

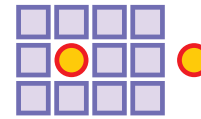


With financial support  
from the EU's Fundamental Rights  
and Citizenship Programme

DICI project partners:



Associate partners:



**DICI**  
Discrimination In Cities:  
Achieving Change  
Through Cooperation

## Bekämpfung von Diskriminierung in Städten

Strategieempfehlungen für  
Kommunalpolitik und -verwaltung

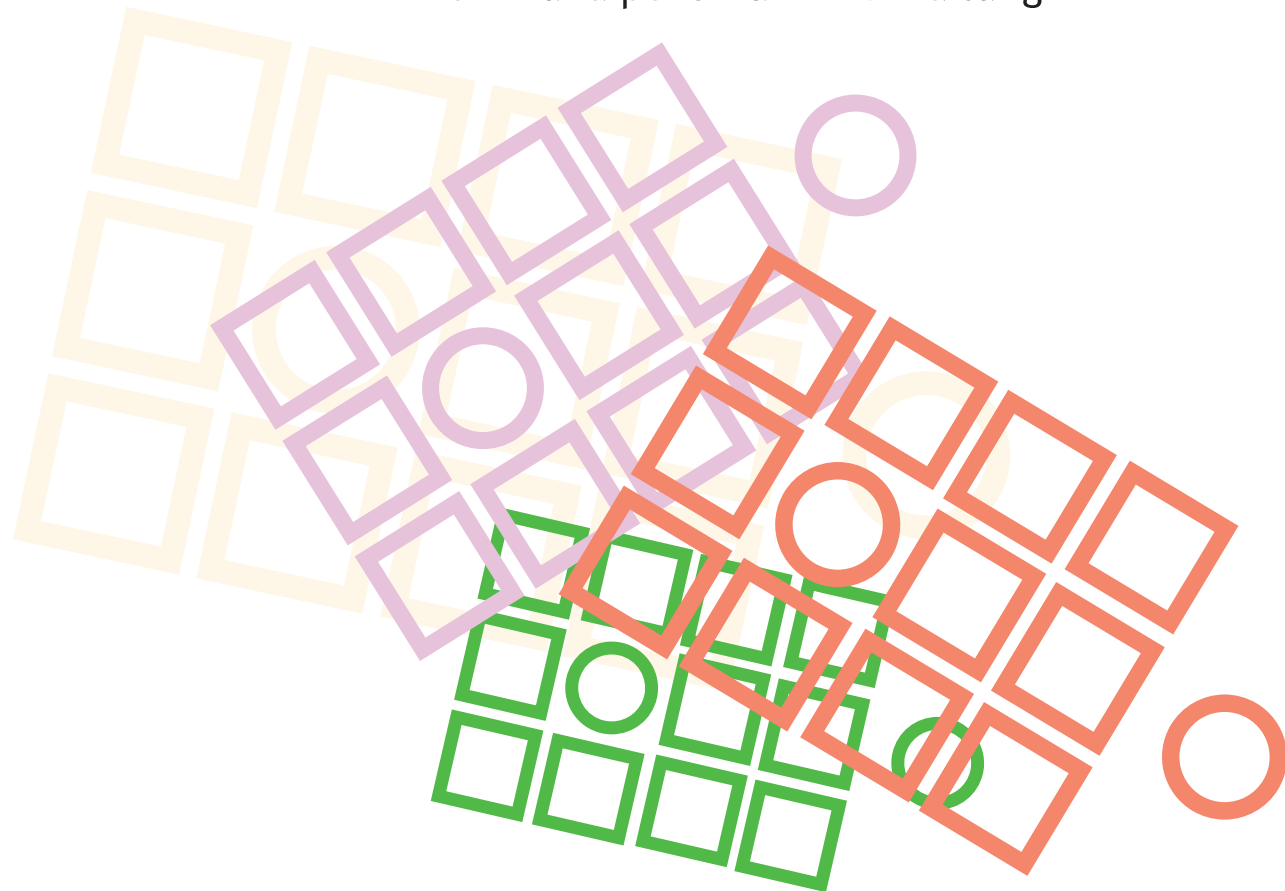
**Info:**

Project website: [www.di-ci.eu](http://www.di-ci.eu)  
Project e-mail: [info@di-ci.eu](mailto:info@di-ci.eu)

Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands  
gemeinnütziger e.V. (CJD Hamburg & Eutin)  
Fon: +49 40 211 11 81 - 14 (DE/ENG)

Cittalia - Research Foundation of the National  
Association of Italian Municipalities (ANCI)  
Fon: +39 06 76980866 (ITA/ENG)

IPRS - Psychoanalytic Institute for Social Research  
Fon: +39 06 32652401 (ITA/ENG)



**DICI**

Discrimination In Cities:

Achieving Change  
Through Cooperation

**Bekämpfung von  
Diskriminierung in Städten**  
Strategieempfehlungen für  
Kommunalpolitik und -verwaltung



With financial support  
from the EU's Fundamental Rights  
and Citizenship Programme

*This publication was produced with the financial support of the Fundamental Rights and Citizenship Programme of the European Commission - DG Justice.*

*The contents of this publication are of exclusive property of the partners of the project “DICI - Discrimination in Cities: Acheiving Change through Cooperation” and of the European Commission. However, the contents are the sole responsibility of the authors and can in no way taken to reflect the views of the European Commission.*

*This publication is not for sale.*

## Einleitung

Die Beschäftigung mit Diskriminierung auf Grund von Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit und „Rasse“<sup>1</sup> (NER) stellt in den europäischen Gesellschaften eine wichtige gegenwärtige und zukünftige Herausforderung dar. Die folgenden strategischen und praktischen Empfehlungen stammen aus den Erfahrungen acht europäischer Städte (Köln, Leipzig, Potsdam und Wuppertal in Deutschland; Padua, Prato, Ragusa und Turin in Italien), die sich an dem von der EU im Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ kofinanzierten Projekt DICI: *Discrimination in Cities - Achieving Change Through Cooperation* (Diskriminierung in Städten – durch Zusammenarbeit Veränderungen erreichen) beteiligt haben. Die Empfehlungen sollen Kommunen bei ihren Bemühungen helfen, NER-Diskriminierung (im folgenden auch nur „Diskriminierung“) sowohl durch Maßnahmen für Integration und Inklusion als auch durch spezielle Antidiskriminierungsmaßnahmen zu verringern.

Den unten skizzierten Empfehlungen sind fünf Leitsätze vorangestellt, welche einen allgemeinen Rahmen für Leitlinien, Strategien und Maßnahmen gegen Diskriminierung darstellen. Sie bilden die Grundlage, auf der die nachfolgend beschriebenen zehn Empfehlungen aufbauen.

---

<sup>1</sup> Der Begriff „NER-Diskriminierung“ leitet sich ab vom Englischen *“discrimination on the basis of nationality, ethnic origin and race”*.

## Leitsätze

1) NER-Diskriminierung geht alle an - sowohl Einzelpersonen als auch Institutionen oder Organisationen - und liegt in der Verantwortung aller.

*Kommunalverwaltungen und politische Gremien haben ein berechtigtes Interesse, sich mit den Formen und Ausprägungen der in der Stadt vorhandenen NER-Diskriminierung so umfassend wie möglich zu beschäftigen. Sie sind aber nicht die alleinigen Akteure im kommunalen Kontext und müssen die Rolle reflektieren, die sie bei der Umsetzung einer bestimmten Maßnahme oder Initiative spielen können und sollten.*

2) Jede Stadt ist einzigartig im Hinblick auf ihre Geschichte, Kultur und Bevölkerung. Jede Stadt hat auch spezielle Ressourcen, welche die Wirksamkeit von Leitlinien und Strategien zur Verhinderung von NER-Diskriminierung, deren Umsetzungsmöglichkeiten und die Reaktion spezifischer Zielgruppen und/oder Einwohner<sup>2</sup> der Stadt beeinflussen.

*Jede Stadt muss gemäß ihrer spezifischen Situation und der Einschätzung der lokalen Gegebenheiten die wirksamste(n) Strategie(n) erkennen und auswählen. Leitlinien und Strategien, die sich in einer Stadt als wirksam erweisen, sollten nicht blind auf eine andere übertragen werden, ohne die Faktoren zu prüfen und zu bewerten, die sich wahrscheinlich auf den Erfolg auswirken werden.*

3) Die wirksame Bekämpfung von NER-Diskriminierung erfordert sowohl Maßnahmen für Inklusion und Integration, die Gemeinschaftlichkeit herstellen und Zusammengehörigkeit betonen, als auch Antidiskriminierungsmaßnahmen, die das Phänomen „Diskriminierung“ aktiv benennen und thematisieren.

