



Stadt Zürich

# Rassismusbericht der Stadt Zürich 2009

Erster Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe

# Inhalt

<b>Vorwort der Stadtpräsidentin</b>	<b>3</b>
<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Rassismus und dessen Bekämpfung	6
1.2 Hintergrund und Ausgangslage	7
1.3 Zielsetzung, Vorgehensweise und Berichtsstruktur	7
<b>2 Wo steht Zürich?</b>	<b>9</b>
2.1 Vorhandene Beobachtungsinstrumente	9
2.2 Situation in Zürich – Fakten, Umfragen und Einschätzungen	11
<b>3 Themenfelder im Fokus</b>	<b>16</b>
3.1 Koordination und Zusammenarbeit	16
3.2 Wohnungsmarkt	21
<b>4 Weitere Themenfelder</b>	<b>26</b>
4.1 Lehrstellenproblematik	26
4.2 Gewalt und Konflikte	28
4.3 Behördliches Handeln am Beispiel der Polizei	31
<b>5 Inhaltsverzeichnis Anhang</b>	<b>35</b>

# Vorwort der Stadtpräsidentin

Zürcherinnen und Zürcher leben gerne in ihrer Stadt. Und sie schätzen es, dass in Zürich Menschen aus verschiedenen Kulturen zusammenkommen. Dieses positive Ergebnis regelmässiger Bevölkerungsbefragungen wird auch in internationalen Bewertungen immer wieder bestätigt. Täglich entscheiden sich Menschen dafür, ihren Lebensmittelpunkt in die Stadt Zürich zu verlegen. Rund die Hälfte von ihnen kommt direkt aus dem Ausland. Wir verstehen dies als Kompliment an unsere Stadt und als Bestätigung der in Zürich gelebten Offenheit und Willkommenskultur.

Seit Jahren setzt sich die Stadt dafür ein, dass sich Menschen in Zürich ungeachtet ihrer Nationalität und Herkunft willkommen und zuhause fühlen. Sie verfolgt dabei eine pragmatische Integrationspolitik, die sich an den gegebenen Realitäten sowie den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert. Dazu gehört auch ein Engagement gegen diskriminierende Ungleichbehandlungen. Gerne hat der Stadtrat deshalb eine Anregung des Ausländerbeirates aufgenommen und ist der Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus beigetreten. Als eine erste Massnahme hat der Stadtrat mit dem Beitritt eine interdepartementale Arbeitsgruppe einberufen. Er hat diese beauftragt, regelmässig eine Situationseinschätzung vorzunehmen und dem Stadtrat entsprechend Bericht zu erstatten. Mit dem vorliegenden Bericht löst der Stadtrat auch eine Verpflichtung ein, die er gegenüber dem Ausländerbeirat eingegangen ist.

Der Stadtrat nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass gemäss dem vorliegenden Bericht in Zürich kein eigentliches Rassismus-Problem besteht. Er ist sich zugleich bewusst, dass in bestimmten Bereichen diskriminierende Ungleichbehandlungen vorkommen und entsprechende Gegenmassnahmen nötig sind. Das Einstehen gegen Diskriminierung ist dabei eine Aufgabe der Gesamtgesellschaft. In diesem Sinne ist der Bericht ein Anstoss für uns alle, dafür zu sorgen, dass Zürich auch in Zukunft eine Stadt bleibt, in der Offenheit und Toleranz gelebt wird.

Corine Mauch, Stadtpräsidentin

# Das Wichtigste in Kürze

In der Stadt Zürich besteht kein Rassismus-Problem. Die Einstellung der Stadtzürcher Bevölkerung ist weltoffen und tolerant. Über 80% beurteilten in einer Bevölkerungsbefragung das Zusammenleben von Menschen verschiedener Kulturen in der Stadt als positiv. Und in den vorhandenen Chronologien und Statistiken sind die Zahlen zu rassistisch motivierten Vorfällen tendenziell rückläufig und bewegten sich in den letzten Jahren mit vier bis sechs strafrechtlich relevanten Vorfällen pro Jahr auf relativ tiefem Niveau.

## **Rassismus und Rassendiskriminierung**

Rassismus bleibt aber in der Stadt Zürich eine Herausforderung. Denn auch ohne Rassismus als Ideologie kann im täglichen Handeln aus Unwissen, diffusen Ängsten und Vorurteilen eine rassistische Diskriminierung einzelner Personen oder Personengruppen resultieren. Die Stadt Zürich verurteilt Rassismus und jede Form von Diskriminierung. Sie verfolgt eine Integrationspolitik, die ausgrenzender und diskriminierender Ungleichbehandlung entgegentritt.

## **Herausforderungen im privatrechtlichen und strukturellen Bereich**

Verwaltungsstellen, Organisationen der Zivilgesellschaft und repräsentative Umfragen nehmen rassistische Diskriminierung insbesondere im privatrechtlichen Bereich wahr. Zudem sehen sie Optimierungspotenzial bei der Koordination und Zusammenarbeit. Der im Auftrag des Stadtrats von Zürich erstellte erste Rassismusbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe trägt deshalb für die Themenbereiche Wohnungsmarkt, Lehrstellenproblematik, ethnisierte Gewalt, behördliches Handeln am Beispiel der Polizei sowie zu den Institutionen und Akteuren, die sich der Rassismusbekämpfung widmen, Fakten zusammen und bietet eine Bestandsaufnahme.

## **Diskriminierungseffekte bei der Wohnungssuche**

Der Zürcher Wohnungsmarkt ist nicht frei von Diskriminierungseffekten. Ursache dafür sind meist Vorbehalte bei Liegenschaftenverwaltungen und Hauswartungen gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen. Der Rassismusbericht empfiehlt neben der Prüfung zusätzlicher Sensibilisierungsaktivitäten unter anderem die Durchführung eines Diskriminierungs-Testings auf dem städtischen Wohnungsmarkt, um so Grad und Ausmass der Diskriminierungseffekte zu erheben.

## **Benachteiligungen auf dem Lehrstellenmarkt**

Der höhere Anteil von Jugendlichen ausländischer Herkunft ohne Lehrstelle bei Schulabschluss lässt sich nicht allein mit geringeren Schul- und Sprachleistungen erklären. Der erschwerte Berufseintritt geht auch auf das Selektionsverhalten der Lehrbetriebe

zurück, in dem Diskriminierungen z.B. aufgrund des Namens nachgewiesen sind. Die Stadt Zürich hat jedoch auf die Lehrstellenbesetzung in der Privatwirtschaft keinen direkten Einfluss. Sie leistet aber mit ihren Massnahmen zur allgemeinen Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit Beiträge gegen die Benachteiligungsdynamiken auf dem Lehrstellenmarkt.

### **Hohe Aufmerksamkeit für die Ethnisierung von Gewalt**

In Zürich ist keine Häufung oder Zunahme rechtsextremer oder rassistisch motivierter Gewalt erkennbar. Ethnische oder kulturelle Differenzen werden aber vermehrt als Ursache von Konflikten dargestellt und auch so wahrgenommen. Der Rassismusbericht unterstreicht die dadurch steigende Bedeutung eines sachbezogenen und lösungsorientierten Vorgehens bei Interventions- und Präventionsaktivitäten. Die Massnahmen gegen Jugendgewalt der Stadt Zürich sind bereits entsprechend ausgerichtet.

### **Behördliches Handeln am Beispiel der Polizei**

Organisationen der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen beklagen regelmässig diskriminierendes Verhalten der Behörden, insbesondere der Polizei. Die Stadtpolizei ihrerseits sieht sich vermehrt undifferenzierten und auch ungerechtfertigten Rassismussvorwürfen ausgesetzt. Der Rassismusbericht empfiehlt unter anderem eine Verstärkung der Aus- und Weiterbildung bei der Stadtpolizei sowie die Schaffung eines runden Tisches zwischen der Polizei und involvierten Akteuren aus der Verwaltung und der Zivilgesellschaft.

### **Koordination und Zusammenarbeit**

In der Stadt Zürich besteht ein breites und gutes Angebot an Anlaufstellen für Opfer von Rassismus und Diskriminierung. Im Bereich der städtischen Verwaltung ist die Ombudsstelle zuständig. Die bestehenden verwaltungsexternen Institutionen und Akteure wünschen eine städtische Initiative zur Vernetzung der verschiedenen Angebote und Projekte. Für die städtische Arbeitsgruppe ist der verbesserte Zugang zu Beratungsangeboten bei Diskriminierungsfällen im privatrechtlichen Bereich die vordringliche Empfehlung. Der Rassismusbericht regt neben einer vermehrten Koordination aller Akteure auch an, einzelne Institutionen punktuell zu stärken und finanziell zu unterstützen.

### **Empfehlungen der städtischen Arbeitsgruppe**

Die interdepartementale Arbeitsgruppe hat zu jedem der im Rassismusbericht berücksichtigten Themenfeldern (Koordination, Wohnungsmarkt, Lehrstellenproblematik, ethnisierte Gewalt und behördliches Handeln am Beispiel der Polizei) verschiedene Empfehlungen erarbeitet. Zudem schlägt sie vor, in Abstimmung mit dem Bund die Information über dokumentierte Vorfälle zu verbessern und die Bevölkerung regelmässig über Diskriminierungsthemen zu befragen. Die Umsetzung der Empfehlungen wird im Rahmen des Folgeberichts 2011 oder 2012 begutachtet.

# 1 Einleitung

## 1.1 Rassismus und dessen Bekämpfung

Rassismus als Ideologie unterscheidet sich von Rassendiskriminierung, die ein bestimmtes Verhalten darstellt.<sup>1</sup> Die Stadt Zürich verurteilt Rassismus und Rassendiskriminierung gleichermaßen und verfolgt eine Integrationspolitik, die ausgrenzender und diskriminierender Ungleichbehandlung entgegentritt. Die Stadt setzt bei der Rassismusbekämpfung primär auf Massnahmen, die auf der Verhaltensebene ansetzen und damit der Rassendiskriminierung begegnen.

Das Erkennen diskriminierenden Verhaltens und dessen Ursachen sowie gezielte Massnahmen gegen Rassendiskriminierung sind wichtig. Die Stadt Zürich ist hier in mehrfacher Hinsicht gefordert. Denn die Gründe für Ungleichbehandlungen können individueller und struktureller Art sein. Auch sieht sich die Stadt vor die Herausforderung gestellt, diskriminierende Ungleichbehandlung in der Gesellschaft im Allgemeinen zu bekämpfen und nicht nur innerhalb der städtischen Verwaltung gegen – auch unbeabsichtigte – diskriminierende Verhaltensweisen und Verwaltungsroutinen aktiv zu werden.

Die Rassismusbekämpfung beschränkt sich nicht auf eine Reaktion auf festgestellte Diskriminierung. Diskriminierende Ungleichbehandlung widerspricht den fundamentalen gesellschaftlichen Grundwerten und den Grundrechten. Eine konsequente Haltung und ein öffentliches Bekenntnis gegen gesellschaftliche Ausgrenzung und Polarisierung sind deshalb wichtige Beiträge zur Vorbeugung gegen Rassismus und Diskriminierung. Dazu gehört, dass Menschen, die in der Verwaltung arbeiten, ihre Rolle und ihre Aufgaben regelmässig kritisch hinterfragen. Alle staatlichen und kommunalen Organe sind gehalten, menschenrechtliche und verfassungsmässige Grundwerte in ihrem alltäglichen Handeln nicht nur einzuhalten, sondern auch zu fördern. Das Eintreten gegen Rassismus und Diskriminierung ergibt sich im Weiteren aus dem Informationsauftrag im neuen Ausländergesetz (AuG).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Das dem Bericht zugrundeliegende Rassismusverständnis und die Definition der Begriffe «Rassismus» und «Rassendiskriminierung» werden im Anhang des Berichts behandelt und dargestellt.

<sup>2</sup> Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hält in ihren Empfehlungen zur Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG explizit fest, dass es auch gelte, «Vorurteile und Wissenslücken durch sachliche Information und durch konkrete Begegnungen zu ersetzen, interkulturelle Lernprozesse zu unterstützen und entschieden gegen Rassismus und Diskriminierung einzutreten». (Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). 2008. Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG. Bericht der TTA vom 22. Mai 2008. Empfehlungen der TAK vom 30. Juni 2008. Bern. S.15.)

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie wurde 2001 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) gegründet. Die TAK hat die Ausländer- und Integrationspolitik von Anfang an als Schwerpunkt in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen.

## 1.2 Hintergrund und Ausgangslage

Im November 2007 ist die Stadt Zürich auf Anregung des Ausländerbeirates der Stadt Zürich der Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus und Diskriminierung (ECCAR) beigetreten.<sup>3</sup> Diese ist Teil einer 2004 von der UNESCO gestarteten globalen Initiative. Sie hat zum Ziel, ein internationales Netzwerk von Städten zu schaffen, die sich mit konkreten Aktivitäten gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit einsetzen. Der Stadtrat bekräftigte mit dem Beitrittsentscheid seine Haltung und den politischen Willen, auch in Zukunft einen aktiven Beitrag gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu leisten. Er versteht die Mitwirkung in der Städte-Koalition als ein weiteres Bekenntnis zu einer vielfältigen Stadtbevölkerung. Mit dem Beitritt verpflichtet sich die Stadt Zürich zur Umsetzung eines Zehn-Punkte-Aktionsplanes in den Bereichen Überwachung und Bewertung der Situation, Konkrete Massnahmen gegen Rassismus sowie Unterstützung von Opfern und Konfliktmanagement.<sup>4</sup>

### **Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe**

Anlässlich des Beitritts zur Städte-Koalition setzte der Stadtrat der Stadt Zürich ein interdepartementale Arbeitsgruppe (AG) ein, um Massnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung systematischer als bisher zu beobachten und zielgerichteter zu planen und umzusetzen.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe (AG) setzt sich aus den folgenden Personen zusammen: Claudia Kaufmann (Ombudsfrau), Daniel Kuster (GUD) [ab 1.1.2009], Christof Meier (PRD, Leitung), André Müller (PD), Sandra Scheu (SD), Heinz Spälti (GUD) [bis 31.12.2008] und Daniel Tinner (SSD).

