Ergebnisse der Studie

Gut beraten!

Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland.

Aktueller Stand und konzeptionelle Eckpunkte

Daniel Bartel (Antidiskriminierungsverband Deutschland) und
Annita Kalpaka (Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg)
unter Mitarbeit von Eben Louw und Philipp Fode

Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Den vorliegenden Überblick hat die Antidiskriminierungsstelle auf Basis der Studie „Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland. Aktueller Stand und konzeptionelle Eckpunkte“ von Daniel Bartel und Annita Kalpaka unter Mitarbeit von Eben Louw und Philipp Fode erstellt. Er fasst die Ergebnisse der Studie zusammen und enthält Handlungsempfehlungen, die sich aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes daraus ableiten.

Inhalt

Warum eine Studie zur Antidiskriminierungsberatung? 5

Ziele der Studie 6

Grundlagen 7

Ergebnisse 8

Bestandsaufnahme 8

Was sind Antidiskriminierungsberatungsstellen? 8

Was ist qualifizierte Antidiskriminierungsberatung? 9

Wo spielt Antidiskriminierungsberatung bisher eine Rolle? Die Landschaft 9

Wer leistet Antidiskriminierungsberatung? Eine Typologie 11

Wie sehen die AD-Beratungsstrukturen aus? Der aktuelle Status quo 13

Wie kann ein Konzept flächendeckender AD-Beratung aussehen? 15

Wie arbeitet AD-Beratung? Gegenstand des Beratungsangebotes 15

Was braucht AD-Beratung? Umfang, Ressourcenbedarf und Verteilung in der Fläche 17

Was für Rahmenbedingungen hat die Beratung? Koordination, Vernetzung, Qualitätssicherung 19

Handlungsempfehlungen aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes 21

Warum eine Studie zur Antidiskriminierungsberatung?

Wenn Menschen Diskriminierung erleben und sich dagegen wehren wollen, kommt den Antidiskriminierungsberatungsstellen eine besondere Rolle zu: Die persönliche Beratung in einem geschützten, vertraulichen Rahmen ist für sie wichtig, um diese verletzenden Erfahrungen gut bewältigen zu können. Die Stellen unterstützen die Betroffenen in psychosozialer Hinsicht, aber auch dabei, ihr Recht auf Gleichbehandlung konkret einzufordern. Gemeinsam erarbeiten sie Handlungsstrategien auch dann, wenn ein juristisches Vorgehen nicht möglich oder ratsam ist. Deshalb sind Beratungsstrukturen vor Ort unabdingbar.

Seit Jahren steigen die Beratungsanfragen bei diesen Stellen stetig an. Ereignisse wie #metoo, weltweite Black-Lives-Matter-Proteste oder die Coronakrise wirken wie ein Katalysator und ermutigen mehr und mehr Menschen, sich gegen Diskriminierung zur Wehr zu setzen. Dem steigenden Bewusstsein für Diskriminierung und Bedarf an Unterstützung stehen jedoch deutlich begrenzte Beratungskapazitäten gegenüber. Das führt dazu, dass Anfragen von den Antidiskriminierungsberatungsstellen zum Teil nicht mehr abgedeckt werden können oder es zu langen Wartezeiten kommt.

Hier wird ein Defizit offensichtlich, auf das die Antidiskriminierungsstelle des Bundes immer wieder hinweist: Es gibt zu wenige Antidiskriminierungsberatungsstellen und ihre Arbeit ist oftmals prekär ausgestattet. Menschen, die in der Antidiskriminierungsarbeit tätig sind, fordern deshalb seit Langem, die Beratung flächendeckend auf- und auszubauen. Aber was heißt flächendeckend? Wie viele Beratungsstellen braucht es dafür? Und wie müssen sie ausgestattet sein? Bisher gab es kein Konzept dafür, was „flächendeckend“ in diesem Zusammenhang bedeutet. Auch fehlt bislang ein Konsens darüber, wie ein solches bundesweites Beratungsangebot in Bezug auf Beratungsgegenstand und Umfang, Verteilung in der Fläche, Ressourcenbedarf und konzeptionelle Rahmung definiert werden soll.

Deshalb wurde im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) beschlossen, ein Forschungsvorhaben zu diesen Fragen auf den Weg zu bringen. Es sollte sich mit einer Bestandsaufnahme und dem Ausbau der Antidiskriminierungsberatungsstrukturen befassen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat das Themenforum „Antidiskriminierung und Maßnahmen gegen Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ im NAP-I koordiniert und in diesem Rahmen die vorliegende Studie in Auftrag gegeben.

Im Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode ist formuliert: „Mit den Ländern werden wir das Netzwerk zivilgesellschaftlicher Beratungsstellen gegen Diskriminierung flächendeckend ausbauen und nachhaltig finanzieren.“ (2021, Seite 121). Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes möchte mit vorliegender Studie einen Impuls in die aktuelle Diskussion geben, wie dieses Vorhaben zum Beratungsausbau umgesetzt werden kann.

Ziele der Studie

Mit vorliegender Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes soll die oben beschriebene Lücke geschlossen werden. Sie hat drei zentrale Ziele:

- Eine Bestandsaufnahme des Status quo der bundesweiten Landschaft qualifizierter Antidiskriminierungsberatung (im Folgenden: AD-Beratung). Die existierenden Antidiskriminierungsstellen der Länder, Kommunen sowie zivilgesellschaftlichen Stellen der Antidiskriminierungsberatung werden erfasst, Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet und systematisch dargestellt.

- Aus dieser Bestandsaufnahme wird eine Typologie für Antidiskriminierungsstellen auf Ebene der Bundesländer, Kommunen und zivilgesellschaftlichen Stellen entwickelt.

- Schließlich entwickeln die Forscher*innen erstmals Eckpunkte für ein Konzept, was „flächendeckende Antidiskriminierungsberatung“ bedeutet und wie sie definiert werden muss, um dem Anspruch an eine bundesweite Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu genügen.

Grundlagen

Die Strukturen der Antidiskriminierungsstellen sind bundesweit sehr unterschiedlich, es fehlt jedoch bisher an einer umfassenden Systematisierung der Beratungslandschaft.

Das Team der Forscher*innen hat sich daher mit den Erfahrungen der einzelnen Akteur*innen befasst. Berater*innen, Leitungen und Mitarbeitende von Antidiskriminierungsstellen wurden bei der Studienerstellung von Anfang an beteiligt.

Zunächst fand eine schriftliche Befragung aller AD-Stellen bundesweit im Sommer 2021 statt. Insgesamt haben 128 AD-Stellen an der Online-Befragung zu ihrer Organisation, ihrer inhaltlichen Arbeit und ihren Einschätzungen der aktuellen AD-Beratungsstrukturen teilgenommen.

Als AD-Stellen wurden im Rahmen der Studie formale beziehungsweise institutionalisierte Organisationen adressiert, die Antidiskriminierung als Schwerpunktthema haben. Sie sollten als eigenes Angebot zu Diskriminierung beraten beziehungsweise ein solches Angebot koordinieren. In der Außendarstellung der Stelle sollte sich Diskriminierung als Arbeitsschwerpunkt spiegeln.

Im Anschluss an die Erhebung wurden im Herbst 2021 insgesamt sieben Fokusgruppen mit Landesantidiskriminierungsstellen, kommunalen Stellen und zivilgesellschaftlichen Stellen zu den drei Schwerpunktfragen der Studie organisiert.

Ein Gremium aus Vertreter*innen der Landesstellen, der kommunalen Stellen, der nichtstaatlichen Stellen, der Wissenschaft und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes begleitete die Umsetzung der Studie. Das Begleitgremium war insbesondere an der Planung und Umsetzung sowie der Entwicklung von Eckpunkten für ein Konzept einer flächendeckenden AD-Beratung beteiligt.

Ergänzt wurde die Datenerhebung durch Expert*inneninterviews und Fachgespräche.

Ergebnisse

Bestandsaufnahme

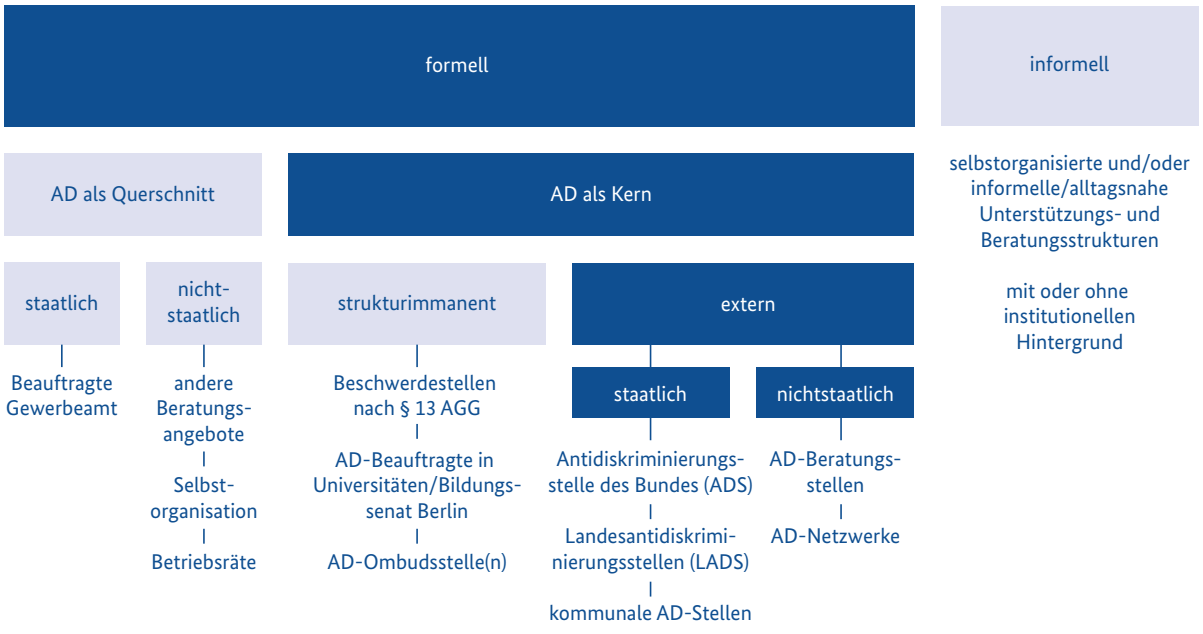
Was sind Antidiskriminierungsberatungsstellen?

Das Feld der Akteur*innen, die gegen Diskriminierung aktiv sind, ist groß und vielfältig: Betroffenenverbände und Selbstorganisationen, Politik und Verwaltung, Gewerkschaften, Betriebsräte und viele mehr. Die Antidiskriminierungsberatung ist ein Teil dieses größeren Politik- und Arbeitsfeldes Antidiskriminierung.

Neben der AD-Beratung gibt es auch eine Reihe anderer Beratungsansätze, die sich ebenfalls mit Rechtsverletzungen und Benachteiligungserfahrungen befassen: Opferberatungen, Beauftragte, gewerkschaftliche Beratung, Verbraucher- und Mieterschutz oder die unterschiedlichen Angebote der Sozialberatung.

Um AD-Beratung von diesen angrenzenden Beratungsangeboten zu unterscheiden, typologisiert die Studie zunächst die Beratungsangebote im Bereich Antidiskriminierung. Sie legt in ihrer weiteren Untersuchung den Fokus auf Antidiskriminierungsberatungsstellen in engerem Sinne. Diese sind der Ausschnitt der AD-Beratungslandschaft, der den Schwerpunkt der Studie bildet. In der folgenden Grafik sind sie dunkelblau hervorgehoben.

Abbildung 1: Typologisierung von Beratungsangeboten im Bereich Antidiskriminierung



Die dunkelblau unterlegten Felder sind der in der Studie berücksichtigte Ausschnitt.

Was ist qualifizierte Antidiskriminierungsberatung?

Wenn zahlreiche andere Beratungsangebote direkt oder indirekt mit Diskriminierung zu tun haben – was ist dann das Besondere an Antidiskriminierungsberatung? Warum braucht es ein spezifisches Angebot für Ratsuchende im Diskriminierungsfall?

Ein Beispiel soll das verdeutlichen: Eine Migrationsberatungsstelle unterstützt eine zugewanderte Familie bei der Wohnungssuche. Der Familienvater erlebt dabei einen drastischen Fall von verbaler rassistischer Anfeindung durch einen Vermieter. Der Mann will das nicht hinnehmen: Zu demütigend ist die Erfahrung, so etwas soll ihnen und keinem anderen wieder passieren müssen. Die Migrationsberatungsstelle hat jedoch nicht das Mandat, die Diskriminierung systematisch zu bearbeiten. Sie verweist die Familie an eine spezifische Antidiskriminierungsberatungsstelle. Dort kann der Vater das Erlebte in Ruhe schildern und er erhält eine rechtliche Einordnung seiner Handlungsmöglichkeiten. Gemeinsam schreiben sie einen Beschwerdebrief, die Stelle begleitet den Ratsuchenden später zu einem Klärungsgespräch mit der Wohnungsbaugesellschaft. Nach langer Vermittlungsarbeit muss sich der entsprechende Mitarbeiter letztendlich entschuldigen, in Kooperation mit der Antidiskriminierungsstelle wird eine Schulung zur Sensibilisierung im Wohnungsunternehmen durchgeführt. Die Wohnung erhält die Familie nicht, hier war die Migrationsberatungsstelle zwischenzeitlich erfolgreich. Dennoch ist das Ergebnis sehr zufriedenstellend für den Familienvater. All das gibt ihm Vertrauen in Rechtsstaatlichkeit und Selbstwirksamkeit zurück. Ohne die über viele Wochen dauernde Unterstützung durch die Antidiskriminierungsberatung hätte er das allein nicht erreichen können.

Antidiskriminierungsberatung setzt genau dort an: Die systematische und kontinuierliche Bearbeitung von Diskriminierung ist ihre Hauptaufgabe und ihr Kernthema. Sie unterstützt Ratsuchende auftragsorientiert darin, Erfahrungen einzuordnen und zu verarbeiten und ihr Recht auf Gleichbehandlung einzufordern. Neben Informationen und Formen der psychosozialen Beratung werden hierfür eine Reihe außergerichtlicher und rechtlicher Interventionsmittel (Beschwerdebrief, Testings, Klage, Öffentlichkeitsarbeit) genutzt. Die Berater*innen identifizieren Muster hinter den Einzelfällen und können fallübergreifende Impulse für die Veränderung diskriminierender Praktiken und Strukturen setzen. Ein wesentlicher inhaltlicher Bezugsrahmen ist das AGG und das darin formulierte Diskriminierungsverständnis zu Formen, Merkmalen und Lebensbereichen.

Wo spielt Antidiskriminierungsberatung bisher eine Rolle? Die Landschaft

Antidiskriminierung und Antidiskriminierungsberatung sind Themen auf allen drei Ebenen des föderalen Systems der Bundesrepublik. Sowohl die Kommunen als auch die Länder und der Bund tragen zu den aktuellen AD-Strukturen bei.

Die kommunale Ebene

Die kommunale Ebene ist der Lebenswirklichkeit und dem Alltag von Menschen am nächsten. Im Jahr 2021 gab es in Deutschland 400 (Land-)Kreise und kreisfreie Städte. Einige davon engagieren sich aktiv gegen Diskriminierung oder entwickeln Konzepte einer kommunalen Antidiskriminierungspolitik. Nur wenige fördern finanziell nichtstaatliche AD-Stellen (zum Beispiel Leipzig, München, Würzburg) oder tragen eine solche durch Kofinanzierung mit (zum Beispiel Tübingen, Potsdam, Mannheim, Lüneburg).

Die Studie identifiziert nur 17 Kommunen (zum Beispiel Nürnberg, Hannover, Osnabrück), die selbst Antidiskriminierungsberatung als Teil ihres Verwaltungshandelns anbieten (Stand Sommer 2021). In den letzten Jahren wächst der Kreis dieser staatlichen kommunalen AD-Stellen, jedoch fast ausschließlich in Großstädten über 100.000 Einwohner*innen. Auch die zivilgesellschaftlichen Stellen finden sich fast ausschließlich in urbanen Ballungsräumen. AD-Beratung bleibt bislang ein Thema der Städte, obwohl nur knapp ein Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung in kreisfreien Städten lebt.

