



# Rassismusbericht der Stadt Zürich 2013

Zweiter Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe

**Praxis im Fokus:**

**Kundinnen- und Kundenkontakte im Bevölkerungsamt**

**Integrationsauftrag der Volksschule**

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>4</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1.1 Bekämpfung rassistischer Diskriminierung als städtischer Auftrag	6
1.2 Arbeitsverständnis der interdepartementalen Arbeitsgruppe	8
1.3 Ziele, Vorgehen und Struktur der Berichtes	9
<b>2 Wo steht Zürich?</b>	<b>10</b>
2.1 Rückblick auf die Empfehlungen aus Bericht 2009	10
2.2 Generelle Einschätzung des städtischen Engagements	11
2.3 Situation in Zürich – Fakten, Umfragen und Einschätzungen	12
<b>3 Themenfelder im Fokus</b>	<b>14</b>
3.1 Bevölkerungskontakte am Beispiel des Bevölkerungsamtes	15
3.2 Volksschule	21
<b>4 Weitere Themenfelder</b>	<b>29</b>
4.1 Die Stadt als Bezügerin von Waren und Dienstleistungen	29
4.2 Kommunikationsverhalten / Vorschriften	32
<b>5 Ausblicke und Themen</b>	<b>35</b>
5.1 Themen und Bereiche in der künftigen Arbeit der Arbeitsgruppe	35
<b>Anhang</b>	<b>36</b>
Umsetzungscontrolling der Empfehlungen aus dem Bericht 2009	36
Zusammenfassung der Empfehlungen des Berichtes 2013	39
Beilage 1: Verwaltungsinterne Umfrage – Zusammenfassung der Resultate	41
Beilage 2: Anlaufstellen / Mehrsprachiger Flyer	43

# Vorwort

In der Stadt Zürich leben Menschen aus über 170 Herkunftsländern friedlich zusammen. Ausländische Staatsangehörige machen etwas über 30 Prozent der Stadtbevölkerung aus. Sechs von zehn Zürcherinnen und Zürchern sind selber im Ausland geboren oder haben mindestens einen Elternteil, der im Ausland geboren wurde.

Diese Vielfalt trägt bei zur hohen Lebensqualität in unserer Stadt. Wir wissen aber, dass es in Zürich vorkommt, dass Menschen im Alltag aufgrund ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe oder ihrer Religion diskriminiert werden. Das kann in allen Lebensbereichen vorkommen: bei der Arbeitssuche, in der Ausbildung, im Spital, bei Behördenkontakten oder in der Freizeit. Für Beteiligte ist es oft schwierig, Rassismus offen, sachlich und abseits von Schlagworten anzusprechen.

Zürich stellt sich dieser Thematik. Mit ihrer Integrationspolitik setzt sich die Stadt dafür ein, dass sich Menschen in Zürich ungeachtet ihrer Nationalität und Herkunft willkommen und zuhause fühlen. Dazu gehört auch der Einsatz gegen Diskriminierung. 2007 ist Zürich der Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus (ECCAR) beigetreten und hat Grundlagen für eine koordinierte und systematische Bekämpfung der Diskriminierung geschaffen. Zahlreiche im ersten Rassismusbericht an den Stadtrat (2009) gemachte Empfehlungen sind seither umgesetzt worden. Wir sind mit diesem Vorgehen gerade auch im internationalen Vergleich auf gutem Weg. So stellt die UNESCO der Stadt Zürich ein sehr gutes Zeugnis aus und lobt den systematischen Ansatz der Stadt in der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Gewürdigt wird ferner die positive Grundhaltung der öffentlichen Hand gegenüber gesellschaftlicher Vielfalt. Die von Zürich eingeschlagene Richtung wird damit bestätigt.

Der vorliegende zweite Rassismusbericht zeigt anhand bewährter Praxisbeispiele aus einzelnen Verwaltungsstellen auf, was im Stadtzürcher Verwaltungsalltag zum Schutz vor Diskriminierung unternommen wird. Mit dem Bevölkerungsamt und der Volksschule stehen zwei städtische Organisationseinheiten im Fokus, in deren Arbeit die Berücksichtigung von gesellschaftlichen Unterschieden eine zentrale Rolle spielt. Dabei wird deutlich, dass es nicht nur darum geht, jegliche diskriminierende Praxis zu unterlassen, sondern der sprachlichen, religiösen und kulturellen Vielfalt mit Anerkennung und Wertschätzung zu begegnen. Alle Menschen, die hier leben, sind Zürcherinnen und Zürcher und tragen bei zur hohen Lebensqualität der Stadt.

Wir stehen ein für Toleranz und Solidarität in unserer Stadt. Rassismus hat in Zürich keinen Platz.

Corine Mauch, Stadtpräsidentin

# Das Wichtigste in Kürze

Mit dem 2007 erfolgten Beitritt zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR) bekräftigte die Stadt Zürich ihr Bekenntnis gegen Rassismus sowie ihre Verpflichtung, rassistische Diskriminierung zu verhindern und zu bekämpfen. Mit dem Beitritt wurden Grundlagen für ein koordiniertes städtisches Engagement geschaffen. So wurde zur Koordination und periodischen Berichterstattung eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese hat 2009 erstmals einen Bericht erarbeitet, an welchen der vorliegende anschliesst.

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass seit dem ersten Bericht die Sensibilität gegenüber rassistischer Diskriminierung innerhalb der städtischen Institutionen gestiegen ist. Belege dafür liefern die Rückmeldungen auf eine im Frühjahr 2012 durchgeführte verwaltungsinterne Umfrage sowie die Tatsache, dass auf die Mehrheit der Empfehlungen des Vorberichtes entsprechende Aktivitäten erfolgt sind. So konnte beispielsweise die Zugänglichkeit zu Anlaufstellen verbessert werden. Polizei und Organisationen der Zivilgesellschaft treffen sich regelmässig im Rahmen eines «Runden Tisches». Innerhalb der Verwaltung geführte Gespräche zeugen davon, dass eine sachliche Auseinandersetzung über rassistische Diskriminierung mehrheitlich möglich ist.

## Gute Praxis im Fokus

Sowohl in Gesprächen mit Organisationen der Zivilgesellschaft wie mit Personen aus der Verwaltung wird der Kontakt mit der Bevölkerung als ein besonders sensibler Bereich für Diskriminierungsfragen erachtet. Der vorliegende Bericht widmet sich mit dem Bevölkerungsamt und der Volksschule dementsprechend zwei staatlichen Tätigkeitsfeldern, in denen Bevölkerungskontakte eine hohe Bedeutung haben. In der Volksschule kommt ergänzend der explizite Auftrag dazu, Benachteiligungen zu verhindern und Chancen zu fördern, was mit einer entsprechenden gesellschaftspolitischen Debatte um Chancen und Benachteiligungen im Bildungswesen einhergeht.

Der vorliegende Bericht stellt «gute Praxis» in den Vordergrund. Sowohl beim Bevölkerungsamt wie in der Volksschule finden sich Ansätze, die Diskriminierungen entgegenwirken und die entsprechend zu fördern und für andere Verwaltungsstellen von Interesse sind. Weiter widmet sich der Bericht der Rolle der Stadt Zürich auf dem Beschaffungsmarkt sowie dem städtischen Kommunikationsverhalten. Hier gilt es im Wesentlichen, bestehende Praxis zu stärken und für Verbindlichkeit zu sorgen.

## Diskriminierungsbekämpfung ist wesentlich eine Haltungsfrage

Im Bevölkerungsamt findet keine auf rassistische Diskriminierung fokussierte Auseinandersetzung statt, auch verfügt das Amt über keine spezifisch gegen rassistische Diskriminierung gerichteten Massnahmen. Eine wichti-

Die Wertschätzung und das Beachten der individuellen Unterschiede der Klientinnen und Klienten wirken präventiv gegen Benachteiligungen.

ge präventive Bedeutung hat dafür die Wertschätzung der gegebenen gesellschaftlichen Diversität. Eine wertschätzende Haltung gegenüber kultureller und sprachlicher Vielfalt ist ein wichtiger Faktor, der rassistischer Diskriminierung entgegenwirkt. Wiederhall findet diese Haltung in der Arbeitsweise und im Bekenntnis zu einer «Will-

kommenskultur». Die Mitarbeitenden des Bevölkerungsamtes setzen sich auf verschiedenen Ebenen dafür ein, dass ihre Dienstleistungen allen Personengruppen in gleicher Qualität offen stehen. Sie orientieren sich dabei an individuellen Voraussetzungen der einzelnen Klientinnen und Klienten, schaffen einfachen und unbürokrati-

schen Zugang zu Dienstleistungen und Auskünften und bestärken bei Bedarf Ratsuchende darin, ihren Anliegen selbständig nachzugehen. Im Fokus steht dabei nicht nur die Zugänglichkeit zu staatlichen Institutionen, sondern ebenso der Ansatz, staatliche Institutionen zu befähigen, die gegebene städtische Vielfalt adäquat zu berücksichtigen. Anschauliche Beispiele dazu liefern die breiten und bewusst geförderten Sprachkenntnisse der Mitarbeitenden oder die im Friedhofs- und Bestattungsamt beständig stattfindende Auseinandersetzung mit Bestattungskulturen. Hinter all diesen Aktivitäten steht das Anliegen, bei der Überprüfung von Verwaltungsroutinen den individuell unterschiedlichen Voraussetzungen der Bevölkerung hohes Gewicht einzuräumen.

### **Vielfalt als Normalfall**

Die Wertschätzung gesellschaftlicher Vielfalt und die beständige Auseinandersetzung mit gegebenen Realitäten sind in der Volksschule ebenso ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung von (rassistischer) Ausgrenzung. Wiederum ist dabei die Haltungsfrage von hoher Relevanz. In keinem Bereich hat die Beachtung individueller Unterschiede einen so hohen Stellenwert wie in der Volksschule. Im Unterschied zu den meisten Verwaltungsstellen

Die Schule liefert Verwaltungsstellen ein gutes Anschauungsbeispiel dafür, dass Gleichbehandlung und Beachtung von Unterschieden keine Widersprüche, sondern in der Arbeit gleichzeitig zu berücksichtigende Aspekte sind.

hat die Schule individuelle Unterschiede jedoch nicht im Einzelkontakt, sondern innerhalb des Klassenverbandes zu berücksichtigen. Die Gemeinschaft von Kindern und Jugendlichen aus unterschiedlichen Elternhäusern ist seit jeher ein zentraler Aspekt der Volksschule. Der damit verbundene Integrationsauftrag wirkt Ausgrenzungen und Diskriminierungen entgegen. Er droht in der gegenwärtigen am Schulerfolg orientierten Debatte um Schulqualität allerdings aus dem Blick zu geraten. Schulen und Lehrpersonen

sollten in ihrem Integrationsauftrag daher vermehrt bestärkt werden.

Schulen und Lehrpersonen stehen in einem Spannungsfeld zwischen der Wirklichkeit ungleicher Bildungserfolge und dem Anspruch nach Bildungsgerechtigkeit. Ungeachtet dessen setzt sich die Schule mit verschiedenen Massnahmen für eine Verringerung des Einflusses der familiären Herkunft auf den Bildungserfolg ein. Die Schule liefert damit den tatkräftigen Beweis, dass das Engagement gegen Benachteiligungen und Ausgrenzung nicht nur dauerhafter Bestärkung bedarf, sondern ebenso den konstruktiven Umgang mit Spannungsfeldern und Rückschlägen erfordert.

### **Geforderte Verbindlichkeit**

Diese positive Einschätzung darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Antidiskriminierungsarbeit im Alltag nach wie vor eine Herausforderung ist. Sowohl für die von rassistischer Diskriminierung Betroffenen wie für die mit Diskriminierungsvorwürfen Konfrontierten. Nach wie vor kommt es vor, dass rassistische Vorfälle verharmlost, Betroffene marginalisiert und anti-rassistische Arbeit als zweitrangig beurteilt wird. Neben der Sensibilisierungsarbeit ist daher der Nachweis gefordert, dass staatliche Stellen gegen vorhandene Diskriminierung tatsächlich vorgehen. Nach wie vor zeigt sich, dass sich staatliche Stellen mit vorgebrachten Diskriminierungsvorwürfen teils schwer tun. Ein Grund dafür ist das im Grundsatz achtbare Selbstbild vieler städtischer Stellen, selbst nicht zu diskriminieren. Nichtsdestotrotz ist eine solche Haltung einer sachlichen Auseinandersetzung nicht immer förderlich.

Gefordert sind Sensibilität und der Nachweis, dass beanstandeter Diskriminierung mit der notwendigen Sachlichkeit und Verbindlichkeit nachgegangen wird.

### **Empfehlungen der städtischen Arbeitsgruppe**

Die interdepartementale Arbeitsgruppe hat zu den in diesem Bericht berücksichtigten Themenfeldern verschiedene Empfehlungen sowie eine Arbeitsplanung für die nächsten Jahre erarbeitet. Anliegen sind die Bekanntmachung der zentralen Erkenntnisse, die Umsetzung der Empfehlungen und die weitere Entwicklung der städtischen Antidiskriminierungsarbeit.

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Bekämpfung rassistischer Diskriminierung als städtischer Auftrag

Städte sind seit jeher Orte der gesellschaftlichen und individuellen Vielfalt. In ihnen kommen Menschen mit verschiedenen sozialen und biografischen Hintergründen zusammen. In Städten stehen Menschen vielseitige Handlungsmöglichkeiten und Lebensentwürfe offen. Dass dies weiterhin so bleibt, setzt eine tolerante Grundhaltung, den fairen Ausgleich zwischen verschiedenen Anliegen sowie Beilegungsverfahren in Konfliktfällen voraus. In der Stadt Zürich sind diese Rahmenbedingungen vorhanden. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass Menschen in ihren Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund ihrer äusseren Erscheinung, ihrer Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nationalität oder Religion behindert oder ausgegrenzt werden.<sup>1</sup> Solche rassistische Ungleichbehandlung verletzt gesellschaftliche Grundwerte und in der Verfassung festgeschriebene Grundrechte. Sie steht zudem im Widerspruch zu gesetzlich verankerten sozial- und integrationspolitischen Zielen. Im Einsatz gegen rassistische Diskriminierung haben Behörden und Verwaltung eine besondere Verantwortung. Als staatliche Organisationen haben sie in ihrem alltäglichen Handeln sowohl Grundwerte und Grundrechte zu beachten und zu deren Verwirklichung in Staat und Gesellschaft beizutragen.<sup>2</sup> In der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung hat die öffentliche Verwaltung eine wichtige Vorbildfunktion.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund erklärt sich die 2012 erfolgte Änderung der städtischen Personalverordnung, die künftig eine aktivere Förderung der Chancengleichheit in der städtischen Personalpolitik vorsieht.<sup>4</sup> Wie städtische Stellen diesem Auftrag nachkommen, steht im Vordergrund dieses Berichtes. Exemplarisch werden mit dem Bevölkerungsamt und der Volksschule zwei Bereiche ausgewählt, in denen die in Einklang zu bringenden Aspekte der Gleichbehandlung, der Berücksichtigung von Unterschieden, der Sensibilisierung gegenüber Benachteiligungen und im Falle der Volksschule der aktiven Bekämpfung derselben zentrale Bedeutung haben. 2007 hat sich die Stadt Zürich einem von der UNESCO initiierten Netzwerk von Städten angeschlossen, die sich gegen rassistische Diskriminierung einsetzen. Mit diesem Beitritt zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR) hat sich die Stadt zur Umsetzung eines 10-Punkte-Aktionsplanes verpflichtet und dabei die Grundlagen für eine koordinierte Rassismusbekämpfung geschaffen.

Das städtische Engagement ist in nationale und internationale Aktivitäten gegen Rassismus eingebettet. So engagieren sich neben Zürich mit Lausanne, Bern und Winterthur weitere Schweizer Städte in der ECCAR. Weitere fassen eine Mitgliedschaft ins Auge. 2012 haben die Westschweizer Kantone und das Tessin eine ge-

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Bericht schliesst sich damit dem Verständnis des Rechtsratgebers Rassistische Diskriminierung an. Demnach sind rassistische Diskriminierungen «sämtliche Ungleichbehandlungen, Äusserungen oder Gewalttaten, die bewirken (oder mit denen beabsichtigt wird), Menschen wegen ihrer äusseren Erscheinung («Rasse») oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nationalität oder Religion herabgesetzt werden.» Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB [Hrsg.]. 2009. Rechtsratgeber. Rassistische Diskriminierung. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI, S. 9

<sup>2</sup> Siehe dazu Entwurf Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8.3.2013, Art. 53, Abs. 1: «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung.» [Dieser Artikel ist noch nicht in Kraft; der entsprechende Entwurf muss im Parlament von beiden Räten noch behandelt werden. Geschäft 13.030, Einreichungsdatum 08.03.2013, siehe [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20130030](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130030) [Abfrage, 29.5.2013, 15:00]

<sup>3</sup> Siehe PricewaterhouseCoopers (PWC) 2003. Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung. Bern. S. 3. Ebenso Bundesrepublik Deutschland. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2012. Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Berlin.. S. 48f.

<sup>4</sup> Siehe Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR), Art. 3, Abs. 1, lit. k.

meinsame Sensibilisierungskampagne (Aktionswoche gegen Rassismus) durchgeführt. Schliesslich ist der Schutz vor rassistischer Diskriminierung eine der Massnahmen, deren Verstärkung Bund und Kantone in den künftigen kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) vorsehen. Auch der vorliegende Bericht verortet sich in einem nationalen und internationalen Zusammenhang. So sind Prävention und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wie entsprechende Empfehlungen Gegenstand der zweiten «Allgemeinen Periodischen Überprüfung» (UPR) der Schweiz durch den UNO-Menschenrechtsrat 2012-2013. Die Wichtigkeit der Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz hervorgehoben hat weiter der Menschenrechtskommissar des Europarates anlässlich seines Schweiz-Besuches, welcher ihn anfangs 2012 auch zu Gesprächen nach Zürich führte. Derselben ist Rassismus Thema der regelmässigen Berichterstattung der Schweiz an den UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) und der periodischen Länderberichterstattung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Auf nationaler Ebene besonders hervorzuheben sind die Berichte und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) sowie Fachpublikationen der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Schliesslich befassen sich Berichte des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) mit rassistischer Diskriminierung. Erkenntnisse und Empfehlungen der erwähnten Institutionen und Überprüfungsverfahren sprechen auch Themenbereiche von lokaler Bedeutung an. Letzteres gilt insbesondere auch für die zahlreichen thematischen Berichte und Empfehlungen nichtstaatlicher Organisationen.<sup>5</sup>

### **Rassistische Diskriminierung findet nicht isoliert statt**

Rassistische Diskriminierung muss immer in einem bestimmten Umfeld und Zusammenhang betrachtet werden. Sie kann ferner zusammen mit anderen Diskriminierungen (beispielsweise der Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes, der sexuellen Orientierung, des Alters oder einer Behinderung, etc.) auftreten. Diese Tatsache ist sowohl bei der Aufarbeitung einzelner Diskriminierungsvorfälle relevant wie bei der Frage, wie rassistische Diskriminierung vorbeugend verhindert werden kann.

So stehen im nachfolgenden «Rassismusbericht» Aspekte behördlicher Arbeit im Vordergrund, die nicht explizit die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung fokussieren, jedoch solcher entgegenwirken und für ein entsprechendes Bewusstsein sorgen. Rassismusbekämpfung steht bei den meisten städtischen Stellen nicht im Vordergrund ihrer Arbeit. Allerdings kann die Art und Weise, wie städtische Stellen ihren Aufgaben nachkommen, mögliche Benachteiligungen verringern. Für den Bericht der Arbeitsgruppe hat dieser Ansatz zur Folge, dass nicht allein rassistische Diskriminierung, sondern ebenso Bedingungen in denen diese stattfinden kann, im Vordergrund stehen. Dies getreu dem Gedanken, dass Behörden bei der Bewältigung ihrer täglichen Aufgaben die Grundrechte nicht nur zu beachten, sondern immer auch zu fördern haben.

### **Mandat und Tätigkeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe**

Zur Koordination und regelmässigen Berichterstattung hat der Stadtrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. Dieser gehören aktuell folgende Personen an: Susann Birrer (PD), Claudia Kaufmann (Ombudsfrau), Daniel Kuster (GUD), Christof Meier (PRD, Leitung), Claudia Sacchetti (SSD) und Sandra Scheu (SD). Die Arbeitsgruppe hat dem Stadtrat 2009 erstmals einen Bericht vorgelegt, an welchen der aktuelle zweite Bericht anknüpft. Die Erarbeitung des Berichts erfolgte unter der Projektleitung von Michael Bischof (PRD). Claudia Schwarzenbach (PRD) führte die verwaltungsinterne Umfrage durch und erarbeitete das Kapitel «Die Stadt als Bezügerin von Waren und Dienstleistungen». Erika Sommer (PRD) koordinierte die Vernehmlassung des Berichtes.

