

Rassismus und Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen

Christine Lang

Rassismus und Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen sind ein heikles Thema. Als Institutionen des Staates sind öffentliche Verwaltungen dazu verpflichtet, alle Bürger*innen gleich zu behandeln. Es gehört zu den Kernelementen administrativen Selbstverständnisses, »ohne Ansehen der Person« zu handeln. Dies betrifft auch den Zugang zum öffentlichen Dienst, für den allein Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ausschlaggebend sein sollen (siehe GG Art. 33 Abs. 2). Rassistische Diskriminierung in Verwaltungen stellt also eine fundamentale Verletzung der selbst gesetzten zentralen Prinzipien und Ziele dar. Für die Betroffenen bedeutet es, beim Zugang zu öffentlichen Leistungen, Rechten oder zu Stellen im öffentlichen Dienst benachteiligt zu sein, mit Auswirkungen etwa auf die materielle Lage oder den aufenthaltsrechtlichen Status; zudem bedeutet es Frustrationen, Verletzungen und die Erfahrung der Ausgrenzung durch Institutionen des Staates. Es überrascht dann wenig, wenn sich Betroffene nicht zugehörig zum Gemeinwesen fühlen und staatliche Institutionen ablehnen. Rassismus und Diskriminierung in öffentlichen Verwaltungen wirken darüber hinaus in die gesamte Gesellschaft hinein. Öffentliche Institutionen haben eine Vorbildfunktion – auch in negativer Hinsicht. Wenn der Staat diskriminiert, kann das Diskriminierung auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen relativieren oder gar legitimieren.

Dennoch sind Berichte über Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden keine Seltenheit. Ziel dieses Beitrags ist es, den Forschungsstand zu Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen systematisch zu erfassen: Was wissen wir über Ausmaß und Formen von Rassismus und Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen? Welche Personengruppen und Ämtertypen sind besonders betroffen? Welche Praktiken, Routinen und Strukturen wirken diskriminierend und ausgrenzend? Und welche Forschungslücken gibt es? Der Schwerpunkt liegt auf der Forschung zu Deutschland seit 2010. Stellenweise wird auf Studien zu

anderen Ländern verwiesen, von deren Ansätzen und Methoden die Forschung zu deutschen Verwaltungen profitieren könnte.¹

Zwei Wirkungsweisen von Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen können unterschieden werden. Zum einen kann das Publikum² der Verwaltung betroffen sein, das heißt Bürger*innen, Klient*innen und andere Adressat*innen administrativen Handelns, die bei der Gewährung öffentlicher Leistungen (z.B. Sozialleistungen), Rechte, Genehmigungen (z.B. für Gewerbebetriebe) benachteiligt werden oder übermäßige behördliche Sanktionen, Kontrollen und Eingriffe erfahren. Zum anderen kann es (potenzielle) Mitglieder von Verwaltungsorganisationen betreffen, also Beschäftigte oder Bewerber*innen, die vom Zugang zu Stellen und Positionen ausgeschlossen werden oder Rassismus am Arbeitsplatz erfahren. Entlang dieser beiden Wirkungsweisen ist dieser Beitrag aufgebaut.

Der folgende Abschnitt gibt zunächst eine Arbeitsdefinition von Diskriminierung und Rassismus für den untersuchten Kontext öffentlicher Verwaltungen und unterscheidet vier wichtige Ansatzpunkte der Forschung: subjektive Diskriminierungserfahrungen, statistisch sichtbare Ungleichheiten, experimentell nachweisbare Ungleichbehandlung sowie diskriminierend wirkende Praktiken und Strukturen in Verwaltungen. Anhand dieser analytischen Ansätze werden die Forschungserkenntnisse zu Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen dargestellt und diskutiert: zunächst mit Blick auf die Interaktion zwischen Verwaltungen und ihrem Publikum, anschließend mit Blick auf den Zugang zu Stellen und die Situation am Arbeitsplatz. Das Fazit fasst die wichtigsten Forschungserkenntnisse zusammen und skizziert Bedarfe für zukünftige Forschung.

Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen: Definition und analytische Ansätze

Das Unterscheiden, Kategorisieren, Ein- und Ausschließen von Personen gehört zum Alltagsgeschäft öffentlicher Verwaltungen. Unterschieden wird danach, wem welche Art öffentlicher Leistungen und rechtlicher Status gewährt werden – und wem nicht –, oder auch danach, wer welche Sanktionen oder Eingriffe in die Rechte erfährt. Auch hinsichtlich der Personalauswahl in öffentlichen Verwaltungen sind

-
- 1 Insgesamt ist empirische Forschung zu diesem Thema jedoch selbst in Kontexten mit längerer Forschungstradition sowohl zu Rassismus als auch zu öffentlichen Verwaltungen, wie den USA, überraschend überschaubar (Ray/Herd/Moynihan 2020; Rutherford/Meier 2020).
 - 2 Ich verwende hier den systemtheoretisch geprägten Begriff des Publikums, um die Diversität der Personen zu umfassen, die mit öffentlichen Verwaltungen zu tun haben: dazu gehören nicht nur ›Bürger*innen‹, sondern auch Personen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft, und nicht nur ›Klient*innen‹ – oder ›Kund*innen‹, in der Semantik des New Public Managements –, sondern auch Personen, die behördliche Eingriffe in ihre Rechte erfahren.

Ausschlüsse die Regel: Für jede Position kann nur ein*e Kandidat*in ausgewählt werden, die anderen bleiben außen vor. Diesen alltäglichen Ein- und Ausschlusspraktiken können Differenzierungen nach Kategorien zugrunde liegen, die mit der nationalen oder ethnischen Herkunft verbunden sind und die rechtlich legitimiert sind. So sind etwa Personen aufgrund einer ausländischen oder Nicht-EU-Staatsangehörigkeit von bestimmten Sozialleistungen ausgeschlossen, und in manchen Bundesländern ist der Ausschluss von Frauen mit muslimischem Kopftuch von einigen Bereichen des öffentlichen Diensts gesetzlich erlaubt (wie in Berlin seit 2005 durch das umstrittene Neutralitätsgesetz).

Von einer solchen legalen Ungleichbehandlung durch öffentliche Verwaltungen ist eine Ungleichbehandlung zu unterscheiden, die rechtlich nicht zulässig ist. Darauf konzentriert sich dieser Beitrag. Nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) handelt es sich um Diskriminierung, »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« (ADS 2017: 32). Diskriminierung umfasst dabei benachteiligende ebenso wie herabsetzende Praktiken und Äußerungen (ebd.). Rechtlich begründete Schlechterbehandlung wird hier für den Kontext öffentlicher Verwaltungen somit nicht als Diskriminierung verstanden.³ Dennoch sind die zugrunde liegenden Unterscheidungen und Ausschlüsse von Personen relevant für das Verständnis von administrativer Diskriminierung, da diese Unterscheidungen auch über ihre legalen Anwendungsbereiche hinaus in das Verwaltungshandeln hineinwirken können.

Rassismus ist eine spezifische Motivation oder Grundlage von Diskriminierung, umgekehrt stellt Diskriminierung eine Ausprägung und Konsequenz von Rassismus dar. Die Phänomene überlappen sich, sind jedoch nicht deckungsgleich. Das AGG nennt als ein Diskriminierungsmerkmal ethnische Herkunft und rassistische Diskriminierung – im AGG wird hierfür der umstrittene Begriff »Rasse« verwendet –, worunter auch die Hautfarbe, äußere Merkmale, Sprache oder ein »Migrationshintergrund« gefasst werden (ADS 2017: 33). Der Begriff »Rassismus« soll hier ebenfalls kurz definiert werden.⁴ Rassismus kann als ein »System von Diskursen und Praktiken« (Rommelspacher 2011: 29) bezeichnet werden, die der Legitimation von gesellschaftlichen Machtverhältnissen dienen und diese reproduzieren. Zugrunde liegt

3 Wie rechtliche Regeln rassistisch wirken, etwa auch indem sie bestimmten Bevölkerungsgruppen übermäßige Hürden und Kosten beim Zugang zu Rechten und Leistungen aufbürden (Ray et al. 2020), ist wiederum ein eigenes Thema.

4 Auf die theoretischen Debatten und Positionen zum Rassismuskonzept kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Siehe dazu etwa die Beiträge in Band 1 der Reihe *Rassismusforschung* (NaDiRa 2023).

ein Prozess der sozialen Konstruktion von Differenz: Individuen werden etwa anhand der (zugeschriebenen) ethnischen Herkunft oder phänotypischer Merkmale als Teil homogener verstandener Gruppen gefasst, soziale und kulturelle Unterschiede zwischen Gruppen werden naturalisiert und die so konstruierten Gruppen werden in ein hierarchisches Verhältnis gebracht, wobei den hierarchisch untergeordneten Gruppen negative Merkmale und niedrigere Positionen im gesellschaftlichen Gefüge zugeschrieben werden (vgl. Miles 1992; Eggers 2005: 57; Rommelspacher 2011: 29). Ziel und Wirkung von Rassismus ist der Ausschluss von Ressourcen und Machtpositionen.

Diskriminierung und Rassismus äußern sich nicht nur auf individueller Ebene in Form von Vorurteilen und absichtsvollem Handeln und Verhalten Einzelner, sie haben auch institutionelle und strukturelle Dimensionen (Hormel/Scherr 2004: 27f.; Wrench 2016). Gerade die institutionelle Dimension ist für die Untersuchung von Verwaltungsinstitutionen relevant.⁵ Hierbei geht es um die institutionalisierten Regeln, Strukturen, Routinen und Wissensbestände in Organisationen, die auch unabhängig von den Einstellungen und Absichten einzelner Akteur*innen benachteiligend und ausgrenzend wirken (Hasse/Schmidt 2012; Gomolla 2016). Institutionelle Diskriminierung kann auch indirekt geschehen, als Produkt regulärer, vermeintlich neutraler Strukturen und Praktiken. In Verwaltungen kann sie in Form von »administrative burdens« (Ray/Herd/Moynihan 2020) auftreten, die den Zugang zu Leistungen und Rechten erschweren und in besonderer Weise rassifizierte Minderheiten betreffen.

Dieser Beitrag fasst Forschung zu Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen zusammen. Dabei wird reflektiert, inwiefern die in den Studien verwendeten Kategorien geeignet sind, speziell rassistische Diskriminierung bzw. Rassismus zu untersuchen. Voranstellen lässt sich, dass die bislang vorliegenden Studien begrifflich und konzeptionell in aller Regel Diskriminierung thematisieren oder untersuchen und kaum mit dem Rassismusbegriff arbeiten.