Die Arbeitsgruppe erstattet dem Stadtrat alle zwei bis drei Jahre Bericht, erstmals mit der vorliegenden Bestandsaufnahme. Die Integrationsförderung koordinierte die Erstellung des Berichtes. Die Projektleitung lag bei Michael Bischof (PRD).

## 1.3 Zielsetzung, Vorgehensweise und Berichtsstruktur

Ziel der periodischen Berichterstattung unter Einbezug von Verwaltungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft ist eine regelmässige Einschätzung der Situation bezüglich Rassismus und Diskriminierung, eine möglichst umfassende Übersicht laufender entsprechender Aktivitäten sowie die Benennung eines allfälligen Handlungsbedarfs.

Der interdepartementalen Arbeitsgruppe geht es in ihrer ersten Berichterstattung darum, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen und Fakten zusammenzutragen. Rassismus und Diskriminierung können in allen Bereichen der Gesellschaft vorkommen. Der vorliegende Bericht konzentriert sich nach einer Umfrage innerhalb der Verwaltung,

---

<sup>3</sup> Siehe dazu «Beitritt der Stadt Zürich zur Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus». Eine Empfehlung des Ausländerbeirates der Stadt Zürich an den Stadtrat. August 2006 [www.auslaenderbeirat.ch].

<sup>4</sup> Siehe dazu: [www.menschenrechte.nuernberg.de/admin/uploads/files/10\\_PPA\\_dt.pdf](http://www.menschenrechte.nuernberg.de/admin/uploads/files/10_PPA_dt.pdf)

nach einem Arbeitstreffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG)<sup>5</sup> und aufgrund eigener Einschätzungen der AG<sup>6</sup> auf die Themenbereiche Wohnungsmarkt, Lehrstellenproblematik, ethnisierte Gewalt, behördliches Handeln am Beispiel der Polizei sowie auf die Institutionen und Akteure, die sich der Rassismusbekämpfung widmen.

Der Berichtsentwurf wurde einer Konsultation innerhalb der Verwaltung unterzogen. Er stiess auf breite Zustimmung. Die eingegangenen Rückmeldungen und Anmerkungen wurden weitgehend in den Bericht aufgenommen. Eingeholt wurde auch eine Rückmeldung des Ausländerbeirates. Dieser begrüsst, dass die Stadt in verschiedenen Bereichen bereits Massnahmen ergriffen hat, die AG mit dem Bericht eine kritische Überprüfung vornimmt und wo nötig geeignete Handlungsempfehlungen vorschlägt.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile. Im Zentrum des ersten Teils stehen eine allgemeine Lageeinschätzung und entsprechende Beobachtungsinstrumente [Kapitel 2]. Der zweite Teil widmet sich zwei identifizierten Fokusthemen [Kapitel 3], während im dritten Teil [Kapitel 4] weitere Themenbereiche behandelt werden. Der Bericht stützt sich auf Gespräche mit Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen sowie auf die einschlägige Literatur. Zum Bericht besteht ein gesonderter Anhang, in dem sich die Definition des Rassismusverständnisses der Arbeitsgruppe, Angaben zu Akteuren, Massnahmen, Projekte und ein Umsetzungscontrolling sowie die Literaturangaben finden.

### **Umsetzungscontrolling**

Der vorliegende Bericht weist wo nötig auf Handlungsbedarf hin und formuliert entsprechende Empfehlungen. Die Arbeitsgruppe wird in ihrer weiteren Arbeit die Überführung dieser Empfehlungen in konkrete Umsetzungsvorschläge aktiv verfolgen und ein entsprechendes Umsetzungscontrolling vornehmen [siehe Anhang]. Dessen ungeachtet liegt es in der Verantwortung der einzelnen Verwaltungsabteilungen selbst, gegen diskriminierende Ungleichbehandlungen aktiv zu werden. Das setzt die Bereitschaft voraus, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen. Der vorliegende Bericht ist als Diskussionsbasis ein erster Anstoss dazu. Er ersetzt aber die nötige Beschäftigung mit der Thematik in den einzelnen Departementen nicht.

---

<sup>5</sup> Im vorliegenden Bericht wird bewusst von Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) gesprochen. Darunter werden Organisationen verstanden, in welchen sich Menschen zusammentun und austauschen, um auf ein gemeinsames Ziel hinzuarbeiten. Zu OZG zählen Organisationen der gesellschaftlichen Selbstorganisation wie etwa Non-Profit-Organisationen (NPOs), Nicht-Regierungs-Organisationen (NROs), lose Bürgerinitiativen und Interessengemeinschaften oder Quartierforen. Siehe dazu etwa Adloff, Frank. 2005. Zivilgesellschaft. Theorie und Praxis. Frankfurt/Main. S. 7ff.

<sup>6</sup> Eine umfassende Darstellung geltender Rechtsnormen würde den Umfang dieses Berichtes sprengen. Die Arbeitsgruppe verweist auf entsprechende Berichte auf Bundesebene, etwa die Berichterstattung an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD). Eine nützliche Übersicht über bestehende rechtliche Instrumente gegen Diskriminierung liefert der Verein [humanrights.ch/MERS](http://humanrights.ch/MERS). 2008. Instrumente gegen Diskriminierung im schweizerischen Recht – ein Überblick. Bern.

## 2 Wo steht Zürich?

### 2.1 Vorhandene Beobachtungsinstrumente

#### **Beobachtung von Rassendiskriminierung auf nationaler Ebene**

In der Schweiz besteht zurzeit kein umfassendes Instrument zur Beobachtung von Rassendiskriminierung. Die Frage, wie sich Rassismus und Rassendiskriminierung beobachten lassen, wird jedoch auf nationaler und internationaler Ebene intensiv diskutiert. Eine solche Beobachtung besteht aus vielen einzelnen Elementen. Sie umfasst neben der Dokumentation rassistischer Vorfälle und rassistischer/fremdenfeindlicher Einstellungen auch eine Beobachtung von Diskriminierung und entsprechenden Gegenmassnahmen. Einzelne dieser Elemente sind bereits vorhanden, andere werden zurzeit erarbeitet.<sup>7</sup> Um daraus eine Gesamtsicht zu schaffen, wird die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) auf nationaler Ebene in den kommenden Jahren mit Partnern in- und ausserhalb der Verwaltung eine regelmässige zusammenfassende Berichterstattung vornehmen.<sup>8</sup>

Wichtige – für die Schweiz relevante<sup>9</sup> – Beobachtungsinstrumente sind periodische Berichterstattungen an Einrichtungen der UNO, des Europarates und der OSZE.<sup>10</sup> Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) und die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) legen regelmässig zu einzelnen Themenfeldern spezifische Berichte vor. Zu einzelnen Themenfeldern und im Rahmen von Schattenberichten äussern sich auch OZG.<sup>11</sup> Weiter zu nennen sind die Sammlung der EKR zu Verurteilungen infolge Verletzung der Rassismus-Strafnorm sowie die Chronologie rassistischer Vorfälle in der Schweiz. Im Rahmen der Neukonzeption der Volkszählung ist alle fünf Jahre eine thematische Stichprobenerhebung zum Themenfeld «Sprache, Religion und Kultur» geplant. Darin ist auch eine Befragung von Diskriminierungserfah-

---

<sup>7</sup> Siehe etwa die Machbarkeitsstudie Manzoni, Patrik. 2007. Monitoring über Fremdenfeindlichkeit, rechtsextreme Orientierungen und Gewaltbereitschaft in der Schweiz. Machbarkeitsstudie im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Bern.

<sup>8</sup> Siehe Galizia, Michele. 2007. Monitoring als Frühwarn- und Evaluationsinstrument. In: TANGRAM. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Nr. 20/2007. Bern. S. 45-51.

<sup>9</sup> Die Europäische Union (EU) verfügt mit der «Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)» über eine Beobachtungsstelle zu Grundrechtsfragen. Die FRA führt ein erweitertes Mandat der bisherigen Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) weiter und veröffentlicht jährlich einen Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in EU-Mitgliedsstaaten.

<sup>10</sup> Nähere Angaben zu den einzelnen Instrumenten, den Berichtsverfahren sowie den jeweiligen Berichten sind auf der Website der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) greifbar. Siehe: [www.edi.admin.ch/frb](http://www.edi.admin.ch/frb), Rubrik «Internationales».

<sup>11</sup> Entsprechende die Schweiz betreffende Publikationen und Schattenberichte finden sich auf der Website des Vereines «Humanrights.ch/MERS». Siehe dazu [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch), Rubrik «Rassismus → Studien/Berichte».

rungen vorgesehen (erste Durchführung 2014). Die Stichprobengrösse wird repräsentative Aussagen auf kommunaler Ebene allerdings nur bedingt ermöglichen.<sup>12</sup> Auf eine systematischere Beobachtung zielt ferner das vom «Beratungsnetz für Rassismuspfer» entwickelte «Dokumentations- und Monitoringsystem für Fälle von Rassendiskriminierung (DoSyRa)» ab. Das System ermöglicht qualifizierten Beratungsstellen für Opfer von Rassendiskriminierung eine systematische Falldokumentation nach einheitlichen Kriterien und liefert Daten für ein nationales Monitoring. Aktuell sind 10 Beratungsstellen aus allen Landesteilen an das System angeschlossen.<sup>13</sup> Erste Daten wurden im Juli 2009 veröffentlicht.<sup>14</sup>

### **Beobachtungsinstrumente in der Stadt Zürich**

Hier zeigt sich dieselbe Situation wie auf Bundesebene. Die Stadt Zürich verfügt bisher über kein Instrument zur systematischen Beobachtung von Rassismus und Diskriminierung. Einzelne bestehende Erhebungen liefern jedoch Hinweise für eine generelle Lageeinschätzung sowie Aussagen zu einzelnen Themenfeldern. So erfasst die periodische Bevölkerungsbefragung regelmässig die Einstellung der Stadtzürcher Bevölkerung gegenüber gesellschaftlicher Diversität. In der kantonalen Kriminalstatistik (KRISTA) sind Anzeigen aufgrund Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) spezifisch für die Stadt Zürich ausgewiesen. Mit der ab 2009 erfolgenden Registerharmonisierung wird die Kriminalstatistik in Zukunft zusätzlich die Motivation einer Straftat erfassen und dabei auch rassistische und fremdenfeindliche Motive berücksichtigen. Eine Übersicht über die bestehenden Erhebungen mit Bezug zur Stadt Zürich besteht bisher nicht. Sie wird im Anhang zu diesem Bericht erstmals vorgelegt und beschränkt sich auf regelmässige Berichte für eine generelle Situationseinschätzung [siehe Anhang]. Spezifische Berichte zu einzelnen Themenfeldern werden dagegen in den jeweiligen thematischen Kapiteln aufgeführt.

### **Schlussfolgerungen**

Für eine generelle Einschätzung der Situation in Zürich kann teilweise auf bestehende Instrumente auf nationaler und kantonaler Ebene zurückgegriffen werden. Die Aussagekraft dieser Instrumente für die Stadt Zürich ist allerdings begrenzt. Sie bilden im Weiteren nur einen Ausschnitt rassistischer Vorfälle ab und sind keine hinreichende Realitätsbeschreibung. Die AG erachtet es deshalb als sinnvoll, die Bestrebungen auf nationaler Ebene für ein koordiniertes Monitoring aktiv zu verfolgen. Ein systematisches Monitoring fremdenfeindlicher Einstellung, wie es auf Bundesebene diskutiert wird, erachtet die AG angesichts der damit verbundenen Aufwendungen für Zürich als nicht vordringlich. Sie begrüsst dagegen, dass in den regelmässigen Bevölkerungsbefragungen das Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen mitberücksich-

---

<sup>12</sup> Siehe Bundesamt für Statistik (BFS). 2008. Die Volkszählung 2010: Auf dem Weg zu einem umfassenden System der Haushalts- und Personenstatistik. Informationsgrundlagen für die Kantone, Bundesämter und weitere interessierte Kreise. Bern.

<sup>13</sup> Verein Humanrights.ch/MERS. 2009. Jahresbericht 2008. Bern. S. 5.

<sup>14</sup> Beratungsnetz für Rassismuspfer. 2009. Rassismuvorfälle in der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2008. Ergebnis der Datensammlung des Dokumentations- und Monitoringsystems DoSyRa. Bern.

tigt wird. Als prüfenswert erachtet die AG, künftige Bevölkerungsbefragungen mit Fragen zu Diskriminierungserfahrungen zu ergänzen.

Alle diese eher strukturellen Ansätze zur Beobachtung lassen einen wichtigen Aspekt ausser Acht: konkrete Diskriminierung im Alltag wie etwa Herabwürdigungen und Beleidigungen im privaten Umfeld (z.B. im Wohnumfeld oder bei der Arbeit), im Kontakt mit staatlichen Stellen oder im öffentlichen Raum. Sie machen einen grossen Teil erlebter Diskriminierung aus und sind für die Betroffenen belastend.<sup>15</sup> Solche Vorfälle lassen sich nur kenntlich machen, wenn Betroffene ihre Erfahrung bei Anlaufstellen für Rassismuspfer melden. Das bedingt wiederum, dass einfach zugängliche Anlaufstellen vorhanden sind und die dort gemeldeten Fälle dokumentiert werden. Der Dialog mit Anlaufstellen, OZG und Betroffenen sowie die Kenntnis gemeldeter Vorfälle sind für eine Situationseinschätzung daher unabdingbar.

### Empfehlungen

- a) Nutzung des national erarbeiteten «Dokumentations- und Monitoringsystems für Fälle von Rassendiskriminierung (DoSyRa)» zur verbesserten Informationssammlung über Diskriminierungsvorfälle.
- b) Einflussnahme auf nationaler Ebene zur besseren Berücksichtigung städtischer Interessen bei neuen Monitoring-Instrumenten zur Rassendiskriminierung.
- c) Regelmässige Befragung der Stadtbevölkerung zu Themenfeldern im Bereich (rassistischer) Diskriminierung.

