

Kommunale Antidiskriminierungspolitiken –

Wege zu mehr Gleichbehandlung, Vielfalt und Inklusion in Kommunen

Ein immer bedeutender werdendes Element der Integrationspolitik ist seit einigen Jahren auf allen politischen Ebenen die Antidiskriminierungspolitik. Gelingende Integration bzw. Inklusion von Menschen aus Einwandererfamilien wird neben eigenen Anstrengungen stark von der Bereitschaft und Offenheit der Mehrheitsgesellschaft und deren relevanten Organisationen, Einrichtungen, Strukturen, Prozessen, Regeln und Normen sowie den damit verbundenen Exklusions- und Inklusionsmechanismen bestimmt.

Antidiskriminierungspolitiken sind grundsätzlich intersektional auf verschiedene Diskriminierungsmerkmale gleichzeitig ausgerichtet (wie Geschlecht, ethnische Herkunft/rassistische Zuschreibungen, Religion, Behinderung, sexuelle Orientierung, Lebensalter, soziale Herkunft/Status und weitere). Kommunen setzen dabei zugleich auch Schwerpunkte auf einige ausgewählte Dimensionen. Dieses Infopapier beleuchtet vor allem den Fokus auf ethnische und rassistische Diskriminierungen sowie Diskriminierungen aufgrund der Religion.

Wirkung von Diskriminierungen

Diskriminierungen sind nicht nur unerwünschte und ungerechtfertigte Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und unsere Grund- und Menschenrechte, sondern haben auf vielfältige Weise zum Teil massive Auswirkungen auf die Betroffenen und erzeugen ein breites Bündel an Wechselwirkungen mit Integrationsmechanismen (Uslucan/Yalcin 2014). Klose und Liebscher unterscheiden dabei in ihrer Studie zur „Antidiskriminierungspolitik in der deutschen Einwanderungsgesellschaft“ drei zentrale Bereiche in Bezug auf Betroffene aus Einwandererfamilien:

Wirkung von Diskriminierung	Beispiele
Ausschluss von materiellen Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ diskriminierende Bewerbungsverfahren ▪ strukturelle Überrepräsentation in niedrig qualifizierten, prekären und schlecht bezahlten Tätigkeiten und damit einhergehendem größeren Armutsrisiko ▪ Wohnungsmarktdiskriminierung
Ausschluss von politischer und gesellschaftlicher Teilhabe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ deutliche Unterrepräsentation in entscheidenden (kommunalen) politischen Gremien und Funktionen ▪ fehlendes Wahlrecht für Drittstaatsangehörige auf kommunaler Ebene
Verweigerung von Anerkennung, Respekt und Interesse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ weit verbreitete Wahrnehmung und Labeling von Menschen aus Einwandererfamilien in einer defizitorientierten (häufig ethnisierenden oder kulturalisierenden) Problemsicht (Klose/Liebscher 2015: 23f.)

Folgen dieser Mechanismen können zum einen Reethnisierungsprozesse und ein Absinken der individuellen Integrationsbereitschaft sein. Vor allem aber verhindern sie eine gleichberechtigte Teilhabe der Betroffenen in zentralen Lebensbereichen unserer Gesellschaft wie Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen oder politische Partizipation und somit die soziale Inklusion insgesamt.

Ausgangslage für kommunale Antidiskriminierungspolitiken in Deutschland

Die vierte MIPEX-Studie 2015, die international vergleichend Einwanderungs- und Integrationspolitiken analysiert, bescheinigte Deutschland, in der Integrationspolitik durchaus Fortschritte gemacht zu haben. In der Analyse seiner Antidiskriminierungspolitik landete Deutschland mit Platz 22 von 38 auf einem der hinteren Plätze. Hier besteht auch im Vergleich zu anderen wichtigen Einwanderungsländern noch großer Nachholbedarf. Im Bereich Antidiskriminierung werde in Deutschland vergleichsweise wenig unternommen, so die Studie.

Zentrale Schwachpunkte sind der schwierige Zugang und die hohen Hürden in der Rechtsdurchsetzung für Betroffene (kurze Klagefristen, schwierige Beweisführung, kein Verbandsklagerecht), die geringen Ressourcen der nationalen Antidiskriminierungsstelle des Bundes, eine fehlende flächendeckende Struktur an Antidiskriminierungsstellen und Beratung in Ländern und Kommunen und eine mangelhafte Antidiskriminierungskultur. Von guten Ausnahmen abgesehen ist Antidiskriminierungspolitik in Kommunen zudem meist kein eigenständiges Politikfeld mit entsprechender Ausstattung. Oft gibt es dafür vor Ort nur geringe Ressourcen und sie ist häufig nur ein untergehängtes Querschnittsthema. Selten besteht ein eigenständiges Politikfeld mit einem übergreifenden horizontalen Gesamtansatz.

Rechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Antidiskriminierungspolitik

Das Verbot von Diskriminierung ist auf unterschiedlichen rechtlichen Ebenen festgelegt: im internationalen Völkerrecht, im trans- oder supranationalen Europarecht und im innerstaatlichen nationalen Recht. Besonders entscheidend für die nationale Ausgestaltung des Antidiskriminierungsrechts in Deutschland sind fünf EU-Gleichbehandlungsrichtlinien. Durch sie sollen Diskriminierungen aufgrund von rassistischen Zuschreibungen oder der ethnischen Herkunft (RL 2000/43/EG), wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Ausrichtung (RL 2000/78/EG) und des Geschlechts (RL 2002/73/EG, RL 2004/113/EG, RL 2006/54/EG) bekämpft werden.

Der rechtliche Rahmen für Antidiskriminierungspolitik auf kommunaler Ebene bestimmt sich darüber hinaus insbesondere durch nationales Recht und Landesrecht:

- Grundgesetz (Art. 3, Abs. 3)
- Bundesrecht – Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz AGG, Diskriminierungsverbote bei sozialgesetzlichen Leistungen (§ 33c SGB I, § 19a SGB IV), Bestimmungen im Bundespersonalvertretungsgesetz § 67 Abs. 1
- Landesrecht – Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgebote in Landesverfassungen, Bestimmungen in Personalvertretungsgesetzen, spezielle Gesetze gegen Diskriminierungen z. B. aufgrund des Geschlechts

Rechtliche Verpflichtungen zum Vorgehen gegen Diskriminierungen

Die rechtlichen Vorgaben setzen den Rahmen für das Handeln kommunalpolitischer Akteur*innen auf verschiedenen Ebenen:

Kommune als Arbeitgeberin: In den kommunalen Institutionen, in denen die Kommune als Arbeitgeberin auftritt, ist sie verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz der Mitarbeitenden gegen Diskriminierungen am Arbeitsplatz zu ergreifen. Dieser Schutz erstreckt sich auch auf Bewerbungsverfahren und Ausbildungsverhältnisse.

Kommune als Dienstleisterin: Bei Dienstleistungsunternehmen der Daseinsvorsorge, die im Besitz von Kommunen sind (Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, soziale Dienstleistungen, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser etc.), sowie im Kontext kommunaler Wohnraumversorgung gilt gegenüber den Kund*innen das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot nach § 19 AGG.

Kommunen als ordnungspolitische Akteurin: Ein Beispiel hierzu ist die Gewerbeaufsicht. Die allgemeinen Vorschriften des AGG und des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) begrenzen das Hausrecht der Gewerbetreibenden. Kommt es im Bereich des Gewerbes zu Diskriminierungen, ist die Kommune zur Überprüfung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit der Betreibenden verpflichtet.

Möglichkeiten einer kommunalen Antidiskriminierungspolitik

Der rechtliche Diskriminierungsschutz zeigt auch Möglichkeiten auf, präventive Maßnahmen gegen Diskriminierung zu ergreifen und ganz allgemein in der kommunalen Öffentlichkeit so zu agieren, dass eine Kultur der Antidiskriminierung gefördert wird.

Hier steht der Kommune ein weites Feld von Maßnahmen offen. Zu solchen Maßnahmen zählen etwa die Verabschiedung eines kommunalen Aktionsplans gegen Diskriminierung, die Durchführung einer „Woche gegen Rassismus“, die Übernahme von Initiativen gegen Rassismus, die zum Beispiel von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes entfaltet werden, die Teilnahme an Bündnissen gegen Diskriminierung, die Umsetzung positiver (Förder-)Maßnahmen im Zugang zu Ausbildung und Arbeit bei der Verwaltung sowie die mediale Werbung für eine Antidiskriminierungskultur, in der es selbstverständlich ist, sich gegen Diskriminierungen zur Wehr zu setzen und diese zu melden u. ä.

Gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Vorteile

Mit der Gestaltung einer kommunalen Antidiskriminierungspolitik geht eine Reihe von möglichen gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Vorteilen einher:

<i>Demokratieförderung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausdruck des politischen Willens zur Gleichbehandlung ▪ gerechter Ausgleich zwischen einer überschießenden Ausübung individueller Freiheit auf Kosten des gemeinwohlorientierten Gleichheitsgrundsatzes ▪ Schaffung von Grundlagen und Bedingungen für die Freiheit Einzelner
<i>Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Integration bzw. Inklusion aller Menschen in die Gesellschaft ▪ Erhöhung der faktischen Teilhabechancen aller Bürger*innen an gesellschaftlich relevanten Märkten (Wohnungsmarkt, Arbeitsmarkt, Bildungsbereich, Güter und Dienstleistungen usw.) ▪ Beitrag zu konstruktiven Lösungen von Konflikten ▪ Voraussetzung für ein spannungsfreieres Zusammenleben