Rassismus und Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen können über unterschiedliche analytische Ansätze und empirische Methoden erforscht werden. In der Forschungsliteratur lassen sich im Wesentlichen vier Ansätze unterscheiden. Erstens sind dies die subjektiven Erfahrungen der Betroffenen. Empirische Grundlage hierfür bilden etwa Befragungen, qualitative Interviews oder die Analyse von Beschwerdefällen und Meldungen bei Beratungsstellen. Die Untersuchung von Diskriminierungserfahrungen bringt Formen, Kontexte und Folgen von Diskriminierung zum Vorschein. Subjektiv erfahrene Diskriminierung ist jedoch nicht

5 Häufig werden die Begriffe institutionelle und strukturelle Diskriminierung oder Rassismus synonym verwendet. Strukturelle Diskriminierung oder Rassismus bezeichnen noch grundlegender gesamtgesellschaftliche rechtliche, politische und ökonomische Strukturen (Hormel/Scherr 2004: 28).

gleichzusetzen mit faktischer Benachteiligung. Betroffene können Verwaltungspraktiken als diskriminierend erleben, die keine Ungleichbehandlung aufgrund der ethnischen Herkunft oder rassistischer Gründe darstellen, umgekehrt kann es auch vorkommen, dass sie tatsächliche Benachteiligung nicht also solche wahrnehmen. Hinweise auf faktische Benachteiligung geben, zweitens, statistisch sichtbare Ungleichheiten beim Zugang zu öffentlichen Leistungen oder zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Lassen sie sich nicht durch andere Faktoren erklären, deuten sie auf Diskriminierung hin. Methodisch werden hierfür idealerweise multivariate statistische Verfahren angewandt. Statistische Ungleichheiten zeigen nur mögliche, nicht tatsächliche Diskriminierung, sie können jedoch Anlass für weitere Forschung sein. Eine dritte Forschungsperspektive verfolgt das Ziel, Ungleichbehandlung aufgrund ethnischer Herkunft oder rassistischer Diskriminierung objektiv nachzuweisen. Dafür haben sich experimentelle Studiendesigns, insbesondere Korrespondenztests, als Methode verbreitet, in denen untersucht wird, ob fiktive Personen, die sich nur im Merkmal der ethnischen Herkunft unterscheiden, gleichbehandelt werden (etwa am Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt oder auch in öffentlichen Verwaltungen). Je nach Forschungsfeld werden hierfür schriftliche Anfragen oder Bewerbungen dieser fiktiven Personen eingereicht und die Rückmeldungen verglichen. Solche Studiendesigns zeigen jedoch nur sehr spezifische Momente von Diskriminierung. Viertens können Rassismus und Diskriminierung in öffentlichen Verwaltungen über die Rekonstruktion rassistischer und diskriminierend wirkender Praktiken und Strukturen in Ämtern erforscht werden. Damit kann insbesondere die institutionelle Dimension aufgedeckt werden. Empirisch erfolgt dies etwa über qualitative Interviews mit Verwaltungsakteuren und ethnografische Methoden.

Die vier genannten Perspektiven beleuchten unterschiedliche Aspekte von Diskriminierung und Rassismus und geben zusammengekommen ein Bild von deren Vorkommen in öffentlichen Verwaltungen. Entlang dieser Ansätze ist die folgende Analyse der Forschungsliteratur strukturiert, die zunächst die Interaktion mit dem Publikum der Verwaltungen, dann den Zugang zu Stellen und die Situation am Arbeitsplatz untersucht. Begonnen wird jeweils mit der Perspektive, zu der die meisten Erkenntnisse vorliegen.

Diskriminierung und Rassismus in der Interaktion mit dem Publikum

Im folgenden Abschnitt liegt der Fokus auf Forschung zu Diskriminierung und Rassismus, die Bürger*innen, Klient*innen und Adressat*innen von Verwaltungshandeln betreffen und etwa bei der Gewährung öffentlicher Leistungen oder bei behördlichen Sanktionen und Eingriffen benachteiligen. Mittlerweile dokumentiert eine nennenswerte Zahl an Studien subjektive Diskriminierungserfahrungen

in Ämtern und Behörden aufgrund eines Migrationshintergrunds, der ethnischen Herkunft oder rassistischer Gründe. Untersuchungen, die versuchen, Ungleichheiten und Ungleichbehandlung durch Verwaltungen über statistische Analysen und Korrespondenztests sichtbar zu machen, sind für Deutschland noch rar, ebenso wie qualitative Studien zu diskriminierend wirkenden und rassistischen administrativen Praktiken und Strukturen.

Subjektive Diskriminierungserfahrungen

Die vorliegenden Studien zu subjektiven Diskriminierungserfahrungen liefern zuvorderst repräsentative Erkenntnisse zur Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen in Verwaltungsinstitutionen und identifizieren besonders betroffene Personengruppen. Zudem weisen sie auf Formen von Diskriminierung und Typen von Ämtern hin, in denen Diskriminierung überwiegend erfahren wird. Die meisten Studien fokussieren dabei auf Personen mit Migrationshintergrund oder Geflüchtete und untersuchen nicht weiter, an welchem konkreten Merkmal Diskriminierungserfahrungen ansetzen.

Zunächst lässt sich anhand der bestehenden Forschung feststellen, dass Verwaltungsinstitutionen zu den Lebensbereichen gehören, in denen Personen mit Migrationshintergrund am häufigsten Diskriminierung erfahren. Bei unterschiedlichen Datengrundlagen und Kategorisierungen von Diskriminierungserfahrungen zeigen sich recht ähnliche Ergebnisse.

So findet das *SVR-Integrationsbarometer* 2010 auf Basis einer repräsentativen Befragung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund in verschiedenen deutschen Regionen, dass Ämter und Behörden der Bereich mit den meisten genannten Diskriminierungserfahrungen bei Befragten mit Migrationshintergrund ist: 34,5 % berichteten von Diskriminierungserfahrungen, 11,2 % von »starken« und »sehr starken« Diskriminierungserfahrungen (SVR 2010: 46). Auf Grundlage des darauffolgenden SVR-Integrationsbarometers von 2012 stellt die repräsentative Studie *Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich* der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) fest, dass 9 % der Befragten mit Migrationshintergrund bereits »starke« oder »sehr starke« Benachteiligungserfahrungen in Ämtern und Behörden gemacht haben (ADS 2012: 12). Der Bereich rangiert damit nur knapp hinter der Wohnungssuche (9,4 %) und dem Arbeitsmarkt (10 %).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Auswertung der repräsentativen IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (Tucci/Eisnecker/Brücker 2014), einer Befragung von über 2500 Haushalten mit mindestens einem Mitglied mit Migrationshintergrund. Ämter und Behörden zeigen sich hier als zweithäufigster Lebensbereich, in dem Diskriminierungserfahrungen berichtet werden. 53 % derjenigen Befragten, die insgesamt von Diskriminierungserfahrungen berichteten, machten diese in

Ämtern und Behörden (ebd.: 1155). Eine Sonderauswertung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe für die Teilgruppe der Geflüchteten ergab ein entsprechendes Bild (52 % der Geflüchteten mit Diskriminierungserfahrungen machten diese in Ämtern und Behörden) (ADS 2016: 1f.).

Speziell für Geflüchtete bestätigt auch die repräsentative BAMF-Flüchtlingsstudie von 2014 (Worbs/Bund/Böhm 2016) die große Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen. Von den über 2800 ausgewerteten Fällen von Geflüchteten aus Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien gaben 26,7 % Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden an (ebd.: 199), die in dieser Studie in der Häufigkeit damit an dritter Stelle nach der Wohnungssuche und der Suche nach Arbeit bzw. einem Ausbildungsplatz rangieren. Im Unterschied zur Auswertung der IAB-SOEP-Daten konstatieren die Autor*innen dieser Studie bei Geflüchteten im Vergleich zu Personen mit Migrationshintergrund insgesamt einen leicht höheren Grad an subjektiven Diskriminierungserfahrungen (ebd.). Die Bedeutung von Diskriminierung in Ämtern und Behörden für Personen mit Fluchtgeschichte unterstreicht auch die Studie *Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland* (ADS 2016) auf Basis einer Befragung von Beratungsstellen (68 % der 252 befragten Stellen gaben Diskriminierungsfälle in diesem Lebensbereich an) (ebd.: 8).

Speziell für Türkeistämmige wird die Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen in Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in den repräsentativen Mehrthemenbefragungen des Zentrums für Türkeistudien verdeutlicht, die seit 1999 bei Personen mit familiären Wurzeln in der Türkei durchgeführt werden.⁶ In der Erhebung von 2019 gaben 22,8 % der Befragten an, Diskriminierungserfahrungen in Behörden gemacht zu haben, was damit der dritthäufigste Bereich nach Arbeitsplatz/Schule/Uni und Einkaufen ist (Sauer 2020: 97). Während der Trend über die Jahre einen Rückgang in den Diskriminierungserfahrungen bei Behörden zeigt – die höchsten Zahlen lagen in den 2000er Jahren – stiegen die Zahlen nach 2015 wieder an (ebd.).

Die vorhandenen repräsentativen Studien machen neben der großen Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen in Verwaltungsinstitutionen auch sichtbar, dass bestimmte Personengruppen in besonderem Maße betroffen sind. Die gängige Unterscheidung ist dabei nach Herkunftsländern und -regionen von Eingewanderten.

Die SVR-Integrationsbarometer 2010 und 2014 (SVR 2010, 2014) sowie die ADS-Studie zu *Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich* (ADS 2012) stellen fest, dass Türkeistämmige und Befragte aus den zusammengefassten Herkunftsregionen »Afrika, Asien, Lateinamerika« mit Abstand am häufigsten Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden

6 Die Mehrthemenbefragungen wurden bis 2013 jährlich, seither alle zwei Jahre durchgeführt. Der Fokus liegt auf Nordrhein-Westfalen. Die Erhebung von 2017 wurde auch auf andere Bundesländer ausgeweitet.

machen. In der ADS-Studie von 2012 waren dies 31,5 % (Türkeistämmige) bzw. 31,6 % (Befragte aus »Afrika, Asien, Lateinamerika«), doppelt so viele wie Befragte mit Herkunft aus EU-Staaten (ebd.: 16). Bei Türkeistämmigen handelte es sich um den Lebensbereich mit den meisten genannten Benachteiligungserfahrungen (ebd.; ebenso SVR 2014: 37). Ähnlich findet die Auswertung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe deutlich geringere Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden bei Befragten aus EU-Staaten und überdurchschnittliche bei Personen aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien, »arabischen und anderen muslimischen Staaten« sowie dem »Rest der Welt«, was ein breites Spektrum an Herkunftsregionen umfasst (Afrika, Asien, Süd- und Nordamerika) (Tucci et al. 2014: 1155).⁷

Die besondere Betroffenheit Türkeistämmiger hinsichtlich Diskriminierungserfahrungen in der öffentlichen Verwaltung verdeutlicht auch die international vergleichende Untersuchung EU MIDIS I der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights 2011). Die repräsentative Befragung wurde 2008 in allen EU-Mitgliedsstaaten unter ausgewählten Einwanderergruppen sowie nationalen und/oder ethnischen Minderheiten durchgeführt. In Deutschland wurden jeweils ca. 500 Personen mit Herkunft aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien befragt, unter anderem nach Diskriminierung in Arbeitsverwaltungen oder für Sozialleistungen zuständigen Ämtern. Im europäischen Vergleich gehörten Türkeistämmige in Deutschland zu den Gruppen, die am häufigsten von Diskriminierungserfahrungen berichteten (10 % in den letzten 12 Monaten vor der Befragung), höher lagen die Zahlen nur noch bei Rom*nja in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Ländern sowie Nordafrikaner*innen in Italien (ebd.: 49).⁸

Während die genannten Studien somit Hinweise darauf geben, dass Einwanderergruppen, die in Deutschland besonders als »anders« markiert werden, wie Türkeistämmige, am häufigsten Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen erfahren, geht daraus nicht hervor, an welchen konkreten Merkmalen/Zuschreibungen die Diskriminierung ansetzte (ob Sprachkenntnisse, Aussehen, Staatsangehörigkeit, Religionszugehörigkeit etc.). Die gängige Kategorisierung nach Herkunftsregionen erlaubt durch das Zusammenfassen von Personen mit sehr unterschiedlichem Diskriminierungsrisiko auch nur bedingt, rassistische Diskriminierung zu erfassen.

7 Aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsweisen von Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden in dieser Studie und in den SVR-Integrationsbarometern sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar.