## 2.2 Situation in Zürich – Fakten, Umfragen und Einschätzungen

Die seit 1992 jährlich erstellte Chronologie rassistischer Vorfälle versucht, Vorfälle zu erfassen, die auf rassistische und/oder rechtsextreme Motive zurückgehen.<sup>16</sup> Die Chronologie zählt in den Jahren 1992 bis 2007 165 Fälle auf, welche das Gebiet der Stadt Zürich betreffen. Beinahe die Hälfte (45,5 %) der zwischen 1992 und 2007 registrierten Vorfälle in der Stadt Zürich ereigneten sich in den Jahren 1994 bis 1997. Seit 1998 werden in der Stadt Zürich deutlich weniger Vorfälle dokumentiert. Ihre Zahl beläuft sich seit 1998 auf 4 bis 11 Vorfälle pro Jahr.<sup>17</sup> Die in der Kriminalstatistik (KRISTA) aufgezählten Straftaten infolge Verletzung Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) weist zwischen 2004 und 2007 jährlich zwischen vier und sechs Vorfälle in der Stadt Zürich aus (Deliktsort).<sup>18</sup> Von den 2007 dokumentierten sechs Vorfällen sind gemäss

<sup>15</sup> Siehe etwa Fröhlicher-Stines, Carmel. 2004. Schwarze Menschen in der Schweiz. Ein Leben zwischen Integration und Diskriminierung. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Bern.

<sup>16</sup> Die Chronologie rassistischer Vorfälle in der Schweiz wird von der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) herausgegeben. Sie wird vom Journalisten Hans Stutz erstellt und stützt sich im Wesentlichen auf Medienmitteilungen, Polizeicommuqués und eine Ereignisliste des Bundesamtes für Polizeiwesen/Dienst für Analyse und Prävention. Sie kann online auf der Website der GRA [www.gra.ch] konsultiert werden.

<sup>17</sup> Rassistische Vorfälle in der Schweiz [www.gra.ch, Abfrage vom 14. Februar 2008, 17:30 Uhr].

<sup>18</sup> Kantonspolizei des Kantons Zürich (KAPO). 2005ff. Kriminalstatistik (KRISTA). Jahrgänge 2004-2007. Zürich.

Auskunft der Stadtpolizei in zwei Vorfällen Beschäftigte der Stadt Zürich betroffene Opfer.<sup>19</sup> Die von der EKR geführte Datenbank der Anzeigen infolge von Verletzung von Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) zählt von 1995 bis Ende 2006 insgesamt 355 Fälle, wovon 89 den Kanton Zürich betreffen (3 - 11 Fälle pro Jahr).<sup>20</sup> Inwiefern sich diese Fälle auf die Stadt Zürich beziehen, kann anhand der anonymisierten Urteile nicht festgestellt werden. Die genannten Zahlen liefern Anhaltspunkte, sind in ihrer Aussage aber limitiert. Nicht jeder Vorfall führt zu einer Anzeige und die Chronologie rassistischer Vorfälle stützt sich primär auf in der Öffentlichkeit bekannte Ereignisse.

Eine Erhebung über fremdenfeindliche Einstellungen der Stadtzürcher Bevölkerung besteht nicht. Die Bevölkerungsbefragung liefert dagegen Hinweise auf die Beurteilung des Zusammenlebens zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen. 2007 beurteilten 81 % der Befragten dieses als «sehr gut» oder «eher gut». 17 % der Befragten empfinden es dagegen als «sehr schlecht» oder «eher schlecht». Befragt nach den drei grössten Problemen in der Stadt Zürich, nennen 21 % die «Ausländerfrage», womit die Thematik in der Problemwahrnehmung an zweiter Stelle liegt. 1999 nannten noch über 30 % die «Ausländerfrage» als eines der drei wichtigsten Probleme.<sup>21</sup> Diese Ergebnisse dürfen nicht als Belege für eine fremdenfeindliche Haltung oder gar eine diskriminierende Praxis interpretiert werden. Sie zeigen jedoch, dass ein Teil der Bevölkerung das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft als negativ beurteilt und die «Ausländerfrage» als ein «Problem» wahrnimmt. Der seit 1999 sinkende Anteil befragter Personen, welche insbesondere die Wahrnehmung der ausländischen Bevölkerung als «Problem» teilt, deutet dagegen darauf hin, dass ein wachsender Bevölkerungsteil diese Haltung nicht länger teilt.

### **Wohnungssuche als zentrales Problemfeld**

Konkrete Hinweise auf erlebte Diskriminierung liefert eine von der Integrationsförderung in Auftrag gegebene Sekundäranalyse einer repräsentativen Befragung von Eltern von Stadtzürcher Primarschulkindern. Von den Befragten bezeichnen es 28 % der im Ausland geborenen Personen als ein (mittleres bis grosses) Problem, von Mitmenschen schlechter behandelt zu werden. 18 % bezeichnen es als (mittleres bis grosses) Problem, als Ausländerin oder Ausländer benachteiligt zu werden. Besonders häufig werden dabei Probleme bei der Wohnungssuche genannt.<sup>22</sup>

Diese Aussagen werden durch eine in die Bevölkerungsbefragung 2001 integrierte repräsentative Befragung zu Benachteiligungserfahrungen bestätigt. Damals gaben beinahe 40 % der befragten Ausländerinnen und Ausländer an, sie würden sich bei der

---

<sup>19</sup> Mitteilung der Stadtpolizei Zürich vom 17. September 2008.

<sup>20</sup> In 31 dieser Fälle erfolgte ein formeller Entscheid. 28 Verfahren wurden eingestellt und in 3 Fällen traten die Gerichte nicht auf die Anklage ein. Von den 34 Fällen, in denen ein rechtskräftiges Urteil vorliegt, erfolgte in 27 Fällen eine Verurteilung und in 7 Fällen ein Freispruch. Quelle: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR). Sammlung Rechtsfälle [www.ekr-cfr.ch, Abfrage vom 21. April 2008, 15:15 Uhr].

<sup>21</sup> Stadtentwicklung Zürich. 2007. Bevölkerungsbefragung 2007.

<sup>22</sup> Siehe Integrationsförderung Stadt Zürich [Hrsg.]; Eisner, Manuel; Ribeaud, Denis; Topçuoğlu, Tuba. 2008. Indikatoren zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lage von immigrierten Minderheiten in der Stadt Zürich. Zürich. S. 29 (Tabelle 10).

Wohnungssuche benachteiligt fühlen. 30.1 % gaben an, sich bei der Stellensuche als Ausländerinnen und Ausländer benachteiligt zu fühlen – 27.3 % fühlten sich von einer Behörde, 18.4 % in der Schule oder bei der Arbeit und 16.5 % in der Öffentlichkeit benachteiligt.<sup>23</sup>

### **Einschätzung der Situation durch Verwaltungsexponenten und OZG**

Eine interne Umfrage<sup>24</sup> innerhalb der Zürcher Stadtverwaltung kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Befragt nach der Einschätzung vorhandener Diskriminierung bemessen Verwaltungsexponenten die Diskriminierung in den Bereichen Wohnungs- und Arbeitsmarkt (primär Lehrstellenmarkt) am stärksten. Die Befragten kommen im Weiteren zum Schluss, dass insbesondere Konflikte und Gewalt zunehmend anhand ethnischer Unterscheidungen thematisiert werden. In diesem Zusammenhang wird explizit auch die Polizeiarbeit erwähnt. Hinsichtlich bestehender Aktivitäten gegen Rassismus und Diskriminierung gehen die Befragten mehrheitlich von einer eher befriedigenden Situation aus. Als eher unbefriedigend wird jedoch die Koordination/Zusammenarbeit der verschiedenen Aktivitäten erachtet. Entsprechend dieser Einschätzung wünschen sich Verwaltungsexponenten eine Fokussierung des vorliegenden Berichtes auf strukturelle Fragen (Monitoring, Anlaufstellen für Rassismuspfer, Präventionsarbeit, Zusammenarbeit/Koordination). Inhaltlich als wichtig werden die Themen Lehrstellen- und Wohnungsmarkt, Gewalt und Konflikte sowie Polizei genannt.

Die Situationseinschätzung durch OZG war Gegenstand eines Arbeitstreffens mit in Zürich aktiven OZG. Aus Sicht der AG sind aus dem Treffen primär zwei Punkte festzuhalten: Erstens weicht die Situationseinschätzung durch OZG nicht markant von derjenigen der Verwaltungsexponenten ab. OZG verorten die Gefahr von Diskriminierung primär in den Themenbereichen Arbeitsmarkt, Bildungswesen (Vorschulbereich, Volksschule sowie Lehrstellenproblematik), Wohnungsmarkt sowie Gewalt und Konflikte. Aufgeworfen werden zudem strukturelle Fragen (Anlaufstellen für Rassismuspfer). Zweitens zeigt sich, dass bei OZG neben breitem Erfahrungswissen auch der konkrete Bezug zu Diskriminierungsoffern und Diskriminierungsvorfällen vorhanden ist.

---

<sup>23</sup> Stadtentwicklung Zürich. Bevölkerungsbefragung 2001. Auswertung der Fragen 506.00-506.10 (unpubliziert). Zürich.

<sup>24</sup> Verwaltungsinterne Umfrage der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom April 2008. Die Befragung erfolgte mittels eines Fragebogens und richtete sich an 49 Stellen aus allen Departementen. Die Auswahl der angefragten Stellen erfolgte in Rücksprache mit den jeweiligen Departementssekretariaten. Sie umfasste neben der Einschätzung der Situation hinsichtlich Rassismus/Diskriminierung in ausgewählten Themenbereichen sowie hinsichtlich Massnahmen gegen Rassismus/Diskriminierung auch die Frage nach der Gewichtung der einzelnen Themenfelder im städtischen Bericht. 39 Fragebögen wurden retourniert, was einer Rücklaufquote von 80 % entspricht.

### **Diskriminierung im Alltag**

Diskriminierung findet in einem Zusammenhang statt. Befragte Fachpersonen aus der Verwaltung wie der OZG legen auf diesen Aspekt grossen Wert. «Reine» Diskriminierung ist in der Realität selten. Häufiger ist es der Fall, dass der Diskriminierungsaspekt bei Differenzen im Alltag oder bei Konflikten mit Behörden ein Faktor neben anderen ist. In der Beratung von Betroffenen stellen Anlaufstellen immer wieder fest, dass Behörden und Private im Umgang mit «Fremden» kulturalisierenden Zuschreibungen verfallen können und daraus Missverständnisse und Ungleichbehandlungen resultieren. Dies ist vorwiegend eine Folge mangelnder Kompetenz im Umgang mit scheinbar «Fremdem» und kann sich zu einer komplexen Eskalationskette mit verschiedenen Beteiligten summieren. Gelangen derartige Fallgeschichten an Anlaufstellen, wird meist der Beizug einer spezialisierten Stelle nötig, die über Fachkenntnisse in interkultureller Konfliktvermittlung und eine entsprechend fundierte Methode zur Situationsanalyse verfügt. Befragte Fachstellen erachten es als zentral, dass sich Behörden und Institutionen möglicher Diskriminierungswirkungen bewusst sind und Massnahmen ergreifen, um diskriminierende Ungleichbehandlungen in der eigenen Arbeit zu erkennen und auszuschliessen.

### **Schlussfolgerungen**

Sowohl die Datenbank der EKR wie auch die kantonale Kriminalstatistik zeigen, dass in Zürich keine gravierende Häufung strafrechtlich relevanter Rassendiskriminierung feststellbar ist. Weder konsultierte Verwaltungsstellen noch befragte OZG stellen in der Stadt Zürich eine besondere Häufung von Rassendiskriminierung fest. In Zürich besteht kein eigentliches Rassismus-Problem. Dennoch gibt es einzelne Bereiche, in welchen sowohl befragte Verwaltungsstellen wie auch OZG häufiger vorhandene Diskriminierung verorten. Dies sind insbesondere der Lehrstellen- und Wohnungsmarkt sowie im geringeren Masse die Bereiche Gewalt und Konflikte und Polizeiarbeit. Relativ hohe Bedeutung messen die Befragten strukturellen Fragen der Rassismusbekämpfung zu: Insbesondere Fragen der Zusammenarbeit und Koordination. Vor diesem Hintergrund sowie der geschilderten Situationseinschätzung erachtet es die AG als angebracht, in ihrem ersten Bericht einen Überblick über die Akteurslandschaft und den Themenbereich Wohnungsmarkt ins Zentrum zu stellen. Daneben hat die AG beschlossen, ebenfalls die Themenbereiche Lehrstellenmarkt, Gewalt und Konflikte sowie Polizei zu behandeln.

Repräsentative Umfragen zeigen, dass Diskriminierung primär im von Art. 261bis StGB nicht berührten Bereichen erlebt wird. Befragte Verwaltungsstellen wie OZG bestätigen diese Einschätzung, da sie Diskriminierung häufiger in der Arbeitswelt (hier primär im Lehrstellenbereich) und auf dem Wohnungsmarkt verorten. Die Verminderung ausgrenzender und diskriminierender Ungleichbehandlung und folglich ein verbesserter Diskriminierungsschutz auch im nicht-staatlichen Bereich liegt im integrationspolitischen Interesse der Stadt Zürich. Es besteht hier insbesondere ein ausgewiesener Bedarf nach Schutzmechanismen, Unterstützungs- und Vermittlungsangeboten sowie Beobachtungs-Instrumenten. Bestärkt wird diese Feststellung in der Bemängelung

eines für den Bereich privatrechtlicher Rechtsbeziehungen geltenden Diskriminierungsverbotes in der Schweiz durch Gremien des Europarates und der UNO.<sup>25</sup>

### **Empfehlung**

Engagement der Stadt bei Vernehmlassungen und Mitwirkungen zu Gesetzgebungen auf kantonaler und nationaler Ebene mit dem Ziel einer Verbesserung des Diskriminierungsschutzes im privatrechtlichen Bereich.

---

<sup>25</sup> Siehe etwa: United Nations, Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Addendum, Mission to Switzerland [A/HRC/4/19/Add.2]; Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Dritter Bericht über die Schweiz, angenommen am 27. Juni 2003.

