Verwaltung/ Exekutive deutlich herausgestellt. Gleichwohl kann sich das Besetzungsverfahren langwieriger und komplexer gestalten (auch infolge der Legislaturperioden). Parteipolitische Einflüsse auf die Besetzung könnten hier stärker ausgeprägt sein und könnten in der öffentlichen Wahrnehmung – im worst case – die Auswahl nach Kompetenz überlagern.²³⁹ Linck plädiert daher für eine Direktwahl (auch um „Verschiebebahnhöfe“ bei dienstrechtlicher Besetzung zu vermeiden).²⁴⁰

Ob eine nachhaltige Implementierung sichergestellt werden kann, ist ohne eine klare gesetzliche Verankerung fraglich, da die Stelle/das Amt bei veränderten politischen Stimmungen verändert oder abgeschafft werden könnte. Dem wirken im Bereich der Bürgerbeauftragtengesetze etwa Regelungen entgegen, die auch für eine Abwahl eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament vorsehen. Bei einer parlamentarischen Ansiedelung wäre zudem die Abgrenzung zum Petitionsrecht und den Petitionsausschüssen zu klären. Die Ermittlungsbefugnisse müssten ggf. an den dem Parlament zustehenden Rahmen angepasst werden.²⁴¹

Mehrheitlich sah die im Rahmen des vorliegenden Gutachtens durchgeführte Expert*innenrunde in der Nähe zu den Behörden die passendste Ansiedelung für eine Ombudsstelle, die auf ein diskriminierungsfreies Verwaltungshandeln hinwirken soll. So helfe etwa die Einbindung in die Staatskanzlei oder in ein Ministerium, Behörden zur Mitwirkung zu motivieren. In einer hierarchischen Verwaltungslogik sei dabei darauf zu achten, eine möglichst hohe Anbindung und herausgehobene Stellung der Stelle zu etablieren. Auch sei die Stelle so in die Strukturen eingebunden und könne etwa Fortbildungs- oder Fördermittel für ihre Arbeit nutzen. Hierzu folgte etwa die unseres Erachtens treffende Einschätzung: Der Idealzustand sei eine staatliche, aber dennoch politisch unabhängige Stelle mit einer möglichst hierarchisch herausgehobenen Anbindung.

→ Es wird empfohlen, die Ombudsstelle des Freistaats öffentlich-rechtlich auszugestalten, ob als Wahlamt oder im Dienstverhältnis. Die Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit der Stelle ist gesetzlich zu regeln.

3.7 Ressourcen

Denklogisch muss eine Ombudsstelle ihren Aufgaben und Befugnissen entsprechend ausgestattet sein, um den gewünschten Beitrag zu einem starken Diskriminierungsschutz zu leisten.

Unabhängig von der konkreten konzeptionellen Ausgestaltung werden regelmäßig beraterische und juristische Kompetenzen (im Antidiskriminierungsrecht, aber auch in den verschiedenen Verwaltungsrechtsgebieten) benötigt. Hinzu kommt Expertise im Bereich der alternativen Streitbeilegung (Schlichtung etc.). Da keine Person diese Bandbreite abdecken kann, braucht es ein interdisziplinäres Team, das durch unterstützende Expert*innen im Hintergrund ergänzt werden kann. Hierzu kann an die im Rechtsdienstleistungsgesetz vorgegebenen und bewährten Modelle angeknüpft werden. Die langjährig bewährte Konzeption der Ombudsstelle des Kinder- und Jugendhilfevereins in Sachsen kann hier ebenfalls beispielhaft sein. In vielen Beratungsstellen sind zudem kollegiale Fallbearbeitungen und Beratungstandems konzeptionell vorgegeben, um eine Qualitätssicherung über das Vier-Augen-Prinzip zu erreichen.

Für einen niedrigschwelligen Zugang der Betroffenen wäre es zudem hilfreich, verschiedene Ansprechpersonen zur Auswahl zu stellen.

Der Bedarf an Ressourcen hängt damit auch davon ab, wie breit der Tätigkeitsbereich gestaltet ist. Entscheidet man sich beispielsweise für ein Eingaberecht von Verbänden oder gibt anderen Stellen die Möglichkeit, die Fachexpertise der

239 Kritisch hier etwa Linck 2011, S. 901.

240 Etwa Linck 2011, S. 901.

241 Zur Problematisierung am Beispiel des rheinland-pfälzischen Polizeibeauftragten siehe Perne 2015, S. 47.

Ombudsstelle einzuholen, führt dies zu höheren Bedarfen. Dies gilt ebenso für eine Berichtspflicht und ein eigenes Befassungsrecht von Amts wegen. Zu beachten sind außerdem die hohen Anforderungen an diskriminierungsfreie Kommunikations- und Zugangswege, die für eine Stelle essenziell sind, die niedrigschwellig auch für marginalisierte Gruppen erreichbar sein soll.

- Es wird empfohlen, Vorgaben zu bedarfsgerechter Ausstattung, zu Kompetenzsicherung und übrigen Ressourcen in die gesetzliche Regelung aufzunehmen, um die Arbeitsfähigkeit und Qualität der Stelle nachhaltig abzusichern.

3.8 Qualitätssicherung und nachhaltige Weiterentwicklung

Zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung wird ein Monitoringprozess empfohlen. Die Basis bildet eine fortlaufende Dokumentation zur Tätigkeit der Stelle, die in einem regelmäßigen Bericht mündet. Feedback der Betroffenen kann die Stelle unterstützen, ihre Arbeit weiter an deren Bedürfnisse anzupassen. Ein weiteres Instrument stellt ein regelmäßiger Austausch mit den Verwaltungen, Beratungsstellen und Interessenvertretungen dar, mit ihm können Kommunikation, Abläufe und Kooperationen verbessert werden. Teil eines solchen Austauschformats könnte die Verpflichtung von Landesbehörden sein, ihrerseits ein Beschwerdemonitoring zu Diskriminierungsfällen zu betreiben und dieses der Ombudsstelle zur Verfügung zu stellen. Ein Austausch kann zudem Anhaltspunkte für die kontinuierliche Weiterentwicklung und Qualitätssicherung geben und kann so auch die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen in der Verwaltung anstoßen. Eine Berichtspflicht im Landtag (o. Ä.) erhöht zudem die Sichtbarkeit der Stelle, erleichtert Zugänge und kann zur Sensibilisierung gegenüber Diskriminierungsrisiken beitragen.

- Es wird empfohlen, Monitoring-Instrumente gesetzgeberisch zu verankern (Berichtspflicht und zeitlicher Abstand der Berichte, Feedbackstrukturen, Austauschformate).

3.9 Begleitmaßnahmen im Kontext der Stelle

Eine Ombudsstelle kann nur dann nachhaltig wirkmächtig beim Abbau von Diskriminierung im öffentlich-rechtlichen Bereich sein, wenn dieses Ziel von Gesellschaft und Land mitgetragen und die Stelle hierin unterstützt wird. Zudem ist im Hinblick auf die Gesellschaft etwa Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit nötig, um die Stelle bekannt zu machen. Stakeholder²⁴² und bereits eingeführte Beauftragte können die Bekanntheit steigern und Zugänge eröffnen.

Es bietet sich an, bestehende Strukturen zu nutzen, so könnten mehr Menschen für die neue Stelle und entsprechend für das Thema sensibilisiert werden. In Nordrhein-Westfalen wurden beispielsweise auch interkulturelle Zentren als Lotsen in Antidiskriminierungsberatungen genutzt.

Jede Behörde sollte eine Ansprechperson für die Ombudsstelle schaffen, um eine gute Erreichbarkeit für die Ombudsstelle sicherzustellen, dies wäre ebenfalls ein Beitrag zum internen Kompetenzaufbau.

Entsprechend bietet es sich an, den regionalen Ausbau von Antidiskriminierungsberatung weiter zu unterstützen, um hierüber den Weg zu den Stellen zu ebnen. Hierfür können Anschubfinanzierungen erforderlich werden, damit die Stellen diese zusätzliche Brückenfunktion ausbilden und übernehmen können.

Mit diesen Maßnahmen könnte eine dezentrale Verankerung von Ombuds- und Beschwerdestellen entbehrlich werden, wenn die Zugänge über Beauftragte und Erstberatung in den Kommunen, Gemeinden etc. gewährleistet wären. Wesentlich sind sowohl orts- als auch sach- und bereichsbezogene Multiplikator*innen/Lotsen. Ohne Bezug zu örtlichen oder sachlichen Strukturen ist zu befürchten, dass die Vermittlung in zentralisierte Anlaufstellen nicht verlässlich gelingt.²⁴³

242 Unter dem Begriff Stakeholder verstehen wir im Politikfeld Antidiskriminierung andere interessierte oder beteiligte Institutionen, Organisationen oder Individuen.