8 Die Folgebefragung EU MIDIS II von 2017 erhob Diskriminierungserfahrungen in Verwaltungsinstitutionen nicht mehr gesondert, sondern subsumierte sie unter den Bereich »public and private services«.

Zum Zusammenwirken des »Migrationshintergrunds« mit anderen Merkmalen gibt es bisher nur vereinzelte Anhaltspunkte. So findet die bereits erwähnte ADS-Studie, dass vor allem »Einwanderergenerationen« und Alter, in geringerem Maße auch Religionszugehörigkeit und Bildungsniveau eine Rolle spielen. Befragte, die selbst eingewandert sind, fühlten sich häufiger in Ämtern und Behörden benachteiligt als Kinder von Eingewanderten (ADS 2012: 18) und jüngere Befragte häufiger als ältere (ebd.: 23). Zudem zeigen sich etwas häufigere Benachteiligungserfahrungen von Muslim*innen und von Personen mit niedrigerem Bildungsniveau (ebd.: 19f.). Zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich des Bildungsniveaus kommt die BAMF-Flüchtlingsstudie. Hier gaben Personen mit höherem formalem Bildungsniveau deutlich häufiger Diskriminierungserfahrungen in Ämtern und Behörden an (Worbs et al. 2016: 201), was auf mögliche höhere Aspirationen zurückgeführt wird. Denkbar wäre auch eine größere Sensibilität für herabwürdigende Behandlung. Insgesamt können diese unterschiedlichen Ergebnisse zur Bedeutung des Bildungsniveaus auch mit Unterschieden in den Formen und Kontexten der Diskriminierung zusammenhängen, die jedoch in diesen Studien, wie auch in den anderen genannten repräsentativen Studien, nicht untersucht werden.

Forschung zu konkreten Kontexten und Formen der erfahrenen Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen ist bislang überschaubar. Hervorzuheben ist insbesondere die Studie *Diskriminierung in Deutschland* der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS 2017) mit der ihr zugrundeliegenden Studie *Diskriminierungserfahrungen in Deutschland* (Beigang et al. 2017). Bezugspunkt ist hier nicht der Migrationshintergrund, sondern sind die im AGG geschützten Merkmale, darunter ethnische Herkunft bzw. rassistische Gründe (neben Behinderung, Geschlecht, Religion, sexuelle Identität, Alter, in dieser Studie ergänzt um das Merkmal soziale Herkunft). Diese merkmalsbezogene Erfassung erlaubt rassistische Diskriminierung präziser zu untersuchen als die Kategorie des »Migrationshintergrunds«, da sowohl Betroffenheit von nicht weißen Personen ohne Migrationshintergrund als auch spezifischer die Diskriminierungserfahrungen von Personen mit Migrationshintergrund aufgrund rassistischer Gründe verzeichnet werden (siehe zur mangelnden Eignung der Kategorie »Migrationshintergrund« zur Erforschung von Diskriminierung Ahyoud et al. 2018). Die Studie umfasst eine repräsentative Bevölkerungsbefragung und eine nicht repräsentative Betroffenenbefragung mit über 18.000 Teilnehmenden (dazu auch Beigang et al. 2017), zudem die Auswertung von Beratungsanfragen und die Analyse von Gerichtsurteilen.

Auf Basis der Befragungen werden Ausländerbehörden und Bürgerämter/Einwohnermeldeämter als Behördentypen identifiziert, in denen Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder rassistischer Gründe überproportional häufig erfahren wird (ADS 2017: 286; Beigang et al. 2017: 250). Die Analyse der Beratungsanfragen weist darüber hinaus auf Jobcenter und Standesämter hin (ADS 2017: 124–127). Zudem macht die ADS-Studie auf Basis der Betroffenenbe-

fragung spezifische Formen von Diskriminierung in Ämtern und Behörden aus. Anhand der Differenzierung von drei übergeordneten Diskriminierungsformen – materiellen Benachteiligungen, sozialen Herabwürdigungen und körperlichen Übergriffen (Beigang et al. 2017: 130) – wird festgestellt, dass bezogen auf alle untersuchten Diskriminierungsmerkmale oft die Erfahrung materieller Benachteiligungen in Ämtern und Behörden genannt wird. Jedoch wird in den Ämtern mit überproportional häufigen Diskriminierungserfahrungen aufgrund der ethnischen Herkunft bzw. rassistischer Gründe – Ausländerbehörden und Bürgerämter/ Einwohnermeldeämter – häufiger von herabwürdigender Behandlung berichtet, die nicht unbedingt mit materieller Benachteiligung einhergeht (ADS 2017: 288; Beigang et al. 2017: 255–256). Beispiele sind rassistische Äußerungen und Zurückweisung von Personen, die aufgrund ihres Äußeren nicht als »deutsch« wahrgenommen wurden (ADS 2017: 290, 296). Dies lässt sich dahingehend interpretieren, dass Personen, die aufgrund ihrer Herkunft oder ihres Aussehens als »anders« markiert werden, in besonderem Maße herabsetzende Behandlung in Ämtern und Behörden erfahren.

Zu ähnlichen Ergebnissen hinsichtlich der Kontexte und Formen, in denen rassistische Diskriminierung erlebt wird, kommt die Studie zu *Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland* (ADS 2016). Auf Grundlage einer Befragung bei 252 Anlauf- und Beratungsstellen sowie 20 qualitativer Interviews mit Geflüchteten werden insbesondere Ausländerbehörden, Jobcenter und Standesämter als Ämtertypen mit besonderem Diskriminierungsrisiko identifiziert (ebd.: 9). Die Formen erfahrener Diskriminierung von Geflüchteten umfassen den verwehrteten Zugang zu Leistungen – also materielle Benachteiligungen –, die Ablehnung von Anträgen, das Vorenthalten von Informationen ebenso wie abwertende und rassistische Äußerungen und Verhaltensweisen von Beschäftigten (ebd.: 11, 17).

Auch eine qualitative Untersuchung von Gerhards und Buchmayr (2018) zu den sozialen Kontexten von Diskriminierungserfahrungen zeigt, dass vor allem Ausländerbehörden, Bürgerämter, Einbürgerungsbehörden und Jobcenter kritische Orte darstellen (ebd.: 392ff.). Empirische Basis sind hier 17 Gruppendiskussionen mit insgesamt 69 Migrant*innen bzw. Nachkommen Eingewanderter unterschiedlicher nationaler Herkunft, die von Kategorisierungs- und Diskriminierungserfahrungen aufgrund ihres Namens berichteten. Im Unterschied zur ADS-Studie bezogen die Teilnehmer*innen dieser Studie die Diskriminierungserfahrungen weniger auf konkrete Verwaltungsbeschäftigte, sondern meist auf Regeln und Vorschriften, die nicht auf Besonderheiten von Personen mit Migrationsgeschichte ausgerichtet sind – genannt werden etwa Vorschläge zur Eindeutschung von Namen, die als Verletzung der Identität wahrgenommen werden. Dies kann jedoch auch mit dem spezifischen Fokus dieser Studie auf den Namen als Ansatzpunkt von Diskriminierungserfahrungen zu tun haben.

Die bisher vorliegenden Forschungsergebnisse zu Kontexten und Formen von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder rassistischer Gründe machen somit bestimmte Ämtertypen sichtbar, die besonders »betroffen« sind, und verdeutlichen, dass sowohl gesetzliche Regeln als auch individuelles Verhalten von Behördenmitarbeitenden Ausgangspunkt von Diskriminierung sein können. Zudem zeigt sich, dass Diskriminierung in Ämtern und Behörden tendenziell weniger als Ausschluss von öffentlichen Leistungen erfahren wird als in Form sozialer Herabwürdigung und Missachtung.

Statistisch sichtbare Ungleichheiten

Einen weiteren Anhaltspunkt für Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen können statistische Daten liefern, die Ungleichheiten beim Zugang zu öffentlichen Leistungen sichtbar machen. So zeigt etwa eine US-amerikanische Studie, dass nicht *weiße* Empfänger*innen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in denselben Bezirken häufiger sanktioniert werden als »weiße« (Keiser/Mueser/Choi 2004). Für Deutschland gibt es bislang kaum entsprechende Untersuchungen. Dies mag auch der Datenlage geschuldet sein, da umfangreiche statistische Daten zu den Nutzer*innen öffentlicher Leistungen *und* zu Diskriminierungsmerkmalen erforderlich wären, die in der Regel nicht erhoben werden. Für Arbeitsverwaltungen gibt eine Studie zur »Aktivierung« von Arbeitslosengeld(ALG)-II-Beziehenden mit Migrationshintergrund durch Jobcenter Hinweise auf Benachteiligung beim Zugang zu Leistungen (Brussig/Dittmar 2010). Sie stellt auf Basis einer fast repräsentativen Befragung fest, dass ALG-II-Beziehende mit Migrationshintergrund deutlich seltener eine Eingliederungsvereinbarung hatten und dabei insbesondere türkeistämmige Frauen benachteiligt waren. Diese Unterschiede waren auch signifikant unter Kontrolle anderer Faktoren (ebd.: 141). Um zu untersuchen, inwiefern solche konstatierten Ungleichheiten Folge von Diskriminierung sind, bedarf es vertiefender Forschungen zu den Praktiken, Prozessen und Strukturen in den Verwaltungen. Für Arbeitsverwaltungen wird eine solche Studie unten vorgestellt (siehe den Abschnitt zu »Diskriminierende und rassistische Praktiken und Strukturen in Ämtern«).

Experimentell nachgewiesene Ungleichbehandlung

In jüngerer Zeit wurden mehrere Studien veröffentlicht, die mit experimentellen Designs bzw. Korrespondenztests Ungleichbehandlung beim Zugang zu öffentlichen Leistungen nachweisen (für den deutschen Kontext: Grohs/Adam/Knill 2016; Hemker/Rink 2017; Adam et al. 2021; Fernández-i-Marín et al. 2021; für Verwaltungen in anderen Ländern: Adman/Jansson 2017; Giulietti/Tonin/Vlassopoulos 2019; Ahmed/Hammarstedt 2020). .

Alle vorliegenden Studien zu deutschen Verwaltungen zeigen auf Basis unterschiedlicher Untersuchungsdesigns die Benachteiligung von Personen bestimmter Herkunftsländer. Grohs, Adam und Knill (2016) untersuchten Ungleichbehandlung aufgrund von ethnischer Herkunft und Geschlecht in lokalen Verwaltungen. In der Studie wurden fiktive Bürgeranfragen an alle deutschen Städte mit mehr als 25.000 Einwohner*innen verschickt, die sich nur in den Namen der anfragenden Person unterschieden (deutsch oder türkisch, männlich oder weiblich). Die Anfragen bezogen sich auf Parkmöglichkeiten für Wohnwagen sowie Kinderbetreuung für eine sechsköpfige Familie. Die Analyse der Antworten der Verwaltungen zeigte Ungleichbehandlung in zweierlei Hinsicht. Zum einen waren Antworten an die fiktiven Personen mit türkischen Namen durchschnittlich weniger vollständig als an diejenigen mit deutschen Namen (ebd.: 159), zum anderen unterschied sich die Serviceorientierung, wobei ethnische Herkunft und Geschlecht intersektional zusammenwirkten: Bei der Anfrage nach Parkmöglichkeiten für Wohnwagen hatten Antworten an männliche Personen mit türkischem Namen das niedrigste Level an Serviceorientierung, Antworten an weibliche Personen mit türkischem Namen das höchste; umgekehrt war dies bei der Anfrage nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten (ebd.: 161). Die Autoren interpretieren diese Ungleichbehandlung in der Serviceorientierung als Folge ethnischer und genderbezogener Stereotype über patriarchale Geschlechterrollen in türkischen Familien, die sich im Fall der Abweichung vom Stereotyp positiv auswirken können (ebd.: 163).