## 3 Themenfelder im Fokus

### 3.1 Koordination und Zusammenarbeit

Die Akteurslandschaft ist vielfältig. Sie reicht von losen Ad-hoc-Gruppierungen bis zu spezialisierten Institutionen mit spezifischen Arbeitsfeldern. Entsprechend ihrer Heterogenität ist der Anspruch der einzelnen Akteure an eine Zusammenarbeit unterschiedlich ausgeprägt. Bis in die späten 1990er-Jahre war die Zusammenarbeit eher punktuell und auf einzelne Kampagnen beschränkt und, bedingt durch strukturelle Ungleichheiten (Ressourcen, Selbstverständnis der Akteure, Haltung zur Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen), teilweise erschwert.<sup>26</sup>

Ein institutionalisiertes Netzwerk im Bereich Rassismusbekämpfung tätiger Akteure besteht auch heute nicht. Auf nationaler Ebene setzen sich die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) für eine Verbesserung der Koordination ein. So unterhält die FRB ein Verzeichnis von Anlauf- und Beratungsstellen, publiziert jährlich eine Liste der unterstützten Projekte und veröffentlicht zu einzelnen Themenfeldern spezifische Publikationen. Mit der Zeitschrift «TANGRAM» liefert die EKR periodisch Grundlageninformationen zu einzelnen Themenbereichen. Auf städtischer Ebene hat die Integrationsförderung im Frühjahr 2008 Adressen von in Zürich tätigen Organisationen zusammengetragen und diese zu einem Arbeitstreffen eingeladen. Dabei hat sich gezeigt, dass sich – trotz wiederholt formuliertem Bedarf nach verbesserter Koordination – einzelne Organisationen nicht angesprochen fühlten und insbesondere aufgrund mangelnder personeller Ressourcen auf eine Teilnahme verzichteten. Die AG wird deshalb klären müssen, in welcher Form solche Treffen künftig durchgeführt werden sollen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Stadt Zürich und hier insbesondere auf Beratungsangebote für Rassismuskritiker sowie spezifische Projekte gegen Rassismus.

#### **Das Beratungsangebot in Zürich**

Gemäss einer 2001 im Auftrag der EKR erstellten Analyse kann in städtischen Gebieten von einem breiten Spektrum an bestehenden Anlaufstellen ausgegangen werden, die ein vielfältiges Tätigkeitsspektrum aufweisen. Lücken bestehen gemäss der Untersuchung dagegen insbesondere bei der Vernetzung sowie bei den verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen.<sup>27</sup> Trotz dem – verglichen mit anderen Regionen –

---

<sup>26</sup> Gerber, Brigitta. 2003. Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen. Zürich. S. 451ff. Spezifisch zur Situation von Anlaufstellen für Rassismuskritiker siehe Kamm, Martina; Cattacin, Sandro. 2001. Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung. Eine Analyse des Angebots in der Schweiz. Bern.

<sup>27</sup> Siehe dazu Kamm/Cattacin 2001.

relativ breiten Angebot auf dem Platz Zürich, bestehen Engpässe. Die Beratungsangebote werden gut genutzt und sind in der Regel überlastet. OZG berichten von bis zu zweimonatigen Wartezeiten für Ratsuchende. Laut Angaben der OZG ist der Bedarf nach Beratungsangeboten daher klar ausgewiesen. Diesem können Stellen innerhalb der Verwaltung aus verschiedenen Gründen nur teilweise entsprechen. So verfügen Verwaltungsstellen nur bedingt über die nötigen Voraussetzungen wie niederschwellige Zugänglichkeit, institutionelle Unabhängigkeit und methodische Flexibilität in der Interventionsweise.

Das Adressverzeichnis der FRB enthält 26 in Zürich ansässige Stellen, an die sich (gemäss Selbstdeklaration der jeweiligen Stellen) Opfer von Rassendiskriminierung wenden können [Stand September 2008]. Der Aktionsradius dieser von ihrer Ausrichtung her sehr heterogenen Stellen ist meist auf die ganze deutschsprachige Schweiz ausgerichtet. Zumeist handelt es sich um allgemeine, nicht auf Diskriminierungsfragen spezialisierte Beratungsangebote, welche im Sinne einer Erstberatung Rassismus erkennen und Opfer entsprechend an spezialisierte Stellen weitervermitteln können.<sup>28</sup>

Zu den spezialisierten und für die Antidiskriminierungsarbeit in Zürich relevanten Stellen zählen neben der städtischen Ombudsstelle drei in Zürich ansässige Beratungs- und Anlaufstellen. Diese arbeiten mit verschiedenen Strukturen und unterschiedlicher inhaltlichen Ausrichtung: (1) «SOS Rassismus Deutschschweiz» arbeitet mit einer Freiwilligenstruktur und ist in der ganzen deutschsprachigen Schweiz tätig. Als niederschwellig zugängliche und vom Verständnis her teils anwaltschaftlich arbeitende Stelle hat sie eine wichtige Rolle als erste Anlaufstelle für Betroffene. (2) Das «Konfliktophon» arbeitet mit einer professionellen Struktur und beschränkt seine Tätigkeit primär auf die Stadt Zürich. Es bietet eine einfach zugängliche telefonische Beratung bei kulturell gefärbten Problemen und Konflikten sowie bei Diskriminierung. Bei Bedarf bietet das «Konfliktophon» persönliche Beratungsgespräche sowie Vermittlungen an. Die Stadt unterstützt das bei der AOZ angesiedelte Angebot im Rahmen eines Leistungsvertrages. (3) Das «Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte TikK» arbeitet ebenfalls mit einer professionellen Struktur. Beim TikK handelt es sich um das wichtigste private Kompetenzzentrum in der deutschsprachigen Schweiz im Bereich der Beratung und Vermittlung bei Diskriminierung und Rassismus sowie der interkulturellen Konfliktvermittlung.<sup>29</sup> Das TikK verfügt zudem über Praxiserfahrung in der Projektarbeit mit Tätergruppen. Es erhält keine finanziellen Beiträge der Stadt Zürich. Entsprechend sind die Aktivitäten der Stelle in der Stadt Zürich momentan auf abgegoltene Aufträge im Bereich der Weiterbildung, des Coachings anderer Stellen oder der Einzelfallbegleitung beschränkt. Im Gegensatz zur Ombudsstelle können sich die im privatrechtlichen Bereich tätigen Vermittlungsstellen in ihrer Arbeit nicht auf verbindliche Rechtsgrundlagen stützen. Das bedingt eine entsprechend angepasste Arbeitsweise.

---

<sup>28</sup> Siehe dazu Auswertung im Anhang.

<sup>29</sup> Sowohl die FRB wie die EKR beauftragten das TikK regelmässig mit Einzelmandaten. Im Weiteren ist das TikK für das Beratungsnetz für Rassismuskritik tätig und war massgeblich am Aufbau des Fallerfassungssystems «Dosyra» beteiligt. Das TikK berät weiter Beratungsstellen bei der konzeptuellen Ausrichtung sowie in der individuellen Fallberatung.

### **Arbeitsinstrumente für die Beratungspraxis**

Beratungsstellen und OZG wünschen explizit eine städtische Initiative zur Vernetzung und Koordination. Dies sowohl hinsichtlich der Koordination unter den verschiedenen Angeboten wie auch hinsichtlich einer Zusammenarbeit zwischen OZG und Stadt.<sup>30</sup> Allerdings ist gegenwärtig noch offen, in welcher Form seitens der Stadt dem Wunsch nach Vernetzung und Koordination zweckmässig entsprochen werden soll. Gespräche mit in Zürich tätigen Beratungsstellen zeigen, dass diese in der konkreten Beratungsarbeit durchaus zusammenarbeiten. Auf nationaler Ebene hat der Verein Humanright.ch/MERS 2005 zudem das «Beratungsnetz für Rassismuspfer» lanciert. Das gesamtschweizerische Projekt hat die Stärkung der Opferberatung zum Ziel. Es setzt sich für eine Vernetzung der Anlauf- und Beratungsstellen ein und stellt verschiedene Arbeitsinstrumente für die Beratungspraxis zur Verfügung. So wurde das bereits erwähnte elektronische Fallerfassungssystem «DoSyRa» aufgebaut. Für die tägliche Beratungsarbeit liegt ein online zugängliches Beratungshandbuch vor. Das Beratungsnetz bietet daneben spezifische Weiterbildungsangebote für die Beratungspraxis an.<sup>31</sup> Zu Fragen der Beratungspraxis und des Projektmanagements führen die EKR und die FRB regelmässig Fachtagungen durch. Die FRB hat zudem einen nützlichen Rechtsratgeber zum Thema rassistischer Diskriminierung publiziert.<sup>32</sup>

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich des Beratungsangebotes**

Die Stadt Zürich verfügt mit der Ombudsstelle über eine von der Verwaltung unabhängige und professionelle Stelle bei Diskriminierungsfragen, welche die städtische Verwaltung oder städtische Behörden betreffen. Da Diskriminierung häufig im privatrechtlichen Bereich verortet wird, liegt es im integrationspolitischen Interesse der Stadt, dass auch hier entsprechende Instrumente vorhanden und der Bevölkerung zugänglich sind. Verglichen mit der restlichen Schweiz besteht in der Stadt Zürich ein breites Angebot von Stellen, die sich in der Lage sehen, Rassismuspfern eine adäquate Erstberatung anzubieten [siehe Verzeichnis im Anhang]. Das weist auf eine Sensibilität für rassistische Diskriminierung in den jeweiligen Institutionen hin.

Bei auf interkulturelle Konflikte und Diskriminierungsfragen ausgerichteten spezifischen Beratungsangeboten bestehen in Zürich drei Angebote mit verschiedener Ausrichtung und Spezialisierung, die sich gegenseitig ergänzen. Sie ermöglichen auf dem Platz Zürich damit grundsätzlich ein breites auf verschiedene Bedürfnisse und Handlungsfelder angepasstes Angebot. Bisher unterstützt die Stadt Zürich das Konfliktophon mit einem erheblichen finanziellen Beitrag. Das TikK arbeitet ohne städtische Finanzierung und kann in der Stadt Zürich nur bei einem finanziell abgegoltenen Auftrag aktiv werden. Einzelpersonen ist der Zugang zu den Leistungen des TikK damit faktisch verunmöglicht. Ebenfalls ohne städtische Unterstützung arbeitet das durch Freiwilligenarbeit

---

<sup>30</sup> «Gemeinsam gegen Rassismus», Arbeits- und Informationstreffen vom 21. Mai 2008, Aktennotizen Workshop 1 und 2.

<sup>31</sup> Siehe dazu Website des Beratungsnetzes für Rassismuspfer, <http://d102352.u28.netvs.ch/bfr/index.asp>.

<sup>32</sup> Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). 2009. Rechtsratgeber Rassistische Diskriminierung. Bern.

getragene Beratungsangebot von SOS Rassismus Deutschschweiz. Eine Folge der Freiwilligenstruktur sind relativ kleine Teilzeiteinsätze und personelle Fluktuationen. Diese erschweren sowohl eine Kontinuität in der Beratungspraxis wie auch den Aufbau eines nachhaltigen Erfahrungswissens. Die Organisation ist zur Begleichung der Infrastrukturkosten auf Spenden angewiesen. Trotz dieser Schwierigkeiten bietet die Freiwilligenstruktur aufgrund der unbürokratischen Form auch Vorteile. Sie ermöglicht insbesondere eine intensive und niederschwellige Kontaktpflege mit betroffenen Minderheitengruppen sowie eine von Finanzgebern unabhängige Gestaltungsfreiheit in der konzeptionellen Ausrichtung der Beratung und eine entsprechende Positionierung.

In der Stadt Zürich besteht damit die Situation, dass zwar eine sich ergänzende und dem Bedarf entsprechende Angebotspalette besteht, diese den Betroffenen jedoch in ihrer Breite faktisch nicht zugänglich ist. Die AG erachtet es deshalb als angezeigt, den Zugang der Stadtzürcher Bevölkerung zu den bestehenden Angeboten zu verbessern. Sie schlägt vor, ergänzend zum bestehenden Leistungsauftrag mit dem Konfliktophon auch mit dem TikK einen Leistungsauftrag für fallbezogene Beratungs- und Vermittlungsleistungen abzuschliessen. Um die bestehende Freiwilligenstruktur und Unabhängigkeit von SOS Rassismus Deutschschweiz zu stärken, erachtet die AG zudem einen Beitrag an dessen Infrastrukturkosten als angezeigt. Im Weiteren sollen die jeweiligen spezifischen Beratungsleistungen sowie die Schnittstellen der bestehenden Angebote geklärt werden. Ebenso kann der Bekanntheitsgrad des Konfliktophons verbessert werden.

### **Spezifische Projekte gegen Rassismus**

Mit dem Fonds «Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte» hat der Bundesrat für die Jahre 2001 bis 2005 rund 15 Mio. CHF für Projekte zur Verfügung gestellt. Am meisten wurden Projekte aus städtischen Zentren unterstützt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass in den städtischen Zentren viele Projektträgerschaften ansässig sind, die regional oder schweizweit aktiv sind. Dennoch erlaubt eine Sichtung der unterstützten Projekte Rückschlüsse auf die Aktivitäten in Zürich. Von den insgesamt 994 eingereichten Projekten stammen 202 (20 %) aus der Region Zürich. Insgesamt wurden 529 Projekte bewilligt, davon 103 (19 %) aus der Region Zürich. Projekten aus der Region Zürich wurden rund 3,6 Mio. CHF zugesprochen, was 26 % der Gesamtsumme des Fonds entspricht. Durchschnittlich machte die Unterstützung aus dem Fonds an Projekte aus der Region Zürich 20 % der Gesamtkosten der jeweiligen Projekte aus. Die Gesamtkosten aller unterstützten Projekte aus der Region Zürich belaufen sich damit auf rund 18 Mio. CHF. Nicht berücksichtigt in diesen Kosten ist der teilweise hohe Anteil von freiwilliger Mitarbeit in den einzelnen Projekten.<sup>33</sup> Die Liste der unterstützten Projekte zeigt Aktivitäten in verschiedensten Bereichen. Sie umfasst etwa Projektwochen in einzelnen Schulhäusern, Sensibilisierungsaktivitäten, Weiterbildungsveranstaltungen oder den Aufbau von Beratungsangeboten. Unterstützt wurden sowohl staatliche wie zivilgesellschaftliche Organisationen.

---

<sup>33</sup> Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). 2006. Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte. Anhang zum Bericht über die Projektunterstützung 2001-2005. Bern.