243 Thomas et al. 2023, S. 94.

Insbesondere die betroffenen Verwaltungen müssen ins Boot geholt werden, wozu ein deutliches Bekenntnis der Landesregierung bzw. der jeweiligen Ministerien wohl unverzichtbar ist. Denn ohne eine Akzeptanz ihrer Arbeit und insbesondere ihrer Empfehlungen wird die Ombudsstelle keine diskriminierungsschützende Wirkung über den Einzelfall hinaus entfalten können. Bereits bestehende Beauftragte in den Behörden können hier auch in die Behörden hinein als Multiplikator*innen eingesetzt werden. Ergänzend könnten sie auch (nach außen) als Ansprechpersonen für die Ombudsstelle fungieren, um eine gute Erreichbarkeit für die Ombudsstelle sicherzustellen.

Darüber hinaus können insbesondere die in Teil 2 dieses Gutachtens entwickelten Maßnahmen zur Fortentwicklung einer diversitätssensiblen/diskriminierungskritischen Verwaltung maßgeblich beitragen, Diskriminierungsschutz als wesentlichen Bestandteil rechtmäßigen Verwaltungshandelns zu etablieren. Diese Maßnahmen berücksichtigen strukturelle, institutionelle, persönliche und fachliche Bedingungen und Bedarfe und sind auf den Ebenen der Politik (Teil 2, Kapitel 4.2), der Organisation (Teil 2, Kapitel 4.3), der Person (Teil 2, Kapitel 4.4) und der fachlichen Qualifizierung (Teil 2, Kapitel 4.5) strukturiert. Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden werden hier ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Etablierung der Stelle leisten.

Daneben kann auch die Stärkung einer organisationalen Fehlerkultur die Effekte der Ombudsstellenarbeit befördern.²⁴⁴ Werden Fehler als zu erwartender Bestandteil komplexen Verwaltungshandelns akzeptiert, stellen sie in diesem Sinne keine Ausnahmen dar, sondern sind Teil der Normalität von behördlichen Organisationen. Dann kann auch diskriminierendes Verwaltungshandeln als Fehler gesehen werden, aus dem eine Organisation lernen kann.²⁴⁵ Hierzu kann auch eine sachliche und damit entemotionalisierte Befassung mit Diskriminierungsfällen über eine – zwischengeschaltete/vermittelnde – Ombudsstelle beitragen.

→ Es wird empfohlen, insbesondere bestehende Anlaufstellen, Beauftragte (regional, kommunal, behördlich) einzubinden bzw. ergänzend zu etablieren, um die Zugänge zur Ombudsstelle auch dezentral zu gewährleisten.

3.10 Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Die Aufgaben der Ombudsstelle können am besten umgesetzt werden, wenn die Zusammenarbeit und Vernetzung mit anderen Akteur*innen des Antidiskriminierungsframeworks im Freistaat gut funktioniert. Grundlegend ist die Möglichkeit eines regelmäßigen Austausches, zum Beispiel im Rahmen bestehender Vernetzungsformate oder in weiter zu etablierenden Settings wie einem Stakeholder-Beirat oder ähnlichen Formaten.

Eine weitere Möglichkeit, die Zusammenarbeit zu stärken und die Reichweite der Ombudsstelle zu verbessern, wäre die Verankerung im Aufgabenbereich der Stelle, sodass sie auch Organisationen und/oder Behörden im Freistaat als Ansprechpartnerin zur Verfügung steht und bei Fragen zum Thema Antidiskriminierung berät.

Im durchgeführten Expert*innengespräch wurde aus der Praxis verschiedener Bundesländer insbesondere die Bedeutung von rechtlicher Expertise betont, die hilfreich für verschiedene Kooperationspartner*innen in der Praxis sein kann.

Schließlich gilt es, die Stelle in bestehende Strukturen in Sachsen einzubinden. Bei Einrichtung einer übergreifenden Ombudsstelle im Themenbereich Antidiskriminierung, die Zuständigkeit für öffentlich-rechtliches Handeln im Einflussbereich des Landes erhalten soll, empfiehlt sich die Regelung der Zusammenarbeit mit den bereits bestehenden Ansprechpartner*innen (zum Beispiel bei Polizei und für den Bereich Schule). Ein Ausschluss dieser Themenbereiche aus dem Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle wegen des Bestehens dieser weiteren Strukturen empfiehlt sich nicht. Stattdessen sollte die Zusammenarbeit der Ombudsstelle mit weiteren Ansprechpartner*innen in bestimmten Themenbereichen geregelt, Datenaustausch zu konkreten Fällen (mit Einverständnis der Betroffenen) ermöglicht und die Möglichkeit gemeinsamer Initiativen, Berichte und Öffentlichkeitsarbeit eingeräumt werden. Im Zusammenspiel zwischen bereichsspezifischen Ansprechpartner*innen mit einer bestimmten Expertise und fachlicher Anerkennung sowie dem breiten Ansatz einer Ombudsstelle können Verbesserungen eher umgesetzt und auch Synergieeffekte geschaffen werden. An dieser Stelle soll der Hinweis auf die Ressourcenfrage ausdrücklich erfolgen, denn gerade für Lebensbereiche mit

²⁴⁴ Sammet 2023, S. 535; Rosenbauer 2023, S. 177 f.

²⁴⁵ Büchner 2023, S. 107.

einem hohen Grad an Diskriminierungserfahrungen (wie der Bereich Bildung) führen bestehende Ansprechstrukturen und eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit auch zu einem gewissen Arbeitsaufkommen, das bewältigt werden muss, um Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu erzielen.

→ Es wird empfohlen, den regelmäßigen Austausch mit Stakeholdern und Akteur*innen der Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen in den Aufgabenbereich der Ombudsstelle aufzunehmen.

Die Beratung von Antidiskriminierungsorganisationen und Behörden sowie sonstigen Organisationen in auch mittelbarer öffentlicher Trägerschaft zu Antidiskriminierungsthemen kann ebenfalls zum Aufgabenbereich gehören, ein solcher organisationaler Beratungsanspruch ist allerdings ressourcenintensiv.

3.11 Kombination einer Ombuds- und Beschwerdefunktion in einer Stelle

Teilweise sind in der Stellenlandschaft auch Kombinationen von Ombuds- und Beschwerdestellenfunktion in einer Zuständigkeit zu finden. Auch hier wird der Beschwerdestellenbegriff nicht einheitlich gefüllt.

Während der Begriff der „Beschwerde“ im menschenrechtlichen Sinne einen Rechtsbehelf gegen Menschenrechtsverletzungen meint, verbindet man im deutschen Recht damit auch förmliche Rechtsbehelfe oder Verhaltens-, Dienst- oder Sach-, Fachaufsichtsbeschwerden etc.²⁴⁶ In Sachsen ist etwa die unabhängige zentrale Vertrauens- und Beschwerdestelle für die Polizei auch für interne Beschwerden zuständig.²⁴⁷

Unseres Erachtens ist zunächst zwischen einer externen Anlaufstelle und einem internen Behördenbereich zu unterscheiden.²⁴⁸ In jeder Behörde ist seitens der Dienstherren zunächst nach § 13 AGG eine AGG-Beschwerdestelle einzurichten, an die sich Beschäftigte mit Diskriminierungsanliegen wenden können. Des Weiteren verfügt beinahe jede Behörde über ein eigenes Beschwerdemanagement, an das sich unzufriedene Bürger*innen wenden können und das teilweise mit Dienstaufsichtsbeschwerden oder förmlichen Rechtsbehelfen wie Widerspruchsverfahren verzahnt ist. Hier lässt sich eine Vielzahl von Konflikten auch adäquat verorten und lösen.²⁴⁹

Demgegenüber stellt die Ombudsstelle gerade eine externe und damit von der Behörde organisatorisch unabhängige Stelle dar. Gerade hieraus folgen die hohe Akzeptanz und die Vertrauensbasis, die es Bürger*innen ermöglicht, sich an sie zu wenden, was gerade für vulnerable Personen mit Diskriminierungserfahrungen zentral ist. Auf diese Weise ist die Einschaltung aus Sicht der Betroffenen risikoarm, sie führt nicht direkt in einen „Verfahrensgang“, die Betroffenen sind frei, den Beratungsprozess ohne eine förmliche Beschwerde zu beenden. Ebenso kann die Ombudsstelle (Erst-)Beratungsgespräche führen, ohne sofort in eine rechtliche Prüflöge zu fallen und beispielsweise die Durchsetzbarkeit von möglichen Ansprüchen und die Beweissituation in das Zentrum der Analyse zu rücken. Auf diese Weise vermittelt sie den Betroffenen auch die Anerkennungserfahrung, in ihrem Erleben ernst genommen und beraten zu werden – unabhängig von einer (möglicherweise nicht durchzusetzenden) Rechtsfolge oder Sanktion.