In einer experimentellen Studie zu ethnischer Diskriminierung in deutschen Jobcentern finden auch Hemker und Rink (2017) Unterschiede entlang ethnischer Herkunft in der Qualität von Antworten auf fiktive Anfragen. In der Studie wurden Anfragen an alle 408 deutschen Jobcenter versandt, in denen zwei Fragen zum Antragsverfahren für Hartz-IV-Leistungen gestellt wurden. Fünf Merkmale der Anfragen wurden zufällig variiert, darunter der Name der fiktiven Person (deutsch, türkisch und rumänisch). Die Ergebnisse zeigen keine relevanten Unterschiede nach ethnischen Merkmalen bei den Antwortraten, jedoch waren die Antworten auf Anfragen von Personen mit türkischem und rumänischem Namen von signifikant schlechterer Qualität. Vor allem erhielten diese Personen häufiger Antworten, die das Antragsverfahren aufwändiger darstellten, als es ist.

Mit einem anderen Untersuchungsdesign (Conjoint-Survey-Experiment) zeigt eine Studie von Adam et al. (2021) diskriminierende Behandlung bestimmter Kategorien von EU-Bürger*innen in öffentlichen Verwaltungen auf. Hier wurde ein Sample von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung gebeten, über die Bearbeitung von fiktiven Anträgen von EU-Bürger*innen zu entscheiden, die den Zugang zu Sozialleistungen und das Wählen in Kommunalwahlen betrafen. Die fiktiven Antragstellenden unterschieden sich unter anderem in der Nationalität (rumänisch vs. niederländisch) und in den benannten Deutschkenntnissen (fließend vs. Grundkenntnisse). Um zu prüfen, ob sich Diskriminierung in der Verwaltung von anderen

gesellschaftlichen Bereichen unterscheidet, wurde das Entscheidungsverhalten der Verwaltungsbeschäftigten zudem mit dem eines Sample von Personen aus der allgemeinen Bevölkerung verglichen. Die Ergebnisse zeigen, dass in den Entscheidungen über die Antragsbearbeitung rumänische EU-Bürger*innen gegenüber niederländischen EU-Bürger*innen diskriminiert wurden und Personen mit schlechten Deutschkenntnissen gegenüber Personen mit guten Deutschkenntnissen. Das Entscheidungsverhalten der Verwaltungsbeschäftigten unterschied sich dabei nicht signifikant vom Verhalten der Personen, die nicht in der Verwaltung tätig waren. Da die Untersuchung jedoch entkoppelt von den administrativen Arbeitsroutinen und -strukturen war, lassen sich nur bedingt Rückschlüsse auf die tatsächliche Verwaltungspraxis ziehen (zu den Limitationen von Survey-Experimenten im Vergleich zu Korrespondenztests s.u.).

Diese experimentellen Studien liefern somit Nachweise für Diskriminierung aufgrund zugeschriebener ethnischer Herkunft in öffentlichen Verwaltungen bzw. durch Verwaltungsbeschäftigte. Jedoch wird auch deutlich, dass die nachgewiesene Diskriminierung bei dieser Art experimenteller Studien von der Untersuchungsanlage abhängt. In dieser Hinsicht scheint die zweitgenannte Studie von Hemker und Rink am aussagekräftigsten, da sie am nächsten an den Kontexten ist, in denen Diskriminierung hergestellt und subjektiv erfahren wird – wie oben dargelegt wurde, gehören dazu auch Jobcenter. Insgesamt sind schriftliche Anfragen oder Entscheidungen über fiktive Anträge jedoch nicht vergleichbar mit realen Interaktionssituationen in Ämtern, sodass experimentelle Studien nur einen bestimmten Ausschnitt von Diskriminierung beim Zugang zu öffentlichen Leistungen sichtbar machen können. Vor allem können sie soziale Herabwürdigung nicht erfassen, die, wie die oben genannten Studien zeigen, in Ämtern und Behörden keine ungewöhnliche Erfahrung ist.

Diskriminierende und rassistische Praktiken und Strukturen in Ämtern

Um zu verstehen, welche Routinen, Regeln und Abläufe in Verwaltungen diskriminierend wirken können, bedarf es qualitativer Studien zu den Organisationen und zur Praxis der Verwaltungsakteur*innen, die mit der Gewährung öffentlicher Leistungen betraut sind oder Sanktionen ausführen. Klassisch für eine solche Perspektive ist die Forschung zu »street-level bureaucracies« (Lipsky 1980; Maynard-Moody/Musheno 2003). Sie betont die Entscheidungsspielräume der Beschäftigten an der Basis und zeigt auf, dass diese in ihren Entscheidungen auf stereotype Differenzierungen von Klient*innen zurückgreifen. Für den US-Kontext wurde beschrieben, dass administratives Handeln nicht neutral ist, wie es das offizielle Selbstverständnis ausgibt, sondern einen »racial bias« (Alexander/Stivers 2020) hat. Zwar ist der deutsche Kontext ein anderer, dennoch stellt sich die Frage, ob und inwiefern es auch hier einen Bias in Bezug auf als »ausländisch« oder »migrantisch« wahrgen-

nommene Personen gibt. Das Konzept der »racialized administrative burdens« (Ray et al. 2020) weist darauf hin, dass rassistische Diskriminierung in Verwaltungen in Verfahren, Anforderungen, Formularen oder Modalitäten des Zugangs zu Informationen institutionell verankert sein kann, die übermäßige Barrieren und Lasten für rassifizierte Minderheiten bedeuten.

Für deutsche Verwaltungen liegen bislang erst wenige Untersuchungen vor, die potenziell diskriminierend wirkende Strukturen, Routinen und Praktiken rekonstruieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Arbeitsverwaltungen. So untersucht die Studie *Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung* von Brussig, Frings und Kirsch (2019) verschiedene institutionelle und organisatorische Faktoren, die bei der Inanspruchnahme von Leistungen von Jobcentern und Arbeitsagenturen zu Diskriminierung führen können. Der Fokus liegt nicht auf tatsächlicher Diskriminierung, sondern auf »Prozesse[n] mit erhöhtem Diskriminierungspotenzial« (ebd.: 11). Als Diskriminierungsmerkmale werden neben ethnischer Herkunft bzw. rassistischen Zuschreibungen auch Geschlecht, Alter, Behinderung, Religion, sexuelle Identität und soziale Herkunft untersucht. Das für die Studie erhobene und analysierte Material umfasst Expert*inneninterviews in Antidiskriminierungsberatungsstellen, Expert*innenworkshops, eine Literatur- und Dokumentenanalyse, eine Rechtsexpertise sowie acht Kurzfallstudien, in denen leitfadengestützte Interviews mit Führungs- und Fachkräften sowie Beauftragten für Chancengleichheit von Jobcentern und Arbeitsagenturen durchgeführt wurden. Die Studie findet verschiedene Diskriminierungsrisiken in den Arbeitsabläufen und der Arbeitsorganisation, die unter anderem auch das Merkmal »ethnische Herkunft/rassistische Diskriminierung« betreffen. Dazu gehören eine fehlende Individualisierung in den Leistungen und der Abklärung des Unterstützungsbedarfs, die mangelnde Partizipation der Betroffenen, intransparente Entscheidungen, denen Stereotype zugrunde liegen können – etwa wenn Migrant*innen vorschnell in Pflegeberufe vermittelt werden oder Wünsche nach Qualifizierungsmaßnahmen abgelehnt werden, weil von geringeren Erfolgsaussichten ausgegangen wird; des Weiteren Creaming-Effekte durch Kennzahlensteuerung sowie die Reproduktion von diskriminierendem Arbeitgeberverhalten, etwa wenn Frauen, die ein muslimisches Kopftuch tragen, Vermittlungsvorschläge nicht erhalten (ebd.: 280–285). Die Ergebnisse der Expert*inneninterviews weisen zudem auf weitere Formen von ethnischer bzw. rassistischer Diskriminierung hin, wie die ungeprüfte Zurückweisung von Anträgen osteuropäischer Antragstellender oder Sprachbarrieren bei Formularen und Tests zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit von Arbeitssuchenden, die Personen mit schlechteren Deutschkenntnissen benachteiligen (ebd.: 27f.). Die Ergebnisse verdeutlichen somit insbesondere Diskriminierungspotenziale, die in institutionalisierten Abläufen und Routinen gründen. Zwar stellt die Studie nicht durchgängig auf Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft bzw. rassistischer Zuschrei-

bungen scharf, jedoch können an den Ergebnissen weitere Untersuchungen speziell zu diesen Diskriminierungsgründen ansetzen.

Auf Jobcenter fokussiert auch eine Studie von Ratzmann (2021, 2022), die speziell den Zugang von EU-Migrant*innen zu sozialen Leistungen in den Blick nimmt. Auf Basis einer qualitativen Untersuchung in Berliner Jobcentern zeigt sie Mechanismen institutioneller Diskriminierung auf: Die »Amtssprache Deutsch«, die Antragstellende mit geringen Deutschkenntnissen strukturell benachteiligt (Ratzmann 2022), wie auch Brüssig, Frings und Kirsch (2019) hervorheben, sowie Vorstellungen von Jobcenter-Mitarbeiter*innen hinsichtlich der »deservingness« von Antragstellenden – also wer staatliche Leistungen »verdient« –, in denen Kenntnisse deutscher Sprache und sozialer Normen eine wichtige Rolle spielen (Ratzmann 2021). Durch die Ermessensspielräume der »street-level bureaucrats« können daraus Unterschiede im Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen resultieren.

Die rassistischen Wissensbestände in Behörden stehen im Mittelpunkt von drei Kurzstudien zu institutionellem Rassismus, die im Rahmen des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa) durchgeführt wurden. Neben der Arbeitsverwaltung untersuchten sie auch kommunale Sozial- und Gesundheitsämter und die Polizei (Graevskaia/Menke/Rumpel 2022). Die Studien weisen darauf hin, dass Mitarbeiter*innen von Behörden auf bestehende rassistische Wissensbestände zurückgreifen, um Unsicherheiten und Überforderungen zu begegnen, aber dass in der behördlichen Praxis auch neue rassistische Wissensbestände produziert werden, die dann handlungsleitend werden. Deutlich gemacht werden auch hier die Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Verwaltungsmitarbeitenden, durch die rassistische Wissensbestände direkt den Zugang von Betroffenen zu öffentlichen Leistungen beeinflussen. Weniger die institutionelle Dimension von Rassismus und mehr die individuellen Verwaltungsakteur*innen mit ihren Haltungen und Orientierungen beleuchtet eine Untersuchung in einem Schweizer Sozialamt (Wagner 2017). Anhand (berufs)biografischer Interviews mit Sozialarbeiter*innen und ethnografischer Methoden unterscheidet die Studie verschiedene Typen beruflicher Orientierungen, die in der Berufspraxis ethnisierende Kategorisierungen in jeweils spezifischer Weise reproduzieren. Als wesentliche Kriterien, an denen solche Kategorisierungen ansetzen, identifiziert der Autor das von den Sozialarbeiter*innen vermutete Potenzial der Klient*innen, die »Legitimität der Leistungsbeziehung« sowie die Möglichkeit der Fachkräfte, eine positive Beziehung zu den Klient*innen aufzubauen (ebd.: 23, 298). Ob und inwiefern ethnisierende und rassistische Kategorisierungen in der beruflichen Praxis reproduziert werden, hängt laut dem Autor von einem »komplexe[n] Zusammenspiel von Organisationsroutine, Berufsverständnis, situativer Bedingtheit, Geschlechtszugehörigkeit, Alter und habitueller Prägung« ab (ebd.: 23). Die Untersuchung verdeutlicht somit die Bedeutung der beruflichen Haltungen, Sichtweisen und biografischen

Hintergründe einzelner Verwaltungsakteur*innen für die (Re-)Produktion von Diskriminierung und Rassismus. Ein weiteres Ergebnis ist, dass im Personal des untersuchten Sozialamts kaum Beschäftigte mit Einwanderungsgeschichte oder People of Color repräsentiert sind und kaum Interesse oder Verständnis für gezielte Rekrutierungsbemühungen besteht (ebd.: 301f.), was auf die Frage von Rassismus und Diskriminierung in Bezug auf das Personal verweist, die im Folgenden diskutiert wird.

