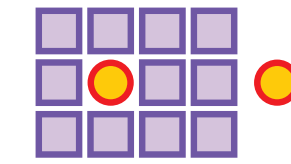




With financial support
from the EU's Fundamental Rights
and Citizenship Programme

graphic design: www.back-up.it



DICl
Discrimination In Cities:
Achieving Change
Through Cooperation

Bekämpfung von Diskriminierung in Städten

Hybride Ansätze
für Veränderungen

Info:
Project website: www.di-ci.eu
Project e-mail: info@di-ci.eu

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

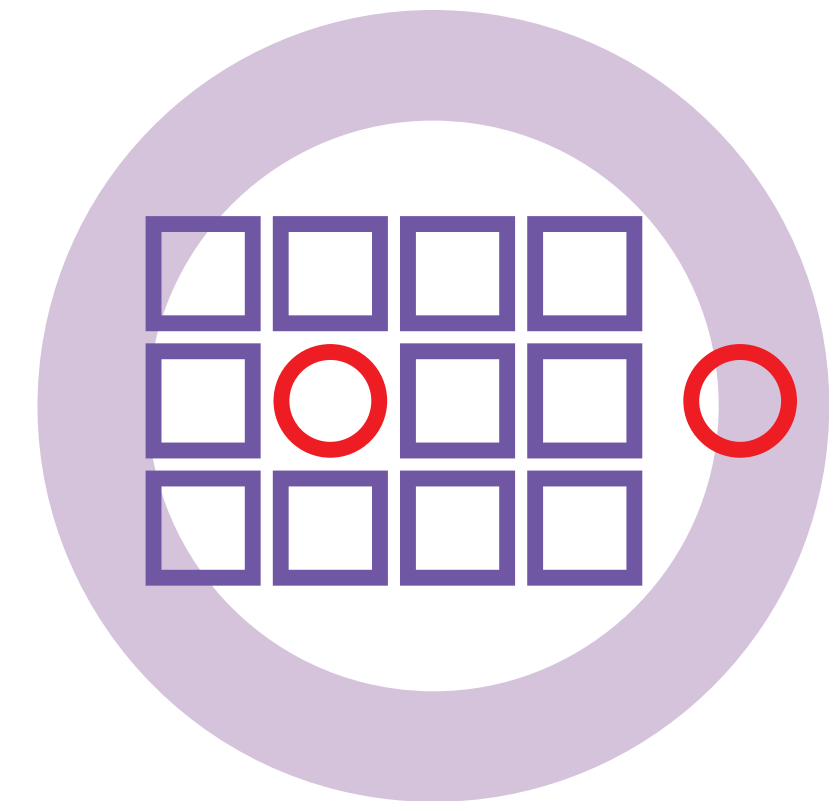
Cittalia - Research Foundation of the National
Association of Italian Municipalities (ANCI)
Fon: +39 06 76980866 (ITA/ENG)

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

DICl project partners:



Associate partners:



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

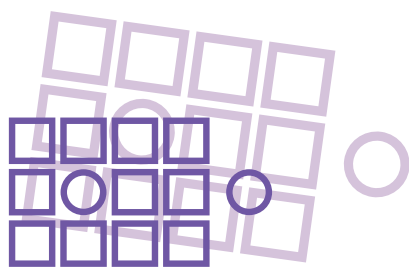
DICI
Discrimination In Cities:
Achieving Change
Through Cooperation

Bekämpfung von Diskriminierung in Städten

Hybride Ansätze
für Veränderungen



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



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

The contents of this publication are of exclusive property of the partners of the project “DICI - Discrimination in Cities: Acheiving Change through Cooperation” and of the European Commission. However, the contents are the sole responsibility of the authors and can in no way taken to reflect the views of the European Commission. This publication is not for sale.

Index

DICI: Ein kooperativer Ansatz zur Bekämpfung von Diskriminierung /5
Antidiskriminierungsarbeit: Vorüberlegungen /6
Hybride Modelle: Praktische Schritte zur Bekämpfung von Diskriminierung /7

Prato - Wuppertal

Einleitung /13
Die Grundsätze /13
Strukturelle Implikationen /16

Ragusa - Potsdam

Einleitung /21
Allgemeines Leitprinzip /21
1) Das Gemeinsamkeitsprinzip /22
2) Das persönliche Prinzip /22
3) Das Neutralitätsprinzip /23
Breitere Anwendung /23

Köln - Turin

Einleitung /27
Warum Stadtteilarbeit? /27
Vorteile und Chancen der Stadtteilarbeit /27
Risiken für die Stadtteilarbeit /28
Zutaten für erfolgreiche Stadtteilarbeit /29
Schlussbemerkungen /30

Padua - Leipzig

Einleitung /33
Was getan werden sollte /33
Wichtige Risiken, die zu beachten sind /36
Offene Fragen zur Definition von Rollen und Grenzen für die Beteiligung /36



DICI: Ein kooperativer Ansatz zur Bekämpfung von Diskriminierung

DICI - Discrimination in Cities: Achieving Change Through Cooperation ist ein transnationales Projekt, welches durch das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ der Europäischen Kommission kofinanziert wird. Sein Ziel es ist, in Städten das Bewusstsein für ethnische Diskriminierung zu fördern und für die Übernahme einer aktiveren Rolle von Städten und städtischen Institutionen und Akteuren bei der Bekämpfung von Diskriminierung zu werben. Bei DICI geht es um Dialog, Verbindungen und Austausch – lokal und transnational. Das Projekt gründet sich auf zwei Überzeugungen: Zum einen darauf, dass lokale Ansätze auf der Ebene von Städten ein starkes Instrument bei der Bekämpfung von Diskriminierung sind; zum anderen, dass der direkte Austausch von Erfahrungen und Ideen zwischen betroffenen Parteien einen wichtigen Schritt darstellt, um Möglichkeiten aufzuzeigen und Veränderungen zu bewirken.

Koordiniert von Cittalia, Centro Ricerca ANCI, in Rom (Italien), umfasste die Projektpartnerschaft das Psychoanalytische Institut für Sozialforschung in Italien und das CJD Hamburg + Eutin in Deutschland. Die italienische Behörde für Gleichstellung (UNAR) und der Deutsche Städtetag haben das Projekt als assoziierte Partner unterstützt. DICI umfasste die aktive Teilnahme von acht Städten in Italien und Deutschland – Turin, Padua, Prato und Ragusa (Italien) sowie Köln, Leipzig, Wuppertal und Potsdam (Deutschland). Zu den Projektteilnehmern zählten Kommunalbehörden, -politiker und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, Einwanderergruppen und -vereinigungen, örtliche Vereinigungen, Stiftungen und Einzelpersonen, die direkt von Diskriminierung betroffen waren.



Antidiskriminierungsarbeit: Vorüberlegungen

Im Lauf der letzten Jahrzehnte ist die Bevölkerung europäischer Städte hinsichtlich ihrer Kultur, Religion und Sprache immer heterogener geworden. In diesem Kontext wurde Vielfalt allmählich zum Schlüsselthema, welches auf der politischen Tagesordnung in Städten in ganz Europa angekommen ist. Mit der gesteigerten Vielfalt hat auch die Aufmerksamkeit für Diskriminierung – verstanden als Ungleichbehandlung von Menschen auf Grund realer oder angenommener Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe – auf kommunaler Ebene zugenommen. Diese zunehmende Beachtung von Diskriminierung auf städtischer Ebene lässt sich weiterhin erklären, wenn wir Städte als den Raum begreifen, in dem sowohl Diskriminierung als auch Vielfalt sichtbar werden: Städte können als „ultimative Handlungsebene“ für viele existierende Strategien (national, regional und kommunal) verstanden werden, weil in den Städten, „vor Ort“, solche Strategien umgesetzt werden und in direkter Interaktion mit der Stadtbevölkerung wirken und entwickelt werden können. Die Bekämpfung von Diskriminierung dient dann nicht nur der Verteidigung und Herstellung von Grundrechten der Betroffenen, sondern auch der Herstellung und Entwicklung eines gleichberechtigten und friedlichen Zusammenlebens und gesamtgesellschaftlichen Klimas.

In diesem Szenario sollte man nicht vergessen, dass sich die Stadtgesellschaft aus einer Vielfalt von Akteuren zusammensetzt, die alle eine aktive Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierung spielen können. Die UNESCO¹ formuliert es so:

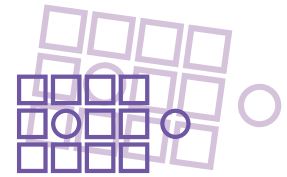
„Der Kampf gegen Rassismus geht alle an. Er ist vor allem eine rechtliche und politische Verpflichtung von Staaten, Regierungen und regionalen und internationalen zwischenstaatlichen Organisationen. Er ist eine bürgerschaftliche Verpflichtung und Verantwortung, die Berufsverbänden, Gewerkschaften, ehrenamtlichen Organisationen und dem privaten Sektor obliegt. Er ist eine moralische und ethische Pflicht für jeden Einzelnen, insbesondere für Meinungsführer wie Künstler, Journalisten, Lehrer, Akademiker, Sportler² und gesellschaftliche, religiöse und politische Führungspersönlichkeiten.“

Neben den Kommunalbehörden zählen zu den wichtigen Akteuren in den Städten auch NROs, Interessengruppen und Vereine für von Diskriminierung Betroffene. Dienstleistungen, die zu den öffentlichen Aufgaben zählen (z. B. Schulen, Krankenhäuser, öffentliche Ordnung) spielen in der Stadt eine wichtige Rolle, sowohl bei der Umsetzung gezielter Antidiskriminierungsstrategien als auch als (unbeabsichtigte) Reproduzenten von Diskriminierung (institutionelle Diskriminierung). In den Worten der UNESCO³ sind Städte „der privilegierte Raum, um nach unten und oben gerichtete Aktionen zu verbinden“, weil

¹ UNESCO: *European Coalition of Cities Against Racism*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001453/145364e.pdf>, S. 6

² In diesem Text wird auf die Hinzufügung der weiblichen Form verzichtet. Die Autoren sind sich der Problematik bewusst und betonen, dass trotz Verwendung der männlichen Form immer Frauen UND Männer gemeint sind.

³ UNESCO: *European Coalition of Cities Against Racism*, <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/>



genau sie es ermöglichen, „Akteure vor Ort zu beteiligen, einschließlich der Opfer von Diskriminierung, um sicherzustellen, dass die internationalen und nationalen Instrumente angewandt werden und auf konkrete Probleme reagiert wird.“ Kommunale Behörden können auf Grund ihrer Fähigkeit, Kräfte in ihrem Einflussbereich zu mobilisieren, eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Rassismus spielen. Indem sie sowohl Institutionen als auch der konkrete Raum „vor Ort“ sind, stellen Städte einen Mehrwert für Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierung dar, weil sie wichtige Beteiligte auf institutioneller und lokaler Ebene zusammenführen und Ressourcen für die Bekämpfung von Diskriminierung bereitstellen können.