---

<sup>5</sup> Eine nützliche Zusammenstellung der relevanten Berichte internationaler Gremien findet sich auf der Website der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Siehe dazu [www.edi.admin.ch/frb](http://www.edi.admin.ch/frb) --> Internationales. Eine Zusammenstellung der für die Schweiz relevanten Berichte, Studien und Empfehlungen findet sich auf der Plattform [humanrights.ch](http://humanrights.ch). Siehe dazu [www.humanrights.ch/de/Schweiz/Inneres/Rassismus/Studien/index.html](http://www.humanrights.ch/de/Schweiz/Inneres/Rassismus/Studien/index.html) [Abfrage, 4.2.2013, 15:29].

Die Arbeitsgruppe hat sich in der vergangenen Berichtsperiode regelmässig zu Sitzungen getroffen. Sie hat sich dabei laufend über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem ersten Bericht orientiert. Konsultiert und auf städtische Relevanz hin geprüft wurden des Weiteren einschlägige Berichte und Empfehlungen nationaler und internationaler Akteure. Ferner wurde sie von der Integrationsförderung bei relevanten Geschäften zu Stellungnahmen beigezogen. Im Rahmen ihrer Arbeit hat sie zudem Gespräche mit Verwaltungsexponenten, ein Arbeitstreffen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und ein Informationstreffen mit Anlaufstellen durchgeführt. Aufgrund diverser Rückmeldungen zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Praxis des Migrationsamtes wurde das Gespräch mit der neuen Amtsleitung des kantonalen Amtes gesucht. Die Arbeitsgruppe hat 2011 zudem den geforderten Zweijahres-Zwischenbericht an den Lenkungsausschuss der Städte-Koalition und das wissenschaftliche Sekretariat der ECCAR bei der UNESCO erstellt.

## 1.2 Arbeitsverständnis der interdepartementalen Arbeitsgruppe

Der Stadtrat hat die interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt «dem Stadtrat alle zwei bis drei Jahre einen Bericht zu erstellen, der mit Bezug auf die Stadt Zürich (a) eine unter Einbezug mit Verwaltungsstellen und Organisationen der Zivilgesellschaft erarbeitete Einschätzung der Situation bezüglich Rassismus und Diskriminierung, (b) eine möglichst umfassende Übersicht über laufende entsprechende Aktivitäten und Massnahmen sowie (c) eine Benennung eines allfällig vorhandenen Handlungsbedarfs umfasst.»<sup>6</sup>

Die Arbeitsgruppe kommt diesem Auftrag mit dem vorliegenden zweiten Bericht nach. Wiederum stellt der Bericht zwei Themen in den Fokus, die vertieft behandelt werden. Bei deren Auswahl und den inhaltlichen Aussagen stützt sich die Arbeitsgruppe neben der eigenen Einschätzung auf Arbeitstreffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft, eine Umfrage innerhalb der Verwaltung, Gespräche mit Fachpersonen aus den betroffenen Verwaltungsstellen sowie einschlägige Literatur und Berichte staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen. Wichtig sind der Arbeitsgruppe die laufende Beobachtung der Situation in der Stadt Zürich, das Hinweisen auf bestehende Lücken oder Problemstellungen und der Informationsaustausch mit Involvierten. Die Arbeitsgruppe erachtet die Fokussierung auf ausgewählte Themen als sinnvoll und wird diese in der weiteren Arbeit beibehalten. Neben der regelmässigen Berichterstattung an den Stadtrat greift die Arbeitsgruppe bei Gelegenheit aktuelle Themen auf. So wurde, wie erwähnt, der Kontakt mit dem Kantonalen Migrationsamt gesucht und es wurden verwaltungsinterne Abklärungen vorgenommen.

Zur Verortung der eigenen Arbeit dient der Arbeitsgruppe der Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die regelmässige schriftliche Berichterstattung an die UNESCO<sup>7</sup> und der Rückgriff auf nationale und internationale Empfehlungen und Beurteilungsinstrumente wie das vom Europäischen Städteverband EUROCIITIES entwickelte Instrument zur Evaluation städtischer Antidiskriminierungs-Politik.<sup>8</sup>

### **Künftige Verortung der Arbeit innerhalb der Stadtverwaltung**

Die Schweiz verfügt über keine umfassende Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung. Rechtsnormen und deren Durchsetzung sind je nach Diskriminierungsbereich auf einem unterschiedlichen Stand. Je nachdem ob eine Person aufgrund ihres Geschlechtes, ihrer sexuellen Orientierung oder Identität, aufgrund einer Behinderung oder aufgrund ihrer Hautfarbe diskriminiert wird, sind Rechtslage, Stand der Gleichstellungsarbeit und Durchsetzungsinstrumente unterschiedlich. In der Realität erleben Menschen Diskriminierungen häufig aufgrund mehr-

---

<sup>6</sup> Siehe StRB 1471/2007. Stadtentwicklung, Integrationsförderung. Beitritt der Stadt Zürich zur Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus, Beitrittsklärung und Einsetzung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe. 28. November 2007.

<sup>7</sup> Mit dem Beitritt zur ECCAR hat sich die Stadt Zürich verpflichtet, dem ECCAR-Lenkungsausschuss der ECCAR und der UNESCO regelmässig Bericht über die Umsetzung von Massnahmen im Sinne des 10-Punkte-Aktionsplanes zu erstatten. Siehe dazu «Fact Sheet UNESCO-Bewertung» vom 12. März 2012 auf <http://www.stadt-zuerich.ch/integration>.

<sup>8</sup> Siehe Eurocities. 2012. Integrating Cities Toolkit. Anti-discrimination policies. Brüssel.



rer Zuschreibungen – etwa aufgrund von Geschlecht, Herkunft und Behinderung. Fachpersonen sprechen in diesem Zusammenhang von «Mehrfachdiskriminierung». Mehrfachdiskriminierung wirft in der Rechtswissenschaft und in der Beratung von Diskriminierungs betroffenen Fragestellungen auf, die zunehmend auch in der Schweiz diskutiert werden.<sup>9</sup> Die Arbeitsgruppe will diese Diskussion ebenfalls aufgreifen und auf den nächsten Bericht hin klären, ob und in welcher Form Mehrfachdiskriminierung für die Ausrichtung ihrer eigenen Arbeit von Relevanz ist.

Soll die Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit wie bisher weiterführen? Oder ist es sinnvoll, auf eine innerstädtische Vernetzung mit in der Bekämpfung anderer Diskriminierungsformen tätigen städtischen Akteuren wie der Fachstelle für Gleichstellung oder der Koordinationsstelle Gleichstellung für Menschen mit Behinderung hinarbeiten? Mehrfachdiskriminierung wirft innerhalb städtischer Institutionen verschiedene Fragestellungen auf. So auch jene nach der Bedeutung einer allgemeinen Antidiskriminierungs-Strategie, die einem sektorübergreifenden Diskriminierungsverständnis verpflichtet ist. Entsprechende Ansätze erfordern allerdings eine gesamtstädtische Koordination sowie den Einbezug verschiedenster Stellen.

### 1.3 Ziele, Vorgehen und Struktur der Berichtes

Der vorliegende Bericht verfolgt zwei Ziele. Einerseits schliesst er an den Vorbericht aus dem Jahr 2009 und die darin gemachten Empfehlungen an. Andererseits nimmt er wiederum eine generelle Situationseinschätzung vor und stellt zwei Fokusthemen ins Zentrum. Mit dem Bevölkerungsamt und der Volksschule stehen im Bericht 2013 zwei städtische Tätigkeitsbereiche im Fokus, in deren Arbeit die Beachtung und Berücksichtigung von gesellschaftlichen Unterschieden eine zentrale Rolle spielen. Dabei interessiert zunächst, welche Bedeutung staatliche Stellen der gegebenen gesellschaftlichen Vielfalt bei der Ausrichtung ihrer Tätigkeiten beimessen und mit welcher Haltung sie an diese herangehen. Im Falle der Volksschule besteht zudem ein expliziter Erziehungsauftrag, Wertschätzung von kulturellen und religiösen Unterschieden zu fördern und Schülerinnen und Schüler im Umgang mit Vielfalt zu stärken. In diesem Bericht stehen dabei jene Aspekte der Vielfalt im Vordergrund, die im Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung von Bedeutung sind. Sowohl im Bevölkerungsamt wie in der Volksschule finden sich etablierte Praxen und Erfahrungswerte, die darauf hinzielen, gegebene Vielfalt in der Arbeit zu berücksichtigen und Diskriminierungen zu vermeiden. Die Arbeitsgruppe hat diese im vorliegenden Bericht so aufbereitet, dass sie für andere staatliche Stellen von Erkenntniswert sind. Dahinter steht das Anliegen, bestehende gute Praxis zu stärken und innerhalb der Verwaltung breiter bekannt zu machen.

Wiederum stützt sich der Bericht auf eine Umfrage innerhalb der Verwaltung, ein Arbeitstreffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG), eigene Einschätzungen der AG, Gespräche mit Fachpersonen sowie einschlägige Berichte und Literatur. Dieses Vorgehen, welches verschiedene Sichtweisen berücksichtigt, hat sich erneut bewährt. Der Bericht unterlag ferner einer Konsultation innerhalb der Verwaltung. Er wurde generell positiv gewürdigt und als umfassend und differenziert erachtet. Rückmeldungen mit konkreten Vorschlägen wurden weitgehend im Bericht berücksichtigt. Der Beitritt der Stadt Zürich zur Städtekoalition gegen Rassismus geht auf eine Initiative des Ausländerbeirates zurück. Dieser hält in seiner Stellungnahme fest, dass dem Bericht die richtigen Leitgedanken zugrunde liegen. Positiv vermerkt wird, dass die Stadt Zürich die Thematik sehr ernst nimmt und bereits einige Erfolge aufweisen kann. In einzelnen Punkten wird ein mutigeres Vorgehen der Stadt gewünscht. Dies betrifft vor allem die Kommunikation und das Tempo der Umsetzung.

---

<sup>9</sup> Einführend dazu: Europäische Kommission. 2007. Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung – Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften. Luxemburg. Die Schweiz betreffend siehe: Naguib, Tarek. 2010. Mehrfachdiskriminierung: Analysekategorie im Diskriminierungsschutzrecht. SJZ 106 (2010) Nr. 10. S. 233ff.

## 2 Wo steht Zürich?

### 2.1 Rückblick auf die Empfehlungen aus Bericht 2009

Der Vorgängerbericht hat verschiedene Empfehlungen formuliert, die durch eine verwaltungsinterne Vernehmlassung und durch Kenntnisnahme durch den Stadtrat abgestützt sind. Der vorwiegenden Mehrheit der gemachten Empfehlungen wurde mit geeigneten Massnahmen entsprochen oder es wurden Schritte im Sinne der Empfehlungen unternommen.<sup>10</sup> So

- informiert heute ein gemeinsamer Flyer der Anlaufstellen über das in Zürich bestehende spezifische Beratungsangebot, erfolgt das Angebot der Anlaufstellen koordiniert und ist kostenfrei zugänglich,
- sind die spezialisierten Anlauf- und Beratungsstellen dem vom Beratungsnetz für Rassismuskritik betriebenen Dokumentations- und Monitoringsystem (DoSyRa) angeschlossen, welches künftig Aussagen über Diskriminierungsvorfälle in städtischen Gebieten ermöglicht,
- treffen sich zivilgesellschaftliche Organisationen und die Stadtpolizei regelmässig im Rahmen eines «Runden Tisches». Die Stadtpolizei hat erste Schritte unternommen, um mit der bestehenden Rekrutierungskampagne vermehrt Interessierte mit Migrationshintergrund anzusprechen.
- In einem weiteren Schritt wird die Rekrutierungskampagne unter besonderer Berücksichtigung des Diversity Managements neu konzipiert.

Ferner hat die Stadt Zürich im Rahmen von Vernehmlassungen – etwa zum kantonalen Integrationsgesetz – für einen griffigeren Diskriminierungsschutz plädiert. Im Kontakt mit nationalen Behörden wurde darauf hingewiesen, dass in der Entwicklung stehende nationale Erhebungen zu Rassismus und Diskriminierung so konzipiert werden, dass sie Resultate liefern, die für eine Situationseinschätzung in der Stadt Zürich beigezogen werden können. Von den insgesamt 16 Empfehlungen des Vorberichtes konnten lediglich zwei nicht umgesetzt werden: So hat sich ein Diskriminierungs-Testing auf dem Wohnungsmarkt als zu komplex und zu aufwändig erwiesen. Ebenso wurde auf eine regelmässige Befragung der Stadtbevölkerung zu Diskriminierungsfragen verzichtet. Hier werden die Ergebnisse geplanter nationaler Befragungen abgewartet. Sowohl das vom Bundesrat in Auftrag gegebene Integrationsmonitoring wie die im neuen System der Volkszählung 2014 geplante thematische Erhebung «Sprache, Religion und Kultur» sehen die Erfassung von Diskriminierungserfahrungen vor. Inwiefern sich deren Ergebnisse für die Stadt Zürich nutzen lassen, muss sich noch erweisen.

Einer Empfehlung aus dem letzten Rassismusbericht folgend wurde im Jahr 2010 der bereits erwähnte «runde Tisch» eingerichtet. Die Vielschichtigkeit der dort aufgeworfenen und diskutierten Fragestellungen zeigt, dass die Auseinandersetzung und Positionierung zu Diskriminierungsfragen weiterhin ein Thema der polizeilichen Arbeit bleiben wird. Die an den Gesprächen beteiligten Akteure schätzen die Gespräche als positiv ein und begrüssen deren Weiterführung. Die Beteiligten des «runden Tisches» haben es in den vergangenen zwei Jahren geschafft, eine am Dialog orientierte Gesprächskultur zu etablieren. Ein Beleg dafür ist, dass die Stadtpolizei seit Herbst 2012 die Kolumne in der Mitarbeiterzeitung für am runden Tisch beteiligte Organisationen öffnet sowie über das Thema Rassismus und den runden Tisch berichtet. Darüber hinaus haben Polizeibeamte aus dem

---

<sup>10</sup> Eine detaillierte Berichterstattung zur Umsetzung der Empfehlungen findet sich im Anhang.

Frontdienst vorgeschlagen, am runden Tisch direkt teilzunehmen. Polizeiarbeit war ferner Gegenstand der Sitzungen der Arbeitsgruppe. Unter anderem wurde die Arbeitsgruppe von der Stadtpolizei über die Umsetzung der im Dezember 2010 publizierten Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) «für ein wirkungsvolles Handeln von Sicherheitsbehörden gegen Rassismus und Diskriminierung» informiert. Wie für andere städtische Betriebe stellt sich auch für die Polizei die Frage, welche Bedeutung die in der Stadt Zürich vorhandene Vielfalt für die Personalrekrutierung hat. Die Stadtpolizei hat die im letzten Bericht dazu gemachte Empfehlung aufgegriffen und erste Schritte unternommen, um im Rahmen der Rekrutierung Personenkreise zu erreichen, die sich bisher nur wenig für eine Polizeiausbildung melden. Der Strategische Plan des Polizeidepartements für die Jahre 2013 – 2017 sieht eine breitere Rekrutierung (auch von Personen mit Migrationshintergrund), Stärkung des Diversity Managements sowie die Berücksichtigung der Diskriminierungsprävention vor.<sup>11</sup>

Als ein staatlicher Tätigkeitsbereich mit weitreichenden Befugnissen wird die Polizeiarbeit nach wie vor als ein besonders bedeutsamer Bereich erachtet. Das zeigen etwa die Rückmeldungen auf die Umfrage innerhalb der Stadtverwaltung, die vorgängig zu diesem Bericht durchgeführt wurde. Der Rückblick auf Aktivitäten in diesem Bereich fällt deshalb ausführlicher aus. In Fachkreisen<sup>12</sup> und der Öffentlichkeit wurde insbesondere die Problematik des diskriminierenden Profilings («racial profiling») bei Personenkontrollen diskutiert. Insbesondere der Bericht 2010 der städtischen Ombudsfrau, welcher diskriminierendes Profiling («Racial Profiling») zum Schwerpunktthema machte, hatte polizeiintern wie in der Öffentlichkeit ein grosses Echo. Polizeiliches Kontrollverhalten ist immer wieder Gegenstand des «runden Tisches» zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und der Stadtpolizei. Die Arbeitsgruppe darf mit Befriedigung feststellen, dass die Thematik in den vergangenen Jahren von verschiedenen Beteiligten offen und sachlich diskutiert wurde. Dass sich das Polizeidepartement und die Stadtpolizei der Gefahr diskriminierenden Profilings bewusst sind, zeigt ein Blick in den «Strategischen Plan des Polizeidepartements 2012-2016». Dieser formuliert erstmals das «vermeiden jeglicher Diskriminierung (wie z.B. Racial Profiling)» als Zielsetzung der polizeilichen Arbeit.<sup>13</sup> Damit besteht auf strategischer Ebene eine Grundlage für eine weitere Auseinandersetzung mit der Thematik.

## 2.2 Generelle Einschätzung des städtischen Engagements

Das Engagement der Stadt Zürich gegen Rassismus und Diskriminierung wird in einer anfangs 2012 durch die UNESCO erfolgten Rückmeldung gut bewertet. Hervorgehoben wird von der UNESCO insbesondere der systematische Ansatz der Stadt. Gewürdigt wird ferner die positive Grundhaltung der öffentlichen Hand gegenüber gesellschaftlicher Vielfalt. Die von Zürich eingeschlagene Richtung wird damit bestätigt. Die UNESCO empfiehlt, das bisherige städtische Engagement beizubehalten. Diese grundsätzliche Einschätzung, wonach Zürich auf dem richtigen Weg ist, deckt sich weitgehend mit derjenigen der interdepartementalen Arbeitsgruppe sowie mit Rückmeldungen aus den Arbeitstreffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft. Als einen wichtigen Schritt erachtet die Arbeitsgruppe insbesondere die 2012 erfolgte Verankerung der Förderung von Toleranz und Chancengleichheit in der städtischen Personalverordnung.

Diese positive Einschätzung darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Antidiskriminierungsarbeit im Alltag nach wie vor eine Herausforderung ist. Sowohl für von rassistischer Diskriminierung Betroffene wie mit Diskriminierungsvorwürfen konfrontierte Akteure. Nach wie vor kommt es vor, dass rassistische Vorfälle verharmlost, Betroffene marginalisiert und anti-rassistische Arbeit als zweitrangig beurteilt wird. Wie repräsentative

---

<sup>11</sup> Siehe Stadt Zürich. Polizeidepartement. 2012. Strategischer Plan des Polizeidepartements 2013 – 2017. S. 17ff.

<sup>12</sup> Siehe etwa Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte [Hrsg.]. 2012. Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitszug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane. Studie zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD. Bern. S. 34f.

<sup>13</sup> Siehe Stadt Zürich. Polizeidepartement. 2012. Strategischer Plan des Polizeidepartements 2012 – 2016, S. 67ff.

Umfragen der europäischen Grundrechtsagentur (FRA) zeigen, meldet die Mehrheit der Opfer rassistischer Diskriminierung die Vorfälle nicht. Häufigster Grund für diese Tatsache ist gemäss der Umfrage die Überzeugung der Betroffenen, aufgrund ihrer Meldung würde nichts passieren.<sup>14</sup> Entsprechend ist nicht nur Sensibilisierungsarbeit gefordert, sondern auch der Nachweis, dass staatliche Stellen gegen vorhandene Diskriminierung tatsächlich vorgehen.

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

Die Tatsache mangelnder Verbindlichkeit im Umgang mit Diskriminierungsmeldungen sowie bestehende Hindernisse im Zugang zu Anlaufstellen (z.B. Angst der Betroffenen vor Repressalien) müssen bei der Bewertung quantitativer Aussagen über Fallzahlen oder Anzeigen wegen Verstoß gegen die Rassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB) berücksichtigt werden. Vorhandene rassistische Diskriminierung lässt sich aus einem weiteren wichtigen Grund nicht ausschliesslich anhand quantitativer Aussagen erfassen. Rassismuvorfälle sind für Betroffene oft Teil einer Kette wiederholter alltäglicher Erfahrungen. Ohne das Verständnis, wie Diskriminierung erlebt wird, fehlt ein wichtiger Aspekt in der Anti-Diskriminierungsarbeit. Eine abfällige Bemerkung im Tram lässt sich vordergründig als Einzelfall abtun: In der Wiederholung solcher Vorfälle erleben Betroffene solche Ereignisse als Ausdruck eines gesellschaftlichen Zustands. Die Sichtbarmachung der Betroffenenperspektive ist in der Anti-Diskriminierungsarbeit zentral und erhöht deren Glaubwürdigkeit. In der künftigen Arbeit der Stadt Zürich sollte diesem Aspekt mehr Gewicht beigemessen werden. Richtungsweisend ist hier das von der Stadt München lancierte Projekt «Perspektivenwechsel II» zu Alltagserfahrungen von Schwarzen Schülerinnen und Schülern.<sup>15</sup> Anknüpfungspunkt bieten ferner aktuelle wissenschaftliche Auseinandersetzungen über koloniale Verstrickungen und deren Folgen.<sup>16</sup>

Instrumente zum Monitoring rassistischer Diskriminierung wurden auf europäischer Ebene in den letzten Jahren erweitert.<sup>17</sup> In der Schweiz besteht nach wie vor kein umfassendes Monitoring-Instrument zur Beobachtung von Rassismus und Diskriminierung. Die Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit der Entwicklung geeigneter Instrumente und hat im März 2013 einen entsprechenden Bericht publiziert<sup>18</sup>. Ferner planen mehrere Bundesstellen den gemeinsamen Aufbau einer regelmässigen Umfrage zu rassistischen und fremdenfeindlichen Haltungen.<sup>19</sup> Die Stadt Zürich hat bei Gelegenheit mehrmals darauf hingewiesen, diese Instrumente so zu konzipieren, dass sie für die Situationseinschätzung in der Stadt Zürich relevante Aussagen liefern. Bis dahin kann sich die AG für eine allgemeine Situationseinschätzung weiterhin auf eine Reihe bestehender Monitoring-Instrumente und Berichte stützen. Dabei zeigen sich gegenüber dem Vorbericht keine grundlegenden Veränderungen. Anlauf- und Beratungsstellen, wie auch Organisationen der Zivilgesellschaft weisen darauf hin, dass öffentlich geführte Debatten und politische Kampagnen einen Einfluss auf individuell erlebte Diskriminierung haben. Auf nationaler und teils kantonaler Ebene geführte Auseinandersetzungen zur Migrations- und Integrationsthematik haben in der Stadt Zürich trotz teils hoher medialer Präsenz nur bedingt Wiederhall gefunden. Restriktive integrationspolitische Vorlagen haben bei der Stadtzür-

---

<sup>14</sup> Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. 2011. EU-MIDIS. Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse. Wien. S. 54ff.