Abschließend sollen noch qualitative Studien erwähnt werden, die am Rande diskriminierende Praktiken in Ämtern thematisieren, diese jedoch nicht als ihren zentralen Untersuchungsgegenstand haben. Dennoch geben sie Hinweise für weitere Forschung. Für Ausländerbehörden zeigt Eule (2016) in einer Untersuchung zur Anwendung von Aufenthaltsrecht, dass die Praxis chaotisch, improvisierend und teilweise willkürlich sein kann. Die Studie illustriert Praktiken, die von den Klient*innen als diskriminierende und herabwürdigende Behandlung erfahren werden können, insbesondere die mangelnde Transparenz von Entscheidungen, die die Machtasymmetrie zwischen Behördenmitarbeitenden und Publikum verstärkt. Janotta (2020) veranschaulicht in einer Untersuchung zum Erfahrungswissen von staatlichen Akteur*innen, die über Zugänge und Rechte von Migrant*innen entscheiden – unter anderem in der Ausländerbehörde –, die Verwobenheit rassistischer Konstruktionen mit beruflichen Aufgaben und Arbeitsprozessen. Für den Fall von Jugendämtern untersuchen Nieswand (2017) und Piñeiro, Koch und Pasche (2019) die Rolle ethnisierender Differenzierungen in der Verwaltungspraxis. Sie verdeutlichen die vielfältige, ambivalente, teils marginale und implizite Relevanz (Nieswand) oder instrumentelle Bedeutung (Piñeiro et al.) solcher Differenzierungen, ohne jedoch auf diskriminierende Wirkungen einzugehen. Schließlich illustriert eine Untersuchung von Riedner (2018) zum städtischen Regieren von EU-interner Arbeitsmigration, wie Regelungen und Praktiken eines Wohnungsamts obdachlose EU-Migrant*innen von Leistungen ausschließen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bisher nur zu wenigen Ämtertypen einzelne tiefergehende qualitative Untersuchungen vorliegen, die Formen institutioneller Diskriminierung untersuchen, also die institutionalisierten Regeln, Routinen und Prozesse, die mehr oder weniger indirekt rassistisch diskriminieren. Zudem wurden Ämtertypen, die die Forschung zu Diskriminierungserfahrungen als besonders »betroffene« Kontexte sichtbar macht – Ausländerbehörden und Bürgerämter –, bisher nur am Rande oder noch gar nicht erforscht.

Rassismus und Diskriminierung beim Zugang zu Stellen und am Arbeitsplatz

Ein zweiter Aspekt von Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen sind Benachteiligungen und Herabsetzungen, die öffentliche Bedienstete am Arbeitsplatz oder Bewerber*innen beim Zugang zu Stellen betreffen. Die wenigen Studien zu diesen Themen konzentrieren sich bisher auf die Frage der (Unter-)Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund oder nicht weißen Personen im Personal. Diese Frage hat in Deutschland seit den 2000er Jahren an politischer Bedeutung gewonnen. Unter dem Label der »interkulturellen Öffnung« wird das politische Ziel ausgegeben, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu erhöhen. Jedoch sind Fortschritte – oder Zugangsbarrieren – bisher kaum erforscht (siehe auch Baumann et al. 2019: 12). Experimentelle Studien, die Diskriminierung in der Rekrutierungspraxis belegen könnten, liegen zu Deutschland noch nicht vor. Kaum erforscht sind auch subjektive Diskriminierungserfahrungen sowie administrative Prozesse, Praktiken und Strukturen, die Diskriminierung und Rassismus beim Stellenzugang und am Arbeitsplatz (re)produzieren können.

Statistisch sichtbare Ungleichheiten

Die Personalstatistiken der öffentlichen Verwaltung in Deutschland können Ungleichheiten beim Zugang zu Stellen und Positionen aufgrund der ethnischen Herkunft, rassistischer Gründe oder eines »Migrationshintergrunds« nicht sichtbar machen, da sie keine entsprechenden Merkmale erfassen. Erste Hinweise auf Zugangsungleichheiten lieferte eine Analyse des Mikrozensus von 2013, die auf einen Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung von 6,7 % kam (Ette et al. 2016: 32). Die wenigen vorliegenden Befragungen in öffentlichen Verwaltungen bestätigen diese deutliche Unterrepräsentation. Meistens bildet dabei die Kategorie des »Migrationshintergrunds« die Bemessungsgrundlage.

Für die Bundesverwaltung weist die erste repräsentative Befragung zum Migrationshintergrund von Beschäftigten in deutschen öffentlichen Verwaltungen, der »Diversität und Chancengleichheit Survey 2019«, einen Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund von 12 % nach, bei großen Unterschieden zwischen einzelnen Behörden (Ette et al. 2021a: 84, 87). Dies bedeutet eine klare Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu ihrem Anteil unter den Beschäftigten im privaten Sektor (der bei 26,2 % liegt) (ebd.: 84). Empirische Grundlage der Studie bilden über 47.000 Interviews in 55 teilnehmenden Behörden. Die Studie zeigt überdies, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund häufiger in niedrigeren Laufbahnen, seltener im gehobenen und höheren Dienst beschäftigt sind; sie

sind häufiger befristet angestellt und überqualifiziert, seltener verbeamtet, befördert und in Führungspositionen (Straub et al. 2021: 105ff.).

Zu ähnlichen Ergebnissen hinsichtlich der Unterrepräsentation insgesamt sowie nach Laufbahngruppen und Beschäftigungsverhältnissen kommen frühere, nicht repräsentative Beschäftigtenbefragungen in der Bundesverwaltung (Ette et al. 2016) sowie im öffentlichen Dienst in Hamburg (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009) und in Bremen (Die Senatorin für Finanzen 2014). Sie machen Anteile an Beschäftigten mit Migrationshintergrund von 14,8 % (Bundesverwaltung), 8,9 % (Hamburg) und 13 % (Bremen) aus, nehmen jedoch an, dass die Zahlen aufgrund der höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit von Beschäftigten mit Migrationshintergrund überschätzt sind (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009: 4; Die Senatorin für Finanzen 2014: 8; Ette et al. 2016: 29).

Der »Diversität und Chancengleichheit Survey 2019« in der Bundesverwaltung stellt darüber hinaus Ungleichheiten hinsichtlich des »Migrationshintergrunds« der Beschäftigten fest. Über die Hälfte der Beschäftigten hat ihre (familiäre) Herkunft in einem EU-Staat (Ette et al. 2021a: 85). Der Vergleich mit der Privatwirtschaft, in der Beschäftigte mit Migrationshintergrund bzw. deren Eltern mehrheitlich aus Nicht-EU-Staaten stammen, verdeutlicht die Unterrepräsentation von Personen mit (familiärer) Herkunft außerhalb der EU (ebd.). Während der Survey damit einen repräsentativen Beleg für die Unterrepräsentation (bestimmter) Herkunftsgruppen in der Bundesverwaltung liefert, ist die verwendete Kategorie »Migrationshintergrund«, wie bereits oben angemerkt, für die Messung von Diskriminierung kaum geeignet, da sie auch Personen erfasst, die gewöhnlich als *weiß* wahrgenommen werden. Dagegen sind etwa Muslim*innen oder People of Color ohne elterliche Migrationsgeschichte, die in der Regel als nicht *weiß* wahrgenommen werden, nicht erfasst.

Das Ziel, eine besser geeignete Methode zur Messung von Diskriminierung zu entwickeln und zu testen, verfolgte die explorative Studie *Diversität in öffentlichen Einrichtungen* (Aikins et al. 2018) mit dem Fokus auf die Berliner Verwaltung. Sie basiert auf einer nicht repräsentativen Onlinebefragung, die 2017 bei Führungskräften der Berliner Verwaltung und ausgewählten Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin durchgeführt wurde und in 187 ausgewerteten Fragebögen resultierte. Neben Strategien, die in den Organisationen umgesetzt werden, um Vielfalt und Chancengleichheit im Personal zu fördern, untersuchte die Studie, inwiefern Diversitäts- bzw. Diskriminierungsmerkmale, insbesondere Migrationshintergrund und rassistische Zuschreibungen, unter den Führungskräften repräsentiert sind. Sie schlägt ein Instrument zur Erhebung von rassistischer Diskriminierung vor, das Fragen nach Selbst- und Fremdzuschreibung, Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen und vermuteten Gründen der Diskriminierung umfasst (ebd.: 43). Die Ergebnisse dieser Studie weisen auf deutliche Ungleichheiten in der Repräsentation in Führungspositionen hin und illustrieren zugleich, dass der »Migrationshin-

tergrund« keine geeignete Kategorie ist, um rassistische Diskriminierung zu messen. So nannten 11 % der befragten Führungskräfte einen Migrationshintergrund (ebd.: 35), während nur 4,4 % angaben, gelegentlich, oft oder fast immer als nicht weiß und »fremd« wahrgenommen zu werden (ebd.: 36). Der Großteil der Befragten mit Migrationshintergrund gab an, nie oder selten entsprechende Erfahrungen gemacht zu haben (ebd.: 38). In der Regel lag die familiäre Herkunft dieser Personen in einem europäischen Land. Die Studie belegt damit, dass die Untersuchung von Zugangsungleichheiten zu Stellen in der öffentlichen Verwaltung, die mit rassistischer Diskriminierung zusammenhängen, andere Daten als den »Migrationshintergrund« erheben muss.

Die bestehende Forschung deutet somit für einzelne Verwaltungen auf eine Unterrepräsentation insbesondere von Personen mit Herkunft aus Nicht-EU-Staaten oder nicht weißen Personen unter den Beschäftigten hin. Um feststellen, inwiefern die Unterrepräsentation die Folge von Diskriminierung ist, bedarf es weiterer analytischer und methodischer Ansätze.