---

<sup>2</sup> Die Autoren verzichten in diesem Text aus Gründen der Lesbarkeit auf die Nennung der weiblichen Form. Wir möchten jedoch betonen, dass im Folgenden immer Frauen UND Männer gemeint sind.

*Bei dem Versuch, einen Gleichgewichtszustand herzustellen, müssen Kommunalverwaltung und -politik Leitsatz 2 berücksichtigen und erkennen, dass die ideale Mischung der zu einer bestimmten Zeit angewandten Integrationsförderung und Antidiskriminierungsmaßnahmen von der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Situation in der Stadt abhängt. Diese Situation sollte regelmäßig überprüft und die Maßnahmen entsprechend der unter Umständen geänderten Situation angepasst werden.*

- 4) NER-Diskriminierung sollte nicht isoliert, sondern in Verbindung mit anderen, damit zusammenhängenden Formen der Diskriminierung (z. B. religiöser Art) betrachtet werden.

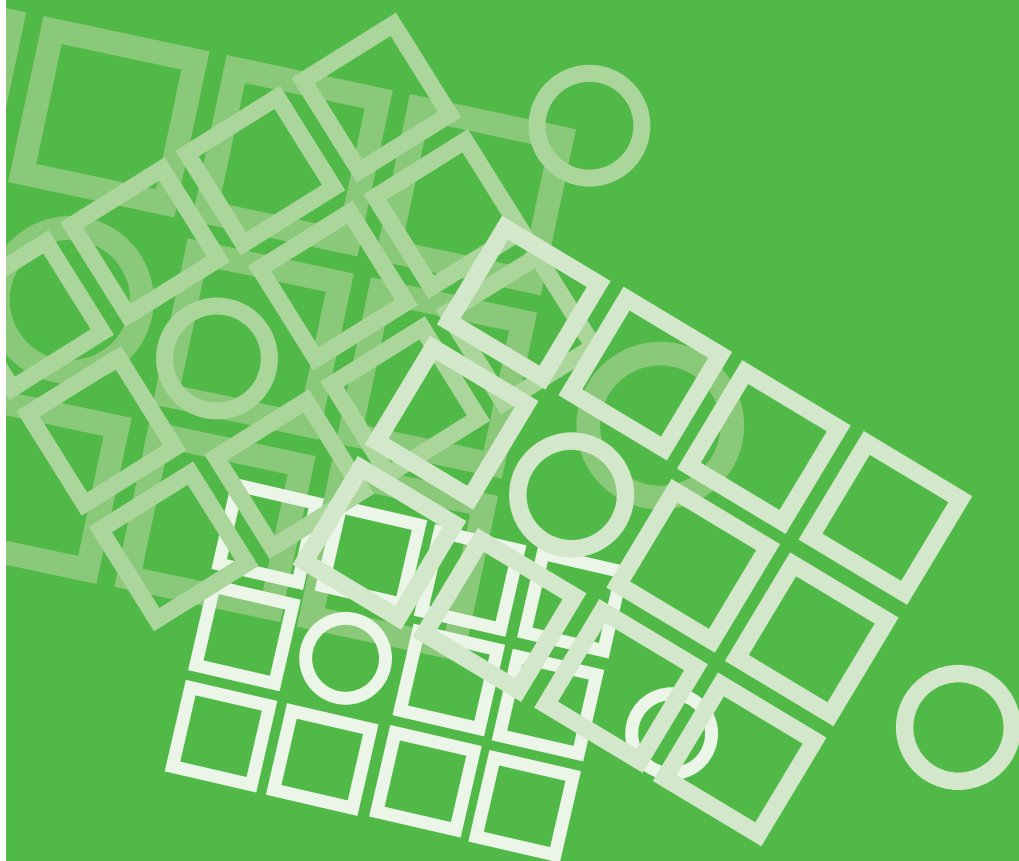
*Die Leitlinien und Strategien der Stadt könnten von der Nutzung eines ganzheitlichen Ansatzes gegen Diskriminierung profitieren, welcher die Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Formen der Diskriminierung, mögliche Zusammenhänge und Formen der Mehrfachdiskriminierung aufzeigt.*

- 5) Die Entwicklung wirksamer Leitlinien und Strategien gegen NER-Diskriminierung erfordert, ihre Ursachen, Formen und Ausprägungen auf der individuellen, institutionellen und strukturellen Ebene zu (er)kennen.