Wenn flächendeckende Beratungsstrukturen wohnortnah gestaltet werden sollen – wie die Studie empfiehlt –, sollte die kommunale Ebene systematisch berücksichtigt und beteiligt werden. Herausfordernd ist dabei die hohe Zahl der Kommunen und dass ihr heterogenes Spektrum von ländlich geprägten Landkreisen wie dem Kyffhäuserkreis (Nordthüringen) oder Wittmund (Ostfriesland) bis hin zu Metropolen wie München oder Dresden reicht.

Die Ebene der Bundesländer

Im föderalen System der Bundesrepublik haben auch die Länder eine Verantwortung und Zuständigkeit im Bereich des Diskriminierungsschutzes und der AD-Beratung. Sie setzen sich bisher unterschiedlich stark für eine Verankerung von AD-Beratung in ihrem Land ein.

Nach Befunden der Studie setzt sich die Hälfte der Bundesländer systematisch mit dem Thema Antidiskriminierung und AD-Beratung auseinander: zum Beispiel durch die Einrichtung einer Landesantidiskriminierungsstelle, wie sie bisher in 9 Bundesländern vorhanden ist, die Verabschiedung eines Landesantidiskriminierungsgesetzes (bisher nur in Berlin, in weiteren Ländern laut Koalitionsverträgen in Planung), die Finanzierung nichtstaatlicher Beratungsangebote (bisher in 12 Ländern) oder den Beitritt zur „Koalition gegen Diskriminierung“ der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (12 der 16 Länder). Bei einem weiteren Viertel sind ausbaufähige Ansätze vorhanden. Das Thema ist auf der Ebene der Länder angekommen, aber noch nicht ausreichend verankert und damit stark abhängig von wechselnden Mehrheitsverhältnissen und dem Agenda-Setting der jeweiligen Regierungen.

Die Bundesebene

Auf Bundesebene ist Antidiskriminierung aktuell ein nachgeordnetes, bislang nicht systematisch entfaltetes Politikfeld. Während es in einigen Ländern und Kommunen klare Zuständigkeiten und eine ressortübergreifende Gesamtstrategie für Antidiskriminierung gibt, steht dies auf der Bundesebene noch aus. Auch das Thema AD-Beratung ist bislang kaum etabliert.

Die stärkste institutionelle Verankerung verkörpert die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Sie ist im AGG bundesgesetzlich verankert. Zugleich setzt sie als nationale Gleichbehandlungsstelle (engl. National Equality Body) europarechtliche Forderungen der europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien um. Allerdings ist sie nicht Teil der Bundesregierung, denn nach § 27, Abs. 3 AGG nimmt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ihre Aufgaben in unabhängiger Weise wahr.

Dem Themenfeld Antidiskriminierungsberatung hat sich auf Bundesebene bislang vor allem das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angenommen. Hier ist das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ verortet. Es fördert sowohl Projekte der Antidiskriminierungsarbeit als auch einzelne Modellprojekte, zum Beispiel das Kompetenznetzwerk Antidiskriminierung und Diversitätsorientierung. Es gibt jedoch keinen expliziten Förderbereich für Antidiskriminierungsberatung.

Grundsätzlich gibt es auf der Bundesebene (wie auf kommunaler und Landesebene auch) eine Beauftragtenstruktur als Interessenvertretung für spezifische Zielgruppen. Wie bereits beschrieben, leisten die Beauftragten jedoch keine spezialisierte Antidiskriminierungsberatung. Die Landschaft der Bundesbeauftragten wird derzeit ausgebaut und ausdifferenziert. Seit Juli 2022 ist das Amt der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung im AGG gesetzlich verankert, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes leitet. Bislang gibt es noch kein systematisches Kooperations- oder Vernetzungsformat zwischen den Bundesbeauftragten, in dem merkmalsübergreifende Antidiskriminierungspolitik und -strategien entwickelt werden könnten.

Wer leistet Antidiskriminierungsberatung? Eine Typologie

Antidiskriminierungsberatung wird derzeit vor allem von drei Arten von AD-Stellen geleistet: nichtstaatlichen Stellen, kommunalen AD-Stellen und Landesantidiskriminierungsstellen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes bietet juristische Erstberatung und nimmt in der Typologie eine Sonderrolle ein.

Landesantidiskriminierungsstellen (LADS)

Landesantidiskriminierungsstellen sind die zentralen staatlichen Anlauf- und Fachstellen für das Thema Antidiskriminierung auf Landesebene. Sie existieren in 9, perspektivisch 10 Bundesländern.

Tabelle 1: Übersicht der Landesantidiskriminierungsstellen

Bundesländer mit Landesantidiskriminierungsstellen*	Bundesländer ohne Landesantidiskriminierungsstellen
Berlin LADS (2007), Ombudsstelle (2021)	Bayern
Rheinland-Pfalz (2011)	Bremen (in Gründung)
Schleswig-Holstein (2013)	Hamburg (2009 bis 2010)
Thüringen (2013)	Niedersachsen
Hessen (2015)	Nordrhein-Westfalen (in Arbeit)
Brandenburg (2017)	Saarland
Sachsen (2017)	Sachsen-Anhalt
Baden-Württemberg (2018)	
Mecklenburg-Vorpommern (2020)	

*Chronologisch nach Gründung geordnet
Stand Juni 2022

Die Mehrzahl der Stellen ist in die Verwaltungsstrukturen eingebunden. Sie beziehen sich in ihrem fachlichen Verständnis weitgehend auf den Rahmen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Bezüglich der inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und der Ausstattung gibt es erhebliche Unterschiede. Ein Drittel der Stellen hat einen besonderen Schwerpunkt in der eigenen Beratungsarbeit, ein Drittel in der Koordination der stellenexternen nichtstaatlichen Beratungsstrukturen und ein Drittel ist vor allem in anderen inhaltlichen Feldern der AD-Arbeit aktiv, das heißt in Öffentlichkeitsarbeit, struktureller Arbeit oder mit Studien und Projekten.

Kommunale Stellen

Kommunale AD-Stellen gibt es laut Studie in knapp 5 Prozent der Kreise beziehungsweise kreisfreien Städte. Zum überwiegenden Teil handelt es sich dabei um Großstädte. Die aktuell 17 kommunalen AD-Stellen verteilen sich auf 7 der 13 Flächenländer, wobei es in keinem Bundesland mehr als 4 entsprechende Stellen gibt.

Dabei wirken die kommunalen Stellen einerseits als Beratungs- und Beschwerdestellen in die Verwaltungsstrukturen hinein. Andererseits sind sie wie externe Beratungsstellen für Bürger*innen tätig. Kommunale AD-Stellen sind in der Regel als Stabsstellen oder auf der obersten Verwaltungsebene verankert, verfügen zugleich aber nur über sehr begrenzte Ressourcen für die Umsetzung ihrer Aufträge.

Nichtstaatliche AD-Stellen

Aktuell gibt es laut Studie 103 nichtstaatliche AD-Stellen. Diese verteilen sich auf 15 der 16 Bundesländer, wobei die Anzahl pro Bundesland erheblich variiert: In NRW gibt es über 40 Stellen, in Mecklenburg-Vorpommern keine einzige. Nichtstaatliche AD-Stellen handeln selbstmandatiert. Sie sind aber insbesondere durch ihre Finanzierung durch staatliche Förderungen fachlich eingebunden und zugleich als politische Akteur*innen an der Gestaltung dieser Rahmen beteiligt.

Mehrheitlich arbeiten nichtstaatliche AD-Stellen auf der Landesebene oder der Ebene eines Landkreises beziehungsweise einer kreisfreien Stadt. In der Mehrzahl der Bundesländer gibt es etablierte nichtstaatliche Akteur*innen auf Landesebene durch AD-Stellen oder kontinuierliche Vernetzungen vor allem kommunal agierender AD-Stellen. In den anderen Bundesländern wird an entsprechenden Vernetzungen gearbeitet.

Das fachliche Selbstverständnis basiert auf dem AGG, wird jedoch von vielen nichtstaatlichen AD-Stellen machtkritisch und aus einer Betroffenenperspektive erweitert.

Etwa die Hälfte der nichtstaatlichen AD-Stellen in der Erhebung arbeitet merkmals- und zielgruppenübergreifend, die andere Hälfte arbeitet auf ein Diskriminierungsmerkmal (zum Beispiel Alter oder Behinderung) oder eine Zielgruppe (zum Beispiel muslimische Frauen) spezialisiert. Unabhängig von der grundsätzlichen Ausrichtung liegt ein besonderes Gewicht auf Rassismus. Der weit überwiegende Teil der nichtstaatlichen Stellen arbeitet lebensbereichsübergreifend mit einem Schwerpunkt auf den Lebensbereichen des AGG (Arbeit, Güter und Dienstleistungen), Bildung sowie Ämter und Behörden.