<i>Verbesserte Attraktivität der Arbeitgebenden und Dienstleistungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rahmen für die Entfaltung und das Einbringen von individuellen Qualifikationen und Potenziale frei von Vorurteilen, Diskriminierungen und Belästigungen ▪ Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen (z. B. demografischer Wandel, Vielfalt u. a.) ▪ Bedarfs- und zielgruppengerechte Angebote für vielfältige Bürger*innen ▪ Kompetenter Umgang mit gesellschaftlicher und personaler Vielfalt
<i>Standortfaktor Antidiskriminierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Akzeptanz, Weltoffenheit und Vielfalt als positive Standortfaktoren in einem zunehmenden internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb von Kommunen ▪ Standortvorteil für die Ansiedelung von international und interkulturell ausgerichteten Unternehmen und Bewerber*innen

Qualitätsindikatoren für eine strukturelle Verankerung

Als Kennzeichen einer guten strukturellen Verankerung der kommunalen Antidiskriminierungspolitik können die folgenden Indikatoren gelten:

- eine Verwaltungsstelle, die eine klare Verantwortung für Antidiskriminierungspolitik innehat, gut in die Kommunalpolitik integriert ist und auch als solche in der Öffentlichkeit bekannt ist
- eine Beratungsstelle für Diskriminierung (staatlich oder nicht-staatlich; zielgruppenspezifisch oder für alle Merkmale der Diskriminierung angelegt; mit systematischer Erfassung und Dokumentation der gemeldeten Fälle)
- eine Zusammenarbeit der Beratungsstelle mit Vereinen und Initiativen in Bezug auf Antidiskriminierungspolitik
- der Beitritt in überregionale Initiativen zur Antidiskriminierungspolitik mit starken Resonanzeffekten in der Kommune (z. B. dem Europäischen Städteverbund gegen Rassismus oder einem der Pilotprojekte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes)

Erfolgsfaktoren für eine gelingende Umsetzung

- sichtbarer politischer Wille und Übernahme von Verantwortung der Verwaltungsspitze und von Führungskräften, z. B. Oberbürgermeister*in oder Dezernent*in
- ausreichende zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen
- Verständnis von Antidiskriminierung als Querschnittsaufgabe
- institutioneller Wandel, z. B. durch Einrichtung einer kommunalen Antidiskriminierungsstelle oder die Bündelung von verschiedenen Ombudsanliegen in einem (ggf. bereits bestehenden) Amt für Chancengleichheit und Vielfalt
- Sensibilisierung und Kompetenzentwicklung durch Antidiskriminierungs- oder Diversity-Trainings, Workshops und Coaching von Führungskräften und möglichst vielen Mitarbeiter*innen
- Beteiligung von benachteiligten bzw. positiv zu erreichenden Personen, z. B. durch die Initiierung von Netzwerken
- klare Zielformulierung, strategisches Gesamtkonzept, Benennung von Verantwortlichen für die Umsetzung und Verbindung mit zentralen Steuerungsprozessen der Gesamtorganisation der Verwaltung

- umfassende Kommunikation des Leitbilds an alle Mitarbeiter*innen, ständige Kommunikation von Zielen, Vorgehen und Vorteilen (Win-Win-Kommunikation) nach innen und außen
- kontinuierliche Erfolgsmessung und Anpassung des Konzepts und der Maßnahmen
- Externe Unterstützung, z. B. durch Wissenschaftler*innen, Beratung, Trainer*innen, Universitäten
- kommunales Antidiskriminierungs-Mainstreaming durch begleitende Projekte und Studien
- günstige gesellschaftliche Rahmenbedingungen, z. B. durch engagierte Bürger*innenschaft

Herausforderungen in der Umsetzung

fehlendes Engagement von Führungskräften	geringe politische Unterstützung	Wahrnehmung des Themas als Mehraufwand	geringe Akzeptanz bei Mitarbeitenden der Verwaltung
fehlende Transparenz bei Relevanz des Themas für Verwaltung	Widerstände, z. B. aus Angst vor Veränderung	unzureichende gesetzliche Vorgaben bei Bund und Ländern	fehlendes Engagement auf Landesebene
Schutzlücken und mangelnde Strukturen	Freiwilligkeit von Antidiskriminierungsmaßnahmen	fehlende Erhebungsrichtlinien für ein angemessenes Monitoring	Widerstände seitens Politiker*innen / Parteien

Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen

Kommunen steht auf den wesentlichen Ebenen ihres Handelns ein breites Spektrum an möglichen Antidiskriminierungsmaßnahmen zur Auswahl:

Kommunen als Arbeitgeberin: Erhebung von Diversity-Daten bei den Mitarbeitenden; anonymisierte Bewerbungsverfahren; Ausschreibungstexte, in denen diskriminierte Gruppen explizit zur Bewerbung aufgefordert werden; gezielte Ansprachen dieser Gruppen bei Ausschreibungen durch das Nutzen von Netzwerken und auf diese Gruppen abgestimmte Werbemaßnahmen; öffentliche Formulierung von Zielgrößen, z. B. hinsichtlich des Ausmaßes, in welchem bestimmte Gruppen bei den Auszubildenden vertreten sein sollen; verpflichtende Diversity-Schulungen und/oder Anti-Bias-Schulungen von Personalverantwortlichen; konsequente Gegenmaßnahmen in Fällen von Diskriminierung.

Kommune als Dienstleisterin: entsprechende Klauseln in den Verträgen mit Kooperationspartner*innen und Auftragnehmer*innen; Angebot von Diversity-Schulungen in den entsprechenden Verwaltungseinheiten und Entwicklung von inklusiven Dienstleistungskonzepten; Ergreifen von Gegenmaßnahmen in Fällen von Diskriminierung (z. B. durch Entzug von Aufträgen oder der finanziellen Unterstützung durch die Kommune).

Kommune als ordnungspolitische Akteurin: Antidiskriminierungsklauseln bei der Vergabe der Gewerbeerlaubnis an Gaststätten, Diskotheken u. a.; Leitlinien / Verhaltenskodizes für Hauseigentümer*innen und Immobilienmakler*innen; Gegenmaßnahmen in Fällen von Diskriminierung (z. B. auf dem Weg einer Überprüfung der Gewerbeerlaubnis).

Quellen und weiterführende Informationen

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2012): Diversity-Prozesse in und durch Verwaltungen anstoßen.
URL: www.antidiskriminierungsstelle.de

Berliner Landesstelle für Vielfalt, gegen Diskriminierung (LADS Berlin) mit zahlreichen Informationen.
URL: www.berlin.de/sen/lads/schwerpunkte/diversity/

Das Diversity-Netzwerk der Kommunal- und Landesverwaltungen (Hrsg.) (2017): Vielfalt fördern und stärken – Diskriminierung bekämpfen. URL: www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5001/diversity/diversity-netzwerk_barrierefreie_version_brosch%C3%BCre_2017.pdf

Klose, Alexander / Liebscher, Doris (2015): Antidiskriminierungspolitik in der deutschen Einwanderungsgesellschaft. Stand, Defizite, Empfehlungen. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
URL: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Antidiskriminierungspolitik_in_der_deutschen_Einwanderungsgesellschaft_2015.pdf

Landeshauptstadt München (2015): Positionspapier „Gemeinsam. Für Respekt. Gegen Diskriminierung“.
URL: www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:69244303-0e65-4670-bdf5-33cdfbe583ab/2018_10_positionspapier_neuaufgabe_6_ohne_schnittmarken.pdf

Merx, Andreas (2013): Von Integration zu Vielfalt. Kommunale Diversitätspolitik in der Praxis. Handreichung für das Fritz-Erler-Forum Baden-Württemberg der Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <http://library.fes.de/>

MIPEX (2015): Migration Policy Index 2015: Übersicht der Ergebnisse für Deutschland. URL: www.mipex.eu/germany

Stadt Frankfurt am Main (2011b): Hilfe bei Diskriminierung und Gewalt. Frankfurt am Main.
URL: www.frankfurt-inklusiv.de

Uslucan, Haci-Halil / Yalcin, Cem Serkan (2014): Wechselwirkungen zwischen Diskriminierung und Integration und Positive Maßnahmen zum Abbau individueller und wirtschaftlicher Nachteile durch Diskriminierungen, in: IQ Fachstelle Interkulturelle Kompetenzentwicklung und Antidiskriminierung (Hrsg.): Mehrwert Vielfalt?! Interkulturalität, Internationalität und diversity-orientierte Personalstrategien in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). München. 12-17. URL: www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_IKA/FS_IKA_Publikationen/FS_IKA_Mehrwert_Vielfalt_Dossier_2014.pdf

Hinweis: Der Beitrag ist eine leicht überarbeitete Kurzfassung des Artikels von Merx, Andreas / Perabo, Timon (2017) in: Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden. S. 659-690.

Impressum

Autor: Andreas Merx

© 2020 IQ Fachstelle Interkulturelle Kompetenzentwicklung und Antidiskriminierung, c/o VIA Bayern e. V.
Landwehrstr. 22, 80336 München

www.netzwerk-iq.de/fachstelle-interkultur-und-antidiskriminierung

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert.