TOOLKIT FOR EQUALITY
Kommunale Maßnahmen gegen Rassismus

Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungs-daten

Erste deutsche Ausgabe 2026
(überarbeitete Fassung des englischen Originals)

ECCAR European Coalition of Cities Against Racism
ETC GRAZ European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy
UNESCO Centre for the Prevention of Discrimination, Extremism, Radicalization, Hate and Violence
unesco Member of International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities
Co-funded by the European Union

Kommunale Maßnahmen gegen Rassismus

Datenmonitoring

Die Stadt wird aktiv in ihrer Funktion als:
- **Demokratische Institution**
- **Regelungsinstanz**
- **Arbeitgeberin**
- **Dienstleisterin**
- Vertragspartnerin

ECCAR 10-Punkte-Aktionsplan
1. **Verstärkte Wachsamkeit gegenüber Rassismus**
2. **Bewertung von Rassismus und Diskriminierung sowie Monitoring kommunalpolitischer Maßnahmen**
3. Bessere Unterstützung für die Opfer von Rassismus und Diskriminierung
4. Bessere Teilhabe- und Informationsmöglichkeiten für die Bürger*innen
5. Die Stadt als aktive Förderin gleicher Chancen
6. Die Stadt als der Chancengleichheit verpflichtete Arbeitgeberin und Dienstleisterin
7. Gerechter Zugang zum Wohnungsmarkt
8. Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung durch Bildung
9. Förderung kultureller Vielfalt
10. Hassverbrechen und Konfliktmanagement

Erste deutsche Ausgabe (übersetzt aus dem Englischen und überarbeitet), 2026, Graz – Heidelberg

Diese Ausgabe wurde vom ETC Graz (Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie) gemeinsam mit folgenden Partner*innen erstellt:

Stadt Barcelona
Stadt Heidelberg, Amt für Chancengleichheit
Europäische Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR e. V.)
UNESCO als Mitglied der internationalen Koalition inklusiver und nachhaltiger Städte (ICCAR)

Herausgeberin: Isabella Meier
Übersetzung: Christina Dilthey

Das Toolkit for Equality wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission, der UNESCO, der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR), des ETC Graz und der Städte Barcelona, Köln, Gent, Graz, Heidelberg, Löwen, Nantes, Wien und Zürich umgesetzt.

Haftungsausschluss
Von der Europäischen Union kofinanziert. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen ausschließlich denen der Autor*innen und spiegeln nicht zwingend die der Europäischen Union wider. Weder die Europäische Union noch die Bewilligungsbehörde können dafür verantwortlich gemacht werden.

DISCLAIMER

In dieser deutschen Fassung des englischen Originaltexts wird der englische Begriff race im gesamten Text mit Race übersetzt. Geprägt von der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung hat der Begriff race im Englischen einen Bedeutungswandel von einer heute wissenschaftlich widerlegten biologistischen Kategorie hin zu einer sozialwissenschaftlichen Analysekategorie durchlaufen. Der Begriff „Rasse“ hingegen wird im deutschen Sprachgebrauch noch immer mit der Idee von vermeintlichen "Menschenrassen" verknüpft. Durch die Verwendung von Race in dieser Übersetzung wird somit auf die soziale Konstruiertheit dieser Kategorie verwiesen.

Einführung

Das Toolkit for Equality ist ein Handbuch für Städte. Es soll diese in der Umsetzung von kommunalen Maßnahmen unterstützen, um Rassismus und rassistischer Diskriminierung erfolgreich entgegenzuwirken.
Das Toolkit liefert erfahrungsbasierte Schritt-für-Schritt-Anleitungen zur Umsetzung konkreter Maßnahmen, von der Konzeptualisierung bis hin zur Messung der Wirkung.
Der gesamte Inhalt beruht auf dem Fachwissen erfahrener städtischer Mitarbeiter*innen, zivilgesellschaftlicher Akteur*innen und Vertreter*innen der Zielgruppen in europäischen Städten.
Unser Ziel war es, möglichst konkrete Vorschläge zu unterbreiten und wertvolle Einblicke in bewährte Maßnahmen anderer ECCAR-Mitglieder zu gewähren.
Wir schlagen vor, das Toolkit als gesammelten Erfahrungsschatz Ihrer Kolleg*innen in anderen Städten zu lesen und daraus zu verwenden, was Ihnen für Ihre Stadt hilfreich erscheint.
Die Verwirklichung des Toolkits wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung der Städte und Mitarbeiter*innen, die ihre Erfahrungen, ihr Wissen und ihre Zeit in die Erstellung des Toolkits investiert haben.
Die ECCAR und die Herausgeber*in danken den teilnehmenden Städten für ihre Beiträge, insbesondere:[1]

Agia Varvara (Griechenland)
Athen (Griechenland)
Barcelona (Spanien)
Berlin (Deutschland)
Bern (Schweiz)
Bilbao (Spanien)
Bologna (Italien)
Bonn (Deutschland)
Bordeaux (Frankreich)
Botkyrka (Schweden)
Brüssel (Belgien)
Budapest (Ungarn)
Kastilien-La Mancha (Spanien)
Köln (Deutschland)
Esch an der Alzette (Luxemburg)
Gent (Belgien)
Graz (Österreich)
Heidelberg (Deutschland)
Helsingborg (Schweden)
Löwen (Belgien)
Madrid (Spanien)
Malmö (Schweden)
Nantes (Frankreich)
Pécs (Ungarn)
Potsdam (Deutschland)
Rotterdam (Niederlande)
Santa Cruz (Spanien)
Sevilla (Spanien)
Toulouse (Frankreich)
Turin (Italien)
Valencia (Spanien)
Wien (Österreich)
Zürich (Schweiz)

[1] Die hervorgehobenen Städte haben zu dieser Ausgabe besonders beigetragen.

INHALTSVERZEICHNIS

WARUM IST ES NOTWENDIG 9

Einschränkungen 12

VORBEREITEN 13

Planung und Einbindung von Akteur*innen 13
1. Schritt: Auf die politischen Beschlüsse in Ihrer Stadt Bezug nehmen 13
2. Schritt: Eine Arbeitsgruppe für Datenmonitoring einrichten 14
3. Schritt: Bestandsaufnahme relevanter vorhandener Daten, Quellen und Ressourcen, sowie an der Erhebung beteiligter Akteur*innen 15

Ausarbeitung des Konzepts 19
4. Schritt: Umfang und Häufigkeit des Datenmonitorings festlegen 19
5. Schritt: Die Anwendung der Standards für die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten sicherstellen 21
6. Schritt: Konzept auf Datenlage und Kenntnisstand in Ihrer Stadt basieren, ausgehend von drei Szenarien 21
Szenario 1: Wenig Daten und wenig Bewusstsein für Diskriminierung in den kommunalen Behörden 22
Szenario 2: Wenig Daten, aber viel Bewusstsein für Diskriminierung in den kommunalen Behörden 30
Szenario 3: Viele Daten und viel Bewusstsein für Diskriminierung in den kommunalen Behörden 44
Aufgabe 1: Mögliche Datenquellen ausfindig machen und nutzen 48
Aufgabe 2: Bestehende Indikatorensets als Grundlage für die Indikatorentwicklung nutzen 49
Aufgabe 3: Festlegen der Anwendungshäufigkeit 52

Konzeptuelle Anmerkungen zu Ungleichheit und Diskriminierung 63

UMSETZEN 65

7. Schritt: Ausschreibungsverfahren planen 65
8. Schritt: Vertragspartner*innen auswählen und zum Leistungsumfang unterweisen 65
9. Schritt: Handlungsempfehlungen aus den Forschungsergebnissen ableiten 67
10. Schritt: Erkenntnisse veröffentlichen 69

DRANBLEIBEN 71

Schlüsselfaktoren für den Erfolg 71
Nachhaltigkeit 72
11. Schritt: Die strukturelle Verankerung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes zum Datenmonitoring gewährleisten 72
12. Schritt: Austausch und Übertragbarkeit sicherstellen 72

QUELLEN 74

MONITORING VON ANTI-DISKRIMINIERUNGS- UND GLEICHSTELLUNGSDATEN

Je nach Kontext werden mit dem Begriff „Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten“ verschiedene Bedeutungen verknüpft. Oft denkt man dabei zuerst an „quantitative Daten und Statistiken“.
Große Datensätze, die nach Diskriminierungskategorien wie Geschlecht, Alter, Race[2]/Ethnie, Geburtsland und Staatsangehörigkeit, Religion und Weltanschauung disaggregiert sind, sind oft erste Assoziationen mit dem Begriff „Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten“.
Solche Datensätze werden auf nationaler Ebene nur äußerst selten erhoben und disaggregiert und auf lokaler Ebene unseres Wissens nach gar nicht.
Deshalb setzen sich internationale Organisationen – und auch kommunale Behörden – verstärkt dafür ein, solche Daten zu erheben.
Die praktischen Anleitungen zur Datenerhebung in diesem Toolkit richten sich vor allem an kleine und mittelgroße Städte. Die Anleitungen basieren auf dem Anwendungswissen von Städten sowie auf der umfassenden thematischen Expertise des ETC Graz.
Das Toolkit berücksichtigt sowohl qualitative als auch quantitative Daten, sowie verschiedene Größenordnungen, Bereiche und Zwecke der Datenerhebung und -verarbeitung.
Darüber hinaus werden in diesem Toolkit unterschiedliche Ausgangspunkte der Datensammlung auf lokaler Ebene berücksichtigt. Darunter fallen beispielsweise folgende Szenarien:

- Es werden gar keine Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten erhoben.
- Es werden bestimmte Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten erhoben (z. B. Berichte von Betroffenen, Beschwerdedaten oder Statistiken zur Diversität des Personals in der Stadtverwaltung).
- Die Stadt kann auf unterschiedliche Datenquellen zugreifen, beispielsweise Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Forschungseinrichtungen oder Think Tanks. Oft fehlen städtischen Behörden die Kapazitäten, diese Daten als Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsdaten zu verwenden und auszuwerten.

In diesem Toolkit wird Equality Data mit „Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten“ übersetzt. In Österreich und in der Schweiz, sowie auf EU-Ebene wird „equality data“ mit Gleichstellungsdaten übersetzt. Da dieser Begriff insbesondere in Deutschland, aber auch in Österreich vorwiegend mit Geschlechtergleichstellung assoziiert ist, sprechen wir von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten, meinen damit jedoch nach der Definition des Europäischen Handbuchs zu Gleichstellungsdaten folgendes:

[2] In dieser deutschen Fassung des englischen Originaltexts wird der englische Begriff race im gesamten Text mit Race übersetzt. Geprägt von der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung hat der Begriff race im Englischen einen Bedeutungswandel von einer heute wissenschaftlich widerlegten biologistischen Kategorie hin zu einer sozialwissenschaftlichen Analysekategorie durchlaufen. Der Begriff „Rasse“ hingegen wird im deutschen Sprachgebrauch noch immer mit der Idee von vermeintlichen "Menschenrassen" verknüpft. Durch die Verwendung von Race in dieser Übersetzung wird somit auf die soziale Konstruiertheit dieser Kategorie verwiesen.

Der Begriff **Daten** bezieht sich auf jedes Stück Information, ob in digitaler oder anderer Form. Die Funktion von Daten besteht darin, dass sie etwas über bestimmte Aspekte der Wirklichkeit aussagen und daher nützlich sein können, wenn Analysen vorgenommen, Überlegungen angestellt oder Entscheidungen getroffen werden.
Die Daten können eine identifizierbare Person betreffen, in welchem Fall sie als **persönliche oder personenbezogene Daten** bezeichnet werden. Die Person, auf die sich die Daten beziehen, wird Datensubjekt genannt.
Wo persönliche Daten mit Fragen wie Race oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung oder sexuelle Orientierung zusammenhängen, werden sie als sensible Daten betrachtet. Jede Tätigkeit, die an oder mit personenbezogenen Daten ausgeführt wird, einschließlich ihrer Sammlung, Erfassung, Bekanntmachung und Vernichtung, wird als Verarbeitung bezeichnet. **Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten** umfassen Informationen, die für die Beschreibung und Analyse des Standes der Gleichbehandlung nützlich sind. Dabei kann es sich entweder um quantitative oder um qualitative Informationen handeln.
In manchen Fällen können Daten, die primär zu einem Zweck erhoben wurden, der nichts mit Gleichbehandlung zu tun hat, zur Gewinnung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten verwendet werden.

Als Vertretungen von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, bezeichnen wir Stellen und Verbände, die sich für Gleichbehandlung einsetzen, sowie Organisationen von und für Menschen, die aufgrund von Race oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter, Behinderung, sexueller Orientierung oder geschlechtlicher Identität Diskriminierung oder Ungleichbehandlung erfahren haben.

Kontext
Dieses Toolkit wurde basierend auf dem Anwendungswissen folgender Städte erstellt (in alphabetischer Reihenfolge): Barcelona (Spanien), Gent (Belgien), Graz (Österreich), Heidelberg (Deutschland), Köln (Deutschland), Löwen (Belgien), Nantes (Frankreich), Wien (Österreich), Zürich (Schweiz). Die Informationen wurden anhand von Sekundärforschung und Interviews mit Personen, die als Vertreter*innen einer kommunalen Behörde an Datenerhebungen beteiligt waren, zusammengestellt. Zudem haben Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats von ECCAR zur Entwicklung dieses Kapitels beigetragen. Zu guter Letzt sind hier noch die erfolgreichen Ansätze des ETC Graz für die Erhebung von relevanten Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten auf lokaler Ebene zu nennen, die ebenfalls Berücksichtigung fanden.

WARUM IST ES NOTWENDIG?

Wie profitieren kommunale Behörden vom Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten? Der konkrete Nutzen unterscheidet sich nach Inhalt, Methode und Umfang der jeweiligen Datenerhebung. Nachfolgend werden allgemeine Vorteile des Monitorings von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten für Städte in verschiedene Kategorien zusammengefasst. Diese Vorteile sind für unterschiedliche Datenerhebungen beobachtbar. Die allgemeinen Vorteile sollen kommunalen Behörden in Verhandlungssituationen inspirieren und unterstützen.

KENNEN SIE IHRE ZIELGRUPPEN:

- Erwerb von Wissen über die Prävalenz und Arten von rassistischer Diskriminierung und Ungleichheit in der Stadt (einschließlich nicht gemeldeter Fälle von Diskriminierung),
- Erwerb von Kenntnissen über die Anzahl und Charakteristika der Nutzer*innen öffentlicher Dienstleistungen,
- Bewusstsein für die Diversität in der lokalen Bevölkerung, ihre Ansichten, Sorgen und Bedürfnisse,
- Zielgerichtete Leistungserbringung und effizientere Verwaltungsabläufe durch Zugang zu Informationen über die lokale Bevölkerung (Bevölkerungszahl und Merkmale).

TREFFEN SIE IHRE POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN EVIDENZBASIERT:

- Evidenz für das Diversitätsmonitoring und Diskriminierung (je nach Ansatz) und das Identifizieren von Trends,
- Evidenz für die (Weiter-)Entwicklung von Aktionsplänen und deren Zielgruppen,
- Kenntnisse über strukturelle Ungleichheit und intersektionale Diskriminierung: Strukturelle Ungleichheit und struktureller Rassismus können nicht ohne Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten und entsprechende Forschung erkannt und aufgezeigt werden,
- Substanz und Evidenz zur rationalisierten Begründung politischer Entscheidungen (zur Erreichung konkreter Resultate),
- Entscheidungsfindung: Priorisierung von Maßnahmen im Kontext der Notwendigkeit, unterschiedlichen politischen Herausforderungen zu begegnen (und Begründung der Prioritätensetzung),
- Bewertung des Zielerreichungsgrades (und Berücksichtigung für die weitere Maßnahmenplanung),
- Evidenz für die Haushaltsplanung,
- Evidenz für die Entwicklung von Sozial- und Infrastrukturprogrammen für bislang unterrepräsentierte Zielgruppen,
- Beurteilung von Trends betreffend Rassismus und Diskriminierung sowie der Wirkungen von kommunalen Maßnahmen.

UNTERSTÜTZEN SIE IHRE ZIELGRUPPEN:

- Barrieren im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erkennen,
- Öffentliche Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung zuschneiden und damit deren Wirksamkeit/Zugänglichkeit verbessern,
- Evidenz zur Erleichterung des Meldens von Diskriminierungsfällen für die Bevölkerung,
- Das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten kann Diskriminierung aufdecken, es kann aber auch zeigen, dass rassifizierte Personen kaum von Diskriminierung betroffen sind,
- Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten können kommunale Behörden (z. B. die Polizei) vor dem Vorwurf der Diskriminierung bzw. des Racial Profilings schützen (sofern die Daten derartige Vorwürfe widerlegen),
- Bedarfsorientierte Anpassung der Unterstützungsangebote für Betroffene.

DIE EINBINDUNG UND ZUSAMMENARBEIT MIT DER ZIVILGESELLSCHAFT STÄRKEN:

- Intensivierung der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Forschungseinrichtungen und mehr Zugang zu deren Expertise.
- Das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten ermutigt

betroffene Bevölkerungsgruppen dazu, Diskriminierung zu melden.
- Zudem sendet die Kommune ein klares Zeichen an die Betroffenen und an die Gesamtbevölkerung, dass sie Diskriminierung als Problem anerkennt und mehr über die Erfahrungen von Betroffenen wissen möchte. Die Kommune zeigt ihre Dialogbereitschaft zum Thema, was wiederum dabei hilft, das Vertrauensverhältnis zwischen Stadtverwaltungen und Betroffenengruppen zu stärken.
- Das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten sorgt für mehr Transparenz in politischer Entscheidungsfindung, was ebenfalls vertrauensbildend wirkt. Probleme werden anerkannt, öffentlich thematisiert und nicht beschönigt. Folglich ist das Datenmonitoring auch ein Mittel, um die Teilhabe der Öffentlichkeit zu stärken.

Weitere überzeugende Argumente für das Datenmonitoring werden im Toolkit *Monitoring* beschrieben.

Einige kommunale Behörden sind im Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten zurückhaltend. Sie fürchten, damit auf rassistische Tendenzen in ihren Städten aufmerksam zu machen, was dem Image der Stadt schaden könnte. Jedoch wird jede kommunale Behörde, die Diskriminierung monitoren und Barrieren im System identifizieren möchte, an Glaubwürdigkeit gewinnen, weil sie sich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte verantwortlich sieht. Ihre Bemühungen zur Erkennung, Erfassung und Beobachtung von Diskriminierung zeigen, dass die lokalen Behörden die gesamte Bevölkerung vertreten. Auf diese Weise kann das Datenmonitoring, sowie die Sammlung von Evidenz für rassistische Diskriminierung das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie stärken und dem Image der Stadt dienen.

Die ECCAR-Mitgliedsstädte, die zu diesem Toolkit beigetragen haben, sind Vorreiterinnen und kennen die Vorteile des Datenmonitorings. Ihre Erfahrungen zeigen die positiven Effekte eines offenen und evidenzbasierten Umganges mit Diskriminierung. Das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten hat dem Ansehen dieser Städte nicht geschadet, sondern war diesem vielmehr zuträglich. Von Diskriminierung betroffene Personen fühlen sich in einem Umfeld, das Datenmonitoring als ersten Schritt zur Bekämpfung von Rassismus sieht, wahrscheinlich sicherer.

WAS SIE BRAUCHEN („ZUTATEN“):
- Politischen Willen (Entscheidung durch den Stadt- oder Gemeinderat),
- In dem Zusammenhang auch: Bereitschaft von allen Verwaltungsebenen (von der Verwaltungsspitze bis in die einzelnen Ämter und Abteilungen) zur Kooperation in der Bereitstellung der erforderlichen Informationen,
- Institutionelle Kapazitäten für das Datenmonitoring.

WAS IST HILFREICH, ABER NICHT ABSOLUT NOTWENDIG?
- Das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten ist in einem kommunalen Aktionsplan verankert (wie es auch eine der 10 Selbstverpflichtungen des ECCAR 10-Punkte-Aktionsplans vorsieht),
- Verfügbarkeit einer Universität oder Forschungseinrichtung,
- Verfügbarkeit von Opfer- und Betroffenenberatungsstellen oder einer Antidiskriminierungsstelle (Bereitstellung von Expertise und Falldaten),
- Verfügbarkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft (Bereitstellung von Expertise und Zugang zu Zielgruppen),
- Gut organisierte Migrant*innen- oder rassifizierte Communities.

Einschränkungen

Das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten ist eine solide Grundlage für die Entwicklung von Strategien (Aktionsplänen) oder Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung und zur Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Gütern und kommunalen Dienstleistungen. Dennoch hat auch das Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten seine Einschränkungen. Darauf gehen wir in diesem Abschnitt ein. Kommunale Behörden sollten sich aber nicht von diesen Grenzen entmutigen lassen, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsdaten zu monitoren.

Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (insbesondere im Zusammenhang mit Race, Ethnie oder Nationalität) sind durch bestimmte Faktoren verzerrt, auf die in diesem Toolkit eingegangen wird. Hinzu kommen praktische Einschränkungen aufgrund eines Mangels an Budget, Kapazitäten oder Wissen oder auch aufgrund rechtlicher Einschränkungen von Datenmonitoring auf lokaler Ebene.

Für kleine und mittelgroße Städte ist die disaggregierte Erhebung großer Datensätze herausfordernd (wenn auch nicht unmöglich). In diesem Toolkit werden daher Methoden vorgeschlagen, die Städte auch mit einem begrenzten Budget anwenden können, um zuverlässige Daten zu sammeln.

Es gibt kein Einheitsschema des indikatorbasierten Monitorings von Diskriminierung und Rassismus, das auf alle Kontexte passt. Es gibt auch kein überregional gültiges Indikatorensystem für kommunale Behörden. Rassismus ist eine komplexe und facettenreiche Herausforderung, die schwer mit einem Punkt auf einer Skala gefasst werden kann. Stattdessen ist das Datenmonitoring eher kontextbezogen. Mit der nachfolgenden Anleitung möchte ECCAR kommunalen Behörden daher als Unterstützung dienen.

Die hier zusammengefassten praktischen Tipps und Erfahrungen von Pionier*innen des Datenmonitorings auf lokaler Ebene sowie von Expert*innen sollen helfen, die bislang geltenden Vorbehalte gegenüber Datenmonitoring zu mindern. ECCAR-Städte sollen dazu befähigt und motiviert werden, Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten zu monitoren.

VORBEREITEN
Planung und Einbindung von Akteur*innen

Die Planung des Datenmonitorings ist eine vielschichtige Aufgabe. Die nachfolgenden Schritte müssen nicht unbedingt der Reihe nach abgearbeitet werden. Die Anleitungen richten sich besonders an kommunale Behörden, die sich in einer frühen Phase des Datenmonitoring befinden. Sie sind jedoch auch für Städte relevant, die bereits auf bestehende Datenquellen zurückgreifen oder eigeninitiativ Daten erheben.

Kommunale Behörden, die ein Datenmonitoring planen, müssen oft erst politische Überzeugungsarbeit leisten, bevor sie in einen konkreten Austausch und Verhandlungen treten. Die Informationen in den folgenden Abschnitten unterstützen kommunale Behörden in dieser Phase der Planung und Einbindung von Akteur*innen.

1. Schritt: Auf die politischen Beschlüsse in Ihrer Stadt Bezug nehmen

Durch ihre ECCAR-Mitgliedschaft hat Ihre Stadt ihre Bereitschaft zum Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten und von Rassismus bereits zum Ausdruck gebracht. Denn alle ECCAR-Städte verpflichten sich mit der Unterzeichnung des 10-Punkte-Aktionsplan, Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten zu monitoren. Mit der zweiten Verpflichtung – Bewertung von Rassismus und Diskriminierung sowie Monitoring kommunalpolitischer Maßnahmen – werden Städte hierzu aufgefordert: *„Aufbau einer Datensammlung zu Rassismus und Diskriminierung, Formulierung erreichbarer Ziele und Entwicklung von einheitlichen Indikatoren, um die Wirkung der kommunalpolitischen Maßnahmen bewerten zu können.“* Konkret verpflichten sich die Städte zu folgenden Punkten:

a) Einführung eines formellen Prozesses zur Erhebung von Daten und Informationen zu Rassismus und Diskriminierung in allen Kompetenzbereichen der Stadt durch Einführung entsprechender Variablen im Rahmen städtischer Datenerhebung,
b) Einrichtung von Partnerschaften mit Forschungseinrichtungen, um die gesammelten Daten und Informationen regelmäßig zu analysieren, Studien auf kommunaler Ebene durchzuführen und konkrete Empfehlungen für die Stadtverwaltung zu erarbeiten,
c) Festlegung von erreichbaren Zielen und Anwendung von einheitlichen Indikatoren, um Entwicklungen im Bereich Rassismus und Diskriminierung sowie die Wirkung von kommunalpolitischen Maßnahmen bewerten zu können,
d) Einrichtung eines wissenschaftlichen Beirats, um einen dauerhaften Dialog zwischen Forschung und Politik zu gewährleisten.