Die meisten nichtstaatlichen AD-Stellen kombinieren die AD-Beratung mit anderen Handlungsfeldern der AD-Arbeit wie beispielsweise Bildungsarbeit oder politischer Arbeit.

Nichtstaatliche AD-Stellen sind in der großen Mehrzahl als Vereine organisiert. Circa die Hälfte hat einen großen übergeordneten Träger (insbesondere in NRW), ein Viertel ist Teil eines kleinen Trägers und ein Viertel sind eigenständige juristische Personen. Die Form der Trägerschaft hat eine Reihe inhaltlicher und struktureller Konsequenzen, die insbesondere die fachliche Unabhängigkeit, Sichtbarkeit und institutionelle Stabilität der AD-Stellen betreffen.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Neben Öffentlichkeitsarbeit und Forschung ist Beratung eine zentrale Säule der Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Nach § 27 Abs. 2 AGG unterstützt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf unabhängige Weise Personen, die sich wegen eines in § 1 AGG genannten Grundes diskriminiert fühlen, das heißt wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. Dieser Auftrag wird durch das Beratungsangebot der Antidiskriminierungsstelle des Bundes erfüllt, das Ratsuchenden in erster Linie eine rechtliche Erstberatung zum AGG bietet. Mit dem Einverständnis der Ratsuchenden wird die Antidiskriminierungsstelle des Bundes auch fallbezogen aktiv, indem sie Stellungnahmen der Beteiligten mit dem Ziel einholt, eine gütliche Einigung herbeizuführen.

Wie sehen die AD-Beratungsstrukturen aus? Der aktuelle Status quo

Wie bei allen Strukturentwicklungen muss beim Ausbau der Beratungslandschaft zunächst gründlich untersucht werden, auf welcher Basis gestartet wird. Was ist der Status quo, wer bewegt sich bereits im Feld? Wie viele AD-Beratungsstellen gibt es und wie verteilen sie sich im Bundesgebiet? In welchem Umfang und mit welchen Ressourcen findet AD-Beratung statt? Welche Lücken gibt es noch?

Die Autor*innen kommen zu folgenden zentralen Ergebnissen:

- **Bundesweit gibt es wenige Beratungsstellen**
  Im gesamten Bundesgebiet gibt es aktuell circa 100 AD-Beratungsstellen. Rein rechnerisch teilen sich somit mehr als vier Landkreise beziehungsweise kreisfreie Städte eine Beratungsstelle.

- **Die Stellen arbeiten bereits gut qualifiziert und fachlich fundiert**
  Die Arbeit von AD-Beratungsstellen basiert mehrheitlich auf fachlichen Standards und ausgearbeiteten, praxiserprobten Konzepten. Die Berater*innen verfügen über Qualifikationen in den sozial-, rechts- und geisteswissenschaftlichen Disziplinen und mehrheitlich über bereichsspezifische Zusatzqualifizierungen.

- **Beratung machen vor allem nichtstaatliche Stellen, von den Bundesländern finanziert**
  Der weit überwiegende Teil der AD-Beratungsstellen ist nichtstaatlich. Die Finanzierungs- und Koordinierungsverantwortung liegt weitgehend bei den Bundesländern. Die Kommunen und insbesondere der Bund spielen eine deutlich nachgeordnete Rolle.

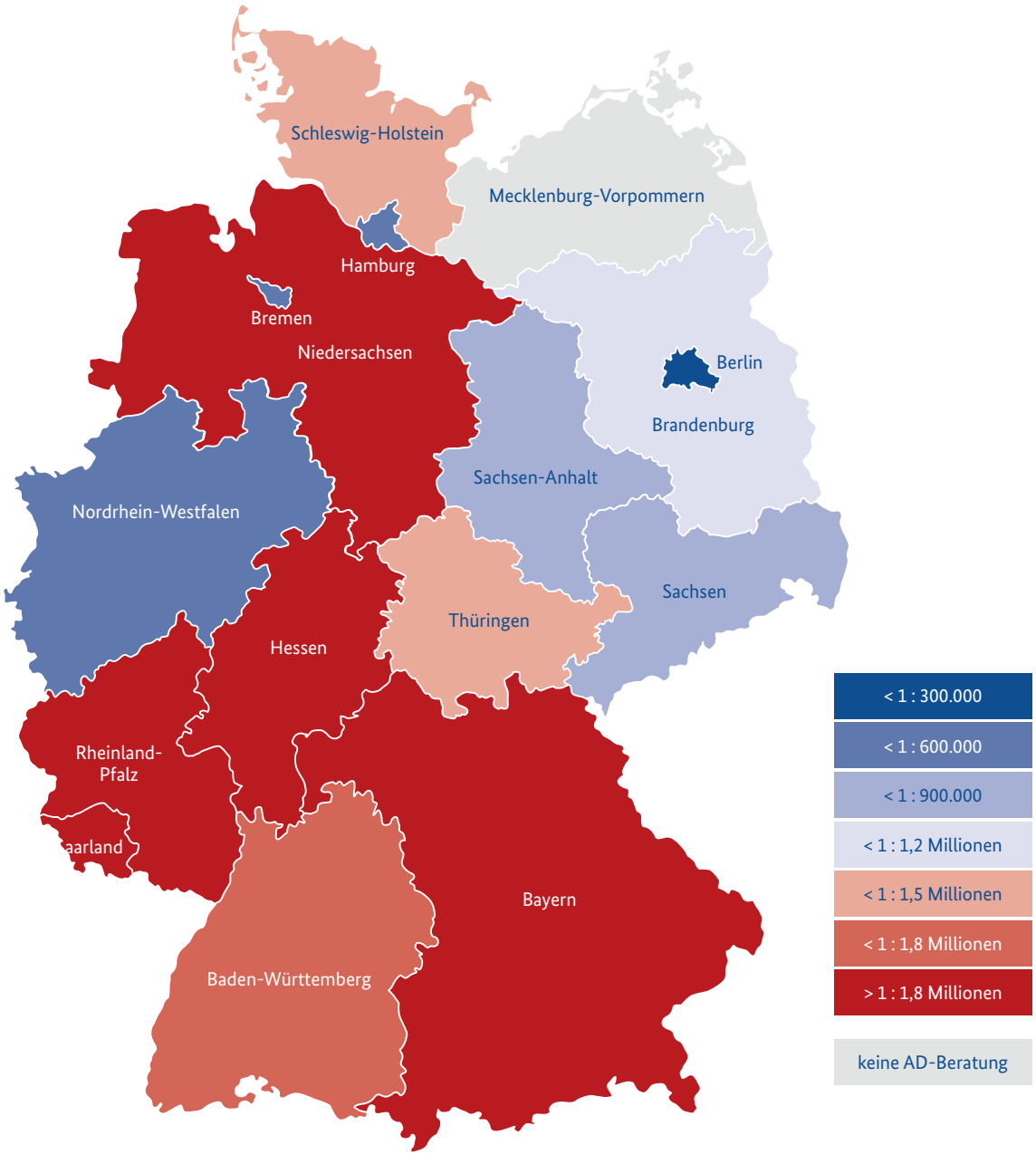
- **Die Stellen sind in der Fläche sehr ungleich verteilt**
  Die existierenden Beratungsangebote sind sehr ungleich verteilt. Einerseits konzentrieren sie sich in urbanen Ballungsräumen, während in der Fläche nur wenige Unterstützungsangebote zu finden sind. Andererseits ist das Versorgungsangebot zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich verteilt. Einige Bundesländer verfügen über vergleichsweise stark ausgebaute Beratungsstrukturen, während in anderen Bundesländern keine beziehungsweise nur sehr punktuelle und schwache Strukturen existieren.

- **Es sind vor allem kleine Beratungsstellen mit wenig Ressourcen**
  Durchschnittlich arbeiten die Beratungsstellen mit weniger Ressourcen als einer Vollzeitpersonalstelle für die Beratung. 40 Prozent der Beratungsstellen arbeiten mit 20 Personalstunden pro Woche oder weniger. Das Budget der einzelnen Beratungsstellen liegt mehrheitlich bei unter 100.000 Euro.