Seit 2006 erfolgt die Bundesunterstützung in deutlich geringerem Umfang. Im Jahr 2007 hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung 67 Projekte mit insgesamt 741'500 CHF unterstützt. Von den 2007 unterstützten Projekten stammen zwölf aus der Region Zürich. Direkten Bezug zur Stadt Zürich haben ein Jugendprojekt sowie die Entwicklung eines Weiterbildungsangebotes für die Stadtpolizei [siehe Anhang]. Die FRB stellt Projektträgerschaften verschiedene Arbeitsinstrumente bereit. 2005 hat die FRB in 15 Workshops rund 200 Projektverantwortliche von unterstützten Projekten über ihr Wissen und ihre Erfahrungen befragt. Die Resultate sind in die Broschüre «Was tun gegen Rassismus? Erfahrungen und Empfehlungen für Projekte» und eine dazugehörige Filmdokumentation eingeflossen. Ergänzend bietet die FRB Weiterbildungsmöglichkeiten für Projektträgerschaften an. Aus dem städtischen Integrationskredit werden Projekte unterstützt, die generell die Förderung der Chancengleichheit sowie die Stärkung spezifischer Zielgruppen zum Ziel haben. Die jährliche Kreditsumme beläuft sich auf 200'000 CHF.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich spezifischer Projekte**

Die Unterstützung von Projekten hat zu vermehrten Projektaktivitäten geführt. In den letzten Jahren wurde Erfahrungswissen erarbeitet, welches durch Aktivitäten der FRB dokumentiert und weitergegeben wird. In der Stadt Zürich durchgeführte Projekte konnten sich bisher nicht auf eine städtische Schwerpunktsetzung stützen. Die AG erachtet es als wichtig, in Zukunft Projekte vermehrt an einer gesamtstädtischen Lageeinschätzung und entsprechenden Schwerpunktsetzung zu orientieren. Das betrifft insbesondere Bereiche, in welchen der vorliegende Bericht Handlungsbedarf sieht und Empfehlungen formuliert. Allerdings ist anzufügen, dass entsprechende Projekte nur dann effektiv sind, wenn sie von betroffenen Institutionen mitgetragen werden, was eine umsichtige Vorgehensweise bei der Projektentwicklung erfordert.

### **Fazit im Überblick**

Es besteht ein ausdrücklicher Wunsch nach vermehrter Koordination auf städtischer Ebene. Hinsichtlich der Beratung von Rassismuskritikern zeigt sich, dass der Zugang zur bestehenden Angebotspalette eingeschränkt ist. Das betrifft primär Diskriminierungsfälle im privatrechtlichen Bereich, in welchem die Ombudsstelle nicht zuständig ist. Es liegt im Interesse der Stadt, dass das bestehende Beratungsangebot in seiner Breite erhalten bleibt und der Stadtzürcher Bevölkerung der Zugang zur bestehenden Angebotsbreite möglich ist.

### **Empfehlungen**

- a) Aufbau einer zweckmässigen städtischen Koordination der Anlaufstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und deren Angebote.
- b) Verbesserung des Zugangs zu den bestehenden spezialisierten Anlauf-, Beratungs- und Vermittlungsstellen im privatrechtlichen Bereich durch eine verstärkte Informationsarbeit des durch die AOZ geführten Konfliktophons, durch einen städtischen Leistungsauftrag an das Kompetenzzentrum TikK für die Betreuung komplexer Vermittlungsfälle sowie durch einen finanziellen Beitrag der Stadt an die Infrastruktur des durch Freiwilligenarbeit getragenen Vereins SOS Rassismus.

## 3.2 Wohnungsmarkt

### Die Situation auf dem Zürcher Wohnungsmarkt

Diskriminierung im Wohnbereich kann in unterschiedlichen Variationen in allen 15 untersuchten EU-Mitgliedstaaten nachgewiesen werden<sup>34</sup> und dürfte auch auf dem Stadt-zürcher Wohnungsmarkt eine Rolle spielen.<sup>35</sup> Innerhalb der Stadtverwaltung befragte Akteure gehen davon aus, dass – insbesondere auf dem privaten Wohnungsmarkt – klar diskriminierende Faktoren vorhanden sind.<sup>36</sup> Aus subjektiver Sicht nimmt Diskrimi-nierung im Wohnbereich einen zentralen Stellenwert ein.<sup>37</sup> Zusätzliche Bedeutung erhält die Thematik durch die gegenwärtige angespannte Situation auf dem Woh-nungsmarkt. In dieser dürften bestehende Diskriminierungseffekte noch stärker zum Tragen kommen.<sup>38</sup> Empirische Studien über das Ausmass der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich liegen bisher nicht vor. Entsprechende Instrumente zum Diskriminierungsnachweis bestehen jedoch. Sie werden in den USA seit den 1970er-Jahren eingesetzt.<sup>39</sup> Hingegen liegt eine Studie zur Ausgestaltung der Mietprei-se vor. Demnach zahlen ausländische Haushalte mit formal tiefem Bildungsgrad in der Stadt Zürich im Schnitt mehr Miete als die vergleichbare Kontrollgruppe, was die Studie auf Diskriminierungseffekte zurückführt.<sup>40</sup>

Die folgenden Erläuterungen fokussieren die Stadt Zürich. Diese ist von der Thematik auf verschiedene Weisen betroffen: als Liegenschaftenbesitzerin, als Förderin des gemeinnützigen Wohnungsbaus, in ihren wohnpolitischen Zielvorgaben und in der entsprechenden Zusammenarbeit mit Privaten. Entsprechend vielfältig sind die städti-schen Handlungsmöglichkeiten. Diskriminierung im Wohnbereich kann an verschiede-nen Stellen erfolgen; beim Zugang zu Vermietangeboten, bei der Selektion durch die Vermietenden, im Mietverhältnis und bei nachbarschaftlichen Konflikten.

### Zugang zu Vermietangeboten

Allgemein zugängliche Informationen über freistehende Wohnungen sind ein wichtiger Baustein zur Verhinderung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt (Markttrans-parenz). Die Stadt Zürich schreibt alle frei werdenden städtischen Wohnungen im «Tagblatt der Stadt Zürich» aus. Es besteht keine Warteliste für Wohnungsinteressier-

---

<sup>34</sup> Siehe European Monitoring Center on Racism and Xenophobia (EUMC). 2005. Migrants, Minorities and Housing. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Members of the European Union. Wien.

<sup>35</sup> Exemplarisch für die Stadt Zürich siehe Stadtentwicklung Zürich. 2007. Nachbarschaftliches Umfeld und Lebens-qualität für Kinder in Zürcher Quartieren. Zürich. S. 15.

<sup>36</sup> Umfrage der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom April 2008.

<sup>37</sup> Siehe dazu Bemerkungen Seite 14.

<sup>38</sup> Siehe dazu Stadtentwicklung Zürich. 2009. Knapper Wohnraum in der Stadt Zürich. Fakten rund um Wohnungs-markt und Wohnungssuche. Zürich.

<sup>39</sup> Für die dabei angewendete Methode liegen Umsetzungsempfehlungen und eine erste Anwendung in Dortmund vor. Siehe Planerladen e.V. 2008. Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Testing zum Diskrimi-nierungsnachweis. Erläuterungen und Empfehlungen zur Anwendung der Methode. Dortmund.

<sup>40</sup> Siehe Baranzini, Andrea et al. 2008. Do Foreigners Pay Higher Rents for the Same Quality of Housing in Geneva and Zurich? In: Swiss Journal of Economics and Statistics. Vol. 144 (4), S. 703ff.

te. Einen anderen Weg gehen die gemeinnützigen Baugenossenschaften. Sie haben mit «mietbar.ch» eine Informationsplattform über Wohnungen in Baugenossenschaften eingerichtet, bei welcher sich Mietinteressierte anmelden können. Es steht den einzelnen Baugenossenschaften frei, inwiefern sie diese Anmeldungen berücksichtigen wollen. Baugenossenschaften, die über Wartelisten verfügen, sind aufgrund der zahlreichen Bewerbungen dazu übergegangen, keine weiteren Bewerbungen zu berücksichtigen.

Der Zugang zu Wohnungsangeboten hängt stark von sozialen Netzwerken und persönlicher Suchkompetenz ab. Personen, welche nicht über ein entsprechendes informelles Netzwerk verfügen oder zu sozial ausgegrenzten Gruppen gehören, haben zu diesem «Insider»-Markt keinen Zugang. Sie melden sich häufig bei der städtischen Liegenschaftenverwaltung (LVZ). Die Stadt versucht mit verschiedenen Massnahmen zur Unterstützung bei der Wohnungssuche einigermassen auf einen chancengleichen Marktzugang auch im privaten Wohnungsmarkt hinzuwirken [siehe Anhang]. Die private Stiftung Domicil sucht und vermittelt Wohnungen an Personen, die aufgrund ihrer Lebenssituation keinen Zugang zu günstigem Wohnraum haben. Die Stadt Zürich unterstützt die Stiftung mit leistungsabhängigen Beiträgen. Dass dieses Angebot einem Bedarf entspricht, zeigt der Umstand, dass zahlreiche Personen an den Sozialdienst der LVZ gelangen, die bei anderen städtischen Stellen keine Unterstützung erhalten oder nicht wissen, an welche städtische Stellen sie sich wenden sollen.

### **Vermietungspraxis**

Gemäss der «Verordnung über die Grundsätze der Vermietung» vom 6. September 1995 zielt die städtische Vermietungspraxis auf eine «gute soziale Durchmischung» der Mieterschaft innerhalb der städtischen Wohnsiedlungen ab. Sie berücksichtigt innerhalb dieser Zielsetzung immer auch Personen, die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind.<sup>41</sup> Statistische Zahlen legen nahe, dass die Stadt ihrem Auftrag nachkommt.<sup>42</sup> Bei der Ombudsstelle liegen nur wenige Beschwerden zu Diskriminierungen bei der städtischen Vergabepaxis vor. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Fällen diskriminierende Aspekte mitspielen. Statistische Zahlen legen dagegen nahe, dass einzelne Bevölkerungsgruppen in günstigen Genossenschaftswohnungen untervertreten sind.<sup>43</sup> Die Stadt Zürich hat zwar einen begrenzten Einfluss auf die Vermietungspraxis der Genossenschaften, thematisiert diesen Umstand aber im regelmässigen Dialog mit den Baugenossenschaften. Im Weiteren überprüft die Stadt gegenwärtig, angeregt durch die städtische Koordinationsgruppe «Plattform Wohnen», inwiefern Baugenossenschaften bei der Vergabe von Bauland entsprechende Auflagen gemacht werden können und sollen. Schwieriger erweist sich die Situation auf dem privaten Wohnungsmarkt. Hier hat die Stadt nahezu keinen Einfluss.

---

<sup>41</sup> Siehe Antwort des Stadtrates vom 23. Juni 1999 auf Interpellation Schwyn (GR 98/437).

<sup>42</sup> Siehe etwa Antwort des Stadtrates vom 8. Mai 2002 auf Interpellation Schmid/Rosenheim (GR 2001/444).

<sup>43</sup> Statistik Stadt Zürich. 2006. Mehr als nur Wohnen? Die Baugenossenschaften in der Stadt Zürich: Ihre Strukturen und Bewohner/-innen. Zürich. S. 5.

Untersuchungen zeigen, dass insbesondere die Furcht vor vermuteten Konflikten auf die Vermietungspraxis einen Einfluss hat. Besonders fatal ist dieser Umstand, wenn einzelnen Bevölkerungsgruppen mögliche Probleme zugeschrieben werden. Hinsichtlich der Diskriminierungsproblematik bei der Wohnungsvergabe kommt diesem Aspekt besondere Bedeutung zu. Ausländerinnen und Ausländer werden gemäss einer Nationalfonds-Studie von Liegenschaftsverwaltungen in höherem Masse mit Konflikten in Verbindung gebracht.<sup>44</sup> Befragte Fachpersonen betonen wiederholt, dass insbesondere negative Erfahrungen mit Einzelpersonen aus Minderheitengruppen bei einzelnen Liegenschaftsverwalterinnen und -verwaltern zu Vorbehalten gegenüber allen Angehörigen der Gruppe und zu einem entsprechenden Verhalten bei Vermietungen führen würden.

### **Mietrechtliches Vertragsverhältnis**

Personen mit geringen mietrechtlichen Kenntnissen laufen besonders Gefahr, in Mietverhältnissen ungleich behandelt zu werden. Möglicher Schutz gegen missbräuchliche Mietverträge sind daher Kenntnisse der mietrechtlichen Bestimmungen und entsprechender Rechtsmittel. Ebenso das Wissen über mietrechtliche Beratungsangebote und Beschwerdemöglichkeiten. Hinzu kommt, dass mangelnde Kenntnisse der schweizerischen Mietverhältnisse teilweise von Vermietern als Grund für die Nichtvermietung von Wohnungen an bestimmte Bevölkerungsgruppen vorgebracht werden. Sie können im Weiteren auch zu missbräuchlichen Mietverträgen führen. Massnahmen zur Förderung besserer mietrechtlicher Kenntnisse haben damit eine doppelte Wirkung. Sie führen nicht nur zu einem besseren Schutz vor missbräuchlichen Mietverhältnissen, sondern wirken auch Vorbehalten gegenüber einzelnen Mietergruppen seitens der Vermieterseite entgegen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Broschüre «Wohnen in der Schweiz» zu nennen. Das Infoblatt entstand unter Federführung der damaligen Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) in Zusammenarbeit mit 13 Partnerorganisationen (Mieterinnen- und Mieterverband, Hauseigentümerverband, Liegenschaftsverwaltungen, Hauswartungen und Integrationsfachleute). Es liefert in 11 Sprachen Basisinformationen zum Thema Wohnen, indem es die wichtigsten Regeln und Rechte im Mietwesen kurz und bündig darstellt. Zu allgemeinen Rechts- und Verfahrensfragen bietet die Schlichtungsbehörde im Mietwesen zweimal pro Woche kostenlose Rechtsauskünfte in deutscher Sprache an.