Auch auf EU-Ebene wird die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten vorangetrieben. Die Strategie zur Bekämpfung von Rassismus 2026-2030 der EU sieht die

Erhebung von Daten für evidenzbasierte politische Entscheidungen vor. Eurostat hat die Initiative ergriffen, eine Taskforce für Statistiken über Gleichstellung und Nichtdiskriminierung einzurichten. Die Untergruppe für Gleichstellungsdaten der Europäischen Kommission hat Leitlinien für die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten entwickelt. Diese Werkzeuge adressieren aber vorwiegend Nationalstaaten. Nicht zuletzt hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte ein Compendium of practices for equality data collection (Kompendium von Praktiken zur Erhebung von Gleichstellungsdaten) veröffentlicht, das Diskriminierungsgründe und Lebensbereiche, in denen Diskriminierung, Ungleichheit und Ausgrenzung auftreten können, umfasst. Das Kompendium ist mit den Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten verknüpft und soll Anregungen und praktische Beispiele für deren Umsetzung liefern. Diese Dokumente empfehlen wir Städten, um das Datenmonitoring im jeweils eigenen Handlungsfeld, sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene, voranzutreiben.

Viele Städte verfügen bereits über Strategien und Aktionspläne zur Förderung der Vielfalt und Gleichbehandlung. Diese Dokumente bilden eine substantielle und strategische Unterlage für stadtinterne Verhandlungen und Bewusstseinsbildung unter Kolleg*innen. Sie weisen auf die politische Priorität der Prävention und Bekämpfung rassistischer Diskriminierung durch Datenerhebung hin.

Erfahrungen von ECCAR-Städten zeigen, dass der Hinweis auf diese Dokumente von internationalen Menschenrechtsorganisationen (der EU oder UN) die Akzeptanz von Initiativen zum Aufbau eines Datenmonitorings innerhalb der Stadt fördert.

Wird die regelmäßige Durchführung eines Datenmonitorings auch strukturell in der Stadt verankert, so wird dessen Nachhaltigkeit gestärkt und sein Fortbestand auch bei veränderten politischen Mehrheiten und Prioritäten gesichert.

Auch wenn in föderalen Regierungssystemen der Kompetenzbereich kommunaler Behörden im Bereich Diskriminierungsschutz eingeschränkt ist, tragen Städte dennoch eine auf Gleichbehandlungsgrundsätzen beruhende Verantwortung.

Die Erfahrung von ECCAR-Mitgliedsstädten zeigt, dass gerade in der Aufbauphase des Datenmonitorings politische Unterstützung auf höchster Ebene notwendig ist. Dies gilt auch für kleinere Projekte. Idealerweise sollte die Initiative von der*dem zuständigen Bürgermeister*in oder Stadtrat*in unterstützt werden. Eine Stadt kann das Datenmonitoring jedoch auch in Abstimmung mit dem*der direkten politischen Referent*in initiieren.

Wenn das Datenmonitoring in die städtische Struktur inkorporiert werden soll und eine routinemäßige Erhebung vorgesehen ist, dann ist politische Unterstützung von höchster Ebene und ein Top-down-Ansatz jedoch erforderlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Datenmonitoring auch die stadtinterne Belegschaft umfasst (Diversity Monitoring, Mitarbeiter*innenbefragungen).

Meilenstein: Vereinbarung über die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Datenmonitoring

2. Schritt: Eine Arbeitsgruppe für Datenmonitoring einrichten

Als ersten operativen Schritt wird die Einrichtung einer Arbeitsgruppe empfohlen, die aus Mitgliedern der städtischen Verwaltung mit inhaltlich relevanter Zuständigkeit besteht. Die Arbeitsgruppe plant und steuert das Datenmonitoring und ist für organisatorische Fragen und Themen zuständig.

Erster Schritt der Arbeitsgruppe ist es auch, die Wichtigkeit eines Datenmonitorings in der Stadt zu belegen. Dazu gehört auch die Erfassung vorhandener antidiskriminierungs- und gleichstellungsrelevanter Daten (siehe nächsten Schritt). Die Arbeitsgruppe ist gut beraten, sich regelmäßig mit Vertreter*innen von rassifizierten Gruppen in zivilgesellschaftlichen Organisationen auszutauschen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sollten konstant stadtintern Lobbying für das Datenmonitoring betreiben – insbesondere im Falle eines fragilen politischen Willens dazu. Politische Akteur*innen sind zu überzeugen, dass Datenmonitoring maßgeblich zu evidenzbasierten politischen Interventionen, sowie einer Professionalisierung der Verwaltung beiträgt. Es obliegt dieser Arbeitsgruppe, die Umsetzung des Datenmonitoring innerhalb der Stadt zu koordinieren, sowie die Aktualität und inhaltliche Relevanz der berücksichtigten Daten zu sichern (Qualitätssicherung).

3. Schritt: Bestandsaufnahme relevanter vorhandener Daten, Quellen und Ressourcen, sowie an der Erhebung beteiligter Akteur*innen

Viele kommunale Behörden erheben (administrative) Daten mit Bezug zu Antidiskriminierung und Gleichstellung. Allerdings sind diese Daten oft fragmentiert und nur für einen eng definierten Bereich der Gleichstellung und Antidiskriminierung relevant. Dennoch können diese Daten als Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsindikatoren verwendet werden.

Zu Beginn empfehlen wir die Anwendung eines Mappingschemas zur Zusammenstellung der verfügbaren Daten und Informationen in der Kommune, zur Prüfung deren thematischer Relevanz, sowie zur Identifizierung von Informationslücken. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat ein solches Schema entwickelt und nennt es equality data diagnostic mapping tool. In fast allen Ländern gibt es Zensusdaten. Viele Regionen und (größere) Städte haben Daten über ihre Mitarbeitenden, sowie über die Nutzer*innen städtischer Dienstleistungen. Auch Antidiskriminierungsstellen, Opfer- und Betroffenenberatungsstellen und andere Nichtregierungsorganisationen sind Quellen für Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten.

Alle diese Datenquellen sind von der Arbeitsgruppe zu identifizieren und in Qualität, Relevanz, Nützlichkeit und Aussagekraft über die aktuelle Situation sowie Trends im Zusammenhang mit Diversität und Antidiskriminierung zu beurteilen.

Kurz gesagt hilft eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Daten und Akteur*innen bzw. Institutionen dabei:

- Einen Überblick über die vorhandenen Quellen und Informationen (Akteur*innen) zu gewinnen,
- Ein Datenmonitoring zu entwickeln, das auf bestehendem aufbaut und Doppelgleisigkeiten vermeidet,
- Indikatoren für Gleichstellung und Antidiskriminierung (weiter-) zu entwickeln und diese mit Daten aus der Stadt zu befüllen,
- Vorhandene Kapazitäten und Datenquellen sichtbar und zugänglich zu machen,
- Bedeutsame Informationslücken zu identifizieren.

Wir empfehlen der Arbeitsgruppe, eine systematische und strukturierte Bestandsaufnahme der vorhandenen (Daten-)Quellen durchzuführen (oder anzustoßen). Das equality data diagnostic mapping tool für Nationalstaaten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterstützt auch Stadtverwaltungen beim Erfassen bestehender Datenquellen.

Die Minimalanforderungen der Erfassung bestehender Daten sind: Datenquelle, Datenmerkmale, Stichprobe und Grundgesamtheit, Quelle, Zeitrahmen und thematische Relevanz innerhalb von Gleichstellung und Antidiskriminierung. Die Bestandsaufnahme erfasst den aktuellen Stand der Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten. Das Mappingschema kann zudem ohne großen Aufwand adaptiert und mit aktuellen Datenquellen befüllt werden.

Laut Erfahrung von ECCAR-Mitgliedsstädten kann eine derartige Bestandsaufnahme auch von gering oder mäßig qualifizierten, aber geschulten, Mitarbeitenden durchgeführt werden. Die Bestandsaufnahme ist daher nicht ressourcen- und kapazitätsintensiv. Wir empfehlen basierend auf dem Mappingschema einen Bericht über die vorhandenen Daten zu verfassen. Dieser gibt einen Überblick über die Kapazitäten und Herausforderungen in der Kommune im Bereich Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten. Daten- und Wissenslücken, sowie die nötigen Informationen zur Schließung dieser Lücken werden durch die Bestandsaufnahme sichtbar. Das Mapping bietet der Arbeitsgruppe Evidenz, ad hoc Initiativen vorzuschlagen. Ad hoc Initiativen sind etwa mit geringem Budget umsetzbare Datenerhebungen, um erste Einblicke zu generieren.

Beispiele für diese Initiativen sind Online-Umfragen zur Betroffenheit von rassistischen Vorfällen in den letzten 12 Monaten oder die Erweiterung einer bestehenden Bevölkerungsbefragung in der Stadt mit einigen Fragen zu rassistischer Diskriminierung. Es gibt bereits eine Vielzahl an erprobten und getesteten Fragensets zur Erhebung von rassistischer Diskriminierung und Rassismus im Alltag. Wir empfehlen, zur Qualitätssicherung und Ressourcenschonung auf diese zurückzugreifen, wie sie beispielsweise im Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor Deutschlands verwendet werden.

Wenn Sie große Datenlücken in Ihrer Stadt haben, so priorisieren Sie nach Relevanz der Informationen für die Gleichbehandlungsziele in Ihrer Stadt.

Risiken und Herausforderungen	Lösungsansätze
Es ist schwierig, die wichtigen Akteur*innen von der Notwendigkeit des Datenmonitorings zu überzeugen.	Beziehen Sie sich auf die unter „Notwendigkeit“ erwähnte Argumentation und auf die politischen Prioritäten (Aktionsplan). Bedenken von Entscheidungsträger*innen hängen oft mit der Ressourcensituation zusammen: Sie befürchten möglicherweise zusätzliche Arbeit ohne zusätzliche Mittel. Angesichts von Kapazitätsengpässen in öffentlichen Verwaltungen werden neue Initiativen oft mit Skepsis betrachtet. Entgegnen Sie dieser Skepsis mit Transparenz über die erforderlichen Kapazitäten. Vergleichen Sie es mit der anfänglichen Skepsis gegenüber dem Monitoring von Gleichstel-

	lungsdaten im Bereich der Geschlechtergleichstellung. Stadtverwaltungen hatten auch hier anfänglich ein geringes Bewusstsein für die Vorteile eines Datenmonitorings. Mittlerweile haben jedoch viele Stadtverwaltungen ein funktionierendes Datenmonitoring der Geschlechtergleichstellung und sind von dessen Nützlichkeit überzeugt. Verweisen Sie auf die Notwendigkeit von evidenzbasierten politischen Maßnahmen und auf den ECCAR 10-Punkte-Aktionsplan. Dieses Toolkit zeigt unterschiedliche Methoden des Datenmonitorings zur Erzielung von nützlichen Ergebnissen mit wenig Ressourcen.
Die Bestandsaufnahme zeigt deutliche Datenlücken (z. B. aufgrund der Untererfassung von Diskriminierungsfällen, des Mangels an Opfer- und Betroffenenberatungsstellen oder des geringen Bewusstseins dafür, welche Daten verwendet werden könnten).	Machen Sie diese Lücken als Ressource für die Planung zukünftiger Datenerhebungen sichtbar. Reservieren oder schaffen Sie zusätzliche Ressourcen zur Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten. Wenn es bereits Kooperationen mit einer Universität/Fachhochschule gibt und es der Datenbedarf in Umfang und Gestalt zulässt, bieten Sie Abschlussarbeiten oder Dissertationen mit Doppelbetreuung (durch Stadtverwaltung und Wissenschaft) an.
Die vorhandenen Daten sind nur eingeschränkt relevant, aufgrund von Neuerungen im Bereich Diskriminierungsschutz, Datenschutz oder aufgrund unklarer Methoden der Datenerhebung und eingeschränkter Verfügbarkeit dieser Daten. Weiterhin kann es thematisch relevante gesellschaftliche Entwicklungen geben, die in den bestehenden Daten noch nicht erfasst wurden, wie die Ankunft von Schutzsuchenden im Land.	Berücksichtigen Sie diese Daten trotzdem – wenn irgendwie möglich – und machen Sie dabei deren eingeschränkte Relevanz und Aktualität deutlich. Warum sollten Sie diese Daten trotzdem in Betracht ziehen? Solche Daten liefern: – Eine Vergleichsgrundlage für die Situation vor den rechtlichen oder gesellschaftlichen Neuerungen; Solche Daten sind notwendig, um positive (oder negative) Effekte von Entwicklungen zu belegen. – Hinweise dafür, wie der soziale und rechtliche Kontext auf Ungleichheiten wirkt. Dies kann der Kommunalpolitik wiederum Chancen und ihren Gestaltungsspielraum aufzeigen.

Kommunale Behörden wollen oft nicht wissen, wie verbreitet Diskriminierung in der Stadt ist, da dieses Wissen sie zum Handeln „zwingen“ würde.	– Erfahrungen von ECCAR-Städten zeigen, dass diese Besorgnis oft unbegründet ist. Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten können nämlich auch zeigen, dass kaum Diskriminierung vorliegt. Datenmonitoring kann auch zeigen, dass eine bestimmte Gruppe von Menschen davon betroffen ist, wo Schulungen oder Kampagnen als Abhilfemaßnahmen ausreichen. – Maßnahmen gegen Ungleichheit und Diskriminierung erfordern nicht unbedingt viele Ressourcen. Die Stadt profitiert von einem Datenmonitoring, ebenso wie auch der Ruf einer Stadtverwaltung, die über evidenzbasierte Zugänge ihre Professionalität zeigt. – Ziehen Sie in Erwägung, die Daten nicht gleich zu veröffentlichen (sondern zunächst einmal intern zu verwenden).

MEILENSTEINE:

- Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe wurde beschlossen.
- Die Arbeitsgruppe wurde eingerichtet und hat einen Arbeitsplan für das erste Jahr entwickelt.
- Ein Bestandsaufnahmebericht wurde geschrieben.

Ausarbeitung des Konzepts

In diesem Abschnitt wird berücksichtigt, dass die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten eine vielschichtige Aufgabe ist, für welche es kein einheitliches Konzept geben kann, das auf alle Kontexte passt. Beispielsweise könnte eine Stadt in einem ersten Schritt beschließen, zunächst in einem Bereich (wie Bildung oder Wohnraum) aktiv zu werden – und zunächst ein (Pilot-)Konzept für Datenmonitoring in diesen Bereichen zu entwickeln.

Eine Stadt könnte sich auch dafür entscheiden, bestehende Mechanismen zur Datenerhebung zu nutzen und Fragen zu Rassismus und Benachteiligungen zu integrieren. Das könnten beispielsweise Umfragen zur Lebensqualität der Stadtbewohner*innen sein, zur Zufriedenheit der Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung, zum subjektiven Gesundheitsbewusstsein oder aber Datenerhebungen zur sozialen Gerechtigkeit oder zur Situation von jungen Menschen. Auch politische Prioritäten prägen das Konzept zur Datenerhebung.

Deshalb stellt der Abschnitt zur *Ausarbeitung des Konzepts* verschiedene Ansätze und Bereiche des Datenmonitorings im Rahmen von drei Szenarien vor. Die drei Szenarien sind bestimmt von zwei Faktoren, 1. Das Ausmaß des Bewusstseins der kommunalen Behörden für rassistische Diskriminierung und 2. die Datenlage in der Stadt. Die Erhebungen für diesen Toolkit zeigen deutlich, dass das Konzept des Datenmonitorings in einer Stadt in erheblichem Maße davon geprägt ist, wie sehr sich die kommunalen Behörden der sozialen Realitäten von Benachteiligungen bewusst sind und wie sehr sie dazu bereit sind, sich mit diesen Realitäten zu befassen.

Wie bereits dargelegt, bedeutet die Tatsache einer geringen Zahl von Beschwerden bei Antidiskriminierungsstellen nicht zwangsläufig, dass Diskriminierung selten oder gar nicht vorkommt, und umgekehrt weisen hohe Beschwerdezahlen nicht notwendigerweise auf viel Diskriminierung hin. Ein Bewusstsein der kommunalen Behörden dafür, dass Diskriminierung existiert, auch wenn es dafür (noch) keine Belege aus der Stadt gibt, ist eine zentrale Voraussetzung deren Zustimmung zum Datenmonitoring im Bereich Antidiskriminierung und Gleichstellung. Ein Mangel an Bewusstsein seitens der lokalen Behörden hinsichtlich Ungleichheit und rassistischer Diskriminierung hängt in der Regel mit einem entsprechenden Mangel an Wissen über diesen Bereich zusammen. Doch selbst wenn lokale Behörden sich der Ungleichheit und Diskriminierung bewusst sind (z. B. aufgrund von Informationen auf nationaler Ebene, internationalen Studien oder juristischem Wissen), fehlt ihnen möglicherweise dennoch das Wissen über dieses Phänomen in ihrem eigenen lokalen Kontext.

Diese Faktoren – also das Bewusstsein der Akteur*innen und die Datenlage zu Ungleichheit und Diskriminierung – prägen die Ausarbeitung des Konzepts zur Datenerhebung. Dennoch gibt es einige Merkmale, die alle Mechanismen zum Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten auf lokaler Ebene aufweisen sollten. Diese sind in Schritt 4 (Umfang und Häufigkeit des Datenmonitoring) und Schritt 5 (Standards zur Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten) aufgeführt. Im darauffolgenden Schritt 6 zur Konzeptentwicklung werden dann die unterschiedlichen Szenarien skizziert.

4. Schritt: Umfang und Häufigkeit des Datenmonitorings festlegen

Bei der Konzeptentwicklung zum Datenmonitoring sollten die politischen Prioritäten der Stadt (in Inhalt und Umfang), der Zweck der Datenerhebung (in Methoden und Häufigkeit

der Erhebung) und die bereits vorhandenen Daten (Bestandsaufnahme) berücksichtigt werden. Es empfiehlt sich, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung und Offenlegung der Daten bereits im Konzept zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist das Verfahren zur Einholung der Einwilligung nach Aufklärung im Konzept festzulegen (d. h. wie die betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer Daten sowie über den Zweck der Datenerhebung informiert werden). Einigen Sie sich auf die zentralen Zielsetzungen, die Sie mit dem Datenmonitoring verfolgen, und auf die Methoden, die Sie einsetzen wollen, um die Ziele zu erreichen. Besprechen Sie diese mit den beteiligten Akteur*innen, darunter rassifizierte Personen und deren Vertretungsorganisationen. Berücksichtigen Sie neben den Kontextbedingungen in Ihrer Stadt auch folgende Punkte:

ZWECK/HÄUFIGKEIT:

1. Sollen Trends erkannt und Aussagen über zukünftige Entwicklungen davon abgeleitet werden?
2. Brauche ich Evidenz für Verhandlungen über Maßnahmen/Aktionsplänen/Verhandlungen oder über deren inhaltliche Ausgestaltung?
3. Sollen die Daten für eine bestimmte Herausforderung/ein Thema/oder Informationsbedarf eingesetzt werden?
4. Soll die Wirkung von bereits implementierten Maßnahmen evaluiert werden?

METHODE ZUR DATENERHEBUNG UND -AUSWERTUNG:

a. Sind eher quantitative Informationen (Häufigkeiten, Verbreitung, Korrelationen) von Interesse?
b. Sind eher qualitative Informationen (Ansichten, Erfahrungen, Lebensumstände, Argumente, Verfahren) von Interesse?

VERTEILUNG DES ARBEITSAUFWANDS:

I. Können die Daten innerhalb der Stadtverwaltung erhoben werden, z. B. über kommunale Statistikabteilungen?
II. Welche Rolle spielen (kommunal geförderte) NGOs und Antidiskriminierungsstellen und welchen Beitrag leisten sie bereits im Rahmen ihrer üblichen Berichtspflichten?
III. Welche Unterstützung von welchen externen Akteur*innen wie Universitäten oder Berater*innen ist nötig?

Tipp!

Stellen Sie im Konzept Informationen zum Beitrag des Datenmonitorings für die Bewusstseinsbildung, Prävention und Beseitigung von rassistischer Diskriminierung bereit. Das Aufzeigen der Relevanz des Datenmonitorings für die Erreichung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung im Konzept trägt dazu bei, rassifizierten Menschen, die Vorbehalte gegenüber ihrer Partizipation am Datenmonitoring zu nehmen und Vertrauen in die lokalen Behörden aufzubauen. Dies ist nicht zuletzt dann wichtig, wenn sensible Daten basierend auf Selbstidentifizierung erhoben werden. Die Privatsphäre der einzelnen Personen muss gewahrt und die Erhebung, die Speicherung, die Auskunft und die Offenlegung von Daten muss sorgfältig kontrolliert werden. Hierfür gibt es nicht rechtsverbindliche Leitlinien der EU. Wir empfehlen Ihnen jedenfalls die Rechtsabteilung/juristische Expertise in Ihrer Behörde zu befragen.

5. Schritt: Die Anwendung der Standards für die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten sicherstellen

Die Equality Data Initiative (Initiative für Gleichstellungsdaten) ist ein gemeinsames Projekt von Open Society Foundations, Migration Policy Group und European Networks Against Racism. Mit dieser Initiative sollen Standards des Datenmonitoring abgesichert und damit die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten angestoßen werden.
Im Rahmen dieser Initiative wurden sechs Prinzipien zur Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten entwickelt.

Diese sind:

1. Ermöglichen Sie den Befragten eine Selbstidentifizierung (statt Zuschreibungen durch Dritte zu verwenden).
2. Stellen Sie sicher, dass die Teilnahme an der Erhebung freiwillig ist.
3. Klären Sie die Teilnehmenden sorgfältig über den Zweck der Datenerhebung, die Verarbeitung und Veröffentlichung der Daten und den Schutz der persönlichen Daten auf. Holen Sie dann deren Einwilligung ein, die Daten zum jeweiligen Zweck zu erheben.
4. Sorgen Sie dafür, dass die Datenerhebung anonym erfolgt (d. h., dass die Daten anonym erhoben und verarbeitet werden bzw. dass Datenerhebung und -verarbeitung so erfolgen, dass keine Rückschlüsse darauf möglich sind, wer welche Antworten gegeben hat).
5. Binden Sie rassifizierte Gruppen und Migrant*innengruppen in den gesamten Prozess der Datenerhebung ein. Deren Partizipation ist insbesondere in der Vorbereitung der Erhebung, in der Entwicklung von Fragen und Antwortoptionen des Erhebungsinstrumentes und im Hinblick auf Strategien zur Erreichung der Befragten wichtig. Zudem müssen sie die Befragten den Zwecken der Datenerhebung zustimmen.
6. Stellen Sie im Erhebungsinstrument die Verfügbarkeit von multiplen und intersektionalen Identitätskategorien sicher (d. h. Befragte sollten die Möglichkeit haben, alle Identitätskategorien auszuwählen, die ihnen entsprechen).

6. Schritt: Konzept auf Datenlage und Kenntnisstand in Ihrer Stadt basieren, ausgehend von drei Szenarien

Die nachfolgenden Informationen zur Erstellung des Konzeptes sind in den drei Szenarien strukturiert. Bitte fokussieren Sie auf jenes Szenario, das zur Situation in Ihrer Stadt am besten passt.

Die drei Szenarien zielen ab auf (1) das Bewusstsein der kommunalen Behörden für Antidiskriminierung/Gleichstellung (wenig/viel) und (2) die Datenmenge in der Stadt (wenig/viel). Die Recherchen zu diesem Toolkit-Kapitel haben gezeigt, dass diese beiden Faktoren eine entscheidende Rolle für die Entwicklung des Konzeptes für das Datenmonitoring spielen. Die Verortung der eigenen Stadt in einem Kontinuum an Bewusstsein und evidenzbasiertem Wissen zum Thema rassistische Diskriminierung prägt das Konzept des Datenmo-

nitorings grundlegend. Wir gehen nicht darauf ein, inwiefern Bewusstsein und Datenmenge zusammenhängen, sondern beschäftigen uns mit den jeweils angemessenen Ansätzen zum Datenmonitoring. Die im Folgenden vorgestellten Ansätze wurden von kommunalen Behörden (in den ECCAR-Mitgliedsstädten) entwickelt, praxiserprobt und erfolgreich angewendet. Die Ansätze wurden anhand folgender Kriterien für dieses Toolkit ausgewählt:

1. Maßnahmen, die von ECCAR-Städten erfolgreich angewendet wurden und als bewährt gelten,
2. Maßnahmen, die dem Bedarf kommunaler Behörden entsprechen und daher für diese relevant sind.

