



# Rassismus wirkt

Kommentare zum Rassismusbericht 2017

Tagungsdokumentation der Veranstaltung vom 7. Juni 2018

mit Beiträgen von

Rahel El-Maawi,  
Gülcan Akkaya,  
und Monique Eckmann

# Inhalt

Vorwort der interdepartementalen Arbeitsgruppe	3
Rassismusbericht 2017: Worum geht's?	5
Kommentar Rahel El-Maawi	12
Kommentar Monique Eckmann	16
Kommentar Gülcan Akkaya	20

# Vorwort der interdepartementalen Arbeitsgruppe

Rassismusbekämpfung ist geprägt durch kontinuierliche Fortschritte wie zeitweilige Rückschläge. Deshalb ist Beharrlichkeit genauso gefordert wie Weitsicht. Mit ihren regelmässigen Berichten sorgt die interdepartementale Arbeitsgruppe sowohl für die geforderte Beständigkeit wie die längerfristige Einbettung der einzelnen Aktivitäten.

Die periodische Berichterstattung ist eines der Massnahmen, die der Stadtrat mit dem Beitritt der Stadt Zürich zur UNESCO-Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR) ergriffen hat. Bei der Themensetzung und Erarbeitung der Berichte stützt sich die Arbeitsgruppe auch auf Einschätzungen und Rückmeldungen von verwaltungsinternen Stellen und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Der zivilgesellschaftliche Blick auf die Verwaltungstätigkeiten ist wichtig. Er ermöglicht Verwaltungsstellen die Einordnung der eigenen Arbeit, weist auf wichtige und drängende Thematiken hin und ermöglicht eine abgestimmte Situationseinschätzung. Das gilt auch für die Berichterstattung der Arbeitsgruppe. Sie hat deshalb drei verwaltungsexterne Expertinnen darum gebeten, den dritten Rassismusbericht in einem Kurzreferat von 10 Minuten mündlich zu kommentieren. Anlass dazu bot die Vorstellung des dritten Rassismusberichts an einer öffentlichen Veranstaltung im Juni 2018.

Die Kommentare stiessen beim Publikum auf grosses Interesse. Die drei eingeladenen Expertinnen *Rahel El-Maawi*, *Gülcan Akkaya* und *Monique Eckmann* haben freundlicherweise eine schriftliche Version ihrer Redebeiträge zur Verfügung gestellt, welche die Arbeitsgruppe hier gerne veröffentlicht. Sie bedankt sich bei den Expertinnen für die gehaltvollen Beiträge.

Den drei Kommentaren vorangestellt ist das Einführungsreferat von Michael Bischof. Es fasst Grundgedanken und Hauptaussagen des Rassismusberichts 2017 zusammen.

Zürich, im Januar 2019

## **Zu den Referierenden**

*Rahel El-Maawi* ist Soziokulturelle Animatorin, Lehrbeauftragte und Mitgründerin von Bla\*Sh – Netzwerk Schwarze Frauen\*. Sie ist seit vielen Jahren politisch, sozial und kulturell aktiv in Basisbewegungen. So etwa als Mit-Initiantin der Aktion «die grosse um\_ordnung».

*Gülcan Akkaya* ist Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR). Sie ist Politik- und Sozialwissenschaftlerin. Sie arbeitet als Dozentin und Projektleiterin an der Hochschule Luzern. Zu ihren Schwerpunkten in der Lehre und Forschung gehören: Grund- und Menschenrechte, Rassismus, Diskriminierung, Migration und Zivilgesellschaft.

*Monique Eckmann*, Soziologin, ist emeritierte Professorin an der Fachhochschule Westschweiz für soziale Arbeit. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Rassismen und Antisemitismen, Intergruppenkonflikte und Dialog zwischen Mehr- und Minderheiten, sowie Fragen zu Identität und Erinnerung. Sie ist als Expertin in nationalen und internationalen Organisationen tätig.

*Michael Bischof*, stv. Leiter Integrationsförderung, koordinierte als Projektleiter die Erarbeitung des Rassismusberichts 2017.

## **Mitglieder der interdepartementalen Arbeitsgruppe**

Susann Birrer, STAPO, SID

Claudia Farley, Stabsmitarbeiterin DS, GUD

Claudia Kaufmann, Ombudsfrau

Christof Meier, Leiter Integrationsförderung, PRD (Leitung der AG)

Selin Öndül, Schulamt, SSD

Sandra Scheu, Direktionsassistentin AOZ, SD (bis Dezember 2019)

Bea Troxler, Departementsstab, SD (ab Dezember 2019)

Michael Bischof, Integrationsförderung, PRD (Geschäftsführung AG)

# Rassismusbericht 2017: Worum geht's?

## **Wirkungen ins Zentrum stellen: Der dritte Rassismusbericht**

In den nächsten Minuten werde ich Ihnen die Grundgedanken und Hauptaussagen des dritten Rassismusberichts vorstellen. Besonderes Gewicht werde ich dabei den Anregungen beimessen, die von Organisationen der Zivilgesellschaft an die für den Bericht verantwortliche interdepartementale Arbeitsgruppe herangetragen wurden. Einige der hier Anwesenden werden sich erinnern. Auftakt der Arbeiten zum aktuellen Rassismusbericht war ein Arbeitstreffen zwischen der Arbeitsgruppe und Organisationen der Zivilgesellschaft. An diesem Treffen anfangs 2016 haben Sie als Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen auf zwei Punkte besonders hingewiesen: Die Bedeutung von Alltagsdiskriminierung und die Wirkung von Rassismus.

## **Was bedeutet Alltagsdiskriminierung?**

Darunter fallen etwa die Erfahrungen einer mir bekannten Sozialarbeiterin. Sie begleitet regelmäßig Klientinnen und Klienten zu Terminen mit städtischen Stellen. Wenn sie und ihre Klientin jeweils aus der Wartezone ins Büro gebeten werden, kommt es immer wieder zu Verwechslungen. Meine Bekannte wird von den städtischen Mitarbeitenden als Klientin angesprochen und ihre Klientin als fallführende Sozialarbeiterin. Meine Bekannte ist Schwarz und ihre Klientinnen sind vorwiegend weiss. Ich erinnere mich an eine knapp 20-jährige Frau, die für eine Deutschkursberatung an unserem Welcome Desk vorspricht. Sie sei in einen falschen Deutschkurs vermittelt worden. Aus den mitgebrachten Unterlagen geht hervor, dass der Frau der Besuch eines Alphabetisierungskurses empfohlen wurde. Im Laufe des Beratungsgesprächs stellt sich heraus, dass die Frau drei Sprachen spricht und kurz vor dem Abitur das Gymnasium abgebrochen hat. Weshalb – frage ich mich – wurde diese Frau in einen Alphabetisierungskurs vermittelt? Die Frau trägt einen Hidshab, hat ihr einjähriges Kind auf dem Arm und ist knapp 20 Jahre alt. In den Sinn kommt mir weiter eine städtische Mitarbeiterin nicht-deutscher Muttersprache. Sie schildert im Rahmen einer verwaltungsinternen Recherche zu Diskriminierungserfahrungen Folgendes: «Wenn ich unsere Teamkollegen bitte, in Sitzungen Deutsch zu sprechen, sagen sie manchmal: Wir können unsere Gefühle eben nicht auf Schriftdeutsch ausdrücken. Sie vergessen, dass wir auch Gefühle haben».

Es sind solche Erfahrungen, die für Betroffene Diskriminierung im «Alltag» ausmachen. Es sind ähnliche Erfahrungen, von denen uns Organisationen der Zivilgesellschaft immer wieder berichten. Es sind Erfahrungen mit subtilen und weniger subtilen Formen von Ungleichbehandlung, Ausgrenzung oder Herabwürdigung. Erfahrungen, die von Mehrheitsangehörigen häufig als «Einzelfälle» entdramatisiert werden, die Betroffene jedoch immer wieder erleben. Aus der Perspektive der Betroffenen sind solche Alltagserfahrungen entsprechend keine Ausnahmefälle, sondern gesellschaftliche Zustände. In ihrer grossen Mehrheit handelt es sich bei diesen Vorfällen nicht um Verstösse gegen die – auf besonders krasse Fälle beschränkte – Rassismusstrafnorm. Sie sind von ihrer Wirkung her für die Betroffenen dennoch verletzend und herabwürdigend.

## Die Bedeutung von Berichten

Bevor wir zum Inhalt kommen, lassen Sie mich bitte noch etwas über die Bedeutung von Berichten sagen. Die in regelmässigen Zeitabständen von 3–4 Jahren publizierte Rassismusberichte sind wichtige Meilensteine in der Arbeit der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Sie sind aber nicht das einzige Ergebnis von deren Tätigkeit. Zwischen den einzelnen Berichten finden jeweils Arbeitstreffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft, Umfragen bei Verwaltungsstellen, verwaltungsinterne Treffen, öffentliche und verwaltungsinterne Veranstaltungen statt. Damit all diese Tätigkeiten eine Richtung haben, stützen sie sich auf Erkenntnisse und Empfehlungen aus den jeweiligen Berichten. Denn schliesslich erfordert Rassismusbekämpfung aktives und vorbeugendes Handeln und nicht bloss Reagieren auf einzelne (meist krasse) Vorfälle.