Die klare Trennung von einer Beschwerdestellenfunktion bietet auch gegenüber der Verwaltung Vorteile, da die Ombudsstelle so als unabhängige Position ohne direkte Eingriffsbefugnis akzeptiert werden kann. Zuständige bleiben zuständig und entscheidungsbefugt.²⁵⁰ Ombudsstellen wirken kraft ihrer Argumente in einer versachlichten und nicht interessengeleiteten Einschätzung. Gerade ihre Eigenständigkeit kann so ihre Autorität stärken.²⁵¹ Intern folgen Beschwerdeverfahren zudem anderen Logiken, nicht zuletzt infolge der arbeits-, dienst-, disziplinar- und aufsichtsrechtlichen Bezüge. Externe Ombudsstellen und interne Beschwerdemechanismen sollten daher klar getrennt werden.²⁵² Dies spricht selbstverständlich nicht dagegen, auch innerbehördlich Beschwerdemechanismen um Instrumente gegen Diskriminierung zu ergänzen und etwa spezifische Verfahren für Diskriminierungsbeschwerden vorzusehen.²⁵³ Diese können die

246 Töpfer/Normann 2014 zu Polizeibeauftragten.

247 Siehe Nr. 6 der GO.

248 Gembalczyk 2023, S. 38 ff.

249 Töpfer/Normann 2014.

250 Herzberg/Debus 2015, S. 81.

251 Herzberg/Debus 2015, S. 81.

252 Sandersberger/Urban-Stahl 2017; Gembalczyk 2023, S. 38 ff.

253 Wie etwa im Fall der Rahmendienstvereinbarung zum Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) in Berlin.

Eigenverantwortlichkeit von Behörden für diskriminierungsfreie Abläufe und das entsprechende Beschwerdemanagement als Teil professionellen Verwaltungshandelns betonen und so den Abbau von Diskriminierung befördern. In diesem Fall ist das Verhältnis zu Ombudsstellen und förmlichen Beschwerden klarzustellen. Ebenso könnte die Einrichtung der Ombudsstelle genutzt werden, um die bisherige Funktionalität der AGG-Beschwerdestellen nach § 13 AGG zu evaluieren und ggf. Anpassungen vorzunehmen. Soweit diese Aufgaben extern ausgelagert werden (was umstritten ist), wäre auch hier eine klare Aufgabentrennung zu gewährleisten.

→ Es wird empfohlen, klare Zuständigkeiten und Abläufe zu etablieren und auf einen Dreiklang im Antidiskriminierungsbereich in Sachsen zu setzen:

1. Antidiskriminierungsberatung in diverser Trägerschaft (frei, kommunal, behördlich ...);
2. Ombudsstelle für Antidiskriminierung in öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung;
3. Beschwerdestelle und Rechtsschutz verwaltungsintern für Bürger*innen bzw. im Sinne des AGG für Beschäftigte.

4 Regelungsvorschlag und Implementierungshinweise

Unser Regelungsvorschlag begrenzt sich auf die Kernkriterien der Ombudsstelle. Die Zuweisung weiterer Aufgaben, ihr Verhältnis zu anderen Stellen, ihre Ansiedelung und der Besetzungsweg sind der politischen Entscheidung im Sinne der obigen Argumente vorbehalten.

4.1 Regelungsvorschlag Ombudsstelle für Antidiskriminierung

§ XY Ombudsstelle für Antidiskriminierung

(1) Einrichtung/Ansiedelung/Ausstattung

...

(2) Aufgabe

Die Ombudsstelle hat die Aufgabe, die Rechte der Bürger*innen auf Diskriminierungsschutz gegenüber der Staatsregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Freistaat (*Anmerkung: je nach Zuschnitt und Einbindung in Landesrecht zu konkretisieren*) zu wahren. Sie unterstützt Personen, die sich an sie wenden, durch Information und Beratung bei der Durchsetzung ihrer Rechte auf Diskriminierungsschutz. Sie wirkt mit Information, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit auf eine diskriminierungsfreie Gestaltung der öffentlichen Verwaltung im Freistaat hin.

(3) Eingaben/Initiativrechte

Jede Person hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen unmittelbar schriftlich, elektronisch oder mündlich an die Ombudsstelle zu wenden. Antidiskriminierungsverbände gemäß § 23 AGG sind befugt, sich im Namen von Betroffenen an die Ombudsstelle zu wenden oder eigenständige Eingaben zu machen, mit denen Praxen der in Abs. 2 genannten öffentlichen Stellen auf Diskriminierungsverstöße zu prüfen sind, ohne dass der Verband in eigenen Rechten verletzt ist.

Die Ombudsstelle kann von Amts wegen tätig werden, wenn sie in sonstiger Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, dass Staatsregierung oder Träger der Verwaltung gegenüber Bürger*innen gegen Diskriminierungsverbote verstoßen haben, die auf diskriminierende Strukturen und Praxen mit Bedeutung über einen Einzelfall hinaus hindeuten.

(4) Befugnisse

Die in Abs. 2 genannten öffentlichen Stellen sind verpflichtet, die Ombudsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen sowie erbetene Stellungnahmen abzugeben. Der Ombudsstelle ist auf Antrag Einsicht in Akten zu gewähren, soweit nicht im Einzelfall wichtige überwiegende öffentliche Belange entgegenstehen.

Sie ist berechtigt, jederzeit Sachverständige hinzuzuziehen, Gutachten einzuholen, Beschwerden weiterzuvermitteln und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Die Ombudsstelle darf personenbezogene Daten verarbeiten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Im Rahmen ihrer Tätigkeit kann sie (*Anmerkung: denkbar ist auch „soll sie in geeigneten Fällen“*) darauf hinwirken, die Streitigkeit gütlich beizulegen.

Stellt die Ombudsstelle nach hinreichender Aufklärung des Sachverhalts und Anhörung der öffentlichen Stelle einen Verstoß gegen Diskriminierungsverbote fest, beanstandet sie diesen gegenüber der öffentlichen Stelle und fordert diese schriftlich zur Stellungnahme und Abhilfe auf. Die Stellungnahme soll eine Auflistung der Maßnahmen enthalten, die aufgrund der Beanstandung getroffen wurden oder beabsichtigt sind. Eine Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen kann die Ombudsstelle von Amts wegen durchführen.

(5) Unabhängigkeit

Die Ombudsstelle unterliegt keinen Weisungen und darf wegen der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht benachteiligt werden. Sie gewährleistet die Vertraulichkeit der Informationen, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erhält.

(6) Zusammenarbeit

Die Ombudsstelle wirkt mit den für Antidiskriminierung und Gleichstellung zuständigen Stellen in ihrem Zuständigkeits- und Aufgabenbereich zusammen. Sie steht mit ihnen im fachlichen Austausch.

(7) Qualitätssicherung und Bericht

Die Ombudsstelle dokumentiert ihre Tätigkeit kontinuierlich und erstattet dem Landtag und der Staatsregierung alle zwei Jahre jeweils zum ... (*Anmerkung: erfordert weitere Ausgestaltung im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses*) einen schriftlichen Bericht über ihre Tätigkeit. Personen, die die Stelle eingeschaltet haben, wird die Möglichkeit eingeräumt, Feedback zu geben. Die Ombudsstelle initiiert regelmäßig Austauschformate mit Verwaltungen, Beratungsstellen und Interessenvertretungen. Der Austausch soll Anhaltspunkte für die kontinuierliche Weiterentwicklung und Qualitätssicherung geben und kann auch die Entwicklung von Präventionsmaßnahmen in der Verwaltung anstoßen. Angaben zu Diskriminierungsfällen erfolgen grundsätzlich in anonymisierter Form.

4.2 Übertragbarkeit des Modells auf die kommunale Ebene

Inwieweit auch Kommunen von einem Ombudsmodell im Bereich Antidiskriminierung profitieren können, kann an dieser Stelle nur angerissen werden. Im breiten Aufgabenspektrum von Kommunen sind Diskriminierungserfahrungen und Konflikte über den Umgang mit diesen keine Seltenheit. Viele der im Rahmen dieses Gutachtens beschriebenen Herausforderungen und Chancen für einen produktiven Umgang mit diesen Themen bestehen selbstverständlich auch in Kommunen. Der Einflussbereich der Landesregierung auf die Etablierung von Ombudsstellen auf kommunaler Ebene ist rechtlich begrenzt. Gleichzeitig bestehen hier Chancen, im Wege von Kooperation und Vernetzung darauf hinzuwirken, dass die bestehenden Strukturen unterstützt und durch Schulungen und Modellvorhaben gute Best-Practice-Beispiele im Bereich Antidiskriminierungsarbeit etabliert werden.