ECCAR-Mitgliedsstädte haben im ECCAR Online City Reporting Tool (ECCAR-Berichtssystem) gemeldet, dass sie Kapazitäten im Bereich Beratung und Austausch zum Aufbau eines Datenmonitorings benötigen. Dieser Bedarf soll mit diesem Toolkit und den darin enthaltenen Praktiken und Ansätzen von ECCAR-Städten aufgegriffen werden.
Der nachfolgende Überblick über diese Praktiken und Ansätze ist wie folgt strukturiert:

- Um welche Art von Datenerhebung handelt es sich und wie funktioniert sie?
- Wann empfehlen wir die Anwendung?
- Was wird dafür benötigt (Voraussetzungen und Ressourcen)?
- Schritt-für-Schritt-Anleitungen für die Umsetzung
- Einschränkungen (Pro und Kontra)
- Wirkung

SZENARIO 1: WENIG DATEN UND WENIG BEWUSSTSEIN FÜR DISKRIMINIERUNG IN DEN KOMMUNALEN BEHÖRDEN

Szenario 1 beschreibt eine Ausgangslage, in der kommunale Behörden wenig oder gar keine Daten haben, die für das Thema Gleichstellung und Antidiskriminierung relevant sind – möglicherweise, weil es keine Institution zur Sammlung von (Beschwerde-) Daten gibt. So ist das Bewusstsein der Behörde über die Existenz von Diskriminierung gering. Nach dem Motto „was nicht gezählt wird, zählt nicht“, wird auch Bedarf nach einer entsprechenden Evidenzgenerierung angezweifelt. In diesem Toolkit finden Sie immer wieder Argumentationen dafür, wie Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten bestehende (Un)gleichheiten belegen. Zudem können erste Belege für Ungleichheiten auch weitere, tiefergehende Datenmonitorings zum besseren Verständnis der Ungleichheiten anregen. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein entsprechendes Bewusstsein innerhalb der kommunalen Behörden. Kommunen, die wenige Daten und wenig Bewusstsein für rassistische Diskriminierung haben bzw. wo die Prävention und Bekämpfung von Diskriminierung nicht auf der politischen Agenda steht, finden sich wahrscheinlich in Szenario 1 wieder.

Es ist daher die Aufgabe der Arbeitsgruppe für Datenmonitoring (siehe Schritt 2), konstante Lobbyarbeit zu betreiben und ein Bewusstsein für die Wichtigkeit eines Datenmonitorings zu schaffen. Dazu kann sie auf der Bestandsaufnahme (Schritt 3) und auf erste Erkenntnisse aus Kurzumfragen oder NGO-Daten zurückgreifen. Das Sichtbarmachen der Erfahrungen/Geschichten von betroffenen Personen, Testings, sowie die Durchführung kleinerer Umfragen unter Betroffenen, kann ein erster Augenöffner sein, der den Weg für einen umfassenderen Einsatz gegen Diskriminierung bereitet.

Tipp!

Wenn es in Ihrer Stadt keinen politischen Willen zum Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten gibt, können Sie mit einer kurzen Online-Umfrage zur Betroffenheit von Rassismus in Ihrer Kommune beginnen oder als ersten Schritt Nichtregierungsorganisationen damit beauftragen, die Erfahrungen und Berichte ihrer Zielgruppen zu sammeln, darüber in den (Sozialen) Medien zu berichten und diese damit sichtbar zu machen. Auch wenn derartige Erhebungen nicht notwendigerweise wissenschaftlichen Standards entsprechen, sind sie durchaus dazu geeignet, Bewusstsein zu schaffen.

Evidenz liegt vor, sobald die Erfahrungen von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind (dies jedoch nicht gemeldet haben), durch kleine Studien und durch ihre Berichte sichtbar gemacht werden. Diese mit geringem Aufwand generierte Evidenz hilft Ihnen dabei, die kommunale Behörde für das Thema zu sensibilisieren und führt idealerweise zu deren Einsatz im Bereich Antidiskriminierung. Ebenfalls hilfreich ist die Bezugnahme auf die unter „Notwendigkeit“ genannten politischen Argumente. In der Folge sollten kommunale Behörden (idealerweise) anfangen, die geringe Zahl der Beschwerden auf Hürden bei der Meldung oder ein geringes Bewusstsein für dieses Thema (auch in der Bevölkerung) zurückzuführen und nicht (mehr) auf eine geringe Verbreitung von Diskriminierung. Die Anzahl der Fälle, die bei Opfer- und Betroffenenberatungsstellen oder Antidiskriminierungsstellen gemeldet werden (Beschwerden), wird manchmal als Indikator für die Verbreitung von (rassistischer) Diskriminierung genutzt. Dieser Indikator ist in seiner Bedeutung jedoch stark eingeschränkt. Die Anzahl der gemeldeten Fälle hängt tendenziell mit weiteren Faktoren und Umständen zusammen, beispielsweise mit dem Bewusstsein für Diskriminierung, dem Wissen um Stellen, die Hilfe für Betroffene bieten und der Verfügbarkeit von niedrigschwelligen Beschwerdemechanismen, wie anonymen Beschwerde- (und Beratungs-)Möglichkeiten. Letztlich hängt die Anzahl der gemeldeten Fälle auch damit zusammen, ob Betroffene genug Vertrauen in die Behörden haben, um eine Beschwerde als sinnvoll zu erachten.

Angesichts dieser Faktoren spricht eine hohe Anzahl an Beschwerden tendenziell dafür, dass Beschwerdemechanismen gut funktionieren und dass ein hohes Maß an Bewusstsein und Vertrauen besteht. Eine geringe Anzahl an Beschwerden hingegen bedeutet nicht automatisch auch, dass es nur selten zu Diskriminierung kommt.

ANGEWANDTE PRAXIS: UMFRAGE ZU BARRIEREN BEI DER MELDUNG VON DISKRIMINIERUNG (GRÜNDE FÜR HOHE DUNKELZIFFERN UND WEGE ZUR ERLEICHTERUNG DES MELDENS VON DISKRIMINIERUNG)

Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer und Betroffene sammeln Daten zu Beschwerden. Diese Daten umfassen jedoch nur Informationen zu gemeldeten Fällen von rassistischer Diskriminierung. Die Dunkelziffer bei rassistischer Diskriminierung ist in ganz Europa hoch (siehe Quellen unten). Wenn kommunale Behörden nur mit diesen Daten arbeiten, haben sie kein umfassendes Bild der Lage. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir kommunalen Behörden, eine Umfrage zu wahrgenommener Diskriminierung in der lokalen Bevölkerung durchzuführen (oder zu beauftragen). So können sie Ausmaß und Formen der wahrgenommenen Diskriminierung, sowie die Hürden bei der Meldung identifizieren.

Die Umfrage sollte die zentralen Merkmale der wahrgenommenen Diskriminierung, die Gründe für das Melden oder nicht Melden, sowie Faktoren, die das Melden erleichtern würden, abdecken.

Bestehende Studien auf EU-Ebene legen die nachfolgend genannten Gründe für eine Dunkelziffer bzw. nicht gemeldete Diskriminierungsfälle nahe. Nutzen Sie diese Erkenntnisse, wenn Sie eine Umfrage oder Maßnahmen planen:

1. **BEWUSSTSEIN FÜR DISKRIMINIERUNG UND ANTIDISKRIMINIERUNGSGESETZE**
   - Betroffene und Beobachter*innen (Zeug*innen) sind sich nicht sicher, woran sie Diskriminierung erkennen (sie wissen nicht, dass das, was sie sehen/spüren, Diskriminierung ist).
   - Es mangelt an Bewusstsein für und Wissen über vorhandene Meldemöglichkeiten und Beschwerdestellen.

2. **BEDEUTUNG DER MELDUNG VON DISKRIMINIERUNGSFÄLLEN:**
   - Betroffene nutzen Meldestellen nicht, weil sie nicht erkennen, inwiefern das Melden von Diskriminierung für sie von Nutzen wäre.

3. **KONSEQUENZEN EINER MELDUNG:**
   - (Angst vor) Einschüchterung, Stigmatisierung und anderen Formen der sekundären Viktimisierung.

Eine Umfrage zu Barrieren bei der Meldung von Diskriminierung hilft dabei, die tatsächliche Verbreitung von Diskriminierung (inklusive Lebensbereiche, persönliche Merkmale der Betroffenen, Beziehungen zwischen Opfern und Täter*innen) besser einzuschätzen. Zudem liefert eine solche Umfrage Evidenz für Barrieren bei der Meldung (darunter auch Vorschläge, wie die Meldung erleichtert werden könnte). Diese Art des Monitorings von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten hat auch das Potenzial, einen „Safer Space“ für die betroffenen (marginalisierten) Personen zu schaffen, um ihre Erfahrungen und Ansichten zum Ausdruck zu bringen. Die Datenerhebung ermöglicht kommunalen Behörden:

- Die Identifizierung von nicht gemeldeter Diskriminierung (inklusive Merkmalen von Opfern und Täter*innen, Lebensbereich und Bewältigungsstrategien),
- Die Identifizierung von Gründen für die Zurückhaltung/Vorbehalte, Diskriminierung zu melden,
- Die Identifizierung von Gruppen, die besonders zurückhaltend bei der Meldung von Diskriminierung sind, sowie die Gründe für diese Vorbehalte,
- Die Identifizierung von Bedarfen und Möglichkeiten, um das Melden von Diskriminierung zu fördern,
- Stärkung des öffentlichen Vertrauens in die Kommunalverwaltung (Diskriminierung wird ernst genommen und Betroffene werden dazu ermutigt, Fälle zu melden oder anzugeben, was Ihnen das Melden erleichtern könnte).

Für folgende Zwecke empfohlen

- Entwicklung von Maßnahmen zur Erleichterung des Meldens von Diskriminierung,
- Bewusstseinsbildung für die Möglichkeiten und Verfahren der Meldung von rassistischer Diskriminierung und die Vorteile der Meldungen,

- Einschätzung über die Verbreitung von rassistischer Diskriminierung (jenseits von Beschwerdedaten),
- Reduzierung der Dunkelziffer rassistischer Diskriminierung,
- Entwicklung bzw. Anpassung von Opferschutz- und Betroffenenberatungsstellen nach den Bedürfnissen der Zielgruppen,
- Entwicklung von Kampagnen zur Bewusstseinsbildung für sekundäre Viktimisierung, strukturelle Diskriminierung, Stigmatisierung und Einschüchterung beim Melden von Vorfällen,
- Entwicklung von Schulungen für kommunale Behörden und Mitarbeitende, sodass diese Betroffenheit von Diskriminierung erkennen und darauf reagieren können,
- Schaffung oder Anpassung von Antidiskriminierungsstellen nach den Bedürfnissen der Zielgruppen, um das Melden zu erleichtern,
- Aufbau von Netzwerken mit der Zivilgesellschaft und ihren Organisationen, um das Melden zu erleichtern.

Was Sie brauchen: Voraussetzungen

- Politische Unterstützung: eine*n (Ober-) Bürgermeister*in, der*die die Dunkelziffer von Diskriminierungsfällen verkleinern will,
- Eine Teilzeit-Forschungskraft für sechs Monate, stadtinterne Personalkapazitäten zur Anleitung von Forschenden und zur Begleitung der Forschung; Sachkosten für Pressearbeit (für kleine oder mittelgroße Städte),
- Ein zeitliches Fenster von sechs Monaten (von der Ausschreibung des Forschungsauftrages bis hin zur Verfügbarkeit von Ergebnissen bei kleinen oder mittelgroßen Städten)
- Eine Beurteilung der Entscheidungskompetenzen der kommunalen Ebene im Bereich Antidiskriminierung: Wenn hier nur sehr begrenzte Kompetenzen vorhanden sind, argumentieren Sie mit dem Engagement und der moralischen Verantwortung einer Kommune, Diskriminierung zu bekämpfen (wie in den Gleichbehandlungsprinzipien der Gemeindeordnung üblicherweise festgeschrieben).
- Eine Universität oder Forschungseinrichtung in der Nähe ist keine Voraussetzung zur Erhebung solcher Daten, aber von Vorteil. Ein Forschungsinstitut ist in der Stadt vernetzt, kennt die Stadtstruktur und die NGOs, sowie die Schlüsselfiguren vor Ort. Wenn es vor Ort keine Forschungseinrichtung gibt, kann eine kommunale Behörde genauso gut auch mit Meinungsforschungsinstituten aus anderen Städten zusammenarbeiten.

Tipp!

Wenn Sie die Barrieren für das Melden von Diskriminierung analysieren, berücksichtigen Sie auch den Handlungsauftrag der Meldestellen (Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer und Betroffene). Zu den Barrieren gehört nicht nur die Zugänglichkeit der Meldestellen, sondern auch die Akzeptanz (Vertrauen in diese). Eine Meldestelle kann zwar (niedrigschwellig) zugänglich sein, kann aber von Betroffenen nur zögerlich in Anspruch genommen werden, wenn sie sich vorrangig mit den rechtlichen Fragen der Diskriminierung auseinandersetzt und die Wichtigkeit einer psychosozialen Unterstützung für Betroffene verkennt.

Risiken/Herausforderungen bei Verhandlungen innerhalb kommunaler Behörden	Lösungsansätze
Komplexe Behördenstruktur mit verzweigten Zuständigkeiten für Diskriminierung: Politische Akteur*innen auf mehreren Ebenen und auch zivilgesellschaftliche Organisationen sind jeweils für Teilaspekte von Diskriminierung zuständig. Die Ausgestaltung der Handlungsspielräume auf lokaler Ebene ist oft durch nationale oder regionale Gesetze und Verordnungen vorgegeben und teilweise sehr spezifisch. Die rechtlichen Zuständigkeiten der Kommunalverwaltung bei der Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung können sich daher stark unterscheiden und sind abhängig vom jeweiligen (Bundes-)Land und dem Rechtsrahmen. Multi-Level-Governance (MLG) innerhalb eines föderalistischen Systems und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen (Träger*innenorganisationen) sowie staatlichen Antidiskriminierungsstellen stehen einer einheitlichen Dokumentation der Fälle im Weg. Das erschwert auch ein koordiniertes Vorgehen im Umgang mit rassistischer Diskriminierung. Für kommunale Behörden, die Wissen über Barrieren beim Melden von rassistischer Diskriminierung (und Lösungsansätze) generieren möchten, können diese Faktoren eine Herausforderung darstellen.	Machen Sie freiwilliges Engagement im Bereich Diskriminierung zur politischen Priorität und „moralischen Pflicht“. Führen Sie politikwissenschaftliche Analysen (Mapping von anderen Studien zum Thema) durch, um herauszufinden, wie dieses Engagement (Bereitschaft zur Bekämpfung der Dunkelziffer rassistischer Diskriminierung) auf lokaler Ebene umgesetzt werden kann. Schaffen Sie eine Clearing-Stelle für betroffene Personen, die sie an die zuständigen Stellen weiterverweist. Die Ergebnisse der Datenerhebung können die Wissenslücken aus einer unregelmäßigen Dokumentation der Fälle füllen. Denken Sie über die Einführung von Standards für das Dokumentieren von gemeldeten Fällen nach.

Der Forschungsgegenstand Diskriminierung und Benachteiligung ist komplex, global und „theoretisch“ im Sinne von schwer greifbar. Dies zieht erfahrungsgemäß Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und Forschenden nach sich.	Definieren Sie deshalb den Umfang (das Thema) Ihres Forschungsinteresses ganz klar und halten Sie sich daran. Treffen Sie sich regelmäßig mit den Forschenden, um sicherzustellen, dass der tatsächliche Umfang nach wie vor zu Ihren Erwartungen und Ihrem Bedarf passt.
Forschende und alle, die an der Datenerhebung mitwirken, haben kein umfassendes Bild davon, wie Kommunalverwaltungen arbeiten. Es besteht das Risiko, dass Forscher*innen mit einer kommunalen Behörde so umgehen, wie mit einem Unternehmen aus der Privatwirtschaft oder mit einer Nichtregierungsorganisation.	Weisen Sie die Forschenden im Laufe der Kooperation in die konkreten Arbeitsweisen der kommunalen Behörde ein (in Bezug auf den jeweiligen Bereich, um den es geht). Halten Sie Besprechungen ab, um den Umfang des Forschungsthemas zu klären (am Anfang der Kooperation besonders wichtig).
Das Ergebnis der Forschung (Ihr Produkt) ist ein Konzeptpapier oder eine tiefgehende Analyse. Die praktische Verwendbarkeit dieses Konzeptpapiers bzw. dieser Analyse wird von den kommunalen Behörden hinterfragt.	Erwarten Sie nicht, dass das Ergebnis direkt anwendbar ist. Übersetzen Sie die Forschungsergebnisse in Evidenz für Ihre tägliche Arbeit (= Koordination oder Umsetzung durch die Arbeitsgruppe für Datenmonitoring).

Mangelndes Bewusstsein für Diskriminierung und Beschwerdeverfahren	Arbeiten Sie mit lokalen Medien und Antidiskriminierungsstellen (in der Region) zusammen. Während der Urlaubszeit im Sommer sind Printmedien flexibler und oftmals auf der Suche nach (persönlichen) Inhalten, für die sonst weniger Raum vorhanden ist. Nutzen Sie also diese Zeit, um in lokalen Medien über rassistische Diskriminierung und die Möglichkeiten, solche Vorfälle zu melden, aufzuklären. Liefern Sie Informationen zu Diskriminierung und zur Vorgehensweise bei entsprechenden Beschwerden, in einfacher Sprache. Vermeiden Sie dabei die für Außenstehende oft schwer verständliche Sprache der öffentlichen Verwaltung.
Kommunale Behörden und Fachkräfte im Antidiskriminierungsbereich haben Schwierigkeiten, marginalisierte Gruppen zu erreichen.	Schulen Sie Vertreter*innen der öffentlichen Hand (auch Polizei) darin, sekundäre Viktimisierung zu vermeiden. Beziehen Sie Schlüsselfiguren aus betroffenen Bevölkerungsgruppen, sowie Mitglieder von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Vertretungsorganisationen mit ein. Nutzen Sie role models (Journalist*innen, Bürger*innen, Aktivist*innen), da diese eine wichtige Rolle (Motivation und Multiplikator*inneneffekt) bei der Meldung von Vorfällen spielen können.
Mangelndes Vertrauen in die Behörden vonseiten der lokalen Bevölkerung	Setzen Sie im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungen auf interkulturelle Vermittler*innen und schaffen Sie eine von Vertrauen geprägte Umgebung für Betroffene. Die kommunalen Behörden sollten die Vielfalt der Bevölkerung widerspiegeln. Bieten Sie Beratungstelefone an, an die sich Betroffene anonym wenden können, noch bevor sie sich entschieden haben, einen Vorfall zu melden. Auch die Einführung von vertraulichen (Online-)Mechanismen zur Meldung ist eine Option.

Tipp!

Nehmen Sie sich zu Beginn der Forschung Zeit, um die Forschenden über die Verantwortlichkeiten und das Engagement der kommunalen Behörde beim Umgang mit rassistischer Diskriminierung aufzuklären.
Das sorgt dafür, dass die Forschung reibungsloser verläuft, dass Sie die benötigten Informationen erhalten und dass die Ergebnisse für die lokale Ebene nützlicher sind.
Ein umfassendes Briefing verhindert, dass die wissenschaftliche Analyse möglicher Wege zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung zu akademisch oder zeitaufwändig wird und deren Umfang das übersteigt, was auf lokaler Ebene umgesetzt werden kann.

Auswirkungen

Auf Wissen und Bewusstsein:

- Vertrauen der Bevölkerung in die kommunalen Behörden stärkt die Bereitschaft, Diskriminierungsfälle zu melden.
- Auch Diskriminierungsfälle, die rechtlich nicht relevant sind, können erfasst und behandelt werden.

Ein Nebeneffekt des Datenerhebungsprozesses: Im Zuge des Prozesses zur Datenerhebung werden Vertreter*innen von Minderheiten bzw. von marginalisierten Gruppen im Hinblick auf Meldehürden konsultiert und über Möglichkeiten der Meldung informiert.
Diese Akteur*innen können die Informationen dann in ihren jeweiligen Communities weitergeben und fungieren so als Multiplikator*innen. Unter Umständen steigen bereits dadurch schon die gemeldeten Fälle von Diskriminierung.

Maßnahmen, die das Melden von Diskriminierung erleichtern: aus den Ergebnissen der Umfrage[3] einer ECCAR-Stadt zu Meldehürden:

- Einrichtung einer Clearing-Stelle (die rechtliche Beratung und Beistand bietet, aber auch die so entscheidende psychosoziale Unterstützung; das vermindert das Risiko einer sekundären Traumatisierung durch die Meldung),
- Anonymes Beratungsangebot und anonyme Meldung,
- Einrichtung der Meldestellen bei einer öffentlichen Stelle (Schulen, Krankenhäuser, Polizei) aus Gründen der Zugänglichkeit,
- Schaffung von transparenten Verfahren und niederschwellig zugänglichen Informationen zum Umgang mit Meldungen,
- Angebot von Supervision/psychologischer Unterstützung für Mitarbeitende der Meldestellen.

QUELLEN

Ainbinder, L., Division for Public Institutions and Digital Government, UN Department of Economic and Social Affairs (2022), „DESA Policy Brief No. 136: Promoting non discrimination in public administration“ [Englisch].

[3] Nicht veröffentlichte Information, die im Rahmen eines Interviews mit einem*einer städtischen Vertreter*in bereitgestellt wurde.

Europäische Kommission (2014), „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Richtlinie zur Rassengleichheit“) und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Gleichbehandlungsrichtlinie für den Bereich Beschäftigung“)“, Brüssel, 17. Januar 2013, COM(2014) 2 final.

European Network of Equality Bodies (EQUINET) (2012), „Tackling the “Known Unknown”. How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications. An Equinet Report“, Dezember 2012 [Englisch].

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Arbeitsgruppe für das Erfassen von und die Datenerhebung zu Hassverbrechen und die Förderung der Meldung (2018), (Hate crime recording and data collection practice across the EU), Wien [Englisch].

Huber, A., Hopp, L. (2021), „Mapping regional attitudes on discrimination based on ethnic origin in Italy, Sweden & Romania. A descriptive study“, Studie im Rahmen des von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts MINDSET.

SZENARIO 2: WENIG DATEN, ABER VIEL BEWUSSTSEIN FÜR DISKRIMINIERUNG IN DEN KOMMUNALEN BEHÖRDEN

Kommunale Behörden, in denen sich eine politische Mehrheit der Auswirkungen von rassistischer Diskriminierung bewusst ist und die die Bekämpfung von Diskriminierung in ihrer Stadt als Priorität sehen, fallen unter Szenario 2. Manchmal ist in solchen Städten bereits ein lokaler Aktionsplan vorhanden oder es wird bereits an der Entwicklung eines solchen Plans gearbeitet. Allerdings mangelt es den kommunalen Behörden an Wissen zur tatsächlichen Verbreitung von Diskriminierung in einem bestimmten Bereich und dazu, wie sich diese Diskriminierung zeigt.

Wie bereits im Zusammenhang mit Szenario 1 erwähnt, beschränkt sich die Aussagekraft von Beschwerdedaten auf gemeldete Fälle. Kommunale Behörden, die Diskriminierung nicht leugnen, bloß weil ihnen keine entsprechenden Daten vorliegen (oder es nur eine geringe Zahl an gemeldeten Fällen gibt), benötigen Belege für die unterschiedlichen Arten von Diskriminierung und deren Verbreitung.

ANGEWANDTE PRAXIS: TESTING-VERFAHREN UM EVIDENZ FÜR DIREKTE DISKRIMINIERUNG ZU GENERIEREN

Bei „Testing-Verfahren“ handelt es sich um eine experimentelle Methode zur Aufdeckung der im Antidiskriminierungsgesetz verbotenen Diskriminierung einer Person/Gruppe aufgrund eines bestimmten, klar identifizierbaren Merkmals. Die Diskriminierung wird im Testingverfahren offengelegt, wenn eine Person/Gruppe aufgrund eines bestimmten Merkmales in einer vergleichbaren Situation eine Vorzugsbehandlung erfährt. Die interaktive Situation soll deshalb so vergleichbar wie möglich sein und lediglich im Hinblick auf die Merkmale der Testpersonen variieren. Testing-Verfahren werden primär genutzt, um Diskriminierung im Sinne einer Zugangsbarriere (Zugang zu Wohnraum, Gütern und Dienstleistungen, Arbeitsplätzen) offenzulegen. Die folgenden Beispiele veranschaulichen, wie solche Testing-Verfahren funktionieren.

Die Testpersonen werden so zusammengestellt, dass sie sich lediglich in jenen Merkmalen unterscheiden, die rechtlich geschützt sind (und auf die hin getestet werden soll). Beispielsweise könnten sich zwei Personen separat um ein und dieselbe Wohnung bewerben, wobei jedoch nur eine von ihnen fragt, ob die Wohnung barrierefrei zugänglich ist oder ob sie ihren Assistenzhund zur Besichtigung mitbringen darf. Ein anderes Beispiel wäre, wenn sich zwei Personen (mit vergleichbarer Qualifikation, Altersgruppe) auf dieselbe Stelle bewerben – wobei die eine Peter und die andere Abdullah heißt.

BEISPIELE FÜR MERKMALE UND MARKER SIND:

- Ethnische Zugehörigkeit, Nationalität, Religion: Name, Dialekt, Akzent, Kopfbedeckungen und andere Zeichen von Religionszugehörigkeit,
- Behinderung: Rollstuhl, Assistenzhund,
- Geschlecht: Name, Stimme,
- Familienstand: alleinerziehende Person mit zwei Kindern gegenüber Paar mit zwei Kindern gegenüber alleinstehender Person.

BEISPIELE FÜR BEREICHE (UND AKTEUR*INNEN), DIE TESTS UNTERZOGEN WERDEN KÖNNEN:

- Wohnraum (Vermieter*innen, Immobilienagenturen, Vermittler*innen von öffentlich geförderten Wohnungen),
- Arbeitsplätze (Personaler*innen, Arbeitsagenturen, Arbeitgeber*innen),
- Waren und Dienstleistungen (Geschäfte, Restaurants, Nachtclubs, Taxis).