In der Prävention liegt eine weitere wichtige Bedeutung von Berichten. Sie sind in einer bürokratischen Organisation wie der Stadtverwaltung nützliche Instrumente zur Sensibilisierung. Sie machen etwa klar, dass Rassismusbekämpfung über sogenannte Unterlassungspflichten (das Unterlassen von rassistischer Diskriminierung) hinausgeht. Staatliche Stellen haben auch Schutzpflichten (das Schützen vor rassistischer Diskriminierung) und Gewährleistungspflichten (das Gewährleisten, dass gegen Diskriminierung vorgegangen werden kann). So war es ein zentrales Anliegen des ersten Rassismusberichts, dass in der Stadt Zürich ein kostenlos zugängliches und koordiniertes Angebot an Beratungsstellen besteht, die in Fällen von Diskriminierung zwischen Privaten beraten und intervenieren kann.

## 12

Zurück zur Alltagsdiskriminierung. Gemäss der Erhebung zur Sprache, Religion und Kultur des Bundesamtes für Statistik (ESRK) gibt in der Stadt Zürich jede zwölfte Person an, aufgrund von rassistischer Diskriminierung ein eher grosses oder sehr grosses Problem erlebt zu haben [Rassismusbericht 2017, S. 13]. Plausibilisiert werden diese Zahlen durch andere Erhebungen zu rassistischer Diskriminierung. Etwa durch die vom Bundesamt für Statistik durchgeführte Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz», durch den Migration-Mobility Survey des Nationalen Forschungsschwerpunktes (NFS) on the move oder durch die europaweiten EU-MIDIS-Erhebungen der Europäischen Grundrechtsagentur (FRA). Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung sind gemäss diesen Erhebungen weit verbreitet. Vor dem Hintergrund dieser Tatsachen hat die interdepartementale Arbeitsgruppe im Vorfeld des Rassismusberichts 2017 wiederum Stellen innerhalb der Stadtverwaltung befragt. Dort sieht das Resultat anders aus. In der Wahrnehmung der meisten der befragten Verwaltungsstellen kommt rassistische Diskriminierung eher selten vor.

## Rassistische Diskriminierung – Alltag oder Ausnahme?

Für Verwaltungsstellen kommt rassistische Diskriminierung oft nur in Ausnahmefällen vor. Für Organisationen der Zivilgesellschaft, migrantische Gemeinschaften und gesellschaftliche Minderheiten gehören Rassismus und rassistische Diskriminierung dagegen – wie eingangs geschildert – zum hiesigen Alltag. Das belegen beispielsweise die im Sommer 2018 publizierte Studien zu antischwarzem Rassismus in der Schweiz. Organisationen der Zivilgesellschaft und Gemeinschaften betonen zudem, dass diskriminierende Einzelhandlungen oft Ausdruck eingespielter Routinen sind. Entsprechend stehen für sie nicht Einzelhandlungen sondern Routinen und Strukturen im Fokus. Im geschilderten Fall der Sozialarbeiterin stellt sich folglich die Frage, ob die Gründe für die «Verwechslung» nur in individuellen Vorurteilen liegen oder ob dahinter nicht ein innerhalb der betreffenden städtischen Stellen bestehendes unhinterfragtes Verständnis einer typischen Klientin steht. Entsprechend stellt sich die Frage, wie ein betroffener städtischer Mitarbeiter reagiert, wenn

er seine Verwechslung feststellt. Entschuldigt er sich individuell gegenüber der Sozialarbeiterin? Hinterfragt er sein eigenes Handeln und sucht nach Gründen für sein unangebrachtes Verhalten? Macht er seine Überlegungen an einer Teamsitzung zum Thema? Gibt es eine Teamkultur, welche das Ansprechen von eigenen diskriminierenden Verhaltensweisen zulässt? Was nimmt das entsprechende Team überhaupt als diskriminierendes Verhalten wahr?

Es scheint, als hätten wir eine hohe Kompetenz darin, Rassismus bei anderen zu erkennen und im eigenen Umfeld zu verdrängen.

Wie kommt es zur geschilderten Diskrepanz zwischen der Einschätzung durch Organisationen der Zivilgesellschaft und jener von Verwaltungsstellen? Es handelt sich um kein für Zürich typisches Phänomen, dass Rassismus nach einem breiten Verständnis an gesellschaftlichen Rändern, in extremistischen Zirkeln, in politisch instabilen

Gesellschaften oder düsteren historischen Kapiteln nicht aber in der gesellschaftlichen Mitte verortet wird. Diese Verdrängungseffekte sind leider typisch für den gesellschaftlichen Umgang mit Rassismus. So zeigt etwa eine wissenschaftliche Untersuchung innerhalb der Berliner Senatsverwaltung ähnliche Ergebnisse wie unsere Befragungen. Laut der Berliner Studie sehen mehr als die Hälfte der befragten Führungskräfte in Bezug auf Rassismus gesellschaftlichen Handlungsbedarf. Gleichzeitig stellt nur eine Minderheit der Befragten entsprechenden Handlungsbedarf im eigenen Verantwortungsbereich fest [siehe Aikins, Joshua Kwesi; Bartsch, Samera; Gyamerah, Daniel; Wagner, Lucienne. 2018. Diversität in öffentlichen Einrichtungen]. Es scheint, als hätten wir eine hohe Kompetenz darin, Rassismus bei anderen zu erkennen und im eigenen Umfeld zu verdrängen. Einer der Gründe hierfür ist durchaus positiv: Rassismus ist im Selbstverständnis vieler Verwaltungsstellen verpönt! Entsprechend darf rassistische Diskriminierung im eigenen Tätigkeitsbereich nicht vorkommen. Damit fördert das eigene anti-rassistische Selbstverständnis allerdings die Tabuisierung von Rassismus.

### Das Verständnis machts aus – Die Betroffenenperspektive

So lautet denn auch eine zentrale Feststellung des Berichtes: Die Einschätzung der Situation hängt wesentlich davon ab, was wir unter Rassismus verstehen und wie stark wir gegenüber der Thematik sensibilisiert sind. Deshalb ist die Sensibilisierung innerhalb der Verwaltung weiterhin ein wichtiges Thema und der vorliegende Bericht dafür ein zentrales Instrument. Denn der Bericht plädiert nicht nur für eine stärkere Aufmerksamkeit gegenüber rassistischer Ausgrenzung, er betont insbesondere, dass das Verständnis von Rassismus weitreichende Konsequenzen darauf hin hat, wie wir mit rassistischer Diskriminierung im Alltag umgehen.

Weshalb ist das Verständnis so zentral? Ein in der Verwaltung breit geteiltes Alltagsverständnis von Rassismus sieht die Ursachen rassistischer Diskriminierung wesentlich in Vorurteilen. Ob eine Handlung rassistisch ist oder nicht, bemisst sich entsprechend an den Motiven der Handelnden. Gründen diese in Vorurteilen oder gar in rassistischen Ideologien? Wird ein Diskriminierungsvorwurf laut, gilt es demnach zu prüfen, ob der oder die Handelnde rassistisch motiviert war. Wir alle wissen, dass die gängige Antwort auf diese Prüfung in vielen Fällen die folgende ist: «Es war nicht so gemeint». Bezogen auf das Verwaltungshandeln hat dieses geschilderte Verständnis Schwächen. Denn Verwaltungsstellen handeln nicht nach individuellen Motiven, sondern nach abgestützten, eingespielten und tradierten Routinen. Diese können genauso diskriminierend wirken wie auf individuelle Vorurteile gestütztes Handeln. Rassistische Diskriminierung lässt sich weder

auf unreflektierte Vorurteile noch auf irrationale Ideologien reduzieren. In der Geschichte des Rassismus finden sich genügend Beispiele davon, dass sich europäische Aufklärung, Rationalismus und Rassismus nicht zwingend ausschliessen.