### **Nachbarschaftliche Konflikte**

Die Ergebnisse der 1997/1998 durchgeführten und bereits erwähnten Nationalfonds-Studie dürften – das bestätigen zumindest Gespräche mit Fachpersonen – weiterhin Gültigkeit haben. Bei der Frage nach Ursachen bestehender Wohnversorgungsprobleme verbinden die Befragten mit den meisten identifizierten Problemfeldern Ausländerinnen und Ausländer. Diese werden von den Befragten mit Abstand am häufigsten als Verursachende von Problemen wahrgenommen.<sup>45</sup> Verschiedene Untersuchungen

---

<sup>44</sup> Arend, Michal. 2000. Beitrag der Stadtplanung, Wohnungsmarkt- und Siedlungspolitik zur besseren Integration von MigrantInnen in der Schweiz. Schlussbericht zum Projekt. Zürich. S. 83 ff.

<sup>45</sup> Arend 2000. S. 83ff.

zeigen, dass genau diese Festmachung von «Problemen» anhand der Kategorie «Schweizer – Ausländer» zu Ausschlussdynamiken gegenüber einzelnen Angehörigen besonders stigmatisierter Ausländergruppen führt.<sup>46</sup>

Verwaltungen vermieten Wohnungen an ausländische Personen allerdings oft nicht aufgrund eigener Vorbehalte nicht, sondern aufgrund vermuteter Vorurteile bei der Stamm-Mieterschaft.<sup>47</sup> Massnahmen zu einer Verbesserung des Zusammenlebens im Wohnumfeld wirken hier insofern präventiv, als sie Befürchtungen vor möglichen Konflikten und der damit verbundenen Verstärkung von Vorurteilen entgegenwirken. So hat die Stadt Zürich gemeinsam mit den grossen Wohnungsanbietern ein leicht verständliches Plakat mit den wichtigsten Hausregeln in verschiedenen Sprachen entwickelt. Das Plakat «Hallo Nachbarin, Hallo Nachbar» wurde in einer ersten Auflage von 32'000 Exemplaren gedruckt. Es wird sowohl in Hauseingängen aufgehängt und bei Neuvermietungen abgegeben. Die konfliktpräventive Bedeutung der Förderung des Zusammenlebens in einer Wohnsiedlung zeigt sich beispielhaft am Projekt «Fit in die Zukunft» in der Siedlung Luchswiesen.<sup>48</sup> Zu nennen ist weiter das von der Stadt Zürich während der Pilotphase unterstützte Projekt «wohn.plus», welches Baugenossenschaften Hilfsmittel (Checklisten, etc.) zur Förderung der Wohnkultur zur Verfügung stellt. Die Stiftung Domicil bietet entsprechende Weiterbildungen für Personen aus Verwaltung und Hauswartung an. Fachpersonen bestätigen, dass die Förderung des sozialen Zusammenlebens und das damit verbundene Erwerben entsprechender Kompetenzen sowohl Konflikten vorbeugen als auch im Konfliktfall deeskalierend wirken. So können beispielsweise mit einer seriösen Einführung neuer Mieterinnen und Mieter in der Nachbarschaft manche Konflikte verhindert werden. Die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich und grössere Baugenossenschaften verfügen zudem über Sozialdienste. Kleinere Wohnbaugenossenschaften oder private Vermieter sind mit Mieterkonflikten dagegen oft überfordert und verfügen über keine entsprechenden sozialen Fachdienste. Damit aus dieser Überforderung nicht eine Abwehrhaltung gegen vermutete «Problemfälle» und eine entsprechende Benachteiligung resultiert, sind entsprechende Unterstützungsangebote sinnvoll. Zwar gehört die Vermittlung in privaten Konflikten nicht zu den eigentlichen Aufgaben der Stadt Zürich. Diese hat allerdings ein zentrales Interesse daran, Benachteiligungsdynamiken auf dem Wohnungsmarkt zu verhindern.

---

<sup>46</sup> Ehret, Rebekka. 2002. Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. In: tec21, 9/2002. Zürich; Stienen, Angela. 2004. «Ähnliche Menschen bringen keine Stadt zusammen». In: terra cognita. 5/2004. Bern; Stienen Angela [Hrsg.] 2006. Integrationsmaschine Stadt? Interkulturelle Beziehungsdynamiken am Beispiel von Bern. Bern; Stuttgart; Wien; Ryter, Elisabeth. 2003. Migration und Wohnen. Eine Literaturrecherche im Auftrag des Sekretariates der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA). Bern.

<sup>47</sup> Planerladen 2008. S. 10.

<sup>48</sup> Siehe Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien; Stiftung domicil. 2007. «Fit für die Zukunft – die Siedlung Luchswiesen in Zürich-Schwamendingen». Integrationsförderung im Wohnumfeld. Schlussbericht Mai 2007. Zürich.

## Schlussfolgerungen

Verschiedene Hinweise legen nahe, dass auch auf dem Zürcher Wohnungsmarkt diskriminierende Faktoren mitspielen. Als Ursache möglicher Ungleichbehandlungen einzelner Bevölkerungsgruppen lassen sich insbesondere von Vermieterseite geäusserte Befürchtungen vor möglichen Nachbarschafts- und Mietkonflikten ausmachen. Die Stadt hat im Rahmen ihrer wohn- und integrationspolitischen Ziele ein zentrales Interesse daran, solche Benachteiligungsdynamiken zu verhindern. Ein genereller Beitrag dazu ist die Förderung sozialer Kompetenzen bei Verwaltungen und Hauswartungen. Hier sind neben entsprechenden Weiterbildungsangeboten insbesondere die Sozialdienste grösserer Baugenossenschaften und der LVZ zu nennen. Die Einrichtung sozialer Fachdienste zeugt von der Sensibilität für Fragen des sozialen Zusammenlebens im Wohnumfeld und der Bereitschaft, mögliche Schwierigkeiten mit der nötigen Fachlichkeit anzugehen. Es ist positiv, dass neben der LVZ einzelne private Liegenschaftsverwaltungen ihren Mitarbeitenden regelmässig entsprechende Weiterbildungsangebote machen. Eine weitere Massnahme sind professionelle und fachlich ausgewiesene Stellen, an welche sich von Diskriminierung betroffene Personen wenden können und die bei Bedarf vermitteln. Solche Einrichtungen sorgen nicht nur für den Schutz möglicher Opfer, sie tragen mit einer entsprechend professionellen Vermittlungstätigkeit zugleich zur Sensibilisierung sowohl auf Mieter- wie Vermieterseite bei. Die Unterstützung eines entsprechenden Angebotes ergibt sich nach Auffassung der AG sowohl aus den wohnpolitischen Zielsetzungen wie aus der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt. In diesem Sinne bestärkt die Einschätzung hinsichtlich des Wohnungsmarkts die weiter oben getätigte Empfehlung zur Unterstützung bestehender Vermittlungsangebote für Diskriminierungsfälle im privatrechtlichen Bereich [siehe Kapitel 3.1]. Im Weiteren zeigt die Erfahrung der LVZ, dass einzelne Personengruppen mit einem Bedarf nach einer Unterstützung bei der Wohnungssuche durch die bestehenden Angebote nur teilweise erreicht werden.

## Empfehlungen

- a) Anregung privater Liegenschaftsverwaltungen für Massnahmen zur Förderung der Wohnkultur und der sozialen Kompetenz der Mitarbeitenden.
- b) Unterstützung des bestehenden, fachlich ausgewiesenen und unabhängigen Angebotes für Beratung und Vermittlung bei Diskriminierungsfällen im privatrechtlichen Bereich [siehe Empfehlungen zu 3.1].
- c) Stärkung der bestehenden Beratungsangebote für Wohnungssuchende mit erschwertem Marktzugang.
- d) Erhebung der tatsächlich vorhandenen Diskriminierungsdimension auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt durch ein Diskriminierungs-Testing.

## 4 Weitere Themenfelder

### 4.1 Lehrstellenproblematik

#### **Benachteiligungen auf dem Lehrstellenmarkt**

Die Zahl der Jugendlichen, die nach der obligatorischen Schulzeit keine Lehrstellen finden, ist seit einigen Jahren auf einem für die Schweiz unüblich hohen Niveau. Insbesondere ausländische Jugendliche haben grössere Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden. In der Stadt Zürich ist in den Abschlussklassen der Anteil von Schülerinnen und Schülern, die 3 Wochen vor den Sommerferien noch keine Anschlusslösung gefunden haben (so genannte Pendentenquote), bei ausländischen Jugendlichen deutlich höher als bei schweizerischen.<sup>49</sup> Diese Differenz lässt sich nachweislich nicht allein mit mangelnden Schul- und Sprachleistungen erklären.<sup>50</sup> Ein wesentlicher Faktor für den erschweren Berufseintritt von Jugendlichen ist vielmehr das Selektionsverhalten der Lehrbetriebe. Oft sind es bei den Lehrbetrieben vorhandene diffuse Ängste vor «Extraproblemen», die zu einer Benachteiligung von ausländischen Jugendlichen – insbesondere Jugendlichen mit Familiennamen offensichtlich fremdsprachlichen Ursprungs – bei der Lehrstellenvergabe führen.<sup>51</sup> Opfer dieser Benachteiligungsdynamik sind primär ausländische Jugendliche aus Herkunftsländern ausserhalb der Europäischen Union. Das Problem der Lehrstellenbesetzung ist gemäss einer neueren Nationalfondsstudie «weniger bei den Jugendlichen selbst» zu suchen, sondern vielmehr in der öffentlichen und betrieblichen Meinung über die Betroffenen.<sup>52</sup> Zahlreiche private und staatliche Institutionen setzen sich für eine Verbesserung der Situation auf dem Lehrstellenmarkt ein. Einzelne Massnahmen widmen sich besonders Jugendlichen, die von Benachteiligungsdynamiken betroffen sind. Eine Übersicht über entsprechende Aktivitäten von privater und staatlicher Seite kann hier nicht geliefert werden.<sup>53</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher bewusst auf eine Übersicht über Massnahmen der Stadt Zürich.

---

<sup>49</sup> Quelle: Bildungsstatistik des Kantons Zürich ([www.bista.zh.ch](http://www.bista.zh.ch)).

<sup>50</sup> Siehe Hupka, Sandra; Sacchi, Stefan; Stalder, Barbara E. 2006. Arbeitspapier: Herkunft oder Leistung? Analyse des Eintritts in eine zertifizierte nachobligatorische Ausbildung anhand der Daten des Jugendlängsschnitts TREE. Bern.

<sup>51</sup> Siehe Imdorf, Christian. 2008. Weshalb ausländische Jugendliche besonders grosse Probleme haben, eine Lehrstelle zu finden. In: Grunder, Hans-Ulrich; von Mandach, Laura. 2008. Auswählen und ausgewählt werden. Integration und Ausschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Schule und Beruf. Zürich.

<sup>52</sup> Siehe Imdorf 2008.

<sup>53</sup> Eine nützliche Übersicht liefert Berufsberatung Kanton Zürich. 2006. Projekt Transfer. Unterstützungsangebote an der Nahtstelle Schulbildung – Berufsbildung. Erhebung und Empfehlungen. Zürich. Siehe auch: Berufsberatung des Kantons Zürich. 2009. Brückenangebote im Kanton Zürich. Berufsvorbereitungsjahre und andere Zwischenlösungen. Zürich.

### «Kein Abschluss ohne Anschluss»

Die Verbesserung der Situation auf dem Lehrstellenmarkt ist unter dem Stichwort «kein Abschluss ohne Anschluss» eine politische Zielsetzung des Stadtrates. Dazu hat die Stadt auf verschiedenen Ebenen Massnahmen ergriffen. So setzt sich die städtische Lehrstellenförderung für einen Ausbau an Ausbildungsplätzen bei KMUs ein. Jugendliche auf Lehrstellensuche finden im Laufbahnzentrum (LBZ) verschiedene Beratungs- und Unterstützungsangebote. Für Jugendliche, die erst seit kurzer Zeit in der Schweiz sind, oder die aufgrund sprachlicher Schwierigkeiten erschwerte Bedingungen auf dem Lehrstellenmarkt haben, bestehen spezifische Massnahmen wie das «Berufsvorbereitungsjahr Sprache und Integration (BVJ)» der Fachschule Viventa mit 135 Plätzen oder «Trampolin Basic» der AOZ. Die Sozialen Einrichtungen und Betriebe bieten als Zwischenlösung fünf Motivationssemester mit insgesamt 126 Plätzen an, davon zwei spezifisch für Migrantinnen (Junior Power und Spice). Daneben finanziert die Stadt Zürich Aktivitäten von privaten Trägerschaften wie dem Verein Offene Jugendarbeit (OJA), die sich an ausgewählte Zielgruppen richten und leicht zugängliche und quartierbezogene Beratung und Unterstützung anbieten. Alle diese Massnahmen zielen darauf ab, allgemein für eine Verbesserung auf dem Lehrstellenmarkt zu sorgen und ergänzend für ausgewiesene Zielgruppen spezifische unterstützende Angebote zu machen [siehe Übersicht im Anhang]. Gemäss einer von der Berufsberatung des Kantons Zürich durchgeführten Erhebung ist in der Stadt Zürich sowohl das Angebot an Unterstützung wie auch an Übergangslösungen für Lehrstellenlose gegenüber anderen Regionen des Kantons hoch.<sup>54</sup>

Die Stadt bemüht sich, mit gutem Beispiel voranzugehen, und richtet die Berufsbildung explizit auch an sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen aus;<sup>55</sup> durchaus mit einem beachtlichen Leistungsausweis. So hat die Stadt die Ausbildungsplätze innerhalb städtischer Betriebe zwischen 2000 und 2007 mehr als verdoppelt (von 325 auf 786 Lehrstellen). Dies konnte durch den Einstieg verschiedener Dienstabteilungen in die Berufsbildung, die Erhöhung des bestehenden Lehrstellenangebotes und die Schaffung eines stadtinternen Ausbildungsverbundes im kaufmännischen Bereich erreicht werden.<sup>56</sup> Das städtische Angebot an Ausbildungsplätzen umfasst heute rund 80 Betriebe und über 40 Berufe. Zudem verfügt der von der Stadt Zürich mitgestiftete Berufslehrverbund Zürich heute über 182 Lehrplätze. Neben der Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze ist der Stadt Zürich eine faire Ausschreibungs- und Selektionspraxis bei der Lehrstellenvergabe ein zentrales Anliegen. Rund 40 % der städtischen Lehrlinge verfügen über einen Migrationshintergrund.<sup>57</sup> [Siehe dazu Übersicht im Anhang].