4.3 Anregungen zur Implementierung einer Ombudsstelle für Antidiskriminierung in Sachsen

Die Implementierung einer Ombudsstelle für Antidiskriminierung in Sachsen kann an eine Reihe von Vorarbeiten und gewonnenen Erfahrungen im Antidiskriminierungsbereich anknüpfen. Hierzu gehören die erfolgten Studien zu Diskriminierungserfahrungen in Sachsen, die verfolgte Strategie beim Aufbau von Beratungsstrukturen auch in der Fläche und die hohe Akzeptanz für Verbesserungen beim Diskriminierungsschutz in der Bevölkerung.

Mit dem bereits erfolgten Aufbau von Beratungsstrukturen in der Antidiskriminierungsarbeit in Sachsen existiert ein wichtiges Netzwerk von Fachexpertise und Stakeholdern in der Zivilgesellschaft, die in Konzeption und Implementierung der Ombudsstelle einbezogen werden können (und sollten). Aus dem durchgeführten Expert*innengespräch für diesen Teil des Gutachtens²⁵⁴ lässt sich ableiten, dass diesbezüglich ein großes Interesse und Bereitschaft zur Kooperation besteht. Es ist empfehlenswert, bereits im Prozess der Entscheidungsfindung über die konkrete Ausgestaltung der Stelle sowohl die existierenden Beratungsstellen als auch andere Beauftragte in Sachsen zu bestimmten Sachthemen (Schule, Polizei) einzubeziehen. Dies erhöht im weiteren Verlauf die Akzeptanz der Stelle. Auch ein frühzeitiger Austausch mit Kommunen (auch Landkreisen) über Kommunikationsstrukturen, Verweisberatung, lokale Ansprechpartner*innen und mögliche ergänzende Angebote empfiehlt sich.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Etablierung einer Ombudsstelle mit hohen Erwartungen verbunden sein wird und die eingehenden Anliegen in einem vertretbaren Zeitraum bearbeitet und mit den Betroffenen besprochen werden müssen. Die Aufgabenbeschreibung, für die man sich letztlich konzeptionell entscheidet, muss deshalb mit entsprechenden Ressourcen hinterlegt sein.

5 Zwischenfazit

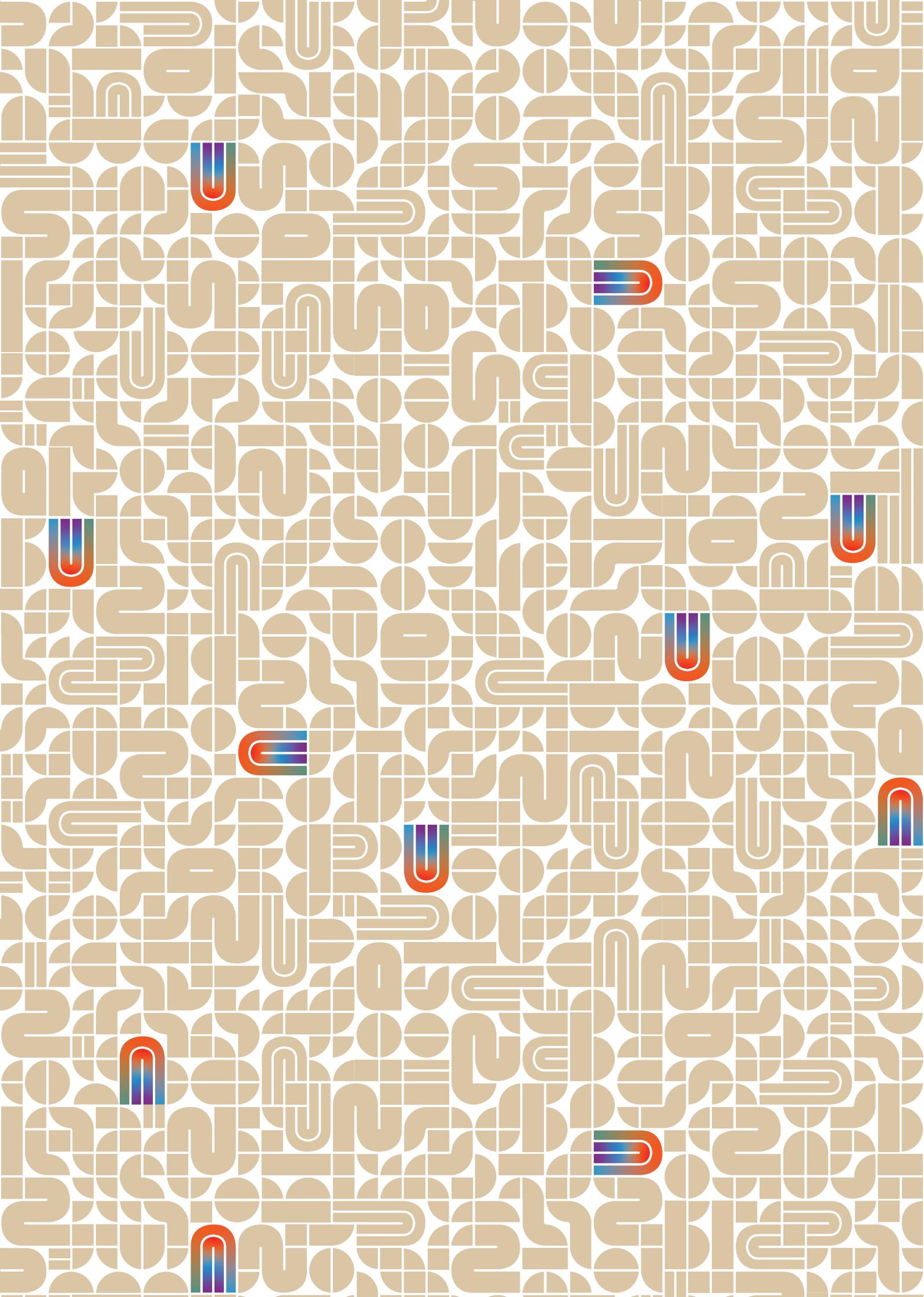
Die Einrichtung einer Ombudsstelle als neuer Akteurin kann im Gefüge des Diskriminierungsschutzes in Sachsen zu wichtigen Verbesserungen führen. Die Stelle kann sowohl auf der Ebene der Prävention als auch auf der Ebene der Intervention wirksam werden.

Die genaue Aufgabengestaltung, Ressourcenausstattung und Anbindung der Stelle bedarf gründlicher Überlegungen, partizipativer Diskussionsprozesse und Vorbereitung. Für die jeweiligen Gestaltungselemente wurden in diesem Teil des Gutachtens Überlegungen angestellt und Empfehlungen ausgesprochen. Es wird die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle durch ein spezifisches Landesgesetz empfohlen, das ein Diskriminierungsverbot im öffentlichen Sektor umfasst und Maßnahmen für dessen Durchsetzung definiert. Die Ombudsstelle soll sowohl individuellen Personen als auch Gruppen offenstehen, unterstützt durch erweiterte Rechte für Verbände. Sie soll unabhängig agieren können, mit der Befugnis, proaktiv Untersuchungen bei Anzeichen von Diskriminierung einzuleiten und entsprechende Maßnahmen zu empfehlen, eine gütliche Streitbeilegung anzustreben oder ein Beanstandungsverfahren einzuleiten. Zur Unterstützung ihrer Effektivität sollten gesetzliche Regelungen für angemessene Ressourcen und Kompetenzen sowie Qualitätssicherungsprozesse etabliert werden. Zusätzlich ist eine regelmäßige Zusammenarbeit mit Akteur*innen der Antidiskriminierungsarbeit aus der Zivilgesellschaft und anderen Antidiskriminierungseinrichtungen vorgesehen, um die Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Ombudsstelle (auch auf lokaler Ebene) zu maximieren.

Die Einrichtung der Stelle mit den ausgeführten Aufgabengebieten und Befugnissen bedarf zwingend einer gesetzlichen Ausgestaltung. In Zusammenhang mit den dargestellten Möglichkeiten der landesgesetzlichen Regelungen im Bereich des Diskriminierungsschutzes (Teil 1 des Gutachtens) bietet sich auch an dieser Stelle die direkte Verzahnung der Einrichtung der Stelle mit den inhaltlich von ihr zu bearbeitenden Diskriminierungsverboten in einem umfassenden Landesantidiskriminierungsgesetz an. Sollte dieser Weg in Sachsen nicht begangen werden, kann die landesrechtliche Regelung der Ombudsstelle ähnlich den Gesetzen zu Bürger*innenbeauftragten erfolgen (etwa PetBüG MV, ThürBüBG, BürgBG BW). In einem solchen Gesetz können Geltungsbereich, Aufgaben, Ansiedlung, Besetzung, Ausstattung,

²⁵⁴ Fachgespräch mit Expert*innen aus dem Bereich Ombudsstellen, Beschwerdestellen, Clearingstellen und Bürgerbeauftragte, Antidiskriminierungsberatung aus Sachsen und weiteren Bundesländern, durchgeführt virtuell am 6. November 2023.