Wer rassistische Diskriminierung einzig an den Motiven der Handelnden bemisst, vergisst einen zentralen Punkt. Nämlich die Wirkungen von Rassismus auf Betroffene und deren Perspektive auf rassistische Diskriminierung. Sind einzig Handlungsmotive oder die «Gesinnung» der Handelnden Bemessungskriterium dafür, ob

Die Betroffenenperspektive wird im Alltagsverständnis von Rassismus zu Gunsten einer «Täterperspektive» ausgeklammert. Das sagt viel darüber aus, wie unsere Gesellschaft mit Rassismus im Alltag und den davon Betroffenen umgeht.

eine Handlung rassistisch ist oder nicht, spielt die Erfahrungen der Betroffenen überhaupt keine Rolle. Die Betroffenenperspektive wird im Alltagsverständnis von Rassismus zu Gunsten einer «Täterperspektive» ausgeklammert. Das sagt viel darüber aus, wie unsere Gesellschaft mit Rassismus im Alltag und den davon Betroffenen umgeht. Betroffene werden so erneut ausgegrenzt: Bei der Erörterung, ob etwas rassistisch ist oder nicht, zählt ihre Erfahrung nicht. Dabei – so stellt etwa die Gesundheitsberichterstattung des Kantons Zürich fest – gehören Menschen mit kumulierten Diskriminierungserfahrungen zur Hochrisikogruppe gesundheitsgefährdeter Personen [siehe Hämig Olivier. 2016. Soziale Beziehungen und Gesundheit im Kanton Zürich].

Rassismus zeichnet sich – so das breite Fachverständnis – wesentlich durch seine Wirkungen aus. Dazu gehören etwa die empirisch nachweisbaren ungleichen Chancen auf dem Lehrstellenmarkt oder die in vielen europäischen Ländern festgestellte ungleiche Kontrollhäufigkeit der Polizeibehörden gegenüber gesellschaftlichen Gruppen. Diese Phänomene lassen sich kaum allein mit individuellen Vorurteilen erklären. Ein wirkungsorientiertes Verständnis rassistischer Diskriminierung hat eine weitere Konsequenz: Im Zentrum steht nicht länger eine «täterzentrierte» sondern eine Betroffenenperspektive.

### Ist das Ganze praktikabel? Das Beispiel der Offenen Jugendarbeit (OJA)

Zugehörigkeit und Ausgrenzung spielen in der Arbeit der Offenen Jugendarbeit (OJA) eine zentrale Rolle. Fragen rund um das Dazugehören gehören quasi zur DNA der Jugendarbeit. Sie gehören für die OJA, die in der Stadt Zürich dezentrale Einrichtungen und Projekte betreibt, zum Alltag. Das im Rassismusbericht geschilderte Praxisbeispiel der OJA zeigt, dass es möglich ist, Rassismus und damit verbundene Diskriminierung innerhalb einer Institution zum Thema zu machen. Dazu braucht es allerdings einige Voraussetzungen. Es braucht eine entsprechende institutionelle Verantwortung der Organisation gegenüber dem Thema, eine betriebsinterne Auseinandersetzung und die Selbstkritik der Mitarbeitenden auf allen Stufen. Gefordert ist ferner der Beizug externen Fachwissens. In den mit Mitarbeitenden der OJA geführten Gesprächen sind insbesondere folgende Punkte hervorgetreten:

- a) Rassismus hat etwas mit dem eigenen Alltag zu tun. Um dies zu erkennen, bedarf es eines geschärften Blicks und einem entsprechend geschulten Verständnis gegenüber Rassismus.
- b) Rassismus kann an realen Alltagserfahrungen thematisiert werden. Es gibt im Alltag vieler Jugendlicher genügend Anknüpfungspunkte, um Rassismus zu thematisieren. Seien dies eigene Erfahrungen bei der Lehrstellensuche, die Erfahrungen von Freundinnen und Freunden oder Themensetzungen in sozialen Medien.

- c) Der Umgang mit Rassismus ist vielschichtig und erfordert situatives Geschick. Es gilt Rassismus so zu benennen, dass Betroffene in ihrem eigenen Handeln bestärkt und nicht zu passiven Opfern gemacht werden.

Was mir geblieben ist, ist die Aussage einer Jugendarbeiterin. In unserem Gespräch hat sie betont, niemand sei gerne Rassist. Das gelte auch für sie. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit Rassismus habe sie allerdings festgestellt, dass wir in unserem Alltag alle darin verstrickt sind. Das trifft die Sache ziemlich genau. Rassismus ist nicht einfach ein Vorurteil, das wir uns wegdenken können. Rassismus ist ein Aspekt der sozialen Realität, der unser Denken, unsere Erfahrungen und unser Handeln prägt. Wie subtil dies geschieht und welche handfesten Auswirkungen dies hat, ist uns etwas mehr vertraut aus der Genderthematik.

### **Wo liegt nun aber die Verantwortung der Verwaltung?**

Hier liegen die Dinge etwas anders. In der Verwaltungsarbeit stehen Fragen von Teilhabe und Identität nicht so im Zentrum, wie bei der Jugendarbeit. Beispiel für Verwaltungshandeln ist im aktuellen Rassismusbericht der Gesundheitsbereich. Dazu wurden Gespräche mit Fachpersonen aus Alterszentren, Pflegezentren, Spitälern und der ambulanten Gesundheitsversorgung geführt. Der Fokus richtete sich dabei auf Fragen, die für die ganze Verwaltung von Interesse sind.

Der Gesundheitsbereich ist für die restliche Verwaltung insofern ein interessantes Beispiel, weil es einer der ersten staatlichen Tätigkeitsbereiche ist, in welchem Fragen rund um gesellschaftliche Diversität bewusst angegangen wurden. In der Folge wurden spezifische Angebote zur Verbesserung des Zugangs (etwa interkulturelles Dolmetschen) oder strategische Programme (etwa «Migrant Friendly Hospitals») entwickelt. In der Stadt Zürich ist das Gesundheits- und Umweltschutzdepartement (GUD) zudem das einzige Departement der Stadtverwaltung, in welchem der Anteil von Ausländerinnen und Ausländer an den Beschäftigten demjenigen an der Stadtbevölkerung entspricht. In allen anderen Departementen ist er (teils markant) tiefer. Spezifisch für den Gesundheitsbereich ist, dass die Beziehungsqualität stark im Zentrum steht. Allerdings unterscheidet sich die Intensität der Beziehungen in den einzelnen Bereichen deutlich. Sie reicht von kurzfristigen Konsultationen bis zu intensiven Kontakten in Alterszentren oder Pflegezentren.

In den geführten Gesprächen sind uns folgende Punkte aufgefallen. Zum einen dient die vorhandene betriebliche Diversität oft als Begründung dafür, dass Rassismus im eigenen Betrieb nicht vorkommt. Doch Vielfalt ist kein Garant gegen Rassismus. Zum anderen zeigt sich, dass auch städtische Mitarbeitende von rassistischer Diskriminierung betroffen sind – etwa im Kontakt mit Patientinnen und Patienten. Ferner gibt es Hinweise darauf, dass die zunehmende Spezialisierung dazu führt, dass von mehreren gesundheitlichen Problemen betroffene Menschen, keine eindeutigen Ansprechpartner mehr haben. Fachliche Spezialisierung einzelner Stellen und Mehrfachbetroffenheit stehen hier in einem Spannungsfeld. Aufgefallen ist in den Gesprächen auch, dass das berufliche Fortkommen von fachlich qualifizierten Mitarbeitenden mit Migrationsgeschichte oft an den Deutschkenntnissen festgemacht wird. Hier gilt es in der Praxis genau hinzuschauen und dafür zu sorgen, dass bei der Bewertung von Führungsqualitäten die Bewertung der sprachlichen Kompetenzen nicht die Bewertung anderer Kompetenzen überlagert.

Deutlich wird im Gesundheitsbereich ein Spannungsfeld, das andere Verwaltungsbereiche ebenfalls kennen. Im Zentrum steht die Frage, ob und in welcher Weise wahrgenommene Unterschiede in Alltag berücksichtigt werden sollen. Die gängigste Lösung besteht darin, alle Klientinnen und Klienten «gleich» zu behandeln, jedoch gegenüber spezifischen Bedürfnissen (etwa religiösen

Speisevorschriften) offen zu sein. Problematisch an dieser Weise von «Gleichbehandlung» ist, dass damit bestehende soziale Ungleichheiten verstärkt werden. Es besteht die Gefahr, dass Interessen von Patientinnen und Patienten, die aufgrund persönlicher Voraussetzungen (etwa Sprachkenntnissen, dem Bildungshintergrund, dem sozialen Status) eigene Anliegen nicht formulieren und durchsetzen können, zu wenig berücksichtigt werden. Umgekehrt kann es auf Personen diskriminierend wirken, wenn sie aufgrund ihres Aussehens oder ihrer Sprachkenntnisse ungefragt mit spezifischen Bedürfnissen in Verbindung gebracht werden. Wie Organisationen mit diesem Dilemma umgehen, muss jeweils individuell und auf die jeweilige Organisation bezogen gelöst werden. Die naheliegende und in der Verwaltung häufig anzutreffende Daumenregel «Wir behandeln alle gleich, sind aber offen für spezifische Anliegen» ist jedenfalls keine optimale Lösung und spielt die Verantwortung einseitig den Klientinnen und Klienten zu.

Die naheliegende und in der Verwaltung häufig anzutreffende Daumenregel «Wir behandeln alle gleich, sind aber offen für spezifische Anliegen» ist keine optimale Lösung. Sie spielt die Verantwortung einseitig den Klientinnen und Klienten zu.