---

<sup>54</sup> Siehe Berufsberatung Kanton Zürich 2006, S. 7.

<sup>55</sup> Siehe Stadt Zürich. Human Resources Management. 2006. Konzept Berufsbildung der Stadt Zürich. Zürich.

<sup>56</sup> Siehe Stadtentwicklung Zürich. 2008. Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Zürich 2008. 21 Indikatoren zur Entwicklung 1987-2007. Zürich.

<sup>57</sup> Stadt Zürich Laufbahnzentrum. 2008. Wer den «falschen Namen» trägt. Laufbahn-Info 1/2008. S. 11.

## Schlussfolgerungen

Benachteiligende Selektionsverfahren der Lehrbetriebe sind die Hauptursache für Diskriminierung auf dem Lehrstellenmarkt. Die Stadt Zürich hat auf diese Selektionsverfahren keinen Einfluss. Von generellen Sensibilisierungsaktivitäten sind erfahrungsgemäss nur geringfügige Wirkungen zu erwarten. Als effektvoller erweisen sich Aktivitäten für den Ausbau an Ausbildungsplätzen. Sie führen zu einer generellen Entspannung auf dem Lehrstellenmarkt und tragen damit auch zu einem Abbau von mit der Lehrstellenknappheit verbundenem Selektionsdruck bei. Durch Bund und Kantone wurden zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung der Situation auf dem Lehrstellenmarkt ergriffen. Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf Massnahmen der Stadt Zürich. Zu nennen sind hier insbesondere die Aktivitäten der beim LBZ angesiedelten städtischen Lehrstellenförderung sowie das Engagement der Stadt Zürich in der Berufsbildung. Ergänzend ist wichtig, dass städtische Stellen – wie die Lehrstellenförderung – im Kontakt mit Lehrbetrieben immer wieder auf vorhandenes diskriminierendes Verhalten aufmerksam machen. Zur Verbesserung der Chancengleichheit tragen im Weiteren allgemeine Informations- und Beratungsangebote sowie Qualifizierungsmassnahmen für spezifische Zielgruppen bei. In der Stadt Zürich besteht hier ein vergleichsweise überdurchschnittlich breites Angebot. Dessen Breite ist auch eine Folge des Engagements von privaten und teilweise städtisch unterstützten OZG. Ergänzend zu den bereits ergriffenen Massnahmen scheint es sinnvoll zu prüfen, ob den vorhandenen Vorbehalten von Lehrbetrieben gegenüber scheinbaren «Problemjugendlichen» mit konkreten Massnahmen – etwa Beratungsangeboten bei Schwierigkeiten – begegnet werden kann. Lehrbetriebe suchen solche Beratungsangebote aber nur selten auf. In der Praxis hat es sich deshalb als sinnvoll erwiesen, den Kontakt mit Lehrbetrieben und Jugendlichen bereits präventiv zu suchen.<sup>58</sup> Bei Schwierigkeiten mit Auszubildenden können sich Ausbildungsverantwortliche etwa an die Jugendberatung der Stadt Zürich wenden. Diese verfügt mit dem Kurs «Krisen in der Lehre – Früherkennung und Bewältigung» über ein spezifisches Angebot für Ausbildungsverantwortliche. Zu prüfen ist im Weiteren, ob die geplante Ausdehnung auf die Ausbildungszeit von bereits bei der Lehrstellensuche praktizierten Massnahmen (Beratungsangebote, Coaching- und Mentoring-Programme) Lehrbetriebe zu einem anderen Selektionsverhalten anregt.

### Empfehlung

Weiterführung der Massnahmen des Legislatorschwerpunktes «Jugend in Zürich: Freiräume, Arbeit, Sicherheit» (LSP 3).

## 4.2 Gewalt und Konflikte

### Ethnisierte Gewalt – Ein Thema von hoher Aufmerksamkeit

Gemäss der Chronologie rassistischer Vorfälle haben die dokumentierten Ereignisse gegenüber den 1990er-Jahren in Zürich abgenommen. Dokumentierte Vorfälle mit

---

<sup>58</sup> Siehe Grigo, Jacqueline; Wettstein, Emil. 2003. Entlastung der Lehrmeister. Unterstützung von Lehrmeistern im Zürcher Unterland. Machbarkeitsstudie für das Forum Zürich-Unterland. Zürich. S. 7.

rechtsextremem Hintergrund – also politisch motivierte Vorfälle – sind in den letzten Jahren in der Schweiz rückläufig, allerdings gegenüber den 1990er-Jahren auf hohem Niveau.<sup>59</sup> Wie eine in der Nordwestschweiz durchgeführte repräsentative Nationalfondsstudie zeigt, war zwischen 2000 und 2005 beinahe jeder zehnte Jugendliche einmal Opfer rechtsextremistisch motivierter Gewalt. Knapp ein Drittel der Opfer erfährt die Aggressionen aufgrund vermuteter oder tatsächlicher Differenzen.<sup>60</sup> Für die Stadt Zürich sind keine vergleichbaren Zahlen vorhanden. Zwar liefert die Bevölkerungsbefragung Hinweise auf erlebte Übergriffe, macht aber keine Aussagen über deren Motive.<sup>61</sup> Genauere Daten wird in Zukunft die Kriminalstatistik ermöglichen, die ab 2009 auch rassistische und rechtsextreme Motive von Gewalttaten erfasst.

Verwaltungsexponenten gehen teilweise von einer zunehmenden Häufung von interkulturellen Konflikten aus.<sup>62</sup> Gemeint sind damit nicht rassistisch motivierte Gewalt (etwa durch Rechtsextreme), sondern alltägliche Konflikte, die entlang ethnischer Differenzierungen ausgetragen werden. Das gilt hinsichtlich Spannungen zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung wie zwischen verschiedenen Nationalitäten. Konflikte und Gewalttätigkeiten werden nach Auffassung der Befragten vermehrt entlang solcher nationaler oder ethnischer Unterscheidungen ausgetragen. Die Befragten sehen dies in einem Zusammenhang mit der generell stärkeren öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber der Gewalt-Thematik. Auch die befragten OZG stellen eine zunehmende Ethnisierung von Konflikten fest. Befragte Fachpersonen für Gewalt- und Konfliktfragen sehen in dieser Tendenz weniger eine tatsächliche Zunahme ethnisiertter Konflikte, als vielmehr eine durch mediale Thematisierung geprägte Überbetonung. Diese wirkt auf die Realität zurück. Sie hat einen Einfluss auf die Art und Weise, wie Konflikte ausgetragen und wahrgenommen werden. Insbesondere bedient sie damit verbundene Vorurteile und stereotype Zuschreibungen. Dies verlangt von in der Konfliktbewältigung Tätigen sowohl in der Konfliktanalyse wie in Fragen der Interkulturalität hohe Sensibilität. Ein weiterer von OZG aufgeworfener Punkt ist der Umstand, dass im öffentlichen Raum vorhandene Gewalt erfahrungsgemäss dann «Fremden» und marginalisierten Bevölkerungsgruppen zugeschrieben wird, wenn für diese Gewaltproblematik keine entsprechende institutionelle Zuständigkeit besteht.

### **Massnahmen der Stadt Zürich**

Die Stadt Zürich ist entsprechend ihren vielfältigen Aufgabenbereichen auf verschiedene Weise mit der Gewalt-Thematik konfrontiert. Entsprechend vielfältig sind die ergrif-

---

<sup>59</sup> Siehe Bundesamt für Polizei (BAP). 2008. Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2007. Bern. S. 34ff.

<sup>60</sup> Siehe Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). 2007. Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger. Wie erfahren Jugendliche rechtsextreme Gewalt, welche biografischen Faktoren beeinflussen den Einstieg, was motiviert zum Ausstieg? Bern. S. 39ff.

<sup>61</sup> In der Bevölkerungsbefragung 2007 geben rund 11 % der Befragten an, in den letzten fünf Jahren an einem öffentlichen Ort persönlich angegriffen worden zu sein. Markante Unterschiede zwischen der Gruppe von schweizerischen, ausländischen und Personen mit Migrationshintergrund sind nicht festzustellen. Die Befragung liefert keine Hinweise über die Art der Angriffe. Sie ermöglicht damit keine Aussagen darüber, ob Personen mit Migrationshintergrund häufiger Angriffen fremdenfeindlicher Natur ausgesetzt waren als andere Personengruppen. Stadtentwicklung Zürich. Auswertung Bevölkerungsbefragung zu Handen der Integrationsförderung. 9. Oktober 2007.

<sup>62</sup> Umfrage der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom April 2008.

fenen Massnahmen. Sie reichen von internen Weiterbildungsangeboten zum Umgang mit Aggression und Gewalt im Arbeitsumfeld, präventiven Aktivitäten in der offenen Jugendarbeit (OJA) bis hin zu einem Massnahmenpaket gegen Jugendgewalt. Eine vollständige Übersicht kann hier nicht geliefert werden. Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf Aspekte, die im Zusammenhang mit ethnisierten Konflikten besonders hervorgehoben werden: den Bereich Schule, das Thema Jugendgewalt und den öffentlichen Raum.<sup>63</sup>

Seit 2001 besteht im Schul- und Sportdepartement die Fachstelle für Gewaltprävention (Troubleshooter für Krisen im Schulbereich). Die Fachstelle ist sowohl auf der Ebene der Intervention als auch in der Prävention tätig. Lehrkräfte und städtische Behörden können bei akuten Krisen bei der Stelle eine Fachperson anfordern. Auf der Präventionsebene wird generell – etwa mit dem PFAD-Programm<sup>64</sup> – die Förderung der Sozial- und Konfliktkompetenz und einer entsprechenden Schulhauskultur angestrebt. Im Bereich der Gewalt von und unter Jugendlichen bestehen in der Stadt Zürich bereits zahlreiche Präventions- und Interventionsmassnahmen. 2008 hat die Stadt ein Massnahmenpaket gegen Jugendgewalt lanciert, welches die bestehenden Massnahmen besser bündeln, ergänzen und vernetzen soll. Eine eingesetzte TaskForce ist gegenwärtig daran, das Massnahmenpaket umzusetzen. Darin werden auch Aspekte der gesellschaftlichen Diversität und der Interkulturalität berücksichtigt. Die sip züri (Sicherheit Intervention Prävention sip züri) ist im öffentlichen Raum tätig, schlichtet Konflikte in öffentlichen Anlagen und interveniert in Parks und auf Plätzen bei Störungen und Belästigungen. Sie kombiniert aufsuchende Sozialarbeit mit ordnungsdienstlichen Aufgaben und setzt sich dafür ein, dass der öffentliche Raum von allen Bevölkerungsgruppen der Stadt Zürich genutzt werden kann. Wo dieses Zusammenleben gefährdet ist, setzt sich sip züri für eine entsprechende Konfliktlösung ein. Erfahrungsgemäss wirkt dieses Engagement der Stadt im öffentlichen Raum deeskalierend und verhindert die Stigmatisierung von marginalisierten sozialen Gruppen. Der sip züri ist der Umgang mit sozialer Verschiedenheit im öffentlichen Raum ein zentrales Anliegen. Die sip züri berücksichtigt diesen Diversity-Aspekt auch in der Teamzusammensetzung und in internen Weiterbildungen, in welchen Fragen der Interkulturalität grosse Bedeutung zugemessen wird.

### **Schlussfolgerungen**

Gewalt hat Gesellschaften immer beschäftigt. Beständig verändert haben sich deren Wahrnehmung und die Linien, entlang deren Konflikte ausgetragen werden. In der Stadt Zürich bestehen in den Bereichen Schule, Jugend und öffentlicher Raum für Gewaltfragen zuständige Fachdienste und Aktivitäten. Im Rahmen dieser Aktivitäten wird dem Aspekt der «Ethnisierung» von Alltagskonflikten die sachdienliche Beachtung geschenkt. Entgegen der Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit deuten Aussagen befragter Fachleute auf keine markante Zunahme ethnischer Konflikte hin. Die Stadt Zü-

---

<sup>63</sup> Zum Wohnumfeld siehe Seite 24.

<sup>64</sup> Siehe dazu [www.z-proso.uzh.ch](http://www.z-proso.uzh.ch) sowie Eisner, Manuel; Ribeaud, Denis; Jünger, Rahel; Meidert, Ursula. 2007. Frühprävention von Gewalt und Aggression. Ergebnisse des Zürcher Präventions- und Interventionsprojektes an Schulen. Zürich; Chur.

rich ist von Verhältnissen, wie sie etwa französische Städte kennen, weit entfernt. Dagegen haben Ethnisierungen in konkreten Auseinandersetzungen zunehmend Bedeutung. Etwa dann, wenn Vorurteile und stereotype Zuschreibungen neben anderen Aspekten die Wahrnehmung von Konflikten und das Konfliktverhalten bestimmen. Dies erfordert bei Interventions- und Präventionsaktivitäten eine entsprechend professionelle und situationsgerechte Herangehensweise sowie interkulturelle Kompetenz. Ethnisierungen sind immer nur ein Aspekt einer Konfliktsituation, der jedoch mit der nötigen Sorgfalt angegangen werden muss. Die Stadt Zürich verfügt hier in den Bereichen Schule, öffentlicher Raum und Jugend über zuständige Fachdienste sowie entsprechende Aktivitäten.