Kommunalbehörden sind demnach strategische Akteure gegen Diskriminierung, die im Idealfall in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationen sowohl lokal als auch überregional agieren. Die Betonung des Kooperationsaspekts, der auch die Arbeit von Netzwerken wie CLIP (Cities for Local Integration Policies)⁴ und der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus⁵ auszeichnet, findet sich im Projekt- und Erkenntnisansatz von DICI wieder. Die folgenden Abschnitte skizzieren die ersten Ergebnisse des bilateralen Austauschs und der Kooperation, die im Rahmen des DICI-Projektes stattgefunden haben.

Hybride Modelle: Praktische Schritte zur Bekämpfung von Diskriminierung

Die folgenden Abschnitte skizzieren vier „hybride Modelle“ für die Bekämpfung von Diskriminierung auf Grund von Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit oder „Rasse“⁶ (NER). Diese Ansätze sind aus dem Austausch der acht Projektstädte abgeleitet (Padua, Prato, Ragusa, und Turin in Italien sowie Köln, Leipzig, Potsdam und Wuppertal in Deutschland). Die Städte haben paarweise zusammengearbeitet, um Erfahrungen in der lokalen Arbeit zur Bekämpfung von NER-Diskriminierung auszutauschen. Dieser Austausch führte zur Entwicklung der vier Ansätze oder Modelle, die sich je auf verschiedene „Zutaten“ konzentrieren, welche für die Antidiskriminierungsarbeit von Relevanz sind bzw. sein können. Die Modelle ergänzen einander und können als Bausteine für einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von NER-Diskriminierung verstanden werden. Sie berücksichtigen die Einzigartigkeit jeder Stadt und versuchen, grundlegende, übertragbare Elemente aufzuzeigen, die für Maßnahmen von Kommunalpolitik und -verwaltung als Leitlinien dienen können und gleichzeitig Raum für örtliche Strukturen, Kultur und Realität lassen.

⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

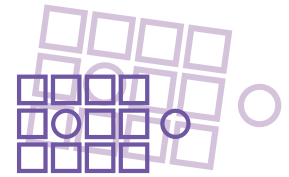
⁵ <http://www.eccar.info>

⁶ Der Begriff „NER-Diskriminierung“ leitet sich ab vom Englischen „discrimination on the basis of nationality, ethnic origin and race“



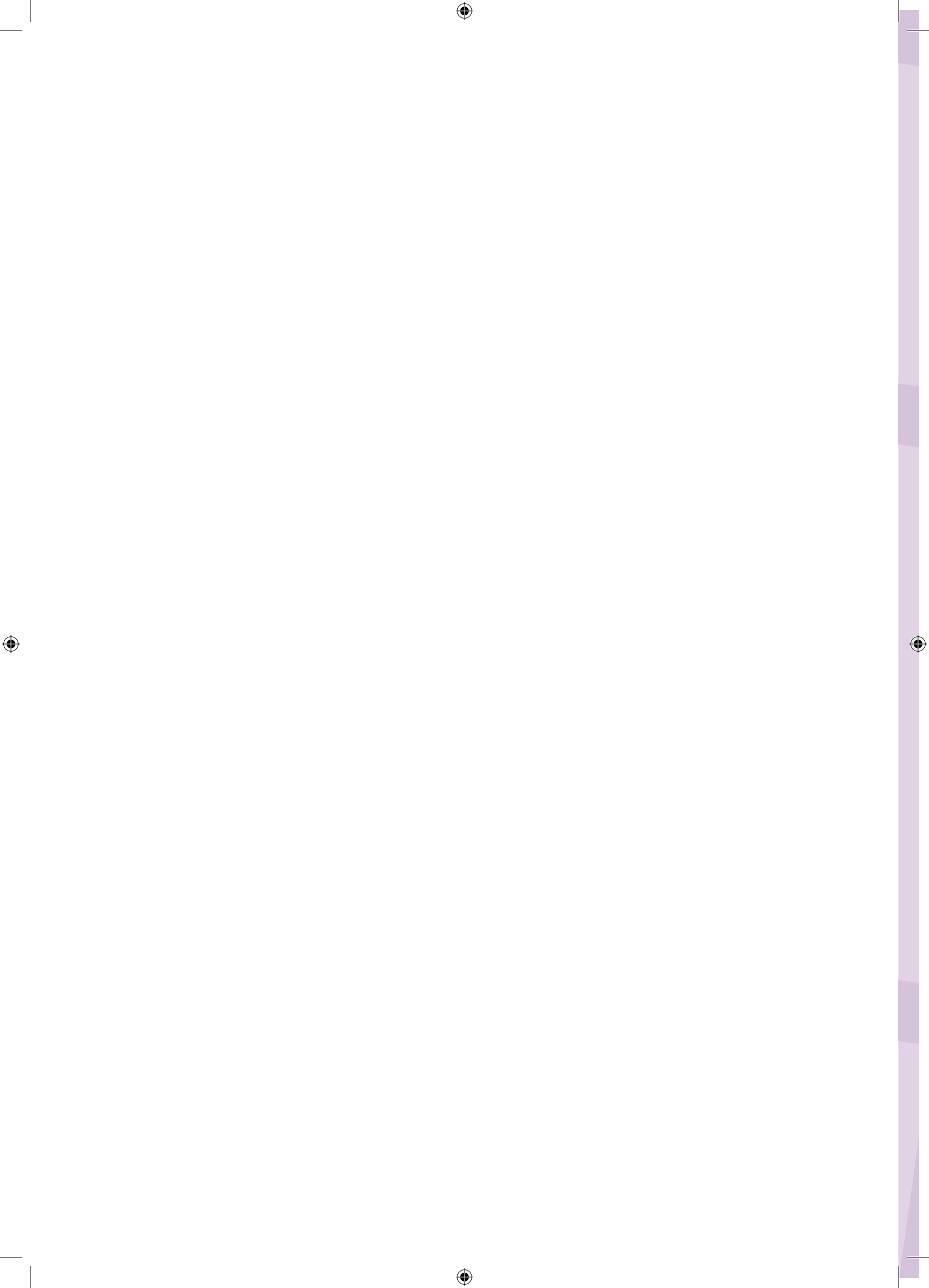
Die unten dargestellten Modelle beginnen mit der „Tür“, einem grundsatzorientierten Ansatz für die Bekämpfung von Diskriminierung. Entwickelt während der Arbeitssitzungen der Städte Wuppertal und Prato, bietet das Modell einen Rahmen für die Entwicklung von Antidiskriminierungsbemühungen. Die dann folgenden Modelle fokussieren bestimmte Teilaspekte und konzentrieren sich auf den Umgang mit Stereotypen und Vorurteilen (Potsdam und Ragusa), Sozialraumorientierung und Stadtteilarbeit (Köln und Turin) und Migrantenbeiräte (Padua und Leipzig). Die Kernpunkte in jedem dieser Modelle stammen aus der Arbeit in den an der jeweiligen Gruppe beteiligten Städten, wobei die breiter angelegten Konzepte auch in der Arbeit der anderen Städte Unterstützung gefunden haben. Obwohl sich die Modelle schwerpunkthaft auf spezielle Themen des jeweiligen Städteaustauschs beziehen, finden sich Aspekte der Modelle in allen Projektstädten (beispielsweise existieren in allen teilnehmenden deutschen Projektstädten zum Teil bereits langjährig Migrantenbeiräte oder Integrationsausschüsse; zudem haben alle Städte Erfahrungen mit sozialraumorientierter Arbeit im Integrationskontext und setzen Initiativen zur Bekämpfung von Stereotypen und Vorurteilen um, bzw. haben diese umgesetzt).

Durch alle städtischen Ansätze und Maßnahmen ziehen sich Aspekte, die nachfolgend im „Türmodell“ von Prato und Wuppertal beschrieben werden. Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen und Mitwirkungsmöglichkeiten sind Themen, die allen Beteiligten als wesentlich für den Erfolg der Bemühungen zur Bekämpfung von Diskriminierung erschienen - unabhängig von rechtlichen, wirtschaftlichen oder kulturellen Beschränkungen. Diese können aber ohne die anderen Grundsätze von „Bewusstsein“, „Zugang“ und „Inklusion“ nicht funktionieren. Weiterhin verweisen die Modelle und vor allem die ihnen zugrunde liegenden Diskussionen der Kommunalvertreter beim Städteaustausch auf die Notwendigkeit für die Kommunalpolitik und -verwaltung, die eigene Rolle bei der Bekämpfung von Diskriminierung kritisch zu reflektieren. Die Kommune ist ein strategisch wichtiger Akteur; kommunale Stellen können jedoch die Aufgabe nicht allein umsetzen, NER-Diskriminierung in ihren Teilaspekten - sei sie direkt oder indirekt, institutionell, strukturell oder individuell - langfristig zu bekämpfen. Insofern müssen Verwaltung und städtische Gremien erkennen, wo sie intervenieren können und wo nicht, wo welche Zusammenarbeit angemessen ist, welche Akteure sich bereits beteiligen oder ins Boot geholt werden müssen, um die Bemühungen von Vereinen, sozialen Trägern, privatwirtschaftlichen Unternehmen, Stadtteilinitiativen und Einzelpersonen ebenso einzubeziehen wie andere öffentliche oder private Einrichtungen in der Region. Stadtregierungen sind aufgefordert, die Rolle von Akteuren auf jeder Ebene zu reflektieren, um Kommunikation, Kooperation und Mitwirkungsmöglichkeiten zu fördern und ein integriertes System zu schaffen, das auf Diskriminierung auf der Mikroebene (z. B. in der Schule, im Stadtteil) gezielt reagieren kann und gleichzeitig auf der Makroebene Strukturen für die Antidiskriminierungsarbeit schafft und unterstützt (z. B. Umsetzung des rechtlichen Rahmens und Schutzes, Umgangsweise mit Diskriminierung, gezielte Dienste). Die Kommune sollte im Rahmen dieser Analyse die Grenzen und Möglichkeiten ihrer eigenen Handlungsfähigkeit bewerten. So haben kommunale Akteure keine oder geringe Kontrolle über bestimmte Bereiche wie Wohnungswesen, können aber einen Dialog mit Unternehmen am Ort einleiten oder Gesetzesinitiativen auf Landes- oder Bundesebene



unterstützen. Bewusstsein kann in der Verwaltung selbst beginnen und Arbeitspartnerschaften mit Dritten befördern und unterstützen.

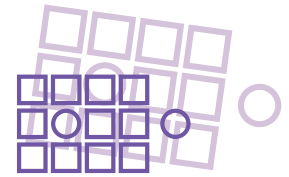
Es sollte betont werden, dass die nachfolgenden Modelle einen pragmatischen Ansatz darstellen, der Städten helfen soll, Elemente aus den Erfahrungen anderer Städte zu übernehmen. Deshalb haben die Modelle ihre Wurzeln in der Praxis und beruhen nicht auf theoretischen Analysen zu Diskriminierung, Integration und Inklusion. Zwar berühren die Modelle zentrale Themen im Hinblick auf politische Teilhabe und den übergreifenden Charakter von Diskriminierung, wie auch von der UNESCO und der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus beschrieben, ihr erstes Anliegen ist aber – ausgehend von den deutschen und italienischen kommunalen Erfahrungen – einen praktischen Rahmen für die Entwicklung vorhandener Antidiskriminierungs- und/oder Integrationsarbeit zu skizzieren.