*Kommunalverwaltungen sollten ein Verständnis der zugrunde liegenden Mechanismen der verschiedenen Formen und Ebenen von NER-Diskriminierung erlangen, um angemessen reagieren zu können. Maßnahmen sollten kontextangemessen die psychologischen, soziologischen, sozialen und kulturellen Aspekte der Diskriminierung im Hinblick auf das diskriminierende Verhalten und die Reaktionen aller Beteiligten berücksichtigen - der Opfer, Täter und Zuschauer. In diesem Zusammenhang ist die Kenntnis direkter und indirekter Formen von Diskriminierung wichtig. Darüber hinaus sollte Diskriminierung als Phänomen verstanden werden, das im Zusammenhang mit ungleichen gesellschaftlichen Machtverhältnissen steht. Der Kampf gegen Diskriminierung ist nicht nur eine Angelegenheit gesellschaftlicher Gleichberechtigung, sondern auch der Durchsetzung von Menschenrechten.*



# Empfehlungen für die Entwicklung von Leitlinien und Strategien







Die folgenden Empfehlungen sollten bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen gegen NER-Diskriminierung berücksichtigt werden. Sie stehen miteinander im Zusammenhang und sind entsprechend ihrer von den Projektstädten festgelegten Relevanz absteigend geordnet. Die nachfolgenden Punkte sind „Zutaten“ für die Entwicklung und Umsetzung wirksamer Leitlinien und Strategien. Kommunalverwaltung und -politik sollten ihre Rolle bei der Unterstützung und/oder Umsetzung einer bestimmten Initiative, Maßnahme oder Strategie in jedem Fall auf der Grundlage ihrer eigenen Handlungsfähigkeit und des möglichen Beitrages anderer Institutionen oder Organisationen genau einschätzen, um die besten Rahmenbedingungen für die Umsetzung zu erkennen bzw. zu schaffen.

# 1

## **Benennen - das Unsichtbare sichtbar machen**

NER-Diskriminierung auf der individuellen, strukturellen oder institutionellen Ebene ist oft unsichtbar, weil es schwierig sein kann, sie zu erkennen und/oder über sie zu sprechen. Die Bereitstellung von Räumen und die Schaffung von Gelegenheiten, über NER-Diskriminierung zu reden, sie sichtbar zu machen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen bzw. zu diskutieren, ist ein erster Schritt, um dem Problem zu begegnen.

Diskriminierung zu benennen beinhaltet sowohl die Bereitstellung sicherer Räume für Einzelne, die Diskriminierung erlebt haben, um über ihre Erfahrungen in einem vertraulichen und schützenden Umfeld zu sprechen und sie mitzuteilen, als auch die Bereitstellung größerer öffentlicher Räume, um über Diskriminierung zu informieren bzw. diskutieren und das Bewusstsein darüber zu fördern. Obwohl die Kommune nicht immer der geeignetste Akteur zur Bereitstellung dieser Räume ist, muss sie die Notwendigkeit solcher Räume erkennen und Bemühungen für ihre Einrichtung unterstützen (zum Beispiel durch Vereine). Im Zusammenhang von bewusstseinschaffenden Maßnahmen sollten die Gründe und Ursachen individueller und struktureller Formen von Diskriminierung auf Grund gesellschaftlicher Benachteiligung thematisiert und sichtbar gemacht werden.

Sich gegen NER-Diskriminierung auszusprechen, bedeutet, Diskriminierung nicht zu akzeptieren und Programme und Maßnahme zu unterstützen, die das Anzeigen und Monitoring von Diskriminierung zum Ziel haben. Die Kommune sollte:

- Veranstaltungen fördern, die Diskriminierungsopfern und Zeugen helfen, Diskriminierung zu benennen, Handlungsmöglichkeiten aufzeigen sowie ein Klima fördern, in dem die Menschen das Gefühl haben, dass sie Diskriminierungsvorfälle anzeigen können und sollten, und
- sichere Anlaufstellen und angemessene Mittel bereitstellen – sei es eigenständig oder in Partnerschaft mit anderen Stellen/Organisationen - mithilfe derer Personen, die Diskriminierung erfahren oder beobachtet haben, das Ereignis melden können. Bei der Bereitstellung solcher Anlaufstellen ist es essentiell, dass die Meldenden das Gefühl haben, dass sie gehört und ernstgenommen werden und dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden.