Testing-Verfahren sind eine Art Rollenspiel. Eine Person wird ohne ihr Wissen in eine Position gebracht, in der sie möglicherweise diskriminierend agiert, ohne zu wissen, dass sie dabei beobachtet wird. Dementsprechend will man mit Testing-Verfahren bewusst Situationen herbeiführen, die eine Reaktion der Person (Arbeitgeber*in, Vermieter*in) provoziert, die eine andere Person diskriminieren könnte.[4]

Damit das Testing überzeugend ist, muss bei solchen Verfahren eine große Ähnlichkeit zwischen der (potenziell) Diskriminierung ausgesetzten Gruppe und der Kontrollgruppe vorliegen. Das betrifft die Kleidung, das Erscheinungsbild, die Qualifikation, das Alter (Arbeitsplätze), das Einkommen (Wohnraum), das Verhalten und auch den Zeitpunkt des Erscheinens.

Für folgende Zwecke empfohlen

- Bewusstseinsbildung für Diskriminierung und ihre Erscheinungsformen,
- Bestandsaufnahme von Fällen direkter Diskriminierung (Evidenz) beim Zugang zu (privatem und öffentlichem) Wohnraum, Gütern und Dienstleistungen, sowie Arbeitsplätzen,
- Sichtbarmachung von Bevölkerungsgruppen, die besonders von Diskriminierung betroffen sind,
- Sammeln von Evidenz zur Entwicklung eines Aktionsplans gegen Diskriminierung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

Im Vergleich zu statistischer Evidenz, die eher auf indirekte Diskriminierung hinweist, werden Testing-Verfahren eingesetzt, um direkte Diskriminierung nachzuweisen.[5]

[4] Rorive I., Centre For Equal Rights (2009), 'Proving Discrimination Cases – the Role of Situation Testing', Stockholm, p. 42.
[5] Chalovska N. (2014), 'Situation testing: A method of proving discrimination', Skopje: Helsinki Committee for Human Rights of RM, p. 26.

Tipp!

Bieten Sie bei Testing-Verfahren begleitende Maßnahmen an, wie Workshops zu Diskriminierung mit Vermieter*innen oder Makler*innen oder Buddy-Programme zum Coaching von Menschen, die Schwierigkeiten damit haben, sich vor Immobilienmakler*innen oder Arbeitgeber*innen zu präsentieren. Es können auch rechtliche Informationen und Beratungen zu Antidiskriminierungsgesetzen angeboten werden. Bieten Sie diese Dienstleistungen, wenn möglich, in Kooperation mit einer lokalen oder regionalen Antidiskriminierungsstelle an.

Was Sie brauchen: Voraussetzungen

- Eine politische Selbstverpflichtung, z. B. in Form eines Aktionsplans, zur Erhebung von Diskriminierung und Barrieren im Zugang zu Wohnraum/Arbeitsplätzen/öffentlichen Dienstleistungen,
- Einen Stadtrats- oder Gemeinderatsbeschluss zur Ausschreibung des Testings und zur Bereitstellung von Budget,
- Rechtsberatung zu den rechtlichen Folgen von Testing-Verfahren in Ihrer Stadt/Ihrem Land (sichern Sie sich ab),
- (Idealerweise) eine*n lokale*n Dienstleister*in, der die Testing-Verfahren im Auftrag der Stadt durchführt,
- Budget für eine Vollzeit- oder zwei Teilzeit-Forschungskräfte (50 %) für ein Jahr (veranschlagtes Budget für das Testen von drei Diskriminierungsgründen auf dem privaten Wohnungsmarkt) sowie Budget für eine Teilzeit-Forschungskraft (50 %) für einen Zeitraum von sechs Monaten für die Aktualisierungen/Ausweitungen der Testings; entsprechende Kapazitäten seitens des Personals der Kommune für die Zusammenarbeit mit den Forschungskräften und für Öffentlichkeitsarbeit,
- Ein zeitliches Fenster von etwa einem Jahr (sechs Monate für Aktualisierungen/Ausweitungen des Testingbereiches) je nach Umfang des Testings; als Testpersonen kommen etwa Studierende in Frage.

  - Setzen Sie eine Person ein, die den gesamten Testprozess koordiniert.
  - Bereiten Sie den Test vor (Umfang, Szenarien, Fragebögen und Vorlage für Notizen vor Ort, Vorgehensweise bei der Dokumentation).
  - Führen Sie den Test durch, seien Sie dabei am Testort durchgängig präsent.
  - Interagieren Sie mit den Testpersonen (Supervision, Nachbesprechung, Einholen von Statements und Erfahrungsberichten, Austausch).
  - Stellen Sie die Dokumentation zusammen und führen Sie eine Nachbereitung durch.

Risikomanagement

Die Erfahrung der ECCAR-Mitgliedsstädte zeigt, dass Testing-Verfahren und insbesondere die Veröffentlichung der Ergebnisse bei den getesteten Personen für Verärgerung sorgen kann (bei Ladenbesitzer*innen bzw. Dienstleister*innen; Wohnungsgeber*innen, Arbeitgeber*innen), was deren Beziehungen zur Stadt/Behörde belasten können. Verständlicherweise kann es zu

Unmut führen, wenn eine Branche als potenziell „diskriminierend“ bezeichnet wird, ohne dass die Angehörigen dieser Branche wussten, dass sie einem Test unterzogen wurden. Auf diesem Gebiet erfahrene Städte empfehlen daher die Durchführung der folgenden präventiven Maßnahmen:

- Wenn Sie über die Finanzierung von Testing-Verfahren mittels öffentlicher Gelder im Stadtrat verhandeln, sollten Sie sich bewusst sein, dass das die Vertraulichkeit solcher Verfahren gefährden kann. Der vertrauliche Umgang mit dem Testing ist jedoch unbedingte Voraussetzung für dessen Erfolg. Schützen Sie daher die Vertraulichkeit bzgl. Ihres Vorhabens in Ihren Verhandlungen im Stadtrat, sowie in der Ausschreibung des Auftrages. Auf der einen Seite kann die Offenlegung des Vorhabens das Testing-Verfahren gefährden, da es zu einer Verzerrung im Sinne von Nicht-Diskriminierung führt. Auf der anderen Seite ist die Verwendung von öffentlichen Geldern jedoch nur schwer mit Vertraulichkeit vereinbar. Sie können daher in Ihren Verhandlungen auf die Notwendigkeit der Vertraulichkeit für den Erfolg des Testings verweisen. Wenn Informationen über das geplante Testing bereits nach außen gedrungen sind, können Sie als Stadt nur in die Offensive gehen: Der*Die Bürgermeister*in (oder zuständige Politiker*in) sendet ein Schreiben an alle Immobilienagenturen/Jobvermittlungen usw. und informiert diese darüber, dass sie im Rahmen von Testing-Verfahren auf Diskriminierung geprüft werden. Diese Vorgehensweise gefährdet zwar die Aussagekraft der Tests, wird jedoch zu Bewusstsein über Diskriminierung beitragen und Diskriminierung vorbeugen. Die Erfahrung einer ECCAR-Stadt zeigt, dass die Diskriminierung im jeweiligen Bereich nach einem angekündigten Testing signifikant zurückging. Das ist ein ähnlicher Präventionseffekt, wie im Straßenverkehr, wenn angekündigte Geschwindigkeitsmessungen bereits die Geschwindigkeitsüberschreitungen reduzieren (unabhängig davon, ob die Messungen tatsächlich stattfinden oder nicht).
- Unabhängig davon für welche Vorgehensweise Sie sich beim Testing entscheiden (nur Ankündigung, Durchführung nach Ankündigung oder verdeckte Durchführung), arbeiten Sie mit einer lokalen oder regionalen Stelle für Gleichbehandlung (Antidiskriminierungsstelle) zusammen.
- Suchen Sie sich eine Rechtsberatung zur Implementierung von Testing-Verfahren im spezifischen rechtlichen Kontext Ihrer Stadt/Ihres Landes.
- Das Testen auf Diskriminierung beim Zugang zu Arbeitsplätzen mittels schriftlicher Bewerbungsunterlagen birgt das Risiko, dass Sie der Urkundenfälschung bezichtigt werden. Deshalb sollten Sie eher informelle Bewerbungsverfahren/ Interessenbekundungen auf ausgeschriebene Stellen ins Auge fassen, beispielsweise durch Telefonanrufe oder persönliches Vorstellen beim Unternehmen.
- Beauftragen Sie ein Forschungsinstitut (oder eine Universität) mit der Durchführung der Testing-Verfahren. Das erregt weniger Aufmerksamkeit und sorgt gleichzeitig dafür, dass die Ergebnisse auf mehr Akzeptanz stoßen bzw. glaubwürdiger sind.

Grenzen von Testing-Verfahren: Ergebnisse werden hinterfragt/geleugnet/ignoriert	Als Stadt mit diesen Einschränkungen umgehen
Selbst wenn die Ergebnisse des Testing-Verfahrens (z. B. im Bereich Wohnraum) auf direkte Diskriminierung hinweisen, leugnen Immobilienvermittler*innen die Diskriminierung möglicherweise: Sie lehnen Personen nicht ab, sondern wählen lediglich (andere) Personen aus. Städte mit Erfahrungen in Testings haben sich deshalb folgende Frage gestellt: „Wie oft müssen Tests durchgeführt werden, bis sie als Evidenz für Diskriminierung akzeptiert werden?“	Sensibilisieren Sie für Antidiskriminierungsgesetze. Sprechen Sie über voreingenommene Recruiting- und Auswahlverfahren in den unterschiedlichen Bereichen. Bieten Sie Workshops zu Diskriminierung für Vermieter*innen und Makler*innen oder Buddy-Programme an.
Menschen, denen in den Ergebnissen der Testing-Verfahren Diskriminierung vorgeworfen wird, verteidigen und rechtfertigen sich (medial) für ihre Entscheidungen und Auswahlverfahren. Dazu gehören: frühere Erfahrungen mit bestimmten Mieter*innen bzw. Arbeitnehmer*innen, Zusammensetzung der Nachbar*innenschaft und Einpassung von neuen Mieter*innen zur Konfliktprävention, Präferenzen von Auftraggeber*innen im Falle von Vermittlungsagenturen.	Schaffen Sie daher als Stadt ein Bewusstsein für Vorurteile und für deren Auswirkungen auf die Lebenssituation der Menschen, die davon betroffen sind.
Selbst wenn die Ergebnisse aus Testing-Verfahren nicht angezweifelt werden, sind die Sanktionen für tatsächlich nachgewiesene Diskriminierung zu gering, um eine abschreckende Wirkung auf diskriminierende Akteur*innen zu haben. Diskriminierende Akteur*innen setzen die Diskriminierung fort und ein Testing-Verfahren an sich wird darauf keinen großen Einfluss haben.	Auch wenn die Sanktionen für Diskriminierung in EU-Ländern zu gering sind, um eine abzuschreckende Wirkung zu haben, haben negative Schlagzeilen doch eine solche. Letztlich bedarf es für Nichtdiskriminierung eines Bewusstseins und einer intrinsischen Motivation. Die Arbeit an der Erzeugung einer intrinsischen Motivation zur Gleichbehandlung ist jedoch zeitaufwendiger und schwieriger als das Verhängen von abschreckenden Sanktionen. Bewusstseinsbildung wirkt allerdings nachhaltiger.
Liberaler Wohnungsmarkt; die Nachfrage nach Wohnraum ist größer als das Angebot, wodurch Diskriminierung wahrscheinlicher wird.	Druckmittel: Medienberichte wirken auf das Image von Vermieter*innen und Immobilienmakler*innen; zudem: Lobbyarbeit und Bewusstseinsbildung; Städte können finanzielle Mittel für Sanktionen bereitstellen oder zinslose Kredite gewähren.

MÖGLICHE WIRKUNG

- Rückgang von Diskriminierung aufgrund von Bewusstseinsbildung,
- Stärkeres Bewusstsein für Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum, Gütern, Dienstleistungen und Arbeitsplätzen.

WIE DIESE ERKENNTNISSE GENUTZT WERDEN KÖNNEN:

- Interessenvertretung,
- Aktionsplan (Lobbyarbeit),
- Grundlage für Bewusstseinsbildung und die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor,
- Entwicklung einer Charta zur künftigen Zusammenarbeit (Gütesiegel) mit Immobilienagenturen im Bereich Nichtdiskriminierung.

RESSOURCEN

Chalovska, N. (2014), „Situation testing: A method of proving discrimination“, Skopje: Helsinki Committee for Human Rights of RM [Englisch].

Rorive, I., Centre For Equal Rights (2009), „Proving Discrimination Cases – the Role of Situation Testing“, Stockholm [Englisch].

Verhaeghe, P., Van der Bracht, K., Van de Putte, B. (2016), „Discrimination of tenants with a visual impairment on the housing market: Empirical evidence from correspondence tests“, in: Disability and Health Journal, 9. Jahrgang, Ausgabe 2, April 2016, S. 234–238 [Englisch].

ANGEWANDTE PRAXIS: HERAUSFORDERUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT INTERSEKTIONALITÄT UND STRUKTURELLEM RASSISMUS MEISTERN

Für Strategien zur Bekämpfung von Rassismus findet sich der entsprechende Menschenrechtsstandard im *Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD)*.

Das ICERD definiert rassistische Diskriminierung als „[...] *jede auf der [Race], der Hautfarbe, der [Herkunft], dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.*“[6]

Eine intersektionale Perspektive erfordert eine andere Wahrnehmung von Identität, Gleichbehandlung und den Machtgefällen, durch die Betroffene in Bezug auf den Schutz ihrer Rechte und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Gütern und Chancen benachteiligt werden. Es wird also die Mehrdimensionalität der Erfahrungen und Identitäten der Menschen berücksichtigt. Mehrfachdiskriminierung bezieht sich auf Situationen, in denen Personen aus unterschiedlichen Gründen und/oder in unterschiedlichen Bereichen Diskriminierung erfahren, z. B. beim Zugang zu Wohnraum, Bildung und Bürger*innenrechten. All diese Formen der Diskriminierung können jedoch separat erfasst und anerkannt werden. Bei intersektionaler Diskriminierung handelt es sich um eine eigenständige Art der Diskriminierung, bei der verschiedene

[6] Generalversammlung der Vereinten Nationen, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“ (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung), 21. Dezember 1965, Vertragssammlung der Vereinten Nationen, Bd. 660, S. 195 [Englisch].

Diskriminierungsgründe miteinander verschränkt sind. Die hier erlebte Diskriminierung kann nicht auf einen Grund „reduziert“ oder in verschiedene Diskriminierungsgründe aufgesplittet werden. Vielmehr sind die Personen gleichzeitig von miteinander verbundenen Aspekten der Diskriminierung betroffen, ohne dass dabei ein Aspekt gegenüber einem anderen vorrangig oder auch erfassbar ist.

Intersektionalität ist daher ein passenderes Konzept, um die mehrdimensionale Realität von Diskriminierung zu verstehen. Die oben beschriebenen Testing-Verfahren können auf intersektionale Diskriminierung nicht angewendet werden. Denn was liegt beispielsweise vor, wenn einem Schwarzen Mann[7] der Zugang zu einem Club verweigert wird, ein weißer Mann[8] und eine Schwarze Frau jedoch reingelassen wurden?
Handelt es sich hier um Diskriminierung aufgrund des Geschlechts? Nein, denn der weiße Mann wurde reingelassen. Handelt es sich um rassistische Diskriminierung? Nein, schließlich durfte die Schwarze Frau in den Club. In diesem Fall ist es wahrscheinlicher, dass die Diskriminierung in der konkreten intersektionalen Kombination aus Schwarzer Hautfarbe und männlichem Geschlecht begründet ist. Hier können Zuordnungen von Hautfarbe und Geschlecht nicht unabhängig voneinander betrachtet werden – es ist die ineinandergreifende Kombination der Zuordnung beider Merkmale, die beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zur Diskriminierung führt. Dies ist nur ein Beispiel, anhand dessen aufgezeigt werden soll, wie schwierig das Erkennen von intersektionaler Diskriminierung mithilfe der herkömmlichen Ansätze der Vergleichspersonen ist. Unterscheidung, Beschränkung, Ausschließung und Bevorzugung sind bei rassifizierten Personen in Abhängigkeit von anderen Merkmalen jeweils anders ausgeprägt.

Diese ineinandergreifenden Aspekte der intersektionalen Diskriminierung bilden in unserer komplexen Welt die jeweilige Realität und stellen bei der Erhebung von Daten zu Antidiskriminierung und Gleichstellung eine Herausforderung dar.

Nichtsdestotrotz gibt es bewährte Maßnahmen, die zeigen, wie ein intersektionaler Ansatz auf die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten angewendet werden kann. Die Anwendung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes[9] zur Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten ist dabei am vielversprechendsten. Der menschenrechtsbasierte Ansatz bei der Bekämpfung von Diskriminierung berücksichtigt jede Form der Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung und Bevorzugung bei der Inanspruchnahme von Rechten, wobei die Merkmale der Betroffenen (z. B. ihre Hautfarbe) eine sekundäre Rolle spielen. Die rassistische Diskriminierung an sich stellt als verbotenes Verhalten den Ausgangspunkt der Forschung dar. Somit basiert der menschenrechtsbasierte Ansatz bei der Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten vor allem auf Rechten, nicht auf Merkmalen.

7 Schwarz ist eine politische Selbstbezeichnung und beschreibt eine von Rassismus betroffene gesellschaftliche Position. Schwarz wird großgeschrieben, um zu verdeutlichen, dass es sich um ein konstruiertes Zuordnungsmuster handelt und keine reelle “Eigenschaft”, die auf die Farbe der Haut zurückzuführen ist. So bedeutet Schwarzsein in diesem Kontext nicht, einer tatsächlichen oder angenommenen 'ethnischen Gruppe' zugeordnet zu werden, sondern ist auch mit der gemeinsamen Rassismuserfahrung verbunden, auf eine bestimmte Art und Weise wahrgenommen zu werden.

8 Weiß und Weißsein bezeichnen ebenso wie "Schwarzsein" keine biologische Eigenschaft und keine reelle Hautfarbe, sondern eine politische und soziale Konstruktion. Mit Weißsein ist die dominante und privilegierte Position innerhalb des Machtverhältnisses Rassismus gemeint, die sonst zumeist unausgesprochen und unbenannt bleibt. Weißsein umfasst ein unbewusstes Selbst- und Identitätskonzept, das weiße Menschen in ihrer Selbstsicht und ihrem Verhalten prägt und sie an einen privilegierten Platz in der Gesellschaft verweist, was z.B. den Zugang zu Ressourcenbetrifft.

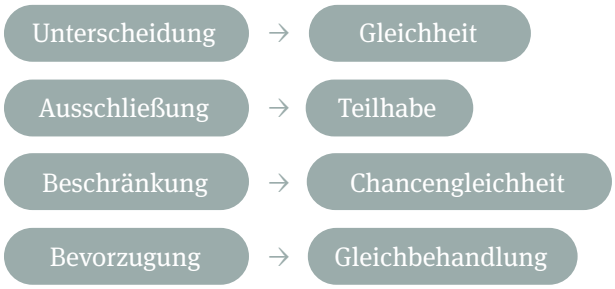
9 Ein menschenrechtsbasierter Ansatz bei Datenerhebung und Datenmonitoring stellt sicher, dass Daten so erhoben, verarbeitet, disaggregiert und verwendet werden, dass die Prinzipien der Partizipation und Selbstidentifizierung der Datensubjekte, der Transparenz, des Datenschutzes, der Rechenschaftspflicht und des Grundsatzes, keinen Schaden anzurichten, gewahrt bleiben. Siehe UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) (2018), ‚A Human Rights-Based Approach to Data. Leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development‘, Geneva [Englisch].

Gleichzeitig sind alle Initiativen, die auf die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung abzielen, Menschenrechtsinitiativen, und zwar insofern als dass sie Gleichstellung und Antidiskriminierung als Menschenrecht fördern, schützen und gewährleisten.

Im Folgenden gehen wir auf vier Methoden des Datenmonitorings ein, um intersektionale und strukturelle Diskriminierung genauer zu untersuchen. Auch die Pro- und Kontra-Argumente für die jeweiligen Methoden werden diskutiert. Die Informationen stammen aus der Anwendungserfahrung der Stadt Graz und des Europäischen Trainings- und Forschungszentrums für Menschenrechte und Demokratie (ETC Graz).

Zur Auswertung von Daten zu struktureller und intersektionaler Diskriminierung im Rahmen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes empfehlen wir, die in der ICERD verbotenen Dimensionen der Diskriminierung in Ziele für politische Maßnahmen zu übersetzen. Warum? Erstens sind die verbotenen Dimensionen rassistischer Diskriminierung nicht immer eindeutig beziehungsweise ohne Vergleich mit Daten belegbar. Zweitens liefern diese Dimensionen keine ausreichend starken Argumente für den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte. Drittens ist es schwierig, Handlungsempfehlungen aus Forschungsergebnissen abzuleiten, die ausschließlich auf den verbotenen Dimensionen basieren.

Das Übersetzen der verbotenen Dimensionen der Diskriminierung in ihr jeweiliges (positives) Gegenstück ermöglicht es aber, gewünschte Wirkungen von politischen Maßnahmen zu benennen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Konkret sieht das wie folgt aus:



Basierend auf Forschungsergebnissen können Empfehlungen darauf abzielen, die Lücke zwischen der Alltagssituation der Rechteinhaber*innen und den Antidiskriminierungszielen im Rahmen der Kompetenzen der lokalen Ebene zu schließen.

Für folgende Zwecke empfohlen

- Sammeln von kontextspezifischer Evidenz für die Erarbeitung von Strategien zur Verhinderung und Beseitigung von intersektionaler und struktureller Diskriminierung beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen,
- Passgenaue Unterstützung für Opfer und Betroffene, da sich die Erfahrungen bei intersektionaler Diskriminierung von Person zu Person unterscheiden, je nach Anzahl der Gründe, Art derer Überschneidung, den Orten, an denen die Diskriminierung auftritt, und der Art, auf die sich die Diskriminierung äußert. Dies ist besonders wichtig, weil bei der Geltendmachung des Rechts auf Gleichbehandlung die Fälle von Mehrfachdiskriminierung und intersektionaler Diskriminierung, die auf die Betroffenen wirken, berücksichtigt werden müssen.
- Hinweise für mögliche Verbesserungen bei der Dokumentation von Fällen intersektionaler Diskriminierung zu sammeln und Maßnahmen zur Prävention und Beseitigung von Diskriminierung zu fördern. Intersektionalität rückt bestimmte Merkmale der betroffenen Personen in den Fokus, zeigt die konkreten Situationen von Rechtsträger*in-

nen auf und macht die verschiedenen Auswirkungen von Diskriminierung deutlich.
- Monitoring von Daten zu Antidiskriminierung und Gleichstellung zur Aufdeckung von struktureller Diskriminierung auf institutioneller, kultureller und individueller Ebene, sodass kommunale Behörden diese Diskriminierung durch unterstützende Maßnahmen bekämpfen können.

Was Sie brauchen: Voraussetzungen

- Politischer Wille zur Beauftragung der Datenerhebung (solche Daten liegen kommunalen Behörden nur in den seltensten Fällen vor),
- Zeitraum von etwa einem Jahr,
- Budget für drei Teilzeit-Forschungskräfte und Kapazitäten für Beiträge von Seiten der kommunalen Behörden (Unterweisung der Forschenden, Monitoring des Forschungsfortschrittes und der Relevanz für die Stadt), Schlüsselpersonen der Communities und Interviewer*innen sowie Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit.

Auswirkungen

Intersektionale Studien haben Folgendes gezeigt:
- Bei Verwendung eines Ansatzes, der von einem einzigen Diskriminierungsgrund ausgeht, werden die Betroffenen von einem essentialistischen Blickwinkel aus betrachtet. Das führt dazu, dass Mehrfachdiskriminierte in der öffentlichen Wahrnehmung unsichtbar werden – und zwar sowohl in der breiteren Gesellschaft als auch innerhalb von Minderheiten. Es ist außerdem wahrscheinlich, dass diese Menschen auch innerhalb der Minderheit Diskriminierung erfahren.
- Es hat sich gezeigt, dass Betroffene öfter Diskriminierung erfahren, als durch einen eindimensionalen Ansatz von Diskriminierungsgründen offengelegt werden kann,
- Die Betroffenen leiden mit größerer Wahrscheinlichkeit unter schweren Formen der Diskriminierung, die oft auch stärker ausschließend wirken, was wiederum deren Marginalisierung verstärken kann,
- Die Betroffenen sind häufiger von struktureller Ungleichheit in der Gesellschaft, von Armut, sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung betroffen.