Bundesweit ist der Beratungsumfang noch sehr gering
In Summe gibt es in Deutschland weniger als 100 Vollzeitpersonalstellen. Das entspricht einem Verhältnis von durchschnittlich einer Vollzeitberater*innenstelle bundesweit auf mehr als 900.000 Einwohner*innen. Die Versorgungsschlüssel sind in allen Bundesländern sehr unterschiedlich: von circa 1 : 300.000 in Berlin bis zu 1 : 1,8 Millionen in Bayern.

Fehlende Stabilität und Nachhaltigkeit
Drei von vier Beratungsstellen sehen ihre Finanzierung als nicht ausreichend an. Der Bedarf wird durchschnittlich demnach nur zu 60 Prozent gedeckt. 40 Prozent der Beratungsstellen haben einen Planungshorizont von einem Jahr oder weniger. Nur eine von zehn Stellen kann mit einer Perspektive von mehr als zwei Jahren planen. Die Hälfte der hauptamtlichen Berater*innen verfügt über befristete Arbeitsverträge, bei einem Drittel beträgt die Laufzeit 1 Jahr oder kürzer.

Abbildung 2: Ländervergleich des Beratungsumfangs



- **Noch sind die Beratungsstrukturen nicht flächendeckend**
  Keine*r der befragten Akteur*innen hält ein flächendeckendes AD-Beratungsangebot im eigenen Bundesland aktuell für umgesetzt.

Wie kann ein Konzept flächendeckender AD-Beratung aussehen?

Nach der Beschreibung des aktuellen Status quo wendet sich die Studie der Zukunft zu: einem Konzept für flächendeckende AD-Beratungsstrukturen. Dabei treten vorrangig die großen Leerstellen in den Blick: Wann sind Beratungsstrukturen tatsächlich flächendeckend? Welche Ressourcen braucht es dafür? Und: Was ist ein angemessenes Beratungsangebot?

Die vorgelegte Konzeption berücksichtigt, dass die Strukturentwicklung nicht bei null startet. Es gibt bereits Stellen auf Bundesebene, in Ländern und Kommunen sowie die zivilgesellschaftlichen Stellen, die den Ausbau flächendeckender Strukturen tragen und begleiten können.

Einig sind sich diese Akteur*innen darin, dass die AD-Beratungsstrukturen nachhaltig aufgebaut und ausreichend finanziert werden müssen. Die Studie wendet sich dem Wie zu. Denn die konzeptionellen Eckpfeiler dafür, was „flächendeckend“ und „nachhaltig“ heißt, sind bisher kaum ausbuchstabiert. Auch der Weg zu diesem Ziel ist bisher kaum diskutiert worden.

Die wesentlichen Eckpunkte eines Konzeptes für eine flächendeckende AD-Beratung werden im Folgenden zusammengefasst.

Wie arbeitet AD-Beratung? Gegenstand des Beratungsangebotes

Definition des Beratungsauftrages

Eine flächendeckende AD-Beratungsstruktur ist die Summe und das Zusammenwirken von spezialisierten AD-Beratungsstellen und einem breiten Netz an Erst- und Verweisberatungsstellen. Die spezialisierten AD-Beratungsstellen sollten sich nach einem gemeinsamen und klar definierten Beratungsauftrag ausrichten. Die Beratung sollte die folgenden vier Unterstützungsangebote und Leistungen umfassen:

- psychosoziale Unterstützung
- Beratung zu außergerichtlichen und rechtlichen Handlungsmöglichkeiten
- Unterstützung bei und aktive Begleitung von Auseinandersetzungen mit der diskriminierungsverantwortlichen Seite im konkreten Fall
- Sichtbarmachung von Diskriminierung und fallübergreifende Interventionen zur Veränderung diskriminierender institutioneller Praktiken und benachteiligender Strukturen

Diskriminierungsverständnis

Der Beratungsarbeit spezialisierter AD-Beratungsstellen sollte ein gemeinsames fachliches Verständnis dessen zugrundliegen, was unter Diskriminierung verstanden wird. In Anlehnung an die Definition des advd (2009) schlagen die Autor*innen vor:

Eine Diskriminierung ist jede Belästigung, Benachteiligung, Schlechterbehandlung oder Ausschluss anhand der Zugehörigkeit beziehungsweise Zuschreibung zu einer geschützten Gruppe ohne sachliche Rechtfertigung.

Die geschützten Gruppen schließen insbesondere rassistische Zuschreibungen und Zugehörigkeiten beziehungsweise Zuschreibungen bezogen auf das Geschlecht, eine Religion oder Weltanschauung, Behinderung, die sexuelle Identität und/oder das Lebensalter ein.

Für ein beraterisches Verständnis braucht es diese fachlich-juristische Perspektive. Berater*innen müssen aber gleichzeitig ernst nehmen, dass es immer auch die Perspektive der subjektiven Diskriminierungserfahrung der Betroffenen gibt: Jede*r erlebt Diskriminierung anders. Für jede*n sind die emotionalen, sozialen, materiellen und identitätsbezogenen Konsequenzen anders. Beratung sollte darüber hinaus eine machtkritische Perspektive zugrunde legen. Denn Diskriminierung findet in einem gesellschaftlichen Rahmen statt, der immer noch von Machtverhältnissen geprägt ist: Rassismus, Sexismus, Homo- oder Trans*feindlichkeit und so weiter.

Definition fachlicher Standards

AD-Beratung ist eine fachlich begründete Vorgehensweise in einem spezifischen Handlungsfeld. Sie muss deshalb auch auf fachlichen Standards basieren. Als Grundlage sind die Standards für eine qualifizierte Antidiskriminierungsberatung (advd, 2009) geeignet. Diese finden bereits heute breite Akzeptanz und praktische Anwendung bei vielen der befragten Beratungsstellen. Diese fachlichen Standards umfassen unter anderem ein beraterisches Verständnis von Diskriminierung, fachliche Prinzipien (Parteilichkeit, Empowerment, Horizontalität), beraterische Prinzipien (unter anderem Auftrags- und Klient*innenorientierung, Vertraulichkeit, Unabhängigkeit), Rahmenbedingungen für die Beratungsarbeit (Interdisziplinarität, Diversität des Beratungsteams, Dokumentation, Supervision), ein Modell für den Beratungsprozess sowie umschriebene rechtliche und außergerichtliche Interventionsmethoden.

Zielgruppen- und lebensbereichsübergreifende Ausrichtungen

Das Beratungsangebot sollte in der Summe wohnortnah alle relevanten Diskriminierungsgründe und alle Lebensbereiche umfassen. Dieses Angebot kann durch eine zielgruppen- und lebensbereichsübergreifend ausgerichtete einzelne Beratungsstelle umgesetzt werden. Bereits heute arbeiten zahlreiche Stellen mit diesem horizontalen Ansatz und sind breit aufgestellt für alle Ratsuchenden und Fälle von Diskriminierung.

Alternativ können sich spezifisch arbeitende Stellen gegenseitig ergänzen, wenn es zum Beispiel in einer Metropole wie Berlin unterschiedliche Stellen für rassistische, LSBTIQ-feindliche, alters- oder behinderungsbezogene Diskriminierung gibt. Das Beratungsangebot für die Stadt ist dann die Kombination sich ergänzender zielgruppen- und/oder lebensbereichsspezifisch arbeitender Beratungsstellen.

Aus fachlicher Sicht sind beide Wege vertretbar. Die konkrete Entscheidung für die eine oder andere Variante wird oftmals von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und den lokalen Kontextbedingungen (vor allem Bevölkerungsdichte) geprägt sein.

Was braucht AD-Beratung? Umfang, Ressourcenbedarf und Verteilung in der Fläche

Flächendeckende AD-Beratung heißt auch, dass Beratung in einem angemessenen Umfang Ratsuchenden Unterstützung und Stärkung bieten kann. Als Ziel für ein Konzept der flächendeckenden AD-Beratung könnte daher formuliert werden: Es existieren genügend Beratungsstellen mit ausreichenden Beratungskapazitäten, um den Unterstützungsbedarfen von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, gerecht zu werden.

Für den Umfang und die Verteilung des Beratungsangebotes in der Fläche wurden im Rahmen der Studie konkrete Kennwerte erarbeitet, um den aktuellen Stand der Umsetzung von AD-Beratungsangeboten zu beschreiben und zwischen Regionen vergleichbarer zu machen. Über diese Kennwerte ist zusätzlich ein Monitoring der Entwicklung möglich.

Umfang von AD-Beratung in der Fläche

Zwar braucht Beratung auch eine Infrastruktur und Büro- und Beratungsräume. Die wichtigste Ressource aber sind die Mitarbeiter*innen. Die Anzahl der Berater*innen und ihre zeitlichen Ressourcen in einer Stadt oder einem Landkreis bestimmen, wie viele Fälle von Diskriminierung in welcher Qualität beraten werden können. Es braucht deshalb genügend Berater*innen vor Ort.

Der Umfang des AD-Beratungsangebotes sollte deshalb in personellen Ressourcen bemessen werden. Diese sollten allein für die AD-Beratung zur Verfügung stehen. Verwaltung, Öffentlichkeitsarbeit oder Bildungsarbeit brauchen eigene Ressourcen. Die Personalstellen für AD-Beratung können in Vollzeitäquivalenten bemessen werden, also Vollzeitstellen mit circa 40 h Wochenarbeitszeit. Diese Zahl sollte ins Verhältnis gesetzt werden zu der jeweils zu versorgenden Zahl von Einwohner*innen.

Für eine flächendeckende AD-Beratungsstruktur sollte das Verhältnis den Wert von 1 : 100.000 bis 200.000 nicht unterschreiten. Das entspricht einer Vollzeit-AD-Berater*innenstelle auf 100.000 bis 200.000 Einwohner*innen. Die Studie leitet die Berechnungsgrundlagen für diesen Versorgungsschlüssel ausführlich her.

Anzahl der Berater*innen in den Beratungsstellen

Der Versorgungsschlüssel je Einwohner*innenzahl sagt noch nichts darüber aus, wie viele Personen in einer Stelle arbeiten. Wenn ein*e Berater*in mit einer 50%-Stelle alle Beratungsfälle im Einzugsgebiet abdecken soll, sind schnell Grenzen erreicht. Deshalb sollte eine Mindestzahl von zwei Berater*innen pro Beratungsstellenstandort angestrebt werden. Nur so können annähernd die beschriebenen fachlichen Standards (kollegiale Fallberatung, Diversitätsperspektiven im Beratungsteam et cetera) sowie Vertretungsmöglichkeiten gewährleistet werden. Um die Arbeitsfähigkeit von Beratungsstellen gewährleisten zu können, sollte die Größe von einer Vollzeitstelle (1 VZÄ) pro Beratungsstellenstandort nicht unterschritten werden. Dies würde 2 Berater*innen auf Halbtagsstellen bedeuten, was als absolutes Minimum definiert werden muss.

Finanzieller Bedarf von Beratungsstellen

Beratungsarbeit kostet Geld. Da die Berater*innen die wichtigste Ressource von Beratungsstellen sind, entstehen hier auch die größten Kosten. Gleichzeitig findet deren Arbeit nicht im Vakuum statt. Deshalb müssen nicht nur die Personalstellen finanziert sein, sondern auch Sachkosten (Miete, Fahrtkosten, Softwarelizenzen), Honorarkosten (Dolmetscher*innen, Rechtsberatung und -vertretung, Supervision) und Gemeinkosten (Geschäftsführung, Buchhaltung, Öffentlichkeitsarbeit, IT).

Der Ressourcenbedarf der AD-Beratung kann auf der Grundlage der Berechnungen dieser Studie mit derzeit 108.000 Euro pro Vollzeitberater*innenstelle und Jahr kalkuliert werden.

Die Studie leitet diesen Wert durch detaillierte Berechnungen der Einzelposten ab. Sie analysiert dafür zwei vergleichbare bundeszentral geförderte Beratungsangebote (die Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und die Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung (EUTB)) sowie die Personal- und Sachkostensätze in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen (PKS).

Die Verteilung von Beratungsstellen in der Fläche

Beratungsstellen sollten für Menschen schnell und kostengünstig erreichbar sein. Angebote in der eigenen Stadt oder im eigenen Landkreis sind oftmals bekannter und erscheinen subjektiv erreichbarer als zentralisierte Angebote in der Landes- oder Bundeshauptstadt. Diskriminierung findet in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle ortsgebunden und wohnortnah statt: in Schule, Kita oder Hochschule, am Arbeitsplatz, auf dem Standesamt, bei der Suche nach einer Wohnung. Entsprechend finden auch die fallbezogenen Auseinandersetzungen zu Diskriminierungen in der Regel ortsgebunden und wohnortnah statt. AD-Beratungsstellen sollten deshalb so in der Fläche verteilt sein, dass ein wohnortnahes Beratungsangebot ermöglicht wird. Die Verteilung der Beratungsstellen sollte sich hierfür an der etablierten sozial- und verwaltungsräumlichen Gliederung des Bundesgebietes in die aktuell 400 kreisfreien Städte beziehungsweise Landkreise orientieren. Entsprechend sollte der räumliche Wirkungsbereich einer Beratungsstelle an der Größe eines Landkreises beziehungsweise einer kreisfreien Stadt orientiert sein.

Finanzierung und Sicherung der Nachhaltigkeit

Für ein Konzept flächendeckender AD-Beratungsstrukturen stellt sich auch die Frage, wer für die Koordinierung und Finanzierung des bundesweiten Beratungsangebotes zuständig ist. Die konkrete Klärung dieser Fragen fällt in den Bereich der Akteur*innen aus Politik und Verwaltung.

Unbestritten aber ist: Der Auf- und Ausbau einer flächendeckenden AD-Beratungsstruktur ist ein längerfristiger Prozess. Prekäre Beschäftigungsbedingungen, Unterfinanzierung und Planungsunsicherheit bleiben ein Dauerproblem der Stellen. Auch andere vergleichbare Beratungsansätze wie die Opferberatung gegen rechte Gewalt oder die mobilen Beratungsteams haben lange erkämpfen müssen, dass Relevanz und Akzeptanz ihrer Arbeit nicht nur Lippenbekenntnisse der Politik sind, sondern mit nachhaltiger finanzieller Förderung unterlegt werden. Die Entwicklung und die Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen, verlässlichen und qualitativ hochwertigen Beratungsangebotes benötigt einen stabilen und planbaren Rahmen.

Vor diesem Hintergrund sollte AD-Beratung vollständig finanziert und mindestens mittelfristig gesichert werden, die Förderung des Beratungsangebotes gesetzlich verankert und eine Rechtsnorm zur Förderung der AD-Beratung geprüft werden.

Was für Rahmenbedingungen hat die Beratung? Koordination, Vernetzung, Qualitätssicherung

Unabhängigkeit der Beratungsstelle

AD-Beratung vertritt die Interessen der Menschen, die Diskriminierung erfahren. Insofern muss AD-Beratung parteilich arbeiten. Hierfür braucht sie in erster Linie eine fachliche Unabhängigkeit. Nur so können Berater*innen konkrete Situationen unabhängig bewerten und die Entscheidungen der Ratsuchenden für oder gegen spezifische Interventionen mittragen. Gerade beim konfrontativen Vorgehen gegen Verursacher*innen (zum Beispiel kritische Öffentlichkeitsarbeit, Einbeziehung vorgesetzter Stellen) und bei Klagen muss die Unabhängigkeit strukturell garantiert sein. Das betrifft sowohl das Verhältnis zum Träger der Beratungsstelle als auch das Verhältnis zu den mittelgebenden Institutionen.

Erst- und Verweisberatungsstrukturen

Einerseits kann nicht in jeder Gemeinde oder Kleinstadt eine spezialisierte AD-Beratung arbeiten. Andererseits kommen Diskriminierungserfahrungen auch bei ganz anderen Beratungsstellen zur Sprache, auch wenn sich die Beratung dort um andere Dinge dreht. Ein Beispiel ist die oben beschriebene Migrationsberatungsstelle, die bei der Wohnungssuche unterstützt und dabei von einem Diskriminierungsvorfall erfährt.

Ein niedrigschwelliges Unterstützungsangebot benötigt deshalb neben spezialisierten AD-Beratungsstellen ein breites Netz an Erst- und Verweisberatungsstellen. Diese Stellen haben eigene, andere Aufgaben – aber sie erkennen Diskriminierung und können eine erste Einordnung vornehmen. Sie ermutigen Betroffene dazu, Unterstützung in Anspruch zu nehmen, und verweisen sie bei Bedarf an spezialisierte AD-Beratungsstellen. Erst- und Verweisberatungsstellen sollten im Aufbau von entsprechenden Kompetenzen und Kapazitäten unterstützt werden. Insbesondere Selbstorganisationen kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.