Experimentell nachgewiesene Ungleichbehandlung

Für den Nachweis rassistischer Diskriminierung bei der Personalauswahl haben sich Korrespondenztests als Methode etabliert (zu Deutschland siehe Kaas/Manger 2010; Koopmans/Veit/Yemane 2019). Dabei werden identische Bewerbungen fiktiver Personen, die sich nur hinsichtlich der ethnischen Herkunft unterscheiden – der »Mehrheitsgesellschaft« oder einer ethnischen/rassifizierten Minderheit angehörig –, auf Stellenangebote eingereicht und die Rückmeldungen der Arbeitgeber verglichen. Für Deutschland wurde dieses Verfahren bisher noch nicht für öffentliche Verwaltungen angewandt. Korrespondenztests im öffentlichen Sektor anderer Länder zeigen gemischte Resultate, tendenziell aber eine geringere Diskriminierung im Vergleich zum privaten Sektor (Wood et al. 2009; Midtbøen 2014; Villadsen/Wulff 2018; Cahuc et al. 2019). Eine Studie zu Frankreich, die Diskriminierung von Bewerber*innen nordafrikanischer Herkunft im privaten und öffentlichen Sektor untersucht (Cahuc et al. 2019), stellt jedoch infrage, ob Korrespondenztests Diskriminierung bei der Personaleinstellung zu messen vermögen. Die Autor*innen finden in Organisationen des öffentlichen Sektors keine Diskriminierung bei der Rückmeldung auf Bewerbungen, doch zeigten die Personalzuständigen ähnlich ausgeprägte diskriminierende Haltungen gegenüber Personen nordafrikanischer Herkunft wie im privaten Sektor. Auf Basis eines ökonomischen Modells, das ein unterschiedliches Einladungsverhalten für Interviews im öffentlichen und privaten Sektor annimmt, schließen die Autor*innen, dass die mittels Korrespondenztests gemessene Diskriminierung bei der Einladung für Interviews ein schlechter Indikator für Diskriminierung bei der Personaleinstellung ist. Zudem stellt sich auch die Frage, ob bei dem stark formalisierten und durch die Personalvertretung

kontrollierten Rekrutierungsverfahren in deutschen öffentlichen Verwaltungen die Einladung zu Interviews der entscheidende Moment für Diskriminierung ist. Korrespondenztests sind somit zwar eine wichtige Methode, um Diskriminierung objektiv nachweisen zu können, jedoch sollten Ergebnisse, die keine Diskriminierung anzeigen, nicht als Nachweis gedeutet werden, dass keine Diskriminierung stattfindet.

Mit einem anderen experimentellen Design untersuchen Jankowski, Prokop und Tepe (2020) die Rekrutierungspräferenzen von Verwaltungsakteur*innen in Deutschland und mögliche ethnische Diskriminierung. Die Studie verwendet ein Conjoint-Experiment, in dem Befragte zwei hypothetische Bewerbungen für eine fiktive Stelle in einem lokalen Bürgeramt bewerten und ihre Rekrutierungspräferenz angeben sollten. Die hypothetischen Bewerber*innen unterschieden sich in meritokratischen Eigenschaften (wie Bildungsniveau und berufliche Erfahrung) und nicht meritokratischen Merkmalen, wozu unter anderem die ethnische Herkunft gehörte (deutsch, französisch, polnisch, türkisch). Befragt wurden Studierende von Hochschulen der öffentlichen Verwaltung, Personaldezernent*innen städtischer Verwaltungen sowie eine Vergleichsgruppe von Beschäftigten im privaten Sektor. Die Studie stellt fest, dass die Personaldezernent*innen und Nachwuchskräfte weitgehend das Prinzip meritokratischer Auswahl und Nichtdiskriminierung respektierten, im Unterschied zur Vergleichsgruppe aus dem privaten Sektor, die geringere Präferenzen für die hypothetischen Kandidat*innen polnischer und insbesondere türkischer Herkunft zeigte. Jedoch ist die Aussagekraft dieser Ergebnisse aus mehreren methodischen Gründen beschränkt (ebd.: 611f.). Unter anderem war die Antwortrate der Personaldezernent*innen sehr gering – man könnte annehmen, dass nur diejenigen an der Befragung teilnahmen, die sich als nicht diskriminierend verstehen –, und vor allem können die Rekrutierungspräferenzen durch soziale Erwünschtheit verzerrt sein. Die Antworten von Befragten in einer hypothetischen Rekrutierungssituation entsprechen nicht unbedingt der tatsächlichen Rekrutierungspraxis. Dies verdeutlicht eine jüngere Studie aus Dänemark anhand des Vergleichs von Ergebnissen eines Korrespondenztests zur Messung ethnischer Diskriminierung mit Ergebnissen zweier Survey-Experimente, in denen Führungskräfte (hier im privaten Sektor) gebeten wurden, ihre Präferenz von zwei hypothetischen Kandidat*innen zu nennen (Wulff/Villadsen 2020). In allen drei Test-Designs wurden Namen verwendet, die eine dänische und eine Herkunft aus dem Mittleren Osten signalisierten. Während der Korrespondenztest deutliche negative Diskriminierung von Bewerber*innen mit Herkunft aus dem Mittleren Osten zeigte, ergaben die Survey-Experimente keine bzw. sogar eine positive Diskriminierung. Dies demonstriert, dass Survey-Experimente als Methode zur Messung diskriminierender Rekrutierungspraxis nur bedingt geeignet sind.

Subjektive Diskriminierungserfahrungen

Anhaltspunkte für Formen von Diskriminierung beim Zugang zu Stellen und Positionen können Studien zu subjektiven Diskriminierungserfahrungen geben. Die im ersten Teil dieser Expertise genannten repräsentativen Untersuchungen zu Diskriminierungserfahrungen zeigen, dass solche Erfahrungen besonders häufig allgemein bei der Stellensuche und am Arbeitsplatz gemacht werden. Jedoch betrachtet keine Studie spezifischer den öffentlichen Dienst oder öffentliche Verwaltungen. In Deutschland gibt es zudem keine zentralen Beschäftigtenbefragungen zu Arbeitsbedingungen in öffentlichen Verwaltungen, die Diskriminierungserfahrungen sichtbar machen könnten, wie sie in anderen Ländern regelmäßig durchgeführt werden (Ette et al. 2021b: 45f.). Ein gutes Beispiel ist etwa der jährliche *Civil Service People Survey* in Großbritannien. Befragt werden dort alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst unter anderem nach ihren Diskriminierungserfahrungen und den Diskriminierungsgründen, worunter, neben anderen, auch der ethnische Hintergrund, Religion und Sprache erfasst werden (Cabinet Office 2020). Die Ergebnisse des Surveys werden aufgeschlüsselt sowohl nach Behörden als auch nach sozialen Kategorien (ethnische Herkunft, Geschlecht, sozioökonomischer Status etc.) und veröffentlicht. Für Deutschland liegen bislang kaum Erkenntnisse zu Diskriminierungserfahrungen von Bewerber*innen oder Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen vor.

Der bereits genannte »Diversität und Chancengleichheit Survey 2019« in der Bundesverwaltung befragte Beschäftigte auch nach Erfahrungen mit Mobbing und Diskriminierung. Dabei gaben 5,7 % der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an, aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Aussehens, ihrer Religion oder Hautfarbe diskriminiert worden zu sein (Straub/Ette/Weinmann 2021: 141). Sie wiesen auch insgesamt eine signifikant häufigere Wahrscheinlichkeit von Diskriminierungs- und Mobbing Erfahrungen auf als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund (ebd.: 137f.). Jedoch sind die dabei erfassten Beschäftigten mit Migrationshintergrund, wie beschrieben, mehrheitlich Personen mit familiärer Herkunft in einem EU-Staat. Es ist daher anzunehmen, dass sie seltener aufgrund ihrer Herkunft als »fremd« wahrgenommen werden oder rassistische Zuschreibungen erfahren als Personen mit familiären Wurzeln außerhalb der EU. So können wir aus den oben genannten Studien zu Diskriminierungserfahrungen entnehmen, dass am häufigsten Personen mit Herkunft aus der Türkei und außereuropäischen Regionen von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt berichten (z.B. ADS 2012: 16). Bei einer repräsentativeren Zusammensetzung der Beschäftigten der Verwaltungen könnte daher der Anteil der Personen mit subjektiven Diskriminierungserfahrungen noch höher ausfallen.

Diskriminierungserfahrungen speziell von türkeistämmigen Personen in verschiedenen Institutionen der öffentlichen Verwaltung illustrieren zwei qualitative

Studien zu sozialer Mobilität und Berufskarrieren von Kindern von Eingewanderten: eine Studie von Lang (2019), die Wege in den Verwaltungsdienst vor allem über die Ausbildung erforschte, mit dem Fokus auf lokale Verwaltungen in Berlin, sowie eine Studie von Lang, Pott und Schneider (2018), in der Wege in verschiedene berufliche Sektoren, darunter auch die öffentliche Verwaltung untersucht wurden. In beiden Studien ist Diskriminierung nicht der Hauptschwerpunkt, sondern einer neben anderen untersuchten Aspekten. Auf Basis semistrukturierter Interviews veranschaulichen die Studien Diskriminierungserfahrungen von Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen durch Kolleg*innen in Form von Vorurteilen, stigmatisierendem *Otherring*, rassistischen Kommentaren und dem Gefühl, im Beruf mehr leisten zu müssen als Kolleg*innen »deutscher Herkunft« (Lang 2019: 268, 283–292; Lang et al. 2018: 135–137). Zudem schildern sie Fälle, in denen Bewerber*innen mit muslimischem Kopftuch bei der Personalauswahl ausgeschlossen wurden (Lang 2019: 284; Lang et al. 2018: 117f.), auch in Bereichen, in denen sich eine solche Diskriminierung nicht auf gesetzliche Regelungen stützen kann (wie das Berliner Neutralitätsgesetz, das das Tragen des Kopftuchs in bestimmten Bereichen des öffentlichen Diensts untersagt). Zwar veranschaulichen die Studien nur Einzelfälle, jedoch weisen diese daraufhin, dass Diskriminierung nicht nur im Kolleg*innenkreis erfahren werden kann, sondern trotz des Gleichbehandlungspostulats durchaus auch bei der Personaleinstellung, und dass Frauen mit muslimischem Kopftuch auch in öffentlichen Verwaltungen ein besonderes Diskriminierungsrisiko tragen.

Interessant für die Wirkungsweise von institutionellem Rassismus im öffentlichen Dienst ist eine Untersuchung zu den Erfahrungen Schwarzer »senior civil servants« in Großbritannien (Puwar 2001). Sie zeigt, dass diese »Space Invaders« (ebd.: 659) in den weiß dominierten Räumen einerseits irritieren und herausstechen, andererseits besondere Leistungen zeigen und sich an die rassialisierten und klassenspezifischen informellen Regeln und legitimen Sprachweisen anpassen müssen. Deutlich wird, dass allein eine größere Repräsentanz nicht bedeutet, dass sich die rassialisierte Norm in diesen Räumen verändert.

Diskriminierende und rassistische Praktiken und Strukturen in Ämtern

Solche Praktiken und Strukturen, die direkt oder indirekt rassistisch diskriminierend wirken, können qualitative Untersuchungen von Rekrutierungsprozessen und zum Umgang mit Diversität/Differenz unter Beschäftigten aufdecken. Für öffentliche Verwaltungen in Deutschland liegt bisher nur die bereits genannte Studie von Lang (2019) vor, die die Rekrutierung von Auszubildenden aus Einwandererfamilien in Berliner Verwaltungen erforschte. Empirische Basis sind Interviews mit Akteur*innen aus Verwaltung, Politik, NGOs und Auszubildenden bzw. Beschäftigten aus Einwandererfamilien, teilnehmende Beobachtung sowie Dokumentenanalyse. Die Studie weist auf verschiedene Momente im Rekrutie-

rungsprozess hin, an denen junge Menschen aus Einwandererfamilien strukturell benachteiligt oder diskriminiert werden können. Dazu gehört insbesondere fehlende Werbung für freie Stellen, Auswahlkriterien, die schulisch hergestellte oder verstärkte Ungleichheiten reproduzieren und auf traditionellen Vorstellungen von »normalen« Bewerber*innen basieren, sowie Spielräume für Stereotype in Auswahlentscheidungen (vgl. auch Lang 2021). Weiter werden ethnische und rassistische Stereotype bei Personalzuständigen sichtbar, die insbesondere Personen türkischer und arabischer Herkunft, und dabei in erster Linie junge Männer, als ungeeignet für den Verwaltungsberuf konstruieren. Ethnische und geschlechtsbezogene Differenzierungen wirken dabei auch mit räumlichen Differenzierungen zusammen – nach Stadtteilen, die als mehr oder weniger »problematisch« durch Einwanderung geprägt wahrgenommen werden (vgl. auch Lang 2022). Gezeigt wird, dass der Rückgriff auf solche Stereotype ermöglicht, Unsicherheit im Rekrutierungsprozess zu reduzieren und Rekrutierungsroutinen und daraus resultierende Einstellungsungleichheiten gegenüber öffentlichen und politischen Erwartungen zu legitimieren. Ungleichheiten im Stellenzugang erscheinen in dieser Studie hauptsächlich als indirektes Produkt etablierter Routinen, Normalitätsvorstellungen und stereotyper Begründungsmuster und nur in spezifischen Fällen – bei Frauen mit muslimischem Kopftuch – als Folge direkter Diskriminierung.