Beschwerdedaten
Im Rahmen der Methode des Observatori de les Discriminacions a Barcelona (Diskriminierungsobservatorium Barcelona) ist die organisierte Zivilgesellschaft Akteurin der aktiven Vermittlung von Wissen über Diskriminierung. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auf die Beratung und Unterstützung von Betroffenen unterschiedlicher Diskriminierungsgründe spezialisiert. Diese Organisationen sind oft von der öffentlichen Hand gefördert und bringen im Rahmen ihrer Berichtspflichten an die Fördergeber regelmäßig – meist jährlich – quantitative und qualitative Daten zu von ihnen betreuten Diskriminierungsfällen ein. Das Diskriminierungsobservatorium in Barcelona erhebt diese Daten und wertet sie umfassend aus. Das Oficina per la No Discriminació (Antidiskriminierungsstelle, OND) ist die kommunale Stelle, die sich mit Menschenrechtsverstößen im Zusammenhang mit unterschiedlichen Formen der Diskriminierung befasst. Die Erhebung des Observatoriums umfasst auch Analysen des politischen, sozio-ökonomischen

und rechtlichen Kontextes des OND im Rahmen seines Verantwortungsbereiches für den Schutz von Rechten und die Meldung von Verstößen. Bei der Bearbeitung von Diskriminierungsfällen nimmt das OND eine intersektionale Perspektive ein und verfolgt einen menschenrechtsbasierten Ansatz. Die Stelle engagiert sich auch für Prävention von Diskriminierung durch Bewusstseinsbildung und für die Gewährleistung von Rechten (durch Unterstützung von Betroffenen und Mediation). Die Falldaten des OND werden für das Observatori de les Discriminacions a Barcelona im Hinblick auf folgende Kategorien analysiert:

- Diskriminierende Akteur*innen,
- Bereiche, in denen Diskriminierung auftritt,
- Gründe für die Diskriminierung (Intersektionalität),
- Arten der direkten Diskriminierung,
- Menschenrechtsverstöße,
- Arten der Reaktion auf Diskriminierung (Unterstützung und Beistand, Meldungen).

Diese Kategorien wurden aus der Verarbeitung von quantitativen Beschwerdedaten heraus entwickelt. Sie bilden die Grundlage für die Datenanalyse und die Interpretation der Ergebnisse. Die quantitativen Beschwerdedaten wurden um folgende qualitative Informationen ergänzt: um Angaben direkt von den Betroffenen und um Analysen, die vom Servicio de atención a víctimas de discriminación (Servicestelle für Opfer von Diskriminierung, SAVD) bereitgestellt wurden. Diese methodische Vorgehensweise ermöglicht eine kritische Reflexion von Diskriminierung und ihren Auswirkungen auf das Leben in der Stadt.

Die Zusammenarbeit der vielen verschiedenen Organisationen, die sich in Barcelona auf die Unterstützung von Betroffenen unterschiedlicher Diskriminierungsgründe spezialisiert haben, ist dabei entscheidend, um Intersektionalitäten zu identifizieren und daran zu arbeiten. Diese Zusammenarbeit wurde als zentraler Erfolgsfaktor bezeichnet. Denn jede der Organisationen bringt eine andere Perspektive ein und alle Organisationen können voneinander lernen. Konkret lassen die meisten gemeldeten Fälle mehr als einen Diskriminierungsgrund erkennen.

Das Diskriminierungsobservatorium Barcelona wendet einen menschenrechtsbasierten Ansatz auf die Datenanalyse an. Dabei unterscheidet es zwischen drei im Bereich Diskriminierung(-sbekämpfung) relevanten Akteur*innen:

- Einzelpersonen, organisierte Bürger*innen (Rechtsträger*innen),
- Organisationen und private Unternehmen (Verantwortungsträger*innen),
- Bundesländer, Kantone, Kantonale Verwaltungen, Kommunalverwaltungen und ihre Institutionen und Mitarbeitenden (Pflichtenträger*innen).

Jede Gruppe spielt eine wichtige Rolle in der Gewährleistung des Rechts auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, hinsichtlich der Anerkennung der Menschenrechte, sowie bei der Einhaltung der nationalen und internationalen Mechanismen zum Schutz dieser Rechte.

Nutzen	Einschränkungen
Detaillierte Informationen über die Verbreitung und Arten von Diskriminierung in der Stadt sowie zu deren Auswirkungen von verschieden spezialisierten Organisationen werden zentral gesammelt und analysiert.	Die Vorgehensweise ist vor allem in großen Städten mit guter Infrastruktur im Antidiskriminierungsbereich bzw. mit einer stark organisierten und divers aufgestellten Zivilgesellschaft anwendbar. Dennoch besteht auch in großen Städten mit vielen spezialisierten und umfassend arbeitenden Opfer- und Betroffenenberatungsstellen eine Dunkelziffer von Diskriminierung (=nicht gemeldete Fälle) und entsprechend auch eine Verzerrung der Datenlage.
Durch die standardisierte Methodik der Sammlung und Auswertung der Falldaten können jedoch Entwicklungen im Bereich der gemeldeten Fälle im Laufe der Jahre ausgemacht werden.	Das Datenmonitoring beschränkt sich auf gemeldete Fälle
Eine größere Sichtbarkeit der Opfer- und Betroffenenberatungsstellen sowie Antidiskriminierungsstellen ist jedoch ein Nebeneffekt des Diskriminierungsobservatoriums: Auch die Verdienste der Stadt und ihrer Einrichtungen bei der Prävention und Bekämpfung von Diskriminierung werden sichtbar.	Die Daten stammen von unterschiedlichen Organisationen mit unterschiedlichen Mandaten und Handlungsfeldern (Herausforderung für die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten bei deren Zusammenstellung).
Die Daten dienen jedoch als solide und zuverlässige Grundlage für die Entscheidungsfindung.	Ressourcenintensiv

Quantitative Daten zur Lebenssituation von rassifizierten Bevölkerungsgruppen
Das ETC Graz hat quantitative Daten zur Lebenssituation von Personen mit Schwarzer Hautfarbe erhoben, um intersektionale und strukturelle Diskriminierung auf lokaler Ebene in vier österreichischen Städten zu erforschen.

Bei der Datenerhebung wurde ein menschenrechtsbasierter Ansatz verfolgt: Jegliche rassistische Kategorisierung ist eine Beeinträchtigung der Grund- und Menschenrechte. Unter Anwendung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes wurden in der Studie quantitative Daten zur Lebenssituation von Menschen mit Schwarzer Hautfarbe in den vier zentralen Lebensbereichen – Zugang zum Rechtssystem und zu Behörden, zur Gesundheitsversorgung, zu Arbeitsplätzen und zum öffentlichen Raum – erhoben. Um die Situation von Schwarzen Personen in ganz

Österreich vergleichend zu bewerten, wurden Daten in vier österreichischen Städten mit einem vergleichbaren Anteil an Schwarzen Personen in der Bevölkerung erhoben.

Dabei untersuchte die Studie auch Intersektionalität, um eine Gruppe nicht ausschließlich basierend auf ihrem „Schwarzsein " zu definieren und die Unterschiede der gesellschaftlichen Stellungen und Lebensbedingungen, sowie individuelle Unterschiede zwischen in Österreich lebenden Schwarzen Personen nicht zu vernachlässigen. Eine der zentralen Fragen der Studie war, wie Geschlecht, Alter, Gesundheit, gesellschaftliche Stellung und andere Merkmale mit Zuschreibungen, die auf Hautfarbe basieren, interagieren. Damit wurden auch Intersektionen berücksichtigt.

Das Ziel der Datenerhebung war nicht, die Ursachen von Rassismus oder einer auf der Race basierenden Benachteiligung zu erforschen. Vielmehr sollte gezeigt werden, wie die Lebenssituationen von Menschen mit Schwarzer Hautfarbe durch rassistische Benachteiligung geprägt oder zumindest beeinflusst werden. Für die Entwicklung des Fragebogens wurden Mitarbeitende von Nichtregierungsorganisationen aus den Schwarzen Communities als Expert*innen befragt. Diese persönlichen Befragungen erbrachten erste Erkenntnisse zur Lebenssituation der Schwarzen Bevölkerung in den vier Bereichen. Basierend auf diesen Erkenntnissen wurde dann der Fragebogen entwickelt und im praktischen Einsatz erprobt. Zur Datenerhebung wurden Interviewer*innen aus der Zielgruppe der Schwarzen Communities in den vier Städten rekrutiert, die über Kompetenzen im Bereich der empirischen Sozialforschung verfügten.

Im Rahmen der Vorbereitung der Feldforschung wurden diese umfassend im Hinblick auf die Ziele der Datenerhebung informiert. Insgesamt wurden somit 13 Interviewer*innen über die Zwecke des Projekts informiert und entsprechend geschult, um die Befragungen durchzuführen. In diesem Kontext wurde der Fragebogen erneut getestet und noch einmal überarbeitet, vor allem bezüglich Inhalts und Sprache (Deutsch/Englisch/Französisch). Die geschulten Interviewer*innen wählten die Befragten aus und hielten sich dabei an einen Quotenplan, der auf Daten des Nationalen Statistischen Instituts zur Bevölkerungsverteilung in vier österreichischen Städten mit Blick auf Alter und Geschlecht basierte. Die offiziellen Statistiken enthielten keine Daten zur Schwarzen Bevölkerung.

Insgesamt wurden zwischen April und Dezember 2012 717 persönliche Befragungen durchgeführt. Die Stichprobe wurde nicht randomisiert, da die Zusammensetzung der Stichprobe von der freiwilligen Teilnahme der Befragten und den von den Interviewer*innen genutzten Kanälen beeinflusst war. Folglich handelte es sich nicht um eine für die gesamte Schwarze Bevölkerung in Österreich repräsentative Stichprobe. Dennoch konnte es eine Quotenstichprobe erhoben werden, auf deren Basis Schlussfolgerungen zu den Lebenssituationen von Schwarzen Personen in den vier Bereichen gezogen werden konnten.

Nutzen	Einschränkungen
Daten über nicht gemeldete Fälle von intersektionaler Diskriminierung und Gründe für die nicht erfolgte Meldung (Dunkelziffern) sind in der Stichprobe enthalten.	Die Vorgehensweise ist vor allem in großen Städten mit guter Infrastruktur im Antidiskriminierungsbereich bzw. mit einer stark organisierten und divers aufgestellten Zivilgesellschaft anwendbar. Dennoch besteht auch in großen Städten mit vielen spezialisierten und umfassend arbeitenden Opfer- und Betroffenenberatungsstellen eine Dunkelziffer von Diskriminierung (=nicht gemeldete Fälle) und entsprechend auch eine Verzerrung der Datenlage.
Strukturelle und intersektionale Diskriminierung wird sichtbar gemacht.	Die Beteiligung von rassifizierten Menschen am gesamten Prozess der Datenerhebung und -auswertung ist sicherzustellen (durch aufsuchende Arbeit).
Ermöglicht eine standardisierte Erhebung von quantitativen Daten (Quotenstichprobe); Vorgehensweise liefert solide Evidenz für die Lebenssituationen von Menschen mit Schwarzer Hautfarbe.	Risiko von verzerrten Informationen (durch die Kanäle der Interviewer*innen und die Bereitschaft zur Teilnahme an der Studie); randomisierte Stichprobe (repräsentative Studie) für diese Zielgruppe nicht möglich.

Qualitative Daten zu intersektionaler Diskriminierung
Qualitative Studien eignen sich für eine detaillierte Erforschung der Lebenssituation von Personen, die von intersektionaler und struktureller Diskriminierung betroffenen sind. Diese Studien zeigen Interaktionen zwischen Rassismuserfahrungen sowie rassistische Prozesse von stereotypen Zuschreibungen und institutioneller Ausgrenzung mit sozioökonomischer Ungleichheit. Mittels narrativer und problemzentrierter Interviews können die Erfahrungen und Auswirkungen von durchlebter struktureller und intersektionaler Diskriminierung detailliert erhoben werden. Solche Daten weisen auch auf Bewältigungsstrategien bei Diskriminierungserfahrungen hin (beispielsweise Leugnen, politisches Engagement im Antidiskriminierungsbereich, Gründung von Selbsthilfegruppen, Inanspruchnahme der städtischen Beratungs- und Hilfestellen) und erlauben ein Verständnis von Kontexten individueller Betroffenheiten.

Die Entwicklung eines lose strukturierten Interviewleitfadens zur Förderung eines Erzählflusses bei den Befragten wird für derartige Erhebungen empfohlen. Sobald dann Hinweise auf (intersektionale) Diskriminierung aufkommen, sollten die Interviewer*innen nachhaken und eine tiefergehende und detaillierte Beschreibung der Vorfälle und der damit einhergehenden Konsequenzen anregen. Nach der Beschreibung der Vorfälle sollten die Befragten gebeten werden, ihre Erfahrungen und deren Konsequenzen zu interpretieren.

Betroffene Personen, die Vorfälle nicht melden und keine Unterstützung in Anspruch nehmen, sind nicht über Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen erreichbar. Ein Kontaktauf-

bau über lokale Medien, soziale Medien oder über Aushänge in öffentlichen Gebäuden wären eine Möglichkeit. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass über diese Kanäle oft nur eingeschränkt Personen zum Erzählen über ihre Diskriminierungserfahrungen motiviert werden können. Erfolgversprechender ist es, potenzielle Teilnehmer*innen über persönliches Vorstellen der Studie und deren Zweck im Rahmen von Bildungs- und Freizeitangeboten für Erwachsene zu erreichen. In Organisationen der Erwachsenenbildung und deren Angeboten findet sich der Zugang zu Betroffenen, die diskriminiert werden, diese Diskriminierung jedoch nicht bei offiziellen Stellen (oder Beratungsstellen) melden. Weitere Informationen zur Erhebung von qualitativen Daten zu intersektionaler Diskriminierung finden sich in der Publikation *Human Rights Go Local* (2. Band) des UNESCO-Zentrums.

Nutzen	Einschränkungen
Ermöglicht ein tiefes Verständnis der Formen von intersektionaler und struktureller Diskriminierung, ihrer Konsequenzen für die einzelnen Personen und der Bewältigungsstrategien (= Belege für die Planung politischer Maßnahmen, Aktionsplan).	Verzerrte Stichprobe durch die Menschen und Organisationen, die Interviewpartner*innen vermitteln: Vorauswahl der Interviewpartner*innen aus spezifischer Klientel kann zu Verzerrungen führen. Weitere Verzerrungen der Angaben sind in Abhängigkeit von der Äußerungsbereitschaft der Betroffenen möglich.
Tiefergehende Informationen zu den Bedarfen, aber auch Vorbehalten von Personen, die von intersektionaler und struktureller Diskriminierung betroffen sind, werden gesammelt.	Die Stichprobengröße ist entweder gering oder die Datenerhebung ist ressourcenintensiv (Aussagekraft der Ergebnisse über die Stichprobe hinaus)

QUELLEN

Europarat, „Intersectionality and Multiple Discrimination – Gender Matters (coe.int)“, Online-Ressource mit grundlegenden Definitionen [Englisch].

Crowley, N., Initiative Intercultural Cities des Europarats (2020), „Identifying and Preventing Systemic Discrimination at the Local Level.“ „Policy Study“, Straßburg, Mai 2016 [Englisch].

Davis, M., Northeastern University (2022), „(G)local Intersectionality“, in: Washington and Lee Law Review, 79. Jahrgang, Ausgabe 3, Sommer, S. 1021–1044 [Englisch].

Fredman, S. (2016), „Intersectional Discrimination in EU gender equality and non-discrimination law“, EU-Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher, Mai 2016 [Englisch].

Kuhnke, A., Berichterstatterin im Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter, Europaparlament (2022), „Bericht über intersektionelle Diskriminierung in der Europäischen Union – die sozioökonomische Lage von Frauen afrikanischer, nahöstlicher, lateinamerikanischer und asiatischer Herkunft“, Bericht A9-0190/2022, Verfahren 2021/2243(INI), 22. Juni 2022.

Meier, I., Zentrum zur Förderung der Menschenrechte in Gemeinden und Regionen der UNESCO (2021), „Research on Human Rights at the Local and Regional Levels: Methods, Practices, Approaches“, in: Oberleitner, G., Starl, K. (Hgg.), Publikationsreihe „Human Rights Go Local“ [Englisch].

Oficina per la No Discriminació, Drets de Ciutadania i Diversitat (Antidiskriminierungsstelle, Bürgerrechte und Diversität) der Stadt Barcelona (2023), „Barcelona Discrimination Observatory“ [Englisch].

Philipp, S., Starl, K., Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (2013), „Lebensrealitäten von ‚Schwarzen‘ in urbanen Zentren Österreichs. Bestandsaufnahme und Implikationen für nationale, regionale und lokale Menschenrechtspolitiken“.

Netzwerk der Vereinten Nationen zur rassistischen Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten (2022), „Guidance Note on Intersectionality, Racial Discrimination & Protection of Minorities“ [Englisch].

SZENARIO 3: VIELE DATEN UND VIEL BEWUSSTSEIN FÜR DISKRIMINIERUNG IN DEN KOMMUNALEN BEHÖRDEN

Dieser Abschnitt richtet sich an kommunale Behörden, die sich der Diskriminierung und Ungleichheit bewusst sind, etwas dagegen tun möchten und gleichzeitig auf eine Vielfalt an relevanten Daten zurückgreifen können. Solche Städte profitieren von der guten Datenlage auch im Hinblick auf ein regelmäßiges Monitoring der Umsetzung ihrer politischen Zielsetzungen im Bereich Diversität, Antidiskriminierung und gleichberechtigte Teilhabe. Ein Monitoring basierend auf vielen relevanten und regelmäßig erhobenen Daten kann den Städten auch dabei helfen, im Laufe der Zeit Entwicklungen zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln.

ANGEWANDTE PRAXIS: INDIKATORBASIERTES MONITORING VON DIVERSITÄT UND GLEICHBERECHTIGTER TEILHABE

Dieser Abschnitt informiert über drei erfolgreiche Praxisanwendungen des Monitorings einer Vielzahl an existierenden Daten aus der Verwaltung, NGOs und der Forschung im Hinblick auf politisch-strategische Zielsetzungen im Bereich Diversität und gleichberechtigter Teilhabe.[10] Diese Praxisanwendungen monitoren die Gleichbehandlung in Bezug auf Nationalität (Migrationsgeschichte), Religion, Geschlecht und Alter. Das Monitoring bezieht sich jedoch nicht auf Diskriminierung im Zusammenhang mit Ethnie/Rassifizierung (da die hierfür nötigen Daten nicht verfügbar sind). Bis jetzt wird rassistische Diskriminierung vor allem anhand von Proxyvariablen erhoben. Eine Proxyvariable ist eine Variable, die stellvertretend für die eigentlich benötigte Variable verwendet wird, wenn letztere nicht direkt erhoben werden kann. Beispiele für Proxyvariablen, die zur Bewertung der rassistischen Diskriminierung verwendet werden, sind Nationalität, Migrationsgeschichte oder die Selbstidentifizierung als Mitglied einer (anerkannten) nationalen Minderheit wie der Rom*nja und Sinti*zze.
Ziele im Bereich Diversität und gleichberechtigte Teilhabe werden üblicherweise entlang lokaler Handlungsfelder strukturiert, wie etwa: Demographie und Einwanderungsgesetz, Teilhabe,

10 Mehr als diese drei Städte wenden diesen oder einen ähnlichen Ansatz für das Monitoring der Umsetzung von Diversitätszielen an.

Bildung, Arbeit und Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Absicherung, Gesundheit, Wohnraum und Zusammenleben.[11]

Für all diese Handlungsfelder, in denen auf lokaler Ebene Maßnahmen ergriffen werden, wurden von einem Team aus Expert*innen (Vertreter*innen der Stadt, Statistiker*innen, lokale zivilgesellschaftliche Organisationen und Expert*innen für die Themengebiete) Indikatoren für das Monitoring der Ziele im Bereich Diversität und gleichberechtigte Teilhabe entwickelt. Die Indikatoren für das jeweilige Handlungsfeld bleiben über die Jahre gleich, um Vergleichbarkeit der Ergebnisse im zeitlichen Verlauf zu gewährleisten. In der Tabelle auf Seite 50 sind einige Beispielindikatoren für die jeweiligen Handlungsfelder gelistet. ECCAR-Mitgliedsstädte empfehlen die Organisation von Multi-Stakeholder-Workshops mit Schwerpunkten zu den jeweiligen Handlungsfeldern, um die Indikatoren zu entwickeln oder zu optimieren. Dies ist eine Methode, um auch mit wenigen Ressourcen eine breite und vielfältige Beteiligung zu erreichen.

Die Indikatoren werden dann mit Daten aus öffentlichen Quellen, beispielsweise aus amtlichen Registern, Umfragen, EU-SILC-Daten (European Union Statistics on Income and Living Conditions), Daten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Beschwerdedaten befüllt. Weitere Informationen zu den Datenquellen sind unten zu finden. Der Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor ermöglicht Zugriff auf seine Daten.[12] Die Erfahrungen der Praktiker*innen aus Wien zeigen, dass ein Diversitätsmonitoring eine eigene Abteilung oder zumindest ein eigenes Team innerhalb einer Abteilung an Kapazitäten erfordert. Um Entwicklungen zu beobachten, empfiehlt sich eine Wiederholung des Monitorings je nach Kapazitäten alle drei bis fünf Jahre.

EINSCHRÄNKUNGEN UND STÄRKEN

Generell ermöglicht ein indikatorbasiertes Monitoring die Bewertung von Ungleichheiten basierend auf Religion, Herkunft, Nationalität oder ethnische Zugehörigkeit/Race. Dabei lassen sich insbesondere Lücken beim Zugang zu Rechten und öffentlichen Dienstleistungen identifizieren[13], die in Analogie zum Gender-Gap als „Migration Gap“ analysiert werden können. Indikatoren-Sets, die in regelmäßigen Abständen mit disaggregierten Daten (getrennt nach Geschlecht, Altersgruppen, Nationalitäten, etc.) befüllt werden, sind bezüglich Entwicklungen über einen Zeitverlauf aussagekräftig. Die Bewertung von Trends über einen Zeitraum – beispielsweise die Entwicklung von Einkommensunterschieden zwischen Personen, die im Land geboren wurden und jenen mit Migrationsgeschichte – ist insbesondere wertvoll für Städte, die die Erreichung längerfristiger Ziele im Bereich Diversität und gleichberechtigte Teilhabe monitoren möchten. Ein zentraler Vorteil des indikatorbasierten Monitorings ist die Verfügbarkeit umfassender Evidenz als politische Entscheidungsgrundlage oder Beleg für den Erfolg von Maßnahmen im Zeitverlauf. Das indikatorbasierte Monitoring von Diversität und Teilhabe geht aber auch mit Herausforderungen einher; Allen voran braucht es eine breite Basis an regelmäßig erhobenen vergleichbaren Daten. Folglich ist die Anwendung des Monitorings eher größeren Städten empfohlen, da hier die Datenlage üblicherweise besser ist. Hinzu kommt, dass man mit derartigen Indikatoren-Sets bisher noch keine rassistische Diskriminierung erfassen konnte, da Daten zur ethnischen Zugehörigkeit schwer verfügbar sind.

11 Siehe beispielsweise Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor
12 Siehe Integrationsmonitor Wien Datensatz
13 Z. B. wenn die Diversität der Nutzer*innen städtischer Dienstleistungen die Vielfalt der Stadtbevölkerung widerspiegelt.

Für folgende Zwecke empfohlen:

- Fakten über Migration und gleichberechtigte Teilhabe schaffen: Die Verfügbarkeit von faktenbasierten Informationen kann emotionsgeladene politische Debatten (zu Migration, Integration/gleichberechtigter Teilhabe und Gleichbehandlung usw.) versachlichen. Evidenz für wahrgenommene Diskriminierung und Ungleichheit trägt ebenfalls zur Versachlichung politisch-medialer Debatten bei,
- Bewusstseinsbildung über die Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen: Schafft Bewusstsein unter den Mitarbeitenden der Stadt für ihre Verantwortung zur Schaffung des gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen. Ein derartiges Monitoring kann die Perspektive auf die öffentliche Verwaltung als eine „neutrale Institution", die Bevölkerungsgruppen im städtischen Personal über- und unterrepräsentiert sind.
  - ⇢ Das Monitoring zeigt, welche Bevölkerungsgruppen im städtischen Personal über- und unterrepräsentiert sind und ob die Nutzer*innen von Dienstleistungen die vorgesehene Zielgruppe widerspiegeln.
- Bestandsaufnahme über den Grad der Zielerreichung: das indikatorbasierte Monitoring ist eine Standortbestimmung im Hinblick auf die Erreichung der Ziele im Bereich Diversität und gleichberechtigter Teilhabe,
- Monitoring von Entwicklungen im Zusammenhang mit Diversität und gleichberechtigter Teilhabe,
- Bedarfe für Maßnahmen im Bereich der Diversität und gleichberechtigten Teilhabe (z.B. bei Recruiting-Verfahren für kommunales Personal, in der Ausgestaltung von städtischen Dienstleistungen und in der Zugänglichkeit von Informationen und Partizipationsprozessen).

Argument: Soziale Ungleichheit ist nicht nur ein Problem für die Betroffenen, sondern für die Gesellschaft als Ganzes. Verschiedene Arten von Konflikten lassen sich auf Ungleichheit und mangelnden sozialen Zusammenhalt zurückführen. Das Monitoring von Diversität und gleichberechtigter Teilhabe (und das Erkennen von Trends) kann als „Frühwarnsystem" für gesellschaftliche Konflikte und als Werkzeug zur Förderung von sozialem Zusammenhalt nutzen.

Das Monitoring über einen gewissen Zeitraum ist eine datenbasierte Grundlage für politische Verhandlungen und Entscheidungsprozesse. Dies hilft bei der Professionalisierung öffentlicher Debatten über (Un-)Gleichheit und Chancengleichheit. Das indikatorbasierte Monitoring ist ein standardisierter Mechanismus zur Erhebung von Daten und deren Trennung nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Nationalität und anderen Diskriminierungsgründen. Damit werden Fortschritte oder Rückschritte für die Lebenssituation der Einwohner*innen angezeigt. So erfahren Städte, in welchen Politikbereichen sie sich ihren Zielen im Bereich Diversität und gleichberechtigter Teilhabe nähern und in welchen Politikbereichen sie sich davon entfernen.

Was Sie brauchen: Voraussetzungen

- Eine Selbstverpflichtung vonseiten der Entscheidungsträger*innen der Stadt (ein Top-down-Ansatz ist eine zentrale Voraussetzung für die Absicherung der Unterstützung aller Abteilungen der Stadt),
- Ein Aktionsplan, der Diversitätsziele festschreibt und die regelmäßige Bewertung deren Umsetzung vorsieht,

- Zuverlässige Daten (aus unterschiedlichen Quellen, regelmäßig erhoben und disaggregiert nach Diskriminierungsgründen wie Geschlecht, Nationalität, Geburtsland, Alter, sexuelle Orientierung, Religion usw.),
- Kenntnis der Datenverfügbarkeit/-zugänglichkeit, um den Umfang des Monitorings festzulegen (weitere Informationen hierzu in Schritt 3 zur Bestandsaufnahme und Ausgangsbewertung),
- Einen Multi-Stakeholder Workshop (oder andere Partizipationsmechanismen), um das Indikatoren-Set unter breiter Beteiligung von Expert*innen, rassifizierten Menschen und der Zivilgesellschaft (weiter) zu entwickeln. Die Veranstaltung sollte von Seiten des Stadtpersonals organisiert werden (um einen ganzheitlichen Ansatz zu Diversität und gleichberechtigter Teilhabe innerhalb der Kommune sicherzustellen. Weiterhin, um das städtische Wissen über bereits existierende Indikatoren und Daten einfließen zu lassen und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden).
- Infrastruktur für regelmäßige Bewertungen im Rahmen einer vergleichenden Zeitreihenanalyse, einschließlich der nachträglichen Auswertung von Trends der letzten Jahre für ein rückblickendes Verständnis von Entwicklungen und Veränderungen,
- Eine kommunale Abteilung, die für das Monitoring verantwortlich ist, und ein Team, das die Datenerhebung und -auswertung koordiniert und unterstützt,
  - Personalressourcen in Form von einer Stelle für die Koordination des Monitorings, einer Stelle für rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Datenerhebung und-auswertung sowie eine Projektleitung.
- Finanzielle Mittel/Budget für die Beauftragung einer externen Organisation oder für internes Personal,
  - Die Erfahrungen, die unterschiedliche Städte gesammelt haben, zeigen, dass die Beauftragung einer externen Organisation eine gute Strategie ist, da die Ergebnisse dann als glaubwürdiger angesehen werden, als wenn sie vom städtischen Personal selbst erzielt werden.
  - Wo externe Akteur*innen beauftragt werden, muss jedoch die Anforderung an einen kosteneffizienten Einsatz von öffentlichen Mitteln berücksichtigt werden. Folglich muss Zeit für ein regelmäßiges Ausschreibungs-, Bewerbungs- und Auswahlverfahren eingeplant werden.
- Zeitfenster von etwa einem Jahr pro Monitoring in großen Städten mit mehr als 500.000 Einwohner*innen (dies umfasst folgende Aufgaben: Überarbeitung der Indikatoren, Identifizierung und Erhebung vorhandener Daten aus unterschiedlichen Quellen, Befüllung der Indikatoren, Interpretation der Ergebnisse, Schlussfolgerungen ziehen, Berichterstellung, Öffentlichkeitsarbeit). Für größere Städte mit mehr als einer Million Einwohner*innen: 18 Monate. Diese Angaben beziehen sich auf Monitorings im Fünfjahreszeitraum.
- Selbst wenn ein*e externe*r Dienstleister*in beauftragt wird, muss die Stadt während des Monitorings Personalressourcen einplanen. Wie viel Personal konkret benötigt wird, ist abhängig von:
  - Umfang des Monitorings,
  - Verfügbarkeit der Daten,
  - Häufigkeit des Monitorings,
  - Umfang der erbrachten Dienstleistung: Werden nur Daten erhoben oder auch ausgewertet und interpretiert?
- Budget, um die Ergebnisse ansprechend und verständlich darzustellen und das Corporate Design der Stadt im Bericht zu inkorporieren, Druckkosten.

Verankerung von Antidiskriminierung in der städtischen Struktur

Die zentralen Aufgaben und Verantwortung des städtischen Monitoring-Teams umfassen die Koordinierung, Entwicklung und Verfeinerung von Indikatoren (in einem partizipativen Rahmen), die Planung und Koordinierung der Mechanismen zur Datenerhebung, die Koordinierung der Nutzung vorhandener Informationen und Daten (Berichterstattung innerhalb der Stadt), die Koordinierung der Datenauswertung und der Interpretation der Ergebnisse sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen (partizipatorisch) und Handlungsbedarf.

Der*die Koordinator*in (Leiter*in des Monitoring-Teams) muss über ein grundlegendes Wissen zu sozialrechtlichen Fragen verfügen, innerhalb der Stadtverwaltung und der Zivilgesellschaft gut vernetzt sein sowie folgende Soft Skills mitbringen: Resilienz und Ambiguitätstoleranz, da sie immer wieder mit widersprüchlichen Rahmenbedingungen konfrontiert sein wird.

Größere ECCAR-Mitgliedsstädte (mit mehr als 500.000 Einwohner*innen) empfehlen folgendes:

- Eine abteilungsspezifische Einheit/Person, die für die Kontrolle zuständig ist,
- Eine abteilungsübergreifende Koordinierungseinheit (Management des gesamten Prozesses),
- Eine Einheit für die Datenerhebung (Statistikabteilung).

Tipp!

Wir empfehlen, in die Monitoring-Gruppe auch externe Expert*innen/Berater*innen mit aufzunehmen (Sozialwissenschaftler*innen, die sich auf die Forschungsfelder Teilhabe und rassistische Diskriminierung spezialisiert haben und mit dem aktuellen Forschungsstand vertraut sind). Ebenfalls beteiligt sein sollten Vertreter*innen rassifizierter Gruppen, darunter Sozialdienste/Beratungsstellen in der Stadt, die die Herausforderungen kennen und oft bereits Daten für ihre Berichtspflichten erheben.

AUFGABE 1: MÖGLICHE DATENQUELLEN AUSFINDIG MACHEN UND NUTZEN

Daten der nationalen Statistikbehörde: (angepasste) Beschäftigungsstatistik, Bevölkerungsstatistik, EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU SILC), Gesundheits- und Konsument * innenumfragen, Mikrozensus sowie Umfragen zu Arbeitskräften und der Struktur der Einkommensverhältnisse.

Verwaltungsdaten: Einkommensbericht, Kriminalstatistik (von den Gerichten und von der Polizei), Geburtenstatistik, Statistik zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten und andere Statistiken, die von städtischen Abteilungen erhoben werden.

Sonstige Umfragedaten: von der Stadt durchgeführte Befragungen, z. B. Umfragen zur Lebensqualität, Umfragen zum gesundheitsrelevanten Verhalten oder zur psychosozialen Situation der Menschen während der Covid-19-Pandemie sowie stadtinterne Datenerhebungen (Vielfalt des städtischen Personals). Informationen und Statistiken von Anlaufstellen für Opfer und Betroffene, Frauenhäusern, Beratungsstellen, Krankenhäusern und Gewerkschaften.

Über indikatorgestütztes Monitoring können Bereiche definiert werden, in denen städtische Maßnahmen erforderlich sind. Für die Messung des Erfolges dieser Maßnahmen sind wiederum Indikatoren zur Lebenssituation der Bevölkerung in diesen Bereichen zu entwickeln.

Kommunen verwenden Indikatoren, um den Fortschritt in der Zielerreichung zu erfassen. Die Definition der Zielsetzungen basiert auf dem Engagement der Städte, das in Aktionsplänen oder Grundsätzen der Stadtverwaltung, die in der Gemeindeverordnung festgelegt sind, verankert ist. Alle zwei, drei oder fünf Jahre erfolgt eine routinemäßige Datenerhebung zur Befüllung der Indikatoren. Dieser standardisierte Mechanismus zur Datenerhebung eignet sich auch, um eine Bestandsaufnahme der Lebenssituationen in der Bevölkerung durchzuführen und um Entwicklungen auszumachen.

AUFGABE 2: BESTEHENDE INDIKATORENSETS ALS GRUNDLAGE FÜR DIE INDIKATORENENTWICKLUNG NUTZEN

Bei der Entwicklung von Indikatoren setzen die Städte auf unterschiedliche Ansätze. Einige Städte legen den Fokus eher auf den konzeptionellen Bereich (Dimensionen der Gleichstellung und Antidiskriminierung), wohingegen andere eher auf politische Maßnahmen setzen (Handlungsfelder auf lokaler Ebene). Eine breite und diverse Beteiligung an der Entwicklung der Indikatoren (unter anderem von Mitarbeitenden der Stadt, Expert*innen, Mitgliedern zivilgesellschaftlicher Organisationen und vor allem rassifizierten Personen) wird von Stadtvertreter*innen mit Anwendungserfahrung empfohlen.

Aus dem Online City Reporting Tool von ECCAR geht hervor, dass eher größere Städte (wie Wien oder Barcelona) ein indikatorgestütztes Monitoring routiniert einsetzen. Wir möchten aber auch kleinere Städte ermutigen, ein solches Monitoring zu betreiben.

Tipp!

Berücksichtigen Sie bei der Entwicklung des Monitorings folgende Aspekte:

- Ist die Bevölkerung im Bereich ethnischer Herkunft, Nationalitäten, kulturellen oder sozioökonomischen Hintergründen sehr divers, wird die Ermittlung von Einflüssen individueller Variablen (z.B. Nationalität) in disaggregierten Datensätzen erschwert,
- Verfügbarkeit von aussagekräftigen Daten, die standardisiert erhoben werden (von städtischen Abteilungen für Statistik oder Daten aus Volkszählungen, die nach Wohnsitz aufgeschlüsselt werden können).

BEISPIELE FÜR BEREICHE UND ZIELE IM BEREICH DIVERSITÄT UND GLEICHBERECHTIGTE TEILHABE:

Bereich und Beispiel für Ziele im Bereich Diversität und gleichberechtigte Teilhabe	Beispielindikatoren	Datenquelle
Politische Teilhabe (gleichberechtigte Beteiligung in der lokalen Politik und bei Interessenorganisationen)	Akteur*innen aus der Lokalpolitik/den politischen Parteien: Verteilung nach Geschlecht, Alter, Migrationsgeschichte, Rassifizierung	Administrative Daten
	Anteil von Personen mit Hauptwohnsitz in der Stadt, die mindestens 16 Jahre alt, im wahlberechtigten Alter und aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit kein Wahlrecht haben, unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer	Zensusdaten
	Personal von rechtlichen Interessenvertretungen und Arbeitnehmendenvertretungen: Verteilung nach Geschlecht, Alter und Migrationsgeschichte, Rassifizierung	Daten von diesen Stellen
Schulung und Weiterbildung (Desegregation und Abbau von Ausgrenzung)	Bildungsstand – Verteilung der städtischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter über die Ausbildungsstufen (abgeschlossene und laufende Ausbildungen der Bevölkerung) Verteilung nach Geschlecht, Alter und Migrationsgeschichte, Rassifizierung	Kommunale Abteilung für Bildung
	Verteilung des Schulpersonals in allen Schularten nach Geschlecht, Alter und Migrationsgeschichte, Rassifizierung	
	Verteilung im Bereich Weiterbildung	Dienstleister*innen
	Verteilung bei weniger gebildeten Personen (die maximal die Pflichtschulzeit absolviert haben)	Zensusdaten

Bereich und Beispiel für Ziele im Bereich Diversität und gleichberechtigte Teilhabe	Beispielindikatoren	Datenquelle
Freizeit und Sport (Gewährleistung einer inklusiven Infrastruktur und mehr Vielfalt in Führungspositionen im Bereich Freizeit und Sport)	Verteilung der Nutzer*innen öffentlicher Dienstleistungen im Bereich Freizeit und Sport nach Geschlecht, Alter, Migrationsgeschichte, Rassifizierung	Besucher*innenstatistik von Organisierenden/ Organisationen
	Zufriedenheit mit dem Freizeit- und Sportangebot in der unmittelbaren Nähe	Umfragedaten (Datenerhebung auf Anfrage)
	Verteilung der Führungspositionen in Sport- und Freizeitvereinen nach Geschlecht, Migrationsgeschichte, Rassifizierung	Sportvereine
	Inanspruchnahme von öffentlichen Dienstleistungen im Bereich Kultur und Sport	Erhebung der Nutzer*innendaten durch die Stadt anzuregen, z. B. als Voraussetzung für den Zugang zu öffentlichen Geldern
Wohnraum und öffentlicher Raum (gleichberechtigter Zugang zu leistbarem und sicherem Wohnraum und zum öffentlichen Raum)	Wohnverhältnisse und Haushaltsarten (Miete oder Eigentum, Anzahl der Räume, öffentlicher oder privater Wohnraum, Möblierung)	Zensusdaten
	Sicherheitsgefühl	Umfragedaten (Datenerhebung auf Anfrage)
	Parknutzung	Datenerhebung auf Anfrage
	Entscheidungsträger*innen im Bereich öffentlich geförderten Wohnens und Stadtentwicklung (Verteilung nach Geschlecht, Migrationsgeschichte, Alter)	Administrative Daten

Als Referenz werden Zensusdaten (Bevölkerungsentwicklung) benötigt:

Bevölkerungsstruktur (sozio-demografische Merkmale)	Alters- und Geschlechterverteilung	Zensusdaten
	Nationalität (EU/Drittstaat), Migrationsgeschichte (Geburtsland), wahlberechtigte Bevölkerung, Rassifizierung[14]	
	Bedarf bei der Gesundheitsversorgung, Behinderungen (= Anspruch auf Geld- oder Assistenzleistungen, Betreuungsleistungen)	

Quelle: Wiener Gleichstellungsmonitor

WEITERE RELEVANTE INDIKATOREN:
Anteil von städtischen Beschäftigten mit Migrationsgeschichte (rassifiziert) im Vergleich zum Anteil an Personen mit Migrationsgeschichte (rassifiziert) in der Stadt, Anzahl und Nennung der vom städtischen Personal gesprochenen Fremdsprachen.

AUFGABE 3: FESTLEGEN DER ANWENDUNGSHÄUFIGKEIT
In Fällen, in denen das Monitoring vor allem dazu dient, Entwicklungen und Prozesse im Bereich Diversität und gleichberechtigter Teilhabe zu erkennen, wird eine Anwendung alle fünf Jahre empfohlen. Wenn mit dem Monitoring für das Thema sensibilisiert werden und Daten zur aktuellen Lage hinsichtlich Diversität und gleichberechtigter Teilhabe erhoben werden sollen, wird eine dreijährige Anwendung empfohlen. Eine häufigere Anwendung ist schwierig umzusetzen.

14 Wir sind uns bewusst, dass offizielle Daten selten nach Kategorien der Rassifizierung aufgeschlüsselt sind. Dennoch benötigen wir diese Daten für ein Monitoring rassistischer Diskriminierung. Wie bereits erwähnt, arbeiten wir aktuell mit Proxyvariablen wie Nationalität und Geburtsland.

Risiken und Herausforderungen	Lösungsansätze
In der Stadt/dem Land sind keine Daten zur ethnischen Zugehörigkeit verfügbar. Viele Städte, wie beispielsweise Barcelona untersuchen die Kategorie „Herkunft“ anhand von Geburtsland und Nationalität. Das birgt jedoch das Risiko, dass die Situation von nationalen Minderheiten (z. B. der einheimischen Rom*nja und Sinti*zze) und anderen rassifizierten einheimischen Personen vernachlässigt wird.	Solange die Kategorie der Ethnie in Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsdaten noch nicht berücksichtigt werden kann, ist es besser, mit Proxyvariablen zu arbeiten, als mit gar keinen Daten. Wenn Sie sich für die Erhebung von Daten zur ethnischen Zugehörigkeit (basierend auf Selbstidentifikation) einsetzen, dann nehmen Sie Anleihen bei der Argumentation für die die Datenerhebungen zur Analyse der Geschlechtergleichstellung. . Betrachten Sie Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten, die auf Proxys für die ethnische Zugehörigkeit basieren, als politisches Instrument.
Forschungs- und Beratungseinrichtungen werden immer internationaler orientiert und verlieren dabei die lokale Ebene oft aus den Augen.	Wenn Sie die Ausschreibung eines Forschungsauftrages planen, beschreiben Sie auch die lokalen Strukturen, die den Rahmen der Leistungserbringung ausmachen. Unterschätzen Sie nicht, wie wichtig es ist, die Strukturen der lokalen Verwaltung zu kennen und in der Konzeption der Datenerhebung zu beachten. Wenn Sie keine*n Forschungspartner*in haben, der*die über das entsprechende Wissen verfügt, planen Sie Zeit und Kapazitäten für entsprechende Briefings ein.
Die Erfahrung zeigt, dass es nur selten politischen Widerstand gegen ein solches Monitoring gibt (sofern es denn von dem*der Bürgermeister*in unterstützt wird). Das Risiko besteht eher darin, dass Parteien die Erkenntnisse aus dem Monitoring für ihre jeweils eigene politische Agenda nutzen.	Seien Sie sich der Risiken der Instrumentalisierung von Daten in politischen Diskursen bewusst. Hilfreich ist ein städtisches Diversitätskonzept, das Diversität und gleichberechtigte Teilhabe als Priorität sieht und alle Personen mit Wohnsitz in der Stadt adressiert. Damit kann einer Spaltung zwischen Bürger*innen und Zugezogenen in politischen Diskursen begegnet werden. Diversität und gleichberechtigte Teilhabe dienen der Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Friedens. Um einer politischen Instrumentalisierung der Ergebnisse vorzubeugen, erläutern Sie die Methoden des Monitorings und die Grenzen der Aussagekraft klar.

Risiken und Herausforderungen	Lösungsansätze
	→ Im schlimmsten Fall belassen Sie die Ergebnisse zunächst intern und ziehen Sie eine Veröffentlichung zu einem späteren Zeitpunkt in Erwägung.
Mitunter sind Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene zurückhaltend im Hinblick auf Datenmonitoring, da sie die Ergebnisse fürchten.	Stellen Sie klar, dass eine Verleugnungstaktik beim Umgang mit potenziellen gesellschaftlichen Herausforderungen weniger zielführend ist als hinzusehen; eine routinemäßige Datenerhebung und ein routinemäßiges Monitoring helfen, Fortschritte sofort zu erfassen (selbst wenn man von ganz unten anfängt).
Daten von Personen, die öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen: Je mehr soziodemografische Informationen erhoben werden, desto mehr Aufwand ist erforderlich (erhöhte Arbeitsbelastung für städtische Mitarbeitende).	Beziehen Sie sich auf Erfahrungen aus der Datenerhebung im Bereich Gleichstellung (z. B. geschlechtsspezifische Barrieren im Zugang) und deren Relevanz für die Entwicklung von angemessenen politischen Maßnahmen im Bereich Unterstützung und Empowerment.
Einschneidende gesellschaftliche Entwicklungen, wie die Covid-19 Pandemie oder Ankünfte von Schutzsuchenden schränken die Vergleichbarkeit und Aktualität Ihrer Monitorings ein. Auch internationale Entwicklungen im Bereich Standards und Methodiken des Monitorings müssen berücksichtigt werden.	Passen Sie das Monitoring leicht an und behalten Sie diese internationalen Entwicklungen im Blick; die Module des Monitorings sollten jedoch konstant bleiben, um Vergleichbarkeit mit früheren Monitoring-Ergebnissen zu gewährleisten und um die Sichtbarkeit von Trends und Entwicklungen in Ihrer Stadt über mehrere Jahre hinweg sicherzustellen.
Wenn Sie Diversitätsaspekte des städtischen Personals erheben, haben Sie mit personenbezogenen und teilweise auch sensiblen Daten zu tun (Datenschutz).	Nutzen Sie interne Mechanismen zur Datenerhebung und statistische Abgleiche.
Wenn Sie größere Datenmengen (EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen oder Mikrozensus) auf die Einwohner*innen einer Stadt herunterbrechen, bestehen große statistische Schwankungsbreiten, da die Anzahl der Fälle immer kleiner wird.	Das lässt sich mit Zeitintervallen lösen: Fassen Sie die Daten über einen Zeitraum von drei Jahren zusammen und schauen Sie, ob Entwicklungen erkennbar sind.

Risiken und Herausforderungen	Lösungsansätze
Sorgen Sie dafür, dass die Daten im zeitlichen Verlauf vergleichbar sind, und weisen Sie gleichzeitig auch auf jüngste Entwicklungen hin.	Die Vergleichbarkeit der Daten im Zeitverlauf hängt jedoch von der Datenverfügbarkeit ab. Die Erfahrung zeigt, dass bestimmte Daten über die Jahre nicht mehr erhoben werden oder in anderer Form verfügbar sind. Sie können sich lediglich um größtmögliche Vergleichbarkeit bemühen, wenn Sie ihre Indikatoren mit Daten aus bestehenden Quellen im Fünfjahresmodus befüllen. Trotz Änderungen in der Datenverfügbarkeit sollten Sie Ihre Indikatoren nicht zu sehr an anpassen, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Datenlücken sind das geringere Übel als eine durch Indikatoränderungen beeinträchtigte Vergleichbarkeit des Monitorings.
Da in der öffentlichen Verwaltung das Bestbieterprinzip gilt, laufen Sie Gefahr, bei jedem Monitoring neue Dienstleister*innen mit der Datenerhebung und -auswertung beauftragen zu müssen. Wenn immer neue Bieter*innen gewählt werden müssen, erschwert das die Vergleichbarkeit und Konsistenz der Datenerhebung und -auswertung.	Sorgen Sie dafür, dass die Qualitätskriterien und die Anforderungen an die Bieter*innen durchwegs definiert sind. Dokumentieren Sie die Auswertungsvorgänge und die in Betracht gezogenen Variablen bei jedem Monitoring-Durchgang, um eine reibungslose Übergabe zwischen den einzelnen Dienstleister*innen zu ermöglichen.
Wie lassen sich komplexe Kalkulationen in verständliche Sprache übersetzen, ohne das Ganze zu sehr zu vereinfachen oder Informationen zu verzerren?	Nutzen Sie Visualisierungen, Bilder und Grafiken. Hierbei tun sich kleinere Städte leichter, da sie oft mit weniger detaillierten Anforderungen im Hinblick auf die städtische Corporate Identity konfrontiert sind. Erzählen Sie mit Ihren Daten Geschichten.
Die Mechanismen der Datenerhebung ändern sich im Laufe der Zeit hinsichtlich der Fragen und Antwortkategorien in den Umfragedaten/-inhalten. Dadurch ergeben sich Herausforderung beim Befüllen von standardisierten Indikatoren-Sets mit Daten und beim Identifizieren von Trends.	Dokumentieren Sie diese Veränderungen beim Befüllen der Indikatoren und legen Sie sie bei der Interpretation der Ergebnisse offen.
Aktuelle oder regionale Daten fehlen.	Die Stadt leitet die Erhebung der fehlenden Daten in die Wege (siehe Methoden/Ansätze oben).

Es werden Daten erhoben, sie sind für kommunale Behörden aber nicht zugänglich (Datenschutz).	
Die wiederholte Befüllung von gleichbleibenden Indikatoren-Sets mit Daten lässt Trends beobachten, berücksichtigt jedoch keine aktuellen rechtlichen oder gesellschaftlichen Entwicklungen, sowie Krisen (Covid-19-Pandemie, Migrationsbewegungen usw.).	Ziehen Sie in Betracht, für jedes Monitoring einen thematischen Fokus festzulegen. Dies kann ein inhaltlicher Schwerpunkt für jeden Monitoring Zyklus sein.

QUELLEN

Stadt Wien (2023), Gleichstellungsmonitor

Stadt Wien (2023), Integrations- und Diversitätsmonitor – Daten und Fakten.

Stadt Nantes (2022), *Observatoire Nantais des discriminations – Rapport Final, Dezember 2022* [aktuell nur auf Französisch verfügbar].

Monitoring der Diversität des städtischen Personals (indikatorbasiert):
Ähnlich wie bei der vorher beschriebenen Praxis des Monitorings von Diversität und gleichberechtigter Teilhabe werden auch hier Indikatoren entwickelt und mit Daten befüllt. In diesem Fall werden diese Daten jedoch in der Stadt selbst erhoben – es handelt sich also um persönliche Daten der Mitarbeiter*innen. Mit einem Monitoring der Diversität in der Stadtverwaltung kann eine Kommune zeigen, dass sie sich auf ganzer Linie für Vielfalt stark macht – also sowohl innerhalb der eigenen Reihen als auch in der Bevölkerung insgesamt. Ein Diversitätsmonitoring stützt das Ziel, dass die Zusammensetzung des städtischen Personals die der lokalen Bevölkerung widerspiegeln sollte. Vielfalt muss mehrere Dimensionen berücksichtigen, darunter Religion, Kultur und linguistische Diversität.