Koordination der Beratungsstrukturen

Ein bundesweit flächendeckendes und in Qualität und Umfang vergleichbares Beratungsangebot benötigt die Zusammenarbeit von Akteur*innen auf der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene. Auch eine verbindliche Klärung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Rollen ist notwendig. Hierfür sollten die bereits existierenden Akteur*innen und Strukturen im Feld genutzt werden. Auf der Bundesebene ist dies die Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gibt es eine Stelle auf Bundesebene, die fachlich unabhängig arbeitet. Sie ist ein fester Bestandteil der bundesdeutschen AD-Strukturen und die zentrale Ansprechpartnerin auf Bundesebene. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterhält tragfähige Vernetzungen und Kooperationen mit staatlichen und nichtstaatlichen AD-Stellen und AD-Beratungsstellen im gesamten Bundesgebiet. Ihre zentrale Aufgabe ist es, das Gleichbehandlungsgebot des AGG umzusetzen.

Auf der Ebene der Länder sind die Landesantidiskriminierungsstellen und die aktuell die AD-Strukturen koordinierenden Stellen auf Landesebene zentral. Die Mehrheit der Bundesländer, insgesamt neun, haben eigene Landesantidiskriminierungsstellen aufgebaut, neue sind in Planung. Mit Ausnahme des Freistaates Bayern gibt es in allen Bundesländern entweder landesgeförderte AD-Beratungsstrukturen oder eine Landesstelle oder beides. Der Aufbau flächendeckender AD-Beratungsstrukturen würde eine verstärkte Koordinierung durch diese Fachstrukturen erforderlich machen.

Die Strukturen für eine förderungsbezogene Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern existieren aktuell noch nicht. Für ihren Aufbau und ihre Arbeit müssen die entsprechenden Ressourcen eingeplant werden.

Vernetzung der staatlichen Akteur*innen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene

Obwohl das Thema AD-Beratungsangebote ein relevantes Thema auf allen drei Ebenen des föderalen Systems ist, gibt es aktuell nur eine vergleichsweise lose Zusammenarbeit. Sie beschränkt sich auf wenige Treffen im Jahr und vor allem einen Informationsaustausch. In der Regel sind diese Vernetzungen auch bilateral (Bund – Länder oder Bund – Kommunen). Den Austausch zwischen allen drei Ebenen gibt es bislang kaum.

Die Vernetzung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen sollte intensiviert und konkretisiert werden: Ziel wäre eine gemeinsame Zielbestimmung für Antidiskriminierungspolitik und den Ausbau flächendeckender Beratung. Der Prozess der gemeinsamen Willensbildung und Entwicklung der Kooperationsstrukturen sollte von einer außenstehenden beziehungsweise übergeordneten Stelle koordiniert und mit ausreichend finanziellen sowie zeitlichen Ressourcen konzipiert werden.

Fachliche Begleitung und Qualitätssicherung

Für den Ausbau der Beratungsstrukturen braucht es angebotskoordinierende und -verwaltende Struktur auf Länder- und Bundesebene. Daneben sind auch die fachliche Weiterentwicklung und Qualifizierung der AD-Beratung notwendig. Deshalb sollte eine angemessene bundeszentrale Fachstruktur für die AD-Beratung, aufbauend auf den bereits existierenden Strukturen, gesichert werden. Ihre Aufgaben sind:

- die Qualitätssicherung und fachliche Weiterentwicklung der AD-Beratung
- die Qualifizierung der AD-Berater*innen
- die Vernetzung und fachliche Unterstützung der Beratungsstellen

Monitoring und Prozesssteuerung

Der Ausbau flächendeckender Beratungsstrukturen ist langwierig und sehr komplex. Auf diesem Weg muss die Erreichung der gesteckten Ziele immer wieder überprüft werden, Neujustierungen können notwendig werden, der zielgenaue Einsatz der Ressourcen muss im Blick bleiben. Deshalb sollte der Prozess des Auf- und Ausbaus ebenso wie die Arbeit der Beratungsstrukturen und -stellen systematisch evaluiert werden. Ein angemessener Zeitraum dafür sind laut Studie fünf Jahre. Durch die koordinierenden Stellen sollten regelmäßig Kennzahlen bezüglich der Beratungstätigkeit (Falldokumentation), aber auch der Entwicklung der Beratungsstrukturen (Umfang, Verteilung) gesammelt und veröffentlicht werden. Dies kann in Kooperation mit den bundeszentralen Fachstrukturen, beispielsweise dem advd oder der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, geschehen.

Nationale Gesamtstrategie Antidiskriminierung

Für eine flächendeckende Beratungsstruktur braucht es eine klare Zielformulierung und ein Konzept für eine Antidiskriminierungspolitik auf Bundesebene. Eine Antidiskriminierungsstrategie des Bundes benötigt ein gemeinsames Verständnis des Themenfeldes und übergeordnete Ziele, auf die hin konkrete Handlungsfelder beschrieben und die Maßnahmen der einzelnen Ministerien und Beauftragten koordiniert werden.

Handlungsempfehlungen aus Sicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Diskriminierung verletzt die Menschenrechte und die grundgesetzlich garantierten demokratischen Grundrechte von Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Chancengerechtigkeit. Benachteiligungserfahrungen verletzen aber auch die Würde der Betroffenen. Sie erschüttern ihr Vertrauen in Rechtsstaatlichkeit und unsere politischen Institutionen. Diskriminierung unterhöhlt letztendlich das Vertrauen in unsere Demokratie, beeinträchtigt das Zugehörigkeits- und Sicherheitsgefühl der Betroffenen und schadet so dem gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Dem wirkt Antidiskriminierung entgegen. Es ist gut, wenn Menschen Benachteiligungen nicht hinnehmen wollen. Da die Rechtsdurchsetzung bislang stark auf den Schultern der Einzelnen liegt, brauchen sie die Verstärkung durch Antidiskriminierungsberatungsstellen. Sie unterstützen Betroffene dort, wo diese allein an Grenzen stoßen – denn Diskriminierung bewegt sich immer auch in einem Machtverhältnis. Antidiskriminierungsstellen sind deshalb als integraler Bestandteil von Demokratieförderung und Vielfaltsgestaltung unverzichtbar. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes begrüßt, dass es in den letzten Jahren Fortschritte gab, die Landschaft der AD-Beratungsstellen auf- und auszubauen. Nicht zuletzt hat die Stelle diese Entwicklung gezielt vorangetrieben, zum Beispiel durch die Koalition gegen Diskriminierung, die modellhafte Förderung von Netzwerken gegen Diskriminierung 2011 bis 2017 und die Initiierung von Forschung zum Thema.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen aber auch dringenden Handlungsbedarf auf, damit Menschen im Diskriminierungsfall angemessene Unterstützungsangebote finden können.

Ressourcen deutlich aufstocken

Es gibt nach wie vor viel zu wenige AD-Beratungsstellen, die außerdem oft nicht ausreichend und nachhaltig ausgestattet sind. Der aktuell von der Studie berechnete Versorgungsschlüssel von durchschnittlich 1 Berater*in : 920.000 Einwohner*innen ist inakzeptabel. Derzeit kann in keinem Bundesland von einer flächendeckenden AD-Beratung gesprochen werden.

Die ADS schließt sich der Schlussfolgerung der Studie an: Wir möchten langfristig einen Versorgungsschlüssel von 1 : 200.000 (Berater*in : Einwohner*innen) erreichen, damit es wohnortnah Beratungsangebote für alle gibt, die Unterstützung brauchen.

Derzeit gibt es laut Studie rund 100 Vollzeitpersonalstellen in der AD-Beratung in Deutschland. Für den Verhältnisschlüssel von 1 : 200.000 (Berater*in : Einwohner*innen) braucht es mindestens 400 Vollzeitberater*innen bundesweit. Die Kosten hierfür liegen bei rund 40 Millionen pro Jahr.

In Anbetracht der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Themen Gleichbehandlung und Diskriminierungsschutz sowie der Kosten, die auf individueller und gesamtgesellschaftlicher Ebene durch Diskriminierung entstehen, scheint diese Summe angemessen und volkswirtschaftlich rentabel.