### Was können Verwaltungsstellen tun?

Aufgrund des Praxisbeispiels der OJA und der im GUD geführten Gespräche hat die interdepartementale Arbeitsgruppe wiederum Empfehlungen formuliert, die sich an die gesamte Verwaltung richten. Sie bedeuten im Wesentlichen:

- Rassismusbekämpfung und -prävention erfordert Fachwissen. Institutionen müssen sich dieses aneignen und auf die Praxis des eigenen Betriebes beziehen. Es gilt, Anti-Diskriminierung in die eigene berufliche Expertise zu integrieren.
- Institutionen sollten regelmässig die Wirkungen des eigenen Tuns überprüfen. Wichtig ist, dass diese Überprüfungsmechanismen zur Betriebskultur und den weiteren Qualitätsinstrumenten passen. Einfach anzuwendende Instrumente sind etwa das 4-Augen-Prinzip oder die Fall-Supervision von diskriminierungsanfälligen Entscheiden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass eigene Mitarbeitende von Rassismus betroffen sein können.
- Die zentrale Botschaft an Verwaltungsstellen ist, dass sie geäußerte Diskriminierungsvorwürfe ernst nehmen und ihnen mit der notwendigen Seriosität nachgehen. Dazu gehört insbesondere, immer zu prüfen, welche institutionellen Rahmenbedingungen (Abläufe, Routinen, etc.) den einzelnen Vorfall begünstigt haben.
- Es gilt ein Klima zu schaffen, welches das Ansprechen von Rassismus ermöglicht und begünstigt. Es gilt, insbesondere, die Diskussion über Rassismus zu entmoralisieren. Organisationen können nur dazulernen, wenn das Erkennen und Verändern an die Stelle des blossen Verurteilens und Verdrängens tritt. Zu diesem Erkennen gehört insbesondere, dass Rassismus in der Schweiz Alltag und nicht Ausnahme ist.

Organisationen können nur dazulernen, wenn das Erkennen und Verändern an die Stelle des blossen Verurteilens und Verdrängens tritt.

Die wichtigste Botschaft aber bleibt, dass es gilt, den eigenen konkreten Alltag zum Ausgangspunkt zu nehmen und dort genau hinzuschauen. Denn wenn eine Institution von sich behauptet, sie hätte kein Rassismusproblem, dann hat sie bestimmt eins.

Wo kann der Bericht bezogen werden?

Der vollständige Bericht ist auf der Website der Stadt Zürich zugänglich

www.stadt-zuerich.ch -> Stadtentwicklung -> Integrationsförderung -> Integrationsthemen ->  
Diskriminierungsbekämpfung [\[Link\]](#)

[Druckexemplare](#) können bei der Integrationsförderung bezogen werden (044 412 37 37)



## Kommentar Rahel El-Maawi

Vielen Dank für die Einladung. Gerne habe ich mich mit diesem dritten Bericht auseinandergesetzt. Und ich bin erfreut, er zielt in eine gute Richtung und ist eine konsequente Weiterentwicklung aus den Erfahrungen der ersten zwei Berichte und rückt nun die Perspektive der Betroffenen in den Fokus.

*Niemand wird gerne diskriminiert – deshalb ist das Sprechen darüber auch so schwierig. Auch kaum jemand diskriminiert absichtlich – deshalb ist das Sprechen über Rassismus auch so schwierig.*

Wir können auf diesen Begriff – des Rassismus – (noch) nicht verzichten. Ansonsten können wir nicht benennen, was Sache ist.

Und doch wollen wir es hier tun. Tut es die Stadt Zürich wiederholt und systematisch. Und rückt dabei strukturellen Rassismus in den Vordergrund. Zurecht – denn es geht eben genau darum: Wenige diskriminieren absichtlich und doch geschieht

es ein Mehrfaches, tagtäglich. Denn wir leben in einer rassistischen Gesellschaft, in einer tief rassistisch verwurzelten Kultur. Wir können auf diesen Begriff – des Rassismus – (noch) nicht verzichten. Ansonsten können wir nicht benennen, was Sache ist.

Es gibt ein tief verankertes Bild wer ‚wirklich‘ dazu gehört – und die andern sind die Fremden, die zu integrierenden, die willkommen zu heissenden, die Anderen. Dieses Othering [Andersmachen] stellt für rassisierte Menschen, also nicht-weisse Menschen, die teilweise auch zugezogenen Menschen, oft eine Gewalterfahrung dar. Dieses Othering ist ein Akt der Markierung und findet überall statt: Im Tram, an der Migroskasse, an der Uni, im Gespräch mit einer Verwaltungsstellen. Diesem Othering entspringt eine Machtdynamik. Die einen können bestimmen, bewerten, anerkennend loben. Die Andern? - empfangen! Dieses Ungleichverhältnis ist ein Relikt kolonialer Zeiten, das sich in unserer Kultur festgesetzt hat und uns verleitet, Hierarchisierungen aufgrund von Hautfarbe und Herkunft vorzunehmen: Hiesige und Zugewanderte; weisse und nicht-weisse; christliche und nicht-christliche.

Dieser rassisierten Hierarchisierung liegt dasselbe Phänomen zu Grunde wie jener des Sexismus, welcher das weibliche\* generell dem männlichen\* unterwirft. Daraus ergeben sich unzählige stereotype Zuschreibungen, welche heute noch immer wirken und konstant reproduziert werden.

Die Rassismus-Definition im vorliegenden Bericht anerkennt die Realität vieler rassisierter Menschen, die regelmässig bis täglich mit Rassismus konfrontiert werden. Ob willentlich oder unbeabsichtigt oder unwissend - für rassisierte Menschen ist der Effekt derselbe. Deshalb ist es richtig, dass die **Wirkung** von Rassismus ins Zentrum gerückt wird – nur so können die Erlebenden auch wirkungsvoll davor geschützt werden. Wie im Bericht festgehalten, schlägt sich dies auf die Le-

bensqualität sowie auf die psychische und physische Gesundheit nieder und verhindert die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit. -> Es fühlt sich an, als ob jemand einem non-stop an einem Gummiseil zurück zieht.

Dieses Gummiseil steht für die Barrieren, die rassisierten Menschen in den Weg gelegt werden. Institutioneller und struktureller Rassismus ist die Terminologie, um zu beschreiben, dass gewissen Gruppen aufgrund ihrer Merkmale (Hautfarbe, Herkunft) die Teilhabe an Ressourcen verwehrt und beschnitten werden. Ressourcen wie Bildung, Information, Gesundheit und viele mehr.

Zugewanderten Menschen bleiben diese Ressourcen oft verwehrt oder sind nur durch extreme Anstrengungen zugänglich – oftmals entsteht dieser Ausschluss ‚nur‘ deshalb, weil nicht-rassisierte Menschen diese strukturellen Bedingungen nicht genauer analysieren. Oftmals auch aus Bequemlichkeit. Denn Angehörige der Mehrheitsgesellschaft profitieren – ohne es zu merken – von diesem gesellschaftlichen Umstand der Ausgrenzung anderer, in dem sie die Ressourcen und gesellschaftlichen Positionen unter sich aufteilen können.

Institutioneller und struktureller Rassismus ist die Terminologie, um zu beschreiben, dass gewissen Gruppen aufgrund ihrer Merkmale (Hautfarbe, Herkunft) die Teilhabe an Ressourcen verwehrt und beschnitten werden.

Es ist das perfide Erbe des Kolonialismus, dass wir uns heute mit Rassismus auseinander setzen müssen. Alle Rassismus-Betroffenen wie auch all diejenigen, die keine rassistische Ideologie vertreten. Unsere Institutionen sind auf diesem Erbe gewachsen und es braucht nun alle, um dagegen anzugehen.

Es ist unangenehm zu erkennen, selber Mit\_Produzent\*in von Rassismus zu sein. Doch deshalb Rassismus zu negieren nützt nichts, sondern macht uns selber – mit dem Wissen, welches wir nun haben – zu absichtsvollen Täterinnen und Täter. Denn wir wissen heute, wie Rassismus wirkt und dass damit Ausschlüsse produziert werden.

Wir bewegen uns in der Ambivalenz, dass wir eigentlich nicht über Rassismus sprechen wollen, es aber müssen. Colette Guilaumin sagte 1995 „RACE does not exist, but it does kill people“. Deshalb danke ich der Stadt Zürich, dass sie sich darum bemüht, genau hinzuschauen und ein lebenswertes «Züri» für alle zu ermöglichen.

Wir bewegen uns in der Ambivalenz, dass wir eigentlich nicht über Rassismus sprechen wollen, es aber müssen.

Der aktuelle Bericht rückt strukturellen Rassismus in den Vordergrund und ermutigt, unsere rassistische Kultur kritisch zu reflektieren. Dabei lernen wir von Beispielen im Gesundheits- und Umweltdepartement sowie in der Offenen Jugendarbeit (OJA). Zu Wort

kommen Mitarbeitende, nicht aber die Adressat\*innen dieser Angebote. Ich vermute, dass es einen gewissen Respekt gibt, sich mit der Adressat\*innen-Perspektive (Patientinnen, Bewohner, Jugendlichen, u.v.m.) auseinander zu setzen und ihre Erlebnisse und Urteile aufzunehmen. Ich wünsche der Stadt Zürich den Mut, diese Erfahrungen systematisch abzufragen um daraus zu lernen. Denn wie im Bericht zu erfahren ist, beschreibt jede 12 (8%) in Zürich lebende Person, dass sie aufgrund rassistischer Diskriminierung ein eher grosses oder sehr grosses Hindernis erlebt hat. Und auf der anderen Seite ist es jede 7! (14%) in der Schweiz wohnhafte Person, die sich laut bfs von Schwarzen Menschen im öffentlichen Raum gestört fühlt.

¾ der Schweizer Bevölkerung sind der Auffassung, dass Schwarze in der Schweiz grösseren Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche und am Arbeitsplatz ausgesetzt sind. Sie bestätigen auch, dass dies negative Auswirkungen auf das Arbeitsklima hat. (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/zusammenleben-schweiz/schwarze-schweiz.html>)

Auch aus Zürich wissen wir, dass vor allem Schwarze Männer zu oft polizeilich kontrolliert werden – auch racial profiling genannt. Auch aus Zürcher Schulen wissen wir, dass Kinder aus nicht-deutschsprachigen Familien sich mehrfach anstrengen müssen um dieselben schulischen Übertritts-Chancen zu haben. Dies um hier exemplarisch zwei Verwaltungseinheiten zu nennen.

Dabei spielen Aspekte der Mehrfachdiskriminierung eine wichtige Rolle. Eine sehr wichtige Komponente, die im Bericht mehrfach angetönt wird. Diese intersektionale Betrachtung bezeichnet die überschneidenden Achsen verschiedener Diskriminierungen, die zusammenwirken. Wie im Bericht wird auch in den gesamtschweizerischen Studien zu „Anti-Schwarzem Rassismus“ intersektionale Diskriminierung als sehr wichtig betrachtet. Faktoren wie Bildung, Geschlecht und Behinderung sind zusätzlich prägende Elemente, die Ausschlüsse nochmals verstärken. Das Frappante ist, dass diese Diskriminierungen in jedem Alter wirkmächtig sind: Vom Säugling über das Kindergarten- und Schulkind, zu jungen Erwachsenen, Eltern bis hin zu Menschen im vierten Lebensabschnitt. Eben weil die Diskriminierung in den Strukturen mitverankert ist.

Faktoren wie Bildung, Geschlecht und Behinderung sind zusätzlich prägende Elemente, die rassistische Ausschlüsse nochmals verstärken.

Ich habe mich gefragt, was denn vor Rassismus schützt. Wie im Bericht empfohlen teile ich die Meinung, dass es in den Strukturen verankert werden muss. Es braucht entsprechende Gefässe des Lernens und des Austauschs. Initiiert von den Leitungsebenen. Und ebenso ist jede einzelne Mitarbeiter\*in gefragt. Es braucht drei Schritte:

### 1. Analyse – 2. Wissen – 3. neue Handlung.

Dieser Bericht ist ein wichtiger Baustein als **Analyse** und Arbeitsinstrument für die Gesamtorganisation Verwaltung der Stadt Zürich. Darauf gestützt kann weiterführend in allen Abteilungen, durch alle Hierarchiestufen hindurch bis zur einzelnen Mitarbeiter\*in die Reflexion weitergeführt werden.

Denn wie im Bericht 2013 bereits vermerkt ist, ist Rassismus eine Handlungsfrage. Dies gilt es ernst zu nehmen und jede Person ist aufgefordert, sich und das eigene Handeln zu reflektieren.

Zugute kommt dies den eigenen Kolleginnen und Kollegen sowie der gesamten Stadtzürcher Bewohnerschaft. Zugute kommt es letztlich dem gesamten Klima, welches geprägt sein wird von einem konsequenten Einschreiten gegen Rassismus. Dadurch werden die Barrieren gesenkt, damit alle Teilhaben können, ihre Ressourcen entfalten und sich für das Gemeinwohl einbringen können.

Als weiterer, **zweiter** Schritt ist es wichtig, das eigene **Wissen zu aktualisieren und die eigene Position zu reflektieren. Zu lernen**, wie Rassismus funktioniert und wie Rassismus konsequent Ausschlüsse produziert. Ebenso ist es wichtig, sich mit der eigenen sozialen Position und den damit verbundenen Privilegien auseinander zu setzen. Unter anderem ist es bereits ein Privileg, sich mit Rassismus beschäftigen zu können. Emily Ngubia Kuria schreibt in ihrer Analyse Namens

„eingeschrieben“ (2015): „Weisse können sich mit Rassismus beschäftigen. Wie Männer sich mit Sexismus beschäftigen können. / Menschen of Color müssen dies tagtäglich. So wie auch alle weiblich identifizierten Menschen.“

Es ist wichtig zu lernen, wie Rassismus funktioniert und wie Rassismus konsequent Ausschlüsse produziert. Ebenso ist es wichtig, sich mit der eigenen sozialen Position und den damit verbundenen Privilegien auseinander zu setzen.

Die reflexive und lernende Praxis, von welcher die OJA berichtet, kann als Vorbild genommen werden. Vor allem von jenen Menschen, die kaum Diskriminierung erfahren, bedarf es innerhalb transkultureller Kompetenzen explizit machtkritische Auseinandersetzungen (und Anti-Rassistische Trainings). So können die tiefsitzenden Ausschlussmechanismen effektiv in den Blick genommen werden, um dann

wirkmächtige Strategien zu erarbeiten, um diese zu nivellieren.

Und damit ist bereits der **dritte Aspekt „neu Handeln“** angesprochen. All das Wissen und die Reflexion der eigenen Praxis sollen Eingang finden in eine neue Praxis: Wie wir Adressat\*innen begegnen, wie wir untereinander sprechen, wie Informationen aufbereitet werden und wie wir aufgrund Irritationen und direkten Rückmeldungen Schlüsse ziehen und wieder lernen.

Wenn diese drei Schritte – Analyse – Wissen aktualisieren und als 3. Schritt „neu Handeln“ konsequent aufgenommen werden, dann bin ich zuversichtlich, dass wir im Bericht 2021 erfahren können, wie sich eine anti-rassistische Kultur in Zürich durchsetzt. Es ist mir auch bewusst, dass es dazu in den nächsten vier Jahren systematische Arbeit braucht.

Als Schwarze Schweizerin, wohnhaft in Zürich, erhoffe ich mir sehr, dass die Verwaltung der Stadt Zürich alles daran setzt, dass ihr Personal wie auch alle Bewohner\*innen dieser Stadt sich frei entfalten können und vor rassistischer Diskriminierung geschützt und beraten werden. Ich bin bereit, mich für eine solche Kultur einzusetzen. Als Mitgründerin von Bla\*Sh und als Bewohnerin dieser Stadt bin ich froh darum zu wissen, dass Politik und Verwaltung strukturellen Rassismus als bestehendes Problem anerkennen und auf einem aktiven Weg ist, damit Zürich eine Kultur auf Augenhöhe etablieren kann.

# Kommentar Monique Eckmann

Ich möchte mich herzlich für die Einladung bedanken, diesen feinfühligem Bericht kommentieren zu dürfen. Und um es gleich vorauszunehmen - der Bericht spricht mich sehr an, denn er vertritt ein Anliegen, das mich schon seit Jahren beschäftigt: Nämlich die **Wirkung** von Rassismus, und nicht dessen Motive oder Ursachen. Wie es an vielen Stellen ausgeführt wird, hat dies weitgehende Folgen, nicht nur auf die Art, wie Rassismus betrachtet wird, sondern auch wie ihm konkret anzugehen ist. Zudem steht die institutionelle Verantwortung im Fokus des Berichts, wie wir vorhin gehört haben. Ich möchte dies hier in vier Punkten ein wenig weiter ausführen

## 1. Zur Perspektive der Betroffenen

Die Beschäftigung mit der Wirkung, gibt der **Perspektive der Betroffenen, also der Opfer klar Priorität vor derjenigen der Täter, bzw.** der rassistisch Handelnden. Es geht also nicht um **Absicht** von rassistischen Handlungen, sondern um das Resultat, wie Rassismus im Alltag von den Betroffenen erlebt und erfahren wird. Dieser Ansatz lässt so die Motive im Hintergrund verschwinden, es ist gar nicht so wichtig, zu erkunden *warum*, oder auf welchem ideologischen Hintergrund jemand handelt, sondern was es bewirkt, nämlich, dass **Rechte und Würde verletzt werden**. Es gilt also auch nicht, Schuldzuweisungen vorzunehmen, sondern erlebten Rassismus wahrzunehmen, Dinge wie Erniedrigung, Zurücksetzung, Diskriminierung und das Erleben von Hassreden. Daher sind wir auch mit diesem Ansatz recht weit entfernt vom Strafrecht oder von strafbaren Handlungen, und für Alltagsrassismus ist das auch gut so. All dies tönt vielleicht hier selbstverständlich, steht aber im krassen Widerspruch zu den meisten antirassistischen Ansätzen, die sich vor allem mit den Tätern befassen.