Prato - Wuppertal

Die Tür: Ein grundsatzorientierter Ansatz für die Bekämpfung von NER-Diskriminierung basierend auf Bewusstsein, Zugang, Inklusion und Empowerment





Einleitung

Die gemeinsamen Treffen zwischen Vertretern der Städte Wuppertal (Deutschland) und Prato (Italien) haben die Bedeutung spezifischer Grundsätze aufgezeigt, die allen Praktiken und/oder Strategien gemeinsam sein sollten, mit denen NER-Diskriminierung (im folgenden nur „Diskriminierung“) angegangen und zurückgedrängt werden soll: Kooperation, Bewusstsein, Zugang, Inklusion und Empowerment. Nicht nur ein klares und ausdrückliches Bekenntnis von Seiten der Stadt zum Kampf gegen Diskriminierung ist notwendig, sondern darüber hinaus ist eine strategische Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung sowie mit externen Akteuren (öffentlich und privat, Vereine und Träger, von Diskriminierung Betroffene) entscheidend für nachhaltige Erfolge.

Warum Grundsätze?

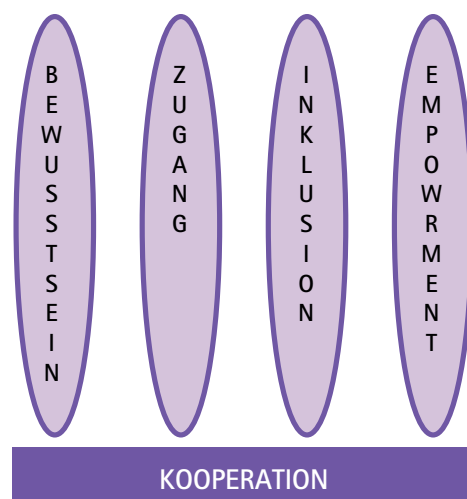
Die Entwicklung eines grundsatzorientierten Ansatzes ergibt sich aus der Bemühung, ein Mittel für die Bekämpfung von Diskriminierung zu finden, das sich in vielen Umfeldern und Situationen anwenden lässt. Grundsätze bieten einen Rahmen und Leitlinien, die angewandt werden können, um eine Reihe von Problemen oder Situationen zu thematisieren. Grundsätze bilden das Objektiv, durch das mögliche Lösungen sichtbar werden, und die Bauelemente, die alle Initiativen in Politik und Verwaltung vereinen können. Grundsätze ermöglichen die Entwicklung eines generelleren Ansatzes in der Stadt, mit dem Diskriminierung nicht nur mit gezielten Maßnahmen aktiv bekämpft wird (präventiv und reaktiv), sondern der auch als vorausschauende Gesamtstrategie agiert und Antidiskriminierungsstrategien und -initiativen in alle Bereiche einbringt. Die Konzentration auf Grundsätze versetzt eine Verwaltung tatsächlich in die Lage, allen auftretenden Herausforderungen in einem integrierten Ansatz zu begegnen und damit theoretisch die Notwendigkeit von Einzelmaßnahmen zu verringern, da somit eine Struktur geschaffen und unterstützt wird, die das Vorkommen von Diskriminierung verringern kann.

Die Grundsätze

Ein mehrgleichiges Modell

Der Ansatz geht davon aus, dass jeder Grundsatz essentiell und den anderen gleichwertig ist. Es gibt in dem Modell zwar keine Hierarchie, aber Kooperation (vgl. Abbildung 1 unten) stellt die Basis dar, mit der sich die anderen „Gleise“ verbinden. Kooperation unterscheidet sich insofern von den anderen Grundsätzen, als sie der Modus Operandi ist, der allen Aktionen zugrunde liegt, die ausgeführt werden, um das Bewusstsein zu fördern, Zugang zu ermöglichen, Inklusion herzustellen und Empowerment zu unterstützen.

Abbildung 1: Ein mehrgleisiger, grundsatzorientierter Ansatz für die Bekämpfung von Diskriminierung





Kooperation

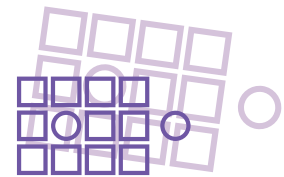
Der Ansatz verlangt laufende Kommunikation und Kooperation innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Abteilungen oder Ämter sollten bedarfsorientiert zusammenarbeiten und aktiv private und andere Akteure jenseits der Verwaltung und gegebenenfalls interessierte Einzelpersonen beteiligen. Die Zusammenarbeit sollte auf horizontalen Partnerschaften beruhen, deren Teilnehmer gleichberechtigt und auf Augenhöhe agieren. Der Ansatz erkennt an, dass die Bekämpfung von Diskriminierung die aktive Beteiligung und Zusammenarbeit aller Akteure verlangt, und versucht, rein symbolische Beteiligung oder eine Vertretung bestimmter Gruppen zu vermeiden.

Bewusstsein

Bewusstsein bedeutet, dass Regeln oder Praktiken darauf ausgerichtet sein sollten, das Erkennen von Diskriminierung in der Kommunalverwaltung und -politik, bei anderen Beteiligten und in der allgemeinen Öffentlichkeit zu verbessern. Dies umfasst die Förderung von Wissen und des Dialoges zwischen allen Akteuren. Die allgemeine Öffentlichkeit ist besonders wichtig, weil Diskriminierung auf mehreren Ebenen thematisiert werden sollte: Kommunalpolitik und -verwaltung können versuchen, institutionelle und strukturelle Diskriminierung in der Verwaltung und öffentlichen Institutionen zu verringern und in diesem Bereich Maßnahmen entwerfen und umsetzen; dies erreicht aber individuelle Diskriminierung in der Stadtbevölkerung in wichtigen Bereichen wie Wohnen oder Beschäftigung nicht. „Ins Bewusstsein rufen“ bedeutet also auch schwerpunkthaft das Anerkennen, dass Diskriminierung auf individueller Ebene und in alltäglichen Interaktionen stattfindet. Diese entzieht sich naturgemäß dem direkten Einfluss der Kommunalverwaltung und den politischen Gremien. Dennoch sind die Stadtverwaltung und ihre Mitarbeiter wichtige Akteure, wenn es darum geht, die Handlungsgrundsätze der Stadt als Ganzes auszudrücken und zu vertreten. Städtische Beschäftigte – und assoziierte andere Anbieter von Dienstleistungen – agieren als direkte Vertreter der städtischen Grundsätze und Strategie gegen Diskriminierung. Ihr Bewusstsein für Diskriminierung ist daher unerlässlich. Das Bewusstsein muss auf vier Ebenen gefördert werden:

1. bei kommunalen und politischen Entscheidungsträgern,
2. bei städtischen Beschäftigten,
3. bei zivilgesellschaftlichen Akteuren und
4. bei der allgemeinen Öffentlichkeit.

Bewusstsein weist auf die mehrdimensionale Natur der Diskriminierung hin, über die alle Akteure informiert sein müssen sowohl um nicht selbst zu diskriminieren, als auch um Diskriminierung zu erkennen und zu (re)agieren, wenn sie geschieht. Dies ist besonders wichtig, weil es nicht ungewöhnlich ist, dass Einzelne Diskriminierung erleben, ohne sie zu erkennen. Diese Form des Bewusstseins ist schwieriger zu thematisieren (geht es jemandem besser, wenn er/sie weiß, dass er/sie diskriminiert wurde?), sollte aber trotzdem



Teil des Dialoges sein und bei der Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen und -strategien eine Rolle spielen.

Zugang

Zugang umfasst zwei grundlegende Konzepte:

1. **Den Zugang zu Dienstleistungen für alle sicherstellen**, indem ihre Kenntnisse (z. B. durch leichten Zugriff auf Informationen) und die Zugangsmöglichkeiten zu Dienstleistungen (z. B. durch Informationen in verschiedenen Sprachen) verbessert werden, und
2. **Angebote für alle Einwohner öffnen** (z. B. dadurch, dass bestimmte Gruppen nicht von bestimmten Veranstaltungen oder Dienstleistungen ausgeschlossen werden).¹

Dieses Element steht oft im Konflikt mit gezielten Programmen (z. B. Hilfen auf dem Arbeitsmarkt speziell für Bürger aus Drittstaaten; Maßnahmen, die bestimmte Gruppen ausschließen), die bestimmte Zielgruppen unterstützen sollen und andere nicht teilhaben lassen. Die Erleichterung des Zugangs umfasst konkrete Schritte, um sicherzustellen, dass alle, die sich beteiligen wollen, dies auch können. Die Bereitstellung gezielter Dienstleistungen für benachteiligte Gruppen mit dem Zweck, ihre Benachteiligung auszugleichen, stellt zwar ein wichtiges Mittel für die Überwindung vorhandener struktureller Diskriminierung dar, die Notwendigkeit und Berechtigung dieser Dienstleistungen müssen aber klar ersichtlich sein und zusammen mit einer Bewertung möglicher negativer oder unerwünschter Konsequenzen vermittelt werden.

Inklusion

Dieses Element ist eng mit dem Begriff „Zugang“ verbunden, aber „Inklusion“ unterscheidet sich insofern davon, als dass sie ein aktiver Vorgang ist. In diesem Sinne ist Inklusion ein abstrakteres Konzept, das sich auf die Schaffung einer Atmosphäre bezieht, in der jede/r sich beteiligen kann. Inklusion stellt den Geist dar, der konkreten, durchgeführten Handlungen zugrunde liegt. Inklusion ist nicht Teilhabe per se, sondern ermöglicht Teilhabe. Bildlicher gesprochen kann Inklusion mit den offenen Armen verglichen werden, die jemanden einladen, hereinzukommen und sich zu beteiligen. Dieser Grundsatz ist auch stark mit „Bewusstsein“ verbunden, denn Bewusstsein ist die Grundlage dafür, sichtbare oder unsichtbare Hürden, die für bestimmte Gruppen vorhanden sind und den Zugang zu Dienstleistungen behindern, zu erkennen und inklusive Maßnahmen zu entwickeln.

¹ Der Zugang kann auch zeitweise durch „positive“ Diskriminierung gefördert werden wie die affirmative action in den USA, die benachteiligten Gruppen einen Vorteil verschaffen soll.



Empowerment:

Empowerment ist ein in vielen Bereichen zunehmend genutztes Konzept, das darauf abzielt, Individuen oder Gruppen Handlungs- und Artikulationsspielraum zu eröffnen und sie darin zu stärken. Im Kontext von Diskriminierung ist Empowerment in zwei Hauptbereichen relevant:

1. bei der Unterstützung von Individuen, aktiv zu werden und
2. Gruppen zu unterstützen, sich Gehör zu verschaffen und als handelnde Akteure aufzutreten.

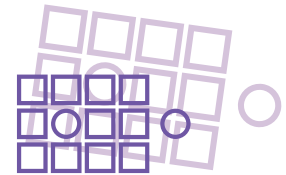
Personen in die Lage versetzen, ihre Meinung äußern zu können und gehört zu werden, wird als wichtiger Schritt der Bekämpfung von Diskriminierung erachtet. Dies bedeutet, dass städtische Strategien und Maßnahmen ein Umfeld fördern und schaffen sollten, in dem Menschen über Diskriminierungserfahrungen sprechen können, ernst genommen werden und Unterstützung erfahren. Empowerment für Gruppen und Vereine bedeutet zudem, diese zu ermächtigen, als Akteure aufzutreten und ihre Mitglieder zu vertreten. Empowerment ergänzt insofern Zugang und Inklusion, als dass es

1. dem Individuum das Gefühl verleiht, dass Zugang möglich ist und ein Recht besteht, Dienste zu nutzen,
2. Empowerment und Zugang schaffen die Umstände damit sich jede/r beteiligen kann. Beteiligung selbst bleibt dabei freiwillig.

