

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Eckpunkte und Prozess zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

1. Anlass und Zweck der Mitteilung

Im Regierungsprogramm ist festgelegt, dass die Antidiskriminierungsstrategie der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) aus dem Jahr 2014 (Drucksache 20/12555) fortgeschrieben und weiterentwickelt werden soll. Im Rahmen der Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie soll auch geprüft werden, ob eine eigene landesrechtliche Grundlage für eine noch wirksamere Antidiskriminierungspolitik in Hamburg geschaffen werden kann. Gemäß Koalitionsvertrag soll unter Neuordnung und Bündelung der behördlichen Kompetenzen eine noch ambitioniertere Antidiskriminierungspolitik verfolgt werden.

Die Evaluation der bisherigen Antidiskriminierungsstrategie aus dem Jahr 2020 (Drucksache 21/20066) hatte verschiedene Handlungsbedarfe aufgezeigt. Hiernach bestehen insbesondere Leerstellen mit Blick auf Anlauf- und Ansprechstellen in den Behörden, auf merkmalsübergreifende Fragestellungen und auf Vernetzungen zwischen Vertretungen der jeweils zuständigen Fachbehör-

den. Auch werden im Rahmen der Evaluation Schutzlücken im rechtlichen Diskriminierungsschutz festgestellt.

2021 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht, Eckpunkte und einen Prozess mit Zeitplan für die fortzuschreibende Antidiskriminierungsstrategie der Freien und Hansestadt Hamburg zu entwickeln und bis Oktober 2022 zu berichten (Drucksache 22/3700).

2. Ziel und Inhalt der Eckpunkte

Der Senat hat die anliegenden Eckpunkte zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie beschlossen. Sie zielen insbesondere darauf ab, Herausforderungen in der Antidiskriminierungsarbeit und des Diskriminierungsschutzes in der FHH zu identifizieren. Die Entwicklung der Eckpunkte erfolgte unter Beteiligung der Zivilgesellschaft wie auch der Fachbehörden, Senats- und Bezirksämter. Der Prozessablauf skizziert, auf welche Weise aufbauend auf den Eckpunkten die Antidis-

kriminierungsstrategie fortgeschrieben werden soll.

Die wesentlichen Inhalte des Eckpunktepapiers sind:

- Einleitung mit Prozessbeschreibung,
- Leitbild und Diskriminierungsverständnis,
- Zuständigkeiten und Ansatz der Fortschreibung sowie
- Handlungsschwerpunkte und Herausforderungen.

Im Einzelnen wird auf die Anlage verwiesen.

3. Auswirkungen auf den Haushalt

Dieser Bericht hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

4. Petitum

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle von den Ausführungen dieser Drucksache Kenntnis nehmen.

Anlage

Eckpunkte und Prozess zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg.

Eckpunkte und Prozess
zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie
des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
A Zusammenfassung	5
B Einleitung	8
B 1 Genese der Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie	8
B 2 Prozess der Fortschreibung	10
B 3 Aufbau der Eckpunkte zur Fortschreibung der Strategie	11
C Leitbild und Diskriminierungsverständnis	12
C 1 Leitbild der Antidiskriminierungsarbeit in Hamburg	12
C 2 Diskriminierungsverständnis	14
C 2.1 Diskriminierung im juristischen Sinne	14
C 2.2 Diskriminierung im sozialwissenschaftlichen Sinne	16
D Zuständigkeiten und Ansatz der Fortschreibung	18
D 1 Strategien, Programme und Zuständigkeiten der Hamburger Antidiskriminierungsarbeit	19
D 1.1 Senatsstrategien und Landesprogramme zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts	19
D 1.2 Zuständigkeiten der Fachbehörden für Diskriminierungsmerkmale	20
D 2 Ansatz zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie	21
E Handlungsschwerpunkte und Herausforderungen	25
E 1 Empowerment und Partizipation	25
E 1.1 Stärkung von Betroffenenperspektiven und inklusivere Gestaltung von Beteiligungsprozessen	26
E 1.2 Stärkere Anerkennung und Wertschätzung von Community-Wissen	28
E 1.3 Niedrigschwelligere Zugänglichkeit finanzieller Ressourcen	29
E 1.4 Stärkung von Perspektivenvielfalt in den Gremien der Hamburger Verwaltung 30	
E 2 Erkenntnisgrundlagen	31
E 2.1 Weiterentwicklung der Erhebung und Nutzung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten	32
E 2.2 Weiterentwicklung der Erhebung und Nutzung von Daten von Beratungs-, Beschwerde- und Meldestellen	34
E 3 Aktivierung von Zivilgesellschaft, Unternehmen und Einzelpersonen	35
E 3.1 Förderung des Wissensausbaus über Diskriminierung und Stärkung von Handlungskompetenz	36
E 3.2 Wertschätzung und Förderung von Antidiskriminierungsengagement	38
E 3.3 Unterstützung von diskriminierungssensiblen Handeln in Organisationen	38

E 4	Diskriminierungskritische Organisationsentwicklung und Sensibilisierung der Verwaltung	39
E 4.1	Ausbau von Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz.....	40
E 4.2	Stärkung von Antidiskriminierung als behördliche Querschnittsaufgabe	41
E 4.3.	Profilschärfung und Ressourcen der zentralen Antidiskriminierungsarbeit	43
E 4.4	Ausbau von Vernetzung und Qualitätsentwicklung in der Antidiskriminierungsarbeit	43
E 4.5	Diskriminierungskritische Beratung des Senats, der Fachbehörden und Ämter sowie Überprüfung von Entscheidungsverfahren	44
E 4.6	Ausbau von Antidiskriminierung und Diversity im Personalmanagement	44
E 4.7	Stärkung der AGG-Beschwerdestellen in den Dienststellen der FHH	46
E 5	Beratung und Beschwerde.....	47
E 5.1	Verbesserung des Beratungssystems in Diskriminierungsfällen.....	48
E 5.1.1	Verstärkte Sichtbarmachung von bestehenden Anlauf- und Beratungsstellen .	49
E. 5.1.2	Bedarfsbezogene Weiterentwicklung der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung.....	50
E 5.1.3	Merkmalsbezogene Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung	51
E 5.1.4	Intersektionale Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung	52
E 5.1.5	Weitere Verbesserung von Erst- und Verweisberatung	52
E 5.2	Weiterentwicklung von Beschwerdemöglichkeiten bei Diskriminierung durch die FHH.....	52
E 6	Rechtlicher Diskriminierungsschutz.....	54
E 6.1	Stärkung des Antidiskriminierungsrechts auf Bundesebene	55
E 6.2	Verbesserung des Antidiskriminierungsrechts auf Landesebene	57
	Literaturverzeichnis	60

Abkürzungsverzeichnis

ADGD	Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
advd	Antidiskriminierungsverband Deutschland
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BPoC	Black and People of Color (Schwarze Menschen und Personen of Color)
BMDA	Beschwerdestelle der Polizei Hamburg „Beschwerdemanagement und Disziplinarangelegenheiten“
BWFGB	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
EU	Europäische Union
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GG	Grundgesetz
HmbBGG	Hamburgisches Behindertengleichstellungsgesetz
ITK	Institut für transkulturelle Kompetenz
KPMD PMK	Kriminalpolizeilicher Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität
LADG	Landesantidiskriminierungsgesetz
LSB	Landes-Seniorenbeirat
LSBTI*	Lesben, Schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
NaDiRa	Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor
ÖRA	Öffentliche Rechtsauskunft
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SkbM	Senatskoordinator/-in für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
Sozialbehörde	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
SPFZ	Sozialpädagogisches Fortbildungszentrum
StGB	Strafgesetzbuch
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZAF	Zentrum für Aus- und Fortbildung

A Zusammenfassung

Diskriminierung stellt für viele Menschen nach wie vor eine alltägliche Lebensrealität dar, obwohl es sich bei dem Recht auf Nicht-Diskriminierung um ein grundlegendes Menschenrecht handelt. Diskriminierungserlebnisse kosten Betroffene viel Kraft und beeinträchtigen sowohl die Selbstbestimmung und Teilhabe Einzelner als auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) arbeitet daher seit vielen Jahren daran, Diskriminierung abzubauen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Antidiskriminierung ist eine Querschnittsaufgabe, die von allen Hamburger Behörden und Ämtern in ihren jeweiligen Zuständigkeiten bearbeitet wird. Unter anderem im Bereich Rechtsextremismusbekämpfung, Integration, Inklusion oder Gleichstellung gibt es bereits lange existierende, erfolgreiche Senatsstrategien und Landesprogramme (für einen Überblick siehe [Kapitel D 1](#)). Diese bestehenden (insbesondere) merkmalspezifischen Ansätze sollen in Zukunft um einen stärker **merkmalsübergreifenden Blick** ergänzt werden. Die vorliegenden Eckpunkte spezifizieren die Grundzüge der fortzuschreibenden Antidiskriminierungsstrategie.

Konkret bedeutet dies: Die Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie fokussiert insbesondere auf die **Veränderung von benachteiligenden Strukturen und Prozessen** in der FHH, die **mehrere Diskriminierungskategorien gleichzeitig** betreffen ([Kapitel D 2](#)). Dabei sollen Synergien erzeugt und durch die Bündelung von Interessen die Durchschlagskraft von Veränderungsbestrebungen erhöht werden. Auch die Verschränkung von Diskriminierungskategorien (**Mehrfachdiskriminierung**) wird stärker betrachtet werden.

Die zukünftige Antidiskriminierungsstrategie verbindet ein juristisches mit einem sozialwissenschaftlichen **Diskriminierungsverständnis** ([Kapitel C 2](#)). Es wird hervorgehoben, dass sich Stereotype und strukturelle Ungleichheiten über Jahrhunderte gebildet und verfestigt haben, weshalb deren Veränderung eine herausfordernde Aufgabe darstellt.

Die vorliegenden Eckpunkte zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie zielen auf eine **langfristige und systematische Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsarbeit der FHH** ab und setzen den Fokus dabei auf institutionelle Diskriminierung und Mehrfachdiskriminierung ([Kapitel B 1](#)). Sie sind seit November 2021 in einem **breiten Beteiligungsprozess** entstanden. Daran waren neben Fachbehörden, Senats- und Bezirksämtern auch Vertretungen von Betroffenen Gruppen und Fachexpert*innen der Antidiskriminierungsarbeit beteiligt. Es ist geplant, unter Beteiligungen der vorgenannten Akteur*innen, die **Antidiskriminierungsstrategie bis Mitte 2024 fortzuschreiben** ([Kapitel B 2](#)).

Bei der Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie wird es im Kern darum gehen, konkrete Ziele und Maßnahmen aus den Eckpunkten zu entwickeln. Die Fortschreibung wird weiterhin einen Prozess zum Monitoring der Ziele und Maßnahmen beinhalten.

Die Eckpunkte zur Fortschreibung der Strategie umfassen **drei Kernelemente**:

- Das **Leitbild** ([Kapitel C 1](#)) bietet eine Grundorientierung für zukünftiges Verwaltungshandeln. Die **fünf Grundsätze** des Leitbilds betonen, dass **Antidiskriminierung eine Querschnittsaufgabe** aller Fachressorts ist, die einer Kultur des Hinterfragens von Gewohnheiten und des Erlernens neuer Kompetenzen bedarf (**Kultur der Antidiskriminierung**).

- Der **Ansatz zur Fortschreibung** ([Kapitel D 2](#)) beschreibt, dass bei der Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie besonders auf institutionelle und strukturelle Diskriminierung, Mehrfachdiskriminierung und eine merkmalsübergreifende Perspektive fokussiert werden wird.
- Die Eckpunkte definieren weiterhin **sechs Handlungsschwerpunkte und beschreiben Herausforderungen in diesen Schwerpunkten.**

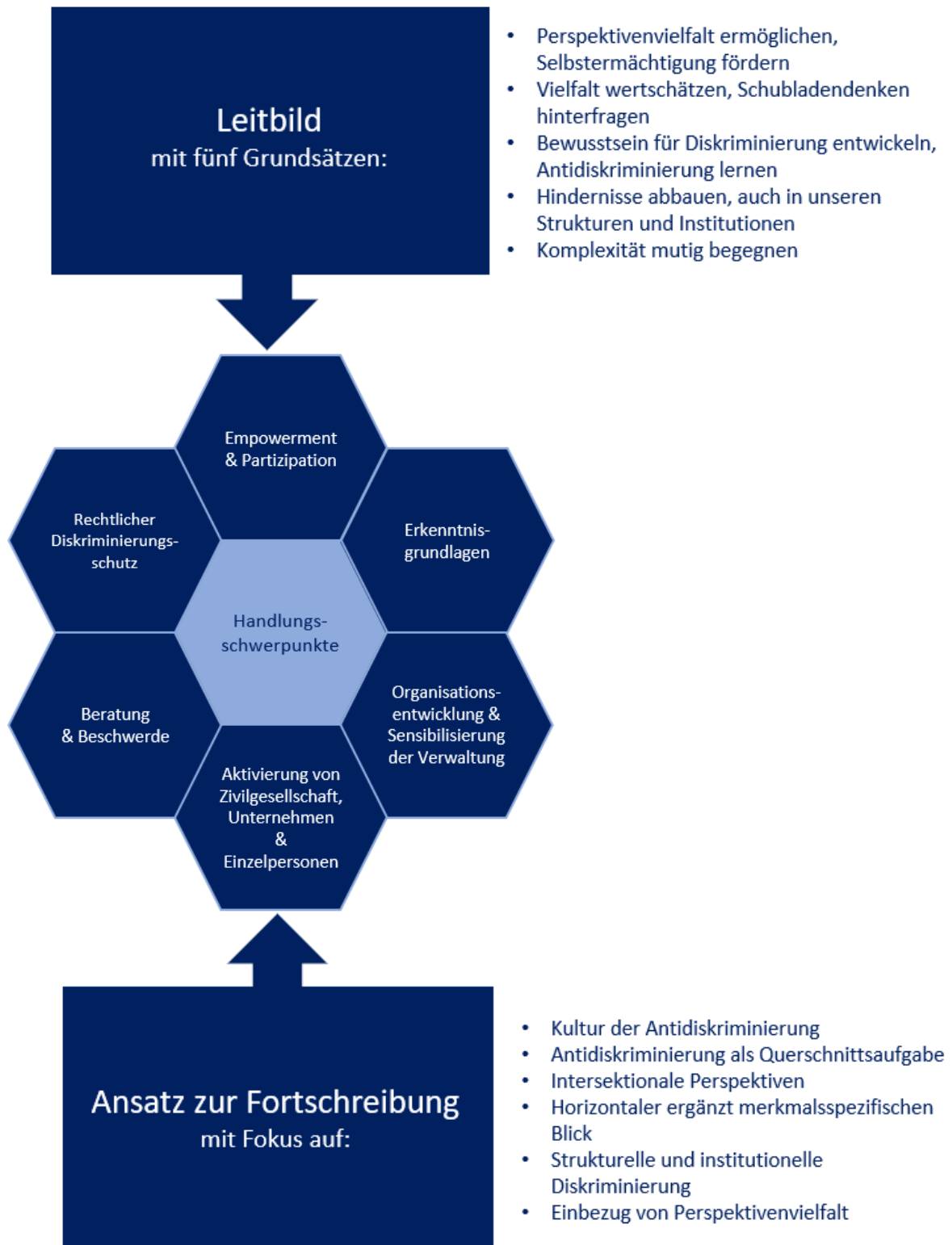


Abbildung 1: Konzept zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie.

Handlungsschwerpunkte und Herausforderungen:

Empowerment und Partizipation

- Stärkung von Betroffenenperspektiven und inklusivere Gestaltung von Beteiligungsprozessen
- Stärkere Anerkennung und Wertschätzung von Community-Wissen
- Niedrigschwelligere Zugänglichkeit zu finanziellen Ressourcen
- Stärkung von Perspektivenvielfalt in den Gremien der Hamburger Verwaltung

Erkenntnisgrundlagen

- Weiterentwicklung der Erhebung und Nutzung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten
- Weiterentwicklung der Erhebung und Nutzung von Daten von Beratungs-, Beschwerde- und Meldestellen

Aktivierung von Zivilgesellschaft, Unternehmen und Einzelpersonen

- Förderung des Wissensaustausch über Diskriminierung und Stärkung von Handlungskompetenz
- Wertschätzung und Förderung von Antidiskriminierungsengagement
- Unterstützung von diskriminierungssensiblen Handeln in Organisationen

Diskriminierungskritische Organisationsentwicklung und Sensibilisierung der Verwaltung

- Ausbau von Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz
- Stärkung von Antidiskriminierung als behördliche Querschnittsaufgabe
- Profilschärfung und Ressourcen der zentralen Antidiskriminierungsarbeit
- Ausbau von Vernetzung und Qualitätsentwicklung in der Antidiskriminierungsarbeit
- Diskriminierungskritische Beratung des Senats, der Fachbehörden und Ämter sowie Überprüfung von Entscheidungsverfahren
- Ausbau von Antidiskriminierung und Diversity im Personalmanagement
- Stärkung der AGG-Beschwerdestellen in den Dienststellen der FHH

Beratung und Beschwerde

- Verbesserung des Beratungssystems in Diskriminierungsfällen
- Verstärkte Sichtbarmachung von bestehenden Anlauf- und Beratungsstellen
- Bedarfsbezogene Weiterentwicklung der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung
- Merkmalsbezogene Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung
- Intersektionale Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung
- Weitere Verbesserung von Erst- und Verweisberatung
- Weiterentwicklung von Beschwerdemöglichkeiten bei Diskriminierung durch die FHH

Rechtlicher Diskriminierungsschutz

- Stärkung des Antidiskriminierungsrechts auf Bundesebene
- Verbesserung des Antidiskriminierungsrechts auf Landesebene

B Einleitung

Es gehört zu den verfassungsrechtlichen Aufgaben des Staates, eine Kultur der gelebten Gleichstellung und gleichberechtigten Teilhabe aller Menschen zu fördern sowie bestehende Nachteile zu beseitigen. So hat sich der Hamburger Senat zum Ziel gesetzt, allen Menschen dieser Stadt ein Leben frei von Diskriminierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung zu ermöglichen. Antidiskriminierung ist folglich eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und als Querschnittsaufgabe originäres Element jeder Fachpolitik.

B 1 Genese der Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie

Diskriminierung stellt für viele Menschen nach wie vor eine alltägliche Lebensrealität dar. Diskriminierung ist nicht nur Gegenstand sozialwissenschaftlicher und juristischer Überlegungen, sondern hat ganz konkrete Auswirkungen auf das (Er-)Leben von Menschen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Betroffene erleben Diskriminierung in unterschiedlichen Ausdrucksformen und Ausprägungen. Neben einer gruppenbezogenen Ablehnung können Hintergrund dafür auch Unwissenheit oder Routinen und Regeln sein.

Der Hamburger Senat hat frühzeitig erkannt, wie entscheidend es ist, jeglicher Form von Diskriminierung in all ihren Facetten zu begegnen und die Antidiskriminierungsarbeit der FHH daher breit aufgestellt. Dazu wurden Strategien mit konkreten Maßnahmen entwickelt (s. [Kapitel D 1.1](#)), die auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen in Hinblick auf Diskriminierung, Hass und Gewalt reagieren, Vielfalt fördern und sich an der Lebensrealität der Bevölkerung Hamburgs orientieren.

Im Kampf gegen Diskriminierung nahm Hamburg in den letzten Jahrzehnten vielfach eine Vorreiterrolle ein. Als zweites Bundesland trat Hamburg 2011 der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) initiierten „Koalition gegen Diskriminierung“ bei und bekräftigte damit das politische Bekenntnis zu einer Gesellschaft, in der Vielfalt wertgeschätzt und Diskriminierung verhindert wird. Auch schuf Hamburg als eines der ersten Bundesländer im Jahr 2009 mit der Einrichtung der damaligen „Arbeitsstelle Vielfalt“ behördliche Strukturen, um wirksamer gegen die Ausgrenzung von Minderheiten und gesellschaftlich diskriminierter Gruppen vorzugehen.

Seit 2014 verfolgt der Senat einen dezentralen Mainstreaming-Ansatz bei der Antidiskriminierungsarbeit der FHH. Dies beschreibt die Antidiskriminierungsstrategie aus dem Jahr 2014 (Drs. 20/12555). Danach sind jede Behörde und jedes Amt federführend für das Diskriminierungsmerkmal zuständig, das in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich liegt. Dem Amt bzw. der jeweiligen Behörde kommt damit eine Lotsenfunktion zu. Die Erfahrungen der verschiedenen von Diskriminierung betroffenen Gruppen werden in ihren Spezifika gesondert betrachtet und passgenaue Lösungen entwickelt. Die Fachbehörden haben in den vergangenen Jahren – in Zusammenarbeit mit Fachpersonen aus Betroffenengruppen und der organisierten Zivilgesellschaft – eine Vielzahl an zielgruppenspezifischen Strategien gegen Diskriminierung entwickelt und umgesetzt (s. [Kapitel D 1.1](#)). Sie leisten einen wichtigen Beitrag dazu, allen Menschen dieser Stadt ein selbstbestimmteres Leben zu ermöglichen und das Recht auf Nichtdiskriminierung durchzusetzen.

Die Evaluation der bisherigen Antidiskriminierungsstrategie des Senats (Drs. 21/20066), die den Zeitraum 29. Juli 2014 bis 31. Juli 2018 umfasst, hat ergeben, dass alle Fachbehörden und Senatsämter, in deren Verantwortungsbereich die jeweiligen Diskriminie-

rungskategorien fallen, zu ihren Kategorien umfangreiche Rahmenprogramme und Konzepte vorgelegt, weiterentwickelt und fortgeschrieben haben und ihrer Lotsenfunktion umfänglich nachkommen sind. Die Evaluation kommt weiter zu dem Schluss, dass die Überprüfung der Zielerreichung der Programme über die regelhafte Berichterstattung an die Bürgerschaft und die Fachausschüsse gewährleistet ist.

Mit Blick auf die Ergebnisse der Evaluation und vor dem Hintergrund der stärkeren gesellschaftlichen Debatten um Diskriminierung, allen voran um Rassismus und Antisemitismus, initiierten die Fachbehörden weitere Austausch- und Dialogformate mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, allen voran Betroffenen. Darüber hinaus wurden Beauftragtenpositionen geschaffen. Besonders hervorzuheben sind hier der Senatsdialog zu Diskriminierung und Anti-Schwarzem Rassismus, das Behördenkompetenznetzwerk gegen Rechtsextremismus, der Runde Tisch zur Aufarbeitung des kolonialen Erbes, der Runde Tisch gegen Antisemitismus und zum Schutz jüdischen Lebens und die Position des*r Antisemitismusbeauftragten. Dem Hinweis aus der Evaluation, neue gesellschaftliche Entwicklungen und Handlungsfelder stärker aufzugreifen, wurde damit Rechnung getragen.

Weitere in der Evaluation benannte Handlungsfelder sind inzwischen ebenfalls adressiert. So wurde eine neue Zuständigkeit für merkmalsübergreifende Antidiskriminierungsarbeit geschaffen, die bei der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB) verortet ist. Damit gibt es klare Ansprechpersonen für das Jahrestreffen zu Antidiskriminierung des Bundes und der Länder. Um Synergien zu nutzen und Reibungsverluste bei Zuständigkeitsfragen zu minimieren, stehen die Fachbehörden, die zu spezifischen Diskriminierungsmerkmalen sowie übergreifend arbeiten, in einem engeren Austausch. So können auch, wie in der Evaluation als Handlungsfeld benannt, gemeinsam schneller neue Diskriminierungspotenziale identifiziert und Lösungsansätze gefunden werden. Zur Identifikation von Diskriminierungspotenzialen trägt auch der Bund-Länder-Austausch zu Antidiskriminierung bei.

Die Evaluation benennt auch Schutzlücken im Hinblick auf den rechtlichen Diskriminierungsschutz, wie beispielsweise einen fehlenden Schutz vor Benachteiligung aufgrund der sozio-ökonomischen Lage im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) oder im Hinblick auf den Diskriminierungsschutz bei öffentlich-rechtlichem Handeln außerhalb des Bereichs der Erwerbstätigkeit. Fragen des rechtlichen Diskriminierungsschutzes werden in Kapitel [E 6 „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“](#) adressiert.

Die erfolgreiche Arbeit des Senats beim Thema Antidiskriminierung soll auch in Zukunft fortgesetzt werden. Im Regierungsprogramm wurde sich entsprechend darauf verständigt, die Antidiskriminierungspolitik der FHH noch weiter zu stärken. Hierfür sieht der Koalitionsvertrag eine Neuordnung und Bündelung der behördlichen Kompetenzen im Themenfeld und, wie der Antrag zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie (Drs. 22/3700) konkretisiert, die Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsstrategie des Senats vor. Die bestehenden dezentralen, vor allem merkmalspezifischen Strategien sollen um einen stärkeren merkmals- und zielgruppenübergreifenden Fokus ergänzt und noch besser miteinander verschränkt werden. Die BWFGB, genauer das „Amt für Gleichstellung und gesellschaftlichen Zusammenhalt“, hat die Federführung im Prozess der Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie übernommen.

Die Bürgerschaft hat den Senat ersucht, in einem ersten Schritt Eckpunkte und einen Prozess mit Zeitplan für die fortzuschreibende Antidiskriminierungsstrategie des Senats zu entwickeln und der Bürgerschaft zu berichten (Drs. 22/3700). Diesem Ersuchen kommt der Senat mit Vorlage dieses Eckpunktepapiers nach. Die Eckpunkte fokussieren auf gemeinsame Leitmotive, Handlungsfelder und beschreiben Herausforderungen in

diesen Feldern. Anschließend wird aufbauend auf den vorliegenden Eckpunkten in einem zweiten Schritt die Antidiskriminierungsstrategie aus dem Jahr 2014 (Drs. 20/12555) fortgeschrieben. In dieser Phase werden aus den Herausforderungen des Eckpunktepapiers Ziele und konkrete Maßnahmen entwickelt, die die Fachbehörden und Senatsämter umsetzen werden.

Während das Eckpunktepapier keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Haushalt hat, wird die Umsetzung konkreter Antidiskriminierungsmaßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern zusätzliche Ressourcen erfordern.

B 2 Prozess der Fortschreibung

Eine Strategie kann nur wirksam werden, wenn sie breit getragen wird, sowohl von Politik und Behörden als auch von der Zivilgesellschaft und Unternehmen. Das vorliegende Eckpunktepapier wurde von der BWFGB deshalb in einem mehrstufigen Beteiligungsprozess erarbeitet. Wie im Bürgerschaftlichen Ersuchen vom 23. März 2021 gefordert (Drs. 22/3700), wurden folgende Akteur*innen in den Prozess einbezogen: Mitarbeitende der Hamburger Antidiskriminierungsberatungsstellen, Vertretungen von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Beiräte, wie z.B. der Integrationsbeirat.

Impulse und Forderungen engagierter Hamburger*innen, insbesondere auch von Betroffenenengruppen, wurden im Rahmen der Auftaktveranstaltung im November 2021 und bei einer Veranstaltung im April 2022 mit Fokus auf die Schwerpunkte „Empowerment und Partizipation“ sowie auf „Beratung, Beschwerde und Unterstützung“ aufgenommen.¹ Ein erster Entwurf des Eckpunktepapiers wurde darüber hinaus mit ausgewählten Fachpersonen aus Wissenschaft und praktischer Antidiskriminierungsarbeit sowie Kolleg*innen aus der öffentlichen Verwaltung anderer Bundesländer geteilt, um Feedback in Form von kritischen Anmerkungen, Fragen und Ergänzungsvorschlägen zu erhalten. Die Expertise der Fachbehörden und Senatsämter wurde sowohl im Rahmen der Auftaktveranstaltung im November 2021 als auch in behördenübergreifenden Arbeitsgruppen und in bilateralen Austauschformaten aufgenommen.

Nach Befassung der Bürgerschaft mit den Eckpunkten wird darauf aufbauend die bisherige Antidiskriminierungsstrategie fortgeschrieben. In verschiedenen Beteiligungsformaten werden gemeinsam mit der Zivilgesellschaft, Unternehmen, den Fachbehörden, Senats- und Bezirksämtern aus den Eckpunkten Ziele und konkrete Umsetzungsvorschläge entwickelt und diskutiert werden. Davon ausgehend sollen anschließend mit den Fachbehörden und den Senatsämtern konkrete Maßnahmen abgestimmt werden. Bei der Maßnahmenfestlegung haben die Fachbehörden und Senatsämter die Möglichkeit, Prioritäten zu setzen, die besonders dringliche Antidiskriminierungsanliegen in ihrem Zuständigkeitsbereich adressieren und bestehende Strukturen und vorhandene Ressourcen berücksichtigen. Abschließend wird die Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie fertiggestellt, behördenübergreifend abgestimmt und der Bürgerschaft vorgelegt.

Nach derzeitigem Planungsstand soll die Strategie der Bürgerschaft Mitte 2024 vorgelegt werden. Der Zeitplan ist insofern vorläufig, als dass sich erfahrungsgemäß aus der Beteiligung der Zivilgesellschaft oder der Abstimmung mit den Fachbehörden und Senatsämtern zeitliche Anpassungsbedarfe ergeben können.

¹ Hinsichtlich der zu den Veranstaltungen eingeladenen Organisationen und Vereine vgl. Anlage zur Drs. [22/7737](#).



Abbildung 2: Abbildung des vorläufigen Zeitstrahls zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie.

B 3 Aufbau der Eckpunkte zur Fortschreibung der Strategie

Die vorliegenden Eckpunkte sind ein wichtiger Meilenstein im Prozess der Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsstrategie für die FHH. Es werden zentrale Herausforderungen im Bereich Antidiskriminierung beschrieben, aus denen ein besonderer Handlungsbedarf erwächst.

Die Eckpunkte bestehen aus drei Kernabschnitten: „Leitbild und Diskriminierungsverständnis“ ([Kapitel C](#)), „Zuständigkeiten und Ansatz der Fortschreibung“ ([Kapitel D](#)) sowie „Handlungsschwerpunkte und Herausforderungen“ ([Kapitel E](#)).

Zunächst wird im Kapitel C dargestellt, mit welchem Selbst- und Diskriminierungsverständnis der Hamburger Senat seine Antidiskriminierungsarbeit betreibt. Anschließend erfolgt ein Überblick über die bestehende Antidiskriminierungsarbeit der FHH mit Bezug zu den im AGG geschützten Merkmalen und dann wird der Ansatz dargestellt, der bei der Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsstrategie verfolgt werden wird.

Das Leitbild bzw. Selbstverständnis enthält eine Zukunftsvision der Antidiskriminierungsarbeit der FHH und bietet Orientierung für die nachfolgenden Handlungsfelder. Im Kapitel zum Diskriminierungsverständnis wird verdeutlicht, dass die Antidiskriminierungsstrategie ein juristisches mit einem sozialwissenschaftlichen Diskriminierungsverständnis verbinden soll. Weiterhin werden verschiedene Ebenen von Diskriminierung erläutert (individuelle, institutionelle und strukturelle Diskriminierung). Im Kapitel zum bestehenden Ansatz und dessen Weiterentwicklung wird herausgearbeitet, worauf die Strategie in Zukunft stark fokussiert, z.B. Mehrfachdiskriminierung und strukturelle sowie institutionelle Diskriminierung. Es wird betont, dass die bestehenden eher merkmalsbezogenen Ansätze und Programme (z.B. Integrationskonzept „Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt“, „Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm“) nicht ersetzt, sondern um eine stärker merkmalsübergreifende Zusammenschau ergänzt werden sollen. Weiterhin wird der Mehrwert einer stärkeren Verzahnung merkmalspezifischer und merkmalsübergreifender Ansätze herausgearbeitet (u.a. Synergieeffekte, erhöhte Durchschlagkraft).

Kapitel E definiert sechs Handlungsfelder und ihnen innewohnende Herausforderungen der Antidiskriminierungspolitik. Die Handlungsschwerpunkte wirken sowohl nach außen in die Bevölkerung als auch nach innen in die Verwaltung hinein. Verwaltung wird dabei nicht als einheitliches Gebilde, sondern ebenfalls vielfältig in Hinblick auf die Diversität der Beschäftigten porträtiert. Die Handlungsschwerpunkte enthalten jeweils Beschreibungen von Herausforderungen der aktuellen Antidiskriminierungsarbeit in Hamburg.

C Leitbild und Diskriminierungsverständnis

Damit die FHH Diskriminierung gezielt und wirksam begegnen kann, sind handlungsleitende Grundsätze und ein geteiltes Diskriminierungsverständnis grundlegend. Das unten dargestellte Leitbild macht deutlich, dass Antidiskriminierung sowohl zur Durchsetzung des Menschen- und Grundrechts auf Diskriminierungsschutz beiträgt als auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.

Antidiskriminierung ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und als Querschnittsaufgabe originäres Element jeder Fachpolitik. Das Leitbild beschreibt die handlungsleitenden Grundsätze, denen die Hamburger Verwaltung folgt, um ihre Strukturen, Prozesse und Kultur diskriminierungssensibel zu gestalten und auch gesamtgesellschaftlich eine Kultur der Antidiskriminierung zu fördern.

C 1 Leitbild der Antidiskriminierungsarbeit in Hamburg

Diskriminierungsschutz ist ein grundlegendes Menschenrecht. Entsprechend verbietet Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte jegliche Form der Diskriminierung. Im Grundgesetz (GG) ist der Diskriminierungsschutz in Artikel 3 Absatz 3 festgehalten.² Alle Menschen in Hamburg haben folglich das Recht, frei von Diskriminierung und selbstbestimmt leben zu können. Es ist die Pflicht und der Auftrag der FHH, dieses Recht durchzusetzen. Kurz gesagt: Hamburg für alle!

Auch die Vereinten Nationen wollen global mit ihren siebzehn Nachhaltigkeitszielen Antidiskriminierung, Gleichstellung und Inklusion stärken. Ziel ist es, allen Menschen ein selbstbestimmtes und diskriminierungsfreies Leben zu ermöglichen und friedliche, rechtsstaatliche und inklusive Gesellschaften zu fördern – ohne die Belastungsgrenzen der Erde zu überschreiten. Der Abbau von Barrieren und die Prävention von Diskriminierung tragen auch dazu bei, dass alle die notwendigen Ressourcen haben, um sich in das Gemeinwesen einbringen zu können. Eine gelebte Kultur der Antidiskriminierung in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft leistet folglich, im Zusammenspiel mit Bereichen wie Integration, Gleichstellung oder Inklusion, einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Um deutlich zu machen, dass eine diskriminierungssensible Verwaltung nur gemeinsam gelingen kann, ist das Leitbild als „Wir-Konzept“ formuliert.

Die Hamburger Verwaltung folgt fünf Grundsätzen, um Diskriminierung vorzubeugen und zu verhindern:

Grundsatz 1: Perspektivenvielfalt ermöglichen, Selbstermächtigung fördern

Wir sind überzeugt, dass alle Menschen dieser Stadt mit ihren vielfältigen Perspektiven unsere Gesellschaft und unser Verwaltungshandeln bereichern. Um passgenaue Dienstleistungen und Angebote zu entwickeln, sind für uns als Hamburger Verwaltung Perspektivenvielfalt und die Kenntnis unterschiedlicher Lebenslagen entscheidend. Dazu wollen wir sowohl die Diversität unter unseren Mitarbeitenden erhöhen als auch unterschiedliche Perspektiven von außen in unsere Prozesse einbeziehen. Damit alle Menschen ihre Perspektiven in die Gesamtgesellschaft und in unsere Prozesse einbringen

² Für eine detaillierte Darstellung des Diskriminierungsschutzes im inter- und transnationalen sowie nationalen und Landesrecht siehe Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017b).

können, fördern wir die Selbstermächtigung von Personen und Gruppen, die von Diskriminierung betroffen sind. Dazu zählt das Fördern von Selbstorganisationen ebenso wie eine qualifizierte Beratung von Diskriminierungsbetroffenen.

Grundsatz 2: Vielfalt wertschätzen, Schubladendenken hinterfragen

Wir schaffen eine Kultur des wertschätzenden Miteinanders und sind dabei in Vielfalt vereint. Für unser Handeln bedeutet dies, dass wir die Ressourcen und Kompetenzen aller berücksichtigen und fördern. Eine besondere Verantwortung kommt dabei unseren Führungskräften zu, die den Kulturwandel vorleben und entschieden gegen Diskriminierung in ihrem Zuständigkeitsbereich vorgehen. Wir sind skeptisch gegenüber Einteilungen in ein „Wir“ und „die Anderen“ und vermeiden Generalisierungen bzw. setzen diese mit Bedacht ein. Gerade in der Antidiskriminierungsarbeit sind Gruppenkategorien widersprüchlich: Auf der einen Seite werden Menschen seit jeher in Gruppen eingeteilt, um diskriminierende Eigenschaftszuschreibungen, Benachteiligungen, Ausgrenzung und Gewalt gegenüber Individuen zu rechtfertigen. Auf der anderen Seite sind Gruppenkategorien für einen wirksamen Diskriminierungsschutz unumgänglich, da nur so beispielsweise statistische Hinweise auf Benachteiligung ausgewertet oder Förderungen gezielt eingesetzt werden können.

Grundsatz 3: Bewusstsein für Diskriminierung entwickeln, Antidiskriminierung lernen

Wir begreifen Wissen zu Diskriminierung und damit verbundene Selbstreflexionsfähigkeiten und Strategien zum Diskriminierungsabbau bzw. ihrer Prävention als Teil professionellen Verwaltungshandelns auf allen Verantwortungs- und Entscheidungsebenen. Wir verstehen Antidiskriminierung als einen fortwährenden Lern- und Handlungsprozess, der mit einem Diversity-Training zwar beginnen, aber nicht abgeschlossen sein kann. Wenn wir sagen: „Das haben wir schon immer so gemacht“, zeugt dies einerseits von unserer Beständigkeit und von langen bestehenden und gut eingespielten Routinen und Prozessen. Gleichzeitig wollen wir unser Handeln kritisch reflektieren, bestehende Routinen überprüfen, vermeintliche Gewissheiten hinterfragen und alte Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsweisen verlernen, wenn sie zu Benachteiligungen beitragen. Diskriminierungssensibles Handeln wollen wir in unser alltägliches Tun verankern.

Grundsatz 4: Hindernisse abbauen, auch in unseren Strukturen und Institutionen

Wir reflektieren die Vorurteile in unseren Köpfen kritisch und erkennen an, dass Diskriminierung in die Regeln, Routinen und Prozesse von Institutionen eingeschrieben sein kann. Institutionelle Diskriminierung zu erkennen und zu verringern, ist uns ein zentrales Anliegen. Dazu beschäftigten wir uns mit den Ursachen, Wirkungen und nicht-intendierten Effekten von Diskriminierung, lernen aus der Vergangenheit sowie aus Gegenwartsanalysen und teilen die gewonnenen Erkenntnisse.

Grundsatz 5: Komplexität mutig begegnen

Menschen sind vielschichtig, ebenso wie ihre Diskriminierungserfahrungen. Uns ist bewusst, dass Diskriminierung häufig aufgrund mehrerer Diskriminierungskategorien gleichzeitig stattfindet. Vorurteile oder Barrieren, denen Frauen ausgesetzt sind, unterscheiden sich z.B. in Abhängigkeit von ihrer Hautfarbe, ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer sozioökonomischen Lage. Aus einer intersektionalen Perspektive wollen wir die

Verschärkung unterschiedlicher Diskriminierungen besser verstehen, Mehrfachdiskriminierung und intersektionale Diskriminierung bekämpfen, Betroffene unterstützen und unsere Verwaltung zugänglich für alle gestalten.³

C 2 Diskriminierungsverständnis

Die Eckpunkte sowie die Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie selbst fußen auf dem im AGG dargelegten juristischen Verständnis von Diskriminierung, gehen aber über dieses hinaus und berücksichtigen ebenso sozialwissenschaftliche Definitionen. Das Bewusstsein für die historische Kontinuität von Ausgrenzungsmechanismen, Formen von institutioneller Diskriminierung sowie die Verschärkung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen sind der Mehrwert der Integration der sozialwissenschaftlichen Perspektive. Auch ermöglicht dieser Ansatz die Einbeziehung von weiteren Diskriminierungskategorien, wie z.B. sozioökonomische Lage oder Familienstand, die nach dem AGG nicht geschützt sind.

C 2.1 Diskriminierung im juristischen Sinne

Ausgehend vom AGG liegt eine Diskriminierung im juristischen Sinne vor, wenn Menschen (1) in einer vergleichbaren Situation schlechter behandelt werden, diese Schlechterbehandlung (2) an ein schützenswertes Merkmal anknüpft und (3) kein sachlicher Rechtfertigungsgrund dafür vorliegt.⁴

Im AGG sind sechs schützenswerte Diskriminierungskategorien benannt: Ethnische Herkunft und rassistische Zuschreibungen, Religion und Weltanschauung, Geschlecht, Behinderung, sexuelle Identität und Alter. Darüber hinaus verweist das AGG darauf, dass Diskriminierung aufgrund eines einzelnen oder aufgrund einer Kombination von Diskriminierungskategorien erfolgen kann. Wird eine Frau beispielsweise benachteiligt, weil sie ein muslimisches Kopftuch trägt, ist sowohl die Diskriminierungskategorie Religion betroffen als auch die Kategorie Geschlecht.

Beim Vorliegen einer Diskriminierung kommt es nicht auf die Motivation und Zwecksetzung des Benachteiligenden an. Es kommt ausschließlich auf den mit der Ungleichbehandlung bei der betroffenen Person eingetretenen Effekt an. Diskriminierung liegt also nicht nur dann vor, wenn jemand gewollt und bewusst verletzt, ausgrenzt oder anderweitig benachteiligt.

Das AGG definiert verschiedene Diskriminierungsformen⁵:

Diskriminierungsform	Beispiel
Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn Personen wegen einer durch das AGG geschützten Diskriminierungskategorie eine weniger günstige Behandlung erfahren, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfährt.	Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Menschen aufgrund ihrer (zugeschriebenen) Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe Dienstleistungen, Zugänge oder ähnliches verwehrt werden. So liegt eine unmittelbare Diskriminierung vor, wenn ein Vermieter einem Bewerber die Wohnung mit dem Verweis auf seinen jüdischen Glauben verwehrt.

³ Zur Definition von „Intersektionalität“ und „intersektionale Diskriminierung“ siehe [Kapitel C 2.2](#).

⁴ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017a, 32).

⁵ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (o.J.).

<p>Der Begriff der mittelbaren Diskriminierung verweist darauf, dass auch scheinbar neutrale Vorgaben und Verfahrensweisen benachteiligend auf bestimmte Personen und Gruppen wirken können.</p>	<p>Eine Stellenanzeige kann beispielsweise mittelbar diskriminierend aufgrund der ethnischen Herkunft sein, wenn sie Deutsch als Muttersprache als Einstellungskriterium verlangt.⁶ Denn auch Menschen, die nicht im deutschen Sprachraum aufgewachsen sind und Deutsch nicht als Muttersprache erlernt haben, können über exzellente Deutschkenntnisse verfügen. Dieser Personenkreis wird jedoch ohne sachlichen Grund ausgeschlossen.</p>
<p>Belästigungen sind unerwünschte Verhaltensweisen, die eine Person wegen eines nach dem AGG geschützten Merkmals einschüchtern, beleidigen oder erniedrigen und ein feindliches Umfeld schaffen oder zu schaffen bezwecken. Voraussetzung für das Vorliegen einer Belästigung ist die Verletzung der Würde der betroffenen Person. Eine spezifische Form der Belästigung ist die sexuelle Belästigung, die durch ein unerwünschtes sexuell bestimmtes Verhalten verursacht wird.</p>	<p>Belästigungen können beispielsweise vorliegen bei Verleumdungen, Beleidigungen, abwertenden Äußerungen, Anfeindungen, Drohungen und körperlichen Übergriffen – etwa durch das Versenden von „Hass-Mails“ oder antisemitischen Herabwürdigungen in einer betrieblichen Chat-Gruppe.</p> <p>Sexuelle Belästigungen reichen beispielsweise von unangemessenen sexuellen Anspielungen, Anstarren, anzügliche Bemerkungen, über das Verbreiten pornografischen Materials bis hin zu sexualisierten körperlichen Übergriffen.</p>
<p>Auch eine Anweisung zur Benachteiligung anderer ist eine Diskriminierung. Diese muss vorsätzlich erfolgen, wobei unerheblich ist, ob sich der Anweisende einer Verbotswidrigkeit bewusst ist. Die Anweisung muss auch nicht ausgeführt worden sein.</p>	<p>Eine Geschäftsführerin einer Drogeriekette weist die Personalverantwortlichen an, Bewerbungen von kopftuchtragenden Frauen von vornherein abzulehnen. Obwohl die Personalverantwortliche die Anweisung nicht umsetzt, liegt dennoch eine Anweisung zur Benachteiligung aufgrund der Religion vor.</p>

Unterschiedliche Behandlungen sind nach § 5 AGG zulässig, wenn bestehende Nachteile durch geeignete und angemessene Maßnahmen ausgeglichen werden sollen. Damit reagiert der deutsche Gesetzgeber auf Entwicklungen im europäischen Antidiskriminierungsrecht, die formale Gleichbehandlung als nicht ausreichend betrachten, um alle faktischen Ungleichheiten zu beseitigen.⁷ Positive Maßnahmen sind damit nicht als Diskriminierung zu werten. Ein Beispiel für eine positive Maßnahme wäre zum Beispiel ein Mentoring-Programm für Schülerinnen mit Interesse an MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik), um sie für ein Studium im MINT-Bereich zu begeistern und damit langfristig die Unterrepräsentation von Frauen in diesem Bereich zu verringern. Diese Unterrepräsentation stellt eine strukturelle Benachteiligung aufgrund des Geschlechts dar und entsteht durch eine Kombination unterschiedlicher Einflussfaktoren, wie geschlechtsspezifische Sozialisation, fehlende Rollenvorbilder oder stereotype gesellschaftliche Vorstellungen von Berufsfeldern und Geschlecht.⁸

Daneben können unterschiedliche Behandlungen auch aus anderen Gründen gerechtfertigt sein (vgl. §§ 8 -10, 20 AGG). So kann eine unterschiedliche Behandlung im Arbeitsleben beispielsweise unter den Voraussetzungen des § 8 Absatz 1 AGG wegen beruflicher Anforderungen zulässig sein.

Ausführungen zu rechtlichen Schutzlücken im Antidiskriminierungsrecht finden sich in [Kapitel E 6](#).

⁶ Vgl. BAG, Urt. v. 29.06.2017- 8 AZR 402/15, NZA 2018, 33.

⁷ Vgl. Klose und Merx (2010, 10ff.).

⁸ Vgl. Stemmer (2019, 31ff.).

C 2.2 Diskriminierung im sozialwissenschaftlichen Sinne

Die ungleiche Verteilung von Chancen, Ressourcen und Anerkennung geschieht nicht willkürlich oder zufällig, sondern ist in bestimmte historische und gesellschaftliche Kontexte eingebettet und hat in diesen Kontexten spezifische Ausprägungen. Die Kategorien, aufgrund derer Menschen diskriminiert werden, sind mit historisch gewachsenen Machtstrukturen verknüpft. So können z.B. die Diskriminierungskategorien ethnische Herkunft oder rassistische Zuschreibungen nicht ohne den Kolonialismus gedacht werden.⁹ Auch Antisemitismus in seinen heutigen Erscheinungsformen fußt auf historischen Kontinuitäten, die u.a. ihren Ursprung in der traditionellen Missbilligung des Judentums durch das Christentum¹⁰ sowie der menschenverachtenden Rassen- und Vernichtungsideologie des nationalsozialistischen Regimes finden.

Was als Diskriminierung gilt, findet seine Grundlage in bestimmten sozialen, kulturellen, symbolischen Ordnungen, ideologischen Verfestigungen und in Strukturen und Prozessen. So galt der Ausschluss von Frauen vom allgemeinen Wahlrecht lange Zeit nicht als diskriminierend, ist heute aber unvorstellbar. In den Schutzbereich des AGG fallen demnach verschiedene, aber nicht abschließend alle Diskriminierungskategorien. Andere Bundesländer und viele europäische Mitgliedsstaaten haben eine weitreichendere Auswahl an Diskriminierungskategorien bzw. einen offenen Katalog gesetzlich verankert. Nicht zuletzt deshalb fußen die Eckpunkte sowie die Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie auf dem im AGG dargelegten juristischen Verständnis, gehen aber über dieses hinaus und berücksichtigen ebenso sozialwissenschaftliche Definitionen. Auch die ADS weist seit vielen Jahren darauf hin, dass die im AGG geschützten Merkmale nicht abschließend sind und dass beispielsweise der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft oder der Sprache integriert werden müsste.

Zu Diskriminierungen wegen der im AGG geschützten Merkmale treten häufig auch nicht im AGG geschützte Merkmale hinzu und wirken zusammen. So verstärkt der soziale Status, die Erwerbssituation oder/und der familiäre Status Benachteiligungen, beispielsweise wenn eine kinderreiche, muslimische Familie Geflüchteter außerhalb des Transferleistungsbezugs bei der Wohnungssuche benachteiligt wird. Das spezifische Zusammenwirken bzw. die Verschränkung von unterschiedlichen Diskriminierungsmerkmalen wird auch als intersektionale Diskriminierung bezeichnet. Diskriminierungsmerkmale beeinflussen sich wechselseitig und sind nicht mehr voneinander zu trennen.

Das (wissenschaftliche) Konzept der Intersektionalität¹¹ verweist also darauf, dass Macht- und Unterdrückungsverhältnisse verwoben sind und einzigartige Verhältnisse der (Un-)Sichtbarkeit und Ausgrenzung hervorbringen. Lesben werden beispielsweise nicht nur als Lesben diskriminiert, sondern als queere Schwarze¹² Lesben oder als weiße

⁹ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021a, 20).

¹⁰ Vgl. Schoeps (2012, 108), Czermak (1997).

¹¹ Das wissenschaftliche Konzept der Intersektionalität hat seinen Ursprung in der Kritik Schwarzer Frauen an der vornehmlich weißen Frauenbewegung in den 1980er und 1990er Jahren in den USA. Wurde von Frauen gesprochen und für Frauenrechte gekämpft, so waren hauptsächlich die Perspektiven und Anliegen weißer Frauen der Mittelschicht vertreten. Bedarfe von Frauen of Color, Frauen mit Beeinträchtigung oder armutsbetroffenen Frauen blieben in der Folge oft unsichtbar.

¹² Der Senat hat sich entschieden, sich der Selbstbezeichnung vieler Schwarzer Communities anzuschließen und verwendet die Bezeichnung ‚Schwarz‘ mit großgeschriebenem ‚S‘. Schwarz steht hierbei nicht für eine (Haut-)Farbe, sondern für eine selbstbewusste und selbstgewählte Eigenbezeichnung. Dahinter stehen Personen, die sich unterschiedliche weitere Selbstbezeichnungen geben wie afrodeutsch, afropäisch und afrodiasporisch. Schwarz repräsentiert dementsprechend vielfältige transnationale, transkulturelle, religiöse sowie Rassismuserfahrungen in globalen Gesellschaften.

Lesben mit Behinderung. Hier überschneiden sich Queerfeindlichkeit mit Rassismus und Ableismus.

Während viele – insbesondere gesetzlich verankerte – Benachteiligungen heute abgeschafft sind, haben historisch gewachsene, gesellschaftliche Benachteiligungen und Stereotype Auswirkungen auf die Gegenwart. Die systematische gesellschaftliche Benachteiligung von Frauen in Deutschland macht sich beispielsweise auch heute noch in signifikanten Einkommens- und Vermögensunterschieden bemerkbar (Beispiel „unbereinigter Gender Pay Gap“ = prozentualer Unterschied im durchschnittlichen Bruttoverdienst von Männern und Frauen). Schwarze Menschen wurden während der Kolonialzeit als minderwertig dargestellt und bis heute halten sich Vorstellungen weißer, europäischer Überlegenheit, die Basis für Hass und Hetze und alltägliche Diskriminierungen darstellen. Auch die Benachteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen folgt teilweise überholten Vorstellungen von deren Fähigkeiten und Einschränkungen und den Möglichkeiten, diese auszugleichen. In der Folge gilt es, historisch marginalisierte Gruppen im Rahmen der Antidiskriminierungspolitik besonders in den Blick zu nehmen, ihre Selbstermächtigung zu fördern und Gewalt und Ausgrenzung zu bekämpfen.

Nicht nur durch Handlungen wird diskriminiert, sondern auch durch Sprache – beispielsweise durch die unbedachte Verwendung von historisch belasteten Begriffen, wie Bezeichnungen aus der deutschen Afrikanerterminologie des Kolonialismus oder die Reproduktion von Stereotypen.¹³ Die pauschalisierte Darstellung von älteren Menschen in gesellschaftlichen Debatten als krank, verletzlich und schwach verstärkt beispielsweise Altersstereotype und Vorurteile. Diskriminierung findet ihren Ausdruck auch in vermeintlich positiven Aussagen, etwa wenn Menschen mit Behinderung gelobt werden, weil sie „trotz ihrer Behinderung“ studieren.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung ist ebenso gezeigt worden, dass Diskriminierung auf verschiedenen Ebenen wirksam werden kann. Diskriminierung kann sowohl auf individueller als auch auf struktureller und institutioneller Ebene erfolgen.

Ebene der Diskriminierung	Beispiel
<p>Individuelle Diskriminierung</p> <p>Individuelle Diskriminierung beruht auf individuellen Handlungen und Einstellungsmustern und bezieht sich auf die direkte persönliche Interaktion. Menschen werten andere Menschen in Sprache oder Handlung ab.</p>	<p>1) Einer Sintezza wird die Mitgliedschaft in einem Fitnessstudio versagt.</p> <p>2) Ein Kind mit einem trans*¹⁴ Elternteil wird von seinem Klassenlehrer immer wieder aufgefordert, darzustellen, wie sein Familienleben sich vom „normalen“ Familienleben unterscheidet.</p>

¹³ Vgl. Arndt (2004).

¹⁴ Oberbegriff für alle Personen, deren gelebtes Geschlecht bzw. Geschlechtsidentität nicht mit dem ihnen bei der Geburt zugewiesenen biologischem Geschlecht übereinstimmt. Das Sternchen (*) dient dabei als Platzhalter für verschiedene mögliche Endungen und ist ein von der trans* Community geprägter Sammelbegriff, um der Vielfalt an transgeschlechtlichen Identitäten gerecht zu werden (z.B. transsexuell, transgeschlechtlich, transgender, transident).

<p>Institutionelle Diskriminierung</p> <p>Der Ausdruck institutionelle Diskriminierung bezieht sich auf Strukturen von Organisationen, eingeschliffene Gewohnheiten, etablierte Wertvorstellungen und bewährte Handlungsmaxime. Mit ihm werden Benachteiligungen bezeichnet, die also nicht auf individuell zurechenbare Handlungen oder Überzeugungen zurückgeführt werden können. Vielmehr liegen die Ursachen in Strukturen und Verfahrensweisen von Institutionen, die oft auch dann diskriminierende Auswirkungen haben, wenn die handelnden Personen in der Institution weder stereotype Vorstellungen über Eigenschaften von Gruppen noch benachteiligende Absichten haben.¹⁵</p>	<p>1) In einem Unternehmen gibt es in der Personalabteilung einen Vordruck für Stellenausschreibungen, in denen den Bewerbenden „eine langfristige Perspektive in einem jungen und dynamischen Team geboten wird“. Eine Personalsachbearbeiterin nutzt diesen Vordruck für eine Stellenausschreibung, ohne dass sie absichtlich Menschen aufgrund ihres Alters benachteiligen will.</p> <p>2) In einer Behörde wird Desksharing eingeführt. Dabei wird bei der Berechnung der benötigten Arbeitsplätze davon ausgegangen, dass sich zwei halbe Stellen einen Arbeitsplatz teilen können. Beschäftigte mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder mit kleinen Kindern können diese Flexibilität z.B. aufgrund von Arztterminen oder Kita-Öffnungszeiten oft nicht realisieren. Für sie stehen in ihren Organisationseinheiten am Ende zu wenige Arbeitsplätze zur Verfügung, was zu einer Benachteiligung führt.</p>
<p>Strukturelle Diskriminierung</p> <p>Wenn das gesellschaftliche System und seine rechtlichen, politischen und ökonomischen Strukturen Ausgrenzungen bewirken, spricht man von struktureller Diskriminierung.</p>	<p>1) Bis 2018 sah das Personenstandsrecht nur die Geschlechter weiblich oder männlich vor. Intergeschlechtliche Menschen¹⁶ haben nun zusätzlich die Möglichkeit des Geschlechtseintrags als divers.</p> <p>2) Bis 2019 waren Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen, für die in allen Angelegenheiten ein Betreuer bestellt war, von Wahlen ausgeschlossen.</p>

D Zuständigkeiten und Ansatz der Fortschreibung

Dieses Kapitel bietet zunächst eine Orientierung über die vielfältigen Aktivitäten des Senats, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und Diskriminierung zu bekämpfen (s. [Kapitel D 1](#)). Dazu werden die Regierungsprogramme zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (s. [Kapitel D 1.1](#)) und die hauptsächlichen Zuständigkeiten der Fachbehörden für die jeweiligen Diskriminierungsmerkmale nach dem AGG (s. [Kapitel D 1.2](#)) dargestellt. Anschließend wird ausgeführt, worauf bei der Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie besonders fokussiert werden wird (s. [Kapitel D 2](#)).

¹⁵ Vgl. Gomolla (2010, 61–93).

¹⁶ Intergeschlechtlichkeit bezeichnet das angeborene Vorhandensein genetischer und/oder anatomischer und/oder hormoneller Geschlechtsmerkmale, die nicht eindeutig den Normvorstellungen von männlichen oder weiblichen Geschlechtsmerkmalen zugeordnet werden können.

D 1 Strategien, Programme und Zuständigkeiten der Hamburger Antidiskriminierungsarbeit

Es gibt in Hamburg bereits seit vielen Jahren eine sehr erfolgreiche, primär merkmals-spezifisch ausgerichtete Antidiskriminierungsarbeit. Diese bleibt bestehen und wurde im Regierungsprogramm aus dem Jahr 2020 um einen explizit merkmalsübergreifenden Ansatz ergänzt.

D 1.1 Senatsstrategien und Landesprogramme zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Gesellschaftlicher Zusammenhalt wird in pluralen Gesellschaften nicht einfach vorgefunden, sondern er wird von der Zivilgesellschaft und dem Staat in sozialen und politischen Prozessen hergestellt. Das Gefühl, ein Teil des Gemeinwesens zu sein, und die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben partizipieren zu können, hängen auch davon ab, in welcher Lebenslage sich Menschen befinden. Mit seinen verschiedenen Senatsstrategien wirkt der Senat auf das Ziel hin, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Die verschiedenen Handlungsstrategien greifen ineinander und ermöglichen die systematische Bearbeitung der in der folgenden Abbildung dargestellten Themenfelder.

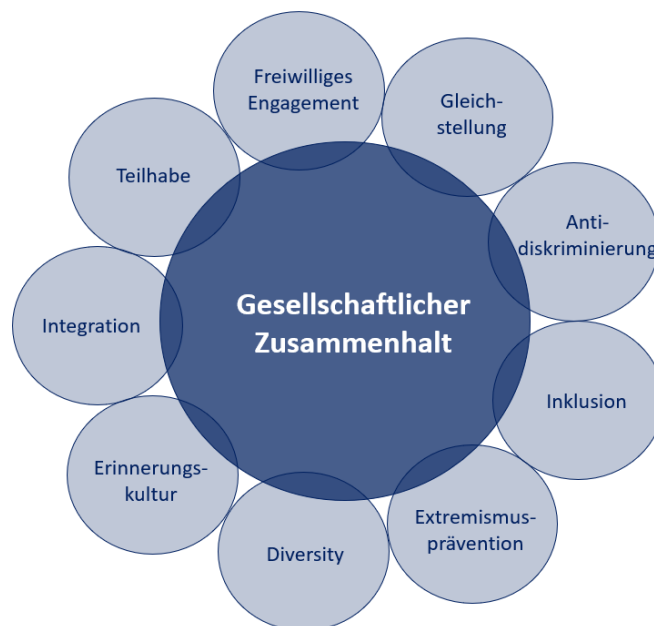


Abbildung 3: Themenfelder der Senatsstrategien zum gesellschaftlichen Zusammenhalt

Neben der mit diesen Eckpunkten vorbereiteten Antidiskriminierungsstrategie hat der Senat verschiedene Strategien und Programme aufgelegt, die sowohl einzeln als auch in ihrem Zusammenwirken den sozialen Zusammenhalt, den gegenseitigen Respekt, den Abbau von Diskriminierung und die Anerkennung von Vielfalt stärken.¹⁷ Beispielsweise:

¹⁷ Eine aktuelle Übersicht über die Regierungsprogramme zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts findet sich unter <https://www.hamburg.de/zusammenhalt> (Stand: 18.01.2023).

- das Integrationskonzept „Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt“,
- die „Hamburger Engagementstrategie“,
- das Landesprogramm zur Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus „Hamburg – Stadt mit Courage“,
- das Senatskonzept „Vorbeugung und Bekämpfung von religiös motiviertem Extremismus und antimuslimischer Diskriminierung“,
- das „Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm“,
- der „Aktionsplan für Akzeptanz geschlechtlicher und sexueller Vielfalt“,
- das Demografie-Konzept „Hamburg 2030: Mehr. Älter. Vielfältiger“,
- der „Hamburger Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“,
- die „Gesamtstrategie zur Bekämpfung des Antiziganismus und zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe der Sinti:zze und Rom:nja in Hamburg“ (in Erarbeitung),
- die „Hamburger Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Anti-Schwarzem Rassismus“ (in Erarbeitung),
- das „Erinnerungskonzept für die Dekolonisierung Hamburgs“ (in Erarbeitung),
- die „Landesstrategie zur Bekämpfung und Prävention von Antisemitismus“ (in Erarbeitung)
- und der „Aktionsplan Age-friendly City“ (z.Zt. in Planung).

D 1.2 Zuständigkeiten der Fachbehörden für Diskriminierungsmerkmale

In der Hamburger Verwaltung ist die Zuständigkeit bzw. Lotsenfunktion für verschiedene Diskriminierungsmerkmale, wie Geschlecht, Alter oder rassistische Zuschreibung, auf unterschiedliche Fachbehörden verteilt. Die folgende Tabelle bietet eine grobe Übersicht:

AGG-Merkmal	Zuständige Fachbehörde
Alter	BWFGB und Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde)
Behinderung/ chronische Erkrankung	Sozialbehörde und Senatskoordinatorin
(Zugeschriebene) ethnische Herkunft/ rassistische Zuschreibung	Sozialbehörde
Geschlecht	BWFGB
Sexuelle Identität	BWFGB
Weltanschauung/ Religion	BWFGB und Sozialbehörde

Wie einleitend erwähnt, wird sich an der primär merkmalspezifischen ausgerichteten Antidiskriminierungsarbeit auch in Zukunft nichts ändern. Neu und ergänzend hinzu kommt eine explizit merkmalsübergreifende Antidiskriminierungsarbeit, welche seit 2020 in der Zuständigkeit der für Gleichstellung zuständigen Behörde, der BWFGB, liegt. Dazu wurde in der BWFGB das merkmalsübergreifend arbeitende Referat „Antidiskriminierung und LSBTI*“ im neuen „Amt für Gleichstellung und gesellschaftlichen Zusammenhalt“ geschaffen. Die BWFGB ist mit der Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie beauftragt.

Der merkmalsübergreifende Ansatz, wie er auch stark prägend für die Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie sein wird (s. [Kapitel D 2](#)), bietet eine Gesamtschau. So

können gemeinsame, merkmalsübergreifende Anliegen unterschiedlicher Gruppen – wie beispielsweise die Verbesserung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes oder die Sensibilisierung in Bezug auf Diskriminierung – identifiziert, Synergien geschaffen und damit auch die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöht werden. Gleichzeitig werden Lücken im bestehenden Gesamtsystem zur Bekämpfung von Diskriminierung deutlicher sichtbar, da das System als ineinandergreifend betrachtet wird.

Um Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien zu nutzen, tauschen sich alle Fachbehörden, die Senatsstrategien und Landesprogramme mit Bezug zum gesellschaftlichen Zusammenhalt (und zu bestimmten Diskriminierungsmerkmalen) federführend verantwortlich, regelmäßig aus.

D 2 Ansatz zur Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie

Die Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie wird sich an sechs Ansätzen orientieren, die den Anspruch und Fokus der fortzuschreibenden Strategie widerspiegeln. In der folgenden Abbildung sind die Ansätze übersichtlich dargestellt und werden anschließend erläutert.



Abbildung 4: Graphische Darstellung des Ansatzes zur Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie

Perspektivenvielfalt

Die Hamburger Antidiskriminierungsstrategie soll unter Einbeziehung vieler unterschiedlicher Perspektiven fortgeschrieben werden. Damit trägt sie auch dem Grundsatz der UN-Behindertenrechtskonvention „Nichts ohne uns über uns!“ Rechnung,¹⁸ der das Prinzip unterstreicht, dass Diskriminierungsbetroffene in politischen Prozessen, die sie betreffen, beteiligt werden sollen. Perspektivenvielfalt spiegelt sich im Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat hinsichtlich der Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie wider. So soll sichergestellt werden, dass beispielsweise Mitarbeitende der Hamburger Antidiskriminierungsberatungsstellen, Vertretungen der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und des Integrationsbeirats an der Entwicklung, Begleitung und Evaluation der Antidiskriminierungsstrategie beteiligt werden (Drs. 22/3700).

Perspektivenvielfalt bedeutet auch das Respektieren des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und eine Bereitschaft, sich konstruktiv-kontrovers mit Antidiskriminierungsthemen auseinanderzusetzen. Gleichzeitig hat Perspektivenvielfalt dort ihre Grenze, wo sie menschenverachtendes Verhalten widerspiegelt und Hass gegen marginalisierte gesellschaftliche Gruppen schürt. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung bildet folglich den Boden für gewinnbringende Aushandlungen, die Teil des Gemeinwesens sind.

Kultur der Antidiskriminierung

Die Strategie zielt darauf ab, Benachteiligungen aktiv entgegenzuwirken und damit eine Kultur der Antidiskriminierung in der Hamburger Verwaltung zu etablieren. Weiterhin zielt die Strategie auch darauf, eine Kultur der Antidiskriminierung in der Zivilgesellschaft und Unternehmen im Rahmen der Möglichkeiten des Verwaltungshandelns anzuregen und zu fördern. Die Kultur der Antidiskriminierung umfasst eine Kultur, in der Menschen

- Diskriminierung mit ihrer Entstehung, ihren Formen und ihren Mechanismen verstehen,
- Ungleichbehandlung und Ausgrenzung erkennen,
- sich gegen Diskriminierung einsetzen,
- ermutigt und befähigt werden, ihre eigenen Handlungskontexte auf Diskriminierung hin zu untersuchen und
- Strukturen für den Abbau von Diskriminierung fördern.

Eine Kultur der Antidiskriminierung zu stärken und nachhaltig zu verankern, ist ein langfristiger Prozess. In diesem Prozess kommt Führungskräften eine besondere Verantwortung zu, da sie geteilte Werte vorleben und wichtige Veränderungssignale in Organisationen hinein senden können. Werte der Gleichstellung, Inklusion und Antidiskriminierung zu leben, sind auch globale Zukunftsziele im Bereich der Nachhaltigkeit. Dies drückt sich in den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, kurz: SDGs) der Vereinten Nationen aus.

Horizontal

Der Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsstrategie liegt ein sogenannter horizontaler Ansatz zu Grunde. Der horizontale Ansatz beschreibt eine kategorien- und zielgruppenübergreifende Arbeitsperspektive, die die Vielzahl unterschiedlicher Diskriminierungskategorien im Blick hat.¹⁹ Das bedeutet, dass in der Antidiskriminierungsstrategie alle Diskriminierungskategorien Berücksichtigung finden: Dabei werden besonders die

¹⁸ In Artikel 4 Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention werden die Vertragsstaaten verpflichtet, bei Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen einzubeziehen.

¹⁹ Vgl. Bambal et al. (2015, 7).

strukturellen Gemeinsamkeiten und inhaltlichen Verbindungen unterschiedlicher Diskriminierungskategorien bearbeitet. Gleichzeitig sind merkmalspezifische Betrachtungen damit nicht exkludiert. Auch andere Stellen und Programme in der Hamburger Verwaltung bearbeiten in ihrem Themenbereich seit langem eine Vielzahl von unterschiedlichen Diskriminierungskategorien. So werden in dem Landesprogramm „Hamburg – Stadt mit Courage“ zur Prävention und Bekämpfung von Rechtsextremismus unter dem Begriff der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit ausgewählte Antidiskriminierungskategorien einbezogen.

Der horizontale Ansatz unterstreicht auch den Charakter der merkmalspezifischen Ansätze: Antidiskriminierungspolitik ist eine an Gleichberechtigung orientierte Bürgerrechtspolitik und damit auf das Gemeinwohl ausgerichtet und keine „Klientelpolitik“. Dies wird in Hamburg dadurch deutlich gemacht, dass verschiedene Bereiche, wie Inklusion, Gleichstellung oder Integration letztlich den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken (s. [Kapitel C 1](#)).

Seit Jahren wird in der Hamburger Verwaltung zu spezifischen Diskriminierungskategorien gearbeitet: So werden Programme, Konzepte und Maßnahmen aufgesetzt, die vor allem einzelne Diskriminierungskategorien und die spezifischen Diskriminierungsformen und Problemlagen fokussieren (s. [Kapitel D 1.1](#)). Der Fokus der fortzuschreibenden Antidiskriminierungsstrategie auf einen horizontalen Ansatz ergänzt diesen gut etablierten, merkmalspezifischen Ansatz und hebt die Notwendigkeit eines stärkeren merkmalsübergreifenden Blicks hervor. Dabei wird nicht verkannt, dass der Betrachtung von den Spezifika der jeweiligen Diskriminierungskategorien und dem Ergreifen von merkmalspezifischen Maßnahmen eine enorme Bedeutung zukommt.

Durch eine Vernetzung der merkmalspezifischen und -übergreifenden Antidiskriminierungsarbeit können gemeinsame Anliegen besser vorangetrieben werden. So wirken sich beispielsweise intransparente Bewerbungsverfahren nicht nur nachteilig auf Frauen, sondern auch auf weitere Gruppen wie ältere Menschen oder Menschen mit Rassismuserfahrungen aus. Gebündelte Veränderungsbestrebungen versprechen an dieser Stelle größere Erfolge für mehrere marginalisierte Gruppen zugleich.

Intersektional

Im Rahmen der Antidiskriminierungsstrategie soll auch der Schutz vor intersektionaler Diskriminierung verbessert werden (Drs. 22/3700). Denn Menschen erfahren häufig nicht allein aufgrund einer Diskriminierungskategorie Diskriminierung, sondern aufgrund verschiedener Kategorien und/oder einer spezifischen Kombination bzw. Verschränkung von Kategorien.

Fokus auf institutionelle und strukturelle Diskriminierung

Die Strategie legt ihren Schwerpunkt auf den Schutz vor institutioneller und struktureller Diskriminierung (zur Begriffserklärung s. [Kapitel C 2.2](#)). Diese Ebenen von Diskriminierung stärker in den Blick zu nehmen, ist ebenfalls in der Drucksache 22/3700 festgehalten.

Im Rahmen der Antidiskriminierungsstrategie sollen insbesondere Strukturen und Verfahrensweisen in den Blick rücken, die auch dann diskriminierende Auswirkungen haben können, wenn die handelnden Personen weder stereotype Vorstellungen über Eigenschaften von Gruppen noch benachteiligende Absichten haben. Gleichzeitig macht die weitere Förderung von Antidiskriminierungskompetenz in der Verwaltung deutlich, dass es für die Veränderung von benachteiligenden Strukturen und Prozessen einer Sensibilisierung aller bedarf, um Diskriminierung erkennen und verändern zu können.

Antidiskriminierung als Querschnittsthema

Bei der Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie soll Antidiskriminierung als Querschnittsthema gestärkt werden. Aus einer Gesamtschau heraus werden dabei sowohl das behördenübergreifende Zusammenwirken von Strukturen bei Diskriminierung betrachtet als auch bereichsspezifische Benachteiligungsmechanismen in den Blick genommen.

Die bereichs- und themenspezifische Ausgestaltung von Antidiskriminierungsmaßnahmen obliegt den einzelnen Fachbehörden und Senatsämtern. Dazu ist es wichtig, die Antidiskriminierungskompetenz in den Behörden zu stärken, damit sie in ihrem Zuständigkeitsbereich Diskriminierung besser erkennen und verändern können. Denn Antidiskriminierungsarbeit ist eine Querschnittsaufgabe, die nicht allein durch eine zentrale Stelle gesteuert werden kann. Vielmehr ist es erforderlich, dass jede Behörde in die Lage versetzt wird, in ihrem Themenbereich Diskriminierungsrisiken zu erkennen und ihnen entschlossen entgegenzutreten.

E Handlungsschwerpunkte und Herausforderungen

In den folgenden Kapiteln werden sechs Handlungsschwerpunkte der Hamburger Antidiskriminierungsarbeit festgelegt: „Empowerment und Partizipation“ ([Kapitel E 1](#)), „Erkenntnisgrundlagen“ ([Kapitel E 2](#)), „Aktivierung von Zivilgesellschaft, Unternehmen und Einzelpersonen“ ([Kapitel E 3](#)), „Diskriminierungskritische Organisationsentwicklung und Sensibilisierung der Verwaltung“ ([Kapitel E 4](#)), „Beratung und Beschwerde“ ([Kapitel E 5](#)) sowie „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“ ([Kapitel E 6](#)).

Für jeden Handlungsschwerpunkt werden verschiedene Herausforderungen beschrieben, die auf der Sichtung wissenschaftlicher, insbesondere auch praxisnaher Studien und Berichten, sowie auf Erkenntnissen aus dem Beteiligungsprozess mit der Zivilgesellschaft sowie den Abstimmungsgesprächen mit anderen Fachbehörden und den Rückmeldungen von Expert*innen aus der Antidiskriminierungsarbeit und Forschung zu Antidiskriminierung beruhen.

Die Herausforderungen richten sich in erster Linie an den Senat und die Verwaltung, haben dabei jedoch auch die Aktivierung des Potenzials von Zivilgesellschaft und Unternehmen für das Thema Antidiskriminierung im Blick.

E 1 Empowerment und Partizipation

Der Handlungsschwerpunkt „Empowerment und Partizipation“ beschreibt verschiedene Herausforderungen im Themenfeld, insbesondere mit Fokus darauf, die Handlungsfähigkeit und Selbstbestimmung von Menschen zu stärken, die von Diskriminierung betroffen sind. Darüber hinaus wird reflektiert, wie sich die Partizipationsmöglichkeiten für gesellschaftlich benachteiligte Gruppen gestalten und ggf. verbessern lassen. Der Senat strebt an, Empowerment-Ansätze zu stärken und die Partizipation, insbesondere im Bereich der Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund, zu verbessern.²⁰

Unter Empowerment-Prozessen sind individuelle und kollektive Selbstermächtigungen von Menschen mit Diskriminierungserfahrungen zu verstehen. Soziologisch wird das Ziel von Empowerment wie folgt definiert: „Empowerment – auf eine kurze Formel gebracht – zielt auf die (Wieder-)Herstellung von Selbstbestimmung über die Umstände des eigenen Alltags.“²¹

Dem Konzept von Empowerment liegt die Haltung zugrunde, „dass Menschen sich nur jeweils selbst empowern und für andere Menschen bestenfalls Räume und Anreize für Empowerment-Prozesse schaffen können“²². Empowerment hilft Menschen nicht nur, sich auszutauschen, beieinander Rückhalt und sichere Räume zu finden sowie sich selbst zu ermutigen und zu ermächtigen, sondern auch Kompetenzen und Ressourcen zu bündeln – und damit eine größere Wirksamkeit zu erreichen, als das Einzelpersonen oftmals möglich wäre.

Der Begriff Empowerment fand bereits im späten 19. Jahrhundert in der psychosozialen Arbeit in den USA Verwendung. Als Konzept etablierte er sich im Kontext der Schwarzen Bürgerrechts- und der feministischen Frauenbewegung in den 1960er und 1970er Jahren in den USA – bevor er auch in Deutschland in den 1980er Jahren insbesondere in feministischen Diskursen Schwarzer Frauen Einzug in die politische Praxis fand.²³ Die

²⁰ Vgl. SPD und Bündnis90/Die Grünen (2020, 120).

²¹ Herriger (2006, 20).

²² Khan-Gökkaya und Sarr (2020, 28–33); vgl. Kechaja und Foitzik (2021, 59–76).

²³ Vgl. Meza Torres und Can (2013, 27ff.).

heutige Anwendung des Begriffs erstreckt sich über diverse Lebensbereiche und schließt allgemein Empowerment-Prozesse marginalisierter Gruppen und Personen ein.

Empowerment auch horizontal – merkmalsübergreifend – zu denken, ist ein wichtiger Aspekt in der Antidiskriminierungsarbeit.²⁴ Hierbei gibt es eine Besonderheit: Empowerment findet tendenziell in geschlossenen, sprich geschützten Räumen statt. Eine horizontale und intersektionale Herangehensweise zielt auf eine stärkere Vernetzung, eine flächendeckende Stärkung sowie den Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten für möglichst viele Communities und Selbstorganisationen gleichzeitig ab. Auch in der Hamburger Verwaltung – die selbst vielfältig ist und zunehmend die Diversität ihrer Beschäftigten erhöht – gilt es, Empowerment- und Partizipationsprozesse der Verwaltungsmitarbeitenden zu fördern.

Partizipation bezieht sich im Kontext dieses Handlungsfeldes darauf, Betroffenenperspektiven insbesondere in das Handeln der Hamburger Verwaltung einzubeziehen. In einem modernen Verwaltungsverständnis sollen die Menschen der Stadt in Planungs-, Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse der Verwaltung einbezogen werden. Aus Sicht von Politik und Verwaltung kann sowohl die Legitimität des eigenen Handelns als auch die Passgenauigkeit von Maßnahmen erhöht werden, indem Bedarfe und Perspektiven der Bevölkerung berücksichtigt werden.²⁵

Der Zugang zu den oben genannten Prozessen gestaltet sich sehr unterschiedlich. Besonders für Menschen, die stark von Diskriminierung betroffen sind, ist es schwierig, ihre Forderungen nach Teilhabe und Selbstvertretung zu leben, Zugänge zu finden und ihre eigenen Bedürfnisse und Perspektiven gleichberechtigt einzubringen. Die ungleiche gesellschaftliche Ressourcenverteilung (z.B. Geld, Zeit, Gesundheit oder Teilhabe-Wissen) führt zu einer ungleichen Partizipation. Auch der sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung betont, dass politische und gesellschaftliche Teilhabe einander bedingen. Als wichtigster Einflussfaktor wird dabei Bildung genannt, „aber auch strukturelle Gegebenheiten hemmen die politische Partizipation von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund oder mit Behinderungen, aber auch von Menschen mit Armutserfahrung“²⁶. Es gilt daher, Teilhabemöglichkeiten mit Blick auf Antidiskriminierung noch niederschwelliger zu gestalten, auszubauen, bekannter zu machen und Menschen zur Teilhabe zu befähigen.

E 1.1 Stärkung von Betroffenenperspektiven und inklusivere Gestaltung von Beteiligungsprozessen

Modernes Verwaltungshandeln setzt stark auf Beteiligungsprozesse. Grundsätzlich besteht hierbei die Herausforderung, von Maßnahmen und Vorhaben betroffene Personen und Gruppen einzubeziehen. Für Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, sind Beteiligungszugänge noch schwerer zu realisieren, da ihnen häufig die Zeit und das Wissen über Beteiligungsmöglichkeiten fehlen und Beteiligungsprozesse nicht ausreichend inklusiv gestaltet sind.

Der Senat hat diese Herausforderung bereits erkannt und verschiedene Strategien und Formate entwickelt, um gerade auch gesellschaftlich benachteiligten Gruppen mehr Teilhabe an Beteiligungsprozessen zu ermöglichen. So soll beispielsweise ein Partizipationsfonds für Menschen mit Behinderung eingerichtet werden. Mit diesem „sollen nied-

²⁴ Vgl. advd & adis (2019, 3ff.).

²⁵ Vgl. Holtkamp (2010, 65–86).

²⁶ Bundesregierung (2021).

rigschwellige Maßnahmen und Projekte gefördert werden, die die aktive und gleichberechtigte Teilhabe und Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände bei der Gestaltung von Politik und Gesellschaft ermöglichen und stärken“ (Drs. 22/7502). Damit stärkt der Senat Beteiligungsmöglichkeiten für marginalisierte Gruppen – und folgt damit auch dem Grundsatz „Nichts ohne uns über uns!“. Diesem Grundsatz hat sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 verpflichtet. Er bezieht sich mit Blick auf die Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten sowie anderen Entscheidungsprozessen explizit auf Menschen mit Behinderungen und betont, dass diese in allen sie betreffenden Angelegenheiten die Möglichkeit erhalten sollen, sich zu äußern und zu beteiligen. Im Kontext der Antidiskriminierungsarbeit wird „Nichts ohne uns über uns!“ auch intersektional gedacht und bezüglich anderer Diskriminierungsmerkmale berücksichtigt.

Auch die Hamburger Antidiskriminierungspolitik setzt auf Beteiligung von Betroffenen (z.B. Runder Tisch zur Aufarbeitung des kolonialen Erbes, Senatsdialog zu Diskriminierung und Anti-Schwarzem Rassismus, Runder Tisch gegen Antisemitismus und zum Schutz jüdischen Lebens). Gerade auch als Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen im Bereich Rassismus und Antisemitismus wurden viele Dialogformate geschaffen, die Community- und Behördenvertretungen in einen direkten Austausch bringen. Als besonders innovativ und fruchtbar hat sich hier der von der Sozialbehörde verantwortete Senatsdialog zu Diskriminierung und Anti-Schwarzem Rassismus erwiesen, bei dem Vertretungen der Schwarzen Communities direkt mit Senator*innen zu Diskriminierung und Rassismus und seinen Auswirkungen sowie Handlungsbedarfen in Hamburg ins Gespräch kommen. Aus dem Austausch entwickelt die Sozialbehörde weiterführende Formate, wie beispielsweise eine Informationsmesse für Black and People of Color (BPoC), die im September 2022 stattgefunden hat, auf der das Zentrum für Aus- und Fortbildung, die Fachkräftestrategie Technische Dienste sowie das Personalamt über Wege in Ausbildung und Arbeit informierten und die Stadt Hamburg als Arbeitgeberin vorstellten. Auch im Rahmen der Fortschreibung des „Aktionsplans für Akzeptanz geschlechtlicher und sexueller Vielfalt“ haben sich Formate bewährt, in denen Zivilgesellschaft und Fachbehörden sowie Bezirksämter im Rahmen von themenbezogenen Workshops in einen direkten Austausch treten. So entsteht einerseits ein vertieftes Verständnis für Problemlagen und Handlungsbedarfe auf Behördenseite, andererseits aber auch Einsicht bei den Communities über den tatsächlichen Handlungsrahmen der Verwaltung.

Im Rahmen von Beteiligungsprozessen stehen die Fachbehörden, Senats- und Bezirksämter dabei vor der Herausforderung, diese Prozesse so zu gestalten, dass neben gut organisierten Diskriminierungsbetroffenen mit vergleichsweise mehr Ressourcen auch mehrfach diskriminierte Betroffene mit häufig wenig(er) Zeit oder Wissen über Verwaltungsstrukturen einbezogen werden. Gleichzeitig wird auch versucht darauf zu achten, dass nicht dieselben Personen in diverse Prozesse zugleich eingebunden werden, wenn sie dadurch in der Konsequenz in ihren Ressourcen überlastet werden sollten. Im Rahmen der Beteiligungsformate zur Fortschreibung des „Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms“ und des „Aktionsplans zur Akzeptanz geschlechtlicher und sexueller Vielfalt“ wurden daher auch Online-Beteiligungsmöglichkeiten in verschiedenen Sprachen angeboten. Dadurch sollten auch nicht in Interessenvertretungen organisierte Hamburger*innen erreicht werden. Für die Fortschreibung des „Hamburger Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ wurde ein ähnliches Vorgehen gewählt. Die jeweiligen Beteiligungsformate zeigten sehr unterschiedliche Zahlen und Qualitäten an Rückmeldungen. Für das Errei-

chen aller Zielgruppen ist es wichtig, genauer zu verstehen, inwiefern sich welcher Beteiligungskanal für welche Zielgruppe eignet und wie auch gruppenübergreifend möglichst viele Empfänger*innen erreicht werden können.

Die exemplarisch genannten Beteiligungsansätze zeigen, dass Rückmeldungen verschiedener Communities bei Entwicklung der jeweiligen Programme und Strategien bei den Fachbehörden bereits konzeptuell mitgedacht werden. Gleichzeitig begrenzen bisweilen personelle und Sachressourcenfragen eine diskriminierungssensible und auf Perspektivenvielfalt ausgerichtete Planung und Durchführung von Beteiligungsformaten.

Gerade Forderungen nach einer dezentraleren Gestaltung von Beteiligungsformaten nah am Lebensalltag von Menschen (z.B. in den Bezirken), wie sie auch im Laufe des Beteiligungsprozesses zur Eckpunkte-Entwicklung artikuliert wurden, stellen insbesondere die Fachbehörden und Senatsämter vor kapazitive Herausforderungen. Vorhandene Sprachbarrieren sind ein weiteres, vielfach von Diskriminierungsbedingten benanntes Hindernis. Diese erschweren die Teilnahme von Personen, die wenige Deutschkenntnisse haben, bei denen Bedarfe an Gebärdensprach- oder Schriftverdolmetschung bestehen oder die einer Übersetzung der Inhalte in Leichte Sprache bedürfen. Während Gebärdensprach- und Schriftverdolmetschung in Beteiligungsprozessen zunehmend angeboten werden, stellt die Übersetzung in Leichte Sprache oder verschiedene weitere Sprachen eine ungleich größere Herausforderung dar. Fachbehörden, Senats- und Bezirksämter erproben auch immer wieder unterschiedliche Informationskanäle (z.B. Social-Media-Kampagnen oder Anzeigen im Fahrgastfernsehen des Hamburger Verkehrsverbunds), um dem Umstand zu begegnen, dass vielen Menschen in Hamburg das Wissen über Beteiligungsmöglichkeiten gänzlich fehlt.

Intersektional betrachtet können Teilhabebarrieren zu noch weitreichenderen Ausschlüssen führen. So konstatiert beispielsweise die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte: „Insbesondere Kinder oder Geflüchtete mit Behinderungen sind in Deutschland von Partizipation an vielen Stellen weiterhin ausgeschlossen.“²⁷ Auch fehlende Zeitressourcen für eine Beteiligung, die teils gegen Möglichkeiten der Kinderbetreuung oder der Einkommenssicherung abgewogen werden müssen, schränken Teilhabe ein.

Bei der digitalen Dialogveranstaltung mit zivilgesellschaftlichen Trägern und Organisationen am 27. April 2022 zum Thema „Betroffenenperspektiven in der Hamburger Verwaltung“ äußerten Teilnehmende auch Wünsche nach mehr Vernetzung zwischen Communities und Verwaltung und mehr finanziellen Ressourcen für Communities, um sich beteiligen zu können. Kritisiert wurde weiterhin, dass reale Diskurse von der Verwaltung durch Standardphrasen negiert werden würden.

E 1.2 Stärkere Anerkennung und Wertschätzung von Community-Wissen

Marginalisierte Gruppen werden häufig stigmatisiert und gesamtgesellschaftlich aus einer Perspektive des Mangels betrachtet. In den letzten Jahrzehnten lässt sich, u.a. im Kontext von Diversity-Initiativen und oft angestoßen von Betroffenenengruppen selbst, eine zunehmende Blickumkehr verzeichnen: Kompetenzen und Fähigkeiten dieser Gruppen werden betont und ihr Mehrwert für gesellschaftlichen Wandel unterstrichen. Dazu zählen beispielsweise Mehrsprachigkeit oder die Fähigkeit, sich in unterschiedlichen sozialen und kulturellen Kontexten versiert bewegen zu können. Die Blickumkehr weg von einer defizitären Betrachtung hin zu den Ressourcen Diskriminierungsbedingter ist gerade auch für Empowerment-Prozesse wertvoll. Die eigene Mehrsprachigkeit, kulturelles

²⁷ Institut für Menschenrechte (o.J.).

oder gesundheitsbezogenes Wissen als Stärke zu sehen oder Widerstandsgeschichten vorangegangener Generationen zu kennen und aus ihnen zu lernen, kann Betroffene in ihrer Selbstentfaltung stärken und bei der Bekämpfung von Diskriminierung stützen.

Der Ansatz des „Community Cultural Wealth“ richtet den Fokus daher auf die Ressourcen marginalisierter Communities. Dies meint auch Ressourcen wie soziale unterstützende Netzwerke – zum Beispiel ins Ausland – oder mitunter jahrelang aufgebaute Strategien des Umgangs mit Widerständen und Diskriminierung.²⁸ In der Forschung werden dieses Wissen und diese Ressourcen auch als „Kapital“ bezeichnet, u.a. als „linguistisches Kapital“, „Familienkapital“, „Widerstandskapital“ oder „Navigationskapital“. Letzteres meint beispielsweise die Komplexität an Fähigkeiten, die Personen benötigen und sich angeeignet haben, „um erfolgreich durch soziale Institutionen [zu gelangen], die nicht für einen geschaffen worden sind bzw. diskriminierende Barrieren offenbaren“²⁹.

Neben dem Wissen marginalisierter Communities beispielsweise zum Umgang mit Diskriminierungserlebnissen oder dem Kampf gegen benachteiligende Strukturen und Stigmata kann auch das historische Wissen eine wichtige Ressource sein, zumal es von der Geschichtserzählung in der Mehrheitsgesellschaft abweichen kann. Ein Beispiel ist hier die Kolonialgeschichte: Oftmals ist das Wissen über Widerstände gegen die Kolonialmächte nur in betroffenen Communities vorhanden und findet erst langsam Eingang in Geschichtsdarstellungen in Museen und Schulbüchern.

In der Regel ist das Wissen, das in einer vorrangig weißen und mittelschichtorientierten Mehrheitsgesellschaft als wertvolles Wissen erachtet wird, das vorherrschende Wissen in Institutionen. So wird beispielsweise dem Erlernen bzw. Beherrschen von Fremdsprachen in der schulischen Bildung grundsätzlich ein hoher Stellenwert eingeräumt. Sprachen wie z.B. Englisch oder Französisch werden dabei in der Praxis häufig mit Bildung und Modernität assoziiert. Das Beherrschen anderer Sprachen, wie beispielsweise der türkischen Sprache durch Kinder aus eingewanderten Familien, wird als Ressource oft nicht hinreichend wertgeschätzt oder gar abgewertet – der Gebrauch bestimmter Sprachen wird stereotyp mit der Zugehörigkeit zu einer sozial-benachteiligten, bildungsfernen Gruppe assoziiert und als Zeichen mangelnden Integrationswillens interpretiert.³⁰

Die FHH reagiert bereits auf diese Veränderungsbedarfe und hat Maßnahmen ergriffen, um den Wert der Mehrsprachigkeit im schulischen Bereich wertzuschätzen. So wird beispielsweise eine Vielzahl von Sprachen als Schulfach angeboten – auch solche, die häufig von marginalisierten Gruppen beherrscht werden. So können beispielsweise seit 2018 Abiturprüfungen in den Fächern Arabisch und Farsi abgelegt werden.³¹

Es wird als wichtig erachtet, die gesamtgesellschaftliche Blickumkehr weiter zu unterstützen, die dazu beiträgt, Kompetenzen und Fähigkeiten von marginalisierten Gruppen wertzuschätzen, ihr Zugehörigkeitsgefühl zu steigern und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.

E 1.3 Niedrigschwelligere Zugänglichkeit finanzieller Ressourcen

Die FHH fördert gezielt Projekte, die gesellschaftliche Vielfalt widerspiegeln und bezüglich Diskriminierung sensibilisiert agieren. So ist beispielsweise im Landesförderplan „Familie und Jugend 2023–2027“ geregelt, dass Projekte gefördert werden sollen, die in der Konzeption und Umsetzung ein Vielfalts- und Inklusionsverständnis vertreten, das

²⁸ Vgl. Yosso (2005).

²⁹ Nguyen (2020, 63).

³⁰ Vgl. Jennessen et al. (2013, 60).

³¹ Vgl. Behörde für Schule und Berufsbildung (2018).

alle Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, Wertorientierung, Kultur, ihres Alters, ihrer körperlichen oder geistigen Verfasstheit, ihrer Religion, ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer geschlechtlichen Identität anerkennt.³² Die Verankerung von Vielfalts- und Antidiskriminierungsthemen in Förderplänen und Richtlinien erlaubt eine gezieltere Projektsteuerung in diesem Bereich. Eine noch umfassendere Ausrichtung von Förderrichtlinien der FHH auf die Verankerung von gesellschaftlichem Zusammenhalt, Teilhabeförderung und Antidiskriminierung als wichtige Förderkriterien trüge letztendlich zum Empowerment und der Stärkung von Community-Strukturen bei.

Grundsätzliche Herausforderungen, die im Rahmen von Beteiligungsprozessen vielfach artikuliert wurden und die es bei der Verbesserung des Zugangs zu Fördermitteln zu betrachten gilt, sind: Informationen zu Fördermöglichkeiten oder auch zu entsprechenden Beratungsangeboten erreichen Community-Strukturen bisweilen schwer. Sprachbarrieren, die fehlende Verfügbarkeit von Übersetzungen oder zu geringe Kapazitäten, um Anträge zu schreiben, stellen weitere Hindernisse dar. Auch seien Förderrichtlinien nicht hinreichend bekannt, Anträge und geforderte Nachweise seien für weniger formalisierte Communities schwer zu verstehen und die Anforderungen kaum umsetzbar. Stellenweise fehle es Communities laut ihren eigenen Angaben auch an Wissen darüber, wie Räume und Strukturen geschaffen werden können, die es für erfolgreiche Förderanträge braucht. Wiederholt wurde in den Rückmeldungen auch die Bedeutung der Kommunikation von Förderstrukturen und -entscheidungen deutlich: So wünschen sich Community-Vertretungen mehr Transparenz in der Projektauswahl beispielsweise hinsichtlich der Besetzung von Jurys und intersektionaler Aspekte. Klare Förderrichtlinien trügen ferner dazu bei, dass Auswahlentscheidungen nachvollziehbarer seien und gleiche Zugangschancen für alle signalisiert werden. Dass Fördermittel für marginalisierte Personengruppen oft schwerer zugänglich sind, erkennt auch das Regierungsprogramm des Senats im Bereich Integration an.

Die FHH reagiert bereits seit geraumer Zeit auf die Bedarfe: So können sich in dem Projekt „Engagement Dock“, gefördert durch die Sozialbehörde, Hamburger Initiativen, Projekte und Vereine zu Fördermittelbeschaffung und Verwaltungsfragen beraten lassen. Dies insbesondere mit dem Ziel, dass auch kleinere Träger einen Zugang zu Förderung finden. Das Projekt „Engagement Dock“, das migrantische und nicht-migrantische Hamburger Initiativen gleichermaßen berät, setzt ein Beratungskonzept fort, das ursprünglich allein für Migrant*innenorganisationen entwickelt wurde. Somit können Wissenstransfer und Teilhabemöglichkeiten vieler Gruppen gestärkt werden, was gerade auch marginalisierten Communities zugutekommen kann. Das „Engagement-Dock“ berät u.a. auch zu Fördermöglichkeiten der Förderrichtlinie der Sozialbehörde „Förderung der chancengerechten Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund“³³.

E 1.4 Stärkung von Perspektivenvielfalt in den Gremien der Hamburger Verwaltung

In Hamburg existiert eine Vielzahl an Gremien, in denen zivilgesellschaftliche Akteur*innen Verwaltungshandeln beeinflussen können. So gibt es beispielsweise den Landes-Seniorenbeirat (LSB), dessen Mitglieder wiederum in rund 30 Gremien mit beratendem Charakter in Hamburger Behörden, Organisationen und Institutionen vertreten sind, den Landesbeirat zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen oder den (Landes-)Integrationsbeirat. Letzterer berät insbesondere die Sozialbehörde und den Hamburger Senat

³² Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2021, 7).

³³ Die Förderrichtlinie ist abrufbar unter <https://www.hamburg.de/service/4587090/foerderrichtlinie-integration-text/> (abgerufen am 20.01.2023).

zu integrationspolitischen Fragen und wirkt u.a. an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Hamburger Integrationskonzeptes „Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt“³⁴ mit. Teilweise werden die Hamburger Gremien um Community-Perspektiven erweitert. So werden auf Vorschlag des Landesintegrationsbeirats jeweils eine Seniorin und ein Senior (sowie eine Stellvertreterin und ein Stellvertreter) mit Migrationshintergrund durch den Integrationsbeirat in den Landesseniorenbeirat (LSB) berufen. Bei der Auswahl der Mitglieder des (Landes-)Integrationsbeirats wiederum wurde auf ein möglichst ausgewogenes Verhältnis hinsichtlich Geschlecht, Alter und Herkunftsregionen geachtet, um die Vielfalt der Hamburger Bevölkerung widerzuspiegeln (Drs. 22/3791).

Trotz der ergriffenen Maßnahmen durch die FHH zeigen sich in diesem Themenfeld weitere Herausforderungen: Gremien stellen gerade auch für von Diskriminierung betroffene Menschen eine gute Möglichkeit dar, ihren Perspektiven im Verwaltungshandeln Gehör zu verschaffen. Gleichzeitig ergibt sich ein mehrfaches Dilemma: Es können nicht alle Interessengruppen gleichermaßen einbezogen werden, ohne die jeweiligen Gremien zu überfrachten. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass stets dieselben Personen oder Gruppen in vielen Gremien vertreten sind, während andere Gruppen außen vor bleiben.

Wie auch hinsichtlich der Zugänge zu Fördermöglichkeiten ([s. Kapitel E 1.3](#)), besteht auch hier die Herausforderung, dass die einzelnen Gremien und die Möglichkeit zur Einflussnahme in Politik über Gremien in Communities nicht hinreichend bekannt zu sein scheinen. Auch hier zeigten sich im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Beteiligungsformate vielfältige Themenstellungen: Neben Sprachbarrieren und fehlender Kenntnis der Möglichkeiten haben Betroffene aufgrund ihrer negativen Erfahrungen oft wenig Hoffnung, mit ihrem Handeln die Politik und Verwaltung beeinflussen zu können. Diese Erkenntnis sollte im weiteren Strategieprozess stets mit einbezogen werden, um die Zugänglichkeit zu erhöhen und bestehende Vorbehalte nach Möglichkeit abzubauen.

E 2 Erkenntnisgrundlagen

Der Handlungsschwerpunkt „Erkenntnisgrundlagen“ reflektiert Herausforderungen bei Datengrundlagen im Bereich Antidiskriminierung. Denn verbesserte Datengrundlagen und das Schließen von Erkenntnislücken tragen dazu bei, dass Maßnahmen zur Antidiskriminierung noch wirkungsvoller geplant, umgesetzt und evaluiert werden können.

Es bedarf für die Formulierung, Durchführung und Evaluierung von Antidiskriminierungsmaßnahmen sogenannter Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (ADGD). Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes definiert ADGD als „Daten, die mit dem Ziel erhoben werden, systematische Benachteiligungen sichtbar zu machen und Maßnahmen zur Gleichstellung ergreifen zu können“³⁵. Weiter gefasste Definitionen von ADGD umfassen alle qualitativen und quantitativen Daten, „die hilfreich sind, den Status Quo von Gleichberechtigung zu beschreiben und Diskriminierung zu vermindern“³⁶. ADGD identifizieren Hürden, Barrieren und Ausschlüsse sowie deren Effekte bezüglich bestimmter Gruppen

³⁴ Das Hamburger Integrationskonzept ist abrufbar unter <https://www.hamburg.de/integrationskonzept/> (abgerufen am 20.01.2023).

³⁵ Beigang et al. (2017, 9).

³⁶ Ahyoud et al. (2018, 21).

und erfassen die Repräsentation unterschiedlicher Gruppen. ADGD dienen als empirische, daten- und evidenzbasierte Grundlage für Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik.³⁷

Auch Daten von Antidiskriminierungsberatungs-, Beschwerde- und Meldestellen können Aufschluss über systematische Benachteiligung geben. Beratungs- und Beschwerdestellen³⁸ und darüber hinaus Meldestellen erfassen und dokumentieren Diskriminierungsvorfälle. Die vorgenannten Stellen können Erkenntnisse liefern – beispielsweise zu Lebensbereichen, in denen Diskriminierung besonders häufig geschieht. Darüber hinaus können sie Aufschluss darüber geben, welche Personen die Stellen aufsuchen oder welche Interventionsmöglichkeiten bei Beratung in Anspruch genommen werden. Sie liefern folglich wichtige Hinweise für institutionelle und gesamtgesellschaftliche Veränderungsbedarfe.

E 2.1 Weiterentwicklung der Erhebung und Nutzung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten

Antidiskriminierungs-, Gleichstellungs- und Teilhabedaten bieten eine wichtige Möglichkeit, (auch intersektionale) Diskriminierungseffekte zu erfassen, zu analysieren und daraus Handlungsbedarfe abzuleiten. Sie sind ein zentrales Instrument zur Steuerung der Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik. Zu einzelnen Diskriminierungskategorien gibt es Datenerhebungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Sie sind ein zentrales Instrument zur Steuerung der Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik. Ein Beispiel für den Nutzen von ADGD ist der Ansatz von Gender Mainstreaming: Datengrundlagen, wie z.B. der Hamburger Gleichstellungsmonitor³⁹, bieten Hinweise, wo eine Ungleichbehandlung von Frauen und Männern konkret stattfindet, so dass struktureller Benachteiligung mit gezielten Maßnahmen entgegengewirkt werden kann. Auch Studien und Erhebungen der ADS⁴⁰, der Organisationen Citizens For Europe, wie beispielsweise die jüngst publizierte empirische Forschung zu Schwarzen Menschen in Deutschland⁴¹, Langzeitstudien wie die Mitte-Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung⁴² oder Untersuchungen des DeZIM-Instituts, wie beispielsweise der Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor⁴³, liefern für Hamburg wichtige Anknüpfungspunkte und belegen Handlungsbedarfe. Die Defizite, die bundesweite Studien belegen, sind auch für Hamburg anzunehmen. Die Studienlage spezifisch für Hamburg sollte jedoch verbessert werden.

Diskriminierungserfahrungen unterscheiden sich nicht nur nach Lebensbereichen, sondern mutmaßlich auch nach Lebensräumen (z.B. Metropolen, Städte, ländliche Räume, Stadtteile) und ihren strukturellen Gegebenheiten (wie beispielsweise Ausstattung mit Beratungsstellen, Zusammensetzung bzw. Diversität der ansässigen Bevölkerung). Auch die politische Historie bestimmter Regionen hat mutmaßlich einen Einfluss auf Diskriminierungsstrukturen. Diese Vermutungen legen u.a. Einstellungsstudien nahe, die

³⁷ Vgl. Landeshauptstadt München (2020, 15).

³⁸ Bei Beratung geht es um eine unterstützende Begleitung bei erlebter Diskriminierung. Im Unterschied dazu zielt die Beschwerde auf eine neutrale Überprüfung eines Vorfalles (vgl. [Kapitel E 5](#)).

³⁹ Die Webseite mit dem aktuellen Gleichstellungsmonitor ist unter folgendem Link abrufbar: <https://www.hamburg.de/gleichstellungsmonitor>.

⁴⁰ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022).

⁴¹ Vgl. Aikins et al. (2021).

⁴² Vgl. Zick und Küpper (2021).

⁴³ Vgl. DeZIM Institut (2022).

beispielsweise zu dem Schluss kommen, dass rechtspopulistische Einstellungen mit zunehmendem Urbanisierungsgrad sinken⁴⁴ oder bei der Erhebung rechter Einstellungen wiederholt Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland⁴⁵ belegen. Zu vielen Diskriminierungskategorien werden zudem nach wie vor kaum Daten erhoben, auch weil sich die Erhebung von ADGD schwierig gestaltet.

So wird bei der Erhebung von ADGD immer wieder das Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Erkenntnisgewinn ins Feld geführt. Erhoben werden oft sogenannte besondere Kategorien personenbezogener Daten (vgl. Artikel 9 der Datenschutzgrundverordnung). Dabei handelt es sich um besonders sensible Daten, deren Erhebung und Verarbeitung nach EU-, Bundes- und Landesdatenschutzvorgaben nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt ist.

Auf europäischer Ebene wurden für die Erhebung von ADGD im Rahmen der sogenannten Equality Data Initiative mehrere Kernprinzipien entwickelt, die hilfreich sein können, um wichtige rechtliche Rahmenbedingungen bei der Datenerhebung einzuhalten und die noch relativ junge Auseinandersetzung mit ADGD in Deutschland voranzubringen.⁴⁶ Zu den Kernprinzipien zählen u.a. die Freiwilligkeit der Teilnahme, die Anonymität der Datenerhebung oder die Aufklärung über Sinn und Zweck der Datenerhebung. Umfassende Erhebungen von Gleichstellungsdaten in anderen europäischen Ländern zeigen, dass die Erhebung von ADGD konform mit EU-Datenschutzvorgaben erfolgen kann.⁴⁷

Auch von den jahrzehntelangen Erfahrungen der Steuerung von Gleichstellungsmaßnahmen durch Daten und Kennzahlen in Deutschland kann für die Weiterentwicklung von ADGD gelernt werden. Gleichzeitig birgt jedes Diskriminierungsmerkmal hier spezifische Herausforderungen. So liegen im Gleichstellungsbereich vergleichsweise viele geschlechtsspezifische Daten vor, während beispielsweise zu Antisemitismus und Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung vergleichsweise wenige Daten, insbesondere auch für Hamburg, zur Verfügung stehen.

Für Deutschland und Hamburg stehen weiterhin nicht ausreichend Daten zur Verfügung, die merkmalsübergreifende Diskriminierungserfahrungen empirisch erfassen. Menschen erfahren häufig nicht allein aufgrund eines Merkmals Diskriminierung, sondern aufgrund verschiedener Merkmale oder einer spezifischen Kombination von Merkmalen. In Erhebungen, die allein auf ein Diskriminierungsmerkmal fokussieren, bleiben ihre spezifischen Erfahrungen und Bedarfe oft unsichtbar. Auf der derzeitigen Datenbasis, zu diesem Schluss kommt auch die ADS, ist eine umfassende Diskriminierungsberichterstattung nicht möglich.⁴⁸ Teilweise sind auch die bestehenden Daten in der Hamburger Verwaltung nicht hinreichend bekannt. Es besteht folglich das Potenzial, ADGD noch stärker für die bereichsspezifische und -übergreifende Weiterentwicklung der Hamburger Antidiskriminierungsarbeit zu nutzen und perspektivisch auch die Lebensrealitäten und Diskriminierungserfahrungen von marginalisierten und insbesondere mehrfach marginalisierten Personen noch besser zu begreifen.

⁴⁴ Vgl. Pokorny (2020, 3).

⁴⁵ Seit 2002 untersucht die Leipziger Arbeitsgruppe um Elmar Brähler und Oliver Decker rechts-extreme Einstellung in Deutschland. Im Rahmen dieser als „Mitte“-Studien bekannt gewordenen Studienreihe werden im Zwei-Jahres-Rhythmus repräsentative Erhebungen durchgeführt.

⁴⁶ Vgl. Ahyoud et al. (2018, 38).

⁴⁷ Vgl. Landeshauptstadt München (2020, 15).

⁴⁸ Vgl. Baumann et al. (2018); Ahyoud et al. (2018).

E 2.2 Weiterentwicklung der Erhebung und Nutzung von Daten von Beratungs-, Beschwerde- und Meldestellen

Daten von Beratungs-, Beschwerde- und Meldestellen können dazu dienen, Handlungsbedarfe in der Antidiskriminierungsarbeit zu erkennen. Im Zuge einer Gesamtauswertung der gesammelten (Beratungs- oder Beschwerde-)Fälle können Erkenntnisse zu besonderen Problemfeldern, den Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungen auf der Ebene des Einzelfalls, aber auch Leerstellen im Beratungs-, Beschwerde- und Meldestellenangebot gewonnen und öffentlich gemacht werden.

Eine detaillierte Falldokumentation ist in der Beratungsarbeit darüber hinaus für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung selbst wichtig. Die Evaluation der eingeleiteten Interventionen bei Beratungen liefert Anhaltspunkte für deren Wirksamkeit und zeigt Verbesserungspotenziale auf.⁴⁹

Gleichzeitig sind die Projekte oft sehr niedrigschwellig angelegt, so dass viele Informationen über Betroffene gar nicht eingeholt werden. Fragen des Datenschutzes und Ansprüche der Vertraulichkeit der Beziehung zwischen Beratenden und Ratsuchenden, die die Niedrigschwelligkeit der Angebote zur Voraussetzung hat, machen eine Datenerhebung schwierig. Eine Datenerhebung und -auswertung muss wichtigen Grundsätzen der Antidiskriminierungsberatungsarbeit daher Rechnung tragen und mit den Trägern, die diese Arbeit leisten, sowie orientiert an deren Praxis entwickelt werden. Sie sollte auch berücksichtigen, dass Betroffene gegebenenfalls wenig Wissen über bestehende Beratungs-, Beschwerde- oder Meldestellen haben und diese demnach nicht vollumfänglich aufsuchen ([s. Kapitel 5.1.1](#)).

Daten zur Inanspruchnahme von Antidiskriminierungsberatungen und Daten von Beschwerde- und Meldestellen werden projektbezogen gesammelt und ausgewertet. Die Fachbehörden, die als Lotsinnen für ein bestimmtes Diskriminierungsmerkmal zuständig sind und Zuwendungsprojekte begleiten, verfügen über Sach- und Ergebnisberichte der Träger, die Beratungsangebote oder Meldestellen verantworten. Diese belegen beispielsweise den kontinuierlichen Bedarf an qualifizierter Antidiskriminierungsberatung oder benennen bisher vernachlässigte Handlungsfelder der Antidiskriminierungsarbeit. Teilweise wurden aus den Beratungsprojekten auch Berichte veröffentlicht.⁵⁰ Die vorhandenen Daten werden derzeit an den betreffenden Stellen ausgewertet und, wo vorhanden, in die entsprechenden Fachgremien eingebracht. Die vorliegenden Daten werden aktuell nicht in ihrer Gesamtschau betrachtet. Eine solche würde es gegebenenfalls ermöglichen, aus einer merkmalsübergreifenden Perspektive noch stärker als bisher z.B. Parallelen zwischen strukturellen Benachteiligungen mehrerer Gruppen zu erkennen und die Erkenntnisse noch besser für die Antidiskriminierungsarbeit des Senats zu nutzen.

Daten werden darüber hinaus derzeit von Fachbehörden erhoben, die eigene Melde- oder Beschwerdestellen verantworten. In dem im Herbst 2020 gegründeten Behördenkompetenznetzwerk Rechtsextremismus wird beispielsweise in einer Arbeitsgruppe die Frage nach Meldewegen für rassistische, antisemitische und rechtsextreme Vorfälle in allen Behörden bewegt. Entsprechend der Strategie „Hamburg Stadt mit Courage.“ (Drs. 21/18643) erprobt die Sozialbehörde seit Juni 2022 modellhaft eine interne Meldestelle für rassistische, antisemitische und rechtsextreme Vorfälle. Die Hamburger Behörden haben sich verpflichtet, ebenfalls die Etablierung eigener Anlaufstellen zu prüfen. Auch die grundlegend neu aufgestellte Beschwerdestelle der Polizei Hamburg „Be-

⁴⁹ Vgl. Bambal et al. (2015, 13).

⁵⁰ Vgl. basis & woge (2013).

schwerdemanagement und Disziplinarangelegenheiten“ (BMDA) hat in ihrem ersten Tätigkeitsbericht⁵¹ u.a. zu Aspekten diskriminierendes Fehlverhalten berichtet und daneben die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten für Bürger*innen bewusst niedrigschwellig gestaltet, dies auch, um künftig Beschwerden marginalisierter Gruppen besser zu unterstützen.

Neben den polizeilichen Statistiken registrierter Kriminalität (Polizeiliche Kriminalstatistik) und Kriminalpolizeilicher Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität (KPMD PMK, einschließlich Hasskriminalität) ist eine weitere Quelle zu Straftaten aufgrund von digitaler Hasskriminalität die Koordinierungsstelle „OHNe Hass – Offensiv gegen Hass im Netz: konsequent anzeigen, effektiv verfolgen“, welche von der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz ins Leben gerufen wurde. Hier können von Medienunternehmen, Beratungsstellen und Nichtregierungsorganisationen Hasspostings gemeldet werden, die sonst häufig durch Medienverantwortliche eher gelöscht und selten von Betroffenen angezeigt werden. Durch den Online-Dienst besteht die Möglichkeit, mit geringem Aufwand Strafanzeigen unmittelbar bei der Staatsanwaltschaft Hamburg zu erstatten. Von der Sozialbehörde wird weiterhin beispielsweise die digitale Hinweis- und Meldestelle „memo“ gefördert, die antisemitische, rassistische und rechte Vorfälle erfasst und dokumentiert. Allgemein werden von der Staatsanwaltschaft regelmäßig Fallzahlen von Hasskriminalität in Hamburg erfasst, um frühzeitig auf besorgniserregende Tendenzen reagieren zu können. Die Polizei Hamburg hat ihre Beschwerdestelle im Jahr 2020 neu aufgestellt. Bei dieser Beschwerdestelle können Kritik und Vorwürfe an polizeilichem Handeln vorgebracht werden – auch solche die sich auf diskriminierendes Verhalten beziehen. Beschwerden bezüglich diskriminierendem Polizeiverhalten werden systematisch erfasst und ausgewertet.

Insgesamt zeigt sich, dass an unterschiedlichen Stellen in der Hamburger Verwaltung sowie der Zivilgesellschaft differenzierte Daten zu Benachteiligung, Belästigung, hassmotivierten Straftaten, Vorfällen unterhalb der Strafbarkeitsgrenze und Extremismus vorliegen. Für Aussagen zur Entwicklung von Diskriminierungserfahrungen in Hamburg könnte neben der bereits erfolgenden Auswertung unter anderem eine gebündelte merkmalsübergreifende Aufbereitung beitragen. So könnten Handlungsbedarfe, auch in Hinblick auf (neue) Diskriminierungspotenziale, noch frühzeitiger erkannt werden.

E 3 Aktivierung von Zivilgesellschaft, Unternehmen und Einzelpersonen

Zivilgesellschaftliche Initiativen, privatwirtschaftliche Unternehmen und engagierte Einzelpersonen sind wichtige Motoren für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Teilhabe und Antidiskriminierung. Der Handlungsschwerpunkt „Aktivierung von Zivilgesellschaft, Unternehmen und Einzelpersonen“ zeigt auf, wie die FHH insbesondere zivilgesellschaftliche Veränderungsimpulse bereits aufgreift und unterstützt und welche weiteren Handlungspotenziale hier bestehen. Ferner wird verdeutlicht, dass die Erweiterung des Wissens und die Förderung eines diskriminierungssensiblen Handelns im zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Bereich die Selbstbestimmung Einzelner und Solidarität in der Bevölkerung stärken.

Der Begriff der sogenannten Zivilgesellschaft umfasst klassischerweise Selbstorganisationen und Selbsthilfe, Vereine, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und Soziale Bewegungen.⁵² Gerade diese Zivilgesellschaft ist mit der Hoffnung verbunden, eine

⁵¹ Vgl. Polizei Hamburg (2022).

⁵² Vgl. Lenhart und Roth (2017).

Selbstkorrektur gegenüber Einzelnen und Gruppen zu leisten, die die Menschenwürde und Grundrechte verletzen. Oft sind es zivilgesellschaftlich Aktive, die zuerst auf Diskriminierungen hinweisen und institutionelle und strukturelle Veränderungen einfordern.⁵³ Ein besonderes Augenmerk liegt dabei unter anderem auf jungen Menschen, die sich im Rahmen der Jugendverbandsarbeit selbst organisieren und großes zivilgesellschaftliches Engagement beweisen. Sie werden im Rahmen der aufsuchenden Fachberatung und auf Grundlage des Landesförderplans unterstützt und gestärkt sowie in bestehende Strukturen einbezogen.

Gleichzeitig gibt es nicht die Zivilgesellschaft im Singular als fortschrittlichen Ort der Antidiskriminierung, sondern es existieren unterschiedliche Kräfte und Strömungen, die auch menschenverachtende und demokratiefeindliche Positionen beinhalten.⁵⁴ Aus staatlicher Sicht gilt es daher, diejenigen zu stärken, die wichtige Impulse für mehr Teilhabe, Selbstbestimmung und gegen Diskriminierung setzen.

Unternehmen reagieren maßgeblich auch auf Impulse aus ihrer Umwelt und passen ihr Handeln entsprechend an.⁵⁵ Zivilgesellschaftliche Initiativen im Bereich Antidiskriminierung und deren staatliche Förderung schaffen neue gesellschaftliche Selbstverständlichkeiten, die beispielsweise über verändertes Kaufverhalten (z.B. fair trade) Unternehmenshandeln beeinflussen können. Als wichtige Orte der Begegnung und gesellschaftlichen Integration durch Teilhabe am Erwerbsarbeitsleben spielen Unternehmen auch eine wichtige Rolle bei der Etablierung von Antidiskriminierungsanliegen. So nehmen Bemühungen um Diversity und Corporate Social Responsibility stetig zu und werden als eigenständige strategische Bereiche in Unternehmen verankert.⁵⁶ Unternehmerisches Diversity Management stellt Vielfalt oftmals als Erfolgsfaktor in den Fokus der Aktivitäten, u.a. mit dem Ziel passgenauere Angebote zu entwickeln und dem Fachkräftemangel zu begegnen. Weiterhin spielt die Erfüllung gesetzlicher Antidiskriminierungsvorgaben eine Rolle. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass abhängig von Faktoren wie Unternehmensgröße oder Branche Diversity Management sehr unterschiedlich umgesetzt wird und kein einheitliches Konzept darstellt. Die gleichzeitig steigende Anzahl an Diskriminierungsmeldungen⁵⁷ weist jedoch darauf hin, dass Antidiskriminierungsaktivitäten (im Rahmen von Diversity Management) in Unternehmen weiterhin ausgebaut werden sollten.

E 3.1 Förderung des Wissensausbaus über Diskriminierung und Stärkung von Handlungskompetenz

Um vor Diskriminierung zu schützen und eine Kultur der Antidiskriminierung zu etablieren, ist es entscheidend, die gesamte Bevölkerung hinsichtlich der Wirkungsweisen und der Entstehungsgeschichte von Diskriminierung zu sensibilisieren. Denn wenngleich viele, vor allem gesetzlich verankerte, Benachteiligungen heute weitestgehend abgeschafft und gleiche Rechte normiert worden sind (z.B. Recht für Frauen in der Ehe, ein eigenes Bankkonto zu eröffnen oder Streichung des § 175 Strafgesetzbuch (StGB) zur Strafbarkeit homosexueller Handlungen zwischen Männern), sind deren Auswirkungen bis heute spürbar (s. auch [Kapitel C 2.2](#)). Alt hergebrachte Stereotype prägen ferner das Denken und daher auch die Handlungen von Einzelpersonen und Organisationen. Bei-

⁵³ Vgl. Lenhart und Roth (2017).

⁵⁴ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2022).

⁵⁵ Vgl. Walgenbach und Meyer (2008, 11).

⁵⁶ Vgl. Huesmann (2021, 257f.).

⁵⁷ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021a).

spielsweise wenn Sinti*zze und Rom*nja noch immer von mehr als der Hälfte der Bevölkerung mit Kriminalität und Verwahrlosung in Verbindung gebracht werden⁵⁸ oder etwa 20 Prozent der deutschen Bevölkerung einen zu großen Einfluss von Jüdinnen und Juden in der Wirtschaft, der Politik und in Medien unterstellen⁵⁹. Oft sind sich Menschen nicht bewusst, wie solche Stereotype und Vorurteile die eigenen Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster beeinflussen. In der Psychologie wird dieses Phänomen mit dem englischen Begriff „unconscious bias“ bezeichnet.

Diskurse wie #metoo oder Diskussionen um Alltagsrassismus erhöhen sukzessive das Wissen um Diskriminierung in der Bevölkerung. So ist für bestimmte Diskriminierungsformen in der Bevölkerung einerseits ein Bewusstsein vorhanden, gleichzeitig zeigen sich ambivalente Effekte: Laut einer im Jahr 2022 veröffentlichten Studie im Rahmen des „Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor“⁶⁰ (NaDiRa) erkennen 90 Prozent der Befragten die Existenz von Rassismus in Deutschland an.⁶¹ Weiterhin stimmt eine Mehrheit zu, dass Rassismus alltäglich stattfindet und Menschen sich auch unabsichtlich rassistisch verhalten können. Mehr als die Hälfte stellen auch institutionelle Diskriminierung, auch durch Behörden, nicht in Frage. Paradoxerweise erachten gleichzeitig 33 Prozent der Befragten Menschen, die ihre Rassismuserfahrungen ansprechen, als zu empfindlich und mehr als die Hälfte als zu ängstlich.⁶² Rund 45 Prozent stimmen der Aussage zu, Rassismuserfahrungen und politische Korrektheit würden die Meinungsfreiheit einschränken.

An den genannten Beispielen wird deutlich, dass ein differenziertes Wissen zu Diskriminierung, Gleichstellung und Teilhabe in der Bevölkerung weiter gefördert werden muss. Dazu zählt auch die Förderung einer empathischen Haltung, die Berichten von Betroffenen Gehör schenkt, sich der Grenzen der eigenen Erfahrungswelt bewusst ist und das Gehörte ernstnimmt. Da die Befunde des Rassismusmonitors sich abhängig vom Bildungsstand verändern, kommt Bildungsinstitutionen auf allen Ebenen eine besondere Rolle in der Wissensvermittlung zu. Auch öffentlichkeitswirksame Kampagnen können dazu beitragen, Stereotypen und Vorurteilen zu begegnen und eine Kultur der Antidiskriminierung und Wertschätzung von Vielfalt zu fördern. Indirekt geschieht dies beispielsweise auch, indem die FHH sich als vielfaltsoffene Arbeitgeberin positioniert und präsentiert und damit ein wichtiges Signal in Richtung Gesellschaft sendet.

Neben einem allgemein notwendigen Wissenszuwachs im Bereich Antidiskriminierung zeigt eine Studie der ADS ferner, dass auch Diskriminierungsbetroffene häufig erst für ihr Diskriminierungserleben sensibilisiert werden müssen. Dies gilt insbesondere für institutionelle Diskriminierung: So werden häufig das Wirken und die Routinen von Institutionen als gegeben angenommen, so dass in der Folge beispielsweise Ungleichheiten im Bildungssystem von Betroffenen nur in wenigen Fällen als Resultat von Benachteiligungen wahrgenommen werden.⁶³ In weiten Teilen der Gesellschaft fehlt es ferner an Wissen um die Rechte und Pflichten aus dem AGG⁶⁴, sodass Betroffene ihre Rechte oft nicht durchsetzen und Verpflichtete (insbesondere Arbeitgeber*innen) ihrer Pflichten nicht genügen.

⁵⁸ Vgl. Decker et al. (2020, 65).

⁵⁹ Vgl. Bundesregierung (2020, 3).

⁶⁰ Vgl. DeZIM (2022, 7).

⁶¹ Vgl. DeZIM (2022, 7).

⁶² Vgl. DeZIM (2022, 9).

⁶³ Vgl. Beigang et al. (2017, 147).

⁶⁴ Bundesweit: vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021b, 36) (Hrsg.); für Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (2013, 13).

Auch die rechtlich verankerte Möglichkeit der Ergreifung sogenannter positiver Maßnahmen⁶⁵ zum Ausgleich struktureller Benachteiligung ist, besonders bei nicht oder kaum von Diskriminierung betroffenen Personen, umstritten.⁶⁶ Ein Ansatzpunkt zur Steigerung der Akzeptanz positiver Maßnahmen ist eine verstärkte Sensibilisierung dafür, dass bestimmte Privilegien und Benachteiligungen gesellschaftlicher Gruppen strukturelle Ursachen haben und dass es einer vermeintlichen Ungleichbehandlung durch positive Maßnahmen bedarf, um Gleichstellung in einer von Ungleichheit geprägten Gesellschaft zu fördern.

E 3.2 Wertschätzung und Förderung von Antidiskriminierungsengagement

Die FHH hat verschiedene Möglichkeiten, um eine Kultur der Antidiskriminierung in der Zivilgesellschaft und in Unternehmen zu fördern. Staatliche Antidiskriminierungspolitik kann das zivilgesellschaftliche Potenzial bei der Diskriminierungsbekämpfung nutzen und fördern. Dabei handelt es sich vornehmlich um die Förderung von Projekten, die Einstellungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen im Rahmen von Bildungs- und Lernprozessen verändern wollen – und weniger um rechtliche Sanktionen oder die Verhinderung gewaltförmiger Diskriminierungsformen.⁶⁷ Das Schulaufklärungsprojekt „Soorum“ des Magnus-Hirschfeld-Centrums leistet beispielsweise einen solchen wichtigen Beitrag zur Hamburger Antidiskriminierungspolitik und wird entsprechend von den zuständigen Fachbehörden gefördert.

Neben finanzieller Förderung können Antidiskriminierungsaktivitäten sowohl in der Zivilgesellschaft als auch in Unternehmen durch Sichtbarkeitsmaßnahmen, wie gemeinsame Kampagnen oder die Vergabe von Preisen (z.B. der „Senator-Neumann-Preis“ im Bereich Inklusion oder der „IDEA-Preis“ im Bereich Gleichstellung und Digitalisierung) gewürdigt werden. Auch Schirmherrschaften oder Grußworte bei Veranstaltungen sind wichtige Signale, um Antidiskriminierungs- und Vielfaltsanliegen als relevant für den gesellschaftlichen Zusammenhalt aufzuzeigen (z.B. das im Juni 2022 gestartete Aktionsbündnis „Welcoming Out“) und könnten auch merkmalsübergreifend erfolgen.

E 3.3 Unterstützung von diskriminierungssensiblen Handeln in Organisationen

Bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, bei Bewerbungsverfahren oder bei Beförderungen können Menschen in Unternehmen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen vielfältigen Benachteiligungen ausgesetzt sein.⁶⁸ Dabei ist Altersdiskriminierung beispielsweise besonders im Zusammenhang mit Geschlecht wirksam und soziale Herkunft als nicht vom AGG geschütztes Merkmal führt zu Diskriminierungen bei Finanzdienstleistungen oder der Wohnungssuche ebenso wie rassistische Zuschreibungen. Neben dem Diskriminierungsverbot im AGG und der damit verbundenen Schadensersatzpflicht bedarf es in zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen auch einer gelebten Kultur der Antidiskriminierung, um Diskriminierung zu verringern und vorzubeugen.

Im Rahmen von Subventionen und Zuwendungen besteht von Seiten der FHH die Möglichkeit, Richtlinien so zu gestalten, dass Organisationen Antidiskriminierungsaktivitäten nachweisen müssen. Im Rahmen von Zielvereinbarungen ist es außerdem möglich, Organisationen dazu anzuregen, ihre Strukturen inklusiver zu gestalten (z.B. „audit familiengerechte hochschule“).

⁶⁵ Zur Erläuterung des Begriffs „Positive Maßnahmen“ siehe [Kapitel C 2.1](#).

⁶⁶ Vgl. Beigang et al. (2017, 287).

⁶⁷ Vgl. Lenhart und Roth (2017, 624).

⁶⁸ Vgl. Beigang et al. (2017, 288ff.).

Eine Studie im Auftrag der ADS aus dem Jahr 2017 verweist in diesem Kontext darauf, dass es gelte, Antidiskriminierungsarbeit attraktiv für Unternehmen zu machen.⁶⁹ Als Möglichkeit wird beispielsweise eine öffentlichkeitswirksame Zertifizierung von Antidiskriminierungsmaßnahmen, die engmaschig begleitet wird, angeführt. Im Bereich Hochschulen existiert mit dem Diversity Audit „Vielfalt gestalten“ des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft bereits seit mehreren Jahren eine solche Zertifizierung, die zukünftig in Kooperation mit der Charta der Vielfalt auch auf Unternehmen ausgeweitet werden soll.

E 4 Diskriminierungskritische Organisationsentwicklung und Sensibilisierung der Verwaltung

Der Handlungsschwerpunkt „diskriminierungskritische Organisationsentwicklung und Sensibilisierung der Verwaltung“ betrachtet, wie Antidiskriminierungskompetenzen in der Hamburger Verwaltung aktuell sowohl individuell wie strukturell gefördert werden und zeigt Bereiche auf, in denen diese noch weiter auszubauen und entsprechende Fachkompetenzen im Querschnitt in allen Behörden stärker zu verankern wären.

Artikel 3 Absatz 3 GG normiert ein Diskriminierungsverbot, an das die Hamburger Verwaltung als Hoheitsträgerin unmittelbar gebunden ist. Diskriminierungen im Verwaltungshandeln führen zu seiner Rechtswidrigkeit.

Zudem steht Verwaltungshandeln zunehmend vor der Herausforderung, den multiplen Ansprüchen einer komplexer werdenden Umwelt gerecht zu werden. Verwaltung soll bürgernah, teilhabeorientiert und inklusiv gestaltet sein. Um diesen Zielen zu entsprechen, sind Strukturen, Prozesse, Organisationskultur sowie individuelles Handeln in der Verwaltung auf Ausschlussmechanismen hin zu prüfen und zu verändern. Antidiskriminierungskompetenz ist ein zentraler Schlüssel, um Ausschlussmechanismen zu erkennen und abzubauen. Auch deshalb ist Antidiskriminierungskompetenz Teil professionellen Verwaltungshandelns.

Die Wichtigkeit einer sensiblen und qualifizierten Verwaltung in Bezug auf Antidiskriminierung zeigt sich bereits im täglichen Verwaltungshandeln und einer Vielzahl von Maßnahmen, die die FHH bereits umsetzt: So gibt es beispielsweise für die (Weiter-)Entwicklung der Antidiskriminierungs- und Diversity-Kompetenz der Mitarbeitenden der FHH eine Vielzahl von Angeboten in der Aus-, Fort- und Weiterbildung (s. [Kapitel E 4.1](#)). In verschiedenen Bereichen lässt die FHH sich bereits von Expert*innen beraten und bezieht aktiv Betroffenenperspektiven in ihre Arbeit ein (s. [Kapitel E 4.5](#)) oder fördert aktiv die Vielfalt ihrer Mitarbeitenden (s. [Kapitel E 4.6](#)), um nur einige Beispiele zu nennen.

Doch trotz der bereits erfolgreich ergriffenen Maßnahmen gibt es weiterhin Handlungsbedarfe und Verbesserungspotenziale in diesem Themenfeld. Diese sollen im Folgenden beschrieben werden.

Die Antidiskriminierungskompetenz der Verwaltung zu stärken, trägt einerseits dazu bei, Diskriminierungspotenziale des Verwaltungshandelns in Bezug auf die Menschen dieser Stadt besser zu erkennen und zu vermeiden – dies betrifft zum Beispiel den direkten Kontakt in Kundenzentren, ist aber auch bei der Schaffung von Regelungen und Normen von Bedeutung. Andererseits dient die Stärkung von Antidiskriminierungskompetenz

⁶⁹ Vgl. Beigang et al. (2017, 299).

dazu, die FHH in ihrer Rolle als Arbeitgeberin noch stärker für die Antidiskriminierungspotenziale und Diskriminierungsrisiken im Verhältnis zu ihren Beschäftigten zu sensibilisieren – etwa beim Diversity Management (s. [Kapitel E 4.6](#)) oder bei den AGG-Beschwerdestellen (s. [Kapitel E 4.7](#)). Oft wirkt die diskriminierungskritische Sensibilisierung und Qualifizierung von Verwaltung sowohl ins Innere von Behörden als auch nach außen – wie z.B. der Ausbau der Diversitäts- und Antidiskriminierungskompetenz der Beschäftigten der FHH (s. [Kapitel E 4.1](#)).

E 4.1 Ausbau von Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz

Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz sind zwei aufeinander verweisende Begriffe, die sich stark überlappen und keine einheitliche Definition aufweisen. Beide Begriffe beziehen sich auf den diskriminierungsfreien Umgang mit Gemeinsamkeiten und Unterschiedlichkeiten und verdeutlichen, dass dieser Umgang ein fundiertes Wissen sowie soziale Kompetenzen voraussetzt und der Fähigkeit bedarf, diese umzusetzen.⁷⁰

Auf der Ebene des Wissens zählen zu Diversity- und Antidiskriminierungskompetenzen beispielsweise Kenntnisse zu rechtlichen Aspekten des AGG, zu Konzepten chancengerechter Personalauswahl und -entwicklung oder zu (historisch gewachsenen) Ursachen, Wirkungen und nicht intendierten Effekten von Diskriminierung. Auf der Ebene des Könnens ist die Entwicklung eines Erfahrungs- und Anwendungswissens zentral, welches beispielsweise Fehlerfreundlichkeit und den konstruktiven Umgang mit Widerständen sowie die Fähigkeit zum Perspektivwechsel und zur kritischen Reflexion des eigenen Handelns bedeutet. Die dritte Ebene der Kompetenz umfasst das Wollen, also eine Lern- und Veränderungsbereitschaft, die angetrieben ist von geteilten Zielen und Werten (s. [Kapitel C 1](#)).

Besonders die Ebene des Wollens macht deutlich, dass die Stärkung von Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz in einen größeren Sinnzusammenhang und ein gemeinsames Veränderungsbestreben eingebunden werden muss, um in der Breite wirksam zu werden. Ein Erfolgsfaktor von Antidiskriminierungs-Trainings ist dabei auch die Übersetzung der Erkenntnisse in die alltägliche Arbeit⁷¹, ein Prozess der sowohl individuell als auch kollektiv getragen werden muss.

Die (Weiter-)Entwicklung der Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz der Mitarbeitenden der FHH ist bereits vielfach in den Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogrammen vorgesehen. Beispielhaft zu nennen sind etwa die Angebote des Zentrums für Aus- und Fortbildung (ZAF). Im strategischen Schwerpunkt „Diversity“ bietet das ZAF im Auftrag des Personalamtes für alle Beschäftigten auf freiwilliger Basis Fortbildungsveranstaltungen zu den verschiedenen Vielfalts-Dimensionen und Antidiskriminierung an. Die praxisnahe Qualifizierungsreihe „diversity@work –Diversitätsbewusstes Handeln in der Verwaltung“ gibt Multiplikator*innen die Möglichkeit, über ein Jahr in ca. 150 Unterrichtseinheiten Vielfalts- und Antidiskriminierungsthemen zu vertiefen. In der Hanse-Akademie, die sich an alle Führungskräfte der Hamburger Verwaltung richtet, wurden die Themen Gleichstellung und Diversity als grundsätzliche Teile der Führungsf Fortbildung aufgenommen. So werden beispielsweise Themen zur Akzeptanz von sexueller und geschlechtlicher Vielfalt im Modul „Führungsgrundlagen und Management der eigenen Person“ und im Modul „Strategische Organisationsentwicklung“ behandelt, Fortbildungen explizit zum Thema Diversity bzw. (Anti-)Diskriminierung in all seinen Dimensionen werden jedoch noch nicht angeboten. Auch die Angebote des Instituts für transkulturelle Kompetenz (ITK) an der Akademie der Polizei Hamburg sind seit 2015 integraler Bestandteil der

⁷⁰ Vgl. Dreas und Raststetter (2016, 354).

⁷¹ Vgl. Dreas und Raststetter (2016, 361f.).

Aus- und Fortbildung von Nachwuchskräften und Mitarbeitenden des Polizeivollzugs. Seit 2021 hat das ITK neben den bereits bestehenden Aus- und Fortbildungsformaten 29 neue Grundlagenmodule beispielweise zu den Themen gesellschaftliche Vielfalt, Rassismus, Diskriminierungen oder demokratische Resilienz ins Leben gerufen. Im Bereich der Ausbildung werden zum Beispiel im Bachelor-Studiengang „Public Management“ für die Allgemeine Verwaltung oder im Bachelor-Studiengang „Soziale Arbeit“ ebenfalls Diversitäts- und Ungleichheitsaspekte reflektiert.

Darüber hinaus bietet das Sozialpädagogische Fortbildungszentrum (SPFZ) der Sozialbehörde für die sozialpädagogischen Fach- und Führungskräfte regelhaft seit 2011 Fortbildungen zur Stärkung der Diversity- und Antidiskriminierungskompetenz an. Die Seminare haben das Ziel, die Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien vorurteilsbewusster zu gestalten. Darunter sind Angebote, die grundsätzlich für einen diversitätsorientierten Umgang z.B. in den Bereichen Interkulturalität, Rassismus, Gender oder Religion sensibilisieren. Seit 2022 werden auch Fortbildungen zum Empowerment von sozialpädagogischen Fach- und Führungskräften angeboten, die selbst Diskriminierungserfahrungen gemacht haben, sowie eine Fortbildung zur vorurteilsbewussten Führung.

Die Beispiele zeigen: Der Stärkung der Diversitäts- und Antidiskriminierungskompetenz kommt in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Verwaltungsangestellten der FHH bereits ein großer Stellenwert zu. In Teilen sollte sie aber noch systematischer, gezielter und auf allen Hierarchieebenen berücksichtigt und als Teil professionellen Verwaltungshandelns neben Zusatzangeboten als fester Bestandteil in die Aus-, Fort- und in Weiterbildungsangeboten aufgenommen werden. Denn Studien belegen⁷², dass Diversitätstrainings vor allem dann wirksam sind, wenn bestimmte Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen beachtet werden: Allen voran sollten Diversity- und Antidiskriminierungs-Trainings Teil eines Change-Prozesses sein, um gewonnene Erkenntnisse auch in den Arbeitsalltag zu integrieren.⁷³

E 4.2 Stärkung von Antidiskriminierung als behördliche Querschnittsaufgabe

Der Senat hat festgelegt, dass es sich bei dem Themenbereich Antidiskriminierung, um eine Querschnittsaufgabe in der Verwaltung handelt (Drs. 20/12555), also eine Aufgabe die von allen Behörden und Ämtern gemeinsam zu erledigen ist. Denn Diskriminierung beschränkt sich nicht auf einzelne Lebensbereiche. Folglich gilt es, Antidiskriminierungskompetenzen in allen Behörden und Ämtern zu verankern, um nachhaltige Struktur- und Kulturveränderung bewirken zu können. Etwaige diskriminierende Wirkungen fachlicher Entscheidungen können so besser verhindert und auch Diskriminierungsrisiken im Rahmen gesellschaftlicher Transformationsprozesse (z.B. Digitalisierung) schneller erkannt werden.

Neben einer zentralen Stelle bei der BWFG, die sich übergreifend mit Antidiskriminierung befasst, bearbeiten verschiedene Fachbehörden das Thema (vor allem) mit spezifischem Blick auf einzelne Diskriminierungskategorien, die in ihrer Zuständigkeit liegen. (s. [Kapitel D 1.2](#)). Weiterhin sind alle Behörden und Ämter dafür zuständig, Diskriminierung in ihrem Zuständigkeits- und Themenbereich entgegenzuwirken. Zudem gibt es in den Behörden und Ämtern Stellen, die sich auch mit spezifischen Fragestellungen im Bereich Antidiskriminierung beschäftigen, wie z.B. Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretungen oder Ansprechpersonen für vulnerable Zielgruppen behördlicher Tätigkeit (beispielsweise Ansprechpersonen für die LSBTI*-Community bei der Polizei Hamburg).

⁷² Vgl. Creon und Schermuly (2019).

⁷³ Vgl. Dreas und Raststetter (2016, 361).

Bei der Evaluation der Antidiskriminierungsstrategie (Drs. 21/20066) konnte festgestellt werden, dass die merkmalspezifisch zuständigen Fachbehörden und Ämter ihrer Lotsenfunktion vollumfänglich nachgekommen sind und entsprechende Rahmenprogramme entwickelt haben. Die entsprechende fachliche Kompetenz ist hier vorhanden.

Die Evaluation trifft keine Aussage zum Umgang mit Diskriminierung in den weiteren Zuständigkeitsbereichen der jeweiligen Fachbehörden und Senatsämtern. Aufgrund fehlender Indikatoren und Zielstellungen ist eine Überprüfung auch schwer möglich. Eine Überprüfung in den Fachbehörden und Senatsämtern, wie mit Diskriminierungsmeldungen umgegangen sowie Diskriminierungsrisiken frühzeitig erkannt und behoben werden können, ist daher dringend geboten. Denn besonders institutionelle und mittelbare Diskriminierung sind im alltäglichen Verwaltungshandeln oftmals schwer zu erkennen. Leitbilder, Globalrichtlinien, Regeln und Routinen steuern und beeinflussen organisationales Handeln und können bisweilen auch unbeabsichtigt zu Benachteiligungen führen. So können beispielsweise Leitbilder einer gesunden Mischung in Stadtvierteln mit Blick auf soziale Aspekte Benachteiligung kaum entgegenwirken, wenn Definitionen und Kriterien nicht hinreichend festgelegt und die Vergabe von der Auslegung und dem Ermessen der jeweiligen Sachbearbeitung abhängen.⁷⁴ Gleichzeitig haben insbesondere Leitbilder und -linien, Globalrichtlinien und Empfehlungen auch großes Potenzial in Hinblick auf die inklusive Gestaltung von Maßnahmen und Projekten. Ein Beispiel sind die Leitlinien „Geschlechterreflektierende Kinder- und Jugendarbeit“, welche die Arbeit der pädagogischen Fachkräfte unterstützen und künftig auch verstärkt Grundlagen für Jugendarbeit in Hinblick auf geschlechtliche und sexuelle Vielfalt abbilden sollen. Auch Diskriminierungsrisiken gesellschaftlicher Transformationsprozesse, wie beispielsweise Digitalisierung, benötigen Fachexpertise, um Prozesse von Anfang an diskriminierungsfrei aufzusetzen. Nachbesserungen in bestehenden Systemen sind häufig kostspielig. Der Ausbau von Expertise, wie beispielsweise zu digitaler Barrierefreiheit bei der Senatskanzlei, sind daher wichtige Schritte, um inklusive Teilhabe zu ermöglichen.

Neben einem categoriespezifischen Blick auf Diskriminierung macht sich die FHH bereits auf den Weg merkmalsübergreifende Fachexpertise zu verankern (z.B. Diversity-Manager im Bezirksamt Hamburg-Mitte).

Wie auch bei anderen Themen wie beispielsweise Digitalisierung, bedarf es einer Doppelstrategie: Einerseits gilt es, ein Grundverständnis für Diskriminierung bei allen Mitarbeitenden und insbesondere Führungskräften herzustellen (s. [Kapitel E 4.1](#)). Darüber hinaus bedarf es Fachstellen, um der hohen Komplexität von Diskriminierung im jeweiligen Themenbereich zu begegnen. So unterscheiden sich beispielsweise die Diskriminierungsrisiken im Bereich IT und Digitalisierung in erheblichem Maß von den Risiken in Schulen, wobei es auch hier Themenverschränkungen gibt. Spezialisierte Personen, die die nötige Zeit und das Wissen haben, können dazu beitragen, das eigene System mit Blick auf Diskriminierungspotenziale zu analysieren und Veränderungsmöglichkeiten vorzuschlagen sowie sich mit anderen Fachbehörden, Senats- und Bezirksämtern über gemeinsame Problemstellungen und gefundene Lösungsansätze auszutauschen. So könnten auch Synergieeffekte geschaffen werden, indem einzelne Stellen mit Leuchtturmprojekten voranschreiten und alle anderen ressourcenschonend von den gemachten Erfahrungen lernen können. Es wäre zu klären, wie – trotz Ressourcenknappheit – bedarfsabhängig entsprechende Expertisen in den Behörden verankert und selbstlernende Systeme zur Diskriminierungsprävention geschaffen werden können.

⁷⁴ Vgl. Hanhörster et al. (2020, 19f.).

E 4.3 Profilschärfung und Ressourcen der zentralen Antidiskriminierungsarbeit

Die Evaluation der Antidiskriminierungsstrategie des Senats (Drs. 21/20066) hat ergeben, dass merkmalsübergreifende Aspekte im Bereich Antidiskriminierung in der bestehenden Struktur nicht ausreichend bearbeitet werden können. Es fehle eine Koordinierungsfunktion. Der Mehrwert eines übergreifenden, zentralen Blicks auf Antidiskriminierung besteht u.a. darin, dass eine Gesamtschau der Antidiskriminierungsarbeit in Hamburg ermöglicht wird, rechtliche Schutzlücken besser identifiziert und neue Handlungsfelder schneller aufgezeigt werden können. Die Schaffung einer übergreifenden Zuständigkeit für Antidiskriminierung neben den (überwiegend) merkmalspezifisch arbeitenden Fachbehörden war eine erste Konsequenz des Senats aus dieser Erkenntnis. Im Jahr 2020 wurden die kategorienübergreifenden Antidiskriminierungsthemen in dem neu geschaffenen Referatsteil „Antidiskriminierung“ in der BWFGB verortet. Neben den ministeriellen Tagesaufgaben wird in diesem Referatsteil vorwiegend die Antidiskriminierungsstrategie fortgeschrieben. Dazu zählt auch die Prüfung, ob rechtliche Schutzlücken in Hinblick auf landesrechtliche Regelungen bestehen und ob für Hamburg eine landesrechtliche Grundlage für eine wirksamere Antidiskriminierungspolitik geschaffen werden kann (Drs. 22/3700).

Darüber hinaus bestehen jedoch weitere Herausforderungen: Zentrale Aufgaben für eine auch zunehmend merkmalsübergreifend arbeitende Antidiskriminierungspolitik sind nicht ausreichend definiert und verankert, wie beispielsweise Maßnahmen zur Aktivierung von Zivilgesellschaft und Unternehmen, Öffentlichkeitsarbeit zum AGG und zu Mehrfach- oder intersektionaler Diskriminierung sowie die Entwicklung und Begleitung von Maßnahmen zur Diskriminierungsprävention innerhalb der Verwaltung. Auch die ADS empfiehlt den Ländern, eine zentrale Stelle einzurichten und mit solchen übergeordneten Aufgaben zu betrauen.⁷⁵

Im Zuge der zu entwickelnden Antidiskriminierungsstrategie wird ferner das Thema der Ressourcen in den einzelnen Behörden sowie bei der merkmalsübergreifenden Koordination zur Umsetzung der Strategie weiterbewegt werden.

E 4.4 Ausbau von Vernetzung und Qualitätsentwicklung in der Antidiskriminierungsarbeit

Ein Kern der bisherigen Hamburger Antidiskriminierungsstrategie aus 2014 ist die merkmalspezifische Zuständigkeit verschiedener Fachbehörden (s. [Kapitel D 1.1](#) und [D 1.2](#)). In den Fachbehörden wurden und werden verschiedene Programme und Strategien verantwortet und Netzwerke, Senatsdialoge oder Arbeitsgruppen organisiert, die Schnittstellen zum Thema Antidiskriminierung aufweisen. Zwischen den einzelnen Strategien und Programmen gibt es Vernetzungen: So ist beispielsweise im Landesprogramm „Hamburg – Stadt mit Courage“ bereits explizit formuliert, dass dieses mit anderen Strategien und Programmen verzahnt gedacht werden soll. Daneben finden regelmäßige, behördenübergreifende Austausche zwischen den Fachbehörden statt, um beispielsweise das Thema Antisemitismus gemeinsam weiterzubewegen.

Auch in Zukunft werden die Themen Vernetzung und Identifikation von Synergien zur Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsarbeit und dem effizienten Einsatz von Ressourcen unter kritischer Reflexion von Doppelstrukturen eine wichtige Rolle spielen, wie es auch in der Evaluation der Antidiskriminierungsstrategie des Senats (Drs. 21/20066) als wünschenswert formuliert ist.

⁷⁵ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021a, 264).

E 4.5 Diskriminierungskritische Beratung des Senats, der Fachbehörden und Ämter sowie Überprüfung von Entscheidungsverfahren

Perspektiven von Diskriminierungsbetroffenen und (ihre) Fachexpertisen im Themenfeld fließen in vielfältigen Formaten in die Arbeit der FHH ein. Zu nennen sind hier beispielsweise Dialogformate wie der Senatsdialog zu Diskriminierung und Anti-Schwarzem Rassismus, der Runde Tisch zur Aufarbeitung des kolonialen Erbes oder Beiräte wie der (Landes-)Integrationsbeirat und der LSB. Punktuell erfolgt auch im Rahmen von Fachgutachten eine Beratung der FHH zu Antidiskriminierungsfragen, wie beispielsweise mit dem Rechtsgutachten zur Umsetzung der Dritten Option.⁷⁶

Die Wege, auf denen die FHH zu Antidiskriminierungsthemen zivilgesellschaftlich beraten wird, sind je nach Diskriminierungsmerkmal sehr unterschiedlich. Dies gilt beispielsweise auch für Rechte und Pflichten von Beiräten und Beauftragten. Merkmalspezifisch werden diese Systeme teilweise bereits in den jeweiligen Rahmenprogrammen betrachtet und weiterentwickelt. Für die merkmalsübergreifende Antidiskriminierungsarbeit gibt es bisher keine Bewertung, ob und wie eine strukturierte, zivilgesellschaftliche Beratung erfolgen kann.

Auch die Entscheidungsverfahren der Fachbehörden und Senatsämter können einen Beitrag zur Antidiskriminierungsarbeit leisten und tun dies bereits. Ziel ist die Sicherstellung einer diskriminierungsfreien Gestaltung von Entscheidungsverfahren, die in verschiedenen Aspekten bereits in den bestehenden Prozessen Berücksichtigung findet. So sieht § 10a Absatz 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Senats vor, dass alle Vorlagen im Hinblick auf die Prüfung gleichstellungspolitischer Belange mit der für Gleichstellung zuständigen Fachbehörde abzustimmen sind, bevor sie dem Senat vorgelegt werden. Zu einigen anderen Diskriminierungskategorien findet eine Beteiligung von Interessensvertretungen oder weiteren Stellen statt. Nach § 14 Absatz 3 Hamburgisches Behindertengleichstellungsgesetz (HmbBGG) beteiligt der Senat den/die Senatskoordinator/-in für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (SkbM) frühzeitig bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, die die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen betreffen oder berühren. Anmerkungen des/der SkbM zu Bürgerschaftsdrucksachen müssen der Hamburgischen Bürgerschaft mitgeteilt werden. Nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Hamburgische Seniorenmitwirkungsgesetz ist der LSB in bezirksübergreifenden und grundsätzlichen Angelegenheiten von den Fachbehörden und Senatsämtern zu hören, sofern Belange der älteren Generation und des Zusammenlebens der Generationen berührt sind und einer Entscheidung bedürfen. Das Anhörungsrecht wird in der Regel dadurch verwirklicht, dass die für die Senatsvorlage federführende Behörde parallel zur Behördenabstimmung dem LSB Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Neben diesen bereits gelebten Prozessen könnte ein weiteres Element darin bestehen, zu überprüfen, wie die diskriminierungsfreie Erstellung von Drucksachen gefördert werden kann.

E 4.6 Ausbau von Antidiskriminierung und Diversity im Personalmanagement

Die Anforderungen an eine moderne und leistungsfähige Verwaltung durch Trends wie Digitalisierung, Globalisierung, demografische Entwicklung u.a. werden immer anspruchsvoller und vielfältiger. Die FHH betrachtet die Diversität ihrer Beschäftigten als eine wichtige Voraussetzung, um die besten Antworten auf komplexe Fragen der heutigen Zeit zu finden. Mit Unterzeichnung der Charta der Vielfalt hat sich die FHH bereits 2008 verpflichtet, ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Vorurteilen ist. Sie strebt

⁷⁶ Vgl. Plett (2019).

im Sinne der Charta der Vielfalt an, alle Mitarbeitenden der FHH wertzuschätzen – unabhängig von Geschlecht, Nationalität, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung und Identität und erkennt an, dass Führungskräften dabei eine besondere Verpflichtung zukommt. Die Wertschätzung von Vielfalt durch die FHH zeigt sich auch darin, dass Diversity einen strategischen Schwerpunkt des Personalamts bildet, welcher sich im neuen Führungsleitbild der FHH spiegelt. Dabei ist es wichtig, dass insbesondere Vorgesetzte vorbildhaft agieren und eine Null-Toleranz-Strategie gegen Diskriminierung aller Art im alltäglichen Miteinander praktizieren.

Die unterschiedlichen Perspektiven der Menschen dieser Stadt sollten sich auch in der Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung widerspiegeln. Perspektivenvielfalt ist ein Innovationsmotor, dient der Teilhabegerechtigkeit und ermöglicht auch das schnellere Aufdecken von Diskriminierungspotenzialen. Gleichzeitig gewinnt Diversität auch mit Blick auf den demographischen Wandel immer mehr an Bedeutung. Um auch künftig den Personalbedarf zu decken, ist die Erschließung neuer Zielgruppen und somit ein noch bewussterer Umgang mit der vorhandenen Heterogenität der Bewerber*innen notwendig. Ein Leitfaden für Verwaltungsbeschäftigte der ADS zum Thema „Diversity Mainstreaming in Verwaltungen“ gibt wichtige Hinweise, wie Diversity und Antidiskriminierung in der Personalrekrutierung, -auswahl bis hin zur Einarbeitung verankert werden können.⁷⁷ Auch hier gibt es beispielsweise mit der Handreichung des Personalamts für eine geschlechtergerechte Personalauswahl verschiedene Maßnahmen, die bereits implementiert sind.⁷⁸ Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass diskriminierungssensible Auswahlverfahren Ausschlussrisiken für mehrere Diskriminierungsmerkmale gleichzeitig reduzieren können. Auch Merkblätter zu Rechten und Pflichten aus dem AGG und zu Anlaufstellen sowie Mentoring-Programme oder die Förderung von Mitarbeitenden-Netzwerken können eine stärkende Wirkung haben.

Die FHH hat bereits eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen: So ist im Integrationskonzept beispielsweise festgehalten, dass die Erhöhung des Anteils an Beschäftigten mit Migrationshintergrund – insbesondere Nachwuchskräften – interkulturelle Kompetenzen in der Verwaltung stärkt.⁷⁹ Hier zeigt die Statistik, dass sich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Ausbildungen des ehemaligen mittleren und gehobenen Dienstes zwischen 2006 und 2016 von 5,2 auf 17,2 Prozent verdreifacht hat.⁸⁰ Im Jahr 2020 lag er bei 20,5 Prozent (Drs. 22/6427, S. 86). Die signifikante Erhöhung wird auch auf die seit 2006 laufende Dachkampagne des Senats unter dem Namen „Wir sind Hamburg! Bist Du dabei?“ in die Berufsausbildungen und Studiengänge, die von der hamburgischen Verwaltung angeboten werden, zurückgeführt. Auch im Hamburger Regierungsprogramm 2020–2025 wird die Fortführung der erfolgreichen Bemühungen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung bekräftigt und die weitere Erhöhung des Anteils an Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund angestrebt. Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm adressiert u.a. die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen der FHH.⁸¹ Beispielsweise gab es im Jahr 2018 in der FHH in Spitzenfunktionen (ab Besoldungsgruppe B2) einen Frauenanteil von 29,3 Prozent. Die Hamburger Verwaltung positioniert sich, wie beispielsweise am FHH-Karriereportal deutlich wird, zunehmend als vielfaltsoffene Arbeitgeberin für unterschiedliche Zielgruppen.

⁷⁷ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020).

⁷⁸ Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg – Personalamt (2017).

⁷⁹ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2017, 105).

⁸⁰ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (2017, 105).

⁸¹ Mehr zum Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm findet sich auf der folgenden Webseite: <https://www.hamburg.de/bwfgb/gpr/>.

Trotz der oben aufgezeigten Maßnahmen spiegelt die Hamburger Verwaltung noch nicht die Diversität der Hamburger Bevölkerung wider, sodass weitere Anstrengungen zur Erreichung dieses Zieles notwendig sind.

E 4.7 Stärkung der AGG-Beschwerdestellen in den Dienststellen der FHH

Die FHH als Arbeitgeberin bzw. die jeweiligen Dienststellen sind gem. § 13 Absatz 1 AGG dazu verpflichtet, Stellen einzurichten, an die sich Beschäftigte oder Bewerbende richten können, wenn sie sich im Zusammenhang mit ihrem Beschäftigungsverhältnis oder einem Bewerbungsverfahren benachteiligt im Sinne des AGG fühlen. Die Beschwerde ist zu prüfen. Wird ein Verstoß festgestellt, muss diesem abgeholfen werden. Nach § 12 Absatz 5 AGG ist die AGG-Beschwerdestelle im Betrieb oder in der Dienststelle bekannt zu machen. Weitere Regelung zum Beschwerdeverfahren oder zur Besetzung der AGG-Beschwerdestelle enthält das AGG nicht. Die Bestimmung der Verortung sowie die personelle Besetzung der Beschwerdestelle obliegt den Arbeitgebenden; zu einer Regelung des Beschwerdeverfahrens besteht keine gesetzliche Pflicht, die Dienststelle kann den Verfahrensablauf auch ungeregelt lassen.⁸²

Die AGG-Beschwerdestellen sind darauf ausgerichtet, bestehende Konflikte innerbetrieblich und außergerichtlich beizulegen und dienen damit auch der individuellen Rechtsdurchsetzung der von Diskriminierung Betroffenen; daneben führen Beschwerden auch zu einer frühzeitigen Kenntniserlangung von (institutioneller) Diskriminierung im Betrieb, wodurch dieser Regeln und Verfahrensabläufe überprüfen und anpassen kann – daher dient die Einrichtung von AGG-Beschwerdestellen auch der Prävention von Diskriminierungen.⁸³ Darüber hinaus tragen gut funktionierende AGG-Beschwerdestellen auch zur Vermeidung von gerichtlichen Prozessen bei.

Neben den Beschwerdestellen nach § 13 AGG steht den Beschäftigten in den Dienststellen der FHH eine Vielzahl etablierter und bekannter Ansprechstellen und Beschwerdemechanismen zur Verfügung – wie beispielsweise Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte oder Schwerbehindertenvertretungen. Diese Stellen haben jedoch andere Funktionen, sie dienen beispielsweise der Beratung von Beschäftigten (vgl. § 20 Absatz 2 Satz 1 Hamburgisches Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst). Die Beratungsgegenstände werden aufgrund der Vertraulichkeit oftmals nicht an die Arbeitgeberin weitergegeben. Auch zielen diese Stellen anders als die Beschwerdestellen nicht darauf ab, dass Vorgänge objektiv geprüft werden. Daher können sie die oben genannten Funktionen der AGG-Beschwerdestelle nicht erfüllen und die Stelle nicht ersetzen.

Für die Arbeit der AGG-Beschwerdestellen der FHH-Dienststellen gibt es bisher kein vorgegebenes Beschwerdeverfahren und keine Vorgaben hinsichtlich der Besetzung, der Qualifikation und der Vernetzung der Beschwerdestellen. Während einige AGG-Beschwerdestellen bereits einen sehr versierten Umgang mit Diskriminierungsfällen haben, besteht in der Breite dennoch die Gefahr, dass die Beschwerdestellen zwar eingerichtet sind, aber ihren Funktionen nicht ausreichend gerecht werden können. Erfahrungen aus dem Hochschulkontext zeigen, dass AGG-Beschwerdestellen teilweise mit der Fallbewertung überfordert sind, weil den jeweiligen Personen die notwendige Rechtskenntnis in Bezug auf das AGG sowie in Bezug auf Diskriminierung an sich fehlt. Es ist zu vermuten, dass es sich hier nicht um Einzelfälle handelt, weshalb beispielsweise eine Bedarfserhebung und/oder entsprechende Schulungsangebote hier die Handlungssicherheit erhöhen können.

⁸² Vgl. Schlachter (2022).

⁸³ Vgl. Liebscher und Kobes (2010, 25).

Erstrebenswert wäre auch ein verbessertes Qualitätsmanagement sowie die Entwicklung einheitlicher, barrierearmer Beschwerdeverfahren. Eine Möglichkeit wäre, die Beschwerdestellen zu diesem Zweck zu vernetzen. So könnten die Beschwerdestellen auch als Motor genutzt werden, um frühzeitig von Missständen in der FHH Kenntnis zu erlangen und zügig Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

E 5 Beratung und Beschwerde

Der Handlungsschwerpunkt „Beratung und Beschwerde“ betrachtet die bestehenden Antidiskriminierungsberatungs- und Beschwerdestrukturen in Hamburg und die in diesem Bereich bestehenden Herausforderungen.

Die Perspektiven auf Diskriminierung sind sehr unterschiedlich. Für die einen ist Diskriminierung vorwiegend ein wissenschaftliches, für die anderen ein (sozial-)politisches Thema, doch für viele Menschen ist Diskriminierung alltägliche Lebensrealität. Diskriminierungen können – gerade auch emotional – stark belastend für Betroffene sein. Betroffene erleben – zum Teil alltäglich – Zugangsbarrieren, Ausgrenzungen, Stigmatisierung, Beleidigungen und Verletzungen. Diskriminierungserfahrungen kosten Kraft und Ressourcen, die Betroffenen dann weniger für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zur Verfügung stehen.

Nach wie vor fühlen sich Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, allein gelassen und merken zu wenig von den Fortschritten in der Antidiskriminierungsarbeit. Oft liegt dies auch an fehlendem Wissen über bestehende Beratungsangebote oder daran, dass Beschwerden als ressourcenintensiv und wenig effektiv angesehen werden. Dies wurde besonders im Rahmen des Beteiligungsprozesses zur Entwicklung der vorliegenden Eckpunkte zur Fortschreibung der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie deutlich.

Zwischen Beratung und Beschwerde wird an dieser Stelle, wie folgt, unterschieden: Bei Beratung geht es um eine unterstützende Begleitung bei erlebter Diskriminierung. Im Unterschied dazu zielt die Beschwerde auf eine neutrale Überprüfung eines Vorfalls. Beratung und Beschwerde sind dabei ineinandergreifende Mechanismen. So kann die Beratung dazu dienen, Menschen dabei zu unterstützen, eine Beschwerde vorzubringen.

In beiden Bereichen – Beratung und Beschwerde – hat sich in den vergangenen Jahren in Hamburg einiges getan. So hat beispielsweise die Polizei Hamburg ihre Dienststelle BMDA, die sich auch mit Diskriminierungsbeschwerden befasst, im Jahr 2020 neu aufgestellt und personell verstärkt, dies unter Einbeziehung sozialwissenschaftlicher Expertise. Ziel ist es, mit Kritik und Beschwerden im Zusammenhang mit polizeilichem Handeln aktiv und bürger*innenorientiert umzugehen, wo möglich, Lehren zu ziehen, Fehlentwicklungen ggf. frühzeitig zu erkennen und konkrete Maßnahmen einzuleiten. In Hamburg werden seit vielen Jahren zwei qualifizierte Antidiskriminierungsberatungsstellen betrieben (s. [Kapitel E 5.1](#)). Deren Träger basis & woge e.V. hat den Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) mitgegründet, innerhalb des Verbandes Qualitätsstandards für Antidiskriminierungsberatung mitentwickelt und ist seit 2014 für den advd im Beirat der ADS vertreten.

Der Bundeskoalitionsvertrag 2021–2025 sieht u.a. den flächendeckenden Ausbau und die nachhaltige Finanzierung des Netzwerks zivilgesellschaftlicher Beratungsstellen gegen Diskriminierung vor.⁸⁴ Die ADS stellt für das Jahr 2023 fünf Millionen Euro für

⁸⁴ Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021, 121).

den modellhaften Ausbau des Netzwerks zivilgesellschaftlicher Antidiskriminierungsberatungsstellen zur Verfügung. Dieser Ausbau soll entsprechend des Koalitionsvertrags in Kooperation mit den Ländern erfolgen.

Durch die weitere Verbesserung von Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten werden nicht nur von Diskriminierung Betroffene gestärkt. Es wird darüber hinaus auch ein Rahmen geschaffen, der den Diskurs über Diskriminierung unterstützt, strukturiert und institutionalisiert. Diskriminierende Praxen und Strukturen werden dadurch hinterfragt, was letztlich zu einem Abbau insbesondere auch von institutioneller Diskriminierung führen kann. Gerade die Beschwerde erfüllt daneben auch eine präventive Funktion. Denn Beschwerdeverfahren ermöglichen es, frühzeitig von diskriminierungsrelevanten Vorfällen und benachteiligenden Strukturen Kenntnis zu erlangen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

E 5.1 Verbesserung des Beratungssystems in Diskriminierungsfällen

Im Folgenden wird zwischen qualifizierter, expliziter Antidiskriminierungsberatung und Verweisberatung unterschieden.

Bei der qualifizierten, expliziten Antidiskriminierungsberatung handelt es sich um Stellen, die darauf spezialisiert sind, Menschen, die Diskriminierung erlebt haben, zu unterstützen und zu beraten.

In Hamburg gibt es derzeit zwei qualifizierte Antidiskriminierungsberatungen, die vom Träger basis & woge e.V. realisiert werden und nach dem Qualitätsstandards des advd arbeiten⁸⁵: Die von der Sozialbehörde geförderte Beratungsstelle „amira – Beratung bei Diskriminierung wegen (zugeschriebener) Herkunft und Religion“ berät zu rassistischer Diskriminierung. Dies umfasst Benachteiligung oder schlechte Behandlung aufgrund wirklicher oder vermuteter Herkunft, Religion, Hautfarbe, Sprache oder dem Namen. Die von der BWFGB geförderte Beratungsstelle „read – Beratung für das Recht auf Diskriminierungsfreiheit für alle Geschlechter und sexuellen Orientierungen“ berät Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen, die Diskriminierung erfahren. Beide Beratungsstellen bieten psychosoziale und juristische Beratungen. Sie unterstützen im Diskriminierungsfall, begleiten zu verantwortlichen Stellen, vermitteln in Konflikten und bieten Weitervermittlung an. Das Angebot umfasst weiterhin Rechtsberatung zu juristischen Handlungsmöglichkeiten.

Bei der Betrachtung der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung ist auch die Bundesebene zu berücksichtigen. Nach § 27 AGG zählt zu den gesetzlichen Aufgaben der ADS die Unterstützung von Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zum Schutz vor Benachteiligungen. Hierbei kann die ADS über Ansprüche und die Möglichkeiten des rechtlichen Vorgehens im Rahmen gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor Benachteiligungen informieren, Beratung durch andere Stellen vermitteln oder eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben. Die ADS selbst betont, dass ihr Beratungsangebot eine anwaltliche Einzelfallberatung nicht ersetzen kann, da sie keine Möglichkeit zur Akteneinsicht oder Beweisführung hat. In Fällen, die sich für eine gütliche Einigung eignen, können die Beratenden der ADS um eine Stellungnahme bitten und damit eine Beilegung des Konflikts anstreben. In anderen Fällen verweisen die Beratenden der ADS an ortsnahe Unterstützungsangebote.

⁸⁵ Die Qualitätsstandards des advd lassen sich unter folgendem Link abrufen: https://static1.squarespace.com/static/57ea5d2920099e3d1d3c150b/t/57fcdd273e00beed98220521/1476189483497/Eckpunktepapier_adv.pdf (Stand: 24.08.2022).