Diversitätsmonitoring kann auch untersuchen, wie die Stadtverwaltung mit einer immer größeren Vielfalt innerhalb der Bevölkerung umgeht: Werden die Dienstleistungen, Produkte und Maßnahmen der Stadt an die unterschiedlichen Bedarfe der Einwohner*innen angepasst? Wie ist der Umgang mit Diversität in den städtischen Abteilungen verankert und inwiefern spiegelt sich die Vielfalt in der Bevölkerung auch in der Zusammensetzung der Mitarbeiter*innen der Stadt wider?

Städte können ein Diversitätsmonitoring etwa mithilfe einer Online-Umfrage unter den städtischen Mitarbeiter*innen durchführen. Idealerweise sollten alle Abteilungen und Stellen der Stadt an einem solchen Diversitätsmonitoring teilnehmen. Wichtig für die Bereitschaft der Bediensteten, sich an der Umfrage zu beteiligen, ist politische Unterstützung auf höchster Ebene. Die Ergebnisse der Umfrage unter Bediensteten einer Stadt stellen die Grundlage dar, um das Diversity Management einer Stadt zu bewerten oder erst aufzubauen. Deshalb nutzen Städte eine Reihe von „Diversity Scorecards“ oder Benchmarks, die aufzeigen, wie stark die Dienstleistungen, die Personalpolitik und die organisatorischen Strukturen an die Anforderungen einer soziokulturell diversen Stadt angepasst wurden.

Tipp:

Analysiert Ihre Stadt bereits Gender Gaps oder geschlechtsbezogene Ungleichheiten? Dann setzen Sie bei den Indikatoren für Geschlechtergleichstellung an. Holen Sie sich Rat von den Expert*innen im Genderbereich und übernehmen Sie deren Ansätze und Methoden zur Anpassung an die Diversitätsmerkmale. Beispielsweise hat die Stadt Barcelona ihren Bericht zum „Migration Gap“ und die entsprechenden Indikatoren auf der Grundlage der städtischen Indikatoren für den Gender Gap (und des Wiener Diversitätsmonitors) entwickelt.

EINSCHRÄNKUNGEN UND STÄRKEN

Vielfalt kann sich in vielen Dimensionen zeigen, beispielsweise in kulturellen, religiösen, sprachlichen, ethnischen und auf die Race bezogenen Aspekten. Allerdings sind die Möglichkeiten zur Erfassung von Vielfalt sehr eingeschränkt, alle ihre Facetten sind schwer zu begreifen. Geburtsort/Nationalität oder Geschlecht sind meist zugängliche Variablen in (Personal-)Statistiken. Diese Informationen berücksichtigen aber nur einen Teil der Vielfalt. Andere Dimensionen von Vielfalt (insbesondere Ethnie) sind schwieriger zu erfassen. Diese Grenze wurde oben im Zusammenhang mit dem Monitoring von Diversität und gleichberechtigter Teilhabe bereits angesprochen.

FÜR FOLGENDE ZWECKE EMPFOHLEN:

- Erkenntnisse zur Vielfalt des städtischen Personals gewinnen,
- Evidenz für die Entwicklung von Maßnahmen schaffen, um als Stadt zu einer Arbeitgeberin zu werden, die sich der Chancengleichheit verpflichtet,
- Faire und inklusive Strategien bei der Personalgewinnung und in Stellenausschreibungen anwenden,
- Evidenz für eine zielgerichtete Strategie zur Personalgewinnung und in der Personalpolitik sammeln,
- Evidenz für Ungleichheit beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sammeln,
- Informationen zu den sprachlichen Kenntnissen der Stadtmitarbeitenden sammeln.

WAS SIE BRAUCHEN: VORAUSSETZUNGEN

- Politische Unterstützung (von dem*der Bürgermeister*in) für einen Top-Down-Prozess,
- Eine Abteilung der Stadt, die das Diversitätsmonitoring koordiniert,
- Kooperation aller städtischen Abteilungen bei der Indikatorentwicklung (ganzheitlicher Prozess).

BEDINGUNGEN FÜR DIE INDIKATORENTWICKLUNG

- Die Anzahl der Indikatoren muss begrenzt sein (maximal 35), damit das Monitoring noch ein Beobachtungs- und Steuerungsinstrument sein kann.
- Die statistischen Ressourcen müssen aktuell sein (große Einschränkung, da statistische Quellen derzeit noch nicht darauf ausgelegt sind, Vielfalt zu erfassen).
- Sie müssen periodisch sein. Mit anderen Worten: Die Datenverfügbarkeit muss die Erstellung einer vergleichenden Zeitreihe und damit die rückwirkende Analyse der Entwicklung der letzten Jahre ermöglichen.
- Indikatoren sollten, wenn möglich, geschlechtsspezifische Informationen berücksichtigen.

FAKTOREN, DIE DAS MONITORING ERLEICHTERN (KEINE VORAUSSETZUNG)

- Bestehende Daten, mit denen die Indikatoren des Diversitätsmonitorings befüllt werden können,
- Einfache Indikatoren und Methoden.

Herausforderungen	Lösungen/Bewältigungsstrategien
Spärliche oder fehlende Daten zu ethnischer Zugehörigkeit der Stadtangestellten.	Arbeiten Sie mit den vorhandenen Daten, z. B. zur Nationalität und zum Geburtsland.
Es ist schwierig, alle Abteilungen davon zu überzeugen, das Diversitätsmonitoring aktiv zu unterstützen. Städtische Abteilungen haben Vorbehalte gegenüber der Erhebung weiterer Daten (wie z. B. Angaben zum Geburtsland) von ihren Mitarbeitenden.	Beziehen Sie sich auf den Aktionsplan (10-Punkte-Aktionsplan, andere Pläne im Zusammenhang mit Gleichbehandlung oder zum Umgang mit Vielfalt). Sprechen Sie die Abteilungen auf die Indikatoren an und seien Sie im Hinblick auf die Methoden zur Datenerhebung und -verarbeitung transparent. Das Indikatorsystem ist ein Instrument, um städtische Abteilungen von der Erfassung von Entwicklungen hinsichtlich der Vielfalt des städtischen Personals zu überzeugen. Einfachheit in der Vermittlung der Methoden und Ansätze des Monitorings, verständliche Grafiken und Indikatoren. Weisen Sie auf die Notwendigkeit hin, das Nutzer*innenprofil städtischer Dienstleistungen zu kennen. Beziehen Sie sich auf die Notwendigkeit dieser Datenerhebung, da damit die Indikatoren für Gleichbehandlung befüllt, sowie Fortschritt in der Erreichung von Antidiskriminierungszielen bewertet und verstanden werden können. Die Sammlung von Evidenz für Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen ermöglicht erst die Entwicklung von passgenauen Gegenmaßnahmen. Der Gedanke hinter solchen Indikatoren/

	Daten ist daher, Veränderungen voranzutreiben und Diskriminierung zu vermeiden.
Die Ergebnisse des Monitorings weisen auf eine geringe Vielfalt des städtischen Personals hin. Die Stadt ist daher zurückhaltend, die Ergebnisse zu veröffentlichen.	Belege für das geringe Maß an Vielfalt des städtischen Personals können dazu motivieren, aktiv zu werden. Zudem müssen Ergebnisse nicht notwendigerweise veröffentlicht werden. Das Diversitätsmonitoring kann auch als internes Instrument genutzt werden, dessen Ergebnisse nur innerhalb der städtischen Abteilungen oder im Intranet veröffentlicht werden.

Tipp:

Wenn Sie sich für Mechanismen zum Monitoring von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten stark machen, um Diskriminierung und Ungleichheit aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit zu identifizieren, verweisen Sie sich auf die (Un-)Gleichbehandlung der Geschlechter und die städtischen Maßnahmen dagegen. Das Bewusstsein der kommunalen Behörden für die Vorteile der Erhebung geschlechtsspezifischer Daten und Evidenz ist in der Regel größer: Die Erhebung von Gleichstellungsdaten zu Geschlechterfragen und Gleichstellungsindizes gibt es bereits seit Jahrzehnten. Auch kommunale Behörden sind mit diesen Daten und Indizes bereits vertraut.

QUELLEN

Stadt Wien (2024), Integrations- und Diversitätsmonitor – Daten und Fakten.

Stadt Barcelona (2024), Intercultural Indicators, Bretxa-Bericht für 2023 [Englisch]

Angewandte Praxis: Wirkungsorientierung Bewertung der Erfüllung von Gleichstellungs- und Diversitätszielen
Die wirkungsorientierte Steuerung ermöglicht es kommunalen Behörden, die Effektivität ihrer Haushaltsführung im Hinblick auf die gesetzten Wirkungsziele messbar zu machen. Die Wirkungsorientierte Steuerung beinhaltet den ganzheitlichen Kreislauf der Planung, Umsetzung und Evaluation der Wirkungen und Maßnahmen der Verwaltung. Im Zentrum steht die Frage, welche Ziele sich die Politik setzt und inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden. Bei der Wirkungsorientierung geht es um die tatsächlichen Auswirkungen, die mit öffentlichen Mitteln für die Bürger*innen erzielt werden sollen. Dabei werden die in der politischen Agenda festgeschriebenen Gleichstellungs- und Diversitätsziele sowie die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der jeweiligen Verwaltungseinheit berücksichtigt. In Österreich wird die wirkungsorientierte Steuerung auf regionaler Ebene bzw. in Großstädten (Wien) umgesetzt. Dabei liegt der Fokus auf Gleichstellung im Genderbereich. Mittels Kennzahlen (Indikatoren) werden die Wirkungen von Maßnahmen zur Erreichung von Gleichstellungszielen (bzw. der Fortschritte) erfasst.

FÜR FOLGENDE ZWECKE EMPFOHLEN:

- Gewährleistung von Transparenz bei der Verwendung von Mitteln (bezogen auf die angestrebten Wirkungen),
- Gewährleistung von Transparenz bei politischen Entscheidungen und Rückverfolgbarkeit bei administrativen Verfahren,
- Aufbau von Vertrauen in die kommunalen Behörden seitens der Bevölkerung,
- Übernahme von Verantwortung für die Wirkungen politischer Maßnahmen (Bewertung des Erreichten basiert auf gemeinsam entwickelten Kennzahlen, an denen Vertreter*innen aus allen Abteilungen der Stadt und von zivilgesellschaftlichen Organisationen beteiligt waren),
- Bewertung (und mehr Sichtbarkeit) der Beiträge aller Abteilungen zur Erreichung der anfangs festgelegten Gleichbehandlungsziele.

WAS SIE BRAUCHEN: VORAUSSETZUNGEN

Strukturelle Komponenten:

- Während der Budgetplanung formuliert jede Abteilung bis zu fünf Zielvorgaben, die die politischen Prioritäten und zentralen Aufgaben der jeweiligen Abteilung widerspiegeln. Kriterien für Zielvorgaben sind Relevanz, Transparenz, Vergleichbarkeit und Verifizierbarkeit,
- Eine abteilungsspezifische Person/Einheit für das Monitoring der Ziele,
- Eine abteilungsübergreifende Koordinationseinheit (Management des gesamten Prozesses),
- eine Einheit für die Datenerhebung (Statistikabteilung),
- Die Einführung eines wirkungsorientierten Ansatzes dauert einige Zeit. Für nachhaltige Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung ist ein Zeitrahmen von mehreren Jahren nötig.

HILFREICHE KOMPONENTEN FÜR DIE INTERNE KOMMUNIKATION:

- Ein Projektteam, das Soft-Skills wie Resilienz und die Fähigkeit mitbringt, Ambiguitäten aus widersprüchlichen Rahmenbedingungen zu tolerieren und sich darauf einzulassen,
- Ein*e Beauftragte*r für die Öffentlichkeitsarbeit, der*die auch komplexe Sachverhalte in verständlicher Sprache ausdrücken und erklären kann,
- Technische und logistische Mittel, um eine effektive öffentliche Teilhabe zu ermöglichen (insbesondere in kontroversen Bereichen, in denen es möglicherweise extreme Meinungen und Interessen gibt, wie beispielsweise bei Covid-19-bedingten Einschränkungen oder bei Umweltschutzfragen während einer Energiekrise).

Einfach ausgedrückt umfasst die Wirkungsorientierung folgende Schritte:

- Übergeordnete Ziele (Gleichstellungs- oder Nachhaltigkeitsziele) und konkrete Wirkungsvorgaben basierend auf internationalen Standards definieren,
- gewünschte Wirkungen aus diesen übergeordneten Zielen ableiten und dabei die Kompetenzen der kommunalen Ebene berücksichtigen,
- gemeinsame Planung der Zielvorgaben, um die Ziele zu erreichen,
- Verteilung der Mittel – Budgetierung,
- Monitoring des Erreichten.

Herausforderungen	Lösungen/Bewältigungsstrategien
Die Einführung einer Wirkungsorientierung erfordert eine Haltungsänderung in öffentlichen Verwaltungen und trifft vor allem in den Anfangsphasen auf Skepsis.	Ein Projektteam, das Soft-Skills wie Resilienz und die Fähigkeit mitbringt, Ambiguitäten auch widersprüchlichen Rahmenbedingungen zu tolerieren und sich darauf einzulassen. Ein*e Beauftragte*r für die Öffentlichkeitsarbeit, der*die auch komplexe Sachverhalte in verständlicher Sprache ausdrücken und erklären kann. Die Umsetzung eines wirkungsorientierten Ansatzes kann mehrere Jahre dauern.
Angespannte Gesprächsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung.	Schaffen Sie ein gemeinsames Verständnis der Probleme und Ziele, indem Sie auf internationale Menschenrechtsstandards Bezug nehmen. Formulieren Sie eine klare Interventionslogik.
Die zeitliche Verzögerung des Eintritts von Wirkungen erschwert die Bewertung von Erfolg. Es ist schwieriger, eine direkte Beziehung zwischen Ursache und Wirkung herzustellen.	Neben den Zielvorgaben muss in der Vorbereitung der Wirkungsorientierung auch ein entsprechender Zeithorizont definiert und bedacht werden.
Schaffen eines gemeinsamen Verständnisses über Themen und den Umfang der Wirkungsorientierung, sowie über die zu erzielenden Wirkungen.	Schaffen Sie eine politische Vision mit konkreten, messbaren administrativen Handlungsvorgaben, indem Sie → Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge transparent diskutieren, → einer Interventionslogik folgen oder → sich auf die Antidiskriminierungsgesetze berufen. Führen Sie einen eingehenden Austausch über die Bedeutung der Themen und über den Umfang, um ein gemeinsames und kontextspezifisches Verständnis zu entwickeln.

Weitere Informationen zur Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zum Datenmonitoring finden sich in *Governing the City by Human Rights Objectives: Embedding Human Rights in Public Management Instruments* (Die Verwaltung von Städten über menschenrechtliche Zielsetzungen: Verankerung von Menschenrechten in Instrumenten der öffentlichen Verwaltung) und in *Ergebnisdokument und Erläuterungen zur dritten Auflage von „Human Rights Go Local. What Works"* (Menschenrechte auf lokaler Ebene. Ein Praxisansatz) (siehe Quellen, beide Dokumente derzeit nur auf Englisch verfügbar).

QUELLEN

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011), „Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung". 4. Version, Wien.

Österreichisches Bundesland Steiermark, Stabstelle Verwaltungsreform, Innovation und strategisches Projektmanagement, Wirkungscontrolling, Graz.

Zentrum zur Förderung der Menschenrechte in Gemeinden und Regionen der UNESCO (2023), „Human Rights Go Local: What Works. Governing the city by human rights objectives: management concepts and instruments, Outcome Document and Explanatory Remarks", Graz, 8. Februar 2023 [Englisch].

Zentrum zur Förderung der Menschenrechte in Gemeinden und Regionen der UNESCO, „Governing the City by Human Rights Objectives: Embedding Human Rights in Public Management Instruments", in: Oberleitner, G., Starl, K. (Hgg.), Publikationsreihe „Human Rights Go Local", 4. Jahrgang, HRGL Publishing, Graz, 2023 [Englisch].

UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechte und menschliche Sicherheit und Internationales Zentrum zur Förderung der Menschenrechte in Gemeinden und Regionen der UNESCO (2021), „Human Rights Go Local: What Works. Building bridges between local governments and the scientific community to promote human rights, Outcome Document and Explanatory Remarks", Graz, 9. Februar 2021 [Englisch].

Konzeptuelle Anmerkungen zu Ungleichheit und Diskriminierung

Das Monitoring von Ungleichheit und Diskriminierung ist ein breites Feld. Nicht jede Ungleichheit hängt mit Diskriminierung zusammen, und nicht jede Diskriminierung führt zu Ungleichheit. Auch wenn beide Begriffe – besonders von Lai*innen – oft synonym verwendet werden, sind Diskriminierung und Ungleichheit zwar verwandte, aber dennoch zwei verschiedene Begriffe.

Diskriminierung bezieht sich auf die unfaire oder von Vorurteilen behaftete Behandlung von Einzelpersonen oder Gruppen basierend auf Merkmalen wie Race, Geschlecht, Alter, Behinderungen, Religion oder Weltanschauung. Sie beinhaltet auch Maßnahmen oder Strategien, die bestimmte Personen benachteiligen.

Ungleichheit bezieht sich auf die ungleiche Verteilung von Ressourcen und Chancen sowie die ungleichen Lebensbedingungen zwischen Einzelpersonen oder Gruppen innerhalb einer Gesellschaft. Ungleichheit kann ohne direkt diskriminierende Handlungen, aus systemischen Strukturen, historischen Kontexten oder wirtschaftlichen Ungleichgewichten entstehen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Diskriminierung eine Handlung oder eine Praxis ist, die zu unfairer Behandlung führt, wohingegen Ungleichheit ein breiter gefasster Zustand eines Ungleichgewichts in der Gesellschaft ist.

Eine kommunale Behörde kann Diskriminierung beobachten und überwachen, indem sie Beschwerdedaten auswertet, die auf individuellen Fällen beruhen. Allerdings berücksichtigen diese Beobachtungsstellen oft mehrere Datenquellen zu strukturellen Komponenten der Ungleichheit. Die Begriffe werden also in der Praxis vermischt. Das ETC Graz schlägt vor, bei der Beobachtung und beim Monitoring von rassistischer Diskriminierung einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu wählen, der auf dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) basiert. Folglich stellen die Standards der Vereinten Nationen (VN) den normativen Rahmen für die Bewertung von Diskriminierung dar, der auch für die lokale Ebene relevant ist. Die rechtlichen Dimensionen von Diskriminierung sind (1) Unterscheidung, (2) Ausschließung, (3) Einschränkung und (4) Bevorzugung von gesellschaftlichen Gruppen hinsichtlich der Ausübung ihrer Menschenrechte in allen Lebensbereichen – in Bezug auf lokale Maßnahmen. Diese vier Dimensionen sind die Basis für die Indikatoren zum Monitoring von diskriminierenden Folgen städtischer Menschenrechtspolitiken.

QUELLEN

Kongress der Gemeinden und Regionen, „Resolution on the promotion of human rights at the local level“ [Resolution zur Förderung von Menschenrechten auf lokaler Ebene] (Resolution 334 (2011)) [Englisch], wovon alle Stadtverwaltungen Mitglieder sind.

ECCAR, Toolkit for Equality.

Generalversammlung der Vereinten Nationen, „International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“ (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung), 21. Dezember 1965, Vertragssammlung der Vereinten Nationen, Bd. 660 [Englisch].

Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), „Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation“, HR/PUB/12/5, New York und Genf, 2012 [Englisch].

Meier, Isabella, „Research on Human Rights at the Local and Regional Levels: Methods, Practices, Approaches“, in: Oberleitner, Gerd und Starl, Klaus (Hgg.), Publikationsreihe „Human Rights Go Local“, 2. Band, HRGL Publishing, Graz, 2021 [Englisch].

Das ETC Graz bietet kommunalen Behörden eine Beratung zur Menschenrechtsdatenerhebung an. Die konkrete Dienstleistung wird individuell vereinbart und reicht von der Beratung und Planung bis hin zur Umsetzung. Sowohl persönliche als auch virtuelle Termine sind möglich Mehr Informationen dazu sind auf dieser Website zu finden.

UMSETZEN

In den Abschnitten zur Konzeptentwicklung wurden mehrere Ansätze und Praxisbeispiele beschrieben, deren Anwendbarkeit sich danach richtet, wo Ihre Stadt aktuell im Hinblick auf das Bewusstsein und die Datenlage zum Thema steht. Die folgenden Schritte gelten unabhängig vom konkreten Ansatz zum Datenmonitoring und der oben beschriebenen Szenarien. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Umsetzung des Datenmonitorings (inklusive des Begleitens der Datenerhebung durch Briefing), der Interpretation der Ergebnisse und die Ableitung von Handlungsempfehlungen. Auch auf das zentrale Thema Öffentlichkeitsarbeit gehen wir dabei ein.

7. Schritt: Ausschreibungsverfahren planen

Vielfach beauftragen kommunale Behörden externe Akteur*innen mit der Datenerhebung, der Datenauswertung oder methodischen oder kontextspezifischen Beratungsleistungen, da sie selber nicht die Kapazitäten dafür haben. Die Zusammenarbeit mit externen Expert*innen hat mehrere Vorteile für die kommunalen Behörden: Die Glaubwürdigkeit und Signifikanz der Ergebnisse werden tendenziell seltener infrage gestellt, wenn die Forschung durch externe Akteur*innen (und nicht durch die Stadtmitarbeitenden selbst) ausgeführt wird. Dies gilt insbesondere für Themenfelder, wie Antidiskriminierung und Gleichstellung, da diese politisch oft polarisieren. Für das Diversity Monitoring städtischen Personals wird aus Qualitätssicherungs- und Glaubwürdigkeitsgründen sogar explizit empfohlen, externe Akteur*innen hinzuzuziehen.

Zudem können kommunale Behörden den Zeitaufwand für das Datenmonitoring reduzieren, wenn sie sich darauf konzentrieren, den Prozess anzuleiten, die Kolleg*innen zum Mitmachen zu motivieren und den Datenschutz zu sichern. Außerdem verfügen kommunale Behörden nicht notwendigerweise über alle Kompetenzen und Erfahrungen für das Datenmonitoring. Externe Akteur*innen, die für die kommunalen Behörde Datenerhebungen durchführen, sind daher der häufigere Anwendungsfall. Kommunale Behörden definieren einen Rahmen für das Beauftragen externer Akteur*innen, indem sie den Umfang der Dienstleistungen, die Bedingungen, die Auswahlkriterien (Qualitätskriterien) für Bietende, den zeitlichen Rahmen, das Budget sowie Risiken im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens und entsprechende Abhilfemaßnahmen festlegen.

8. Schritt: Vertragspartner*innen auswählen und zum Leistungsumfang unterweisen

In der Regel verfügen kommunale Behörden über etablierte Vorgehensweisen zur Auswahl von Bewerber*innen (z. B. Auswahl von drei Bewerber*innen, Vertragszuschlag für das beste Dienstleistungsangebot). Kommunalen Behörden wird empfohlen, sich auf ein intensives Briefing der ausgewählten Vertragspartner*innen im Hinblick auf den Umfang der Forschung und Maßnahmen einzustellen. Die Forschenden müssen den Verantwortungsrahmen und die Entscheidungskompetenz der lokalen Ebene kennen. Erfahrung aus ECCAR-Städten zeigt, dass dies nicht immer der Fall ist. Ist die Forschung nicht auf die Kapazitäten der lokalen Behörde bezogen, sind deren Ergebnisse als Evidenz für politische

Entscheidungen nur eingeschränkt nützlich. Als Vorbereitung auf dieses Briefing empfehlen ECCAR-Mitgliedsstädte, die Erfahrung in der Beauftragung von externen Dienstleister*innen mit der Datenerhebung haben, alle relevanten Akteur*innen auf lokaler Ebene mit ihren jeweiligen Handlungsaufträgen, Herausforderungen und Anforderungen zu erfassen.
Die Ergebnisse von Schritt 3 können zu diesem Zweck verwendet werden.

UNIVERSITÄT ODER WISSENSCHAFT: FORSCHUNG

Universitätsstädte verfügen oft über einen großen Pool an Fachwissen. Dies macht es kommunalen Behörden leichter, vor Ort relevante Forschungspartner*innen zu finden. Folgende Pro- und Kontra-Argumente für die Zusammenarbeit mit Universitäten wurden von kommunalen Behörden genannt.

Pro	Kontra
Universität und Wissenschaft eröffnen lokalen Behörden eine neue Perspektive auf deren Arbeit. Selbst wenn Angehörige von Stadtverwaltungen sich auf internationaler Ebene oder innerhalb von ECCAR austauschen, sind ihre Wahrnehmungen oft ähnlich – geprägt durch die Arbeit im öffentlichen Dienst der Stadtverwaltung oder der Stadtpolitik und die institutionellen Vorgaben. Die akademische Perspektive kann diesen Blick erweitern. Wissenschaftler*innen stellen Fragen, die in der täglichen Arbeit des Verwaltungspersonals nicht gestellt werden, da in engen politischen oder rechtlichen Vorgaben gearbeitet werden muss. Kommunale Behörden sind nicht daran gewöhnt, die eigene Arbeit aus einer akademisch-abstrakten Perspektive zu betrachten. Für öffentliche Verwaltungen kann es daher eine Bereicherung sein, eine Außensicht durch kritische Fragen, sowie kreative Ansätze und Ideen zu erhalten.	Generell werden Wissenschaftler*innen und Forschende als Externe für die kommunale Verwaltung tätig. Als Externe brauchen sie ein intensives Briefing durch die Stadtmitarbeitenden, was für letztere oftmals zeitaufwendig ist. Auch implizites Wissen muss hier explizit gemacht werden. Stadtmitarbeitende sollten nicht erwarten, Resultate (Forschungsergebnisse) zu erhalten, die sie sofort nutzen können. Vielmehr müssen die kommunalen Behörden damit rechnen, die Erkenntnisse der Forschung zunächst einmal „übersetzen“ und sie für ihre tägliche Arbeit relevant machen zu müssen.