Befugnisse und spiegelbildliche Pflichten der Behörden, die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und die Abgrenzung zu diesen sowie Verfahrensvorgaben und Qualitätssicherungselemente in einem Guss und transparent ausformuliert sein. Die Anbindung an den grundgesetzlichen, menschenrechtlichen und sonstigen einfachgesetzlichen Diskriminierungsschutz muss dann zusätzlich zur allgemeinen gesetzlichen Definition des Aufgabenbereichs der Ombudsstelle mindestens durch untergesetzliche Konkretisierungen und Auslegungsmaterialien sichergestellt sein.





B Gesamtfazit

Das Gutachten hat die Ebenen des legislativen Diskriminierungsschutzes auf Landesebene beleuchtet und Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in Sachsen vorgelegt. Der erste Teil des Gutachtens betrachtet die vielfältigen rechtlichen Quellen, die die sächsische Landesgesetzgebung zur Bereitstellung eines umfassenden Diskriminierungsschutzes – inklusive der Lückenschließung – verpflichten. Hierbei wird deutlich, dass trotz der spezifischen europarechtlichen Vorgaben und der bereits bestehenden Verpflichtungen aus Grundgesetz und Landesverfassung auch und zusätzlich Landesgesetzgebung erforderlich ist, um den Diskriminierungsschutz transparent und vollständig zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für den Bereich des staatlichen Handelns, wo der Bundesgesetzgeber nicht umfassend tätig geworden ist und wo vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten durch landesgesetzliche Zuständigkeiten bestehen. Es wird im Ergebnis empfohlen, ein umfassendes Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) zu schaffen, welches Diskriminierungsverbote, Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsfolgen regelt.

Im zweiten Teil des Gutachtens werden strukturelle, institutionelle und persönliche Maßnahmen empfohlen, die auf die Umsetzung einer diskriminierungskritischen und diversitätsbewussten Landespolitik und die Umsetzung dieser Ziele in der sächsischen Landesverwaltung abzielen. Durch die Implementierung einer landesübergreifenden Stabstelle für Diversität und Diskriminierungsschutz sowie durch gezielte Personalentwicklungs- und Bildungsmaßnahmen soll eine inklusivere Verwaltungskultur geschaffen werden, die die Prinzipien der Gleichbehandlung und Chancengleichheit fest verankert.

Der dritte Teil des Gutachtens fokussiert sich auf die Möglichkeiten der Einrichtung einer Ombudsstelle für den Bereich Antidiskriminierung als neuer Akteurin auf Landesebene. Der Gutachtenauftrag enthielt hierzu die Vorgabe, Empfehlungen zur Ausgestaltung und zu den Aufgaben einer solchen Stelle zu unterbreiten. Die Stelle soll nicht nur präventiv, sondern auch intervenierend tätig sein, um Diskriminierungsfälle effektiv zu adressieren und einer Konfliktlösung zuzuführen. Die Empfehlungen für ihre gesetzliche Verankerung, Ressourcenausstattung und operative Ausgestaltung sind von dem Bestreben ausgegangen, eine wirksame unabhängige Institution zu etablieren, die Verbesserungen auf individueller Ebene bewirkt und auch in Behörden und Gesellschaft hineinwirkt.

Zusammengefasst erarbeitet das Gutachten im Sinne der übermittelten Fragestellung, wie der Diskriminierungsschutz in Sachsen gestärkt werden kann, Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung einer diversitätsbewussten Kultur auf der gesetzgeberischen, der administrativen und der Akteur*innenebene.

Es liegt nahe, dass nur durch eine Verzahnung von gesetzlichen, institutionellen und persönlichen Maßnahmen ein wirksamer Diskriminierungsschutz erreichbar ist, der die Grundrechte aller Menschen in Sachsen stärkt und fördert.



Literatur

- Aden, Hartmut/Bosch, Alexander 2022
Unabhängige Kontrolle als Schutz vor Rassismus und Diskriminierung? In: Hunold, Daniela/Singelstein, Tobias (Hrsg.). Rassismus in der Polizei: Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Wiesbaden 2022, S. 729–742.
- Aghazadeh-Wegener, Nazli/Liebscher, Doris/Hanschmann, Felix 2020
Rechtswissenschaftliche Expertise zur Diversity-Dimension „sozialer Status“ mit Bezug auf das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz. Berlin 2020.
- Antidiskriminierungsbüro Sachsen e. V. 2020
Abschlussbericht Aufbau Antidiskriminierungsberatungsstrukturen in Sachsen. Leipzig 2020. Zitiert: ADB 2020.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) 2021
Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen. Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. Berlin 2021. Zitiert: ADS 2021.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2019
Leitfaden Diskriminierungsschutz an Hochschulen. Ein Praxisleitfaden für Mitarbeitende im Hochschulbereich. Berlin 2019. Zitiert: ADS 2019.
- Ausbildungszentrum Bobritzsch 2023
Fortbildungsprogramm. Fachbereich Justiz (Stand 29.03.2023). Internes Dokument.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020
Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Bielefeld 2020.
- Baer, Susanne/Ketteler, Maria 2009
Welche Interventionsschritte kann und/oder muss das zuständige Gewerbeamt gegen eine diskriminierende Einlasspraxis einer/s Gewerbetreibenden einleiten? Berlin 2009.
- Bauer, Hartmut 2017
Bürgerbeauftragte: Programmatik – Praxis – Perspektiven. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, S. 789–800.
- Beigang, Steffen/Boll, Friederike/Egenberger, Vera et al. 2021
Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung des Diskriminierungsschutzes bei der Begründung, Durchführung und Beendigung zivilrechtlicher Schuldverhältnisse: Bestandsaufnahme, Alternativen, Weiterentwicklung. Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Baden-Baden 2022.
- Berghahn, Sabine/Klapp, Micha/Tischbirek, Alexander 2016
Evaluation des AGG. Erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Baden-Baden 2016.

- Bitzan, Maria/Schirmer, Utan 2023
(Un)angepasst – queer im Übergangssystem. Heteronormativitätskritische Perspektiven. Zur Einführung. In: Bitzan, Maria et al. (Hrsg.). Queer im Übergangssystem. Impulse für eine heteronormativitätskritische Praxis Sozialer Arbeit. Bielefeld 2023, S. 11–34.
- Bøggild, Nikolaj/Eber, Lara/Michels, Judith/Wemes, Eike Andre 2019
Sechster Frauenförderungsbericht des Freistaates Sachsen. Bericht zur Umsetzung des Sächsischen Frauenförderungsgesetz (SächsFFG) sowie zur Situation von Frauen im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen. Hrsg. vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. Dresden 2019. Zitiert: Bøggild et al. 2019.
- Büchner, Stefanie 2023
Fehler aus organisationssoziologischer Perspektive. In: Beushausen, Jürgen/Rusert, Karin/Stummbaum, Martin (Hrsg.). Fehlerkulturen in der Sozialen Arbeit: Orientierungshilfen auf dem Weg zu einer fehlerreflektierten Professionalität. Opladen 2023, S. 102–111.
- Creutzfeldt, Naomi 2023
Cultural patterns of disputing behaviour? In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 43/2023, S. 101–120.
- Creutzfeldt, Naomi 2019
Ombudsmen and ADR: A comparative study of informal justice in Europe. Basingstoke 2019.
- Creutzfeldt, Naomi 2016
What do we expect from an ombudsman? Narratives of everyday engagement with the informal justice system in Germany and the UK. In: International Journal of Law in Context 2016, S. 437–452.
- Däubler, Wolfgang/Beck, Thorsten (Hrsg.) 2022
Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz mit Entgelttransparenzgesetz und Berliner LADG. 5. Auflage. Baden-Baden 2022. Zitiert: Däubler/Beck – Bearbeiter*in.
- Debus, Anne 2021
Weitere Bürgerbeauftragte für das Land – Unabhängige Ombudsstelle beim Parlament jetzt auch in Berlin und Hessen. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2021, S. 922–931.
- Debus, Anne 2017
Die Bürgerbeauftragten der Bundesländer – Im Dienst von Bürgern, Parlamenten und Verwaltung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, S. 810–820.
- Deinert, Olaf/Welti, Felix/Luik, Steffen et al. (Hrsg.) 2022
StichwortKommentar Behindertenrecht. Baden-Baden 2022. Zitiert: Deinert/Welti – Bearbeiter*in.
- Dern, Susanne 2017
Schutz vor (Über-)Gewichtsdiskriminierung – ein Thema im deutschen Recht? In: Rose, Lotte/Schorb, Friedrich (Hrsg.). Fat Studies in Deutschland. Hohes Körpergewicht zwischen Diskriminierung und Anerkennung. Weinheim/Basel 2017, S. 66–83.

- Dern, Susanne/Schmid, Alexander/
Spangenberg, Ulrike 2012
Schutz vor Diskriminierung im Schulbereich. Eine Analyse von Regelungen und Schutzlücken im Schul- und Sozialrecht sowie Empfehlungen für deren Fortentwicklung. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin 2012.
- Dern, Susanne/Spangenberg, Ulrike 2012
Diskriminierungsschutz in NRW: Rechtliche Rahmenbedingungen und Reformbedarf. Gutachten im Auftrag des Gleichbehandlungsbüros Aachen und des Anti-Rassismus Informations-Centrum, ARIC NRW e. V. (unveröffentlicht).
- Egenberger, Vera/Thevissen, Fanny 2018
Ombudschaft als Interventionsinstrument in der Antidiskriminierungsarbeit – Expertise im Auftrag der Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (LADS). <https://digital.zlb.de/viewer/fulltext/34222686/1/> (letzter Zugriff: 30.11.2023).
- Eggers, Maisha M. 2016
Thematisierung von Diskriminierungsschutz in der Hochschullehre: Hemmungen und Ambivalenzen. In: AG Lehre/Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien/HU Berlin (Hrsg.). Diskriminierungskritische Lehre: Denkanstöße aus den Gender Studies. Berlin 2016, S. 10–14.
- Ernst & Young GmbH (Hrsg.) 2016
Diversity in Deutschland. Studie anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Charta der Vielfalt. In Zusammenarbeit mit Charta der Vielfalt e. V. Stuttgart 2016. Zitiert: E&Y 2016.
- Fereidooni, Karim/Zeoli, Antonietta P. 2016
Managing Diversity. Die diversitätssensible Ausrichtung des Bildungs- und Kulturwesens, der Wirtschaft und Verwaltung. Wiesbaden 2016.
- Geier, Thomas/Mecheril, Paul 2021
Diversität. In: Kraus, Anja et al. (Hrsg.). Handbuch Schweigendes Wissen. Erziehung, Bildung, Sozialisation und Lernen. Weinheim/Basel 2021, S. 230–239.
- Gembalcyk, Sabine 2023
Externe Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe: ein Beitrag zur Sicherung der Kinderrechte? Weinheim/Basel 2023.
- Grasenick, Karin/Wroblewski, Angela/
Rodenberg, Birte/Kohlweg, Karin/Eckstein, Kirsten/
Willig, Michaela C./Staeck, Nicola/Kiel, Petra/
Neymeyer, Susanne 2023
Gender- und diversitätssensible Ausschreibungen von Evaluationen. Ein Leitfaden. Arbeitsgruppe des AK Gender Mainstreaming der Gesellschaft für Evaluation e. V. (DeGEval). 2023. Zitiert: Grasenick et al. 2023.
- Guckelberger, Annette 2013
Argumente für und gegen einen parlamentarischen Ombudsmann aus heutiger Sicht. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2013, S. 613–623.
- Haschemi Yekani, Maryam/Ilius, Carsten 2016
Rechtlicher Rahmen für eine unabhängige Beschwerdestelle zum Schutz gegen Diskriminierung in Berliner Schulen. Rechtsgutachten im Auftrag der GEW Berlin. Berlin 2016. <https://digital.zlb.de/viewer/metadata/16100435/0/> (letzter Zugriff: 30.11.2023).

- Herzberg, Kurt/Debus, Anne 2015
Der Bürgerbeauftragte – Möglichkeiten und Grenzen der Ombudseinrichtung. In: ThürVBI 2015, S. 77–84.
- Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum 2023
Fortbildungsprogramm 2023. Beratung – Qualifizierung – Projekte. Hrsg. vom Freistaat Sachsen. Dresden 2023.
- Icks, Annette/Bijedic, Teita/Kay, Rosemarie et al. 2021
Der Schutz vor Diskriminierung und die Förderung personaler Vielfalt im Arbeitsleben. Hrsg. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin 2021.
- Kaiser, Robert 2021
Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden 2021.
- Kaschuba, Gerrit 2018
Gender- und diversitätsbewusste Didaktik in der Hochschullehre. In: tifs-Newsletter 2017_18, S. 3–14. <https://www.tifs.de/fileadmin/dateien/newsletter/newsletter-tifs-2017-2018.pdf> 2018 (letzter Zugriff: 30.11.2023).
- Kaschuba, Gerrit 2009
„Gender – all inclusive?“ – Zur Bedeutung von Intersektionalität für Gender-Qualifizierungen. In: Derichs-Kunstmann, Karin/Kaschuba, Gerrit/Lange, Ralf/Schnier, Victoria (Hrsg.). Gender-Kompetenz für die Bildungsarbeit. Konzepte, Erfahrungen, Analysen, Konsequenzen. Recklinghausen 2009, S. 61–71.
- Kaschuba, Gerrit 2004
Qualitätskriterien von Gender Trainings. In: Netzwerk Gender Training (Hrsg.). Geschlechterverhältnisse bewegen. Erfahrungen mit Gender Trainings. Königstein 2004.
- Kaschuba, Gerrit/Derichs-Kunstmann, Karin 2009
Fortbildung – gleichstellungsorientiert! Arbeitshilfen zur Integration von Gender-Aspekten. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). Fortbildungen. Berlin 2009.
- Kaschuba, Gerrit/Hahn, Sibylle 2009
Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation des Fortbildungskonzeptes der Gender-Qualifizierungen. In: Derichs-Kunstmann, Karin/Kaschuba, Gerrit/Lange, Ralf/Schnier, Victoria (Hrsg.). Gender-Kompetenz für die Bildungsarbeit. Konzepte, Erfahrungen, Analysen, Konsequenzen. Recklinghausen 2009, S. 32–50.
- Klose, Alexander 2009
Gewerberecht, rassistische/ethnische Diskriminierung und Testingverfahren – Gutachten im Auftrag des Antidiskriminierungsnetzwerks Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg. Berlin 2009.
- Kocher, Eva/Porsche, Stefanie 2015
Sexuelle Belästigung im Hochschulkontext – Schutzlücken und Empfehlungen. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin 2015.
- Kossens, Michael/von der Heide, Dirk/Maaß, Michael et al. (Hrsg.) 2023
SGB IX. Kommentar. München 2023. Zitiert: Kossens/von der Heide/Maaß – Bearbeiter*in.
- Kreuzer, Arthur 2020
Lücken im Ombudswesen: Polizeibeauftragte. In: Neue Kriminalpolitik 3/2020, S. 361–375.

- Kronenbitter, Lara/Aalders, Sophia/
Meksem, Miriam et al. 2023
Diskriminierung erlebt?! Diskriminierungserfahrungen in Sachsen. Hrsg. vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. Baden-Baden 2023. Zitiert: Kronenbitter et al. 2023.
- Kühl, Wolfgang/Schäfer, Erich 2020
Intervision. Wiesbaden 2020.
- Kühn, Kerstin/Klose, Alexander 2012
Maßnahmen der Gewerbeaufsicht bei Verstößen gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 1443–1447.
- Lamnek, Siegfried/Krell, Claudia 2016
Qualitative Sozialforschung. 6. Auflage. Weinheim/Basel 2016.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Hrsg.) 2022
Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften. Kommentar. München 2022. Zitiert: Landmann/Rohmer – Bearbeiter*in.
- Leiprecht, Rudolf 2020
Rassismus und Sexismus. Aktuelle Phänomene und Debatten aus einer diversitätsbewussten und transaktionalen Perspektive. In: Huxel, Katrin et al. (Hrsg.). Postmigrantisch gelesen: Transnationalität, Gender, Care. Bielefeld 2020, S. 87–108.
- Lembke, Ulrike/Liebscher, Doris 2014
Postkategoriales Antidiskriminierungsrecht? – Oder: Wie kommen Konzepte der Intersektionalität in die Rechtsdogmatik? In: Philipp, Simone et al. (Hrsg.). Intersektionale Benachteiligung und Diskriminierung. Soziale Realitäten und Rechtspraxis. Baden-Baden 2014, S. 261–290.
- Liebscher, Doris 2021
Rasse im Recht – Recht gegen Rassismus. Genealogie einer ambivalenten rechtlichen Kategorie. Berlin 2021.
- Linck, Joachim 2011
Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte – Thüringer Erfahrungen nutzen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2011, S. 891–903.
- Linde, Frank/Auferkorte-Michaelis, Nicole 2014
Diversitätsgerecht Lehren und Lernen. In: Hansen, Katrin (Hrsg.). CSR und Diversity Management. Erfolgreiche Vielfalt in Organisationen. Berlin/Heidelberg 2014, S. 137–175.
- Mangold, Anna Katharina (2021)
Demokratische Inklusion durch Recht. Antidiskriminierungsrecht als Ermöglichungsbedingung der Begegnung von Freien und Gleichen. Tübingen 2021.
- Mecheril, Paul/Kalpaka, Annita/Melter, Claus/
Dirim, Inci/Castro Varela, Maria do Mar (Hrsg.) 2010
Migrationspädagogik. Weinheim/Basel 2010.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike 2009
Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.). Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden 2009, S. 465–479.