Im Bundesländervergleich ist festzuhalten, dass die Landschaft der Antidiskriminierungsberatungsstellen im Bundesgebiet sehr heterogen ist. Einige Bundesländer halten Beratungsangebote in ihren Antidiskriminierungsstellen vor (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Brandenburg). Entgegen des begrifflichen Eindrucks sind diese Stellen in ihrem Mandat und ihren Handlungsmöglichkeiten jedoch begrenzt. Institutionen wie die ADS oder Landes-Antidiskriminierungsstellen bieten sich als neutrale Vermittlungsstelle an, allerdings sind diese keine parteiliche Unterstützung und Interessenvertretung für Betroffene. Vielerorts gibt es auch unabhängige, zivilgesellschaftliche Beratungsstellen, die zunächst parteiliche, psychosoziale Beratung und Begleitung anbieten und darin eine integrierte Rechtsberatung leisten, so dies von den Ratsuchenden gewünscht ist. Über das Einholen von Stellungnahmen und die Vermittlung allgemeiner rechtlicher Informationen hinaus begleiten sie beispielsweise auch Klagen. Im Rahmen der psychosozialen Beratung unterstützen sie Betroffene, an deren Anliegen orientiert, bei der Verarbeitung des Erlebten und begleiten viele verschiedene Interventionen. Zivilgesellschaftliche Antidiskriminierungsberatungsstellen, die im advd organisiert sind, arbeiten nach spezifischen Standards, die dieses Feld der sozialen Arbeit professionalisieren, den Ansatz ausführen und nachvollziehbar machen und seine Qualität und Transparenz gewährleisten.⁸⁶

Neben der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung sind Verweisberatungen im Beratungssystem bei Diskriminierungen von großer Bedeutung. Hier werden Beratungsanliegen und -bedarfe soweit geklärt, dass an eine spezialisierte Beratungsstelle weitervermittelt werden kann. Dabei spielen verschiedene Stellen eine Rolle. Beispielsweise community-basierte Beratungs- und Anlaufstellen (Vereine und Selbstorganisationen), die Regelstrukturen oder Beratungsstellen, die Schnittstellen zur Antidiskriminierung aufweisen, also Beratungen anbieten, aber nicht auf Diskriminierungsfälle spezialisiert sind. Hierzu zählen z.B. die Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle (ÖRA), die zu rechtlichen Fragestellungen berät, oder Mütterberatungsstellen. Community-basierte Anlauf- und Beratungsstellen und Selbstorganisationen sind wiederum häufig erste, zentrale, niedrigschwellige und mitunter einzige Orte, an denen Diskriminierungserfahrungen geteilt und also Erst- und Verweisberatungen stattfinden können.

E 5.1.1 Verstärkte Sichtbarmachung von bestehenden Anlauf- und Beratungsstellen

In Hamburg gibt es neben den zwei qualifizierten Antidiskriminierungsberatungen, die vom Träger basis & woge e.V. realisiert werden, eine Vielzahl an Stellen, die Beratungen anbieten (s. [Kapitel E 5.1](#)). Diese Komplexität zu überblicken ist für Selbstorganisationen, Verbände, Communities und Beratungsstellen oftmals eine Herausforderung. Auch Betroffene müssen niedrigschwellige Beratungs- und Unterstützungsangebote kennen, um ihr Recht auf Diskriminierungsschutz durchzusetzen. Im Rahmen der Beteiligungsformate zu den vorliegenden Eckpunkten gaben Teilnehmende an, keinen Gesamtüberblick über die in Hamburg bestehenden und für sie möglicherweise relevanten Anlaufstellen zu haben.

Mit dem Ziel, eine umfassende Bestandsaufnahme und Beschreibung der aktuellen bundesdeutschen Antidiskriminierungs(beratungs-)strukturen vorzulegen, hat die ADS

⁸⁶ Vgl. Bambal et al. (2015).

jüngst die Studie „Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland. Aktueller Stand und konzeptionelle Eckpunkte“⁸⁷ herausgegeben. Diese kann auch in Hamburg als Grundlage für eine übersichtliche Darstellung des Antidiskriminierungsberatungssystems dienen.

E 5.1.2 Bedarfsbezogene Weiterentwicklung der qualifizierten Antidiskriminierungsberatung

Der Koalitionsvertrag des Bundes 2021–2025 sieht u.a. den flächendeckenden Ausbau und die nachhaltige Finanzierung des Netzwerks zivilgesellschaftlicher Beratungsstellen gegen Diskriminierung vor.⁸⁸ Die dazu von der ADS herausgegebene Studie „Gut beraten!“⁸⁹ liefert eine Bestandsaufnahme des Status quo der bundesweiten Landschaft qualifizierter Antidiskriminierungsberatung und schlägt darauf aufbauend Kriterien und Eckpunkte für ein Konzept flächendeckender Antidiskriminierungsberatungsstrukturen vor. Die Studie legt dar, dass Antidiskriminierungsberatungsstrukturen bislang in noch keinem Bundesland ausreichend vorhanden seien und das noch relativ junge Feld der Antidiskriminierungsberatung nicht stabil und nachhaltig aufgestellt sei. Zur Bemessung dieser Aussage arbeitet die Studie mit Verhältnis- bzw. Versorgungsschlüsseln. Bezogen auf die qualifizierte Antidiskriminierungsberatung beschreibt der verwendete Verhältnisschlüssel, für wie viele Einwohner*innen eine volle Berater*innenstelle (1,0 Vollzeitäquivalent) zuständig sei. In Hamburg komme der Studie nach aktuell eine Stelle auf ca. 500.000 Einwohner*innen.⁹⁰ Im Rahmen der Studie wird ein Versorgungsschlüssel von einer Vollzeit-Personalstelle auf 100.000 bis 200.000 Einwohner*innen empfohlen⁹¹. Es wird in der Studie folglich auch für Hamburg ein Ungleichgewicht zwischen dem Beratungsbedarf und dem tatsächlichen Beratungsangebot konstatiert, welches einer eingehenderen Überprüfung bedarf.

Ferner belegen die Nutzungsdaten von Beratungsstellen eine kontinuierlich steigende Nachfrage nach Antidiskriminierungsberatung. Laut dem Jahresbericht der ADS verzeichnete die Antidiskriminierungsstelle 2020 den bisher deutlichsten Anstieg an Beratungsanfragen, den es seit 2007 gegeben hat: Einen Anstieg von Beratungsanfragen um 78 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.⁹² Auch die Projektberichte der zwei zivilgesellschaftlichen Antidiskriminierungsberatungsstellen in Hamburg „amira“ und „read“ verdeutlichen den kontinuierlichen Bedarf an qualifizierter Antidiskriminierungsberatung in all ihren Aspekten, sowohl der psychosozialen als auch der rechtlichen Beratung, Begleitung und Unterstützung. Der in den Projektberichten nachgewiesene kontinuierliche Anstieg der Beratungsfälle zeigt auch, dass die Angebote zunehmend an Bekanntheit gewinnen. Gleichzeitig zeigte die Beteiligung der Zivilgesellschaft im Eckpunkte-Entwicklungsprozess, dass selbst gut vernetzten Personen die Beratungsstrukturen teilweise nicht bekannt waren. Hier besteht folglich ein Bedarf an mehr Information, der in der Folge wahrscheinlich zu einem erhöhten Beratungsaufkommen beim Träger basis & woge e.V. führen dürfte. Die Möglichkeit zur Umsetzung dessen hängt wiederum von der Ressourcenausstattung des Trägers ab.

Die Studie „Gut beraten!“⁹³ der ADS betrachtet auch die Stabilität und Nachhaltigkeit der Antidiskriminierungsberatungsstrukturen.⁹⁴ Es wird festgestellt, dass 40 Prozent

⁸⁷ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022).

⁸⁸ Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021, 121).

⁸⁹ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022).

⁹⁰ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022, 220).

⁹¹ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022, 209).

⁹² Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021b, 43).

⁹³ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022).

⁹⁴ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022, 176).

der Beratungsstellen einen Planungshorizont von einem Jahr oder weniger habe. Nur eine von zehn Stellen könne mit einer Perspektive von mehr als zwei Jahren planen. Die Hälfte der hauptamtlichen Berater*innen verfüge, laut Studie, über befristete Arbeitsverträge, bei einem Drittel betrage die Laufzeit ein Jahr oder kürzer. Die ADS verweist darauf, dass die Arbeit einer Antidiskriminierungsberatungsstelle mit mittelfristigen Verpflichtungen einhergehe.⁹⁵ Dies betrifft unter anderem Beratungsprozesse. Insbesondere dann, wenn solche Prozesse die Begleitung von Klagen beinhalten, können sie sich über mehrere Monate und in Einzelfällen Jahre erstrecken. Darüber hinaus müssen Vernetzungen und Kooperationen aufgebaut werden und eine, auch zeitlich, nachhaltige Perspektive aufweisen. Gleiches gilt für Strukturen wie Mietverträge für Beratungsräume, die aufgrund der marktüblichen Mindestlaufzeit von fünf Jahren eine gewisse finanzielle Planungssicherheit benötigen. Die Situation in Zukunft zu verbessern, stellt eine große Herausforderung dar: Auf Landesebene bestehen haushalts- und zuwendungsrechtlich begrenzte Handlungsspielräume bezüglich längerer Förderperioden und eine bundesgesetzliche langfristige Absicherung der Antidiskriminierungsberatungsstellen wird zwar diskutiert, birgt gleichsam aber auch Hürden.

E 5.1.3 Merkmalsbezogene Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung

In Hamburg wird nicht für alle im AGG geschützten Kategorien eine qualifizierte und explizit auf Antidiskriminierungsberatung ausgerichtete Stelle vorgehalten. Derzeit wird nur zu vier der sechs AGG-relevanten Diskriminierungskategorien (Geschlecht und sexuelle Orientierung, zugeschriebene Herkunft/rassistische Diskriminierung und Religion) Beratung für Betroffene vorgehalten. Zu den Kategorien Alter und Behinderung/chronische Erkrankung gibt es in Hamburg bislang keine dezidierten Antidiskriminierungsberatungsangebote.

Es steht allen Personen die Möglichkeit offen, sich aus einer rechtlichen Perspektive bei Diskriminierung bei der ADS beraten zu lassen (s. [Kapitel E 5.1](#)).⁹⁶ Eine psychosoziale Beratung wird hier jedoch nicht angeboten, obwohl Diskriminierungserfahrungen bei Betroffenen oft zu Fragen emotionaler, kognitiver und identitärer Art führen und die rechtliche Klärung häufig nicht das alleinige oder Hauptanliegen von Betroffenen ist. Auch die ADS sieht in ihrem vorgehaltenen Beratungsangebot keinen Ersatz für Beratungsangebote auf Landesebene. Vielmehr empfiehlt die ADS den flächendeckenden Ausbau von Beratungsangeboten auf Landesebene, damit bundesweit ein niedrighschwelliges Beratungsangebot vorgehalten werden kann; denn niedrighschwellig erreichbare und regional verankerte Anlaufstellen sorgen für die erforderliche vertrauliche und parteiliche Unterstützung und können übergeordnete Entwicklungen in den Bundesländern anstoßen.⁹⁷

Den bestehenden Bedarfen in der Hamburger Antidiskriminierungsberatungslandschaft kann auch nicht durch Beauftragtenpositionen und Beiräte in der Hamburger Verwaltung begegnet werden. Wenngleich diese Stellen wichtige Anlaufstellen und Unterstützung für Diskriminierungsbetroffene darstellen, so haben beispielsweise LSB, Schwerbehindertenvertretungen ebenso wie der*die SkbM oder der*die Beauftragte für jüdisches Leben und die Bekämpfung und Prävention von Antisemitismus weder den Auftrag noch die Ressourcen, eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung zu leisten. Antidiskriminierungsberatung muss ein eigenständiges, spezialisiertes und unabhängiges Angebot darstellen und erfordert ferner ein spezifisches Kompetenzprofil derer, die sie leisten.

⁹⁵ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2022, 202).

⁹⁶ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021a, 264).

⁹⁷ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021a, 263f.).

Sie kann nicht qualitativ hochwertig als (Querschnitts-)Aufgabe ohne zusätzliche Ressourcen von Stellen erbracht werden, die bereits andere Aufträge und Mandate erfüllen.⁹⁸

E 5.1.4 Intersektionale Weiterentwicklung der Antidiskriminierungsberatung

Mehrfach- und intersektionale Diskriminierungen können in Hamburg derzeit noch nicht in allen Facetten im erforderlichen Maße bearbeitet werden. Dies liegt zum einen daran, dass eine dezidierte Antidiskriminierungsberatung in Hamburg für die Diskriminierungskategorien Alter und Behinderung fehlt. Zum anderen ist die Struktur der bestehenden Antidiskriminierungsberatungsangebote in Hamburg aktuell nicht auf intersektionale Diskriminierung in all ihren Facetten ausgerichtet: So berät „read“ zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts (Gleichstellung und sexuelle Belästigung hierin mitgefasst), der sexuellen Orientierung und der geschlechtlichen Identität und „amira“ zu Diskriminierungen aufgrund der (zugeschriebenen) Herkunft und Religion (s. [Kapitel E 5.1](#)). Der Träger basis & woge e.V., der die Antidiskriminierungsberatungsangebote „amira“ und „read“ verantwortet, berät in beiden Projekten auch zu intersektionaler und Mehrfachdiskriminierung, wenn beispielsweise Menschen aufgrund ihrer zugeschriebenen Herkunft sowie wegen ihrer sexuellen Orientierung Diskriminierung erlebt haben. Gleichzeitig können Betroffene aufgrund der Aufteilung den Eindruck gewinnen, sie müssten sich entscheiden, aufgrund welcher Kategorie sie sich in erster Linie diskriminiert sähen und dann die entsprechende Beratung aufsuchen. Es ist zu prüfen, wie die bestehenden Angebote in ihrem Konzept und Auftritt noch besser auf die Erfordernisse intersektionaler Antidiskriminierung ausgerichtet werden können.

E 5.1.5 Weitere Verbesserung von Erst- und Verweisberatung

Verbände und Beratungsstellen, die Schnittstellen zur Antidiskriminierungsberatung aufweisen, sind wichtige Institutionen, um Diskriminierungsbetroffene zu unterstützen. In einer (Erst-)Beratung Diskriminierung als solche zu erkennen, stellt jedoch keine Selbstverständlichkeit dar und bedarf beispielsweise bei Akteur*innen weiterer Sensibilisierung.⁹⁹ Auch eine Reflexion der eigenen Positionierung ist hier von großer Bedeutung. In Beratungen kommt es sonst womöglich zu Situationen, welche Traumata reaktivieren. Beratungsstellen, die sich nicht gezielt mit Antidiskriminierungsthemen auseinandersetzen, sollten mit den Grundzügen des AGG vertraut sein und die spezifischen Stellen zur Antidiskriminierung kennen, um auf sie verweisen zu können.¹⁰⁰

E 5.2 Weiterentwicklung von Beschwerdemöglichkeiten bei Diskriminierung durch die FHH

Zum Verständnis von „Beschwerde“ siehe [Kapitel E 5](#).

Beschwerdemöglichkeiten bei Diskriminierung durch die FHH sind unterschiedlich ausgestaltet. Mitarbeitende der FHH und Bewerbende können sich an die AGG-Beschwerdestellen wenden, wenn sie Diskriminierung im Arbeitskontext erleben (s. [Kapitel E 4.7](#)). Da das AGG nicht für hoheitliches Handeln durch den Staat gilt, können sich Bürger*innen sowie generell alle Menschen dieser Stadt nicht an diese AGG-Beschwerdestellen wenden, wenn sie sich durch das Verwaltungshandeln der FHH diskriminiert fühlen – etwa im direkten Kontakt in Kundenzentren oder durch nachteilige Behandlung in Verwaltungsverfahren.

⁹⁸ Vgl. Bartel (2017, 8).

⁹⁹ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015).

¹⁰⁰ Vgl. Bambal et al. (2015).

Zwar gilt der Grundsatz, dass es in der Zuständigkeit der einzelnen Behörden liegt, Beschwerden in ihrem Bereich zu bearbeiten. Es fehlt aber an Verfahrensregelungen und bisweilen der notwendigen Antidiskriminierungskompetenz (s. [Kapitel E 4.1](#)), um Diskriminierung erkennen und Abhilfe schaffen zu können. In der Praxis tritt häufiger der Fall ein, dass Personen, die sich über Verwaltungshandeln beschweren, von einer zur nächsten Stelle weiterverwiesen werden.

Die FHH macht sich bereits auf den Weg, die Beschwerdesituation zu verbessern. So hat beispielsweise die Polizei Hamburg 2020 ihre Beschwerdestelle neu aufgestellt (s. [Kapitel E.5](#)). Beschwerden, u.a. Diskriminierungsvorwürfe, werden hier systematisch erfasst und ausgewertet, um bei wiederkehrenden Konfliktkonstellationen frühzeitig gegensteuern zu können. An den Hochschulen gibt es inzwischen AGG-Beschwerdestellen, die sich neben Beschäftigten und Bewerbenden speziell an Studierende richten.

Seit Januar 2023 besteht zudem die Schlichtungsstelle nach dem HmbBGG in der ÖRA. Hier können zukünftig Menschen mit Behinderungen das Verhalten öffentlicher Stellen auf Benachteiligungen kostenlos überprüfen lassen und bestenfalls kann der Konflikt außergerichtlich beigelegt werden.

Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass es noch immer nicht für alle Bereiche eine Stelle gibt, die die Beschwerde prüft und ggf. abhilft, wenn Menschen dieser Stadt durch Verwaltungshandeln diskriminiert werden. Die Stellen, die es gibt, sind weiterhin häufig nicht hinreichend bekannt. Auch die genauen Aufgaben von Beschwerdestellen im Unterschied zur Antidiskriminierungsberatung (s. [Kapitel E 5.1.2](#)) bilden bei Betroffenen häufig eine Leerstelle, so dass potenziell Enttäuschungen entstehen.

Ein gut ausgebautes System von Beschwerdestellen bietet die Möglichkeit, aus Beschwerden zu lernen und sie für den Abbau benachteiligender Strukturen, Regeln und Routinen zu nutzen. Als wichtig für Beschwerdestellen wird erachtet: Ihre Neutralität, ein niedrigschwelliger, inklusiver Ansatz sowie Diskriminierungswissen, ein Bewusstsein über die eigene Position im Themenfeld und Diversitätssensibilität. Klare Regelungen bezüglich des Beschwerdeverfahrens sowie der Kompetenzen und Befugnisse der Beschwerdestelle trügen dazu bei, dass Betroffene wissen, was sie genau erwarten können.¹⁰¹

¹⁰¹ Vgl. Liebscher und Kobes (2010, 25ff.).

E 6 Rechtlicher Diskriminierungsschutz

Der Handlungsschwerpunkt „rechtlicher Diskriminierungsschutz“ reflektiert die aktuelle Rechtslage und zeigt Herausforderungen auf.

Das Antidiskriminierungsrecht umfasst verschiedene Ebenen und Bereiche: Antidiskriminierungsrechtliche Normen finden sich im Völkerrecht, Europarecht und nationalen Recht, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Die Grundlage auf nationaler Ebene bildet der Schutz nach Artikel 3 Absatz 3 GG. Hiernach darf niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen oder aus rassistischen Gründen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Zentral für den Diskriminierungsschutz auf einfachgesetzlicher Ebene ist das AGG. Dieses führte der Bundesgesetzgeber im Jahr 2006 ein und setzte damit vier EU-Richtlinien gegen Diskriminierung um. Das AGG verbietet Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Identität sowie rassistische Diskriminierungen. Eine Besonderheit im Vergleich zu dem Diskriminierungsverbot im Grundgesetz ist, dass das AGG unmittelbar zwischen Privatpersonen gilt. Durch das AGG haben Personen die Möglichkeit, bei einer erlebten Diskriminierung Beseitigung einer Beeinträchtigung und deren künftige Unterlassung sowie Schadensersatz oder Entschädigung zu verlangen. Gemäß § 22 AGG ist eine Beweiserleichterung vorgesehen. Das bedeutet, dass im Streitfall lediglich Indizien für eine Diskriminierung bewiesen werden müssen. Die beklagte Person muss dann wiederum beweisen, dass keine Diskriminierung vorlag. Der Anwendungsbereich des AGG beschränkt sich im Wesentlichen auf Beschäftigungsverhältnisse und Teile des Zivilrechtsverkehrs, wie beispielsweise den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie etwa das Einkaufen in Warenhäusern oder das Essen in Restaurants.

Daneben besteht das Antidiskriminierungsrecht in Deutschland aus einer Reihe an Einzelgesetzen. Zu nennen ist hier beispielsweise das Hamburgische Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen oder das Hamburgische Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst.

Trotz der bestehenden Regelungen gibt es im Antidiskriminierungsrecht weiterhin Handlungsbedarfe, wie etwa die Evaluation der Hamburger Antidiskriminierungsstrategie (Drs. 21/20066) oder Analysen und Forderungen der ADS zeigen.¹⁰² Diese Bedarfe sollen in diesem Handlungsschwerpunkt betrachtet werden. Denn eine wirksame Ausgestaltung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes ist für eine funktionierende Antidiskriminierungspolitik unerlässlich. Hierdurch wird festgelegt, welches Verhalten in der Gesellschaft untersagt ist und welche Rechte jedem Einzelnen zukommen, gegen Diskriminierung gerichtlich vorzugehen.

Über individuelle Rechtsansprüche hinaus trägt der rechtliche Diskriminierungsschutz auch wesentlich dazu bei, dass der Diskurs über Diskriminierung gestärkt und diskriminierende Praxen und Strukturen hinterfragt und präventive Maßnahmen ergriffen werden. Dies fördert wesentlich den Abbau von (institutioneller) Diskriminierung.

¹⁰² Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021b, 26–29).

In diesem Handlungsschwerpunkt soll das Diskriminierungsrecht auf Bundesebene – namentlich das AGG – in den Blick genommen werden. Da die Gesetzgebungskompetenz bezüglich des AGG beim Bundesgesetzgeber liegt, sind die Einflussmöglichkeiten Hamburgs als Land jedoch begrenzt.

Zudem sollen im Rahmen der Fortschreibung der Antidiskriminierungsstrategie die eigenen landesrechtlichen Grundlagen betrachtet werden.

E 6.1 Stärkung des Antidiskriminierungsrechts auf Bundesebene

Das im Jahre 2006 eingeführte AGG stellte ein Novum für das deutsche Antidiskriminierungsrecht dar: Das AGG war das erste Gesetz Deutschlands, das umfassend den Schutz vor Diskriminierung, vor allen Dingen in Zivilrechtsverhältnissen, regelte. Darunter fallen insbesondere Bereiche wie der Zugang zu Waren und Dienstleistungen, Bildung durch Privatanbietende und der Zugang zu Beschäftigung. Daneben fallen nach § 24 AGG auch öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse in den Geltungsbereich des Gesetzes. In den vergangenen 16 Jahren hat sich im rechtswissenschaftlichen Diskurs wie auch in der praktischen Anwendung gezeigt, dass das AGG einige Schutzlücken aufweist.

Zentrale Schwächen des AGG zeigen sich in den Durchsetzungsinstrumenten. Der individuellen Rechtsdurchsetzung kommt eine zentrale Rolle für die Wirksamkeit des AGG zu. Denn der Diskriminierungsschutz im AGG ist so konzipiert, dass die von Diskriminierung Betroffenen durch das Einreichen von Beschwerden und Klagen selbst die Sanktionierung der Benachteiligung herbeiführen müssen. Die beiden im Folgenden dargestellten Punkte bilden erhebliche Hürden in der Rechtsdurchsetzung:

Kurze Fristen: Die zweimonatige Frist zur Geltendmachung des Schadensersatzes wird u.a. von der ADS als zu kurz eingestuft.¹⁰³ Personen, die Diskriminierung und damit eine Persönlichkeitsverletzung erlitten haben, benötigen für die Rechtsdurchsetzung regelhaft mehr Zeit, um die erlebte Diskriminierung zu verarbeiten und gegen sie vorzugehen. Eine Rechtsdurchsetzung via Klage steht nach einer Diskriminierung oftmals nicht im Fokus, sondern in vielen Fällen geht es in erster Linie um die Verarbeitung des Erlebten. Hierbei kann die Antidiskriminierungsberatung wichtige Unterstützung leisten, die neben der Rechtsberatung auch psychosoziale Beratung anbietet. Die kurze Frist zur Geltendmachung des Anspruchs ist oftmals nicht bekannt; zudem trägt sie eher zur Eskalation statt zur Deeskalation bei. Denn durch den drohenden Fristablauf muss der Schaden geltend gemacht werden, was in vielen Fällen bei der Gegenseite dazu führt, dass eine Verhandlung über eine einvernehmliche Lösung abgebrochen wird. Im Vergleich zu anderen Fristen verwandter Sachverhalte – etwa der dreimonatigen Frist einer Anzeige bei Beleidigung – ist die Frist nach § 15 Absatz 4 Satz 1 AGG und § 21 Absatz 5 Satz 1 AGG vergleichsweise kurz.¹⁰⁴

Fehlende Möglichkeit der Verbandsklage und der Prozesstandschaft: Die ADS empfiehlt die Einräumung von Verbandsklagerechten und der Prozesstandschaft.¹⁰⁵ Personen, die Diskriminierung erleben, gehen – insbesondere im zivilrechtlichen Anwendungsbereich – noch immer selten gerichtlich gegen die erlebte Diskriminierung vor. Dies ist u.a. auf hohe Vorbehalte von strukturell benachteiligten Gruppen gegenüber einem Gerichtsverfahren zurückzuführen – auch wegen der finanziellen Risiken sowie mangelnden Vertrauens in institutionelles Handeln. Gerichtsprozesse erfordern Zeit,

¹⁰³ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017a, 360).

¹⁰⁴ Vgl. zu diesem Absatz insgesamt: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017b).

¹⁰⁵ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017a, 360).

Geld und Energie – Ressourcen, die bei strukturell benachteiligten Personen oft begrenzt sind.¹⁰⁶ Das AGG normiert jedoch für Antidiskriminierungsverbände weder die Möglichkeit zur Prozessstandschaft noch ein Verbandsklagerecht, was die Hürden der Rechtsdurchsetzung deutlich verringern würde.

Während die Prozessstandschaft dazu dienen würde, dass das Recht einer diskriminierten Person von Verbänden im eigenen Namen geltend gemacht werden könnte, zielt das Verbandsklagerecht nicht auf die Durchsetzung individueller Rechte von Betroffenen ab, sondern auf die objektiv-rechtliche Kontrolle: Verbände könnten so einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gerichtlich feststellen lassen, auch wenn keine subjektive Rechtsverletzung eines konkret Betroffenen vorliegt. Zwar ist das deutsche Rechtssystem grundsätzlich auf einen Individualrechtsschutz ausgerichtet: Die betroffene Person soll grundsätzlich nur die Verletzung ihrer eigener Rechte geltend machen. Popularklagen – z.B. Verbandsklagen – sollen vermieden werden. Dennoch ist das Verbandsklagerecht dem deutschen Recht nicht fremd und in unterschiedlichen Rechtsgebieten aufzufinden. So gibt es beispielsweise im Behindertenrecht bereits die Möglichkeit der Prozessstandschaft und des Verbandsklagerechts, vgl. §§ 14, 15 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG). In der Praxis hat sich gezeigt, dass diese Instrumente nicht zu einem starken Klageanstieg geführt haben.¹⁰⁷ Um etwaigen Missbrauch zu verhindern und den verantwortungsvollen Umgang zu gewährleisten, besteht die Möglichkeit, eine Prozessstandschaft bzw. das Verbandsklagerecht auf qualifizierte Antidiskriminierungsverbände zu beschränken.¹⁰⁸

Weitere Punkte: Neben den aufgeführten Punkten gibt es eine Vielzahl von weiteren Änderungsforderungen aus dem (rechts-)wissenschaftlichen Diskurs wie auch aus der praktischen Antidiskriminierungsarbeit. Aufgrund der Fülle ist eine abschließende Darstellung des Diskussionsstandes nicht möglich. Exemplarisch sollen im Folgenden weitere Punkte aufgelistet werden, deren Änderung diskutiert wird.¹⁰⁹

- a. Ersetzung des Begriffs „Rasse“ durch „rassistisch“, um sich von der Idee menschlicher „Rassen“ zu distanzieren.
- b. Erweiterung des Schutzes vor sexualisierter Belästigung über den Arbeitsplatz hinaus auf weitere Lebensbereiche.
- c. Aufnahme von „angemessenen Vorkehrungen“ im Sinne einer Generalklausel in das AGG und Verpflichtung von privaten Anbieter*innen von Dienstleistungen zur Barrierefreiheit. Der Begriff „angemessene Vorkehrungen“ stammt aus der UN-Behindertenrechtskonvention und normiert eine Handlungspflicht – das Treffen von angemessenen Vorkehrungen, die der Abwendung von Diskriminierung wegen einer Behinderung dienen, wie beispielsweise die Schaffung eines barrierefreien Arbeitsplatzes.
- d. Streichung oder Abschwächung bzw. gesetzgeberische Klarstellung bezüglich der sogenannten „Kirchenklausel“, die es Religionsgemeinschaften und ihnen zugeordneten Einrichtungen unter bestimmten Umständen erlaubt, Beschäftigte wegen ihrer Religionszugehörigkeit, aber auch wegen der Verletzung von religiösen Verhaltenspflichten zu benachteiligen.