<sup>15</sup> Siehe [http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Direktorium/Amigra/film\\_perspektivwedhsel.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Direktorium/Amigra/film_perspektivwedhsel.html) [Abfrage 5.12.2012, 16.15]

<sup>16</sup> Purtschert, Patricia et. al. 2012. Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien. Bielefeld: transcript.

<sup>17</sup> Neben den bereits im Kapitel 1.1. erwähnten Monitoring-Instrumenten wie EU-MIDIS ist insbesondere auf die Berichte des NGO-Netzwerkes ENAR ([www.enar.org](http://www.enar.org)) und die Website des Forschungsnetzwerkes RED ([www.red-network.eu](http://www.red-network.eu)) hinzuweisen.

<sup>18</sup> «Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012-Übersicht und Handlungsfelder» Bern: März 2013. Der Bericht gibt eine gute Übersicht über Begriffsdefinitionen, Rechtliche Grundlagen, institutionelle Zuständigkeiten und eine Übersicht über die bestehenden Datenquellen. Er schafft die Grundlage für eine regelmässige die ganze Schweiz betreffende Berichterstattung. Im zweiten Teil werden Beispiele von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen aufgezeigt. Auch das Stadtzürcher Engagement findet mehrfach Erwähnung.

<sup>19</sup> Siehe Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). 2012. Bericht 2011. Bern: Januar 2012.

cher Stimmbevölkerung nach wie vor geringe Chancen. Die regelmässigen Bevölkerungsbefragungen zeigen, dass bei den Stadtzürcherinnen und Stadtzürchern die Ausländerthematik in der Problemwahrnehmung kontinuierlich abgenommen hat.<sup>20</sup> Von verschiedenen Seiten werden die grundsätzlich weltoffene Haltung, die bestehenden Angebote und die Kenntnisse der Behörden in integrations- und migrationsspezifischen Fragen hervorgehoben. Dennoch zeigen die von der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) herausgegebene Chronologie «Rassismus in der Schweiz»<sup>21</sup>, die Jahresberichte «Rassismusvorfälle in der Beratungspraxis»<sup>22</sup> des Beratungsnetzes für Rassismusopfer und die Antisemitismusberichte des SIG und der GRA<sup>23</sup>, dass in der Stadt Zürich rassistische Diskriminierung vorkommt.

In Gesprächen mit Organisationen der Zivilgesellschaft werden als relevante Themenfelder – neben anderen – Kontakte mit Behörden und die Schule genannt. Diese Feststellungen decken sich wesentlich mit Einschätzungen, die aus der Umfrage innerhalb der Stadtverwaltung<sup>24</sup> hervorgehen. Weiterhin sind es der Wohnungs- und Arbeitsmarkt, in denen Verwaltungsakteure wie Organisationen der Zivilgesellschaft Diskriminierung verorten, respektive Prävention als sinnvoll erachten. Da bereits Gegenstand des letzten Berichtes, werden der Wohn- und Arbeitsmarkt im vorliegenden Bericht nicht erneut beachtet. Die Arbeitsgruppe wird diese Bereiche jedoch weiterhin im Blickfeld behalten. Hinzuweisen ist hier auf das bereits im ersten Bericht gewürdigte weiterhin starke Engagement der Stadt Zürich in der Berufsbildung und das im Juni 2012 vorgestellte «Programm Wohnen» des Stadtrates.<sup>25</sup> Aufgrund der Gespräche mit Organisationen der Zivilgesellschaft, der verwaltungsinternen Umfrage und eigenen Einschätzungen hat sich die Arbeitsgruppe entschieden, am Beispiel des bevölkerungs-samten Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Kontakt zwischen Bevölkerung und Behörden sowie dem Themenfeld Schule fokussiert zu behandeln. In Gesprächen mit Organisationen der Zivilgesellschaft waren in den letzten Jahren immer wieder öffentliche und mediale Debatten ein Thema. Der vorliegende Bericht berücksichtigt dies am Beispiel städtischer Kommunikations- und Plakatierungsrichtlinien.

Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe zeigen die Rückmeldungen auf die verwaltungsinterne Umfrage, dass Rassismus ein Thema ist, mit dem sich Verwaltungsstellen je nach Betroffenheit immer wieder beschäftigen (müssen). Bei der Mehrheit der befragten Stellen findet laut Umfrage eine solche Auseinandersetzung statt und es besteht eine entsprechende Sensibilität. Umfrage und mit Verwaltungsexponentinnen und -exponenten direkt geführte Gespräche zeigen, dass in der Stadtzürcher Verwaltung eine sachliche Auseinandersetzung mit rassistischer Diskriminierung möglich ist. Die Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass sie mit ihrer Arbeit zu diesem Umstand beigetragen hat. Die Sensibilisierung für Fragen des Rassismus wie das Sichtbarmachen rassistischer Diskriminierung sind dennoch weiterhin nötig. Die grundsätzliche Bereitschaft dazu und damit eine Basis für weitere Arbeiten sind in der Stadtverwaltung vorhanden. Das öffentliche Thematisieren und Einstehen gegen Rassismus bestärkt letztlich Betroffene darin, ihre Erfahrungen sichtbar zu machen und an geeignete Anlaufstellen zu gelangen.

---

<sup>20</sup> Siehe Stadtentwicklung Stadt Zürich. Bevölkerungsbefragung 2011. Zürich. S. 9.

<sup>21</sup> Siehe [www.chronologie.gra.ch](http://www.chronologie.gra.ch)

<sup>22</sup> Siehe [http://d102352.u28.netvs.ch/bfr/izr/izr\\_index.asp?lang=d&num=33](http://d102352.u28.netvs.ch/bfr/izr/izr_index.asp?lang=d&num=33)

<sup>23</sup> Siehe <http://www.gra.ch/lang-de/antisemitismusbericht>

<sup>24</sup> Siehe dazu Beilage 1 im Anhang, S. 39

<sup>25</sup> Siehe [http://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/wohnpolitik/programm-wohnen-des-stadtrats.html](http://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/wohnpolitik/programm-wohnen-des-stadtrats.html) [Abfrage 5.12.2012, 16:20]

### 3 Themenfelder im Fokus

In städtischen Räumen verdichtet sich das Zusammenleben von mehrheitlich von Aussen zugezogenen Menschen. Städte sind Orte, in denen sich gesellschaftliche Veränderungen akzentuieren. Städtische Infrastrukturen und Institutionen haben eingespielte Praxen und Erfahrungen im Umgang mit den geschilderten Rahmenbedingungen. Wie dies in der konkreten Praxis aussieht und welche Bedeutung die Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung hat, wird nachfolgend am Beispiel des Bevölkerungsamtes und der Volksschule aufgezeigt. Der Bericht fokussiert dabei Ansätze und Aktivitäten, die im Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung bedeutsam sind. Die beiden Beispiele stehen stellvertretend für Bereiche mit hoher Bedeutung der Bevölkerungskontakte.

Ein wesentlicher Unterschied zum Bevölkerungsamt besteht darin, dass die Volksschule einen expliziten Auftrag hat, Benachteiligungen zu verhindern und Chancen zu fördern. Wie dies zu erfolgen hat, ist immer wieder Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzung und öffentlicher und politischer Debatten um die Ausrichtung der Schule. Die Volksschule ist traditionell von öffentlichen Diskussionen um Bildungsgerechtigkeit und Bildungsinhalte und damit von grundsätzlichen Systemdiskussionen begleitet. Grundsatzdiskussionen sind ferner dadurch bedingt, dass die Schule Einfluss auf den Familien- und Erziehungsalltag hat und sich damit im Spannungsfeld von Staatlichkeit und Privatsphäre bewegt.

### 3.1 Bevölkerungskontakte am Beispiel des Bevölkerungsamtes

Mobilität ist ein wesentliches Merkmal städtischer Räume. In Zürich leben vorwiegend Zugezogene aus dem In- oder Ausland. Etwas mehr als 6 von 10 Zürcherinnen und Zürchern haben mindestens einen Elternteil, der im Ausland geboren ist.<sup>26</sup> Zürcherinnen und Zürcher haben vielfältige geografische, sprachliche und kulturelle Bezüge über die Stadt- und Landesgrenzen hinaus. Zürcherinnen und Zürcher unterscheiden sich untereinander nicht nur in diesen Aspekten. Sie nehmen desgleichen innerhalb der Stadt an vielfältigen Alltagsrealitäten teil: Etwa als Jugendliche, als Studierende, als Arbeitstätige, als Vereinsaktive, als Eltern, als Angehörige einer Religionsgemeinschaft oder einer gesellschaftlichen Minderheit. Für die 210 Mitarbeitenden im Bevölkerungsamt (BVA) gehört die Begegnung mit dieser Vielfalt in den täglich mehreren tausend Kundenkontakten zum Berufsalltag. Im Bevölkerungsamt (BVA) der Stadt Zürich sind vier Bereiche zusammengefasst: Das Bestattungs- und Friedhofsamt (BFA), das Personenmeldeamt (PMA), das Zivilstandsamt (ZSA) und die Stimmregisterzentrale (SZZ). Da die Stimmregisterzentrale selten direkten Publikumskontakt hat, wird sie hier nicht berücksichtigt. In welchen Dimensionen sich die Kundenkontakte des Amtes bewegen, zeigt ein Blick in die Statistik. So registrieren die Mitarbeitenden des Personenmeldeamts jährlich über 130'000 Zu-, Um- und Wegzüge und ihre Kolleginnen im Zivilstandsamt trauen im gleichen Zeitraum rund 2'300 Paare. Die Mitarbeitenden des Bestattungs- und Friedhofamtes verwalten über 50'000 Gräber und Urnennischen und führen jährlich über 3'000 Bestattungen und über 6'000 Einäscherungen durch.<sup>27</sup>

Für die Frage, wie staatliche Stellen in ihrem Tätigkeitsfeld rassistischer Diskriminierung vorbeugen können, ist das im Präsidialdepartement angesiedelte Bevölkerungsamt aus verschiedenen Gründen von erheblichem Interesse. Das Amt ist eine wichtige Ansprechstelle für die Bevölkerung und seine Tätigkeitsbereiche berühren teils zentrale Aspekte des kulturellen und religiösen Lebens. Das Amt registriert jährlich rund 20'000 Zuzüge aus dem Ausland. Es ist für viele Zugewanderte die erste öffentliche Stelle, mit der sie in der Schweiz Kontakt haben. Wie sorgt eine Verwaltung mit derart vielfältigen Bevölkerungskontakten dafür, dass ihre Dienstleistungen allen Klientinnen und Klienten aus allen Bevölkerungsteilen in hochstehender Qualität zugänglich sind? Welche Bedeutung spielen dabei individuelle, sprachliche, religiöse oder kulturelle Faktoren?

#### **Mit Willkommenskultur gegen Ausgrenzung**

Unter der Vision «Top Leistungen für Züri» startete das Bevölkerungsamt 2006 einen Entwicklungsprozess. Darin definiert sind Ziele und Massnahmen, die auf eine kompetente, dienstleistungsorientierte und effiziente Arbeit des Bevölkerungsamtes hinwirken. Sie sind breit abgestützt und fokussieren unterschiedliche Ebenen innerhalb des Amtes. Neben der Ausrichtung der Dienstleistungen beinhalten sie insbesondere Aspekte der Organisationsentwicklung und des technologischen Wandels (Informatikprozesse). Von zentraler Bedeutung ist in der aktuellen Strategieformulierung ferner der Departementsschwerpunkt «Willkommenskultur». Gelebte Willkommenskultur versteht das Präsidialdepartement explizit als Beitrag zur Verhinderung von Ausgrenzung.<sup>28</sup> Im Bevölkerungsamt wurden verschiedene Massnahmen im Sinne des Departementsschwerpunktes ergriffen oder sind geplant. Sie reichen von der Gestaltung der Kundenbereiche und mehrsprachigen Informationen bis zu spezifischen Weiterbildungen in Fragen der interkulturellen Kompetenz. Die nachfolgende Darstellung hebt exemplarisch Aspekte hervor, die bewusst den Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt in einer Einwanderungsgesellschaft fokussieren und sicherstellen, dass die Dienstleistungen des Bevölkerungsamtes allen Bevölkerungsgruppen in guter Qualität zugänglich sind.

---

<sup>26</sup> Quelle: Statistik Stadt Zürich, Auswertung SAKE-Daten (Stand 2011).

<sup>27</sup> Stadt Zürich. Präsidialdepartement. 2012. Geschäftsbericht 2011. Präsidialdepartement. Zürich: Stadt Zürich

<sup>28</sup> Siehe Präsidialdepartement der Stadt Zürich. Departementsschwerpunkt «Willkommenskultur» in: [http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber\\_das\\_departement/strategie\\_politik/schwerpunkte.html](http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/strategie_politik/schwerpunkte.html) [Abfrage 16.7.2012, 14:19]



## Abbau kommunikativer Zugangshürden – Übersetzung und Bestärkung

Die Orientierung an den Kundinnen und Kunden hat im Bevölkerungsamt einen hohen Stellenwert. Exponentinnen und Exponenten des Amtes betonen, dass die Berücksichtigung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt der

«Es ist selbstverständlich, dass Kundinnen und Kunden beraten werden über Verfahrensabläufe und Handlungsmöglichkeiten. Sie werden bei Bedarf auf weitere Institutionen hingewiesen.»

Mitarbeiterin Kreisbüro

Stadtzürcher Bevölkerung entsprechend Gewicht hat. So sind Sprachkompetenzen ein wichtiges Kriterium in der Anstellungspolitik. Die Mitarbeitenden im Bevölkerungsamt sprechen insgesamt 25 verschiedene Sprachen. Damit Mitarbeitende bei Bedarf auf diese Kompetenzen zurückgreifen können, besteht ein intern zugängliches Verzeichnis der Mitarbeitenden mit Fremdsprachenkenntnissen.

Je nach Tätigkeitsbereich sind Formulare in verschiedenen Sprachen vorhanden. Das Zivilstandsamt bietet Trauungen in Mundart, Standarddeutsch und Englisch an. Wo die Kommunikation mit dem im Team vorhandenen Sprachkompetenzen nicht möglich ist oder rechtliche Vorgaben den Einsatz von Dolmetschenden bedingen, kann das Zivilstandsamt auf entsprechende Fachpersonen zugreifen. Die Kosten müssen allerdings von den Klientinnen und Klienten getragen werden.

Für eine gute Dienstleistung gegenüber der fremdsprachigen Bevölkerung sind nicht allein die Fremdsprachenkompetenzen ausschlaggebend. Im Zentrum steht vielmehr eine für beide Seiten verständliche Sprache zu finden. Das bedingt Kommunikationskompetenzen im weiteren Sinn. Denn erfahrungsgemäss sind es nicht allein die Kenntnisse der deutschen Sprache, welche Personen den Zugang zu staatlichen Behörden und Verfahren erschweren. Oft sind es vielmehr eine unverständliche «Behördensprache» und mangelndes Wissen über Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten. Der Abbau von Zugangshürden verlangt daher mehr als die Übersetzung. Er bedingt die Fähigkeit, komplexe administrative Sachverhalte und Abläufe in eine für den einzelnen Kunden und die einzelne Kundin verständliche Sprache zu fassen. Von einer solchen «bevölkerungsnahen» Sprache profitiert die ganze Bevölkerung.

In der Kommunikation zwischen Verwaltung und Ratsuchenden bestehen zwangsläufig ungleiche Handlungsvoraussetzungen.<sup>29</sup> Dieses «Machtgefälle» kann gerade bei von Ausgrenzung betroffenen Personengruppen Benachteiligungen und/oder das Gefühl von Benachteiligung verstärken. Dem wirkt die Praxis entgegen, Ratsuchende über Verfahrensabläufe und Handlungsmöglichkeiten zu

«Es geht darum, eine für beide Seiten gemeinsame Sprache zu finden.»

Mitarbeiterin Zivilstandsamt

informieren und allenfalls auf bestehende Beratungs- und Unterstützungsangebote hinzuweisen. Die Kreisbüros führen dazu nach Themen geordnete Listen von Institutionen. Eine solche Form der

Beratung wirkt aus verschiedenen Gründen vorbeugend gegen Ausgrenzungen: Es lässt Ratsuchende am Verwaltungswissen teilhaben, verringert bestehende Ungleichheiten und zeigt Handlungsperspektiven auf. Das sind wichtige Faktoren, die Ratsuchende bestärken, für ihre Anliegen einzutreten. Ab Mitte 2013 wird zudem eine interne Arbeitsgruppe im BVA daran gehen, bestehende Dokumente und Formulare auf mögliche sprachliche Vereinfachungen hin zu prüfen.

## Einfacher Zugang zu Ämtern und Dienstleistungen

Mit der internationalen Mobilität hat die Komplexität administrativer Abläufe zugenommen. Im Zivilstands- und Bestattungswesen führt die Beschaffung nötiger Dokumente zu teils aufwändigen, komplexen und entsprechend langwierigen Verfahren. Die betroffenen Verwaltungsstellen haben sich über die Jahre entsprechendes Fachwissen erarbeitet, können auf eine eingespielte Praxis zurückgreifen und sind dank neuer Kommunikationstechnologien international vernetzt. Anders sieht die Situation für die Klientinnen und Klienten aus. Für im Ausland Geborene, ausländische Staatsangehörige oder Flüchtlinge kann beispielsweise die Vaterschaftsanerkennung

<sup>29</sup> Siehe dazu Malinkewitz Detlef. 2010. Bürger-Verwaltungs-Kommunikation. Eine empirische Analyse der Service Center-Kommunikation kommunaler Verwaltungen. Dissertation TH Aachen. S. 27 – 30.



oder ein Ehevorbereitungsverfahren aufwändige Recherchen nach Dokumenten im Herkunftsland bedeuten. Betroffene erleben diesen administrativen Zusatzaufwand teils als Benachteiligung.

Mitarbeitende des Zivilstands- wie des Bestattungsamtes betonen, dass es deshalb wichtig ist, Involvierte über Gründe und Verfahrensabläufe verständlich und nachvollziehbar zu informieren und bei Bedarf beratend zu unterstützen. Das bedingt einen möglichst einfachen unbürokratischen Zugang zu den betreffenden Amtsstellen. Beim Zivilstandsamt können Ratsuchende beispielsweise während den Öffnungszeiten unangemeldet vorsprechen. Dank einer elektronischen Fallführung können Schaltermitarbeitende jederzeit Auskunft über den Stand der Verfahren geben oder bei der zuständigen Sachbearbeiterin rückfragen. Der persönliche Kontakt am Schalter hat zudem den Vorteil, dass sich Unklarheiten oder Missverständnisse im direkten Gespräch klären lassen. Da Mitarbeitende des Zivilstandsamtes die für das Ehevorbereitungsverfahren nötigen Unterlagen direkt am Schalter entgegennehmen, können Vollständigkeit der Dokumente sowie Unklarheiten im direkten Kontakt geklärt werden. Damit erübrigt sich ein langwieriger Schriftverkehr und die bestehenden ungleichen Handlungsvoraussetzungen zwischen Verwaltung und Ratsuchenden werden vermindert.

«Wichtig ist das Bewusstsein, dass sich Kundschaft und Kundenanliegen dauernd verändern.»

Mitarbeiterin Zivilstandsamt

Im Zivilstandswesen haben die Verschärfungen im Ausländerrecht zu Rahmenbedingungen geführt, welche den Zielen einer Willkommenskultur teils entgegenlaufen. Etwa dann, wenn die Behörden gesetzlich verpflichtet sind, im Rahmen der Ehevorbereitung bei ausländischen Personen zu prüfen, ob Verdacht auf eine potentielle Scheinehe oder ein Fall von Zwangsverheiratung vorliegt. Hier besteht ein systemimmanenter Konflikt zwischen Kontrolle und Dienstleistung. Dies verlangt von den Mitarbeitenden eine hohe Sensibilität, damit die rechtlich geforderte Kontrollpraxis nicht zu einem praktizierten Generalverdacht gegen einzelne Bevölkerungsgruppen führt. Im Zivilstandsamt wurden deshalb interne Prüfkriterien festgelegt, damit dem gesetzlichen Auftrag nachgekommen werden kann, ohne dabei willkürliche Vermutungen anzuwenden. Dennoch ist diese – gesetzlich geforderte – Vermischung polizeilicher und administrativer Aufgaben aus Sicht der Diskriminierungsbekämpfung problematisch.