- Molle, Jana 2023
Risiken und Chancen ganzheitlicher Beratung durch Jobcenter. In: Sturm, Nanina Marika/John, Emanuel (Hrsg.). Ethik der Macht der öffentlichen Verwaltung: Zwischen Praxis und Reflexion. Wiesbaden 2023, S. 115–138.
- Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW 2012
Geschlechtergerechte Akkreditierung und Qualitätssicherung – Eine Handreichung. Essen 2012. http://www.netzwerk-fgf.nrw.de/no_cache/koordinations-forschungsstelle/publikationen/studien-des-netzwerks (letzter Zugriff: 30.11.2023).
- Papier, Hans-Jürgen 2014
Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit von Zielquoten für Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst sowie zur Verankerung von Sanktionen bei Nichteinhaltung. Im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Inneres und Kommunales. 2014.
- Pärli, Kurt/Naguib, Tarek 2013
Schutz vor Benachteiligung aufgrund chronischer Krankheit. Unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Rechts, des Unionsrechts, des AGG und des SGB IX sowie mit einem rechtsvergleichenden Seitenblick. Analyse und Empfehlungen. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin 2013.
- Perko, Gudrun 2020
Social Justice und Radical Diversity. Veränderungs- und Handlungsstrategien. Weinheim/Basel 2020.
- Perne, Volker 2015
Der rheinland-pfälzische Beauftragte für die Landespolizei. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen (LKRZ) 2015, S. 45–49.
- Pohn-Weidinger, Axel/Dahlvik, Julia 2021
Kollektive Rechtsmobilisierung von alternativen Streitbeilegungsmechanismen. In: Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft (ZKKW) 1/2021, S. 117–152.
- Rauh, Christina/Werner, Elin/Thesing, Hendrik/Hofmann, Markus 2022
Lebenslagen von Isbtiq* Personen in Sachsen. Ergebnisse und Handlungsbedarfe. Hrsg. vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. Dresden 2022. Zitiert: SMJusDEG 2022.
- Richter, Johannes/Lutz, Tilman 2021
Was soll und kann Ombudschaft in der Jugendhilfe leisten? In: Sozial Extra 2021, S. 344–348.
- Riedel, Eibe 2010
Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Erstattet der Landesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen Nordrhein-Westfalen (LAG GL) in Projektpartnerschaft mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen (BAG GL) und dem Sozialverband Deutschland (SoVD). 2010.
- Röhner, Cara 2024
Kommentierung zu § 3 LADG Bln. In: Wrase, Michael/Klose, Alexander/Liebscher, Doris/Wersig, Maria (Hrsg.). Kommentar LADG Berlin. Baden-Baden 2024 (im Erscheinen).

- Rosenbauer, Nicole 2023
 Unabhängige Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe: Perspektiven aus dem Diskurs und der Praxis externer Beschwerdestellen für die Entwicklung einer professionellen und machtsensiblen Fehlerkultur Sozialer Arbeit. In: Beushausen, Jürgen/Rusert, Kirsten/Stummbaum, Martin (Hrsg.). Fehlerkulturen in der Sozialen Arbeit: Orientierungshilfen auf dem Weg zu einer fehlerreflektierten Professionalität. Opladen 2023, S. 175–182.
- Rust, Ursula/Falke, Josef (Hrsg.) 2007
 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz mit weiterführenden Vorschriften. Berlin 2007.
 Zitiert: Rust/Falke – Bearbeiter*in.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) 2020a
 Ergebnisbericht der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs. Dresden 2020.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) 2020b
 Umsetzungsplan der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs. Dresden 2020.
- Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung 2023
 *in Sachsen – Individuelle Führungskräfteförderung für Frauen. Konzept. Pilotdurchgang II. Dresden 2023.
 Zitiert: SMJusDEG 2023.
- Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung 2021
 Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit vom 23. Juli 2021 (SächsABl. S. 1027), die durch die Richtlinie vom 13. Juni 2023 (SächsABl. S. 734) geändert worden ist, enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 9. Dezember 2021 (SächsABl. SDR. S. S 199). Zitiert: SMJusDEG 2021.
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus o. J.
 Personalentwicklungskonzept für den Verwaltungsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus (SMK).
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2017
 Landesaktionsplan zur Akzeptanz der Vielfalt von Lebensentwürfen. Im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung. Dresden 2017.
- Sammet, Emma 2023
 Polizeibeauftragte zwischen Anspruch und Realität. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2023, S. 534–544.
- Sandermann, Philipp/Urban-Stahl, Ulrike 2017
 Beschwerde, Ombudschaft und die Kinder- und Jugendhilfe. Begriffliche, konzeptuelle, organisationale und diskursive Differenzierungen. In: Equit, Claudia/Flöber, Gabriele/Witzel, Marc (Hrsg.). Beteiligung und Beschwerde in der Heimerziehung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. Regensburg 2017, S. 27–55.
- Schiek, Dagmar (Hrsg.) 2007
 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Ein Kommentar aus europäischer Perspektive. München 2007.
 Zitiert: Schiek – Bearbeiter*in.
- Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte 2022
 Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann. SVR-Studie 2022-3. Berlin 2022.

- Staudenmeyer, Bettina/Kaschuba, Gerrit/
Maier, Sabine P. 2022 „Die Konsument*innen in ihrer Komplexität wahrnehmen“. Intersektionale Anregungen für die Arbeit mit drogenkonsu-
mierenden Klient*innen. Handreichung Forschungsinstitut
tifs 2022.
- Thomas, Severine/Hagemeier, Yannick/
Rusack, Tanja/Taphorn, Mara 2023 Zugänge zu Ombudsstellen niedrigschwellig schaffen. In:
Sozial Extra 2023, S. 93–96.
- Tischbirek, Alexander 2023 (Landes-)Rechtlicher Diskriminierungsschutz in Hessen –
Aktuelle Rechtslage und Handlungsbedarfe. Rechtsgutach-
ten im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Soziales und
Integration. 2023.
- Tischbirek, Alexander 2021 Rechtsgutachten über den landesgesetzlichen Diskriminie-
rungsschutz in Nordrhein-Westfalen unter besonderer
Berücksichtigung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien. Im
Auftrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Landtag
von Nordrhein-Westfalen. 2021.
- Tischbirek, Alexander 2017a Rechtsgutachten über den landesgesetzlichen Diskrimi-
nierungsschutz in Rheinland-Pfalz unter besonderer
Berücksichtigung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien.
Im Auftrag des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend,
Integration und Verbraucherschutz von Rheinland-Pfalz.
2017.
- Tischbirek, Alexander 2017b Antidiskriminierungsgesetzgebung der Länder im
Mehrebenensystem. In: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)
2017, S. 165-179.
- Tischbirek, Alexander/Lembke, Ulrike 2019 Kurzgutachten zum rechtlichen Spielraum der Hochschulen
bei der Verwendung des gewählten Namens inter- und
transgeschlechtlicher Studierender im Vorfeld der amtlichen
Namensänderung. Berlin 2019.
- Töpfer, Eric/Normann, Julia von 2014 Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen: Eckpunkte für ihre
Ausgestaltung, Deutsches Institut für Menschenrechte.
Berlin 2014. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/
fileadmin/Redaktion/Publikationen/Unabhaengige_Polizei_
Beschwerdestellen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Unabhaengige_Polizei_Beschwerdestellen.pdf) (letzter Zugriff: 15.11.2023).
- Wersig, Maria 2017 Fälle zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG).
Opladen/Toronto 2017.



Teil 2: Sozialwissenschaftliches Gutachten Interviewleitfäden Erhebungsphase 1 und 2

1. Interviewphase: Leitfaden

Einstieg

- Wie erleben Sie den Umgang mit dem Thema Diskriminierungsschutz und die Wertschätzung und Förderung von Diversität auf Landesebene?

Organisationskultur

- Welche Leitlinien zu Diversität und Diskriminierungsschutz gibt es auf Landesebene, die auch für Ihre Einrichtung Gültigkeit haben?
- Welche Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung von Diversitätskompetenzen sind Ihnen auf Landesebene bekannt? Wie schätzen Sie diese Maßnahmen ein?