Es geht weniger um Vorurteile als um Handlung und Erfahrung. Das Erproben von neuen Verhaltensweisen kann im Nachhinein die Einstellung verändern.

In dieser Hinsicht wird im Bericht (S. 7) ein brisantes Thema nur kurz angeschnitten, ist aber von wichtiger Tragweite, auf jeden Fall für antirassistische Bildungsarbeit: nämlich dass es weniger um Vorurteile geht als um Handlung und Erfahrung. Fast alle antirassistischen Ansätze suchen nämlich Vorurteile zu bekämpfen, und gehen von der impliziten Annahme aus, dass man zuerst

Vorurteile abbauen soll, und dass **dann** rassistische Handlungen vermieden werden. Dies ist aber längst nicht immer der Fall, wie die Sozialpsychologie schon seit Jahren zeigt, es gibt viele ungewollte rassistische Handlungen, die nicht auf Vorurteilen beruhen, und umgekehrt führen Vorurteile nicht immer zu diskriminierenden Handlungen. Um Einstellungsveränderungen zu bewirken

ist im Gegenteil bekannt, dass das Erproben von neuen Verhaltensweisen *im Nachhinein* die Einstellung verändern kann. Zu diesen Verhaltensweisen gehört der Schutz der Opfer und das Wiederherstellen ihrer Würde und Rechte.

Nicht dass ich denke, man sollte Vorurteile *nicht abbauen!* Aber ob das wirklich zur Handlungskompetenz gegen Rassismus führt, kann man bezweifeln. Auf der gesamtgesellschaftlichen

Der Erfahrung der Betroffenen und dem Schutz ihrer Rechte und Würde muss Priorität gegeben werden.

Ebene gilt es natürlich, negative Stereotype, deshumanisierende, verächtliche und stigmatisierende Bilder, aufzuzeigen und alternative, positive Bilder zu kreieren. Durch diese Bilder bzw. durch positive Gegenbilder werden auch Vorurteile geschürt oder umgekehrt abgeschwächt.

Jedoch vergisst man leicht, dass die Beschäftigung mit Vorurteilen<sup>1</sup> und Stereotypen<sup>2</sup> immer wieder zum Fokus auf die dominante oder Täter-Gruppe führt, und die Erfahrungen der Betroffenen im Dunkeln lässt, man sich also wieder mit den „Tätern“ statt mit den „Opfern“ befasst.

Es gibt auch Wege, um beiden Perspektiven gerecht zu werden, so etwa einen geschützten Raum und Rahmen zu kreieren, wo echter, respektvoller Dialog zwischen beiden Erfahrungen ermöglicht wird. Dies braucht Raum und Vertrauen, sich frei ausdrücken zu können, Platz für Zuhören und Anerkennung, und dies **gegenseitig**. Aber der Erfahrung der Betroffenen und dem Schutz ihrer Rechte und Würde muss Priorität gegeben werden.

Gerade im Bereich einer Institution wie der Stadtverwaltung, ist eine wichtige Aufgabe von Bildungsarbeit gegen Rassismus das Entwickeln von Handlungs-Kompetenzen, das heisst, Erfahrungen zu **erkennen** und **anzuerkennen**, in konkreten Situationen einzugreifen, soziale Abläufe zu verbessern, und Schutzmassnahmen wirksam zu machen.

Und das verlangt neue Perspektiven für Bildungsarbeit, wo die Erfahrungen der Betroffenen den Ausgangspunkt bilden. Wir haben dies in der Publikation zu unserer Forschung mit der antirassistischen Hotline SOS-Racisme schon 2001 mit dem Titel betont „*De la Parole des victimes à l'action contre le racisme*“<sup>3</sup>. (Von der Stimme der Opfer zum Handeln gegen Rassismus)

## 2. Rassismus als konkrete Erfahrung

Mein zweiter Punkt betrifft Rassismus als **Erfahrung in einer konkreten Situation**. Albert Memmi, französisch-tunesischer Soziologe, betont, dass Rassismus eine **Erfahrung** ist, und zwar **eine gemeinsam erlebte und geteilte Erfahrung**<sup>4</sup>. Memmi sprach von Kolonialisten und Kolonialiserten, von Unterdrückern und Unterdrückten, oder Tätern und Opfer. Und dies immer in einem konkreten **sowohl historischen als auch sozialen Kontext und in einer gegebenen Situation**. Auch wenn ihre Erfahrungen unterschiedlich sind, nehmen beide Seiten konkret am rassistischen Geschehen teil. Dieser situative Zugang ist denn auch sehr wertvoll im konkreten Umgang mit

---

<sup>1</sup> Vorurteile sind Haltungen mit einer starken emotionalen Komponente

<sup>2</sup> Stereotype sind kollektive Überzeugungen mit kognitivem Charakter

<sup>3</sup> Eckmann M., Salberg A.C., Bolzman C., Grünberg K. (2001) *De la parole des victimes à l'action contre le racisme. Bilan d'une recherche-action*. Genève : éd. IES

<sup>4</sup> Memmi, A. (1982 et 1994) *Le racisme*, Paris, Gallimard.

rassistischen Vorfällen, wie wir das in einer Forschung mit SA/SP und Lehrpersonen erprobt haben<sup>5</sup>: wir haben in Kleingruppen **selbst erlebte konkrete berufliche Vorfälle analysiert**, die sie beschäftigen, was erlaubt, Situation und Kontext gemeinsam zu verstehen und Handlungsoptionen zu entwickeln. Dies ist dem beschriebenen Vorgehen in der Offenen Jugendarbeit sehr nahe. Zu meinen Anregungen gehört denn auch, dass in jeder Institution Zeit und Räume – und zwar Vertrauensräume - geschaffen werden um solche Intervention zu erlauben – dies kostet Geld und Zeit, dient jedoch ganz allgemein der Verbesserung der Betriebskultur, wie der Bericht ja ebenfalls betont.

### 3. Enttabuisierung und Antizipieren

Rassismus wird, so der Bericht, oft ausgeblendet. Das kann aus Ignoranz oder Abwehr geschehen, oder aus Angst, als Rassist bezeichnet zu werden. Es gilt also diesen zu **enttabuisieren**, und die Dramatik wegzunehmen: Wenn eine Handlung rassistische Wirkungen hat, bedeutet das nicht, dass die Handelnden Rassisten sind. Rassistische Kategorien durchqueren die ganze Gesellschaft, und niemand ist davor gefeit. Das Bewusstsein um Rassismus impliziert, im Alltag mit der Möglichkeit zu rechnen, dass es rassistische Vorfälle gibt, dies zu antizipieren, und sich darauf vorzubereiten, um im gegebenen Fall handlungsfähig zu sein.

Enttabuisieren heisst auch, den Rassismus als etwas anzuerkennen, das es leider in unserer Gesellschaft gibt. Diese Erkenntnis produziert jedoch bei manchen einen Schock, **weil es ihn nicht geben darf, und dieser Schock kann zur Lähmung und Handlungsunfähigkeit führen!** Also gilt es, das Thema mit einer grösseren Gelassenheit anzugehen, als ein Thema, das man benennen und „angehen statt übergehen“<sup>6</sup> kann.

Rassismus als etwas anerkennen, was es leider in unserer Gesellschaft gibt. Diese Erkenntnis produziert jedoch bei manchen einen Schock. Dieser kann zur Lähmung und Handlungsunfähigkeit führen!

Dabei müssten auch Emotionen stärker anerkannt werden, und zwar sowohl auf seitens der Betroffenen wie auf seitens der Handelnden, denn beide Seiten empfinden Scham, Angst und Ratlosigkeit, alles Hindernisse zum Eingreifen – Vielleicht hätten Emotionen im Bericht etwas stärker betont werden können.

### 4. Unterschiedliche Machtkonstellationen

Der Bericht erwähnt Stimmen, dass er zu wenig empirisch untermauert sei (siehe S. 16). Ich finde das nicht, es ist eine qualitative Studie, die Exemplarisches herausarbeiten will. Ich finde jedoch schade, dass die erwähnten Fälle nicht vermehrt in eine Systematik oder Typologie eingeordnet sind. Denn es geht um rassistische Vorfälle ganz unterschiedlicher Art, sie beruhen auf **andere gelagerten Machtkonstellationen**, und beziehen sich auf unterschiedlichen Erfahrungen. Ich versuche das kurz zu erläutern:

In Bezug auf die Offene Jugendarbeit werden Vorfälle erwähnt, die Jugendliche ausserhalb der Institution erleben und an die Jugendarbeitenden herantragen; letztere sind also Zuschauer, und

<sup>5</sup> Eckmann M., Sebeledi D., Bouhadouza Von Lanthen V. & Wicht L. (2009) : *L'incident raciste au quotidien. Représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et des enseignants*. Genève : éditions ies.