## 2

### **Eine Binnenstrategie entwickeln**

Eine klare Gesamtstrategie sollte entwickelt werden, welche die Kommunalverwaltung und -politik beim Umgang mit dem Thema leitet. Diese sollte auf breiter Front politische Unterstützung erfahren, beginnend bei dem/der Oberbürgermeister/in. Direkte und indirekte Antidiskriminierungsmaßnahmen sollten entpolitisiert werden. Die Verwaltung sollte intern vorarbeiten, bevor sie sich an andere Partner wendet.

Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die interne Koordination ebenso umfassen wie die Zuweisung von Funktionen und Zuständigkeiten. Kommunikation und Informationsaustausch zwischen den Abteilungen und Ämtern der Stadtverwaltung sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass Maßnahmen und Strategien, die NER-Diskriminierung verhindern und bekämpfen sollen, fester Bestandteil der kommunalen Leitlinien werden - sowohl im Hinblick auf verwaltungsinternes Handeln als auch hinsichtlich der Bereitstellung von kommunalen Diensten und der Interaktion mit der Stadtöffentlichkeit. Ein Mainstreaming sollte das Hauptziel sein und Antidiskrimi-

nierung zum Querschnittsthema für alle gemacht werden, anstatt sie als Angelegenheit nur einer Abteilung, eines Amtes oder Referats zu betrachten. Die Reduktion und Vermeidung von NER-Diskriminierung sollte bei der Entwicklung und Umsetzung aller städtischen Strategien und Maßnahmen berücksichtigt werden.

## 3

### **Alle sollen Verantwortung übernehmen**

Verantwortung für die Bekämpfung von Diskriminierung ist nicht auf Kommunalverwaltung und kommunale Einrichtungen begrenzt, sondern erstreckt sich auf die gesamte städtische Gesellschaft einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, Institutionen, Unternehmen und Einzelpersonen. Dies ist eine Erweiterung des Leitsatzes 1, nach dem Diskriminierung jeden betrifft und deshalb jeder eine Rolle dabei spielt, sie zu verhindern. Kein einzelner Akteur kann Diskriminierung allein wirksam bekämpfen. In bestimmten Fällen ist unter Umständen die Kommunalverwaltung nicht der geeignetste Akteur, um eine bestimmte Maßnahme umzusetzen oder einer bestimmten Form von Diskriminierung entgegenzutreten (wobei die Unterstützung durch kommunale Stellen dennoch zentral ist). Die Stadtverwaltung sollte versuchen zu erkennen, wie sie am wirksamsten mit Partnern zusammenarbeiten kann, um

- darauf hinzuwirken, allen Gehör zu verschaffen und sie in die Diskussion einzubeziehen und
- Einzelne und Gruppen zu ermächtigen, Verantwortung für die Verringerung von Diskriminierung und die Entwicklung einer integrativen und inklusiven Stadt übernehmen zu können.

## 4

### **Zusammenarbeiten und vernetzen**

Diese Empfehlung ist eine logische Konsequenz von Empfehlung 3 und eine Anerkennung der Relevanz kooperativer Partnerschaften. Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen, Vereine, NROs, kommunale und private Träger sowie Unternehmen leisten wichtige Beiträge zur Umsetzung von Maßnahmen und Strategien gegen Diskriminierung. Speziell genannt seien hier Migrantenorganisationen, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien und

Maßnahmen eine Schlüsselrolle spielen. Die Partnerschaft verschiedener Akteure auf Augenhöhe ist ein zentrales Element einer erfolgreichen Gesamtstrategie.

## 5

### **Basisarbeit**

Dies bedeutet Arbeit auf der Ebene von Stadtteilen und Sozialräumen, um das gesellschaftliche, kulturelle und architektonische Umfeld zu verbessern und weiterzuentwickeln. Basisarbeit hilft der Kommune, andere Akteure einzubinden, Probleme zu verstehen, Bedarfe zu identifizieren und schnell und frühzeitig auf Probleme reagieren zu können. Die aktive Beteiligung der Akteure vor Ort dient zudem dazu, die Identifikation mit dem Stadtteil zu steigern, das Gemeinschaftsgefühl zu stärken und die Bekämpfung von Diskriminierung als Verantwortung aller zu verstehen.