#### **Empfehlungen**

Beibehaltung der Sachlichkeit und Verzicht auf verkürzende Ethnisierung in der Diskussion zu den Massnahmen gegen Jugendgewalt

### 4.3 Behördliches Handeln am Beispiel der Polizei

Eine professionelle Polizei fördert nicht nur sogenannte Polizeigüter wie beispielsweise die öffentliche Ordnung und Sicherheit, sondern auch Menschenrechte. Sie tut dies zum einen, indem sie diese Rechte schützt und zum anderen, indem sie diese Rechte als Leitlinien und Schranken der eigenen Arbeit achtet.<sup>65</sup> Voraussetzung dafür ist neben einer fundierten Grund- und Weiterbildung der Polizeikräfte eine beständige Überprüfung des polizeilichen Handelns. Zu letzterem zählen neben internen Überprüfungsmechanismen, der Aufsicht durch politische Behörden, Rechtsmittel und Beschwerdemöglichkeiten die Menschenrechtsbeobachtung durch staatliche und nicht-staatliche Stellen. Eine beständige Neuorientierung des polizeilichen Handelns erfordern ferner die soziodemografischen Gegebenheiten. Die Zusammensetzung der Bevölkerung in den westeuropäischen Städten hat sich beständig verändert. Das stellt an staatliche Institutionen wie die Polizeikräfte besondere Herausforderungen, gilt es doch, die Polizeiaufgaben an den Realitäten einer sich stets wandelnden Bevölkerung auszurichten.<sup>66</sup>

Generell stellt die Stadtzürcher Bevölkerung der Stadtpolizei ein gutes Zeugnis aus. Gemäss Bevölkerungsbefragung 2007 sind 80 % der Befragten mit der Stadtpolizei zufrieden bis sehr zufrieden. Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit Migrationshintergrund weichen von diesen Werten nicht markant ab.<sup>67</sup> Immer wieder wird aber auch von Polizeiübergriffen und als unwürdig und diskriminierend beurteiltem

---

<sup>65</sup> Siehe dazu Schicht, Günter. 2007. Menschenrechtsbildung für die Polizei. Berlin. S. 8.

<sup>66</sup> Siehe dazu Charta von Rotterdam (1996) sowie Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg [Hrsg.]. 2004. Interkulturelle Kompetenz in der Polizeiausbildung. Dokumentation Fachtagung 30./31. August 2004. Potsdam.

<sup>67</sup> Stadtentwicklung Zürich. Auswertung Bevölkerungsbefragung zu Handen der Integrationsförderung. 9. Oktober 2007.

Polizeiverhalten berichtet.<sup>68</sup> Entsprechende Fallbeispiele finden sich unter anderem in den regelmässigen Berichten der Ombudsstelle an den Gemeinderat.<sup>69</sup> Im Zusammenhang mit diskriminierender Ungleichbehandlung wird insbesondere die so genannte «rassische Profilbildung»<sup>70</sup> sowie unwürdiges Verhalten bei Personenkontrollen genannt. Gemäss Amnesty International (AI) soll insbesondere in Zürich bei Polizeikontrollen gegen den Drogenhandel diese Form der Profilbildung angewandt worden sein.<sup>71</sup>

Gemäss Aussagen von OZG und Anlaufstellen betrifft ein bedeutender Teil der gemeldeten Diskriminierungsfälle die Polizei. Seitens der Stadtpolizei wird dagegen hervorgehoben, dass die Polizei bei Personenkontrollen gegen den ethnisch organisierten Strassenhandel mit Drogen vermehrt ungerechtfertigten Rassismuskorrekturen ausgesetzt ist.<sup>72</sup> Polizistinnen und Polizisten sehen sich im Kontakt mit der Bevölkerung vermehrt mit Rassismuskorrekturen konfrontiert. Die Polizeiarbeit befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen realen Alltagserfahrungen (z.B. der überproportionale Anteil einzelner Bevölkerungsgruppen im Strassenhandel) und gängigen Stereotypen und Vorurteilen. Diese können sich im Polizeialltag nachweislich und auf problematische Weise vermischen. Eine in Duisburg durchgeführte Studie – deren Resultate auch für andere Polizeikorps gelten dürften – kommt zum Schluss, dass Vorurteile und Stereotypisierungen in der Polizistenkultur alltäglich sind. Häufig sind sie das Produkt von Alltagserfahrungen im Rahmen polizeilicher Einsätze. Die Studie macht weiter auf einen anderen relevanten Umstand aufmerksam. Nicht selten werden Polizistinnen und Polizisten als Repräsentanten eines als ungerecht empfundenen Staates wahrgenommen und für erfahrene Diskriminierung verantwortlich gemacht. Das kann – neben Vorurteilen – wesentlich zu einer Eskalation im Kontakt zwischen Polizei und Betroffenen führen<sup>73</sup> und erfordert auf Seiten der Polizei entsprechendes Verständnis und situ-

---

<sup>68</sup> Siehe dazu beispielsweise Amnesty International. 2007. Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz. Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International. Bern; Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR). 2008. Stellungnahme an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD. Bern 16. Juni 2008. S. 15; Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) 2008. NGO-Bericht 2008 zum vierten, fünften und sechsten periodischen Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Bern. S. 15; Fröhlicher-Stines 2004.

<sup>69</sup> Beispielsweise in Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsfrau). 2006. Bericht der Beauftragten in Beschwerdesachen 2005. Zürich. S. 24ff.

<sup>70</sup> Der vorliegende Bericht schliesst sich der Auffassung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) an. Demnach ist unter «rassischer Profilbildung (racial profiling)» zu verstehen: «Die ohne nachvollziehbare objektive und vernünftige Gründe erfolgende polizeiliche Berücksichtigung von Merkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft im Rahmen von Kontrollen, Überwachungen und Ermittlungen.», Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). 2007. Allgemeine politische Empfehlung Nr. 11. Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Polizeiarbeit. Verabschiedet am 29. Juni 2007. Strassburg. S. 8ff. Zur Thematik der Profilbildung siehe auch Chalom, Maurice. 2005. «Tolérance zéro» pour les stéréotypes. In: terra cognita. 6/2005. Bern.

<sup>71</sup> Siehe Amnesty International 2007, S. 88.

<sup>72</sup> Siehe etwa Antwort des Stadtrates vom 22. Januar 2003 auf Interpellationen von Rolf-André Siegenthaler-Benz und Roger Liebi betreffend Drohungen und Gewalt gegen städtische Angestellte, interne Statistik der Stadtpolizei, und schwarzafrikanische Drogenhändler, Personenkontrollen [GR 2002/359 und 363].

<sup>73</sup> Siehe Strasser, Hermann, 2004. «Das da draussen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure»: Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen – Teilnehmende Beobachtung des Alltags von operativen Kräften. Abschlussbericht des DFG-Forschungsprojektes. Duisburg.

ationsgerechtes professionelles Verhalten. Das macht deutlich, dass die Polizei auf breiter Basis gefordert ist. Sie hat in der Ausbildung wie auch im Berufsalltag neben den traditionellen Polizeiaufgaben Fragen der Sozialkompetenz, der Kommunikation mit der Bevölkerung, der Rassendiskriminierung und insbesondere auch der Interkulturalität und Berufsethik zu berücksichtigen.<sup>74</sup>

### **Massnahmen der Stadt Zürich**

Innerhalb der Stadtpolizei wurde auf verschiedene Weise auf die geschilderten Herausforderungen reagiert. In der polizeilichen Grundausbildung werden im Modul «Gesellschaftslehre» Fragen der Polizeiethik, der Menschenrechte und allgemeine gesellschaftliche Themen behandelt. Neu wird im vierten Dienstjahr ein obligatorischer Kurstag «interkulturelle Kompetenz in der Polizeiarbeit» absolviert. Der Kurstag wird von einer polizeiexternen Fachorganisation durchgeführt und beinhaltet auch Aspekte der Rassendiskriminierung. Weiter beinhaltet der von der Stadtpolizei Zürich verfolgte Ansatz der «bevölkerungsnahen Polizei (community policing)» eine Kontaktpflege der örtlich zuständigen Wache mit allen Bevölkerungsgruppen und entsprechend auch den Kontakt mit ethnischen und religiösen Minderheiten. Personen, die sich von der Polizei auf ungerechtfertigte Weise behandelt fühlen, stehen verschiedene Beschwerdemöglichkeiten offen. Eine systematische Auswertung der beim Polizeidepartement eingegangenen Beschwerden liegt nicht vor. Bei der Ombudsstelle machen Beschwerden gegen die Polizei einen bedeutenden Anteil der behandelten Fälle aus und finden mit entsprechenden Fallbeispielen Erwähnung in deren regelmässigen Berichten.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Polizeiarbeit ist in einem städtischen Umfeld besonders mit gesellschaftlichen Entwicklungen wie zunehmender Individualisierung und Pluralisierung und mit sozialen Problemstellungen konfrontiert. Das betrifft namentlich den Kontakt mit Minderheiten, marginalisierten Bevölkerungsgruppen oder mit gewalttraumatisierten Personen, Asylsuchenden und Flüchtlingen. Dokumentierte Vorfälle weisen darauf hin, dass diese Kontakte nicht immer nach einer korrekten Vorgehensweise erfolgen. Polizistinnen und Polizisten benötigen entsprechende Unterstützung, wie sie in ihrem Arbeitsalltag die Realitäten einer in mehreren Aspekten vielfältigen urbanen Bevölkerung angemessen berücksichtigen können. Dies ist umso wichtiger, als die Mehrheit der Polizeiangehörigen nicht in der Stadt Zürich wohnt und entsprechend mit urbanen Lebensrealitäten im privaten Alltag wenig Kontakt hat.<sup>75</sup> In entsprechenden Weiterbildungsaktivitäten kann es daher nicht nur um die Vermittlung von Handlungskompetenzen gehen, ebenso wichtig ist die Wissensvermittlung über Religionen und die Lebenslagen verschiedener Minderheiten in der Stadt Zürich.

---

<sup>74</sup> Siehe Franke, Siegfried. 2004. *Polizeiethik. Handbuch für Diskurs und Praxis*. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden. S. 246.

<sup>75</sup> Von den 2'746 im Polizeidepartement tätigen Personen wohnen nur 626 in der Stadt Zürich [Stand Januar 2008]. Siehe Antwort des Stadtrates vom 24. September 2008 auf Schriftliche Anfrage Liebi und im Oberdorf (GR 2008/302).

Unabhängige Untersuchungen zu Übergriffen der Stadtpolizei zielen in die gleiche Richtung. Sie betonen insbesondere den Bedarf nach einer Auseinandersetzung mit Fragen der Interkulturalität.<sup>76</sup> Auf der institutionellen Ebene bedingt dies, dass die Polizei die geschilderten Realitäten im Rahmen der «bevölkerungsnahen Polizei (community policing)» mitberücksichtigt – etwa indem Formen für einen beständigen Dialog mit Religionsgemeinschaften, Migrantenorganisationen und OZG etabliert werden. Die vom damaligen Beauftragten für die Unabhängige Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten geäußerte Feststellung hat weiterhin Gültigkeit: «Als Beobachter verschiedener Polizeiszenen kann ich meine Feststellungen als das Übliche bezeichnen: Dazu gehört, dass kein Polizeikorps gegen Fehler gefeit ist, überall, wo das Gewaltmonopol ausgeübt wird, gibt es unverhältnismässige Handlungen, Übergriffe, diese zu bekämpfen und ständig zu kontrollieren und reduzieren, muss eine der Prioritäten in der Führung des Polizeikorps sein.»<sup>77</sup> Es gilt also immer wieder hinzuschauen, damit aus polizeilichen Alltagserfahrungen keine diskriminierenden Alltags-Routinen werden und damit Polizistinnen und Polizisten Instrumente zur Hand haben, die ihnen in schwierigen und herausfordernden Situationen ein professionelles Verhalten ermöglichen. Der Europäische Kodex der Polizeiethik hält explizit fest, dass in der polizeilichen Ausbildung eine Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit notwendig ist. Die Realität in der Stadt Zürich bestätigt diese Feststellung. Dazu gehört einerseits, dass bekannt gewordene Vorfälle kritisch beleuchtet werden und Lehren daraus gezogen werden. Das bedingt das Etablieren einer Fehler- und Lernkultur, die ohne pauschale Zuweisungen das Lernen und Verbessern in den Vordergrund stellt und dazu auch den Dialog mit Betroffenen sucht.

### **Empfehlungen**

- a) Ausbau und Vertiefung der Themen Menschenrechte und Interkulturalität in der Aus- und Weiterbildung der Polizeiangehörigen.
- b) Einrichtung eines regelmässigen runden Tisches mit Beteiligung von Polizei, Akteuren aus der Verwaltung, der städtischen Ombudsfrau, Minderheitenorganisationen, Anlaufstellen und im Bereich Antidiskriminierung aktiven Organisationen der Zivilgesellschaft.
- c) Berücksichtigung der in Zürich bestehenden Diversität in der Öffentlichkeitsarbeit und bei Personalrekrutierungskampagnen der Stadtpolizei.
- d) Umsetzung der durch die Stadtpolizei geplanten Optimierung des Beschwerdemanagements.

---

<sup>76</sup> Etwa in Beauftragter des Stadtrates für die Unabhängige Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten (Bericht Mona). 2003. Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten. Bericht des Beauftragten Dr. Marco Mona zu Händen des Stadtrates von Zürich sowie in Manzoni, Patrik. 2003. Gewalt zwischen Polizei und Bevölkerung. Einflüsse von Arbeitsbelastungen, Arbeitszufriedenheit und Burnout auf polizeiliche Gewaltausübung und Opfererfahrungen. Zürich; Chur.

<sup>77</sup> Bericht Mona 2003, S. 2.

# 5 Inhaltsverzeichnis Anhang

<b>1</b>	<b>Rassismus und Rassendiskriminierung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Situationseinschätzung</b>	<b>4</b>
2.1	Monitoring-Instrumente mit Bezug zur Stadt Zürich	4
<b>3</b>	<b>Einzelne Themenfelder</b>	<b>6</b>
3.1	Koordination und Zusammenarbeit	6
3.2	Wohnungsproblematik	13
3.3	Lehrstellenproblematik	14
<b>4</b>	<b>Umsetzungscontrolling</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Verwendete Literatur</b>	<b>20</b>

**Herausgeberin:** Stadt Zürich, Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung, Postfach, 8022 Zürich, Standort: Bäckerstr. 7, 8004 Zürich  
Telefon 044 412 37 37, Fax 044 412 37 42, [integrationsfoerderung@zuerich.ch](mailto:integrationsfoerderung@zuerich.ch), [www.stadt-zuerich.ch/integration](http://www.stadt-zuerich.ch/integration)

**Projektleitung:** Michael Bischof (PRD)

**Arbeitsgruppe:** Claudia Kaufmann (Ombudsfrau), Daniel Kuster (GUD) [ab 01.2009], Christof Meier (PRD, Leitung),  
André Müller (PD), Sandra Scheu (SD), Heinz Spälti (GUD) [bis 12.2008], Daniel Tinner (SSD)

**Lektorat:** Danijela Erden (PRD), Nat Bächtold (PRD)

Zürich, August 2009