<sup>6</sup> Eckmann M. & Eser Davolio M. (2003): *Rassismus angehen statt übergehen. Theorie und Praxisanleitung für Schule, Jugendarbeit und Erwachsenenbildung*. Zürich: Pestalozzianum Verlag, und Luzern : Interact.

greifen als solche ein, beratend und unterstützend. Dann gibt es andere Vorfälle, wo Mitarbeitende Jugendliche - ungewollt - diskriminieren, wie dies auch in Situationen im Kapitel zum GUD erwähnt wird; sie stehen also in einem institutionellen Machtverhältnis zueinander, was eine ganz andere Konstellation ist. Und schliesslich geht es auch um **Beziehungen unter KollegInnen, oder auch zwischen Personal und Hierarchie**. Es gibt also horizontale sowie vertikale Machtverhältnisse zwischen sogenannten Täter- und Opferpositionen, was wiederum spezifische Handlungen erfordert.

**Mitarbeitende und Hierarchie sind also auf unterschiedliche Weisen involviert: mal als Handelnde, mal als Zuschauer, oder sogar manchmal als Betroffene.** Das genaue Beachten dieser Perspektiven – vereinfacht Opfer- Täter und Zuschauer/ Bystander Perspektiven, ist sehr hilfreich, um Situationen zu klären, und jeweils adäquate Handlungsoptionen zu entwickeln.

Hier möchte ich noch eine Empfehlung anknüpfen, nämlich vermehrt auf die ja so oft erlebte **Zuschauerperspektive** einzugehen: was wenn ich einen rassistischen Vorfall im Betrieb oder im Amt beobachte? Mit wem bespreche ich das? Gibt es gesicherte Orte an die ich mich wenden kann?

Ein kurzes Fazit: Für mich sind zwei der Empfehlungen (S. 32) zentral:

- Etablieren einer Kultur die aktives Ansprechen von Rassismus ermöglicht und zu dessen Enttabuisierung beiträgt;
- Aktive Aufmerksamkeit der Institution und ihren Mitarbeitenden gegenüber möglichen Diskriminierungen, und - ich füge hinzu: sei es selbst erlebte, beobachtete oder selbst verursachte Diskriminierung.

Mit diesen Empfehlungen verbinde ich die **Notwendigkeit von geschützten Räumen** oder Qualitätszirkel, wo sich Mitarbeitende aussprechen und selbst erlebte Vorfälle aufarbeiten, Beobachtungen und Erfahrungen teilen können, und kollegiale Beratung und Unterstützung geniessen. Und dies in (S. 30) „verbindlichen und etablierten Strukturen“ also in der Arbeitszeit. Und wo sie ebenfalls klären können, wann ein Vorfall zur hierarchisch nächsten Stelle, oder zur einer externen Anlaufstelle weitergeleitet werden soll. Es geht also um einen bottom-up Prozess

Notwendigkeit von geschützten Räumen oder Qualitätszirkel, wo sich Mitarbeitende aussprechen und selbst erlebte Vorfälle aufarbeiten, Beobachtungen und Erfahrungen teilen können, kollegiale Beratung und Unterstützung geniessen.

Und ich möchte nochmals betonen, dass die konkreten Vorfälle bezüglich ihrer **Machtkonstellation klar zu unterscheiden sind**, um sich so bewusst mit der eigenen Involviertheit auseinanderzusetzen, sei es als Opfer, als Zuschauer oder als Täter. Und das gilt auch für die Institution selbst.

Rassismus beinhaltet zwar unterschiedliche, aber dennoch von allen geteilte Erfahrungen. Über diese gilt es gemeinsam zu sprechen und zu verhandeln.

Rassismus beinhaltet zwar unterschiedliche, aber dennoch von allen geteilte Erfahrungen, über die es gemeinsam zu sprechen und zu verhandeln gilt.

## Kommentar Gülcan Akkaya

Mit ihrem dritten Rassismus-Bericht leistet die Stadt Zürich einen bedeutsamen Beitrag zur Thematisierung von institutionellem Rassismus innerhalb der Verwaltung. Gerade für eine ausserparlamentarische Kommission wie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus ist es wichtig, dass sie im Kampf gegen Rassismus auf Verwaltungen und auf zivilgesellschaftliche Organisationen zählen kann.

Die wichtige und richtige zentrale Aussage des Berichts lautet: «Rassismus geht über die vom Strafrecht betroffenen Bereiche hinaus». Das sozialwissenschaftliche Verständnis von Rassismus hat den Vorteil, dass Rassismus nicht nur auf individueller, sondern auch auf struktureller Ebene thematisiert werden kann. Somit

Die wichtige und richtige zentrale Aussage des Berichts lautet: «Rassismus geht über die vom Strafrecht betroffenen Bereiche hinaus».

können die soziale Realität und Mehrfachdiskriminierungen besser erfasst und der Rassismus an seinen (u. U. nicht intendierten) Wirkungen auf die Betroffenen gemessen werden. Dieser wirkungsorientierte Ansatz ist in den Empfehlungen an die gesamte Verwaltung der Stadt Zürich bzw. an einzelne Departemente wiederzufinden und ist zu begrüßen. Nur so kann auch institutioneller Rassismus wirksam angegangen werden. Der Bericht macht deutlich, dass sich die Bekämpfung rassistischer Diskriminierung in den Institutionen nicht darin erschöpfen kann, bewusste diskriminierende Handlungen zu unterlassen, sondern dass vielmehr ein kontinuierliches und aktives Überprüfen der vermeintlich neutralen Strukturen, Regelungen und Handlungsmuster notwendig ist. Der Bericht bemerkt treffend, dass Rassismus nicht nur eine Frage von Einstellungen und Verhaltensweisen ist, sondern vor allem Ausdruck von Machtverhältnissen. Innerhalb eines Machtsystems kann Rassismus Diskriminierung und Benachteiligung legitimieren.<sup>7</sup>

Die Anwendung des behördlichen Ermessensspielraums scheint ein besonders wichtiger Aspekt zu sein, der immer kritisch hinterfragt werden muss

Die Anwendung des behördlichen Ermessensspielraums scheint mir dabei ein besonders wichtiger Aspekt zu sein, der immer kritisch hinterfragt werden muss. Der Hinweis auf Gleichbehandlung kann nicht genügen, vielmehr kann er problematisch sein und zwar immer dann, wenn Gleichbehandlung zur Diskriminierung führt. So

kann etwa einheitliche Kost durchaus zur Diskriminierung von einzelnen Religionsgemeinschaften führen, die mit ihren Geboten und Verboten von den hier üblichen Essensgewohnheiten abweichen. Gleiches nach Massgabe der Gleichheit, Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit zu behandeln, gehört denn auch zu den grundrechtlichen Maximen des Diskriminierungsverbotes. Das heisst, dass Ungleichbehandlungen dort angezeigt sein können, wo Unterschiede bestehen und nur durch ihre Berücksichtigung Gerechtigkeit hergestellt werden kann.

---

<sup>7</sup> Vgl. Rommelspacher 2002, S. 133.

Im Besonderen ist zu würdigen, dass es die Arbeitsgruppe des vorliegenden Berichts als wichtig erachtet, Rassismus und rassistische Diskriminierung innerhalb von städtischen Amtsstellen bewusst anzusprechen. Generell besteht die Tendenz, nicht über Rassismus, Diskriminierungen und Ausgrenzungen zu sprechen. Vielmehr wird leichthin angenommen, dass es diese nicht gebe. Positiv zu vermerken ist auch, dass zwei bedeutsame Bereiche nämlich die Jugendarbeit und der Gesundheits-/Pflegebereich im Rahmen mehrerer Gespräche untersucht wurden. Diese praxisbezogene Vertiefung des Themas Rassismus mit den Mitarbeitenden auf allen Hierarchiestufen ist wertvoll und trägt dazu bei, dass der Aspekt der rassistischen Diskriminierung im Arbeitsalltag besser mitgedacht werden kann.

Gut aufgezeigt wird das Spannungsverhältnis zwischen der zunehmenden Spezialisierung der verschiedenen Stellen und den vielschichtigen Gründen für eine erlebte Diskriminierung. Dadurch fallen Personen häufig durch das enge Raster der Zuständigkeiten spezialisierter Stellen und zuletzt fühlt sich keine Stelle mehr verantwortlich. Von dieser Problematik sind auch die Stellen des Beratungsnetzes für Rassismuspfer betroffen. Teilweise lassen sich so erlebte Benachteiligungen nicht allein dem Schema «Rassismus und Diskriminierung» zuordnen, mit dem Effekt, dass Beratungsstellen, die sich auf rassistische Diskriminierung spezialisiert haben, überfordert sind und die Fälle von sich weisen. Umso wichtiger ist es, in Zukunft die Regelstrukturen mit Blick auf das Thema zu diskutieren und die Verantwortlichkeiten der öffentlichen und privaten Stellen für den Umgang mit Diskriminierungen aufzuzeigen und sichtbar zu machen.