### **Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Veränderungen**

Wenn Bedürfnisse oder Anliegen verkannt oder als irrelevant betrachtet werden, entsteht Raum für Benachteiligungen und Diskriminierungen. Eingespielte Verwaltungsroutinen bergen immer die Gefahr, nicht Alltägliches auszuschliessen. Etablierte Arbeitsabläufe sind zwar effizient, transparent und damit kundenfreundlich. Sie bergen jedoch die Gefahr in sich, dass Dinge ausserhalb der Gewohnheiten aus dem Fokus geraten. Verwaltungsroutinen unterliegen immer dem Wechselspiel von Integration und Ausschluss. Diskriminierungsprävention bedingt deshalb, dass Gewohnheiten regelmässig auf ihre ein- und ausschliessenden Wirkungen hin überprüft werden. Scheinbar neutrale Bestattungsvorschriften haben es beispielsweise religiösen Minderheiten lange verunmöglicht, Bestattungen nach eigenem Ritus durchzuführen.<sup>30</sup> Die Eröffnung des muslimischen Grabfeldes auf dem Friedhof Witikon erforderte deshalb eine Änderung kantonaler Vorschriften.

«Im Zentrum stehen immer die Aufgaben, das individuelle Gegenüber und dessen Anliegen. Deshalb lassen sich nicht alle Kundinnen und Kunden gleich behandeln. Die einen benötigen ergänzende Erklärungen, die anderen eine Beratung in einer Fremdsprache, andere den Hinweis auf eine Beratungsstelle.»

Mitarbeiterin Kreisbüro

<sup>30</sup> Siehe Kälin Walter; Riederer Andreas. 2000. Bestattung von Muslimen auf öffentlichen Friedhöfen im Kanton Zürich. Gutachten. Universität Bern: Institut für öffentliches Recht.

Die kritische Überprüfung von Verwaltungsroutinen setzt die Auseinandersetzung mit den städtischen Lebensrealitäten voraus. Im Sinne einer guten Praxis ist hier auf die im Bestattungs- und Friedhofsamt seit längerem geführte Auseinandersetzung mit Bestattungskulturen zu verweisen. Belege dafür sind die in Auftrag gegebene und mit Filmmaterial begleitete Studie «Wandel der Bestattungskultur in der Stadt Zürich»<sup>31</sup> sowie das im Herbst 2012 eröffnete Friedhof-Forum. Mit dem Friedhof-Forum wurde in der Schweiz erstmalig ein Ort geschaffen, an dem Interessierte Informationen zu den Themen Sterben, Tod, Bestatten und Trauern erhalten. Ergänzt wird dieses Informationsangebot durch kulturelle Veranstaltungen und Vorträge. «Bestattungskulturen» werden dabei in einem weiteren Sinne verstanden und umfassen alltagskulturelle, religiöse und interkulturelle Aspekte. Auch das Krematorium Nordheim steht in einem häufigen Kontakt mit unterschiedlichen Religionsgemeinschaften. In Zusammenarbeit mit diesen wurden interne Info-Blätter erarbeitet, welche bei Bestattungen zu berücksichtigende rituelle Aspekte festhalten.

### **Eine Frage der Haltung – Anliegen der Klientinnen und Klienten im Zentrum**

In den mit Mitarbeitenden des Bevölkerungsamtes geführten Gesprächen betonen die Gesprächspartnerinnen und -partner wiederholt, dass Interesse, Wertschätzung und Teilhabe an der sprachlichen, religiösen und kulturellen Vielfalt wichtige Faktoren zur Vermeidung rassistischer Diskriminierung sind. Viele Mitarbeitende sind mehrsprachig und haben in der Familie, im Freundes- und Bekanntenkreis Personen mit unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Hintergründen. Relevant ist jedoch nicht nur die individuelle Haltung – genauso bedeutend ist, dass diese Werte vom Amt und der Leitung vertreten und geschätzt werden und Teil der Betriebskultur wie der strategischen Zielsetzungen sind. Im Bevölkerungsamt findet eine aktive Auseinandersetzung mit der städtischen Vielfalt statt. So plant das Bevölkerungsamt künftig BVA-spezifische Veranstaltungen zu Fragen der kulturellen Vielfalt. Auftakt bildete eine Veranstaltung, an welcher ein islamischer Bestatter über

«Die kulturelle sprachliche Vielfalt ist eine Realität, die nicht nur im Kontakt mit der Kundschaft, sondern vermehrt innerhalb des BVA gegeben ist.»

Mitarbeiter Bestattungs- und Friedhofsamt

seine Arbeit berichtete. Das Amt fördert unter dem Aspekt der Willkommenskultur eine Kundenorientierung, die «Fremdes» einschliesst und wo nötig entsprechendes Wissen erarbeitet. So wird bei Bewerbungsverfahren ein besonderes Augenmerk auf kulturelle und sprachliche Vielfalt gelegt. Das gegenwärtige Schulungskonzept des Bevölkerungsamtes sieht zudem für alle

neuen Mitarbeitenden den Besuch der gesamtstädtischen Weiterbildung «Umgang mit kultureller Vielfalt» vor. Ferner hat eine interne Arbeitsgruppe eine spezifische Weiterbildung zu interkultureller Kompetenz entwickelt, die im Frühjahr 2013 durchgeführt wurde.

### **Professionalität im Umgang mit Frustrationen im Alltag**

Zu berücksichtigen sind allerdings auch Faktoren, die Diskriminierungen und Vorurteile verstärken können. Mitarbeitende der Stadtverwaltung machen immer wieder Erfahrungen, die sie als negativ erleben – ungeachtet der Herkunft der Klientinnen und Klienten. Es gehört zum Verwaltungsalltag, dass Kontakte am Schalter aus sprachlichen Gründen teils längere Gespräche und Abklärungen erfordern. Es gehört ebenso zum Alltag, dass teils aufwändig Dokumente im Ausland besorgt werden müssen und Verfahren dadurch arbeitsintensiver werden.

Gerade in Zeiten hoher Arbeitsbelastung kann dies bei betroffenen Mitarbeitenden zu negativen Gefühlen und Frustrationen führen. Eine professionelle

«Bei uns gibt es grundsätzlich kein „Nein“. Wir suchen immer nach einer Lösung.»

Bestatter

Verwaltung kann auf solche Erfahrungen sachlich und professionell reagieren: Etwa indem die Kommunikationskompetenzen verbessert, nötiges Fachwissen etabliert, adäquate Instrumente und Ressourcen bereitgestellt werden. Damit aus negativen Erfahrungen keine Vorurteile werden, gilt es solche Erfahrungen zudem zu thema-

<sup>31</sup> Siehe Domenig Aya; Sahebi, Medhi. 2007. Wandel der Bestattungskultur in der Stadt Zürich. Abschlussbericht. Zürich: Stadt Zürich.

tisieren und nach Lösungen zu suchen. Denn Prozesse der interkulturellen Öffnung von Verwaltungen sind gerade dann erfolgreich, wenn sie an konkrete vorhandene Probleme anknüpfen.<sup>32</sup>

Genauso ist Professionalität auf individueller Ebene gefordert. Belastende und negative Erfahrungen im Publikumskontakt wie deren sachliche Bearbeitung gehören zum Alltag. Professionelles Verhalten beinhaltet die Fähigkeit, ungeachtet vorbelastender Erfahrungen unvoreingenommen auf neue Klientinnen und Klienten einzugehen. Das bedingt weder eine Negierung noch eine Verdrängung sondern vielmehr eine reflektierte Bearbeitung negativer und vorbelastender Erfahrungen. Diese Bearbeitung gelingt – wie die Arbeitsgruppe anlässlich ihrer Abklärungen feststellte – nicht überall gleich gut, was zu vorurteilsbelasteten Verhaltensweisen oder Haltungen führen kann. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist der Auseinandersetzung mit belastenden und negativen Erfahrungen vermehrt Raum zu geben. Entsprechend sind Möglichkeiten zu schaffen, damit belastende und als negativ erlebte Erfahrungen frühzeitig thematisiert und professionell angegangen werden können. Dank der im Bevölkerungsamt spürbaren und gelebten Lernkultur bestehen gute Rahmenbedingungen, um den entsprechenden Auseinandersetzungen den nötigen Raum zu geben.

### **Fazit – Faktoren für eine Dienstleistungskultur ohne rassistische Diskriminierung**

Im Bevölkerungsamt findet keine auf rassistische Diskriminierung fokussierte Auseinandersetzung statt, auch verfügt das Amt über keine spezifisch gegen rassistische Diskriminierung gerichtete Massnahmen. Eine wichtige Bedeutung hat dagegen die Wertschätzung der gegebenen gesellschaftlichen Diversität. Die Mitarbeitenden des Bevölkerungsamtes setzen sich auf verschiedenen Ebenen dafür ein, dass ihre Dienstleistungen allen Personengruppen in gleicher Qualität offen stehen. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung. Der vorliegende Bericht kann keine umfassende Würdigung der vielfältigen Tätigkeiten des Bevölkerungsamtes leisten. Hervorheben lassen sich dagegen Faktoren, die zur Verhinderung von Ausgrenzung und Ungleichbehandlung beitragen und damit für die gesamte städtische Verwaltung relevant sind. Hervorzuheben sind folgende Punkte:

- Eine Kunden- und Lösungsorientierung, die sich an den individuellen Voraussetzungen der einzelnen Klientinnen und Klienten orientiert, dabei kulturelle, religiöse und sprachliche Aspekte und die Kommunikationskultur berücksichtigt.
- Ein einfacher und unbürokratischer Zugang zu Dienstleistungen und Auskünften.
- Der Ansatz, Ratsuchende in administrativen Belangen begleitend und beratend zu unterstützen, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und damit deren Handlungskompetenz zu erhöhen.
- Die beständige Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Realitäten und Bevölkerungsanliegen – damit «Fremdes» und Neues der Verwaltung nicht fremd bleibt.
- Die positive Wertschätzung kultureller und sprachlicher Vielfalt und eine Führung, welche diese Haltung aktiv befördert, mitträgt und in die strategische Ausrichtung und Rekrutierungspolitik integriert.
- Eine gelebte Lernkultur, in welcher beanstandetes Verhalten ernst genommen und als Ausgangspunkt für Verbesserungen verstanden wird.

Das Bevölkerungsamt liefert ein anschauliches Beispiel einer Verwaltungskultur, die sich stark an den Anliegen der Bevölkerung orientiert und diese Anliegen in ihrer Vielfältigkeit erfasst. Ihr zentrales Moment liegt dabei in der ständigen und offenen Auseinandersetzung mit den gegebenen Realitäten. Im Fokus steht dabei nicht nur die Zugänglichkeit zu staatlichen Institutionen, sondern ebenso der Ansatz, staatliche Institutionen zu befähigen, die gegebene Vielfalt adäquat zu berücksichtigen. Ein ergänzendes und ebenso zentrales Moment ist letztlich

---

<sup>32</sup> Siehe dazu Fent, Hanspeter. 2007. Die interkulturelle Öffnung von Verwaltungsdiensten – ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen Wohnbevölkerung? Master Thesis am Institut für Verwaltungs-Management, Zürcher Hochschule Winterthur, S. 62f.

der Ansatz, Klientinnen und Klienten darin zu bestärken, ihren Anliegen eigenständig nachgehen zu können. Bestärkt wird diese grundsätzliche Haltung durch die Integrationspolitischen Ziele des Stadtrates 2012 – 2014. Darin stellt die Erhöhung der Chancengleichheit im Zugang zu Dienstleistungen und Angeboten städtischer Stellen eine der sechs Stossrichtungen dar.<sup>33</sup>

### **Empfehlungen**

- a) Die Arbeitsgruppe empfiehlt allen städtischen Stellen und Institutionen, sich an einer Herangehensweise und Grundhaltung zu orientieren, wie sie beispielsweise im Bevölkerungsamt sichtbar ist. Dazu gehört neben der Kundenorientierung und der beständigen Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Realitäten insbesondere die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen und interkulturellen Aspekten in der Rekrutierung und Weiterbildung. Die AG empfiehlt, für deren verbindliche Verankerung in der Praxis zu sorgen und regt daher an, diesem Aspekt beim Controlling der integrationspolitischen Ziele 2012 – 2014 besondere Beachtung zu schenken.
- b) Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bevölkerungsamt und anderen Verwaltungsstellen mit Bevölkerungskontakt, für Mitarbeitende einfach zugängliche Möglichkeiten zu schaffen, damit belastende und als negativ erlebte Erfahrungen im Berufsalltag intern frühzeitig thematisiert und mit einer professionellen Haltung angegangen werden können.
- c) Die Arbeitsgruppe empfiehlt allen Verwaltungsstellen und städtischen Institutionen, ihre Arbeit regelmässig auf ausschliessende Wirkungen und Diskriminierungen hin zu überprüfen. Dazu gehört es insbesondere, vorgebrachten Diskriminierungsvorwürfen mit der geforderten Sensibilität und Verbindlichkeit nachzugehen. Städtischen Stellen wird ferner empfohlen, Möglichkeiten zu schaffen, damit mit kultureller und herkunftsbezogener Vielfalt in Zusammenhang gebrachte Problemstellungen thematisiert und lösungsorientiert angegangen werden können.
- d) Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Zivilstandsamt, das durch die gesetzlichen Vorgaben gegebenen Spannungsfeld zwischen Kontroll- und Dienstleistungsaufgaben zu beobachten und zu reflektieren.

---

<sup>33</sup> Siehe dazu Stadt Zürich. 2012. Integrationspolitische Ziele der Stadt Zürich 2012 – 2014. Hintergründe und Beispiele. Beilage zur Medienkonferenz vom 15. Juni 2012.

## 3.2 Volksschule

Rund 27'000 Schulkinder besuchten 2012 eine der über 1'300 Kindergarten- oder Volksschulklassen in der Stadt Zürich. 71,4 % der Zürcher Schülerinnen und Schüler verfügen über die schweizerische Staatsangehörigkeit.<sup>34</sup> Ungeachtet der Staatsangehörigkeit ist kulturelle und sprachliche Vielfalt in Zürichs Schulen Normalität. Rund die Hälfte der Schülerinnen und Schüler hat eine andere Erstsprache als Deutsch und wächst damit in einem mehrsprachigen Umfeld auf.<sup>35</sup> Organisiert sind die etwas über 100 städtischen Schulen in sieben Schulkreisen. In den einzelnen Schulkreisen sind gewählte Behörden (Kreisschulpflege, Schulpräsidien) für den gesetzlich geregelten Schulbetrieb verantwortlich. Das im Schul- und Sportdepartement (SSD) angesiedelte Schulamt (SAM) sorgt für die gesamtstädtische Koordination, die Ressourcenplanung sowie die Sicherung und Entwicklung der Qualität. Es koordiniert zudem die Zusammenarbeit mit den kantonalen Schulbehörden.

Zum gesetzlichen Grundauftrag der Volksschule gehören das Vermitteln schulischen Wissens (Bildungsaufgaben) und das Fördern sozialer Kompetenzen (Erziehungsaufgaben). Die Volksschule hat seit ihren Anfängen den Auftrag, Kinder verschiedener familiärer, sozialer, kultureller oder religiöser Herkunft in die Schule zu integrieren und im konstruktiven Umgang mit diesen Unterschieden zu bestärken. Der Kontakt mit Kindern verschiedener kultureller und religiöser Hintergründe gehört wesentlich zum in der Verfassung garantierten Bildungsauftrag.<sup>36</sup> Diesem Verständnis der Schule als «Ort des Zusammenführens von Kindern und Eltern aus verschiedenen Kantonen, Ländern und Kontinenten zu einer weltoffenen, prosperierenden Gemeinschaft» verpflichten sich die Stadtzürcher Schulpräsidentinnen und Präsidenten in ihren Leitsätzen. Es findet sich in den Qualitätsbereichen und dementsprechenden Qualitätskonzept der Stadtzürcher Schulen (QEQS).<sup>37</sup> In aktuellen öffentlichen und medialen auf messbare Schulleistungen fokussierten Debatten bleibt dieser für die Volksschule wichtige integrative Aspekt oft unbeachtet.

### **Rassismus – In der Schule als Thema präsent**

Heterogenität ist im heutigen Schulumfeld zu einem zentralen Ausgangs- und Orientierungspunkt pädagogischen Handelns geworden. Allerdings ist die Thematik für die Schulen nicht neu. Schülerinnen und Schüler sind in ihren sozialen und kulturellen Hintergründen, in ihren Begabungen und Lernausgangslagen wie als Individuen stets unterschiedlich und ungleich.<sup>38</sup> Der vorliegende Bericht beleuchtet jene Unterschiede, die im Zusammenhang mit rassistischer Diskriminierung relevant sind. Im Blickfeld stehen natio-ethno-kulturelle Differenzierungen und Gruppenbildungen. Solche Differenzierungen sind nicht einfach gegeben, sondern werden in Selbst- und Fremdzuschreibungen gesellschaftlich beständig praktiziert, strukturiert und weitergetragen. Sie sind mit sozialen Rollen, Hierarchien, Zugang zu Ressourcen und Ausschluss verbunden.<sup>39</sup> Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen, können auch im Schulumfeld solche Zuschreibungen verstärkt oder relativiert werden. Ein spezifisch schulisches Thema ist die Selektion nach Schultypen, welche die Schulen teils in ein Spannungsfeld zwischen dem Integrationsauftrag und den Selektionsanforderungen stellt. In einem selektiven Schulsystem wie dem schweizerischen ist besonders darauf zu achten, dass Übertritts- und Zuteilungsentscheide nicht anhand diskriminierender Merkmale erfolgen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

---

<sup>34</sup> Siehe Statistik Stadt Zürich. 2013. Statistisches Jahrbuch. S. 322ff.

<sup>35</sup> Siehe Bildungsstatistik Kanton Zürich (Bista 25.11.2011). Erstsprache nach Bildungsstufen je Schulgemeinde. Schuljahr 2010. Als «Erstsprache» gilt die erste erlernte Sprache.

<sup>36</sup> Siehe dazu die sogenannten Homeschooling-Urteile des Bundesgerichtes: BGer 2C\_592/2010, BGer 2C\_593/2010 und BGE 2C\_686/2011.

<sup>37</sup> Siehe Schul- und Sportdepartement im Auftrag der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz. 2012. Qualitätskonzept für die Entwicklung und Sicherung der Qualität in den Volksschulen der Stadt Zürich (QEQS). Zürich: SSD.

<sup>38</sup> Siehe Bertelsmann Stiftung. 2009. Heterogenität und Bildung. Individuelle Förderung in Deutschland – Hindernisse und Herausforderungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

<sup>39</sup> Siehe dazu Dahinden Janine. 2011. «Kulturelle Vielfalt»? Grenzziehungen mittels «Kultur» im Kontext von Migration und Integration. In: Cimelli, Manuela et. al. [Hrsg.]. 2011. Von der Deklaration zur Umsetzung – Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt in der Schweiz. Zürich.

weist in entsprechenden Empfehlungen an die Kantone seit den 1970er-Jahren wiederholt darauf hin, dass jede Diskriminierung in der Schule zu vermeiden ist.<sup>40</sup> Das Vermeiden von Diskriminierung gehört entsprechend zu den Standesregeln des Lehrberufes.<sup>41</sup>

Gegenüber anderen staatlichen Bereichen hat sich die Volksschule relativ früh explizit mit Rassismus und rassistischer Diskriminierung auseinandergesetzt und die Notwendigkeit von Gegenmassnahmen erkannt. So hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Beitritt der Schweiz zum UNO-Abkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung aktiv begrüsst. Ergänzend dazu hat die EDK 1991 einen Bericht zu Rassismus in der Schule vorgelegt. Darin legt die EDK Erziehungsziele fest, die Rassismus abbauen und verhindern und empfiehlt Kantonen, Berufsverbänden, Lehrpersonen sowie Schulbehörden ein Bündel konkreter Massnahmen zur Rassismusbekämpfung.<sup>42</sup> Schulleitungen und Lehrpersonen, die Rassismus und Diskriminierung thematisieren wollen, können heute auf Unterrichtsmaterialien, Projektverzeichnisse und Projektfördermittel privater und staatlicher Institutionen zurückgreifen.<sup>43</sup> Die Prävention und das Eingreifen bei vorhandener Diskriminierung sind von der kantonalen Bildungsdirektion vorgegebene Qualitätskriterien und Gegenstand der regelmässigen Schulbeurteilungen.<sup>44</sup>

### Umgang mit Ausgrenzung im Schulalltag – eine Haltungsfrage

Befragte aus dem Stadtzürcher Schulumfeld betonen, dass die Schule gegenüber rassistischer Diskriminierung sensibilisiert sei. Rassistische Vorfälle im Schulumfeld würden wahrgenommen und es werde entsprechend

«Eine Schulhauskultur, die Ausgrenzungen entgegentritt, fängt bei der Haltung der Leitung und dem Schulteam an. Diese Haltung muss von den übergeordneten Gremien mitgetragen werden.»