Angemessene Ressourcen berücksichtigen die tatsächlichen Kosten der Beratung: Personalkosten, Honorare, Sachkosten, Miete, Overheadkosten. Nicht nur die reine Einzelfallberatung muss dadurch abgedeckt, sondern auch übergreifende Tätigkeiten müssen entlohnt werden (Dokumentation, strukturelle Arbeit gegen Diskriminierung, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit et cetera).

Gleichwertig in allen Bundesländern – AD-Beratung in die Fläche bringen

Beratung muss wohnortnah, niedrigschwellig und barrierefrei erreichbar sein – gerade auch in großen Flächenländern. Aber die existierenden Beratungsangebote sind noch sehr ungleich verteilt: Sie sind vor allem in urbanen Ballungsräumen, aber wenig in der Fläche zu finden. Es darf jedoch kein Stadt-Land-Gefälle im Diskriminierungsschutz geben. Im Grundgesetz ist das Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Menschen verankert. Das schließt auch den Schutz vor Diskriminierung ein sowie die bestmögliche Unterstützung, wenn diese Rechte verletzt werden.

Die Bundesländer sind in ihren AD-Strukturen noch sehr unterschiedlich aufgestellt. Das Beratungsangebot muss in Qualität und Quantität in allen Bundesländern vergleichbar sein – im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dabei sollte jedes Bundesland die jeweils vorhandenen Rahmenbedingungen berücksichtigen und bestehende Akteur*innen einbinden.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes empfiehlt dringend, dass alle Bundesländer eine Landesantidiskriminierungsstelle einrichten. Sie haben sich als zentrale Anlauf- und Fachstellen für das Thema Antidiskriminierung auf Landesebene bewährt. Bei der Strukturentwicklung von AD-Beratung kommt den Landesantidiskriminierungsstellen eine Schüsselrolle zu: Sie können den Auf- und Ausbau von AD-Beratung in ihrem Bundesland passgenau für ihre Ausgangslage koordinieren und überwachen.

Fachlichkeit sichern

AD-Beratung muss als eigenes professionelles Feld in die Architektur angrenzender und bestehender Beratungsansätze eingeordnet werden. Spezialisierte AD-Beratungsstellen teilen einen klar definierten Beratungsauftrag, fachliche Standards und ein gemeinsames Diskriminierungsverständnis. Andere Beratungsangebote (zum Beispiel Beauftragte, Opferberatungen, Migrationsberatung oder Ähnliches) können diese Aufgaben nicht „nebenbei“ leisten. Ihnen fehlen hierfür das Mandat, die Ressourcen und die fachlichen Qualifikationen.

Diskriminierung hat viele Gesichter. Deshalb sollte AD-Beratung in der Summe auch alle relevanten Diskriminierungsgründe und alle Lebensbereiche umfassen. Merkmalsübergreifende Stellen bieten einige Vorteile, um effektiv Flächendeckung zu erreichen: Sie arbeiten horizontal zu allen Diskriminierungsmerkmalen, haben eine starke intersektionale Perspektive und bündeln dabei Ressourcen und übergreifendes Wissen in einer Stelle. Voraussetzung für diesen horizontalen Ansatz ist eine entsprechende Personalausstattung mit mehreren Berater*innen. Bislang sind einige Stellen durch viel zu begrenzte Ressourcen noch gezwungen, ihren faktischen Arbeitsschwerpunkt auf nur ein oder wenige Merkmale zu legen. In der Weiterentwicklung dieser Beratungsstellen sehen wir großes Potential in deren Öffnung für weitere Merkmale.

In Ergänzung kann und sollte dieser horizontale Stellentypus um fachspezifische Stellen ergänzt werden. Beratungsstellen, die sich beispielsweise nur mit Wohnungsmarktdiskriminierung oder spezifisch mit Antisemitismus oder antimuslimischem Rassismus befassen, entwickeln eine erhöhte Fachlichkeit in ihrem Feld. Von diesem Wissen können auch horizontale Stellen lernen und profitieren.

Viele Ratsuchende schätzen die Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Stellen. Sie geben ihnen gegenüber staatlichen Stellen einen Vertrauensvorsprung, denn AD-Beratung arbeitet parteilich, ist machtkritisch und vertritt explizit die Interessen der Betroffenen von Diskriminierung. Daher muss die fachliche Unabhängigkeit der Beratungsstelle strukturell garantiert sein. Deshalb sollten auch zukünftig zivilgesellschaftliche Stellen eine zentrale Rolle für die qualifizierte AD-Beratung spielen. Darüber hinaus können auch staatliche Angebote spezialisierte AD-Beratung leisten, wenn sie ihre Beratungsarbeit weisungsunabhängig und klient*innenorientiert realisieren können – wie zum Beispiel jetzt schon die LADS in Schleswig-Holstein oder die kommunalen AD-Stellen in Nürnberg oder Heidelberg.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes weiß aus der eigenen Beratungsarbeit, wie wichtig Erst- und Verweisberatungsstellen sind. Wir möchten deshalb Selbstorganisationen sowie andere Erst- und Verweisberatungsstellen im Aufbau von Antidiskriminierungskompetenzen unterstützen.

Nächste Schritte beim Ausbau schnell umsetzen: Förderprogramm

Der Ausbau flächendeckender Beratung ist ohne die Länder nicht umzusetzen. Gemeinsam mit den Akteur*innen in den Ländern wollen wir uns auf den Weg machen, die Beratungsstrukturen aus- und aufzubauen. Dabei nehmen die Landesantidiskriminierungsstellen eine zentrale Rolle ein. Die gemeinsame Willensbildung aller beteiligten Akteur*innen, die Entwicklung von Kooperationsstrukturen und die Aushandlung der konkreten Beratungsstellenförderung sollten koordiniert und mit ausreichend Ressourcen unterlegt werden. Den zu gestaltenden gemeinsamen Prozess will die Antidiskriminierungsstelle des Bundes koordinierend begleiten. Als bundeszentrale Fachstelle für Antidiskriminierung hat sie eine hohe Expertise und langjährige Erfahrung. Sie kann aus dieser Perspektive im Blick behalten, ob in allen Bundesländern und allen Regionen Beratungsangebote in vergleichbarer Qualität und Form vorhanden sind beziehungsweise entstehen.

AD-Beratungsstrukturen brauchen eine verlässliche Finanzierung, wie es auch der Koalitionsvertrag vorsieht. Bisher finanzieren vor allem die Bundesländer in sehr unterschiedlichem Umfang oder in Modell- beziehungsweise Projektförderungen. Der Aufbau flächendeckender AD-Beratungsstrukturen ist kein Sprint, sondern ein Dauerlauf. Mittelfristig wollen wir erreichen, dass es in allen Bundesländern gute Angebote der AD-Beratung gibt. Zielstellung dabei ist einerseits der Aufbau in bisher unterversorgten Regionen – auch wenn dies zunächst nur über Modellprojekte zu realisieren sein wird. Andererseits sollen vorhandene Beratungsangebote abgesichert, ausgebaut oder weiterentwickelt werden. Langfristig soll AD-Beratung wohnortnah, flächendeckend und nachhaltig ausfinanziert in allen Bundesländern garantiert sein.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes will hierfür als ersten Schritt ab 2023 ein Förderprogramm auflegen, um einen Innovationsimpuls in die Fläche zu geben. Für das Programm und dessen Steuerung, Administration und Evaluation müssen ausreichend Finanz- und Personalmittel bereitgestellt werden. Obwohl der flächendeckende Ausbau der AD-Beratung im Koalitionsvertrag fixiert wurde, ist die Umsetzung des Vorhabens bisher nicht mit Haushaltsmitteln unterlegt. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes setzt sich dafür ein, dass entsprechende Mittel ab 2023 zur Verfügung gestellt werden.

Impressum

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:
Antidiskriminierungsstelle des Bundes
11018 Berlin
www.antidiskriminierungsstelle.de

Kontakt:
Servicebüro der Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Telefonische Beratung: Montag bis Donnerstag 9–15 Uhr
Tel.: 0800 546 546 5
E-Mail: **beratung@ads.bund.de**

Allgemeine Anfragen
E-Mail: **poststelle@ads.bund.de**

Satz und Layout: www.zweiband.de

Stand: Januar 2023

Alle Rechte vorbehalten. Auch die fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.