Auf verschiedene Mechanismen im Rekrutierungsprozess, die diskriminierend wirken können, weist auch eine Studie zu einer französischen städtischen Verwaltung hin (Meziani-Remichi/Maussen 2017). Dazu gehört etwa mangelnde kritische Reflexion von Auswahlkriterien und unzureichende Standardisierung von Verfahren und Bewertungen, die dadurch große Spielräume für Bias lassen.

Die Untersuchung von Lang (2019) verdeutlicht zudem, wie sich verschiedene organisationale Faktoren darauf auswirken, ob sich potenziell exkludierende Rekrutierungsroutinen verändern oder nicht. Sichtbar wird, dass der Antrieb für Veränderung nicht Antidiskriminierung ist, sondern ein sich verschärfender Wettbewerb um gute Auszubildende und ein sich abzeichnender großer Personalmangel. Die Studie verdeutlicht, dass sowohl die Unterstützung der Personen in Leitungsfunktion als auch die Problemwahrnehmung bei den Beschäftigten an der Basis entscheidend für Veränderung oder Beharrung etablierter Routinen sind.

Für den spezifischen Fall von Auszubildenden mit Migrationshintergrund in städtischen Verwaltungen werden somit organisationale Praktiken, Strukturen und Stereotype aufgezeigt, die Ungleichheiten und Diskriminierung beim Stellenzugang zur Folge haben können. Untersuchungen zu anderen Ämtern, Stellen und Hierarchieebenen, etwa auch zum Zugang zu Führungspositionen, in denen die Unterrepräsentation besonders ausgeprägt ist (s.o.), stehen noch aus.

Fazit

Dieser Beitrag gab einen Überblick über die Forschung zu Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen entlang unterschiedlicher Forschungsansätze und mit Blick auf zwei Wirkungsweisen: die Interaktion mit dem Publikum sowie den Zugang zu Stellen und die Situation am Arbeitsplatz. Insgesamt ist die Frage von Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungsinstitutionen in Deutschland bislang relativ wenig erforscht. Insbesondere zum Bereich der Beschäftigung liegen noch kaum Studien vor. Forschungsprojekte etwa im Rahmen des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa)⁹ und die Verbundstudie *Institutionen & Rassismus* des Forschungszentrums Gesellschaftlicher Zusammenhalt¹⁰ verdeutlichen aber die wachsende Sensibilität für die Problematik und versprechen weiterreichende Erkenntnisse.

Die Analyse des Forschungsstands zeigt, dass beim Umgang der Verwaltung mit Bürger*innen, Klient*innen oder Antragstellenden offenbar ein Problem mit Diskriminierung und Rassismus besteht. Ämter und Behörden gehören, wie Studien wiederholt bestätigen, zu den Lebensbereichen, in denen Personen mit Migrationshintergrund am häufigsten Erfahrungen mit Diskriminierung machen. Betroffen sind in erster Linie Einwanderergruppen, die in Deutschland als problematische »Andere« markiert werden, vor allem Türkeistämmige. Woran Diskriminierung konkret anknüpft, lässt sich den vorliegenden Studien jedoch nicht entnehmen, da sie in der Regel nur migrationsbezogene Merkmale erfassen – einen »Migrationshintergrund« allgemein sowie spezifische nationale/regionale Herkunftskategorien – und diese also als relevante Anknüpfungspunkte von Diskriminierung voraussetzen. Andere Merkmale, wie die äußere Erscheinung oder die zugeschriebene Religionszugehörigkeit, die auch auf Personengruppen zutreffen, die nicht zu den erfassten Herkunftskategorien gehören, wurden bislang kaum untersucht.

Die vorhandene Forschung deutet darauf hin, dass Bürger*innen und Adressat*innen administrativen Handelns Diskriminierung insbesondere in Form herabwürdigender Behandlung und rassistischer Äußerungen vonseiten Verwaltungsbeschäftigter erfahren, es jedoch auch Ungleichheiten und konkrete Ungleichbehandlung beim Zugang zu öffentlichen Leistungen gibt. Vor allem in Ausländerbehörden, Bürgerämtern, Jobcentern und Standesämtern wird Diskriminierung erlebt. Insgesamt gibt es bisher jedoch nur punktuelle Erkenntnisse zu Formen und Kontexten von Diskriminierung und Rassismus. Tiefergehend und systematischer wurden lediglich Arbeitsverwaltungen (Jobcenter und Arbeitsagenturen) erforscht. Dies ist auch der einzige Kontext, für den eine mögliche institutionelle Diskriminierung

9 <https://www.rassismusmonitor.de/>

10 <https://www.fgz-risc.de/forschung/inra-studie>

durch die Abläufe, Routinen und Formen der Arbeitsorganisation untersucht wurde. Hier besteht noch großer Bedarf an weiterer Forschung.

Hinsichtlich der Beschäftigung in öffentlichen Verwaltungen machen Studien die deutliche Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere aus Nicht-EU-Ländern, sichtbar. Forschung dazu, inwiefern die Unterrepräsentation auch eine Folge von Diskriminierung ist, steht noch aus. Die wenigen Erkenntnisse zu Diskriminierungserfahrungen von Bewerber*innen und Beschäftigten sowie zu Rekrutierungspraktiken öffentlicher Verwaltungen deuten auf ein besonderes Diskriminierungsrisiko von Frauen mit muslimischem Kopftuch hin. Weiterhin geben sie Hinweise darauf, dass jenseits solcher direkten Diskriminierung beim Stellenzugang Diskriminierung indirekt und subtil wirken kann, als Folge etablierter Routinen, traditioneller Vorstellungen von »normalen« Kandidat*innen und ethnischer und rassistischer Stereotype, die als Begründungsmuster für Zugangsungleichheiten fungieren.

Ausgehend von dem dargelegten Forschungsstand lassen sich mehrere Bedarfe für zukünftige Forschung formulieren. Erstens bedarf es weiterer repräsentativer Daten zu Erfahrungen von Diskriminierung und Rassismus in Ämtern und Behörden – sowohl von Adressat*innen administrativen Handelns wie auch von Bewerber*innen und Beschäftigten –, um ein präziseres Bild des Ausmaßes, der Ausprägungen und der betroffenen Personengruppen zu erhalten. Studien sollten nach Ämtertypen unterscheiden und verschiedene mögliche Anknüpfungspunkte für rassistische Diskriminierung erfassen. Dabei sollte auch das Zusammenwirken mit anderen Differenzierungskategorien, etwa Geschlecht, Alter, rechtlicher Status und Qualifikation, in den Blick genommen werden. Zweitens sind tiefergehende qualitative Studien zu unterschiedlichen Ämtern erforderlich, um zu verstehen, welche administrativen Strukturen, Routinen, Handlungsorientierungen und Wissensbestände direkt oder indirekt diskriminierend wirken können und wo rassistische Strukturen verankert sind. Weitere Forschung sollte insbesondere an denjenigen Ämtern ansetzen, die aus bisherigen Studien als Kontexte mit besonderem Diskriminierungsrisiko hervorgehen (Ausländerbehörden, Bürgerämter und Standesämter, neben den bereits besser erforschten Jobcentern). Darüber hinaus bedarf es weiterer Untersuchungen zur Rekrutierung und Beförderung von Personal in verschiedenen Ämtern und Hierarchieebenen, um potenziell diskriminierende Verfahren und Praktiken aufzudecken. Schließlich ist weitere Forschung zur Bedeutung von Lokalität und Raum wünschenswert, um die Kontextualität der (Re-)Produktion von Rassismus und Diskriminierung in Verwaltungsinstitutionen besser zu verstehen.

Wie Diskriminierung und Rassismus in Verwaltungen erforscht werden, beeinflusst nicht nur unser Wissen über das Ausmaß des Phänomens. Es prägt auch unser Verständnis der Natur des Phänomens selbst – etwa ob es sich eher um messbare und erfahrbare Ungleichbehandlung durch Verwaltungsbeschäftigte handelt oder

um Strukturen, die oft subtil und implizit wirken und Ungleichheit im Umgang von Verwaltungen mit rassifizierten oder migrantisierten »Anderen« (re)produzieren. Dies hat wiederum Folgen dafür, wie das Problem politisch angegangen wird (z.B. über Schulungen von Beschäftigten oder über Veränderungen von Regeln, Abläufen, Verfahren). Daher ist auch die Forschung gefordert, kritisch über die Kategorien, theoretischen Prämissen und Methoden zu reflektieren, mit denen sie Wissen über Rassismus und Diskriminierung in öffentlichen Verwaltungen produziert, und unterschiedliche Ansätze in einen produktiven Austausch zu bringen.

Literatur

- Adam, Christian/Fernández-i-Marín, Xavier/James, Oliver/Manatschal, Anita/Rapp, Carolin/Thomann, Eva (2021): »Differential discrimination against mobile EU citizens: experimental evidence from bureaucratic choice settings«. *Journal of European Public Policy* 28.5, S. 742–60. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912144>.
- Adman, Per/Jansson, Hanna (2017): »A field experiment on ethnic discrimination among local Swedish public officials«, in: *Local Government Studies* 43.1, S. 44–63, <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1244052>.
- Ahmed, Ali/Hammarstedt, Mats (2020): »Ethnic discrimination in contacts with public authorities: A correspondence test among Swedish municipalities«, in: *Applied Economics Letters* 27.17, S. 1391–1394, <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1683141>.
- Ahyoud, Nasiha et al. (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft. Eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin: Citizens For Europe.
- Aikins, Joshua Kwesi et al. (2018): Diversität in öffentlichen Einrichtungen. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis. Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und landeseigenen Unternehmen, Berlin: Citizens For Europe.
- Alexander, Jennifer/Stivers, Camilla (2020): »Racial Bias: A Buried Cornerstone of the Administrative State«, in: *Administration & Society* 52.10, S. 1470–1490, <https://doi.org/10.1177/0095399720921508>.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2012): Benachteiligungserfahrungen von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Ost-West-Vergleich, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2016): Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2017): Diskriminierung in Deutschland, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