Strukturelle Implikationen

Der hier dargestellte Ansatz beruht zwar auf voneinander unabhängigen Grundsätzen, hat aber deutliche Folgen für die innere Struktur der Verwaltung und ihre Arbeitsbeziehungen zu anderen Einrichtungen und den Einwohnern der Stadt. Intern erfordert der Ansatz ein Querschnittsdenken und Kooperation innerhalb der Stadtverwaltung, die alle Abteilungen und Dienstleistungen betreffen und einschließen. Die Begrenzung des Themas Diskriminierung auf nur eine Abteilung oder ein Amt kann zu einander widersprechenden Maßnahmen unterschiedlicher Abteilungen führen - z. B. arbeitet eine Abteilung darauf hin, Zugangshemmnisse abzubauen, während eine andere diese durch Nutzung von Standardverfahren für den Umgang mit der Öffentlichkeit unabsichtlich errichtet. Ein Antidiskriminierungsbüro innerhalb der Verwaltung kann ein Mainstreaming von Anti-Diskriminierung in der Kommune kraftvoll vorantreiben. Es muss aber unbedingt beachtet werden, dass die Verantwortlichkeit für dieses Thema nicht auf diese eine Abteilung abgewälzt wird und es so als „Spezial-“ oder „Nischenthema“ wahrgenommen wird. Diese Abteilung muss gut vernetzt sein und explizit als Querschnittsabteilung verstanden und ausgefüllt werden. Für ein Mainstreaming müssen alle Abteilungen eingebunden sein, um:

1. vorhandene Verfahren zu überprüfen und gegebenenfalls institutionelle oder strukturelle Diskriminierung zu identifizieren,



2. Verfahren auf der Grundlage der genannten Grundsätze (Bewusstsein, Zugang, Inklusion und Empowerment) weiter zu entwickeln sowie
3. die städtischen Mitarbeiter zu schulen, die genannten Grundsätze in der praktischen Arbeit und dem Umgang mit der Öffentlichkeit umzusetzen.

Es sei darauf hingewiesen, dass es für die Umsetzung der gesamtstädtischen Strategie hilfreich sein kann, wenn eine Abteilung speziell für Antidiskriminierungsarbeit zuständig ist. Dies sollte aber nicht zu Lasten eines Mainstreamings von Antidiskriminierung durch die gesamten städtischen Dienste erfolgen - einer Anstrengung, die von einem speziellen Amt oder einer Abteilung geleitet werden könnte. *Es sollten also notwendige Schritte unternommen werden, um sicherzustellen, dass das spezielle Amt oder die Abteilung nicht die alleinige Verantwortung für Antidiskriminierungsarbeit hat.*

Im Idealfall sollte jede Strategie, jedes Verfahren und jede Praxis (sei es im Hinblick auf Wohnen, Beschäftigung, Bildung, Verkehr oder auf andere Themen) darauf angelegt sein, Diskriminierungsvorfälle zu verhindern oder zu verringern. Weitere Ansätze müssen vorhanden sein, um:

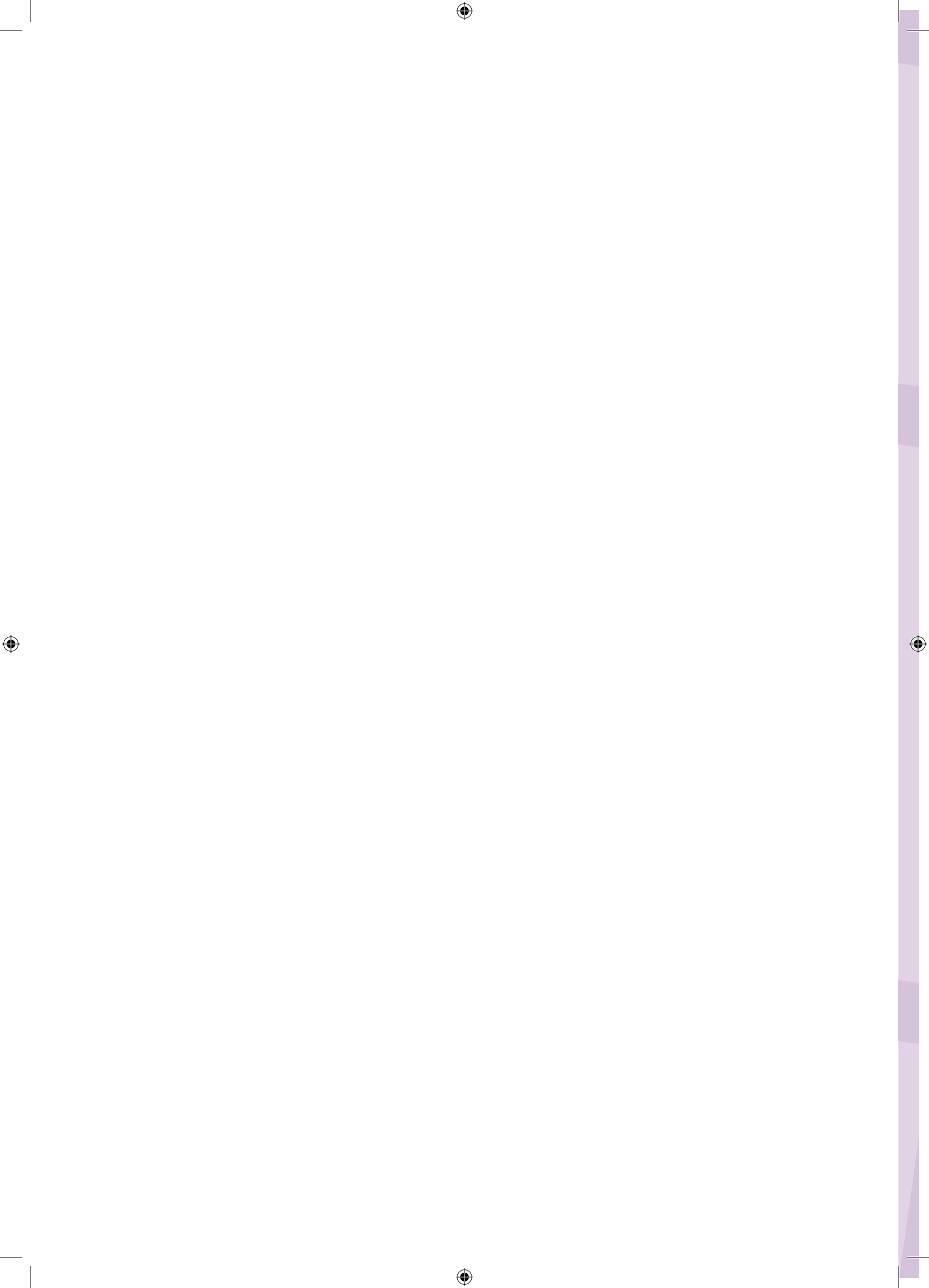
1. Diskriminierung zu benennen, wenn sie geschieht und
2. gegen sie vorzugehen, sowohl präventiv als auch reaktiv.

Letzteres verlangt Instrumente für ein Monitoring von Zuständen und Ereignissen – eine Herausforderung, vor der alle Städte stehen.

Im Hinblick auf die Zivilgesellschaft und die breitere Öffentlichkeit verlangt der grundsatzorientierte Ansatz von der Stadt eine „Politik der offenen Tür“, in deren Rahmen die Beziehungen und Partnerschaften mit Organisationen, Unternehmen, Vereinen, den Medien, anderen städtischen Akteuren und privaten Bürgern aufgebaut und gepflegt werden. Der Ansatz geht davon aus, dass Kommunalpolitik und -verwaltung nicht allein gegen Diskriminierung in ihren vielfältigen Erscheinungsformen vorgehen können und es ihnen obliegt zu prüfen, welche Partnerschaften sinnvoll und möglich sind und welche strukturellen, bürokratischen und administrativen Grenzen und Möglichkeiten es für Partnerschaften und strategische Netzwerke gibt.

„Die Tür“

Wenn man alle Elemente zusammenstellt, kann man sagen, dass **Bewusstsein** es Menschen ermöglicht zu wissen, dass eine Tür vorhanden ist, **Zugang** öffnet die Tür, **Inklusion** ermutigt zum Eintreten und **Empowerment** verleiht den Menschen eine Stimme und die Fähigkeit, sich zu beteiligen, nachdem sie die Tür durchschritten haben. Zusammengenommen können diese Elemente Teilhabe fördern und ermöglichen. In Teilhabe finden die Wünsche Einzelner oder Gruppen ihren Ausdruck, Teilhabe kann nicht auferlegt werden. **Kooperation** ermöglicht die Existenz der Tür, weil diese ein Ergebnis der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure ist.

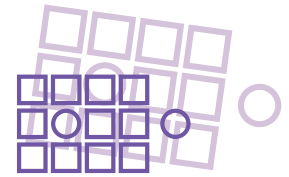


Ragusa - Potsdam

Stereotypen in Frage stellen:
Ein indirekter Ansatz







Einleitung

Stereotypen und Vorurteile im Zusammenhang mit bestimmten Gruppen stellen wichtige Faktoren dar, welche den verschiedenen Formen der Diskriminierung zugrunde liegen. Deshalb ist es ein wichtiger Aspekt der Verringerung oder Prävention von Diskriminierung, Stereotypen in Frage zu stellen und die Vorstellungen von Mitarbeitern, Dienstleistungsanbietern, Institutionen und der allgemeinen Öffentlichkeit zu verändern. Stereotype spielen bei der Begünstigung von Diskriminierung und der Verhinderung der vollständigen Einbeziehung von Gruppen oder Personen in die Gemeinschaft eine entscheidende Rolle. Die folgenden Leitsätze stammen aus der Arbeit in Ragusa und Potsdam und den gemeinsamen Überlegungen, wie Stereotypen begegnet und diese verändert werden können. Sie werden ergänzt durch die Erfahrungen anderer Teilnehmerstädte an DICI und die gemeinsame Arbeit der städtischen Vertreter, welche in einigen Fällen die Notwendigkeit betonten, Antidiskriminierungsbemühungen im jeweiligen kulturellen Kontext zu verankern. Dabei müsse auch die psychologische Dimension berücksichtigt werden. In einigen Fällen, insbesondere in Italien, wo es oft schwierig war, Diskriminierung als bestehende Tatsache anzuerkennen, kann ein weicher Ansatz zur Veränderung von Stereotypen wirksamer sein als ein direktes Ansprechen der Problematik, welches Menschen direkt mit unter Umständen unbewussten Verhaltensweisen konfrontieren und insofern Abwehrreaktionen provozieren könnte.¹

Die unten dargelegten Grundsätze können als Leitlinien für Städte dienen, die vor einer ähnlichen Problematik stehen und geben keine spezifischen Stereotypen im Hinblick auf eine bestimmte Nationalität oder Ethnie wieder.

Allgemeines Leitprinzip

Die Entstehung von Stereotypen und Vorurteilen ist eine allgemein verbreitete psychologische Anpassung, die Menschen hilft, Informationen über die Welt durch eine Kategorisierung besser zu verarbeiten, insbesondere bezüglich Gruppen und Erfahrungen, mit denen man weniger vertraut ist. Vorurteile und Stereotypen, die zu diskriminierendem Verhalten oder gar Gewalt oder Hass führen, können verurteilt, rational widerlegt und als falsch bewiesen werden, aber die Vorstellung einer Person im Hinblick auf eine bestimmte Gruppe Menschen zu verändern, ist weniger ein rationaler Prozess, sondern verlangt eine Bewusstseinsänderung. Während ein frontaler oder direkter Ansatz zu Widerstand und Abschottung bei den vorurteilsbelasteten Menschen führen kann, da diese sich beispielsweise bevormundet oder zurechtgewiesen fühlen, kann ein indirekter Ansatz Widerstand unter Umständen wirksamer überwinden. So wird allmähliche Veränderung in der Wahrnehmung und Kategorisierung möglich.

¹ Vertreter der italienischen Städte haben darauf hingewiesen, dass es Italienern insgesamt aus kultureller Sicht widerstrebt, sich als Diskriminierende wahrzunehmen, weil dies im Gegensatz zu ihrer Selbstwahrnehmung als gastfreundliche Bevölkerung steht. Anmerkungen von Befragten in Ragusa legen es nahe, dass dies in dieser Region ein weit verbreitetes Phänomen ist, weil Ragusianer sich als gastfreundliche Bevölkerung definieren.



Was meinen wir mit direktem und indirektem Ansatz? Bei einem direkten Ansatz verweisen wir auf Methoden, die ihr Ziel und das Stereotyp klar benennen. Ein indirekter Ansatz versucht andererseits, Stereotype zu verändern, ohne das beabsichtigte Ziel zu benennen. Ein solcher Ansatz versucht, über die Benennung von Gruppen hinauszugehen, und sich auf den Einzelnen und universelle Eigenschaften zu konzentrieren, die Menschen unabhängig von (realer oder angenommener) Gruppenzugehörigkeit gemeinsam haben. In diesem Modell beschäftigt man sich am besten mit Stereotypen, indem man sich nicht auf sie konzentriert, sondern stattdessen:

- Berührungspunkte zwischen Personen als Personen sucht, anstatt als Mitglieder einer bestimmten Gruppe, oder
- Gemeinsamkeiten zwischen Gruppen sucht, die es ihnen ermöglichen, miteinander in Verbindung zu treten.

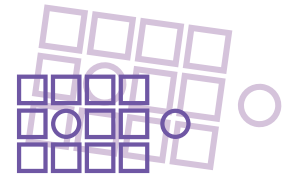
Unterschiede sollten anerkannt und Räume und Momente bereitgestellt werden, die es den Menschen ermöglichen, sich zu treffen und auszutauschen. Es sollte aber keine Hierarchie impliziert und Separation vermieden werden.

1) Das Gemeinsamkeitsprinzip

Gemeinsamkeiten betonen: Veranstaltungen, bei denen es um Elemente oder Eigenschaften geht, die Menschen ohne Beachtung ihres ethnischen Hintergrundes gemeinsam haben, bieten eine Gelegenheit, sich zu treffen, in Verbindung zu treten und fundamentale Aspekte und Gemeinsamkeiten zu erkennen und anzuerkennen (z. B. Brotsorten; Schwierigkeiten, Arbeit zu finden oder Eltern zu sein). Diese Konzentration auf gemeinsame Eigenschaften kann helfen, Gemeinsamkeiten zu verdeutlichen und gleichzeitig den Sinn für Unterschiede zwischen Gruppen zu verringern. In einem solchen Umfeld ist es wahrscheinlich, dass die wahrgenommenen Unterschiede eine nicht bedrohliche Konnotation annehmen, weil das „Gemeinsame“ stärker wird als der „Unterschied“, oder der „Unterschied“ eher als individuelles denn als Gruppenmerkmal gesehen wird.

2) Das persönliche Prinzip

Persönliche Geschichten austauschen: Geschichten zu erzählen und auf individuelle Erfahrungen zu verweisen, hilft Menschen, sich aus der Kategorie des „Anderseins“ zu entfernen und zu „nicht so verschieden“ oder „ich kann ihn/sie verstehen“ überzugehen. Persönliche Geschichten zu erzählen und auszutauschen kann helfen, fremde oder abgelehnte Gruppen als Menschen zu erkennen und ihre persönlichen Erfahrungen verständlich zu machen. Dieser Austausch kann entweder mit direkter Interaktion zwischen den Beteiligten geschehen oder kollektiv, wie beim Geschichtenerzählen mit Theater und Tanz. Lebensgeschichten und individuelle Erfahrungen können den „Anderen“ verständlich machen. In Potsdam wurden beispielsweise persönliche Diskriminierungserfahrungen



gen gesammelt und in einer Broschüre vorgestellt. Diese wurde in Schulen genutzt, um für die Erfahrungen von Menschen zu sensibilisieren, die marginalisierten ethnischen Gruppen angehören und Diskriminierung alltäglich erleben.

3) Das Neutralitätsprinzip

Für neutrale Momente der Begegnung, des direkten Kontaktes und des Austausches sorgen: Veranstaltungen zur Begegnung sollten sich nicht explizit auf Bekämpfung von Diskriminierung oder Stereotypen konzentrieren. Die Veranstaltungen sollten für die gesamte Zielgruppe oder Zielgruppen so offen wie möglich sein (z. B. alle Schüler einer bestimmten Schule), ohne ethnische oder nationale Unterscheidungen. Jede Unterscheidung im Hinblick darauf, wer teilnehmen darf oder nicht, sollte auf Grund von Kriterien erfolgen, die nichts mit Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit zu tun haben. Mögliche strukturelle Barrieren, die die Teilnahme wegen solcher Merkmale wie Sprache oder Aufenthaltsberechtigung verhindern könnten, sollten gründlich bedacht und vermieden werden. Der Kontakt zwischen den Teilnehmern sollte gefördert werden, um es ihnen zu ermöglichen, einander auf der individuellen Ebene besser kennenzulernen.

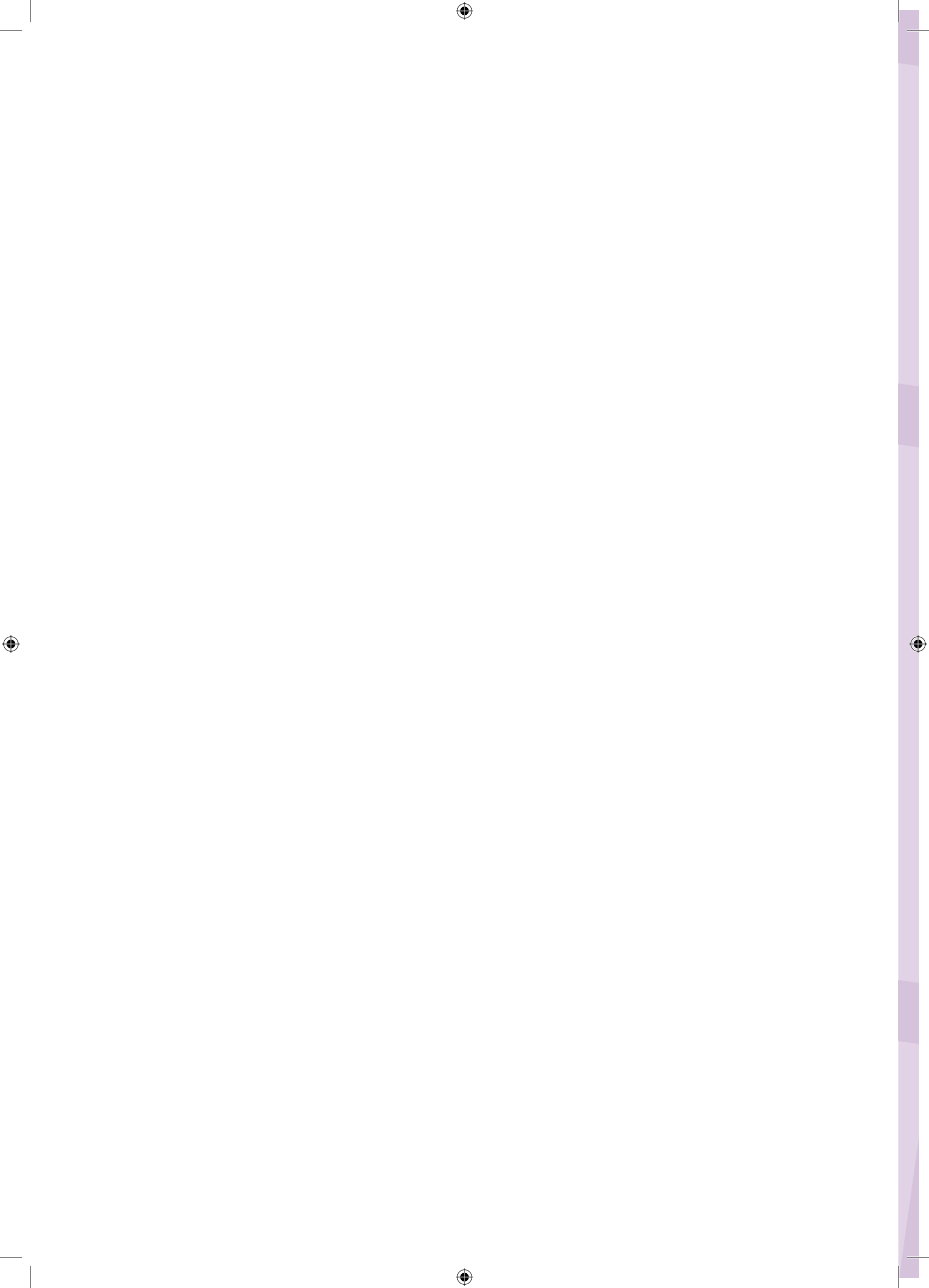
Veranstaltungen, die verschiedene Kulturen vorstellen oder feiern, sollten offen und inklusiv sein. Das Neutralitätsprinzip sollte auch bei der Namensgebung für die Veranstaltung berücksichtigt werden. Austausch und Kontakt zwischen den Teilnehmern sollte möglichst auf Augenhöhe und gleichwertig erfolgen. Beispielsweise sollte ein sprachlicher Austausch nach Möglichkeit nicht einer Sprache eine überlegene Rolle zuweisen sondern alle vertretenen Sprachgruppen möglichst gleichwertig behandeln und entsprechende Möglichkeiten einräumen.

Veranstaltungen sollten den Teilnehmenden Gelegenheit geben, Unterschiede in einem Umfeld zu erleben, das Unterschiede würdigt und wahrnimmt, ohne Einzelne zu bewerten oder zu hierarchisieren.

Breitere Anwendung

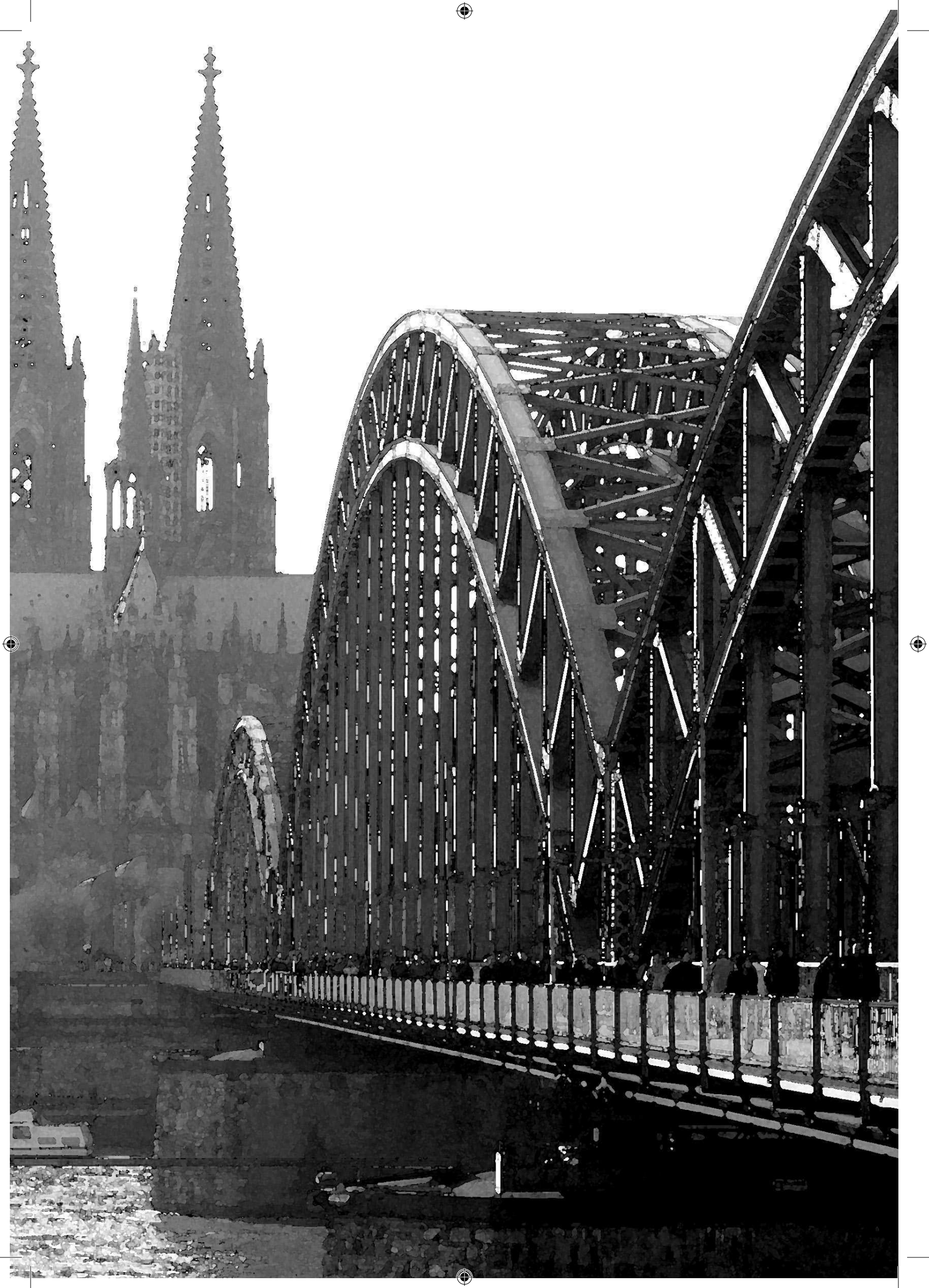
Die Nutzung eines indirekten Ansatzes für den Umgang mit Stereotypen ergänzt sich mit dem folgenden Modell zu Stadtteil- und sozialraumorientierter Arbeit (Köln – Turin). Stadtteilarbeit hat ein großes Potential, Gelegenheiten für Austausch und Begegnungsmomente zu bieten, weil sie im unmittelbaren Lebensumfeld und Alltag der Menschen ansetzt. In Köln, Turin und vielen anderen Städten wird dies vielfältig umgesetzt, u.a. wird mit Festen temporär Raum geschaffen oder dauerhaft in Form von Stadtteilhäusern oder -zentren, die sowohl Dienste anbieten als auch es den Einwohnern ermöglichen, den Raum für eigene Initiativen zu nutzen.²

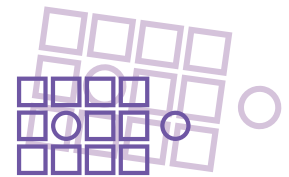
² Die Bücherei Lazerini in Prato ist dafür ein Beispiel, weil sie Einwohner aller Nationalitäten in einem Raum zusammenbringt, der Begegnungen fördert.



Köln - Turin

Stadtteilarbeit:
Ein Ansatz für lokale Prävention
und Reaktion in zwei Richtungen





Einleitung

Diskriminierung manifestiert sich in der Interaktion mit der Umgebung, sei es mit Einzelpersonen, Strukturen, Organisationen oder Institutionen. Ein Ansatz, der sowohl in Turin als auch in Köln¹ in dem Bemühen genutzt wird, nicht nur NER-Diskriminierung zu mindern, sondern auch spezifischen Herausforderungen zu begegnen, Integration zu fördern und das Zusammenleben im Stadtteil allgemein zu gestalten ist Stadtteil- und sozialraumorientierte Arbeit. Diese versucht, aktiv lokale Akteure und Einwohnern einzubeziehen. Während städtische Basisarbeit viele Formen annehmen kann, sollten bei der Schaffung von stadtteilorientierten Maßnahmen einige Aspekte Berücksichtigung finden. Das folgende Modell benennt die möglichen Vorteile und Risiken eines solchen Ansatzes sowie zentrale Elemente; einige spiegeln sich im Strukturmodell wie beschrieben im Austausch Prato - Wuppertal wider.

Warum Stadtteilarbeit?²

Verwaltungseinrichtungen der Stadt, bürokratische und politische Gremien wirken zwar lokal, sind aber relativ weit von den Einwohnern entfernt und sich oftmals nicht in vollem Umfang der Schwierigkeiten oder Konflikte in einem bestimmten Gebiet bewusst, die sich im Hinblick auf Ressourcen und Herausforderungen erheblich von anderen Bereichen der Stadt unterscheiden können. Stadtteilarbeit ermöglicht den Austausch und die Beteiligung der Einwohner vor Ort und damit eine direktere und frühere Kenntnis von Problemlagen und Interventionsmöglichkeiten. Stadtteilarbeit erkennt die Notwendigkeit von Mitwirkungsmöglichkeiten für Einwohner an und gibt lokalen Akteuren - Einzelpersonen und Gruppen - eine Stimme und eine aktive Rolle, um den Ort, an dem sie leben, zu gestalten.

Vorteile und Chancen der Stadtteilarbeit

Stadtteilarbeit bietet der Stadtverwaltung eine Reihe von Chancen und geht von einem einfachen „Top-Down-Modell“ zu einem gleichzeitigen „Bottom-up“ über und ermöglicht so Kommunikation in zwei Richtungen.

- 1) *Präsenz vor Ort:* Stadtteilarbeit hilft, die Kommunalverwaltung und städtische Einrichtungen mit NROs, Stadtteilgruppen und Einwohnern in Verbindung zu bringen. Dies stellt eine dauerhafte Präsenz sicher und ermöglicht es der Stadt, sich der Probleme bewusst zu werden, wenn sie entstehen, und bei Bedarf zu intervenieren oder zu vermitteln.

¹ Und anderen Städten in- und außerhalb des Projekts DICl; darauf soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da es sich um einen Einblick in den Austausch Köln – Turin handelt.

² Zur Betonung des transnationalen Charakters des Modells wird im Folgenden nur noch der Begriff „Stadtteilarbeit“ verwendet; sozialraumorientierte und Nachbarschaftsarbeit wird nicht gesondert bezeichnet.



2) *Bewertung und Bewusstsein des Bedarfs*: Stadtteilarbeit ermöglicht eine kritische und rechtzeitige Analyse von Ressourcen und dem Bedarf in bestimmten Bereichen. Dies hilft der Stadt, Prioritäten bei Interventionen zu setzen und Ressourcen besser zu nutzen, direkt auf wirklichen Bedarf zu reagieren und sich Chancen für positive Veränderung zunutze zu machen.

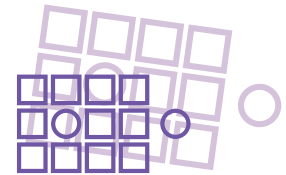
3) *Mitwirkungsmöglichkeiten - Empowerment*: Arbeit auf der Mikroebene verschafft Menschen und Gruppen Mitwirkungsmöglichkeiten, ermutigt und ermächtigt sie, Verantwortung für die Bereiche zu übernehmen, in denen sie leben und/oder arbeiten, und fördert die Zugehörigkeit zum Stadtteil. Die Art der Mitwirkungsmöglichkeiten hängt wesentlich von der Art der Intervention oder des Projektes ab. Stadtteilinitiativen, die sich auf Konflikt- oder Problemlösung konzentrieren (einschließlich NER-Diskriminierung) geben den Einwohnern die Möglichkeit, Probleme zu thematisieren und selbständige Lösungen zu finden. Andere Arten der Stadtteilarbeit können Menschen an inklusiven Aktivitäten beteiligen, die dazu auffordern, Raum und Veranstaltungen mit anderen zu teilen, ohne einen interventionistischen Charakter zu haben.

4) *Kostensenkung*: Stadtteilarbeit erfordert eine gesteigerte Anfangsinvestition von Zeit und Ressourcen, um Netzwerke mit und zwischen Vereinen, Gruppen und/oder Einwohnern des Stadtteils herzustellen. Wenn diese aber hergestellt sind, ist nur noch relativ geringer Aufwand für den Erhalt der Netzwerke nötig. Für Projekte können weitere Ressourcen erschlossen werden und öffentliche Mittel sind oft ein kleiner Teil des Budgets. Darüber hat die Prävention und frühe Intervention, nicht nur im Hinblick auf Diskriminierung, das Potential spätere weitaus größere Ausgaben zu verhindern.

Risiken für die Stadtteilarbeit

Wie bei anderen Formen der Kooperation müssen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Partnerschaften Raum lassen für neue Partner, die Bildung den Umständen angepasster neuer und erweiterter Partnerschaften und die Entwicklung neuer Ideen und Thematiken. Kurz gesagt, Kooperation sollte Raum für Innovationen lassen. Dies kann durch die Aufforderung zu neuen Vorschlägen und Offenheit gegenüber denselben geschehen oder durch die Einladung neuer Gruppen und Projekte. Dabei ist es das Ziel, ein dynamisches Klima zu fördern, das auf Veränderungen im Stadtteil reagieren kann. Dies kann die Stärkung oder Erweiterung bestehender Initiativen bedeuten, auf wirksamen Projekten und Netzwerken aufbauen oder die Entwicklung neuer Projekte und Netzwerke fördern.

Die Finanzierung stellt eine zusätzliche Herausforderung dar, die nicht nur die Stadtteilarbeit betrifft. Mögliche Finanzierungslücken als Folge der eingeschränkten Verfügbarkeit öffentlicher Mittel sind ein großes Problem für die kontinuierliche Arbeit von Initiativen und Vereinen. Die Art der Finanzierung (z.B. projektgebunden) und des Finanzierungszeitraumes (z. B. jährlich) erschwert es den jeweiligen Organisationen, langfristig zu planen



und nachhaltige Projekte oder Programme zu entwickeln und umzusetzen, die sich solide im Stadtteil verwurzeln und langfristig wirken können. Mischfinanzierungen (besonders bei der Entwicklung größerer, sich selbst tragender Programme) sind ein Weg, diesem Problem zu begegnen. Eine Basisfinanzierung für Organisationen sollte als Verringerung des Druckes auf die Projektfinanzierung als Möglichkeit in Betracht gezogen werden.

Zutaten für erfolgreiche Stadtteilarbeit

Die hier vorgestellten „Zutaten“ spiegeln im Wesentlichen diejenigen wider, die in der „Tür“ dargestellt werden (Zusammenarbeit, Inklusion, Zugang), haben aber einen Anwendungsschwerpunkt. Empowerment - Mitwirkung und Ermächtigung – und Bewusstsein sind zentrale Aspekte. Empowerment ist oft eine Voraussetzung dafür, dass Menschen beginnen, sich zu beteiligen, weil die Schwellen aus der Sicht marginalisierter Gruppen oft als zu hoch wahrgenommen werden (z. B. Sprachbarrieren, bürokratische Sitzungs- und Entscheidungsstrukturen). Stadtteilarbeit erfordert per definitionem Zusammenarbeit durch die Entwicklung von Netzwerken mit vielen Partnern, mit anderen Institutionen, Organisationen oder Vereinen in der Stadt. Inklusion und Integration ist auch insofern wichtig, als der Erfolg der Stadtteilarbeit von der Fähigkeit abhängt, die Bevölkerung auf der Organisations- und Gruppen- sowie auf der individuellen Ebene einzubeziehen. Entsprechend wichtig ist eine offene und zur Teilnahme einladende Atmosphäre und Organisationsstruktur. Der Ansatz fördert Zugang sowohl top-down als auch bottom-up, d.h. die Stadtverwaltung hat eine Verbindung zur „Straße“ und die Bürger werden bei ihren Bemühungen unterstützt, ihren Belangen auf Regierungsebene Gehör zu verschaffen. Empowerment, besonders für Einwohner, ist schließlich auch eine Konsequenz erfolgreich umgesetzter Stadtteilarbeit. Genauer bedeuten diese Punkte:

Zusammenarbeit

Stadtteilarbeit ermöglicht es der Stadtverwaltung, einen Schritt zurückzutreten und andere einzuladen, sich zu beteiligen und im Namen der Stadt eine aktive Rolle zu übernehmen. Die Zusammenarbeit mit lokalen Vereinen und Gruppen mit Verbindungen in die (Stadtteil-)Gemeinschaft stellt eine unschätzbare Ressource für die Projektentwicklung und -umsetzung dar. Arbeitsbeziehungen oder Partnerschaften können zwar verschiedenste Formen haben, wichtig dabei sind jedoch eine klare Kommunikation und Aufgabenverteilung, die Gesamtübersicht und ein Monitoring.

Inklusion

Inklusion sollte in zwei Dimensionen betrachtet werden. Die erste betrifft die Benennung wichtiger Gruppen und Entscheidungspersonen, um Probleme zu erkennen und mögliche Lösungen zu entwickeln und sicherzustellen, dass alle gehört werden und zu



dem Prozess beitragen können. Dies geht davon aus, dass Menschen, die in einem bestimmten Gebiet arbeiten oder leben, erheblich zur Benennung und Lösung von Problemen in diesem Gebiet beitragen. Es ist wichtig zu erkennen, dass NER-Diskriminierung in der Stadt nicht unbedingt überall gleich ist und Lösungen „von unten“ unter Umständen besonders wirksam sind. Die zweite Dimension betrifft die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen: bei allen Projekten und Maßnahmen sollte der Ansatz inklusiv und integrativ sein und alle lokalen Akteure des Bereichs zur Beteiligung einladen.

Zugang

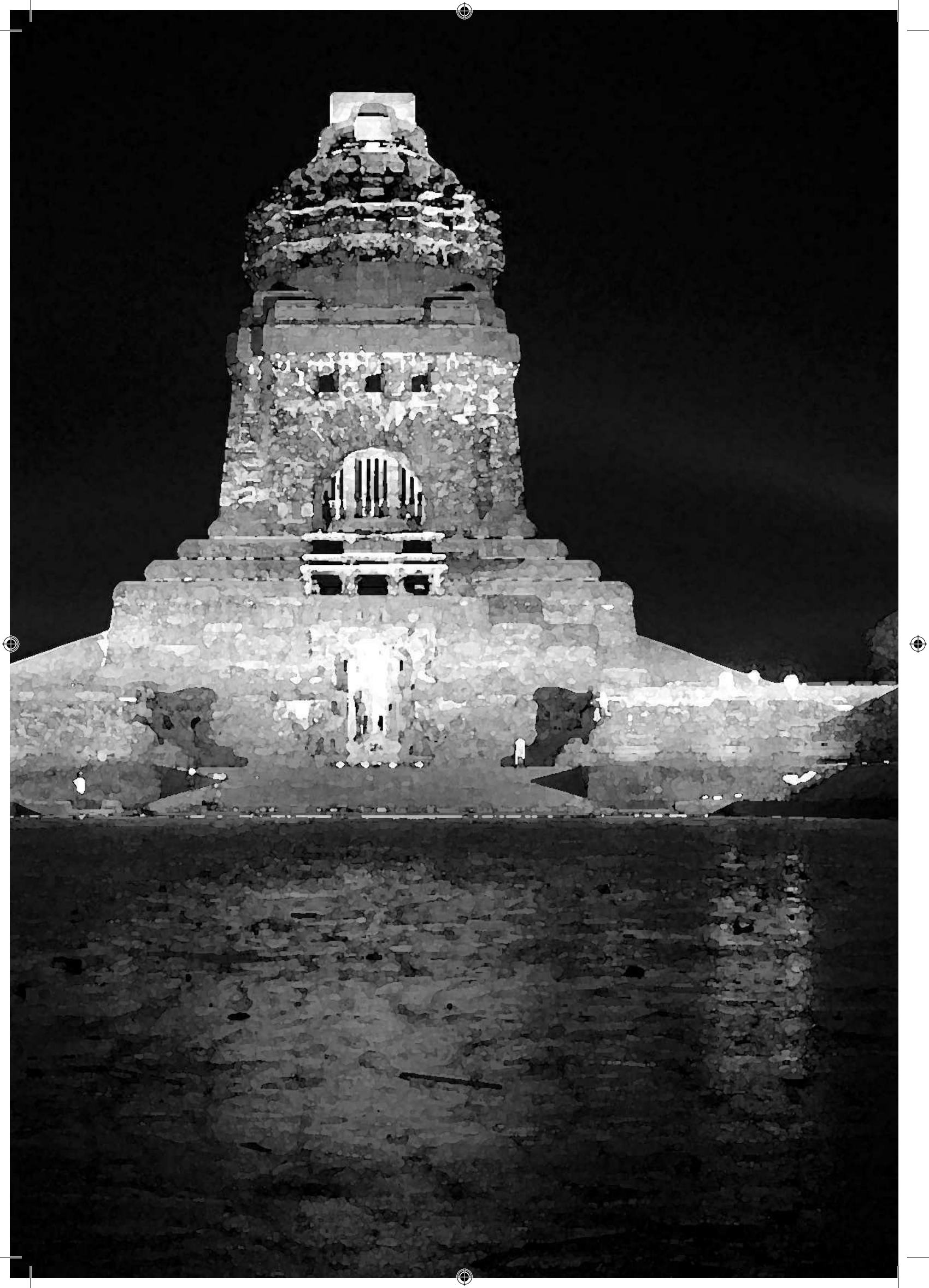
Stadtteilarbeit hilft sicherzustellen, dass die Stadtregierung eine direkte Verbindung zu den Stadtteilen hat, die es ihr ermöglicht, zu initiieren, zu vermitteln und direkter zu intervenieren. Projekte sollten so angelegt sein, dass sie Zugang und Teilhabe für alle Einwohner fördern. Projekte, die die Teilnahme auf bestimmte Gruppen begrenzen (z. B. Nationalitäten) sollten zugunsten eines Ansatzes „offen für alle“ vermieden werden, der es jedem ermöglicht, die angebotenen Dienstleistungen zu nutzen oder sich zu beteiligen. Wichtig ist die Betonung der Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung jedes Einwohners.

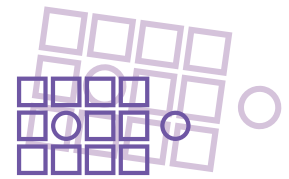
Schlussbemerkungen

Der wechselseitig wirksame Ansatz, der durch Stadtteilarbeit ermöglicht wird, stellt eine Abkehr von Top-down-Strategien und -Handlungsweisen dar und rückt ein kooperatives Modell ins Zentrum. Verantwortung für die Sicherung bzw. Verbesserung lokaler Lebensumstände wird zwischen mehreren Akteuren geteilt. So ist Stadtteilarbeit ein wichtiges Instrument für die Verbesserung der Lebensverhältnisse in problematischen und benachteiligten Stadtteilen. Darüber hinaus sollte erwogen werden, Stadtteilarbeit als ein breiteres Instrument städtischer Gestaltung zu nutzen, und zwar über „Problembezirke“ oder „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ hinaus. Gerade auch in nicht als problematisch wahrgenommenen Stadtteilen kann Stadtteilarbeit mit einem geringen finanziellen Aufwand Eigeninitiative stärken und Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, um den Stadtteil für und von den Bewohnern positiv weiter zu entwickeln.

Padua - Leipzig

Empfehlungen für die Einrichtung
von Migrantenbeiräten





Einleitung

Die Beschäftigung mit Migrantenbeiräten ergibt sich aus der Anerkennung der Notwendigkeit politischer Teilhabe auf Seiten der Einwohner der Stadt unabhängig von ihrer Nationalität. Da in Italien wie Deutschland Nicht-EU-Staatsangehörige kein Wahlrecht besitzen und die Staatsbürgerschaft ein Ziel ist, das für viele Zuwanderer in Italien und Deutschland schwierig zu erreichen ist, sehen manche Experten Migrantenbeiräte als die zweitbeste Möglichkeit an, Zugewanderten in der Kommunalpolitik Gehör zu verschaffen, wenn auch in begrenztem Umfang. Die folgenden Leitlinien stellen die zusammengefassten und in vieler Hinsicht unterschiedlichen Erfahrungen der Städte Leipzig und Padua bei der Einrichtung von Migrantenbeiräten dar. Es muss anerkannt werden, dass die Maßnahmen, die eine Stadt ergreift, an die Wirklichkeit vor Ort in rechtlicher und kultureller Hinsicht angepasst werden müssen. Wie die Erfahrungen in Padua und Leipzig und anderen Städten zeigen, die an dem Projekt beteiligt waren und Erfahrungen mit Migrantenbeiräten gemacht haben, müssen die Details den örtlichen Kontext im Hinblick auf Möglichkeiten und Beschränkungen widerspiegeln.

Was getan werden sollte

Städte, die die Einrichtung von Migrantenbeiräten erwägen, sollten Folgendes beachten:

1) Funktion und Vollmacht: Die Funktion des Beirates und den Umfang seiner Kompetenzen bestimmen. Dazu zählen die Definition seiner Tätigkeiten (z. B. Rederecht in Ratssitzungen, das Recht, Anträge oder Vorschläge einzubringen) und die Grenzen der Beteiligung an der Ratsversammlung (wird er z. B. nur an Themen beteiligt, die sich direkt auf Migranten beziehen oder an allen Themen, mit denen sich die Kommunalpolitik beschäftigt). Wo und wie der Migrantenbeirat intervenieren kann, muss ebenfalls klar festgelegt werden.

Warum?

Klar zu benennen, was für den Beirat möglich ist und was nicht, ist vor dessen Einrichtung unerlässlich. Dies hilft sicherzustellen, dass (potentielle) Beiratsmitglieder sich ihrer Verantwortlichkeiten und Grenzen ebenso bewusst sind wie der Frage, wie sie ein aktives und effektives Element der Kommunalpolitik sein können,¹ um sicherzustellen, dass die Funktion des Beirates nicht nur symbolisch ist.

¹ Die Strukturen von Stadtregierung und -verwaltung sind je nach Land ebenso unterschiedlich wie der Platz, der Migrantenbeiräten auf der politischen und administrativen Ebene in der Stadt zugewiesen wird. Der Begriff „Stadtregierung“ wird hier aus Gründen der Einfachheit verwendet. Jede Stadt sollte die spezielle Rolle prüfen, die der Migrantenbeirat in der Stadt spielt oder spielen sollte.



Mögliche Risiken

Wenn Funktion und Kompetenzen nicht klar benannt werden, kann dies zu Missverständnissen und auf Seiten (einzelner Mitglieder) des Migrantenbeirates, anderer lokaler Akteure oder der städtischen Einwohnerschaft selbst zu dem Eindruck führen, die Funktion des Beirats sei rein symbolisch. Dasselbe gilt für Mitglieder des Stadtparlaments, die wissen müssen, wie der Migrantenbeirat Teil der Kommunalpolitik und der Entscheidungsfindung werden kann und sollte.

2) Bewusstsein: Bewusstseinsfördernde Aktivitäten sollten vor der Einrichtung des Beirates unternommen werden, um die Notwendigkeit und Bedeutung des Migrantenbeirates zu kommunizieren. Die Aktivitäten sollten sich über die Migranten hinaus an alle Einwohner der Stadt richten.

Warum?

Die Information der gesamten Bevölkerung über den Migrantenbeirat und dessen Ziele fördert ein Klima des Verständnisses, der Toleranz und Akzeptanz und damit die Legitimation und Wirksamkeit des Beirates.

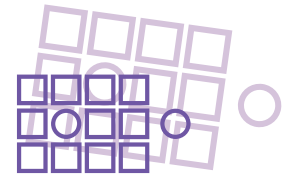
Wie?

Mundpropaganda hat sich als wirksames und kostengünstiges Mittel erwiesen, um dies zu erreichen; sie sollte aber nicht klassischere PR-Maßnahmen komplett ersetzen.

3) Repräsentativität: Repräsentativität und Rechtswirksamkeit sind zwei Hauptelemente eines erfolgreichen Migrantenbeirates. Die Stadtregierung muss dafür sorgen, dass Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Beiratsmitglieder Migranten bzw. Drittstaatsangehörige vertreten, mit denen sie stabile Beziehungen haben und Kommunikation pflegen. Um dieses Ziel zu erreichen, können unterschiedliche Mittel angewandt werden, die zum Teil davon abhängen, wie die Beiratsmitglieder ausgewählt werden, vor allem ob durch Wahl oder Benennung. Unabhängig davon, ob der Migrantenbeirat direkt gewählt oder benannt wird, müssen alle Parteien den Beirat als legitimes Organ akzeptieren, das das Recht hat, im Namen der zugewanderten Einwohner zu sprechen und tätig zu werden.

Wie?

Eine Direktwahl erfordert ein hohes Maß an Beteiligung, um als legitim angesehen zu werden. Schritte müssen auch unternommen werden, um sicherzustellen, dass (a) wichtige Nationalitäten vertreten sind und (b) der Beirat nicht von einer einzelnen Nationalität dominiert wird. Wählenden Einwohnern muss es gestattet sein, für jeden Kandidaten zu stimmen und nicht auf eine Wahl aufgrund einer Nationalität beschränkt zu sein. Die Gefahr besteht aber, dass die größten Nationalitäten oder Gruppen die meisten Stimmen erhalten. Das erfordert u.U. Maßnahmen, wie die Beschränkung der Kandidatenzahl für jede Gruppe, um die Vertretung wichtiger Gruppen sicherzustellen und die Dominanz einer einzelnen Gruppe zu vermeiden.



Im Fall der Benennung oder „indirekten Wahl“ sollten die Benannten aus Personen bestehen, die sich für die Mitwirkung engagieren und interessieren und in der Lage sind, während ihrer Wahlzeit einen laufenden Dialog mit Migranten zu führen.

Sowohl bei der direkten als auch der indirekten Wahl muss beachtet werden, dass die Beiratsmitglieder sich nicht auf ein schmales Segment der Migrantenbevölkerung beschränken. Die genauen Mittel, um dies zu erreichen, hängen vom lokalen Kontext und dem geltenden Recht ab.

Bei Direktwahlen sollten die Kandidaten oder Nominierten nicht auf Listen aufgeführt werden, die auf Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit beruhen, die die Wahlmöglichkeiten der Wähler einschränken. Alle Wähler sollten unabhängig von Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit jeden Kandidaten wählen können. Die Verwendung von Listen auf der Grundlage von Nationalitäten erhöht die Wahrscheinlichkeit von Sonderinteressen, internen Konflikten, von Frustration oder Motivationsverlust und kann dazu führen, dass der Migrantenbeirat nicht als legitimes Gremium angesehen wird. Andere Schritte können unternommen werden, um sicherzustellen, dass wichtige Gruppen und Interessen erfasst werden.

4) Unterstützung: Die Stadtregierung sollte dem Migrantenbeirat die notwendige Unterstützung hinsichtlich struktureller Hilfe (z. B. Verwaltungsmitarbeiter, die mit dem Migrantenbeirat zusammenarbeiten und diesen laufend organisatorisch unterstützen), Schulungen und Informationen zur Verfügung stellen.

Warum?

Eine Schulung ist nach der Einrichtung des Migrantenbeirates erforderlich, um sicherzustellen, dass die Beiratsmitglieder wissen,

- welche Befugnisse sie als Beiratsmitglieder und der Beirat als Ganzes hat und welche nicht,
- wie die Stadtregierung funktioniert,
- wie der Beirat verwaltet wird und
- wie der Beirat und seine Mitglieder mit der Stadtregierung zusammenarbeiten können - einzeln und kollektiv - um sich zu beteiligen und sich Gehör zu verschaffen. Dieser Punkt ist entscheidend, wenn der Beirat in der Lage sein soll, sich zu äußern und an Entscheidungen beteiligt zu sein, die in seine Zuständigkeit fallen.

Laufende strukturelle Unterstützung (Sekretariat/Verwaltung) ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass der Migrantenbeirat über die notwendigen Ressourcen verfügt, um seinen Pflichten nachzukommen, dass er sich treffen und in einem „geschlossenen“ Umfeld arbeiten kann und dass er mit der Stadtregierung in relevanten Fragen zusammenarbeitet.



Wichtige Risiken, die zu beachten sind

1) Interne Konflikte: Die Stadtregierung muss sich möglicher Konflikte im Migrantenbeirat als Folge individueller oder kultureller Differenzen bewusst sein und Schritte unternehmen, sie zu vermeiden. Beiratsmitglieder, ob sie als Vertreter von Wählergruppen in der Gemeinschaft tätig sind oder nicht, müssen zusammenarbeiten und Einseitigkeit vermeiden, die sie auf die unmittelbaren Anliegen einer bestimmten Gruppe beschränkt. Eine solche Einengung verursacht wahrscheinlich Konflikte zwischen den Mitgliedern, anstatt die Schaffung eines konstruktiven und vorausschauenden Beirates zu fördern.

2) Geringe Beteiligung: Geringe Wahlbeteiligung ist eine der am schwierigsten zu bewältigenden Herausforderungen bei der Gründung des Beirates. Die Erfahrung zeigt, dass Bewusstseinsförderung und der Dialog mit Migrantencommunities oder -organisationen und Einwohnern vor der Wahl erheblich dazu beitragen kann, die Beteiligung zu steigern und damit die Legitimität des Beirates und seine Fähigkeit zu stärken, im Namen der zugewanderten Bevölkerung zu sprechen.

3) Ablösung von der politischen Basis: Die Wirksamkeit und Legitimität des Beirates erfordern sowohl politische Fähigkeiten als auch Verbindungen mit der Gemeinschaft. Bei der Einrichtung und Weiterentwicklung des Beirates ist darauf zu achten, dass die Mitglieder durch den Erwerb politischer Fähigkeiten und ihre Fähigkeit, in der Kommunalverwaltung mitzuarbeiten, nicht ihre Bindungen an ihre Gemeinschaften oder Wählerschaften verlieren. Die Erfahrung in Padua beispielsweise zeigt, dass Beiratsmitglieder durch die „Integration“ in die Stadtverwaltung und die politischen Strukturen Gefahr laufen können, den Kontakt mit den Bedürfnissen und Interessen ihrer Wählergruppen zu verlieren.

Offene Fragen zur Definition von Rollen und Grenzen für die Beteiligung

Die Ansichten über die Begrenzung der Rolle, welche die Mitglieder des Migrantenbeirates spielen sollten, sind in den Städten sehr unterschiedlich. Die Stadt sollte bei der Einrichtung von Migrantenbeiräten sorgfältig prüfen, wo und wie die Beiratsmitglieder entsprechend der Arbeitsweise, Arbeitskultur und Instrumente der Stadtregierung wirksam eingebunden werden können. Es gibt die Herangehensweise, dass Migrantenbeiräte sich mit Themen befassen können und sollten, die über Migrationsthemen hinausgehen, und an allen Bereichen der Stadtverwaltung beteiligt sein sollten, weil diese Themen Migranten ebenso betreffen wie Nicht-Migranten. Eine andere Ansicht geht davon aus, dass eine solche Beteiligung die verfügbaren Ressourcen zu sehr beansprucht (insbesondere auch die Zeit der Beiratsmitglieder). Jede Stadt ist aufgefordert, diese Themen und Fragen sorgfältig abzuwägen und die Möglichkeit einzuräumen, dass sich das Mandat (und damit die Funktion) des Beirates im Lauf der Zeit ändert. Dies kann die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen erfordern (z. B. Wissen, finanzielle Mittel), um die Handlungsfähigkeit des Migrantenbeirates sicherzustellen.