Fortbildung

- Welche Fortbildungsangebote thematisieren explizit Diskriminierung, Stereotype und auch Vielfalt?
- Wie werden inhaltlich Aspekte, Dimensionen wie bspw. Geschlecht, Ethnizität, Behinderung, Alter in den Fortbildungen thematisiert/berücksichtigt?
- An wen richtet sich das Fortbildungsangebot?
- Welche Fortbildungen sind verpflichtend – insbesondere für Führungskräfte?
- Auf welcher Grundlage werden die Themen/Schwerpunkte für die Fortbildungen entwickelt?

Ausbildung

- Wie werden Diskriminierungsschutz und Diversität in den Curricula der Ausbildungs- und Studiengänge thematisiert?
- In welchen Fächern/Modulen sind die Themen Diskriminierungsschutz und Diversität verankert? Wie umfangreich werden diese Themen bearbeitet?
- Wie werden angehende Landesbedienstete für Diskriminierungsschutz sensibilisiert und qualifiziert?
- Welche Möglichkeiten haben Lehrkräfte, um sich mit den Themen Diversität und Diskriminierungsschutz auseinanderzusetzen (inhaltlich und reflexiv)?

Abschluss

- Was wären Ihrer Meinung nach weitere wichtige Maßnahmen/Fortbildungen, um (angehende) Landesbedienstete für Diskriminierungsschutz und Diversität zu sensibilisieren?

2. Interviewphase: Leitfaden

Einstieg

- Was wären Ihrer Meinung nach wichtige Ansatzpunkte zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes auf Landesebene in Sachsen?
- Wie erleben Sie den Umgang mit dem Thema Diskriminierungsschutz und die Wertschätzung und Förderung von Diversität auf Landesebene?
- Welche Maßnahmen sind Ihnen bekannt?

Landesebene

- Welche Maßnahmen, z. B. Fortbildungen, und Instrumente zur Stärkung von Diversitätskompetenzen sind Ihnen auf Landesebene bekannt?
- Wie schätzen Sie diese Maßnahmen ein?

Arbeitsschwerpunkt und Erfahrung

- Welche Fragen/Anliegen begegnen Ihnen in Ihrem Arbeitsalltag?
- Bei welchen Anlässen im Themenfeld von Diversität und Antidiskriminierung werden Sie hinzugezogen? Welche Vernetzungen gibt es?
- Wie schätzen Sie auf dem Hintergrund Ihrer Arbeit den Umgang mit ausgrenzendem und diskriminierendem Handeln auf Landesebene ein?
- Werden aus Ihrer Sicht Diskriminierungsschutz und Diversität auf Landesebene ausreichend thematisiert?

Rückmeldung zu entwickelten Maßnahmen

- Wie sinnvoll erachten Sie die von uns entwickelten vier Maßnahmenebenen?
- Was wären Ihrer Meinung nach weitere wichtige Maßnahmen, um (angehende) Landesbedienstete für Diskriminierungsschutz und Diversität zu sensibilisieren?



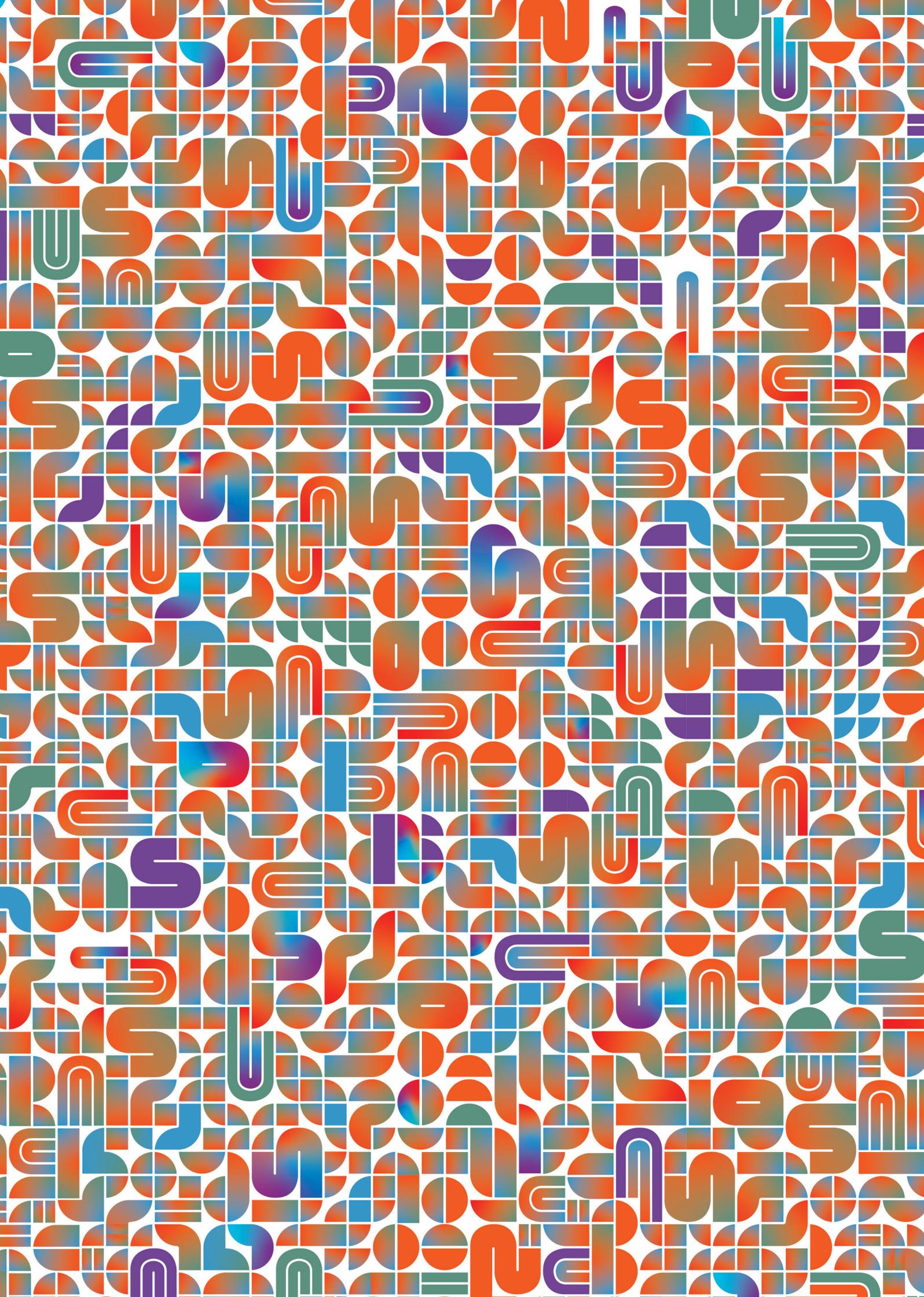
Autorinneninformationen

Prof. Dr. Suanne Dern ist Professorin für Soziale Sicherung, Inklusion und Verwaltung an der Hochschule Fulda. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Sozialrecht, Bildungs- und Antidiskriminierungsrecht sowie in der interdisziplinären Rechtswirkungsforschung.

Prof. Dr. Maria Wersig ist Professorin für Rechtliche Grundlagen der Sozialen Arbeit an der Hochschule Hannover. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Sozialrecht, Familienrecht und Antidiskriminierungsrecht sowie in der interdisziplinären Rechtswirkungsforschung.

Prof. Dr. Jasmin Brück ist Professorin für Soziale Arbeit an der IU Internationale Hochschule. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Queer Studies, Übergangs- und Jugendforschung mit den Schwerpunkten soziale (Un)Gerechtigkeiten und Intersektionalität.

Dr.in Gerrit Kaschuba ist Geschäftsführerin des Forschungsinstituts tifs (Tübinger Institut für gender- und diversitätsbewusste Sozialforschung), ihre Arbeitsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der Fort- und Weiterbildung, sowie dem Thema Arbeitswelt und diversitätsbewusstem Gender Mainstreaming in Organisationen.



Herausgeber

Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit
und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
Albertstraße 10, 01097 Dresden
E-Mail: redaktion@sms.sachsen.de

Redaktion:

Maria Wersig, Susanne Dern, Jasmin Brück

Gestaltung und Satz:

Initial Werbung & Verlag

Bildnachweis

AdobeStock / Solidasrock

Redaktionsschluss:

April 2024

Bestellservice:

Zentraler Broschürenversand
der Sächsischen Staatsregierung
Hammerweg 30, 01127 Dresden
Telefon: +49 351 21036-71 oder -72
Telefax: +49 351 21036-81
E-Mail: publikationen@sachsen.de
www.publikationen.sachsen.de

Hinweis:

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit
vom Sächsischen Staatsministerium für Soziales,
Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt kostenlos
herausgegeben. Sie ist nicht zum Verkauf bestimmt und darf
nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen
eingesetzt werden

Diese Maßnahme wird mitfinanziert durch Steuermittel auf
der Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen
Haushaltes.



www.sms.sachsen.de