¹⁰⁶ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017b, 159); Baer et al. (2010, 50); Beigang et al. (2017, 273f.).

¹⁰⁷ Vgl. Hlaya (2022).

¹⁰⁸ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017b, 161); vgl. auch die Regelung in § 15 Absatz 3 i.V.m. Absatz 1 BGG.

¹⁰⁹ Für die Punkte a-g: vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017b, 146); für den Punkt d: vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017a, 363f.); für den Punkt e: vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, S. 198; für den Punkt h: vgl. Ernst und Young Law GmbH (2019, 107f.).

- e. Konkretisierung der bestehenden Regelungen hinsichtlich der Pflichten der Arbeitgeber*innen in Bezug auf das Verhalten Dritter. Im AGG ist derzeit nicht klar geregelt, welche Pflichten die Arbeitgeber*innen treffen, um ihre Beschäftigten vor Diskriminierung durch Dritte, wie beispielsweise durch andere Beschäftigte oder Kundinnen und Kunden, zu schützen. Entsprechendes gilt auch im zivilrechtlichen Teil des AGG, z.B. im Mietverhältnis gegenüber Makler*innen oder der Hausverwaltung.
- f. Ergänzung eines Auskunftsanspruchs im arbeitsrechtlichen Teil gegenüber den Arbeitgeber*innen, da abgelehnte Bewerbende nach derzeitiger Rechtslage keinen Anspruch auf Mitteilung der Gründe haben, die zu der Nichteinstellung bzw. Einstellung einer anderen Person geführt haben. Diskriminierte Personen haben häufig nur sehr geringe Anhaltspunkte, ob eine Ablehnung aus diskriminierenden Gründen erfolgt ist.
- g. Erweiterung des Schutzbereichs des AGG um weitere Diskriminierungskategorien, wie beispielsweise den sozioökonomischen Status oder den Familienstand, da Erhebungen zeigen, dass sich Betroffene in erheblichem Maße auch aufgrund von Kategorien diskriminiert fühlen, die derzeit noch nicht durch das AGG geschützt werden.
- h. Erweiterung des Anwendungsbereichs des AGG um ein Diskriminierungsverbot in Bezug auf staatliches Handeln, da Erhebungen zeigen, dass Betroffene in erheblichem Maße auch Diskriminierung durch staatliche Stellen erleben.

Die Gesetzgebungskompetenz für das AGG liegt beim Bundesgesetzgeber. Im Koalitionsvertrag auf Bundesebene einigten sich die Regierungsparteien darauf, dass das AGG evaluiert, Schutzlücken geschlossen, der Rechtsschutz verbessert und der Anwendungsbereich ausweitet werden sollen.¹¹⁰ Hamburg kann sich im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten, beispielsweise durch Bundesratsinitiativen, für eine Verbesserung des Diskriminierungsschutzes einsetzen.

E 6.2 Verbesserung des Antidiskriminierungsrechts auf Landesebene

In Studien zeigt sich, dass von Diskriminierung Betroffene in erheblichem Maße auch Diskriminierung durch Verwaltungsbehörden erleben.¹¹¹ Dies geschieht auch durch unbeabsichtigte Benachteiligung bei der Umsetzung von Vorschriften und Regeln.¹¹² Nach Artikel 3 Absatz 3 GG ist Diskriminierung verboten. Hieran sind die Verwaltungsbehörden als Hoheitsträgerinnen unmittelbar gebunden.

Neben den bereits bestehenden Beschwerdemöglichkeiten, wie etwa bei der Beschwerdestelle der Hamburger Polizei, stehen den Betroffenen bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, gegen die Diskriminierung auch gerichtlich vorzugehen. Zu nennen ist hier beispielsweise eine Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht. Kommt das Gericht zu dem Schluss, dass eine Diskriminierung vorgelegen hat, stellt das Gericht durch ein sogenanntes Feststellungsurteil fest, dass das Verwaltungshandeln rechtswidrig war. Auch besteht beispielsweise die Möglichkeit, bei einer rechtswidrigen Benachteiligung durch die Hamburger Verwaltung gem. § 839 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) i.V.m. Artikel 34 GG einen sogenannten Amtshaftungsanspruch gerichtlich geltend zu machen. Dieser umfasst eine Schadensersatzpflicht sowie eine Entschädigung bei Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aufgrund der Diskriminierung. Dieser Anspruch ist gem. § 40 Absatz 2

¹¹⁰ Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021, 96).

¹¹¹ Vgl. Beigang et al. (2017, 120ff.)

¹¹² Vgl. Beigang et al. (2017, 265ff.)

Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) den ordentlichen Gerichten zugewiesen und ist daher vor dem Zivilgericht geltend zu machen. Mangels anders lautender Regelung ist hier, wie vor Zivilgerichten üblich, der sogenannte Vollbeweis zu führen.¹¹³ Das bedeutet, dass die betroffene Person vor Gericht die Amtspflichtverletzung beweisen muss. Sie muss also den Beweis dafür erbringen, dass ihre Benachteiligung z.B. auf islamfeindlichen Gründen beruht. Auch ist dieser Amtshaftungsanspruch gem. § 839 Absatz 1 Satz 1 BGB verschuldensabhängig und gem. § 839 Absatz 2 und 3 BGB mit besonderen Rechtfertigungsgründen ausgestaltet.

Im Arbeitsleben und in einigen Bereichen der Privatwirtschaft bietet das AGG Diskriminierungsschutz. Hierdurch haben Personen die Möglichkeit, bei einer Diskriminierung Beseitigung einer Beeinträchtigung und deren künftige Unterlassung sowie Schadensersatz oder Entschädigung zu verlangen. Eine Besonderheit gegenüber dem oben dargestellten Amtshaftungsanspruch gem. § 839 BGB i.V.m. Artikel 34 GG ist es u.a., dass das AGG eine Beweiserleichterung vorsieht: Im Streitfall müssen lediglich Indizien für eine Diskriminierung bewiesen werden. Die beklagte Person muss dann wiederum beweisen, dass keine Diskriminierung vorlag. Der Beweiserleichterung kommt in der Praxis eine immense Bedeutung zu, da die betroffene Person die inneren, handlungsleitenden Motive der diskriminierenden Person regelhaft nicht beweisen können.¹¹⁴

Das AGG findet jedoch bei Diskriminierung durch hoheitliches Handeln der Hamburger Verwaltung keine Anwendung.¹¹⁵ Im Beteiligungsprozess zur Eckpunkte-Entwicklung wurde das Fehlen einer entsprechenden Rechtsgrundlage bei diskriminierendem Verhalten öffentlicher Stellen mehrfach thematisiert. Überlegungen, dass Beschwerdestellen auch ohne eine solche Grundlage eingerichtet werden können, wurde mit dem Argument begegnet, dass Beschwerdestellen ohne wirksame Klagemöglichkeiten im Hintergrund weitgehend wirkungslos bleiben würden. Andererseits ist aber auch festzustellen, dass die Einführung eines Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG) in Berlin nicht zu einer größeren Anzahl von Klagen geführt hat.¹¹⁶ Viele Diskriminierungsvorwürfe werden auch der Berliner Ombudsstelle gemeldet und dort bearbeitet¹¹⁷, u.a. da für Betroffene häufig die Anerkennung der erlebten Diskriminierung im Vordergrund steht. Aus der Perspektive der Betroffenen wurde hierzu wiederum darauf hingewiesen, dass es oft schwer sei, eine erlebte Diskriminierung zu beweisen. Aus juristischer Fachsicht und vor dem Hintergrund der Überlegungen zum LADG in Berlin wurde die Verankerung von speziellen Diskriminierungsverboten in Einzelgesetzen allein als nicht zielführend eingeschätzt, da dies zu uneinheitlichen und unübersichtlichen Schutzniveaus und Regelungen in den einzelnen Lebensbereichen führe und keinen mit dem AGG vergleichbaren Schutz biete.

Berlin hat bisher als einziges Bundesland ein LADG eingeführt, das einen mit dem AGG vergleichbaren Rechtsschutz bei Diskriminierung durch die Berliner Verwaltung bietet. Die Einführung des Gesetzes war durch starke Kontroversen und große Vorbehalte, auch bei Teilen der Verwaltung, geprägt. In den Koalitionsverträgen mehrerer Bundesländer ist die Prüfung einer landesgesetzlichen Grundlage für ein LADG vorgesehen. So in Hessen, Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein. Baden-Württemberg und

¹¹³ Vgl. Tischbirek (2017, 20).

¹¹⁴ Vgl. Berghahn et al. (2016, 157ff.)

¹¹⁵ Mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers kann im AGG auch keine Schadensersatzpflicht bei Diskriminierung durch Länderverwaltungen geregelt werden.

¹¹⁶ Vgl. Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung (2021); auch sind der Beratungsstelle Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg zwei Jahre nach Einführung des LADG vier Klagen von Einzelpersonen und eine Verbandsklage bekannt (vgl. taz 2022).

¹¹⁷ Vgl. Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung (2021).

Rheinland-Pfalz befinden sich bereits in der Planung eines LADG und die Landesregierung in Thüringen befürwortet ein LADG, auch wenn es dort nicht im Koalitionsvertrag verankert ist.

Auch das Regierungsprogramm sieht eine Prüfung vor, ob eine landesrechtliche Grundlage für eine noch wirksamere Antidiskriminierungspolitik in Hamburg geschaffen werden kann.

Literaturverzeichnis

- advd/adis (2019): Dokumentation zur Werkstatttagung „Empowerment horizontal gedacht?!“ vom 12. bis 14. November 2018. Online unter: <https://adis-ev.de/dokumentation-zur-werkstatttagung-empowerment-horizontal-gedacht> (Abfrage 13.02.2023).
- Ahyoud, Nashiha/Aikins, Joshua Kwesi/Bartsch, Samera et al. (2018): „Wer nicht gezählt wird, zählt nicht“: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft - eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin. Online unter: <https://vielfaltentscheidet.de/gleichstellungsdaten-eine-einfuehrung/> (Abfrage 02.08.2022).
- Aikins, Muna AnNisa/Bremberger, Teresa/Aikins, Joshua Kwesi et al. (2021): Afrozensus 2020 - Perspektiven, Anti-Schwarze Rassismuserfahrungen und Engagement Schwarzer, afrikanischer und afrodiasporischer Menschen in Deutschland. Berlin. Online unter: <https://afrozensus.de/reports/2020/> (Abfrage 02.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2015): Leitfaden - Beratung bei Diskriminierung: erste Schritte und Weitervermittlung. 2. Auflage. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Leitfaeden/leitfaden_verweisberatung_20121109.%20pdf;jsessionid=0E5C7318210A4C5E68B48E84B81E1428.intranet241?__blob=publicationFile&v=6 (Abfrage 03.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2017a): Diskriminierung in Deutschland - Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/gemeinsamer_bericht_dritter_2017.pdf;jsessionid=344226A6751BBA9CBCB38B66717D69B2.intranet241?__blob=publicationFile&v=6 (Abfrage 01.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2017b): Handbuch „Rechtlicher Diskriminierungsschutz“. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Handbuch_Diskriminierungsschutz/Gesamtes_Handbuch.pdf?__blob=publicationFile (Abfrage 01.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2020): Diversity Mainstreaming für Verwaltungen - Schritt für Schritt zu mehr Diversity und weniger Diskriminierung in öffentlichen Institutionen - Ein Leitfaden für Verwaltungsbeschäftigte. 2. Auflage. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Diversity_Mainstreaming/leitfaden_diversity_mainstreaming_fuer_verwaltungen_20140527.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abfrage 03.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2021a): 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. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/gemeinsamer_bericht_vierter_2021.pdf;jsessionid=C2B7A22CF79576CA7AA503F595956E2B.intranet242?__blob=publicationFile&v=9 (Abfrage 01.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2021b): Jahresbericht 2020 - Gleiche Rechte, gleiche Chancen. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Abfrage 02.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2022): Publikationsübersicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin. Online unter: <https://www.antidiskriminie>

- rungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Publikationsuebersichten/publikationsuebersicht_antidiskriminierungsstelle_des_bundes.pdf;jsessionid=78431984937862235A6DF6F7519B2893.intranet242?__blob=publicationFile&v=12 (Abfrage 02.08.2022).
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (o.J.): Diskriminierungsformen. Online unter: <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/was-ist-diskriminierung/diskriminierungsformen/diskriminierungsformen-node.html> (Abfrage 01.08.2022).
- Arndt, Susanne (2004): Kolonialismus, Rassismus und Sprache - Kritische Betrachtung der deutschen Afrikaterminologie. Online unter: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/afrikanische-diaspora/59407/kolonialismus-rassismus-und-sprache/> (Abfrage 17.08.2022).
- Baer, Susanne/Bittner, Melanie/Götttsche, Anna Lena (2010): Mehrdimensionale Diskriminierung - Begriffe, Theorien und juristische Analyse. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_mehrdimensionale_diskriminierung_jur_analyse.pdf?__blob=publicationFile (Abfrage 03.08.2022).
- Bambal, Banu/Bartel, Daniel/Teyhani, Gülgün et al. (2015): Standards für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung - Eckpunktepapier des Antidiskriminierungsverbandes Deutschland. 3. Auflage. Online unter: https://static1.squarespace.com/static/57ea5d2920099e3d1d3c150b/t/57fcdd273e00beed98220521/1476189483497/Eckpunktepapier_advd.pdf (Abfrage 01.08.2022).
- Bartel, Daniel (2017): Antidiskriminierungsberatung umsetzen - 10 Fragen und Antworten zum Wie und Warum. Leipzig. Online unter: <https://static1.squarespace.com/static/57ea5d2920099e3d1d3c150b/t/5a0c4ae6652dea776ac2f249/1510755050182/Antidiskriminierungsberatung+%28um%29setzen+Online.pdf> (Abfrage 03.08.2022).
- basis & woge (Hrsg.) (2013): Diskriminierungsreport Hamburg. Hamburg. Online unter: <https://basisundwoge.de/wp-content/uploads/2021/01/Diskriminierungsreport-Hamburg.-Fa%CC%88lle-aus-der-Antidiskriminierungsberatung.pdf> (Abfrage 02.08.2022).
- Baumann, Anne-Luise/Egenberger, Vera/Supik, Linda (2018): Erhebung von Antidiskriminierungsdaten in repräsentativen Wiederholungsbefragungen - Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/erhebung_von_antidiskr_daten_in_repr_wiederholungsbefragung.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (Abfrage 02.08.2022).
- Behörde für Schule und Berufsbildung (2018): Schulabschluss: Fremdsprachen-Angebote an Hamburgs Schulen werden ausgebaut - Erstmals Abiturprüfungen in Arabisch, Farsi und Italienisch. Online unter: <https://www.hamburg.de/bsb/pressemitteilungen/11054604/2018-05-18-bsb-fremdsprachenangebote/> (Abfrage 10.08.2022).
- Beigang, Steffen/Fetz, Karolina/Kalkum, Dorina et al. (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland - Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Baden-Baden: Nomos. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierungserfahrungen_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Abfrage 02.08.2022).
- Berghahn, Sabine/Egenberger, Vera/Klapp, Micha et al. (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. 1. Auflage. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (Abfrage 03.08.2022).

- Bundesregierung (2020): Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand und die Bewertung der Handlungsempfehlungen des Unabhängigen Expertenkreises Antisemitismus. Berlin. Online unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/223/1922389.pdf> (Abfrage 02.08.2022).
- Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Lebenslagen in Deutschland - Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Kurzfassung. Berlin. Online unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/6-arb-kurzfassung.pdf;jsessionid=650F8670975B1E33E466F15DA6E3753D.delivery1-master?__blob=publicationFile&v=2 (Abfrage 01.08.2022).
- Creon, Laura E./Schermuly, Carsten C. (2019): Wirksamkeit von Diversitätstrainings: Forschungsstand und Formulierung einer Entscheidungshilfe für die Personalentwicklung. In: Organisationsberatung, Supervision, Coaching, 26: 361–378.
- Czermak, Gerhard (1997): Christen gegen Juden: Geschichte einer Verfolgung; von der Antike bis zum Holocaust, von 1945 bis heute. Reinbek: Rowohlt.
- Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Schuler, Julia et al. (2020): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.): Autoritäre Dynamiken - Alte Ressentiments - neue Radikalitäten. Gießen: Psychosozial-Verlag: 27–88. Online unter: https://www.boell.de/sites/default/files/2021-04/Decker-Braehler-2020-Autoritaere-Dynamiken-Leipziger-Autoritarismus-Studie_korr.pdf (Abfrage 02.08.2022).
- DeZIM Institut (Hrsg.) (2022): Rassistische Realitäten - Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander? Auftaktstudie zur Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Berlin. Online unter: [https://www.rassismusmonitor.de/fileadmin/user_upload/NaDiRa/CATI_Studie_Rassistische-Realitaeten/DeZIM-Rassismusmonitor-Studie_Rassistische-Realitaeten_Wie-setzt-sich-Deutschland-mit-Rassismus-auseinander.pdf](https://www.rassismusmonitor.de/fileadmin/user_upload/NaDiRa/CATI_Studie_Rassistische_Realitaeten/DeZIM-Rassismusmonitor-Studie_Rassistische-Realitaeten_Wie-setzt-sich-Deutschland-mit-Rassismus-auseinander.pdf) (Abfrage 02.08.2022).
- Dreas, Susanne/Rastetter, Daniela (2016): Die Entwicklung von Diversity Kompetenzen als Veränderungsprozess. In: Genkova, Petia/Ringeisen, Tobias (Hrsg.): Handbuch Diversity Kompetenz - Perspektiven und Anwendungsfelder, Band 1. Wiesbaden: Springer: 351–369.
- Ernst & Young Law GmbH (2019): Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Merkmale. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/rechtsexpertise_merkmalserweiterung_im_agg.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abfrage 03.08.2022).
- Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2021): Landesförderplan „Familie und Jugend“ 2023 bis 2027. Hamburg. Online unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/117802/5f381c4a6b40796bdd0ab7c99f973160/data/landesfoerderplan-datei.pdf> (Abfrage 02.08.2022).
- Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2017): Wir in Hamburg! Hamburger Integrationskonzept 2017 - Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt. Hamburg. Online unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/128792/4fa13860dcb7a9deb4afdfb989fc78e2/data/konzept.pdf> (Abfrage 03.08.2022).
- Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Inneres und Sport (2022): Verfassungsschutzbericht 2021. Hamburg. Online unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/16316242/1667e5d3800c34a1eaa9e63ee7b09343/data/vsb-2021-online.pdf> (Abfrage 02.08.2022).
- Gomolla, Mechtild (2010): Institutionelle Diskriminierung. Neue Zugänge zu einem alten Problem. In: Hormel, Ulrike/Scherr, Albert (Hrsg.): Diskriminierung - Grundlagen und Forschungsergebnisse. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag: 61–93.
- Hanhörster, Heike/Droste, Christian/Lobato, Isabel Ramos et al. (2020): Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten - Belegungspolitiken institutioneller Wohnungsanbietenden. Berlin. Online unter:

- https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._16_Vergabepraktiken.pdf (Abfrage 03.08.2022).
- Herriger, Norbert (2006): Empowerment in der Sozialen Arbeit: Eine Einführung. 3. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hlaya, Daniel (2022): Verbandsklagerecht. In: Deinert, Olaf/Welti, Felix/Luik, Steffen et al. (Hrsg.): Stichwort Kommentar Behindertenrecht. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars (2010): Verwaltung und Partizipation: Von der Hierarchie zur partizipativen Governance? In: Czerwick, Erwin/Lorig, Wolfgang H./Tretner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. 1. Auflage. Wiesbaden: Nomos: 65–86.
- Huesmann, Monika (2021): Diversity Management und die Mitbestimmung in Deutschland. In: Allespach, Martin/Rudel, Max (Hrsg.): Mitbestimmung - Ein Thema für die Wirtschaftswissenschaft. Frankfurt am Main: Bund-Verlag: 243–351.
- Institut für Menschenrechte (o.J.): Im Fokus - „Partizipation aus Augenhöhe, nicht nur am Katzentisch“. Online unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/partizipation-auf-augenhoehe-nicht-nur-am-katzentisch> (Abfrage 01.08.2022).
- Jennessen, Sven/Kastirke, Nicole/Kotthaus, Jochem (2013): Diskriminierung im vorschulischen und schulischen Bereich - Eine sozial- und erziehungswissenschaftliche Bestandsaufnahme: Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_diskriminierung_im_vorschulischen_und_schulischen_bereich.pdf?__blob=publicationFile (Abfrage 09.02.2023).
- Kechaja, Maria/Foitzik, Andreas (2021): Sieben Eckpunkte zu unserem Verständnis von Diskriminierung. In: Bauer, Gero/Kechaja, Maria/Engelmann, Sebastian et al. (Hrsg.): Diskriminierung und Antidiskriminierung. Bielefeld: transcript: 59–76.
- Khan-Gökkaya, Sidra/Sarr, Eliza-Maimouna (2020): „Empowerment bedeutet sich die Macht zurückzuholen“ - Empowerment als professionelle Haltung in der systematischen Arbeit mit geflüchteten Menschen. In: Leidfaden, 9 (3): 28–33.
- Klose, Alexander/Merx, Andreas (2010): Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG: : Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_positive_massnahmen.pdf;jsessionid=E8ED2A0ACC720436A962AC71D3A2459F.intranet211?__blob=publicationFile&v=3 (Abfrage 01.08.2022).
- Landeshauptstadt München, Fachstelle für Demokratie (2020): Daten für eine vielfältige Stadtgesellschaft - Wie wir künftig Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten erfassen können - Dokumentation des Fachgesprächs am 11. September 2019 in München. München. Online unter: <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:765dab50-99d7-4c8e-b0c0-5c7c1206c16e/Dokumentation%20Fachgespr%C3%A4ch%2011092019.pdf> (Abfrage 02.08.2022).
- Lenhart, Karin/Roth, Roland (2017): Anti-Diskriminierung als zivilgesellschaftliches Projekt. In: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer: 615–637.
- Liebscher, Doris/Kobes, Anne (2010): Beschwerdestelle und Beschwerdeverfahren nach § 13 AGG: Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin. Online unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_beschwerdestelle_und_beschwerdeverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abfrage 03.08.2022).
- Meza Torres, Andrea/Can, Halil (2013): Empowerment und Powersharing als Rassismuskritik und Dekolonialitätsstrategie aus der People of Color-Perspektive. In:

- Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): MID-Dossier, Empowerment. Berlin: 26–41. Online unter: https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/dossier_empowerment.pdf (Abfrage 01.08.2022).
- Nguyen, Toan Quoc (2020): What´s Empowerment got to do with it? - Schulentwicklung in Hinblick auf Empowerment von Schüler:innen of Color. In: Grünheid, Irina/Nikolenko, Anna/Schmidt, Bozzi (Hrsg.): Bildung - für alle?! Kritische Impulse für eine inklusive Schule in der Migrationsgesellschaft. Dresden: 62–66.
- Plett, Konstanze (2019): Rechtswissenschaftliche Expertise zum 3. Geschlechtseintrag. Online unter: https://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/9938c64f-069d-4294-b435-d2163a67185a/Akte_GA203_08_3.pdf (Abfrage 03.08.2022).
- Pokorny, Sabine (2020): Ticken Städter anders? Politische Einstellungen in urbanen und ländlichen Regionen. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Forum Empirische Sozialforschung. Berlin. Online unter: <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Politische+Einstellungen+in+urbanen+und+%C3%A4ndlichen+Regionen.pdf/580b268c-35dc-ce2e-8dec-243961866f62?version=1.1&t=1602843820192> (Abfrage 02.08.2022).
- Polizei Hamburg (2022): Beschwerdemanagement und Disziplinarangelegenheiten Tätigkeitsbericht 2021/2022. Online unter: <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/559736/480526af1630fd1f1421dbc6c2afdd56/taetigkeitsbericht-2122-do-data.pdf> (Abfrage 09.02.2023).
- Schlachter, Monika (2022): § 13 AGG. In: Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid et al. (Hrsg.): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 22. Auflage. München: Beck.
- Schoeps, Julius H. (2012): Die Juden als konstantes Ärgernis? Christlicher Antijudaismus als historisches, psychologisches und politisches Phänomen. In: Botsch, Gideon/Glöckner, Olaf/Kopke, Christoph et al. (Hrsg.): Islamophobie und Antisemitismus – ein umstrittener Vergleich. Berlin, Boston: De Gruyter: 107–118.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg - Personalamt (Hrsg.) (2017): Gendergerechte Personalauswahl - Eine Handreichung - Rechtliche Grundlagen des Hamburgischen Gleichstellungsgesetz und praktische Tipps für die hamburgische Verwaltung. Hamburg. Online unter: <https://www.hamburg.de/content-blob/4451718/8549a5c4c3d9f885f8bab3d389f8ef6b/data/do-gleichstellung-personalauswahl-gendergerecht.pdf> (Abfrage 13.02.2023).
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (2013): Ist das Diskriminierung? Rechtliche Facheinschätzung für die AGG-Beratungspraxis II. Berlin.
- Senatsverwaltung/für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung (2021): Seit einem Jahr ist das Landesantidiskriminierungsgesetz in Kraft: Pressemitteilung vom 16.06.2021. Online unter: <https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1096243.php> (Abfrage 10.08.2022).
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2020): Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig - Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten - Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft. Online unter: https://www.spd-hamburg.de/fileadmin-hamburg/user_upload/Koalitionsvertrag2020.pdf (Abfrage 01.08.2022).
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit - Koalitionsvertrag 2021 - 2025. Online unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (Abfrage 01.08.2022).
- Stemmer, Lea (2019): Frauen in MINT: Ein systemischer Erklärungsansatz der Leaky Pipeline. an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg. Online unter: <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/files/13940/FraueninMINT.pdf> (Abfrage 01.08.2022).
- taz (2022): 2 Jahre LADG Berlin: Der Tiger braucht noch Zähne. Online unter: <https://taz.de/2-Jahre-LADG-Berlin/!5862124/> (Abfrage 10.08.2022).

- Tischbirek, Alexander (2017): Rechtsgutachten über den landesgesetzlichen Diskriminierungsschutz in Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien im Auftrag des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz von Rheinland-Pfalz. Online unter: https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Vielfalt/Antidiskriminierungsstelle/Highlightbox__Vielfaltspolitik_auf_einen_Blick_/Rechtsgutachten_ueber_den_landesgesetzlichen_Diskriminierungsschutz_in_Rheinland-Pfalz.pdf (Abfrage 03.08.2022).
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Kohlhammer.
- Yosso, Tara J. (2005): Whose Culture has Capital? A Critical Race Theory Discussion of Community Cultural Wealth. In: Race Ethnicity and Education, 8 (1): 69–91.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate (2021): Die geforderte Mitte - Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.