Auch das Phänomen der «Mehrfachdiskriminierung» in Querschnittsbereichen stellt ein wichtiges Diskussionsthema dar. Die Jugendarbeit und der Gesundheits-/Pflegebereich sind Querschnittsbereiche, in denen viele Lebenswelten zusammentreffen. Hier wird das Phänomen der «Mehrfachdiskriminierung» besonders anschaulich.

Weitere Themenfelder sind wichtig im Kontext der beiden untersuchten Bereiche. So erfordern urbane Lebensverhältnisse und neue Trends etwa im Bereich der neuen Medien hohe Flexibilität der Jugendarbeit, um auf neue Herausforderungen einzugehen. In der Pflege wiederum führen unausgewogene Machtverhältnisse zu deutlichen Asymmetrien. Schliesslich ist an die Bedeutung der Sprache und der interkulturellen Übersetzung zu erinnern, um nur einige zu nennen.

Kritisch zu betrachten ist, dass entgegen der Einschätzungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Betroffenen, die rassistische Diskriminierung in der Zürcher Stadtverwaltung als Ausnahme und nicht als institutionelles Problem gesehen wird - Rassismus als Ausnahme in Einzelfällen, nicht als Grundmuster. Die Erfahrungen der EKR zeigen, dass die Institutionen sich tendenziell zu wenig mit der rassistischen Diskriminierung innerhalb ihrer Organisationen befassen. Nach wie vor wird, wie im Bericht ebenfalls festgehalten, rassistische Diskriminierung als Randphänomen verstanden. Dies gilt auch für die Politik.

Kritisch zu betrachten ist, dass entgegen der Einschätzungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Betroffenen, die rassistische Diskriminierung in der Zürcher Stadtverwaltung als Ausnahme und nicht als institutionelles Problem gesehen wird

Im Weiteren fällt auf, dass Mitarbeitende mit einer Migrationsgeschichte zahlenmäßig einen bedeutenden Anteil der Angestellten im Gesundheitswesen ausmachen. Jedoch scheint die interkulturelle Zusammensetzung der Teams je nach Hierarchiestufe und Prestige der Tätigkeiten unterschiedlich auszufallen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Chancengleichheit. Wenn Aufstieg in den Institutionen mit Sprachkenntnissen in Verbindung gebracht wird, sollte ein

besonderes Augenmerk auf diese Thematik gerichtet werden. Ist die schriftliche Ausdrucksfähigkeit wirklich überall so entscheidend? Sind Fachkenntnisse und Sozialkompetenzen nicht ebenso entscheidend? Die Diskriminierung von hochqualifizierten Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt beschäftigt die EKR seit mehreren Jahren. Diese Personen sind, so zeigen Untersuchungen, häufig den Diskriminierungen des Schweizer Arbeitsmarktes ausgesetzt, auch wenn sie zum Beispiel ein Studium in der Schweiz abgeschlossen haben. Dies belegen die Resultate einer bereits 2012<sup>8</sup> von der EKR in Auftrag gegebenen Studie der Universität Basel. Resultate aus einer Folgestudie zur spezifischen Situation in Kaderpositionen für Personen mit einem Migrationshintergrund im Sozialwesen sind Ende 2018 zu erwarten.<sup>9</sup>

Die Frage, ob Diversität in der Belegschaft den Tendenzen rassistischer Diskriminierung vorbeugt, wird im Bericht zwar verneint, aber diesem Aspekt sollte weiterhin Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die zurecht vielfach geforderte «Öffnung der Institutionen» ist ein wichtiger Lösungsansatz. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass dieser Lösungsansatz allein nicht ausreicht, um rassistische Diskriminierung zu verhindern. Zusätzliche Instrumente können erforderlich sein.

Der Bericht zeigt auf, dass institutioneller Rassismus mit dem behördlichen Ermessenspielraum in Verbindung gebracht werden kann. Hier wäre es interessant, den Bogen von der institutionellen Verantwortung zu spannen hin zur individuellen Verantwortung, die wiederum jede und jeder von uns trägt, etwa in der Funktion als Führungsperson/Mitarbeitende der öffentlichen Hand im jeweiligen Berufsfeld.

Zum Schluss ein paar Gedanken zur Umsetzung:

Die EKR stellt immer wieder fest, dass die Mehrheit der Personen, die rassistische Diskriminierungen erfahren, keine Beratungsstellen aufsuchen. Gründe, sich nicht an eine Beratungsstelle zu wenden, sind die fehlende Kenntnis dieser Beratungsangebote, das fehlende Vertrauen, Ängste, die Befürchtung vor späteren Herabsetzungen oder die Bagatellisierung des Erlebten<sup>10</sup>. Aus Sicht der EKR steht die öffentliche Verwaltung besonders in der Pflicht, allen Menschen den Zugang zu ihren Dienstleistungen offen zu halten.

**Gesamtstädtisch sollte die Personalführung der Rassismusthematik erhöhte Beachtung schenken und entsprechende Massnahmen geprüft werden.**

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie strukturelle Hürden abgebaut und die Betroffenen gestärkt werden können, ihre Rechte sowie entsprechende Beratung in Anspruch zu nehmen. Die städtischen Stellen müssen sich dieser Problematik bewusst sein. Die Sichtbarmachung der Betroffenen-

perspektive ist ein bedeutender Aspekt in der Anti-Diskriminierungsarbeit. Erlebte Diskriminierungen müssen ernst genommen und nicht vorschnell als persönliche Kränkung oder Hypersensibilität abgetan werden. Auch sollte der Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gefördert werden.

Gesamtstädtisch sollte die Personalführung der Rassismusthematik erhöhte Beachtung schenken und entsprechende Massnahmen geprüft werden. Die Sensibilisierung im Personalbereich

---

<sup>8</sup> Vgl. Aratnam 2012.

<sup>9</sup> Vgl. Fibbi 2018.

<sup>10</sup> Vgl. Rassismuskvorfälle 2017.

der öffentlichen Verwaltung ist notwendig, um einen diskriminierungsfreien Zugang von Minderheitengruppen zu stärken. «Diskriminierungsfallen» bei der Ausschreibung einer Stelle, im Rekrutierungsprozess von Fachpersonen und bei der Karriereförderung sind zu beseitigen.

Die Stadtpolizei hat in den letzten Jahren einige Bestrebungen unternommen, Diskriminierung zu vermeiden. Weiterhin ist wichtig, Racial Profiling nicht nur als individuelles Verhalten von einzelnen Polizisten darzustellen, sondern die strukturelle Diskriminierung hierbei zu diskutieren. Verfahren in den Institutionen unabhängig zu gestalten, ist ein zentrales Anliegen und es erweist sich vor allem dort als unabdingbar, wo sie sich gegen Träger der Staatsmacht, also etwa die Polizei richten. Die Polizei, die Staatsanwaltschaft sowie die Richterinnen und Richter müssen sensibilisiert werden, da ihre Neutralität und Unabhängigkeit eine wichtige Grundlage für den ordnungsgemässen Ablauf der Verfahren und damit der Glaubwürdigkeit der staatlichen Instanzen ist.<sup>11</sup>

Innerhalb der Verwaltung sollten empirische Untersuchungen gefördert und Datenmaterial zur rassistischen Diskriminierung erhoben werden.

Innerhalb der Verwaltung sollten empirische Untersuchungen gefördert und Datenmaterial zur rassistischen Diskriminierung erhoben werden. Die Thematisierung der strukturellen Diskriminierung sowie die gezielte Weiterbildung für Leitungspersonen und Mitarbeitende sind dabei wichtige Anliegen.

#### Literaturangaben

Aratnam, Ganga Jey, (2012): Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund. Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Edition Gesowip. Basel.

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2017): Empfehlungen zum Thema Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz. Bern.

Fibbi, Rosita; Fehlmann, Joëlle; Ruedin, Didier; Counilh, Anne-Laure (wird Ende 2018 veröffentlicht): Diskriminierung von hochqualifizierten Personen mit Migrationshintergrund im Sozialbereich? Universität Neuchâtel, SFM

Verein humanrights.ch, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2017): Rassismuskvorfälle aus der Beratungspraxis. Beratungsnetz für Rassismuskvopfer. Bern

Rommelspacher, Birgit (2002): Anerkennung und Ausgrenzung. Deutschland als multikulturelle Gesellschaft. Campus Verlag Frankfurt/Main.

---

<sup>11</sup> Vgl.. Auch Stellungnahme der EKR Anti-Schwarzer Rassismus