## 6

### **Gemeinschaftssinn für alle Einwohner der Stadt fördern**

Räume und Kontaktmöglichkeiten sollten geschaffen werden, um Unterschiede überwinden und Menschen zusammenbringen zu können. Maßnahmen, die Menschen im Rahmen neutraler Themen (z. B. eines Stadt(teil)-Festivals, das unter Beteiligung lokaler Gruppen umgesetzt wird) oder von Gemeinsamkeiten (z. B. einem „Brotfestival“, welches in Ragusa veranstaltet wurde) vereinen, fördern das Verständnis der anderen als Mitglieder derselben Gemeinschaft. Während es zum einen wichtig ist, Diskriminierung zu benennen und aktiv dagegen vorzugehen, sind zum anderen gemeinschaftsfördernde Maßnahmen ebenso essentiell.

## 7

### **Die Offenheit von Institutionen fördern**

Die Stadtverwaltung sollte im Rahmen ihrer interkulturellen Öffnung anstreben:

- *allen* Einwohnern der Stadt den gleichberechtigten Zugang zu städtischen Dienstleistungen zu ermöglichen,
- für *alle* Einwohner der Stadt die bürgerliche und politische Teilhabe auf lokaler Ebene zu fördern,

- institutionelle und strukturelle Diskriminierung kontinuierlich zu überprüfen und Erfolge/Misserfolge bei der Bekämpfung transparent zu machen (Monitoring) und
- interne Praktiken mit dem Ziel der Bekämpfung von Diskriminierung zu fördern und umzusetzen (z. B. bei der Einstellung von Mitarbeitern).

## 8

### **Symbole mit Aktionen verbinden**

Aktionen müssen insofern zu Bekenntnissen passen, als dass der symbolischen Kraft öffentlicher Erklärungen konkrete Taten folgen müssen, die diese öffentliche Position unterstützen. In diesem Sinn sollten die Stadtverwaltung und -politik ihr Engagement gegen Diskriminierung der breiteren Öffentlichkeit klar vermitteln und unterstützende Maßnahmen umsetzen, die mit der proklamierten Politik übereinstimmen. Es sei betont, dass rein symbolische Handlungen eher schaden als nützen können, wenn sie als substanzlos wahrgenommen werden.

## 9

### **Vorhandenes bestmöglich nutzen**

Die Stadtverwaltung sollte angesichts begrenzter Ressourcen:

- vorhandene Dienstleistungen und Praktiken überprüfen, um festzustellen, wie sie angepasst werden können oder sollten, um Diskriminierung zu verringern und Inklusion mit geringen oder keinen zusätzlichen Ressourcen fördern zu können (z. B. durch die Überprüfung von Überschneidungen bei der Erbringung von Dienstleistungen und die Überprüfung/Reorganisation von Zuständigkeiten),
- wo möglich, Ressourcen maximieren, um Ausgaben zu reduzieren und Antidiskriminierungsmaßnahmen sowie inklusions- und integrationsfördernde Arbeit in bestehende Dienstleistungen und Initiativen einzubeziehen,
- Prioritäten für Maßnahmen, entsprechend den verfügbaren Ressourcen setzen und
- überdenken, wie kommunale Maßnahmen sich mit den von anderen Institutionen oder Organisationen angebotenen Diensten und Ressourcen ergänzen lassen.

# 10

## **Ansätze zusammenführen**

Es ist wichtig zu erkennen, dass ein Ansatz allein nicht ausreichen kann. Die kommunale Gesamtstrategie sollte eine Reihe von Maßnahmen miteinander verbinden, u. a.:

- eine klar definierte interne Organisation,
- eine wirksame Zusammenarbeit und Vernetzung mit anderen, zur Förderung der Beteiligung anderer Behörden, staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen (z. B. auf nationaler oder regionaler Ebene einschließlich NROs und Migrantenorganisationen) und der Zivilgesellschaft,
- Maßnahmen zur Förderung eines Mainstreamings sowie zum gleichen und gleichberechtigten Zugang für alle,
- ein laufendes Monitoring und Datensammlung, um der Weiterentwicklung von Strategien und Maßnahmen die Richtung zu weisen.