Schulleiterin

interveniert. Allerdings hat die Schule nicht ausschliesslich rassistische Diskriminierung, sondern generell Ausgrenzung, Mobbing, Ausschluss oder Benachteiligungen im Blickfeld. Ausgrenzungen einzelner Schülerinnen und Schüler oder ganzer Schülergruppen kommen in unterschiedlicher Form und Intensität an allen Zürcher Schulen und in schulergänzenden Betreuungsangeboten vor.<sup>45</sup>

Erfahrungen mit Integration und Ausgrenzungen gehören zum Alltag im Lebensraum Schule, da dieser für Kinder und Jugendliche ein Ort ist, an dem sie soziales Verhalten erproben und lernen. Solches Erproben und Lernen kann mitunter (Andere) ausgrenzend, (Autoritäten) provozierend oder (für die eigene Gruppe) identitätsstiftend geschehen. Es kann beispielsweise aufgrund angesagter Kleidungsstile und Modelabels, vorherrschender Schönheitsvorstellungen oder in der Form des Schlechtmachens («Dissen») und Diskriminierens erfolgen. Das Aushandeln und Anrufen von Gruppenidentitäten ist dabei weder kinder- oder jugendspezifisch, noch auf die Schule beschränkt.

Es widerspiegelt häufig gesellschaftliche Vorgänge und Debatten sowie individuelle soziale Aspekte von ausserhalb der Schule. Laut den befragten Akteurinnen und Akteuren gehört es zum

«Es ist wichtig, dass das Lehrerteam eine gemeinsame Haltung hat. [...] Die gemeinsame Arbeit an der Haltung ist wichtig.»

Schulleiter

Bildungsauftrag, dass Lehrpersonen und Schulleitungen aktiv gegen festgestellte Ausgrenzungen vorgehen und mit Schülerinnen und Schülern entsprechendes Verhalten thematisieren. Weil dabei Aspekte mitspielen können,

<sup>40</sup> Siehe beispielsweise EDK. Grundsätze zur Schulung der Gastarbeiterkinder vom 2. November 1972 und die dazugehörigen Ergänzungen vom 14. November 1974 und vom 14. Mai 1976. Ebenso Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1985.

<sup>41</sup> Siehe Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH). 2008. LCH-Berufsleitbild. LCH Standesregeln. Verabschiedet von der LCH-Delegiertenversammlung am 7. Juni 2008, darin insbesondere Standesregel 9.

<sup>42</sup> Siehe Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). 1991. Bericht der Pädagogischen Kommission der EDK in Ergänzung zur Erklärung der EDK zu Rassismus und Schule vom 11. Juli 1991. Bern: EDK

<sup>43</sup> Siehe dazu etwa [www.projektegegenrassismus.ch](http://www.projektegegenrassismus.ch).

<sup>44</sup> Siehe Bildungsdirektion Kanton Zürich. 2011. Handbuch Schulqualität. Qualitätsansprüche an die Volksschulen des Kantons Zürich. Zürich: Lehrmittelverlag.

<sup>45</sup> Oft erfolge Ausgrenzung dabei aufgrund verschiedener sich ergänzender oder verstärkender Kriterien wie etwa Geschlecht, Gewicht, und Herkunft (Mehrfachdiskriminierung).



die über die Klasse oder die Schule hinausgehen, wird die Zusammenarbeit mit der Schulsozialarbeit als wichtig erachtet.

Unterstützung bietet ferner die im Schul- und Sportdepartement angesiedelte Fachstelle für Gewaltprävention. In der präventiven Arbeit gegen Ausgrenzung wird von schulnahen Akteurinnen und Akteuren immer wieder auf das in der Stadt Zürich breit lancierte Präventionsprogramm PFADE (Programm zur Förderung Alternativer Denkstrategien) verwiesen. An diesem beteiligen sich gegenwärtig rund 530 Stadtzürcher Schulklassen. Das vom Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich angebotene Programm hat die Förderung sozialer Kompetenzen zum Ziel. Es trägt nachweislich dazu bei, problematisches soziales und selbstschädigendes Verhalten (Gewalt, Aggression, Substanzmissbrauch, etc.) zu vermindern.<sup>46</sup> Daneben engagieren sich Schulhäuser in Präventionsprojekten wie zum Beispiel dem Konfliktlotsenmodell (Konfliktlotsen intervenieren auf dem Pausenplatz oder im Schulhaus und bieten Vermittlung in einem Konflikt an) oder dem Projekt Chilli (Training im konstruktiven Umgang mit Konflikten).

Konkrete Diskriminierungs- oder Rassismusevorfälle sind gemäss Befragten oft Ausgangspunkt für Lernprozesse: Sowohl bei Schülerinnen und Schülern, den Schulen als Ganzes wie den einzelnen Lehrpersonen. Ausgelöst durch Vorfälle (etwa von rassistischen Äusserungen begleitete Spannungen zwischen Schülerinnen- und Schü-

«Zur integrativen Arbeit gehört, dass für Schülerschaft und Eltern spürbar ist, dass sich ihre Schule für sie einsetzt.»

Schulleiterin

lergruppen) sind beispielsweise Thementage und Projektwochen entstanden und die Lehrpersonen wurden zu einer Auseinandersetzung und Positionierung gefordert. Gesprächspartner messen der gemeinsamen Haltung der Lehrkräfte eine zentrale Bedeutung

bei der Bekämpfung und Prävention rassistischer Diskriminierung zu. Die Auseinandersetzung auf der Haltungsebene ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass diskriminierendes Verhalten überhaupt erkannt, thematisiert und angegangen wird. Sie ist ferner eine Voraussetzung dafür, das eigene Verhalten hinsichtlich seiner diskriminierenden Wirkungen beständig zu reflektieren.

Haltungsfragen zur Heterogenität werden in den Schulen mit der Einführung des integrativen Ansatzes verstärkt thematisiert. So hat etwa die Kreisschulpflege Schwamendingen mit der Einführung des integrativen Ansatzes ein mehrjähriges Schulentwicklungsprojekt (KOMPASS) lanciert. In den entsprechenden Fortbildungen, Handreichungen und Strukturanpassungen haben Haltungsfragen hohen Stellenwert.<sup>47</sup> Die Gesprächspartner weisen zugleich darauf hin, dass trotz der hohen Sensibilität gegenüber Ausgrenzung die explizite Benennung rassistischer Diskriminierung Beteiligten oft schwerfalle. Akteurinnen und Akteure im Schulumfeld täten sich teils schwer, rassistische Ausgrenzung im Einzelfall zu benennen und anzusprechen. Ein Grund für diesen Umstand liege darin, dass im Selbstverständnis und Selbstbild vieler Schulpersonen Ausgrenzungen und deren Bewältigung zum Schulalltag gehören, rassistische Diskriminierung dagegen nicht. Hier ist künftig innerhalb der bestehenden Strukturen vermehrt Sensibilisierungsarbeit zu leisten und Rassismus und Mehrfachdiskriminierung explizit zu benennen.

### **Bewusster Umgang mit Spannungsfeldern**

Abgesehen von konkreten Vorfällen verweist die Diskriminierungsthematik auf die grundsätzliche Frage der Bildungschancen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Ungleiche Bildungsbeteiligung und Bildungserfolge verschiedener gesellschaftlicher Gruppen werden nicht erst seit den PISA-Studien diskutiert. Diskussionen rund um die Frage der Bildungschancen begleiten die Volksschule seit ihren Anfängen. Gewandelt hat sich dabei jeweils der Fokus der Diskussionen. War in den 1960er-Jahren beispielsweise die unterdurchschnittliche Bil-

<sup>46</sup> Siehe Universität Zürich. Institut für Erziehungswissenschaft. Infomappe PFADE – Programm zur Förderung Alternativer Denkstrategien.[[www.gewaltpraevention-an-schulen.ch/Informationsmappe.html](http://www.gewaltpraevention-an-schulen.ch/Informationsmappe.html)] [Zugriff, 14.11.2012, 09:45]

<sup>47</sup> Siehe etwa Kreisschulpflege Schwamendingen. 2008. Eine Schule für alle. Handreichung: Umgang mit Heterogenität. Zürich.

dungsbeteiligung der «katholische Arbeitertöchter vom Lande» Diskussionspunkt<sup>48</sup>, wird die öffentliche Debatte heute vorwiegend entlang der Migrationsthematik und sozialer Benachteiligung geführt.<sup>49</sup> In all diesen Debatten unbestritten ist das Ziel einer Volksschule, die faire Chancen bietet. Ebenso unbestritten und empirisch gut belegt sind die ungleichen Bildungserfolge verschiedener Bevölkerungsgruppen. Schülerinnen und Schüler aus Migrantenfamilien, die tieferen Sozialschichten angehören, sind im hiesigen Schulsystem nachweislich unterdurchschnittlich erfolgreich.<sup>50</sup> Verstärkt wird der Einfluss der Herkunftsfamilie durch den Umstand, dass sich das hiesige Schulsystem nach wie vor stark auf die Mitwirkung der Familie abstützt: Etwa wenn es um Lernunterstützung, Prüfungsvorbereitungen und die Berufswahl geht.

Welches die Ursachen migrationsbedingter Unterschiede der Bildungserfolge sind und mit welchen Mitteln diese vermindert werden können, wird in der Forschung und der Praxis intensiv und kontrovers diskutiert. Entsprechend ist nicht mit einfachen Problemlösungen zu rechnen.

«Zur Förderung der individuellen Chancen kommt DAZ eine wichtige Bedeutung zu. Die Förderung der Kompetenzen in Deutsch hat Auswirkungen auf andere Fächer wie auf die Berufswahlmöglichkeiten».

Schulpräsident

Das vom Kanton Zürich lancierte und mehrfach ausgezeichnete Programm «Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)» stützt sich entsprechend auf eine breite Palette von Erfahrungen und Erkenntnissen aus Praxis und Forschung.<sup>51</sup> QUIMS ist kein spezifisches Programm zur Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Es hat im Kontext von Migration und Mehrsprachigkeit vielmehr die Schulentwicklung als Ganzes im Fokus. Rund die Hälfte der Stadtzürcher Schulen erfüllt die Bedingungen für eine Teilnahme am Programm.<sup>52</sup> QUIMS bietet Schulen fachliche und (beschränkte<sup>53</sup>) finanzielle Unterstützung zur verstärkten Förderung der Unterrichtssprache, des Schulerfolges und der sozialen Integration. Unterschiedliche Rahmenbedingungen und Ausgangslagen in den einzelnen Klassen und Schulen erfordern unterschiedliche Herangehensweisen und Schwerpunktsetzungen. Im Programm QUIMS legen die Schulen deshalb ihre Schwerpunkte und Ziele selbst fest. QUIMS fördert nachweislich die Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie eine das Lernen förderliche Lernumgebung. Eine Wirkung auf die schulischen Leistungen konnte dagegen bisher noch nicht umfassend nachgewiesen werden.<sup>54</sup>

Ungeachtet einer Teilnahme an QUIMS sind Migration und Mehrsprachigkeit für alle Stadtzürcher Schulen wichtige Themen. Neben QUIMS bestehen in den einzelnen Schulkreisen zahlreiche Aktivitäten zur Verbesserung der Bildungschancen. Sie umfassen etwa schulinterne Aufgabenhilfen, Deutsch als Zweitsprache (DAZ), schulergänzende Mentoring- und Coachingangebote (wie etwa «Future Kids»), flächendeckende Vorbereitungskurse für die Aufnahmeprüfung ans Gymnasium, die Förderung von Talenten, schulergänzende Betreuungsangebote und spezifische Integrationsförderung. Allerdings ist der direkte Nachweis, wie diese Massnahmen auf die individuelle Bildungsbiografie wirken aufgrund der Datenlage und schulexterner Einflussfaktoren schwierig zu

<sup>48</sup> Rieger, Andreas. 2001. Bildungsexpansion und ungleiche Bildungspartizipation am Beispiel der Mittelschulen im Kanton Zürich. 1830 bis 1980. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, 23 (2001). S. 41 – 72.

<sup>49</sup> Geissler, Rainer. 2005. Die Metamorphose der Arbeiterdichter zum Migrantensohn. Zum Wandel der Chancenstruktur im Bildungssystem nach Schicht, Geschlecht, Ethnie und deren Verknüpfungen. In: Berger, Peter A.; Kahlert, Heike [Hrsg.]. 2005. Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert. Weinheim und München: Juventa, S. 71-100.

<sup>50</sup> Bildungsdirektion Kanton Zürich. Volksschulamt. 2008. Umsetzung Volksschulgesetz. Handreichung Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS). Zürich: Lehrmittelverlag. S. 5.

<sup>51</sup> Siehe Bildungsdirektion Kanton Zürich. Volksschulamt. 2008. Umsetzung Volksschulgesetz. Handreichung Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS). Zürich: Lehrmittelverlag.

<sup>52</sup> Voraussetzung für die Teilnahme an QUIMS ist ein Anteil fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler von über 40 %. Berechnet wird dieser Anteil aus einem Mischindex anhand der Kriterien «Muttersprache» und «Nationalität».

<sup>53</sup> Eine QUIMS-Schule erhält jährlich CHF 10'000.00 Sockelbeitrag plus indexabhängig pro Klasse CHF 1'800.00 oder CHF 2'400.00. Siehe dazu Kanton Zürich. Volksschulamt. Rahmen und Regeln für finanzielle Beiträge an QUIMS-Schulen vom 7. Mai 2009 [Auf [www.quims.ch](http://www.quims.ch), Abfrage 16.1.2013]

<sup>54</sup> Siehe Maag Merkli et al. 2012. Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS). Eine Sekundäranalyse zur Überprüfung der Wirkungen und Wirkungsbedingungen von QUIMS anhand vorliegender Daten. Definitiver Schlussbericht. Zürich: Universität Zürich.



erbringen. Trotz der geschilderten und weiteren Massnahmen bleibt es eine Tatsache, dass die soziale Herkunft weiterhin einen Einfluss auf den Schulerfolg hat. Dies stellt diese Massnahmen zur Verringerung des Einflusses der sozialen Herkunft auf den Bildungserfolg jedoch nicht grundsätzlich in Frage. Es verlangt von Schulen und Lehrpersonen angesichts der schwer messbaren Wirkungen jedoch eine hohe Eigenmotivation und Beharrlichkeit sowie beständiges Suchen nach neuen Lösungen.

Ein Spannungsfeld besteht für Schulen und Lehrpersonen nicht nur zwischen der Wirklichkeit ungleicher Bildungserfolge, dem Anspruch auf Bildungsgerechtigkeit und der zusehends auf Messbarkeit fokussierten Bewertung von Massnahmen. Herausfordernd sind letztlich die Anforderungen eines Schulsystems, in dem die Selektion einen hohen Stellenwert hat. Manifest wird dieses Spannungsfeld für Schulen und Lehrpersonen insbesondere bei Promotionsentscheiden. Schulkolleginnen und -kollegen berichten wiederholt, dass in Übertrittsgesprächen auf Seiten der Eltern Gefühle der Benachteiligung spürbar seien. Teils werde die Schule offen mit Diskriminierungsvorwürfen konfrontiert, was zu einem Unbehagen bei den betroffenen Lehrpersonen, zum Gesprächsabbruch oder gar zu einer Konflikteskalation führen kann. Solche Vorfälle zeigen, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Diskriminierungsthematik notwendig ist. Eine solche fördert den professionellen Umgang mit vorhandener Diskriminierung, im Raum stehenden Diskriminierungsvorwürfen sowie die Sensibilität gegenüber möglicher Verharmlosung oder Instrumentalisierung von Diskriminierung. Sie schafft damit eine wichtige Basis, damit Diskriminierungsvorwürfe nicht zum Gesprächsabbruch führen, sondern Ausgangspunkt für eine sachliche Analyse und entsprechende Lösungsansätze werden. Für städtische Stellen ist es möglich, in solchen Fällen auf die kostenlose Unterstützung spezialisierter und etablierter Organisationen wie das Konfliktphon und das TikK zurückzugreifen.<sup>55</sup>

### Schul- und Familienrealitäten – Beziehungen pflegen und Realitäten kennen

Schulhaus- und quartierspezifische Rahmenbedingungen und die Zusammenarbeit mit den Eltern werden von

«[...] dass die Anliegen der Schule entsprechend auf die Lebenslagen der Betroffenen abgestimmt werden. Das klappt nicht immer auf Anhieb und bedingt einen Lernprozess – gerade dann, wenn es die Schule mit für sie bisher unbekanntem Situationen oder Bevölkerungsgruppen zu tun hat.»

Schulleiterin

den Schulexponenten immer wieder hervorgehoben, wenn es darum geht, Benachteiligungen entgegenzuwirken. Die unterschiedliche Zusammensetzung der Bevölkerung in den Quartieren und soziokulturelle Faktoren hatten für die Schulen schon immer eine wichtige Bedeutung. Viele der heutigen Problemstellungen sind denn auch nicht neu. Eltern sind für Schulen aufgrund beruflicher Doppelbelastungen, Arbeitsbedingungen oder der eigenen negativen Bildungserfahrungen teils erschwert ansprechbar. Neben Familien-,

Betreuungs- und Erwerbsmodellen stellen Migration und Fremdsprachigkeit lediglich einen der Aspekte dar, die bei der komplexen Abstimmung zwischen Schule und Familie beachtet werden müssen. Die genannten Faktoren sind in der Praxis meist bedeutender als der Informationsstand der Eltern über das hiesige Schulsystem.

Schulkollegen mit langjähriger Erfahrung in einem Schulumfeld mit sprachlicher und kultureller Vielfalt betonen die Bedeutung der Beziehungspflege zwischen Schule und Familien. Dabei spiele die Sprache im Kontakt mit fremdsprachigen Eltern durchaus eine wichtige Rolle. Beziehungen liessen sich erfahrungsgemäss jedoch nicht allein mit sprachlicher Übersetzung aufbauen. Gefordert sei zunächst einmal ein Einlassen auf die gegebenen Realitäten, wozu insbesondere Wissen über Migration und die Lebensumstände von Migrationsgruppen gehört. Als nützlich erweise sich dabei die etablierte Zusammenarbeit mit Kulturvermittlerinnen. Zu berücksichtigen sei zudem, dass mit verschiedenen Informationskanälen gearbeitet werden müsse. Diese Investition in den Beziehungsaufbau und das schulische Kommunikationsverhalten sei nötig, um eine tragfähige Basis zu schaffen, die auch das Ansprechen von Schwierigkeiten ermöglicht. Solche Prozesse bedingen allerdings Ressourcen und Zeit. Für Schulen in Quartieren mit starken demografischen Veränderungen sind diese teilweise von Auseinander-

<sup>55</sup> Zu den Anlaufstellen siehe Beilage 2, S. 43

dersetzungen und Belastungen begleitet. Es kommt vor, dass sich die Schulen mit dem Einwand konfrontiert sehen, der Kommunikation mit einzelnen Bevölkerungsgruppen zu starkes Gewicht zu verleihen. Gerade die Tatsache, dass Eltern ausländischer Staatsangehörigkeit aufgrund des fehlenden Wahlrechts in den gewählten Schulbehörden nicht repräsentiert sind und in Mitwirkungsgremien gering vertreten sind, macht den Dialog mit dieser Elterngruppe umso bedeutender.

In der Diskussion um Benachteiligungen im Bildungswesen hat die Bedeutung der Deutschkenntnisse für den Bildungserfolg besonderes Gewicht. Es ist unbestritten, dass die Förderung der Deutschkompetenzen den Zugang Fremdsprachiger zum Schulstoff und zu Institutionen verbessert. Die Stadt Zürich fördert deshalb in der Volksschule mit spezifischen Massnahmen wie Zusatzunterricht in Deutsch als Zweitsprache (DAZ) die Deutschkompetenzen. Zudem bestehen in der Stadt Zürich spezifische schulische Angebote für neu zugewanderte fremdsprachige Jugendliche. Mit dem Programm ELDIS (Eltern lernen Deutsch in der Schule) besteht zudem ein Bildungsangebot für fremdsprachige Eltern, welches Deutschlernen und Informationsvermittlung zum Schulwesen kombiniert.

Allerdings wird in der Schule eine ganz spezifische auf das Lernen und die Reflexion des eigenen Lernens fokussierte Sprache gesprochen. Mit dieser «Bildungssprache» sind Traditionen und Praxen des Lehrens und

«Die Schule muss sich bewusst sein, dass es für Eltern manchmal schwierig ist, Repräsentanten einer professionellen Struktur gegenüberzustehen.»

Schulpräsidentin

Lernens verknüpft. Ein besserer Zugang fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler zum Bildungswesen bedingt neben der spezifischen Förderung auch die Fähigkeit, deren Lebensrealität zu berücksichtigen ohne Stereotypen zu verfallen.<sup>56</sup> Dazu gehört es, die Sprachsituation vieler Kinder nicht defizitär, sondern in einer globalisierten und zunehmend vernetzten Welt als Ressource zu sehen.

Ein Positionspapier des Dachverbandes der Lehrpersonen bringt diese Haltung auf den Punkt: «Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Umgang mit Heterogenität ist, dass Lehrpersonen darin einwilligen, die Herausforderung annehmen, Freude an der Vielfalt entwickeln und ihr mit forschender Neugier begegnen.»<sup>57</sup> Kritisch zu bemerken ist allerdings, dass trotz der geforderten Wertschätzung der sprachlichen und kulturellen Ressourcen und dem Wissen um die Bedeutung der Erstsprache für den Spracherwerb die Schule nach wie vor stark einsprachig ausgerichtet ist. Entsprechend bleiben Kompetenzen und Potentiale mehrsprachiger Kinder unberücksichtigt. Migrationsorganisationen erachten insbesondere die mangelnde Finanzierung der Kurse in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) als Ausdruck einer fehlenden Wertschätzung. Zur Wertschätzung sprachlicher und kultureller Vielfalt gehört zudem, dass diese in der Rekrutierungspolitik und Ausbildung von Lehrpersonen angemessen berücksichtigt wird.

### **Unterschiede als Normalfall – Schule als Lernfeld für die Verwaltung**

Als Antwort auf die Frage, was im Bereich der Volksschule Ausgrenzung und Diskriminierung verhindert, lassen sich zunächst ähnliche Faktoren hervorheben, die schon bei den Schilderungen zum Bevölkerungsamt betont wurden. Auch in der Volksschule ist die grundsätzlich annehmende Haltung der gegebenen gesellschaftlichen Diversität eine wichtige Voraussetzung. Ebenso wie beim Bevölkerungsamt ist in der Schule die beständige Auseinandersetzung mit den sich verändernden gesellschaftlichen Realitäten wichtig. Letztlich orientiert sich die Schule ebenso an den individuellen Voraussetzungen der einzelnen Schülerinnen und Schüler wie das Bevölkerungsamt an denjenigen der Klientinnen und Klienten.

Ein bedeutender Unterschied besteht allerdings darin, dass die Schule individuelle Unterschiede nicht nur im direkten Kontakt zu einzelnen Schülerinnen und Schülern, sondern auch innerhalb des Klassenverbandes be-

<sup>56</sup> Siehe Mecheril Paul; Plösser, Melanie. 2009. Differenz und Pädagogik. In: Handwörterbuch Pädagogik der Gegenwart: Weinheim: Beltz.

<sup>57</sup> Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH). 2005. Vom erfolgreichen Umgang mit Heterogenität. Positionspapier der Pädagogischen Kommission. Bern. Seite 2

rücksichtigt. Dieses «individualisierte Unterrichten» hat mit der Einführung der integrativen Schule an Gewicht gewonnen. Die Schule liefert Verwaltungsstellen damit ein gutes Anschauungsbeispiel und den tatkräftigen Beleg dafür, dass die Gleichbehandlung wie die Beachtung individueller Unterschiede sowohl konzeptuell wie auf der konkreten Handlungsebene gewinnbringend berücksichtigt werden können und müssen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass es die Schule gelernt hat (lernen musste), Spannungsfelder auszuhalten und dabei handlungsfähig zu bleiben. Das ist eine Fähigkeit, die in einem individualisierten und von Vielfalt geprägten städtischen Kontext zunehmend auch von anderen staatlichen Institutionen gefordert ist. Nicht zuletzt deshalb, weil ein am «Durchschnitt» orientiertes Behördenhandeln individuellen Unterschieden nicht gerecht wird. Es birgt vielmehr die Gefahr des Ausschlusses in sich und wird einer heterogenen städtischen Gesellschaft nicht gerecht. Der Beweis, dass die Sensibilität für Unterschiede weder Beliebigkeit noch Unverbindlichkeit bedeutet, findet sich wiederum tagtäglich in Zürichs Schulen.

### **Fazit**

In Gesprächen mit Personen aus dem Schulumfeld fällt auf, dass es unbestritten ist, dass rassistische Diskriminierung gesellschaftlich vorkommt und entsprechende Gegenmassnahmen notwendig sind. Diese Haltung findet sich in diversen Grundsatzdokumenten. So formuliert etwa die Pädagogische Kommission der EDK in einem Bericht zu Rassismus und Schule bereits 1991, dass es bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung darum gehe «vor allem die verdeckten Formen von Rassismus und Rassendiskriminierung bewusst zu machen und ihnen entgegenzuwirken.»<sup>58</sup> In den Stadtzürcher Schulen gibt es bewusst kein explizites Programm gegen rassistische Diskriminierung. Ausgrenzende Mechanismen (nicht nur rassistische) sind vielmehr Gegenstand der in Zürichs Schulen breit lancierten Gewaltprävention, in der Arbeit der Suchtprävention oder der Schulsozialarbeit und in der Frühförderung. Gerade weil sich die Schulen von ihrem Selbstverständnis her gegen Ungleichbehandlungen und Ausgrenzungen einsetzen, tun sich Schulakteure mit – etwa gegenüber Promotionsentscheiden – vorgebrachten Diskriminierungsvorwürfen und der Benennung rassistischer Diskriminierung teilweise schwer. Wie in anderen Bereichen ist auch hier die sachliche Auseinandersetzung mit der Diskriminierungsthematik das beste Mittel gegen dieses Unbehagen. Eine solche sollte künftig in den bestehenden schulischen Strukturen stärker erfolgen. Das gilt sowohl für den Unterricht wie die Schulen selbst.

Die Schule liefert ferner ein gutes Beispiel dafür, dass das Engagement gegen Ausgrenzung und Benachteiligungen beständiger Bestärkung bedarf. Eine Besonderheit der Schule ist, dass dieses Engagement trotz und gerade angesichts damit verbundener Spannungsfelder und Rückschläge weitergetragen wird. Nicht immer gelingt es allerdings, diesen Umstand sichtbar zu machen. Öffentliche Debatten um Schulqualität werden nach wie vor stark anhand messbarer Leistungsziele geführt. Der für die Gesellschaft und im Schulalltag ebenso wichtige integrative Aspekt tritt dabei oft in den Hintergrund. Er sollte in der Öffentlichkeit künftig vermehrt betont werden.

---

<sup>58</sup> Siehe Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). 1991. Bericht der Pädagogischen Kommission der EDK in Ergänzung zur Erklärung der EDK zu Rassismus und Schule vom 11. Juli 1991. Bern: EDK

## Empfehlungen

- a) Das Wissen darum, dass rassistische Diskriminierung gesellschaftlich vorkommt, die Auseinandersetzung mit deren Erscheinungsformen und die klare Positionierung gegen Diskriminierung sind Voraussetzungen dafür, dass rassistisches Verhalten überhaupt erkannt und angegangen werden kann. Die AG empfiehlt den politisch Verantwortlichen, Schulbehörden und Lehrpersonen, den damit verbundenen Bildungsauftrag zu stärken und für eine beständige Auseinandersetzung und entsprechende Positionierung im Lebensraum Schule (Unterricht und Betreuung) zu sorgen.
- b) Trotz hoher Sensibilität gegenüber der Ausgrenzungsthematik bekunden Schulen bei der expliziten Benennung rassistischer Diskriminierung teils noch Mühe und Unbehagen. Die AG empfiehlt dem Schul- und Sportdepartement, Schulbehörden, Schulen und Lehrpersonen innerhalb der bestehenden schulischen Austauschgremien (Schulleitungskonferenzen, Fachgruppensitzungen, etc.) Auseinandersetzungen zum Umgang mit sozialen, kulturellen und sprachlichen Unterschieden aktiv zu fördern und dabei insbesondere explizit rassistische Diskriminierung zu thematisieren.
- c) In der Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung kommt dem schulischen Integrationsauftrag eine wichtige Bedeutung zu. Dieser Aspekt des schulischen Auftrages droht in der gegenwärtigen primär auf Schulleistungen bezogenen Diskussion aus dem Blickfeld zu geraten. Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Stadtrat und den Schulbehörden, in der Öffentlichkeit vermehrt den schulischen Integrationsauftrag ins Zentrum zu stellen und Massnahmen und Erfolge in der Integrationsarbeit sichtbar zu machen.
- d) Die Arbeitsgruppe empfiehlt, weiterhin mit geeigneten, auch strukturellen Massnahmen auf eine Verbesserung der Chancengleichheit hinzuwirken. Dabei könnten Ideen und Erfahrungen von «best practice» aus anderen Städten berücksichtigt werden.

## 4 Weitere Themenfelder

Rassistische Diskriminierung wird häufig im privatrechtlichen Bereich – etwa im Umfeld von Wohnen und Arbeit – verortet. Die Stadt Zürich hat ein sozial- und ein integrationspolitisches Interesse daran, dass Diskriminierungen im privatrechtlichen Bereich bekämpft und verhindert werden. Dazu sind staatliche Stellen verpflichtet, zur Verwirklichung der Grundrechte im Verhältnis zwischen Privaten beizutragen [Art. 35 BV]. Wie staatliche Stellen diesem Auftrag nachkommen, wird exemplarisch am Beispiel des öffentlichen Beschaffungswesens aufgezeigt. Dieses ist insofern bedeutsam, weil die Stadt aufgrund ihrer Grösse auf dem Beschaffungsmarkt grosses Gewicht hat. Zu beachten ist hier allerdings, dass die Stadt mit ihren Aktivitäten noch am Anfang steht.

Organisationen der Zivilgesellschaft und Anlaufstellen machen immer wieder darauf aufmerksam, dass die Grundstimmung in öffentlichen Debatten eine Auswirkung auf Diskriminierungsvorfälle hat. Der vorliegende Bericht greift diesen Aspekt am Beispiel des Kommunikationsverhaltens städtischer Stellen sowie der Plakatierungsvorschriften auf. Während bei letzteren das Verbot rassistischer Plakatinhalte im Vordergrund steht, sind beim Kommunikationsverhalten städtischer Stellen präventive Gesichtspunkte von Bedeutung. Beide Aspekte beleuchten die besondere Rolle und Verantwortung der Stadt als Akteurin in der Öffentlichkeit.

### 4.1 Die Stadt als Bezügerin von Waren und Dienstleistungen

Die Stadt Zürich bezieht pro Jahr Güter und Dienstleistungen im Umfang von rund 1.9 Mia. Schweizer Franken.<sup>59</sup> Aufgrund dieses Volumens hat die Stadt mit ihrem Verhalten eine bedeutende Rolle auf dem Einkaufsmarkt und ein «durchaus beachtliches Steuerungspotential»<sup>60</sup>. Als Institution des öffentlichen Rechts haben die städtischen Stellen zudem eine besondere Verantwortung und müssen sich an ökonomischen, ökologischen und sozialen Vorgaben orientieren. Dies erfordert ein koordiniertes Vorgehen beim Bezug von Gütern und Dienstleistungen. Um dieses zu gewährleisten verfügt die Stadt mit der 2007 geschaffenen Fachstelle Beschaffungskoordination und der 2010 vom Stadtrat verabschiedeten «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit»<sup>61</sup> über die notwendigen Strukturen und Grundlagen.

#### «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» als Instrument gegen Diskriminierung

Die Fachstelle Beschaffungskoordination ist für die Koordination und Steuerung der stadtweiten Beschaffungsaktivitäten verantwortlich. Um die verschiedenen ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen an das Beschaffungswesen umfassend zu regeln und möglichen Konflikten zwischen den unterschiedlichen Anforderungen vorzubeugen, wurde die «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» erarbeitet. Die Richtlinie soll «dazu beitragen, dass die Stadt Zürich keine Produkte einkauft, die unter bedenklichen sozialen Bedingungen [...] hergestellt

---

<sup>59</sup> Siehe Stadt Zürich. 2007. Beschaffungsstrategie der Stadt Zürich. Zürich: Finanzdepartement

<sup>60</sup> Naguib, Tarek. 2011. Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung als integrationspolitische Aufgabe des Kantons. Grund- und menschenrechtlich fundierter Diskriminierungsschutz im Rahmen kantonaler Integrationspolitik. Rechtsexpertise und Empfehlungen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Bern. Bern: 2011. S. 310

<sup>61</sup> Siehe Stadtrat Stadt Zürich. Stadtratsbeschluss vom 17. März 2010 (StRB 2010/459). «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit», Genehmigung und stadtweite Einführung.

wurden»<sup>62</sup>. Damit legt die Richtlinie eine klare Regelung zur Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen, beziehungsweise von Mindeststandards fest und fördert besonders soziale Produktionsformen. Prinzipiell gilt für jede Beschaffung, dass Anbietende die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Mann und Frau einhalten müssen. Je nach Ort der Leistungserbringung können diese gesetzlichen Vorgaben unterschiedlich sein. Daher gilt mindestens die Einhaltung aller acht Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Für den vorliegenden Bericht von besonderem Interesse ist dabei das Kernübereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, welches neben anderen Diskriminierungsformen explizit rassistische Diskriminierung umfasst. Da die Schweiz alle acht IAO-Kernarbeitsnormen ratifiziert hat, fordert die Richtlinie für Beschaffungen im Inland nichts anderes als die Einhaltung der geltenden Gesetze.<sup>63</sup> Die Wirkung des Aufführens geltender Rechtsnormen in Verträgen wird in der rechtssoziologischen Forschung kontrovers diskutiert. Die für das Beschaffungswesen zuständigen Fachpersonen bei der Stadt kommen dennoch zum Schluss, dass die Stadt mit dem Aufführen der geltenden Normen für eine Sensibilisierung bei Einkaufenden und Liefernden sorgt.

Die Umsetzung der «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» erfolgt im Wesentlichen durch zwei Instrumente. Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Stadt Zürich gelten für sämtliche Waren- und Dienstleistungsbezüge städtischer Stellen. Unter Punkt 11 Verfahrensgrundsätze sind seit 2010 die Anforderungen der «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» in den AGBs enthalten. Zusätzlich wird bei offenen/selektiven Vergabeverfahren (diese werden bei Beschaffungen ab CHF 250'000 gemäss Submissionsverordnung zwingend durchgeführt) von Lieferfirmen die Einhaltung des «Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich» per Unterschrift gefordert. Das Dokument erläutert den Inhalt der IAO-Kernarbeitsnormen und enthält zudem eine Klausel, dass Vertragspartnerinnen und -partner garantieren und sicherstellen müssen, dass auch ihre Zulieferanten den Verhaltenskodex einhalten. Damit soll die Einhaltung der Richtlinien in der gesamten Produktionskette sichergestellt werden. Dieser Verhaltenskodex kann auf freiwilliger Basis auch für kleinere Beschaffungsvolumen (freihändiges - bzw. Einladungsverfahren) eingesetzt werden. Die «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» erlaubt der Stadt Zürich für Produktgruppen mit erhöhtem Kontrollbedarf ergänzende Anforderungen zu stellen. Bisher tat sie dies für die Beschaffung von Natursteinen, wo sie zusätzlich zum Verhaltenskodex ein Zertifikat verlangt, welches die Einhaltung aller acht IAO-Kernarbeitsnormen überprüft. Für diese Massnahme hat die Stadt Zürich vom Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH die Auszeichnung «Der faire Stein» erhalten.

Basierend auf ihren Erfahrungen in der Beschaffung gehen die Verantwortlichen davon aus, dass die «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» von den städtischen Einkäufern angewandt und von den Lieferanten eingehalten wird. Die Richtlinie ist bei allen Einkäufern bekannt und diese haben enge und auf Vertrauen basierende Beziehungen zu ihren Lieferanten. Besteht jedoch der Verdacht, dass ein Lieferant die «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» und damit die AGBs der Stadt nicht einhält, kann die Stadt Zürich ein externes Auditing einfordern. Erweist sich der Verdacht als begründet, kann der betreffende Lieferant längstens für fünf Jahre von allen Vergabeverfahren der Stadt Zürich ausgeschlossen werden. Bisher ist allerdings noch kein solcher Verdachtsfall aufgetreten. Die Verantwortlichen sind überzeugt, dass der Verhaltenskodex die Lieferanten zwingt, sich mit dem Thema auseinander zu setzen. Dadurch hat die «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» Einfluss auf die Privatwirtschaft, insbesondere durch die Mitgestaltung des öffentlichen Diskurses. Dies zeigte sich beispielsweise durch die Schaffung ergänzender Anforderungen im Bereich Natursteine der Stadt Zürich. Mit der Forderung nach zertifizierten Steinen hatte die Stadt Zürich massgebend Einfluss auf die Veränderung des Angebots zertifizierter Steine auf dem schweizerischen Markt und löste auf Seiten der Lieferanten eine Auseinandersetzung mit dem Thema aus. Zudem hat die Stadt Zürich, die als eine der ersten Städte die Einhaltung aller acht Kernarbeitsnormen von ihren

---

<sup>62</sup> Siehe Stadtrat Stadt Zürich. Stadtratsbeschluss vom 17. März 2010 (StRB 2010/459). «Richtlinie Soziale Nachhaltigkeit», Genehmigung und stadtweite Einführung. Kapitel 1.

<sup>63</sup> Siehe Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). 2009. Rechtsratgeber. Rassistische Diskriminierung. Bern: FRB. Seite 54.

Lieferanten forderte, auch international den Diskurs mitgeprägt. Zuvor hatten sich Forderungen sowie Zertifikate meist auf das Verbot von Kinderarbeit konzentriert. Die Forderung nach der Einhaltung aller acht Kernarbeitsnormen hat dazu beigetragen, dass Zertifikate überhaupt die Einhaltung aller acht Kernarbeitsnormen prüfen.

### **Fazit: Bestehende Praxis bestärken**

Mit der «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» realisiert die Stadt Zürich eine Handlungsmöglichkeit, die im Rahmen einer 2003 von der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) in Auftrag gegebenen Studie zu möglichen Massnahmen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in der Arbeitswelt explizit empfohlen wird.<sup>64</sup> Die Arbeitsgruppe erachtet es als positiv, dass die städtische «Richtlinie soziale Nachhaltigkeit» explizit ein Verbot rassistischer Diskriminierung beinhaltet. Sie erachtet dies als gutes Beispiel, wie staatliche Stellen ihrer Verantwortung gerecht werden können, sich aktiv für die Einhaltung der Grundrechte in Staat und Gesellschaft einzusetzen. Welche Bedeutung dem Verbot rassistischer Diskriminierung bei Zuwiderhandlung zukommt, muss sich in der Praxis erst noch erweisen. Bisher fehlen Erfahrungen mit konkreten Vorfällen und bei Anlauf- und Beratungsstellen für Diskriminierungs Betroffene sind die städtischen Richtlinien bisher kaum bekannt. Sie dürften aber bei der Erörterung von Handlungsmöglichkeiten in konkreten Diskriminierungsvorfällen von Bedeutung sein. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es sich hier lediglich um eine Bestärkung bereits geltender Regelungen handelt, die eine Intervention bei einem allfälligen Verstoss erleichtern. Die Beschaffungsrichtlinien erfordern von Firmen lediglich die Einhaltung bestehender Rechtsnormen – sie verpflichten weder zu Antidiskriminierungsaktivitäten noch zu entsprechenden Sensibilisierungsmassnahmen. Die Arbeitsgruppe wird die weitere Entwicklung im Bereich des Beschaffungswesens daher mit Interesse verfolgen. Erfahrungen aus den USA und Grossbritannien zeigen, dass Antidiskriminierungsrichtlinien im Beschaffungswesen durchaus effektiv sind, wenn sie mit entsprechenden Durchsetzungsinstrumenten ausgestattet sind.<sup>65</sup> Zurzeit stützt sich das System hauptsächlich auf eine Selbstdeklaration, nicht aber auf entsprechende systematische Kontrollmechanismen.

### **Empfehlungen**

- a) Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Stadtrat, weiterhin dafür zu sorgen, dass die Richtlinien bei den Beschaffungsverantwortlichen und Lieferfirmen bekannt sind und entsprechend angewendet werden. Besonderes Augenmerk ist daher auf griffige Durchsetzungs- und Kontrollinstrumente zu richten.
- b) Die Arbeitsgruppe erachtet es weiter als sinnvoll, im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung aktive Organisationen, Institutionen sowie das Beratungsnetz für Rassismuspfer über die Antidiskriminierungsrichtlinien im städtischen Beschaffungswesen zu orientieren. Sie schlägt konkret vor, ein entsprechendes Informationsblatt zu erarbeiten.

---

<sup>64</sup> Siehe Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS). 2003. Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt. Eine Bestandesaufnahme von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des EDI. Bern: BASS

<sup>65</sup> Naguib, Tarek. 2011. Schutz vor ethnisch-kultureller Diskriminierung als integrationspolitische Aufgabe des Kantons. Grund- und menschenrechtlich fundierter Diskriminierungsschutz im Rahmen kantonaler Integrationspolitik. Rechtsexpertise und Empfehlungen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Bern. Bern: 2011. S. 310ff.



## 4.2 Kommunikationsverhalten / Vorschriften

Die im Beratungsnetz für Rassismuskritiker aktiven Anlaufstellen haben in den vergangenen Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass die in öffentlichen und medialen Debatten spürbare Grundstimmung eine Auswirkung auf die Häufigkeit von Diskriminierungsvorfällen hat.<sup>66</sup> Unbestritten ist, dass medial vermittelte Inhalte und Bilder auf unsere Wahrnehmung wirken und unser Bild der Wirklichkeit mitbestimmen. Öffentliche und mediale Diskurse oder die Werbung können diskriminierende und stereotype Darstellungen mitprägen, verstärken, tradieren aber auch abschwächen.<sup>67</sup> Studien des Forschungsbereichs Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich stellen beispielsweise eine zunehmend durch Pauschalisierungen und Negativbilder geprägte Medienberichterstattung über Muslime fest.<sup>68</sup> Medienschaffende und Werbebranche stehen in einer besonderen Verantwortung, wenn es um grundlegende Rechte wie das Diskriminierungsverbot geht. Eingedenk dieser Verantwortung haben sich die Verbände der Medienschaffenden und der Werbebranche in selbstverpflichtenden Standesregeln das Gebot auferlegt, Diskriminierungen zu vermeiden.<sup>69</sup> Diese Gebote sind in ihrer inhaltlichen Bestimmung allerdings unterschiedlich weit gefasst. Während die Richtlinien des Presserats verschiedene Diskriminierungsdimensionen umfassen und auch entsprechende Entscheide publiziert sind, bestimmen die Richtlinien der Werbebranche nur im Bereich der Geschlechterdiskriminierung genauer, was unter diskriminierender Werbung verstanden wird.<sup>70</sup> Medien- und werbespezifische Aspekte stehen hier jedoch nicht im Zentrum. Nachfolgend interessiert vielmehr die Rolle städtischer Stellen. Auch staatliche Stellen sind durch ihr eigenes Kommunikationsverhalten sowie als Regulierungs- und Bewilligungsbehörden (im Falle von Plakatierungsvorschriften) wichtige Akteure in öffentlichen und medialen Debatten. Als Institutionen des öffentlichen Rechts sind sie dabei direkt ans Diskriminierungsverbot gebunden.<sup>71</sup> Sie haben daneben eine wichtige Vorbildfunktion und die Aufgabe, die gesamte städtische Gesellschaft in ihrer Vielfalt zu repräsentieren.

### Das Kommunikationsverhalten städtischer Stellen

Eine auf rassistische Diskriminierung sensibilisierte Kommunikation umfasst neben dem inhaltlichen Aspekt, wie Mitglieder einzelner Bevölkerungsgruppen beschrieben, gezeigt und zugeordnet werden, ebenso die Frage der Repräsentativität: Mit welchen Bildern werden staatliche Stellen und der städtische Alltag repräsentiert? Wer wird in welchem Zusammenhang wie dargestellt? Besonders drängend wird diese Frage bei der Darstellung von Personengruppen, die von Vorurteilen besonders stark betroffen sind.<sup>72</sup>

Innerhalb der Stadtverwaltung finden sich Beispiele für den sensiblen Umgang mit solchen Fragen. Ein Beispiel, das Vielfalt in den Vordergrund stellt, ist die von den Verkehrsbetrieben Zürich (VBZ) durchgeführte Kampagne

---

<sup>66</sup> Siehe etwa Beratungsnetz für Rassismuskritiker. 2010. Rassismuskritikfälle in der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2009. Bern.

<sup>67</sup> Zur Wechselwirkung zwischen Medienberichterstattung und der Wahrnehmung von Migrantinnen und Migranten siehe Deutsche Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2012. Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände.

<sup>68</sup> Siehe Ettinger, Patrik; Imhof, Kurt. 2011. Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz. Schlussbericht NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft». Zürich: fög, Universität Zürich. Ebenso Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft – fög. 2004. Typisierung jüdischer Akteure in den Medien. Vergleichende Analyse von jüdischen und muslimischen Akteuren in der Berichterstattung Deutschschweizer Medien. Zürich.

<sup>69</sup> Siehe Schweizerischer Presserat. Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten und die dazugehörigen Richtlinien. Ebenso Siehe. Schweizerische Lauterkeitskommission. 2008. Grundsätze. Lauterkeit in der kommerziellen Kommunikation. Stand April 2008. Bern.

<sup>70</sup> Der Kodex der Internationalen Handelskammer für die Werbepaxis bezieht sich dagegen explizit auf rassistische Werbung, ohne diese jedoch inhaltlich näher zu bestimmen. Siehe Internationale Handelskammer (ICC). 2011. Konsolidierter Kodex der ICC. Praxis der Werbe- und Marketingkommunikation. Berlin.

<sup>71</sup> Dabei gilt es zu beachten, dass durch das Diskriminierungsverbot auch grundrechtlich geschützte Interessen – wie z.B. die Meinungsäusserungsfreiheit – tangiert werden und eine umfassende Interessenabwägung zu erfolgen hat. Siehe z.B. BGE 138 I 274 vom 3. Juli 2012 (Aushängen von Plakaten zu ausserpolitischen Themen im Bahnhof).

<sup>72</sup> Siehe dazu Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2010. Leitfaden für diskriminierungsfreie Sprache, Handlungen, Bild Darstellungen. Wien.



«Wir sind die VBZ».<sup>73</sup> Die über mehrere Monate dauernde Kampagne in einer Pendlerzeitung porträtierte Mitarbeitende der VBZ. Dabei zeigte sie das Bild eines städtischen Betriebes mit einer Belegschaft, die neben unterschiedlichen Aufgaben vielfältige biografische und geografische Bezüge über die Stadt hinaus hat. Ebenso sichtbar wird Vielfalt in einem von Human Resources Zürich (HRZ) 2010 produzierten Informationsfilm über Berufsbildungsmöglichkeiten bei der Stadt Zürich.<sup>74</sup> Diese und andere Beispiele stellen die gesellschaftliche Vielfalt als selbstverständlichen städtischen Alltag dar und zeigen unterschiedliche Menschen in ihrem Wirken für die Stadt Zürich. Ein weiteres Beispiel stammt aus der Arbeit der Suchtpräventionsstelle. Diese hat sich jüngst mit stigmatisierenden Effekten in der Suchtprävention befasst und interne Leitsätze zur deren Vermeidung festgelegt.<sup>75</sup> Zwar steht dabei nicht direkt rassistische Diskriminierung im Vordergrund. Dennoch zeigt das Beispiel eine gelungene Auseinandersetzung mit stigmatisierenden Wirkungen der eigenen Arbeit.

### **Das Verbot rassistischer Diskriminierung auf öffentlichen Werbeflächen**

Relevant ist das Diskriminierungsverbot auf Werbeflächen, welche die Stadt Dritten bereitstellt. Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) verbieten auf Werbeflächen der Verkehrsbetriebe Werbung die «diskriminierend wirken» kann.<sup>76</sup> Die städtischen Vorschriften für Werbung auf öffentlichem Grund (VARöG) verbieten Plakate, die rassistisch diskriminieren.<sup>77</sup> Während sich die Vorschriften der VBZ auf die diskriminierende Wirkung stützen, beruft sich die VARöG direkt auf das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung. Die mit den Plakatierungsgesellschaften abgeschlossenen Pachtverträge beinhalten gestützt auf die VARöG eine Diskriminierungsverbotsklausel. Diese verpflichtet die Plakatierungsgesellschaften, Plakate der Stadt zur Prüfung vorzulegen, wenn sie einen möglichen Verstoß gegen die städtischen Vorschriften vermuten. Diese eingespielte Praxis funktioniert gut. In der Vergangenheit musste nur in seltenen Einzelfällen ein bereits hängendes Plakat nachträglich entfernt werden.

Die erwähnten Vorschriften liefern einen Anknüpfungspunkt und Kriterien, um die inhaltliche Dimension im Einzelfall genauer zu prüfen. Weil sich rassistische Bilder und deren Verständnis ständig verändern, ist eine abschliessende Definition rassistischer Plakatinhalte nicht möglich. Festlegen lassen sich dagegen Kriterien und Leitfragen für eine sachliche Prüfung im Einzelfall. Orientierungspunkt bieten hier die Erfahrungen mit sexistischen Plakatinhalten in der Stadt Zürich und hinsichtlich Rassismus die Plakatverordnung des Kantons Basel-Stadt.<sup>78</sup> In konkreten Fällen zieht die zuständige Stadtzürcher Behörde zudem stadtinterne Fachgremien wie die interdepartementale Arbeitsgruppe oder die städtische Integrationsförderung bei. Ebenso zentral wie ein Verbot rassistischer Plakatinhalte ist die aktive Positionierung der Stadt und städtischer Behörden gegen ausgrenzende und diffamierende Plakate und Werbeinhalte.

Ein spezifischer Aspekt im öffentlichen Raum sind ferner Graffiti. Der Stadt Zürich ist es ein Anliegen, dass sexistische, rassistische oder abwertende Graffiti entfernt werden. Sie kann deshalb finanzielle Beiträge an die Entfernung entsprechender Graffiti leisten.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Siehe [http://www.stadt-zuerich.ch/vbz/de/index/die\\_vbz/portraet/werbekampagnen/mitarbeiterkampagne\\_wir\\_sind\\_die\\_vbz.html](http://www.stadt-zuerich.ch/vbz/de/index/die_vbz/portraet/werbekampagnen/mitarbeiterkampagne_wir_sind_die_vbz.html) [Abfrage 25.11.2012, 14:52]

<sup>74</sup> Der 7minütige Film findet sich auf <http://www.stadt-zuerich.ch/content/fd/de/index/personal/lehrstellen.html> [Abfrage 29.09.2012, 16.30]

<sup>75</sup> Siehe Stadt Zürich. Suchtpräventionsstelle. 2012. Stigmatisierung. Zum Umgang mit Risiken und Nebenwirkungen der Suchtprävention. Zürich.

<sup>76</sup> Siehe Allgemeinen Geschäftsbedingungen der VBZ TrafficMedia. Stand 2012.

<sup>77</sup> Siehe Vorschriften über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund (VARöG). Art. 13.

<sup>78</sup> Siehe dazu Plakatverordnung des Kantons Basel-Stadt. Art. 7.

<sup>79</sup> Siehe [http://www.stadt-zuerich.ch/content/hbd/de/index/bewilligungen\\_und\\_beratung/beratung/graffiti.html](http://www.stadt-zuerich.ch/content/hbd/de/index/bewilligungen_und_beratung/beratung/graffiti.html) [Abfrage 5.12.2012, 17:30 Uhr]

## Fazit

Innerhalb der Stadtverwaltung finden sich verschiedene Beispiele, die auf einen differenzierten Umgang mit Fragen der herkunftsbezogenen Diversität in der Kommunikation städtischer Stellen hinweisen. Zwar bestehen keine entsprechenden gesamtstädtischen Richtlinien oder Leitfäden<sup>80</sup>, dennoch finden sich in der Stadtzürcher Verwaltung wertvolle Ansätze zur Entwicklung entsprechender Praxishilfen. Letztlich ist zu bedenken, dass Kommunikation ein Aspekt des Handelns staatlicher Stellen darstellt und damit direkt auf die in diesem Bericht ebenfalls aufgeworfenen Aspekte des Behördenhandelns verweist.

Neben dem Vermeiden offensichtlich diskriminierender Inhalte in der Kommunikation steht für die Arbeitsgruppe jedoch ein präventiver Aspekt im Vordergrund. Indem städtische Stellen Vielfalt sichtbar machen, repräsentieren sie sich als Institutionen einer vielfältigen Gesellschaft und relativieren stereotype Darstellungen, die nach wie vor existieren. Die Arbeitsgruppe regt städtische Stellen an, ihre Kommunikation entsprechend zu überprüfen. Anknüpfen kann eine solche Überprüfung an die Integrationspolitischen Ziele 2012 – 2014. In diesen hält der Stadtrat fest, dass sich die Stadt dafür einsetzt, dass «die in der Stadt gelebten kulturellen und religiösen Traditionen sichtbar sein können und Wertschätzung erfahren.»<sup>81</sup>

Anerkennend zur Kenntnis nimmt die Arbeitsgruppe das explizite Diskriminierungsverbot auf öffentlichen Werbeflächen. Sie erachtet das bisherige Vorgehen der Einzelfallprüfung als sinnvoll.

## Empfehlungen

- a) Die Arbeitsgruppe regt alle städtischen Stellen an, ihre Kommunikation auf Aspekte der rassistischen Diskriminierung und der Diversität hin zu überprüfen. Ferner ist auf eine wertschätzende Darstellung der in Zürich vorhandenen Diversität zu achten.
- b) Die Arbeitsgruppe erachtet eine sachliche Auseinandersetzung mit rassistischen Plakatinhalten als wichtig und empfiehlt, die Beurteilungskriterien und -Argumente transparent zu machen, wie dies bereits bei sexistischer Werbung der Fall ist.

---

<sup>80</sup> Solche kennt etwa die Stadt Wien. Siehe Stadt Wien. Leitfaden für geschlechtergerechtes Formulieren und eine diskriminierungsfreie Bildsprache. Stadt Wien: 2011.

<sup>81</sup> Siehe dazu Stadt Zürich. 2012. Integrationspolitische Ziele der Stadt Zürich 2012 – 2014. Hintergründe und Beispiele. Beilage zur Medienkonferenz vom 15. Juni 2012.

# 5 Ausblicke und Themen

## 5.1 Themen und Bereiche in der künftigen Arbeit der Arbeitsgruppe

Die im vorliegenden Bericht behandelten Themenfelder und die dazugehörigen Empfehlungen werden in den nächsten Jahren wichtige Themen für die Arbeitsgruppe sein. Daneben wirft der vorliegende Bericht grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Verortung der städtischen Rassismusbekämpfung auf und verweist auf anstehende Veränderungen. Diese werden in der künftigen Arbeit der Arbeitsgruppe ebenfalls eine Rolle spielen. Als Ausblick sind hier nochmals die wichtigsten Punkte der künftigen Tätigkeit der Arbeitsgruppe kurz dargestellt:

- Ein besonderes Anliegen wird der Arbeitsgruppe die Bekanntmachung der zentralen Erkenntnisse des vorliegenden Berichtes sein und die Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen innerhalb der Verwaltung.
- Im Juni 2012 wurde in der städtischen Personalverordnung die Förderung der Toleranz sowie der Chancengleichheit bei Anstellung und Personalentwicklung verankert. Die Arbeitsgruppe wird die Umsetzung dieser neuen Grundlage aktiv verfolgen und dazu das Gespräch mit Human Resources Zürich (HRZ) suchen. Eine entsprechende Berichterstattung soll im nächsten Bericht erfolgen.
- Des Weiteren will die Arbeitsgruppe der Frage nachgehen, wie die städtischen Bemühungen gegen rassistische Diskriminierung künftig verortet werden sollen. Sie wird dazu das Gespräch mit anderen Akteuren suchen, die sich innerhalb der Verwaltung gegen andere Diskriminierungsformen einsetzen. In diesem Zusammenhang will die Arbeitsgruppe insbesondere Fragen aufwerfen, die im Zusammenhang mit Mehrfachdiskriminierung stehen.
- Auf kantonaler Ebene ist vorgesehen, dass die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung mit der Einführung der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ab 2014 eine stärkere Rolle spielt. Ob und in welcher Form das bisherige städtische Engagement mit Aktivitäten auf kantonaler Ebene abgestimmt und koordiniert werden kann, wird für die Arbeitsgruppe ebenfalls Thema sein.

# Anhang

## Umsetzungscontrolling der Empfehlungen aus dem Bericht 2009

### Themenfeld «Beobachtungsinstrumente»

<b>Empfehlung</b>	Nutzung des national erarbeiteten «Dokumentations- und Monitoringssystems für Fälle von Rassendiskriminierung (DoSyRa)» zur verbesserten Informationssammlung über Diskriminierungsvorfälle.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 2011 speisen Konfliktophon, TikK und SOS Rassismus ihre Fälle in DoSyRa ein. DoSyRa ermöglicht in Zukunft Auswertungen für Kernstädte. Zusätzlich hat sich die Arbeitsgruppe für eine Situationseinschätzung mit den erwähnten Anlaufstellen getroffen.</li> <li>Die IF erstellt zuhanden der interdepartementalen AG regelmässig ein Faktenblatt, welches die wichtigsten Erhebungen zusammenfasst.</li> </ul>
<b>Empfehlung</b>	Einflussnahme auf nationaler Ebene zur besseren Berücksichtigung städtischer Interessen bei neuen Monitoring-Instrumenten zur Rassendiskriminierung.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Stadt Zürich hat bei verschiedenen Gelegenheiten die nationalen Behörden darauf hingewiesen, dafür besorgt zu sein, dass die Stichproben geplanter nationaler Erhebungen repräsentative Aussagen für Kernstädte erlauben (Thematische Erhebung der Volkszählung 2014, nationale Befragung «Zusammenleben in der Schweiz»).</li> </ul>
<b>Empfehlung</b>	Regelmässige Befragung der Stadtbevölkerung zu Themenfeldern im Bereich (rassistischer) Diskriminierung.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Umsetzung. Es werden die Ergebnisse der geplanten nationalen Erhebungen abgewartet.</li> </ul>

### Themenfeld «Situation in Zürich»

<b>Empfehlung</b>	Engagement der Stadt bei Vernehmlassungen und Mitwirkungen zu Gesetzgebungen auf kantonaler und nationaler Ebene mit dem Ziel einer Verbesserung des Diskriminierungsschutzes im privatrechtlichen Bereich.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Im Rahmen der Vernehmlassung zum Kantonalzürcher Integrationsgesetz hat die Stadt Zürich für eine stärkere Gewichtung des Diskriminierungsaspektes und griffigere Formulierungen votiert. Insbesondere sei auch der Schutz im privatrechtlichen Bereich zu berücksichtigen. [Das Integrationsgesetz wurde vom Kantonsrat abgelehnt].</li> </ul>

### Themenfeld «Koordination»

<b>Empfehlung</b>	Aufbau einer zweckmässigen städtischen Koordination der Anlaufstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und deren Angebote.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die IF steht in regelmässigem Kontakt mit den Anlaufstellen. Die AG trifft sich periodisch mit den Anlaufstellen. Entweder im Rahmen einer AG-Sitzung oder bei den Treffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft.</li> <li>Die bisherige Praxis zweijährlicher Treffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft wird weitergeführt. Die Treffen dienen primär dem Dialog und werden durch einen Fachinput ergänzt.</li> </ul>
<b>Empfehlung</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.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinsam mit den Anlaufstellen wurde 2009 ein Beratungsmodell und auf dessen Basis ein gesamtstädtischer Flyer entwickelt. Dieser informiert über das bestehende Beratungsangebot und wurde in- und ausserhalb der Verwaltung breit gestreut.</li> <li>Für spezifische Werbeaktionen an Anlässen und Treffpunkten wurde zusätzlich ein mehrsprachiger Flyer entwickelt, der im Sommer 2012 breit gestreut wurde.</li> <li>Mit dem TikK besteht seit 2010 ein Leistungsvertrag zur Abgeltung Stadtzürcher Fälle. An die Infrastruktur von SOS Rassismus wird ein Beitrag geleistet.</li> </ul>

### Themenfeld «Wohnungsmarkt»

<b>Empfehlung</b>	Anregung privater Liegenschaftsverwaltungen für Massnahmen zur Förderung der Wohnkultur und der sozialen Kompetenz der Mitarbeitenden.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die 2011 geschaffene «Anlaufstelle für Vermieter» ist ein kostenloses Angebot der Sozialen Dienste. Sie unterstützt private Liegen-</li> </ul>

<p>schaftenverwaltungen, die in einem Mietverhältnis mit Schwierigkeiten konfrontiert sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mit der 2012 erstmals lancierten «Auszeichnung Nachhaltig Sanieren» leistet die Stadt Zürich einen Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Akteurinnen und Akteure auf dem Wohnbaumarkt für den hohen gesellschaftlichen Wert von sozialverträglichem Handeln im Immobiliensektor.</li> </ul>
--

<b>Empfehlung</b>	Unterstützung des bestehenden, fachlich ausgewiesenen und unabhängigen Angebotes für Beratung und Vermittlung bei Diskriminierungsfällen im privatrechtlichen Bereich.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Siehe vorhergehende Empfehlung sowie Themenbereich «Koordination».</li> </ul>

<b>Empfehlung</b>	Stärkung der bestehenden Beratungsangebote für Wohnungssuchende mit erschwertem Marktzugang.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leistungsabhängige Unterstützung der Stiftung Domicil in den Jahren 2013 – 2016 mit maximal 575 000 CHF pro Jahr. Die Stiftung verfolgt das Ziel, günstigen Wohnraum zu akquirieren und an Menschen zu vermitteln, die aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen oder aufgrund ihrer Herkunft keine angemessene Wohnung finden. Der Schwerpunkt der Vermittlung soll bei Familien mit bescheidenem Budget liegen.</li> </ul>

<b>Empfehlung</b>	Erhebung der tatsächlich vorhandenen Diskriminierungsdimension auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt durch ein Diskriminierungs-Testing.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keine Umsetzung. Ein solches Vorhaben wäre mit hohem finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Es würde ohne begleitende Aktivitäten wenig zur Besserstellung benachteiligter Personengruppen beitragen.</li> </ul>

## Themenfeld «Lehrstellen»

<b>Empfehlung</b>	Weiterführung der Massnahmen des Legislatorschwerpunktes «Jugend in Zürich: Freiräume, Arbeit, Sicherheit» (LSP 3).
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Der Stadtrat hat einen Bericht betreffend Massnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit vorgelegt [Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat vom 16. Dezember 2009], welcher umfassend über Ziele und Massnahmen informiert.</li> <li>▪ Die Stadt Zürich entwickelt die bereits bestehenden Aktivitäten im Bereich des Berufseinstieges von Jugendlichen beständig weiter: <ul style="list-style-type: none"> <li>_ So wurde die die Arbeitsintegration für Jugendliche definitiv in der Verordnung über die Bewilligung von Ausgaben für die Arbeitsintegration verankert [Volksabstimmung 2010].</li> <li>_ Wurde das Case Management in der Berufsberatung (CM BB) eingeführt.</li> <li>_ Wird das Lehrstellenangebot der Stadt beständig ausgebaut.</li> </ul> </li> </ul>

## Themenfeld «Gewalt und Konflikte»

<b>Empfehlung</b>	Beibehaltung der Sachlichkeit und Verzicht auf verkürzende Ethnisierung in der Diskussion zu den Massnahmen gegen Jugendgewalt.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Arbeitsgruppe hat die Situation laufend beobachtet. Sie konnte dabei feststellen, dass städtische Stellen im Sinne der Empfehlung handeln.</li> <li>▪ Die Stadt Zürich hat sich weiterhin für eine lösungsorientierte Herangehensweise stark gemacht. Zur Gewaltprävention wurden von der Stadt Zürich verschiedene Massnahmen lanciert, wie etwa: <ul style="list-style-type: none"> <li>_ Das Projekt «Unschlagbar» unterstützt und stärkt Vereine in der Prävention und im Umgang mit schwierigen Situationen.</li> <li>_ Koordinierte Arbeit nach dem Kerngruppenmodell. Dieses hat zum Ziel, mit einer koordinierten, interdisziplinären Zusammenarbeit gewaltbereite Jugendliche frühzeitig zu erkennen und entsprechende Massnahmen einzuleiten.</li> </ul> </li> </ul>

## Themenfeld «Polizei»

<b>Empfehlung</b>	Ausbau und Vertiefung der Themen Menschenrechte und Interkulturalität in der Aus- und Weiterbildung der Polizeiangehörigen.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dem Themenbereich Menschenrechte, Ethik, Gesellschaftslehre/Rassismus kommt auch nach der Zusammenführung der Polizeigrundausbildung in der Zürcher Polizeischule grosse Bedeutung zu. Die Ausbildung der Stadtpolizei dauert weiterhin zwei Jahre und umfasst eine stadtspezifische Ausbildung. Sowohl die Fächer Berufsethik als auch Menschenrechte sind Bestandteil der Berufsprüfung. Bestandteil der korpspezifischen Weiterbildung ist zudem ein Modul Interkulturelle Kompetenz, das regelmässig evaluiert wird.</li> <li>▪ Die Erkenntnisse aus dem 2009 eingeführten Feedbackmanagement (FBM) fliessen in die Aus- und Weiterbildung ein: FBM ist Bestandteil der korpspezifischen Grundausbildung und der Weiterbildung.</li> <li>▪ Nicht-Diskriminierung wurde als Ziel für die Stadtpolizei neu in den Strategischen Plan des Polizeidepartementes 2012 – 2016 aufgenommen.</li> <li>▪ Die STAPO hat die AG über die Umsetzung der 2010 von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus vorgelegten Empfehlungen für Sicherheitsbehörden informiert.</li> </ul>

<b>Empfehlung</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.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Im Februar 2010 wurde ein «Runder Tisch» eingerichtet. Er findet regelmässig statt und wurde bisher 8 Mal durchgeführt. An einer Zwischenbewertung der bisherigen Treffen wurde von den Beteiligten für eine Weiterführung des «Runden Tisches» votiert.</li> <li>▪ Die Erkenntnisse und Erfahrungen aus dem Runden Tisch werden im Korps über die internen Medien kommuniziert. Die Partner des Runden Tisches erhielten zudem Gelegenheit, die Polizeiarbeit in der Praxis zu erleben und sich in den internen Medien zu äussern.</li> </ul>

- Das Umsetzungscontrolling der Empfehlungen aus dem Bericht 2009 erfolgt einerseits im Rahmen der Arbeitsgruppe Rassismus, in der das Polizeidepartement vertreten ist. Andererseits tragen der Runde Tisch sowie die Auswertung des FBM (vgl. Empfehlung Beschwerdemanagement) sowie die Thematisierung von Diskriminierung und Rassismus in der Aus- und Weiterbildung dazu bei, die Aktivitäten der Stadtpolizei laufend zu beobachten und zu überprüfen.

<b>Empfehlung</b>	Berücksichtigung der in Zürich bestehenden Diversität in der Öffentlichkeitsarbeit und bei Personalrekrutierungskampagnen der Stadtpolizei.
-------------------	---

- Die STAPO misst Diversitätsaspekten bei der Rekrutierungskampagne seit 2012 ein höheres Gewicht zu. Eine entsprechende Modifikation der bestehenden Kampagne und Werbekanäle ist vorgesehen und es wurden erste Schritte unternommen.
- Die Neukonzeption der Rekrutierungskampagne mit besonderer Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund wurde als Zielsetzung für das Jahr 2013 formuliert.

<b>Empfehlung</b>	Umsetzung der durch die Stadtpolizei geplanten Optimierung des Beschwerdemanagements.
-------------------	---

- Seit 2009 besteht bei der STAPO ein professionelles Feedback-Management.
- Seit Einführung des FBM im Juli 2009 sind per Ende März 2013 rund 6250 Rückmeldungen eingegangen, darunter waren rund 1900 zur konkreten Polizeiarbeit. Alle Rückmeldungen werden erfasst und ausgewertet. Um Feedback zum Themenbereich Diskriminierung/Rassismus im Detail prüfen zu können, wird die Kategorie Diskriminierung spezifisch erfasst und ausgewertet.

## Zusammenfassung der Empfehlungen des Berichtes 2013

### Empfehlungen gegliedert nach Adressaten

<b>Empfehlungen an alle städtische Stellen und Institutionen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Die Arbeitsgruppe empfiehlt allen städtischen Stellen und Institutionen, sich an einer Herangehensweise und Grundhaltung zu orientieren, wie sie beispielsweise im Bevölkerungsamt sichtbar ist. Dazu gehört neben der Kundenorientierung und der beständigen Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Realitäten insbesondere die Berücksichtigung von Sprachkenntnissen und interkulturellen Aspekten in der Rekrutierung und Weiterbildung. Die AG empfiehlt, für deren verbindliche Verankerung in der Praxis zu sorgen und regt daher an, diesem Aspekt beim Controlling der integrationspolitischen Ziele 2012 – 2014 besondere Beachtung zu schenken.</li><li>▪ Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bevölkerungsamt und anderen Verwaltungsstellen mit Bevölkerungskontakt, für Mitarbeitende einfach zugängliche Möglichkeiten zu schaffen, damit belastende und als negativ erlebte Erfahrungen im Berufsalltag intern frühzeitig thematisiert und mit einer professionellen Haltung angegangen werden können.</li><li>▪ Die Arbeitsgruppe empfiehlt allen Verwaltungsstellen und städtischen Institutionen, ihre Arbeit regelmässig auf ausschliessende Wirkungen und Diskriminierungen hin zu überprüfen. Dazu gehört es insbesondere, vorgebrachten Diskriminierungsvorwürfen mit der geforderten Sensibilität und Verbindlichkeit nachzugehen. Städtischen Stellen wird ferner empfohlen, Möglichkeiten zu schaffen, damit mit kultureller und herkunftsbezogener Vielfalt in Zusammenhang gebrachte Problemstellungen thematisiert und lösungsorientiert angegangen werden können.</li><li>▪ Die Arbeitsgruppe regt alle städtischen Stellen an, ihre Kommunikation auf Aspekte der rassistischen Diskriminierung und der Diversität hin zu überprüfen. Ferner ist auf eine wertschätzende Darstellung der in Zürich vorhandenen Diversität zu achten.</li></ul>
<b>Empfehlung an das Präsidialdepartement (Zivilstandsamt)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Zivilstandsamt, das durch die gesetzlichen Vorgaben gegebene Spannungsfeld zwischen Kontroll- und Dienstleistungsaufgaben zu beobachten und zu reflektieren.</li></ul>
<b>Empfehlungen an die Schulen und Schulbehörden</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Das Wissen darum, dass rassistische Diskriminierung vorkommt, die Auseinandersetzung mit deren Erscheinungsformen und die klare Positionierung gegen Diskriminierung sind Voraussetzungen dafür, dass rassistisches Verhalten überhaupt erkannt und angegangen werden kann. Die AG empfiehlt den politisch Verantwortlichen, Schulbehörden und Lehrpersonen, den damit verbundenen Bildungsauftrag zu stärken und für eine beständige Auseinandersetzung und entsprechende Positionierung im Lebensraum Schule (Unterricht und Betreuung) zu sorgen.</li><li>▪ Trotz hoher Sensibilität gegenüber der Ausgrenzungsthematik bekunden Schulen bei der expliziten Benennung rassistischer Diskriminierung teils noch Mühe und Unbehagen. Die AG empfiehlt dem Schul- und Sportdepartement, Schulbehörden, Schulen und Lehrpersonen innerhalb der bestehenden schulischen Austauschgremien (Schulleitungskonferenzen, Fachgruppensitzungen, etc.) Auseinandersetzungen zum Umgang mit sozialen, kulturellen und sprachlichen Unterschieden aktiv zu fördern und dabei insbesondere explizit rassistische Diskriminierung zu thematisieren.</li><li>▪ In der Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung kommt dem schulischen Integrationsauftrag eine wichtige Bedeutung zu. Dieser Aspekt des schulischen Auftrages droht in der gegenwärtigen primär auf Schulleistungen bezogenen Diskussion aus dem Blickfeld zu geraten. Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Stadtrat und den Schulbehörden, in der Öffentlichkeit vermehrt den schulischen Integrationsauftrag ins Zentrum zu stellen und Massnahmen und Erfolge in der Integrationsarbeit sichtbar zu machen.</li><li>▪ Die Arbeitsgruppe empfiehlt, weiterhin mit geeigneten, auch strukturellen Massnahmen auf eine Verbesserung der Chancengleichheit hinzuwirken. Dabei könnten Ideen und Erfahrungen von «best practice» aus anderen Städten berücksichtigt werden.</li></ul>

#### **Empfehlungen an das Finanzdepartement (Beschaffungsplattform)**

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Stadtrat, weiterhin dafür zu sorgen, dass die Richtlinien bei den Beschaffungsverantwortlichen und Lieferfirmen bekannt sind und entsprechend angewendet werden. Besonderes Augenmerk ist daher auf griffige Durchsetzungs- und Kontrollinstrumente zu richten.
- Die Arbeitsgruppe erachtet es weiter als sinnvoll, im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung aktive Organisationen, Institutionen sowie das Beratungsnetz für Rassismuskritiker über die Antidiskriminierungsrichtlinien im städtischen Beschaffungswesen zu orientieren. Sie schlägt konkret vor, ein entsprechendes Informationsblatt zu erarbeiten.

#### **Empfehlung an das Hochbauamt (Reklamebewilligungen)**

- Die Arbeitsgruppe erachtet eine sachliche Auseinandersetzung zu rassistischen Plakatinhalten als wichtig und empfiehlt, die Beurteilungskriterien und -Argumente transparent zu machen, wie dies bereits bei sexistischer Werbung der Fall ist.





Stadt Zürich

Zürich, 7. Juni 2012 / MBI

Interdepartementale Arbeitsgruppe  
Städtekoalition gegen Rassismus

Geschäftsführung:  
Integrationsförderung  
Stadthaus, Stadthausquai 17  
Postadresse: Postfach, 8022 Zürich  
Tel. 044 412 37 37

[Link zur Website](#)

## Rassistische Diskriminierung – In der Verwaltung ein Thema

Mit dem Beitritt zur Europäischen Städte-Koalition gegen Rassismus (ECCAR) im Jahr 2007 hat die Stadt Zürich Grundlagen für eine koordinierte und systematische Bekämpfung rassistischer Diskriminierung geschaffen. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe erstattet dem Stadtrat dazu regelmässig Bericht. 2012 wird erneut ein Situationsbericht erarbeitet. Dieser stützt sich bei der Schwerpunktsetzung unter anderem auf eine verwaltungsinterne Umfrage. In Absprache mit den jeweiligen Departementssekretariaten wurden dazu im März/April 2012 50 Stellen aus allen Departementen schriftlich befragt. Von 46 Stellen erfolgte eine Rückmeldung. Das vorliegende Papier fasst die wichtigsten Aussagen der Umfrage zusammen und informiert über die weiteren Arbeiten.

### Für die Mehrheit der Verwaltungsstellen ist Diskriminierung ein Thema

Das Verhindern rassistischer Diskriminierung ist für die grosse Mehrheit der befragten Stellen ein Thema. Die meisten Stellen kennen Aktivitäten, die dazu beitragen, rassistische Diskriminierung zu verhindern.

*In 73 % der befragten Stellen findet eine thematische Auseinandersetzung mit rassistischer Diskriminierung statt. 88 % kennen Aktivitäten, die dazu beitragen, rassistische Diskriminierung zu verhindern.*

Im Fokus stehen dabei Kontakte zur Bevölkerung und das städtische Personalwesen. Dabei ist neben dem Verwaltungshandeln auch das Verhalten gegenüber Mitarbeitenden städtischer Institutionen zu berücksichtigen. Wie einzelne Stellen zurückmelden, ist auch städtisches Personal von rassendiskriminierendem Verhalten

durch Klientinnen und Klienten betroffen.

Die Frage, ob es im eigenen Arbeitsbereich Aktivitäten gibt, die dazu beitragen, rassistische Diskriminierung zu verhindern, kann die grosse Mehrheit positiv beantworten. Wo eine Auseinandersetzung mit rassistischer Diskriminierung stattfindet, geschieht dies nach Angaben der Befragten auf vielfältige Weise: In Leitbildern, im Kontakt mit der Bevölkerung, im Austausch unter Vorgesetzten und in Schulungen und Weiterbildungen für Vorgesetzte und Mitarbeitende.

*Auch das Verhalten der Bevölkerung gegenüber städtischen Mitarbeitenden ist zu berücksichtigen.*

Generell werden solche Aktivitäten als eine Führungsaufgabe eingeschätzt und setzen entsprechende Sensibilisierung der Vorgesetzten voraus.

### Kontakte mit Kundinnen und Kunden im Fokus

Die Schnittstelle der Verwaltung mit der Bevölkerung wird mit Abstand als der wichtigste Bereich für Massnahmen zur Verhinderung und Beseitigung bestehender rassistischer Diskriminierung angesehen.

Wichtige Massnahmen zur Verhinderung von rassistischer Diskriminierung sind in den Augen der Befragten die Gleichbehandlung aller Menschen durch die Stadtverwaltung, die Willkommenskultur und die Rolle der Stadt als Vorbild für andere gesellschaftliche Bereiche. Um dies zu erreichen wird die Sensibilisierung der Mitarbeitenden als zentral erachtet.

Zehn Stellen erachten Massnahmen im Bereich **Personal** als zentral. Die Verortung der Wichtigkeit von Massnahmen in diesem Bereich bezieht sich kaum auf konkrete Vorfälle sondern auf ein generelles Bedürfnis für Sensibilisierung im Umgang der Mitarbeitenden untereinander sowie in der Beziehung zu Vorgesetzten. Die Stadt soll aktiv und präventiv rassistischer Diskriminierung im Bereich Per-

*Die Stadt soll aktiv und präventiv Diskriminierung vorbeugen und entsprechend sensibilisieren.*

sonal durch Schulungen vorbeugen.

Neben diesen dienstabteilungsübergreifenden Themen werden Massnahmen hauptsächlich in den Bereichen **Schule** und **Polizei** als bedeutsam erachtet.

### Wohnen, Arbeiten und Öffentlichkeit als sensible Bereiche

Wie bereits bei der 2008 durchgeführten Umfrage erachten Verwaltungsstellen Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in den gesellschaftlich zentralen Bereichen des **Wohnungs-** und **Arbeitsmarktes** als besonders bedeutsam. Betont wird ferner die Wirkung des **öffentlichen Diskurses** auf rassendiskriminierendes Verhalten.

Gegenüber 2008 ist die Gewaltfrage überhaupt kein Thema mehr. Damals erachteten es viele der befragten Stellen als problematisch, dass Gewalt und Konflikte zunehmend ethnischer Unterscheidungen thematisiert werden.

### Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Arbeitsgruppe erachtet es als positiv, dass bei der Mehrheit der befragten Stellen eine Auseinandersetzung mit der Diskriminierungsthematik stattfindet und eine entsprechende Sensibilität besteht. Sie stellt dennoch fest, dass diese Sensibilität nicht in allen Bereichen der Stadtverwaltung gleichermaßen vorhanden ist.

Die von den befragten Verwaltungsstellen fokussierten Themenbereiche decken sich wesentlich mit den von Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) am Arbeitstreffen 2011 genannten Bereichen. Die AG zieht Aussagen aus der verwaltungsinternen Umfrage und dem Arbeitstreffen mit OZGs wie folgt in ihren nächsten Bericht ein:

- Die Thematik der **Kontakte zu Kundinnen und Kunden** wird exemplarisch am Bevölkerungsamt aufgezeigt. Weiter wird der Bericht den Bereich **Volksschule** fokussieren. Bei der Berichterstattung zur Umsetzung der Empfehlungen des Vorberichtes ist vorgesehen, dem Bereich **Polizei** besonderes Augenmerk zu schenken.
- Der Bericht wird die städtischen **Plakatierungsvorschriften** als ein Aspekt des öffentlichen Diskurses thematisieren.
- Dem städtischen **Personalwesen** will sich die AG dagegen erst im übernächsten Bericht widmen, da dann die Umsetzung der jüngst erfolgten Revision der Personalverordnung (Förderung der Toleranz und Chancengleichheit) thematisiert werden kann.

### Terminplan

Die Arbeitsgruppe wird den Bericht voraussichtlich Ende 2012 fertigstellen und anfangs 2013 einer verwaltungsinternen Vernehmlassung unterbreiten.

#### Kontakt für Fragen und Anregungen

Integrationsförderung Stadt Zürich, Michael Bischof  
044 412 37 46 (Direktwahl), [michael.bischof@zuerich.ch](mailto:michael.bischof@zuerich.ch)

## Beilage 2: Anlaufstellen / Mehrsprachiger Flyer

### Anlaufstellen in der Stadt Zürich

<p>Hier finden Sie Information und Beratung. Erste Information und Beratung. Begleitung zu Terminen bei anderen Stellen.</p> <h2>SOS Rassismus Deutschschweiz</h2> <p>Dienstag bis Donnerstag 10.00 – 18.00 Uhr 043 366 98 16 info@sos-rassismus.ch www.sos-rassismus.ch</p>	<p>Hier finden Sie Information und Beratung. Die Stelle vermittelt bei Konflikten. Hilfe bei Konflikten, Gewalt und Diskriminierung. Beratung, Intervention und Vermittlung vor Ort.</p> <h2>Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte TikK</h2> <p>Dienstag bis Donnerstag 09.00 – 12.30 Uhr 044 291 65 75 info@tikk.ch www.tikk.ch</p>
<p>Hier finden Sie Information und Beratung. Die Stelle vermittelt bei Konflikten. Beratung bei interkulturellen Konflikten. Intervention und Vermittlung vor Ort.</p> <h2>Konfliktophon</h2> <p>Dienstag/Mittwoch 10.00 – 12.30 Uhr Donnerstag 15.00 – 18.00 Uhr 044 415 66 66 info@konfliktophon.ch www.konfliktophon.ch</p>	<p>Bei Konflikten mit der Stadtverwaltung. Prüfung von Beschwerden gegen städtische Stellen. Beratung und Vermittlung.</p> <h2>Ombudsfrau der Stadt Zürich</h2> <p>Montag bis Freitag 08.00 – 12.00 und 13.30 – 17.00 Uhr 044 412 00 30 info.omb@zuerich.ch www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle</p>

### Flyer Anlaufstellen



Für Verteilaktionen an Anlässen, in Treffpunkten, etc. besteht ein handlicher und mehrsprachiger Flyer im Kleinformat.

Gedruckte Exemplare erhalten Sie kostenlos bei der Integrationsförderung

044 412 37 37

integrationsfoerderung@zuerich.ch



**Herausgeberin:** Stadt Zürich, Stadtentwicklung Zürich, Integrationsförderung, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich  
Telefon 044 412 37 37, Fax 044 412 37 42, [integrationsfoerderung@zuerich.ch](mailto:integrationsfoerderung@zuerich.ch)

**Projektleitung:** Michael Bischof (PRD)

**Arbeitsgruppe:** Susann Birrer (PD), Claudia Kaufmann (Ombudsfrau), Daniel Kuster (GUD),  
Christof Meier (PRD, Leitung), Claudia Sacchetti (SSD), Sandra Scheu (SD)

**Lektorat:** Erika Sommer, Bettina Bütikofer  
Zürich, Juni 2013