ANTIDISKRIMINIERUNGS-, ANLAUF- UND BERATUNGSSTELLEN FÜR OPFER UND BETROFFENE: BESCHWERDEDATEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Opfer- und Betroffenenberatungsstellen sind entweder direkt in der lokalen Verwaltung angesiedelt oder als Trägerorganisationen in der Zivilgesellschaft. Diese Einrichtungen liefern wichtige Daten zu Diskriminierung, sie erfassen und dokumentieren die von ihnen bearbeiteten Fälle.
Wie am Beispiel der Stadt Barcelona gezeigt, nutzen kommunale Behörden diese Beschwerdedaten, um die Verbreitung, die Tragweite, die Bereiche und das Ausmaß von Diskriminierung in der Stadt zu verstehen. Auch Fortschritte bei den einzelnen Fällen und die erzielten Ergebnisse können mittels Beschwerdedaten nachvollzogen werden.

Pro	Kontra
Wenig Aufwand, da diese Organisationen sowieso Daten erheben (im Rahmen der Dokumentation und Erfassung).	Verzerrt durch das Mandat/die Zuständigkeit dieser Organisationen.
Die Leistungen der Stadt bei der Bekämpfung von Diskriminierung und in der Unterstützung von Betroffenen werden durch diese Daten sichtbar.	Nur gemeldete Fälle werden berücksichtigt.
Das Wissen der Angestellten dieser Einrichtungen kann der Stadt für ihre Entwicklung und Planung von Maßnahmen nützlich sein.	

Bei der Umsetzung des Datenmonitoring wird zu Qualitätssicherungszwecken folgende Zusammenarbeit mit Vertragspartner*innen empfohlen:

- Regelmäßige Besprechungen mit und konstante Unterstützung der Forschenden, um dafür zu sorgen, dass die Forschung auf Kurs bleibt und die Ergebnisse für kommunale Behörden nützlich sind,
- Kommunale Behörden geben den Forschenden Kontakte zu ihren Kolleg*innen in der Stadtverwaltung und -regierung (Schlüsselpersonen für den Zugang zu Befragten, Fragen des Vorgehens und für rechtliche Informationen),
- Kommunale Behörden unterstützen die Forschenden dabei, die Forschung auf Kurs zu halten, indem sie die Zielrichtungen fortlaufend festlegen. Die Erfahrung zeigt, dass der Themenbereich der Forschung aktiv eingegrenzt werden muss.

Diese Aufgaben sollten idealerweise von der Arbeitsgruppe für Datenmonitoring (Schritt 2) übernommen werden. Je nach thematischem Fokus und individuellen Anforderungen können auch weitere externe thematische Expert*innen miteinbezogen werden.

9. Schritt: Handlungsempfehlungen aus den Forschungsergebnissen ableiten

Diskutieren Sie die Ergebnisse und deren Konsequenzen; denken Sie dabei daran, dass die Forschung den kommunalen Behörden Evidenz liefert, die für politische Verhandlungen nützlich sein soll. Aus wissenschaftlicher Forschung abgeleitete Argumente haben in politischen Verhandlungen tendenziell mehr Gewicht als Argumente, die auf Einschätzungen oder vorwiegend politischen Interessen basieren. Folgende Schritt-für-Schritt-Anleitung soll kommunalen Behörden helfen, nützliche Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen abzuleiten:

1. **Auswahl eines konkreten Problems:** Wählen Sie eine konkrete Frage der Gleichbehandlung im Zugang zu Dienstleistungen der Kommune, die in Ihrem lokalen Kontext relevant ist. Die Frage sollte gut definiert und klar formuliert sein, damit daraus konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

2. **Die Adressat*innen einschätzen:** An wen richten sich Ihre Empfehlungen? Das können Vertreter*innen der Kommunalverwaltung, gesellschaftliche Organisationen oder andere Akteur*innen sein. Um Ihre Empfehlungen auf Ihre Zielgruppe zuzuschneiden, ist es hilfreich, diese Zielgruppe und ihren jeweiligen Handlungsauftrag zu verstehen.

Struktur von Handlungsempfehlungen:

3. **Einführung und Hintergrund**
   - Hintergrundinformationen: Geben Sie einen kurzen Überblick über das Thema der Gleichbehandlungsfrage, ihren historischen Kontext und den aktuellen Stand bei Ihnen vor Ort.
   - Daten und Statistiken: Beschreiben Sie kurz die Methode und den Umfang der Datenerhebung, um sicherzustellen, dass klar ist, welche Evidenz erhoben wurde und mit welchen Methoden. Gehen Sie auch auf die Grenzen der Aussagekraft der Forschungsergebnisse ein.
   - Rechtlicher Rahmen: Erläutern Sie die Gesetzgebung in Bezug auf das jeweilige Thema.

4. **Aktuelle Situation in der Stadt**
   - Ursachen und Faktoren: Fassen Sie die Forschungsergebnisse zu den relevanten Faktoren kurz zusammen, die in Ihrem lokalen Kontext wirken.
   - Wirkung/Konsequenzen: Fassen Sie die Forschungsergebnisse zu den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen des Problems auf die betroffenen Personen oder Communities kurz zusammen.
   - Hürden bei der Umsetzung: Fassen Sie die Forschungsergebnisse zu ggf. vorhandenen Hürden oder Herausforderungen zusammen, die sich auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte auf lokaler Ebene auswirken.
   - Stellen Sie die Anliegen und Bedürfnisse der Zielgruppe der Forschung dar.

5. **Handlungsempfehlungen**
   - Konkrete Maßnahmen: Schlagen Sie konkrete politische Maßnahmen und Aktionen vor, um um den konkreten Sachverhalt der Ungleichbehandlung zu adressieren. Achten Sie darauf, dass Ihre Empfehlungen realistisch und in der Stadt kompetenzrechtlich umsetzbar sind.
   - Nutzen: Erklären Sie den potenziellen Nutzen und die potenziellen positiven Ergebnisse, die mit der Umsetzung Ihrer Empfehlung einhergehen.
   - Rechtliche und ethische Begründung: Liefern Sie rechtliche und ethische Argumente, die Ihre Empfehlungen stützen. Verweisen Sie in Ihren Empfehlungen auf bestehende Standards für Menschenrechte und Gleichbehandlung.

6. **Umsetzungsstrategie**
   - Zeitplan: Erstellen Sie einen Zeitplan für die Umsetzung der von Ihnen vorgeschlagenen politischen Maßnahmen und Aktionen.
   - Zuständigkeiten: Geben Sie an, wer für die Umsetzung der jeweiligen Empfehlung zuständig ist und wie diese zuständige Stelle zur Verantwortung gezogen wird (i. d. R. die Zielgruppe der Empfehlung).
   - Ressourcen: Schätzen Sie ab, welche Ressourcen (finanzieller, personeller und technologischer Art) für die Umsetzung erforderlich sind.

Folgende Aspekte stärken Ihre Empfehlungen:

- Gegenargumente ansprechen: Sprechen Sie Punkte bzw. Argumente an, die gegen Ihre Empfehlung sprechen, und erläutern Sie Ihre Erwiderung darauf.
- Überprüfung und Rückmeldung: Lassen Sie Ihre Empfehlungen von Kolleg*innen oder Expert*innen (Wissenschaftler*innen) prüfen, die mit der Materie vertraut sind, um Rückmeldungen zu erhalten und ggf. Anpassungen vorzunehmen.
- Fassen Sie die zentralen Punkte zusammen und heben Sie hervor, warum es wichtig ist, das Thema Gleichbehandlung im Zugang zu Menschenrechten auf lokaler Ebene anzugehen.
- Anhänge: Fügen Sie ergänzendes Material bei, beispielsweise Forschungsmethodik, Erhebungsinstrumente und Daten oder Fallstudien als Referenz.

10. Schritt: Erkenntnisse veröffentlichen

Wenn sensible Forschungsergebnisse – wie etwa im Fall von rassistischer Diskriminierung und bezüglich der Gleichbehandlung – begleitet von entsprechenden PR-Maßnahmen publik gemacht werden sollen, ist ein wohlüberlegter Ansatz erforderlich. Während die Adressat*innen der Handlungsempfehlungen vor allem in der kommunalen Behörde selbst angesiedelt ist, richtet sich die Öffentlichkeitsarbeit an ein breiteres Publikum.

Die folgenden Punkte fassen Aspekte zusammen, die Sie bei der Planung von PR-Aktivitäten im Zusammenhang mit Ihren Forschungsergebnissen berücksichtigen sollten:

1. **Würdigen Sie den historischen Kontext:**
   - Räumen Sie zunächst einmal den historischen Kontext rassistischer Diskriminierung in Ihrer Stadt ein und erkennen Sie die seit Langem bestehenden systemischen Ungleichheiten an.

2. **Beziehen Sie betroffene Communities in die Öffentlichkeitsarbeit mit ein:**
   - Priorisieren Sie den Kontakt zu Bevölkerungsgruppen, die direkt von rassistischer Diskriminierung betroffen sind. Bitten Sie diese Communities um ihre Mitwirkung und den Beitrag ihrer Perspektive, damit Sie Ihre PR-Arbeit respektvoll gestalten und auf die Anliegen der Bevölkerungsgruppen ausrichten können.

3. **Kulturelle Kompetenz:**
   - Sorgen Sie dafür, dass Ihr PR-Team über die nötige Diskriminierungssensibilität verfügt und sensibel mit dem Thema Rassismus umgeht. Dazu sind möglicherweise Diversitätsschulungen erforderlich, ebenso wie eine diversitätsorientierte Personalpolitik.

4. **Sprache und Botschaft:**
   - Verwenden Sie inklusive und respektvolle Sprache, wenn Sie über rassistische Diskriminierung sprechen. Vermeiden Sie Sprache, die Stereotype verfestigt oder marginalisierten Bevölkerungsgruppen Schaden zufügen könnte.
   - Betonen Sie die menschlichen Auswirkungen von rassistischer Diskriminierung und führen Sie (nur mit Zustimmung der Betroffenen und entsprechender Sensibilität) anonymisierte persönliche Geschichten und Zeug*innenberichte an.

5. **Kooperationen:**
   - Arbeiten Sie mit Organisationen und Einzelpersonen zusammen, die über Fachwissen im Umgang mit rassistischer Diskriminierung verfügen. Dazu gehören zivilgesellschaftliche Organisationen, Schlüsselpersonen aus den Communities und Aktivist*innen.
   - Bauen Sie Kooperationen mit Personen auf, die innerhalb rassifizierter Bevölkerungsgruppen in Ihrer Stadt ein Ansehen genießen, oder bitten Sie um deren Unterstützung. Das verleiht Ihrer Öffentlichkeitsarbeit Glaubwürdigkeit.

6. **Einbindung der Medien:**
   - Priorisieren Sie Medienkanäle, die sich in der Vergangenheit bereits durch eine verantwortungsvolle Berichterstattung zum Thema Rassismus hervorgetan haben. Achten Sie in der Zusammenarbeit mit Journalist*innen darauf, dass diese die Nuancen von rassistischer Diskriminierung verstehen.

7. **Von den Communities organisierte Veranstaltungen:**
   - Unterstützen und beteiligen Sie sich an Veranstaltungen, Diskussionen und Initiativen, die von den Communities zum Thema rassistische Diskriminierung oder zu verwandten Themen organisiert werden. Beteiligen Sie sich aktiv am Dialog.

8. **Ressourcen zur Weiterbildung:**
   - Entwickeln und teilen Sie Materialien für die (Erwachsenen-)Bildung, die Kontext und Hintergrundinformationen zu rassistischer Diskriminierung bieten. Diese Materialien tragen zu einem besseren Verständnis der Thematik in der Öffentlichkeit bei.

9. **Lösungen und Maßnahmen festigen:**
   - Es ist von essenzieller Bedeutung, die Auswirkungen rassistischer Diskriminierung in den Fokus zu rücken. Sie sollten jedoch auch Lösungen und umsetzbare Handlungsschritte aufzeigen, mittels derer Einzelpersonen und Organisationen dagegen vorgehen können.

10. **Soziale Medien nutzen:**
    - Verwenden Sie die Profile der kommunalen Behörden in den sozialen Medien, um Ergebnisse zu veröffentlichen, ggf. mit persönlichen Geschichten von Betroffenen oder Stellungnahmen von Expert*innen zu den Forschungsergebnissen und zu rassistischer Diskriminierung.
    - Beteiligen Sie sich an respektvollen und konstruktiven Gesprächen in den sozialen Medien und reagieren Sie mit Empathie auf Fragen und Anliegen.

11. **Transparenz:**
    - Seien Sie transparent im Hinblick auf den Umfang der Datenerhebung, die beteiligten Akteur*innen und die Methoden.

12. **Vorsorge für den Krisenfall:**
    - Entwickeln Sie einen Kommunikationsplan für den Krisenfall und bereiten Sie sich auf potenzielle Kontroversen, Gegenreaktionen bzw. Fehlinterpretationen Ihrer Forschungsergebnisse und PR vor.

13. **Einbindung der Communities:**
    - **Town Halls und Foren:** Organisieren Sie Besprechungen, Bürger*innenversammlungen oder Online-Foren zur Besprechung der Forschungsergebnisse. Fördern Sie dabei einen offenen und respektvollen Dialog.
    - **Einbeziehung bekannter Personen vor Ort:** Beziehen Sie bekannte Personen oder Influencer*innen auf lokaler Ebene mit ein, denn diese können die Botschaften innerhalb ihrer Netzwerke weiterverbreiten..

Beachten Sie, dass die Forschungsergebnisse auf sensiblen Daten beruhen. Machen Sie sich klar, dass Diskussionen über Probleme wie Rassismus starke emotionale Reaktionen und kategorische Meinungsäußerungen hervorrufen können (auch auf politischer Ebene). Für die Öffentlichkeitsarbeit ist daher ein sensibler Umgang mit dem Thema von entscheidender Bedeutung. Seien Sie sich bewusst, dass nicht alle mit den Ergebnissen einverstanden sein oder Ihre Schlussfolgerungen teilen werden. Bereiten Sie sich also sowohl auf positive als auch auf negative Reaktionen vor.

DRANBLEIBEN

Schlüsselfaktoren für den Erfolg

Bleiben Sie mit Ihrer Zielgruppe in Kontakt und setzen Sie sich für die Umsetzung Ihrer Empfehlungen ein. Behalten Sie Fortschritte im Blick und seien Sie darauf vorbereitet, bei Bedarf zusätzliche Informationen oder Unterstützung zu liefern.

1. Es müssen keine neuen Daten erhoben werden, da die meisten Daten in der Stadt bereits vorhanden sind und nur genutzt werden müssen → Nutzung dessen, was bereits vorhanden ist (ermöglicht schnelle Lösungen),
2. Gut verständliche Indikatoren und Systeme und Instrumente (Einfachheit),
3. Politische Unterstützung und Engagement: Top-Down-Ansatz.

Nachhaltigkeit

11. Schritt: Die strukturelle Verankerung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes[15] zum Datenmonitoring gewährleisten

Der wichtigste Faktor zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit ist die strukturelle Verankerung des menschenrechtsbasierten Datenmonitorings. Wo spezifische Informationen oder Daten benötigt werden, können Städte (Meinungs-)Forschungsinstitute mit der Durchführung von Studien beauftragen oder Ausschreibungen von Erhebungen zu bestimmten Antidiskriminierungsthemen veröffentlichen. Wir empfehlen jedoch, das Datenmonitoring strukturell unter Berücksichtigung von Menschenrechtsstandards und lokalen politischen Prioritäten zu verankern, um sicherzustellen, dass es seinem Zweck beim Monitoring der Gleichberechtigung im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen gerecht wird und Evidenz für die Politikgestaltung und zur Ermittlung von Trends liefert.
Kommunale Behörden sind sich in der Regel der Tatsache bewusst (bzw. werden darauf aufmerksam gemacht), dass internationale, nationale und lokale Normen (Gesetze) zum Schutz vor Diskriminierung auch die Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten und ein Monitoring von Diskriminierung beinhalten. Oft ist bereits eine Form von Beschwerdedaten und Monitoring etabliert (in der Regel wird dies von Anlaufstellen für Opfer und Betroffene übernommen). Wir empfehlen kommunalen Behörden, sich im Rahmen der Einrichtung von Mechanismen des Datenmonitorings mit der entsprechenden Gesetzgebung vertraut zu machen. Der Verweis auf relevante Normen und das Festschreiben des Datenmonitorings in der Gesetzgebung (im Rahmen der kommunalen Satzung oder des Grundgesetzes) legitimieren diesen Mechanismus, sodass dieser auch nachhaltig wirken kann.

Meilensteine:
- Strukturelle Verankerung der Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten (Datenmonitoring) in einer bestimmten kommunalen Abteilung (z. B. Integration),
- Bereitstellung von städtischem Personal, das sich gezielt dem Datenmonitoring widmet (Arbeitsgruppe für Datenmonitoring),
- Sicherung des Budgets für das Monitoring über mehrere Jahre.

12. Schritt: Austausch und Übertragbarkeit sicherstellen

Das Konzept, die Methoden und die Ansätze für Forschung und Datenerhebung sind international übertragbar. Die Ansätze sind in den Menschenrechten verwurzelt, die auf globaler Ebene Gültigkeit haben. Es versteht sich von selbst, dass die Ansätze ein wenig an den jeweiligen Kontext angepasst werden müssen (vor allem bezüglich des lokalen Kompetenzrahmens, der politischen Agenda und der konkreten Datenlage. Forschungspartner*innen (Wissenschaft, Institute des privaten oder öffentlichen Sektors) haben jedoch Kompetenzen, solche Anpassungen vorzunehmen.
Mit Blick auf die Ergebnisse einer solchen Forschungsarbeit empfehlen wir, dass mehrere Städte innerhalb eines landesweiten Netzwerks ihre Ressourcen bündeln und die Arbeit ge-

15 Siehe Fußnote 9

meinsam durchführen. Die Forschungsergebnisse sind auf andere gleich oder ähnlich große Städte innerhalb desselben Landes leicht übertragbar und können dort wiederverwendet werden (sind also auch dort relevant). Die Nutzung von und der Zugriff auf Forschungsarbeiten sparen Kapazitäten. Städte können Netzwerke bilden (gemeinsam mit der ECCAR) und Informationen über Forschungsergebnisse austauschen, die Datenerhebung untereinander aufteilen, um entweder Kapazitäten einzusparen oder den Umfang der Forschung durch gebündelte Ressourcen zu erweitern. Abschließend sei erwähnt, dass die ECCAR eine Arbeitsgruppe zur Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten eingerichtet hat, die von der Stadt Barcelona geleitet wird.

QUELLEN

Atanasova, A., Open Society Foundations (2014), „Equality Data Initiative“, background paper (Hintergrundpapier der Initiative für Gleichstellungsdaten) [Englisch].

Europarat, Initiative Intercultural Cities, Training on equality data collection and analysis to prevent and address systemic discrimination (Schulung zur Erhebung und Analyse von Gleichstellungsdaten zur Verhinderung und Bekämpfung von systemischer Diskriminierung), Webinar, Module 1: Equality Data – Purpose and Principles [Englisch].

Berichte aus ECCAR-Mitgliedsstädten, ECCAR Online City Reporting Tool.

Department of Justice and Equality of Ireland (Irische Stelle für Gerechtigkeit und Gleichstellung) (2017) „Data and Research Strategy 2018 -2020 (Daten- und Forschungsstrategie), European Union Agency for Fundamental Rights (europa.eu)“ [Englisch], veröffentlicht als Teil des Kompendiums vielversprechender Praktiken von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. Ziel dieser Strategie ist es, einen stärker evidenzbasierten Ansatz für die Politikgestaltung zu entwickeln. Die Strategie zielt darauf ab, eine bessere Zusammenarbeit und einen besseren Informationsaustausch zwischen dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung in Irland, seinen Behörden und Interessengruppen, einschließlich der Öffentlichkeit, zu ermöglichen.

European Commission, Directorate General for Justice and Consumers (Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher*innen) (2021), Guidelines on improving the collection and use of equality data – Publications Office of the EU (Leitlinien zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Gleichstellungsdaten, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union). Diese Leitlinien wurden von der Untergruppe Gleichstellungsdaten entwickelt. Die als praktischer Leitfaden gedachte Veröffentlichung soll Mitgliedstaaten aufzeigen, wie die Erhebung und Nutzung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten nach und nach verbessert werden kann. Der Fokus liegt auf quantitativen Daten, die länderübergreifend standardisiert erhoben werden, sodass die Ergebnisse vergleichbar sind. Die Relevanz dieser Leitlinien für die lokale Ebene ist eingeschränkt. Dennoch beinhalten sie wichtige grundlegende Informationen, Definitionen und Prinzipien.

European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, (Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher*innen) „Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union – Legal framework and practice in the EU Member States“ , Publications Office, (Analyse und vergleichende Überprüfung der Praktiken zur Erhebung von Gleichstellungsdaten in der Europäischen Union – Rechtlicher Rahmen und Praxis in den EU-Mitgliedstaaten, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union), 2017, enthält länderspezifische Informationen zu den Praktiken und der Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Erhebung von Daten [auf Englisch].

European Network Against Racism (Europäisches Netzwerk gegen Rassismus, ENAR) (2015), „Equality Data Collection: Facts and Principles“ (Erhebung von Gleichstellungsdaten: Fakten und Prinzipien), 6 Seiten [auf Englisch], enthalten grundlegende Informationen zur Erhebung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten. Das Papier widerlegt gängige Vorurteile (z. B. dass die Erhebung von Gleichstellungsdaten nicht gesetzlich oder sehr teuer wäre) und berücksichtigt die Sichtweisen von Minderheiten zur Erhebung von Gleichstellungsdaten (unter Verweis auf eine FRA-Studie). Auch bewährte Erhebungsverfahren, z. B. wie Kategorien zu nationalen Volkszählungen hinzugefügt werden können, und Empfehlungen sind Teil des Inhaltes.

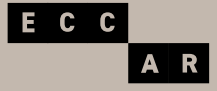
European Union Agency for Fundamental Rights (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2023), „Fundamental Rights Report – 2023 (Grundrechtebericht – 2023). FRA Opinions“, Wien [Englisch].

Die Hochrangige Gruppe der EU für Nichtdiskriminierung, Gleichstellung und Vielfalt der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat eine Untergruppe „Gleichstellungsdaten“. Diese soll Mitgliedsstaaten dabei helfen, die Erhebung und Nutzung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten zu verbessern. Die Untergruppe traf sich im April, Juni und Dezember 2018 sowie im März 2019. Die Untergruppe „Gleichstellungsdaten“ diskutiert relevante Themen im Hinblick auf Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten und fördert den Austausch zu Verfahren und neuen Entwicklungen in EU-Mitgliedsstaaten und Norwegen. Die Untergruppe arbeitet an konkreten Ansätzen zur Verbesserung der Erhebung und Nutzung von Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten. Die Arbeit an drei Veröffentlichungen (Leitlinien, Sammlung von Praktiken, diagnostisches Tool für die Bestandsaufnahme) umfasste mehrere Diskussionsrunden zur Ausarbeitung von Vorschlägen sowie schriftliche Kommentare von Mitgliedsstaaten. Das trug zur Konsensfindung bei und sorgte dafür, dass die Ergebnisse den Anforderungen der Mitgliedsstaaten gerecht wurden. Das diagnostische Tool zur Bestandsaufnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte kann als Excel-Datei heruntergeladen werden. Damit können Mitgliedstaaten vorhandene Quellen für Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten erfassen und Datenlücken im Zusammenhang mit Diskriminierungsgründen bzw. Lebensbereichen identifizieren. Die mithilfe des Tools gesammelten Informationen können auch als Grundlage für die Schaffung eines Datenzentrums für Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung verwendet werden.

Der Nationale Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) untersucht Ursachen, Ausmaß und Folgen von Rassismus in Deutschland. https://www.rassismusmonitor.de/

UNESCO Centre for the Promotion of Human Rights at the Local and Regional Levels (2023) (Zentrum zur Förderung der Menschenrechte in Gemeinden und Regionen der UNESCO), „Governing the City by Human Rights Objectives: Embedding Human Rights in Public Management Instruments“, in: Oberleitner, G., Starl, K. (Hgg.), Publikationsreihe „Human Rights Go Local“, 4. Band, HRGL Publishing, Graz, 2023 [Englisch].

UNESCO, Executive Board (2022), „Follow-up to decisions and resolutions adopted by the Executive Board and the General Conference at their previous sessions, Part I: Programme issues: UNESCO Roadmap against racism and discrimination“, 214 EX/5.I.A.INF, Programm und Dokument der Besprechung [Englisch].



European Coalition
of Cities
Against Racism