- Baumann, Anne-Luise et al. (2019): Ein Zeitfenster für Vielfalt. Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Bonn: FES.
- Beigang, Steffen et al. (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, Baden-Baden: Antidiskriminierungsstelle des Bundes/Nomos.
- Brussig, Martin/Dittmar, Vera (2010): »Aktivierung von Kunden mit Migrationshintergrund durch die Grundsicherungsstellen«, in: Matthias Knuth (Hg.), Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: Eine Untersuchung über SGB-II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund, Baden-Baden: Nomos, S. 131–150.
- Brussig, Martin/Frings, Dorothee/Kirsch, Johannes (2019): Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bericht über die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung 2008 zur Erhebung eines Migrationshintergrundes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der hamburgischen Verwaltung (Drucksache 19/2532), Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Cabinet Office (2020): Civil Service People Survey: Civil Service Benchmark Scores 2009 to 2019, London: Cabinet Office, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2019-results> (letzter Zugriff: 18.04.2023).
- Cahuc, Pierre et al. (2019): »When Correspondence Studies Fail to Detect Hiring Discrimination«, IZA Discussion Paper 12653, September 2019, <https://ssrn.com/abstract=3468601>.
- Die Senatorin für Finanzen (2014): Bremische Beschäftigtenstruktur und Migrationshintergrund. Ergebnisbericht zur Beschäftigtenbefragung, Bremen: Die Senatorin für Finanzen.
- Eggers, Maisha Maureen (2005): »Rassifizierte Machtdifferenz als Deutungsperspektive in der Kritischen Weißseinsforschung in Deutschland«, in: Maisha Maureen Eggers et al. (Hg.), Mythen, Masken und Subjekte: Kritische Weißseinsforschung in Deutschland, Münster: Unrast, S. 56–72.
- Ette, Andreas et al. (2016): Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung: Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung, Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Ette, Andreas et al. (2021a): »Repräsentation kultureller Diversität in der Bundesverwaltung«, in: Andreas Ette et al. (Hg.), Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität, Opladen: Barbara Budrich. S. 71–100.
- Ette, Andreas et al. (2021b): »Herausforderungen und Potenziale von Beschäftigtenbefragungen in der öffentlichen Verwaltung: Forschungsdesign des »Diversität und Chancengleichheit Survey 2019««, in: Andreas Ette et al. (Hg.), Kulturelle

- Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität, Opladen: Barbara Budrich, S. 43–70.
- Eule, Tobias G. (2016): *Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany*, London/New York: Routledge.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2011): *EU-MIDIS: Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung: Bericht über die wichtigsten Ergebnisse*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2811/53241>.
- Fernández-i-Marín, Xavier/Rapp, Carolin H./Adam, Christian/James, Oliver/Manatschal, Anita (2021): »Discrimination against Mobile European Union Citizens before and during the First COVID-19 Lockdown: Evidence from a Conjoint Experiment in Germany«, in: *European Union Politics* 22.4, S. 741–61. <https://doi.org/10.1177/14651165211037208>.
- Gerhards, Jürgen/Buchmayr, Florian (2018): »Soziale Kontexte und Diskriminierungserfahrungen von MigrantInnen«, in: *Soziale Welt* 69.4, S. 379–405, <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2018-4-379>.
- Giulietti, Corrado/Tonin, Mirco/Vlassopoulos, Michael (2019): »Racial Discrimination in Local Public Services: A Field Experiment in the United States«, in: *Journal of the European Economic Association* 17.1, S. 165–204, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvxo45>.
- Gomolla, Mechthild (2023): »Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung«, in: Albert Scherr/Aladin El-Mafaalani/Anna Cornelia Reinhardt (Hg.), *Handbuch Diskriminierung*, Wiesbaden: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9_2.
- Graevskaia, Alexandra/Menke, Katrin/Rumpel, Andrea (2022): »Institutioneller Rassismus in Behörden – Rassistische Wissensbestände in Polizei, Gesundheitsversorgung und Arbeitsverwaltung«. *IAQ-Report 2022|02*. Universität Duisburg-Essen. <https://doi.org/10.17185/DUEPUBLICO/75438>.
- Grohs, Stephan/Adam, Christian/Knill, Christoph (2016): »Are Some Citizens More Equal than Others? Evidence from a Field Experiment«, in: *Public Administration Review* 76.1, S. 155–164, <https://doi.org/10.1111/puar.12439>.
- Hasse, Raimund/Schmidt, Lucia (2012): »Institutionelle Diskriminierung«, in: Ulrich Bauer/Uwe H. Bittlingmayer/Albert Scherr (Hg.), *Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 883–899, https://doi.org/10.1007/978-3-531-18944-4_52.
- Hemker, Johannes/Rink, Anselm (2017): »Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices«, in: *American Journal of Political Science* 61.4, S. 786–803, <https://doi.org/10.1111/ajps.12312>.
- Hormel, Ulrike/Scherr, Albert (2004): *Bildung für die Einwanderungsgesellschaft. Perspektiven der Auseinandersetzung mit struktureller, institutioneller und in-*

- teraktioneller Diskriminierung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jankowski, Michael/Prokop, Christine/Tepe, Markus (2020): »Representative Bureaucracy and Public Hiring Preferences: Evidence from a Conjoint Experiment among German Municipal Civil Servants and Private Sector Employees«, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 30.4, S. 596–618, <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa012>.
- Janotta, Lisa (2020): *Moral und Staatlichkeit: Fallgeschichten von Mitarbeitenden in Bundespolizei, Ausländerbehörden und Aufenthaltsberatungsstellen*, Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Kaas, Leo/Manger, Christian (2010): »Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment«, IZA Discussion Paper 4741, February 2010.
- Keiser, Lael R./Mueser, Peter R./Choi, Seung-Whan (2004): »Race, Bureaucratic Discretion, and the Implementation of Welfare Reform«, in: *American Journal of Political Science* 48.2, S. 314–327, <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00072.x>.
- Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta (2019): »Taste or statistics? A correspondence study of ethnic, racial and religious labour market discrimination in Germany«, in: *Ethnic and Racial Studies* 42.16, S. 233–252, <https://doi.org/10.1080/01419870.2019.1654114>.
- Lang, Christine (2019): *Die Produktion von Diversität in städtischen Verwaltungen. Wandel und Beharrung von Organisationen in der Migrationsgesellschaft*, Wiesbaden: Springer.
- Lang, Christine (2021): »Accessing the public workforce: Organisational recruitment practices and the inclusion or exclusion of individuals of immigrant origin«, in: *Comparative Migration Studies* 9. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00233-5>
- Lang, Christine (2022): »(Un)Suitable Difference: Ethnic and Racializing Differentiations in Recruitment Practices of Local Administrations in Berlin«. *Swiss Journal of Sociology* 48.3, S. 489–508. <https://doi.org/10.2478/sjs-2022-0024>.
- Lang, Christine/Pott, Andreas/Schneider, Jens (2018): *Erfolg nicht vorgesehen: Sozialer Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft – und was ihn so schwer macht*, 2., aktual. u. gekürzte Aufl., Münster: Waxmann.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, Steven W./Musheno, Michael (2003): *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meziani-Remichi, Yamina/Maussen, Marcel (2017): »Recruitment in public administrations: Diversity policies and selection practices in a French city«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43.10, S. 1679–1695, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1293591>.

- Midtbøen, Arnfinn H. (2014): »Discrimination of the Second Generation: Evidence from a Field Experiment in Norway«, in: *Journal of International Migration and Integration* 17.1, S. 253–272, <https://doi.org/10.1007/s12134-014-0406-9>.
- Miles, Robert (1992): *Rassismus: Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs*, 2. Aufl., Hamburg: Argument.
- Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) (Hg.) (2023): *Rassismuskritik I: Theoretische und interdisziplinäre Perspektiven*, Bielefeld: transcript Verlag, <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-6150-7/rassismuskritik-i/>.
- Nieswand, Boris (2017): »Towards a theorisation of diversity. Configurations of person-related differences in the context of youth welfare practices«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43.10, S. 1714–1730, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1293593>.
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie (2019): »Un/Doing Ethnicity in Intervening Swiss Street-Level Bureaucracy. A Police Service and a Child Welfare Service – an Ethnographic Perspective«, in: *Swiss Journal of Sociology* 45.1, S. 35–55, <https://doi.org/10.2478/sjs-2019-0003>.
- Puwar, Nirmal (2001): »The racialised somatic norm and the senior civil service«, in: *Sociology* 35.3, S. 651–670.
- Ratzmann, Nora (2021): »Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decisions on EU Migrants' Benefit Claims in Germany«. *Social Policy and Society* 20.3, S. 509–20. <https://doi.org/10.1017/S1474746421000026>.
- Ratzmann, Nora (2022): »No German, No Service: EU Migrants' Unequal Access to Welfare Entitlements in Germany«. *Social Inclusion* 10.1, S. 227–38. <https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4647>.
- Ray, Victor/Herd, Pamela/Moynihan, Donald (2020): »Racialized Burdens: Applying Racialized Organization Theory to the Administrative State«, <https://doi.org/10.31235/osf.io/q3xb8>.
- Riedner, Lisa (2018): *Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration. Eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus*, Münster: Edition Assemblage.
- Rommelspacher, Birgit (2011): »Was ist eigentlich Rassismus?«, in: Claus Melter/ Paul Mecheril (Hg.), *Rassismuskritik*, Bd. 1: *Rassismustheorie und -forschung*, 2. Aufl., Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 25–38.
- Rutherford, Amanda/Meier, Kenneth J. (2020): »The Common Denominator: Persistent Racial Gaps in the Administration of Policy«, in: dies. (Hg.), *Race and public administration*, New York: Routledge, S. 3–15.
- Sauer, Martina (2020): *20 Jahre Mehrthemenbefragung. Integration und Partizipation türkeistämmiger Zugewanderter in Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2019*, Essen: ZfTI.

- Straub, Sophie et al. (2021a): »Erwerbssituation in der Bundesverwaltung: Gleiche Chancen unabhängig von Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit der Beschäftigten?«, in: Andreas Ette et al. (Hg.), *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*, Opladen: Barbara Budrich, S. 101–28.
- Straub, Sophie/Ette, Andreas/Weinmann, Martin (2021b): »Diskriminierungs- und Mobbingverfahren in der Bundesverwaltung«, in: Andreas Ette et al. (Hg.), *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*, Opladen: Barbara Budrich, S. 129–48.
- SVR (2010): *SVR-Integrationsbarometer 2010*, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- SVR (2014): *SVR-Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer*, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Tucci, Ingrid/Eisnecker, Philipp/Brücker, Herbert (2014): »Wie zufrieden sind Migranten mit ihrem Leben?«, in: DIW Wochenbericht 43, S. 1152–1159.
- Villadsen, Anders R./Wulff, Jesper N. (2018): »Is the Public Sector a Fairer Employer? Ethnic Employment Discrimination in the Public and Private Sectors«, in: *Academy of Management Discoveries* 4.4, S. 429–448, <https://doi.org/10.5465/amd.2016.0029>.
- Wagner, Constantin (2017): *Öffentliche Institutionen als weiße Räume? Rassismusreproduktion durch ethnisierende Kategorisierungen in einem schweizerischen Sozialamt*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Wood, Martin et al. (2009): »A test for racial discrimination in recruitment practice in British cities«, Research Report Nr. 607, London: Department for Work and Pensions.
- Worbs, Susanne/Bund, Eva/Böhm, Axel (2016): *Asyl – und dann? Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland: BAMF-Flüchtlingsstudie 2014*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Wrench, John (2016): »Dubious Types and Boundary Disputes: Contested Understandings of Concepts of Discrimination«, EUI Working Paper Nr. RSCAS 2016/39, Florenz: EUI.
- Wulff, Jesper N./Villadsen, Anders R. (2020): »Are Survey Experiments as Valid as Field Experiments in Management Research? An Empirical Comparison Using the Case of Ethnic Employment Discrimination«, in: *European Management Review* 17.1, S. 347–356, <https://doi.org/10.1111/emre.12342>.

