

Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa



CLIP Projekt

Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa

Sarah Spencer

Oxford 2008

Übersetzung aus dem Englischen: Clemens Meyer, Mario Peucker, Franziska Pohl

Vorwort

Im Frühjahr 2006 kamen der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, die Stadt Stuttgart und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (hiernach: Eurofound) zusammen, um das *European Network of Cities for Local Integration Policies of Migrants* (CLIP) ins Leben zu rufen. Später traten auch die Städte Wien und Amsterdam bei. Das Netzwerk wird zudem vom Ausschuss der Regionen der Europäischen Union und vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas unterstützt.

Das CLIP-Netzwerk – offiziell im September 2006 in Dublin gegründet – bringt mehr als 30 große und mittelgroße Städte aus ganz Europa für mehrere Jahre in einem gemeinsamen Lernprozess zusammen. Es bezweckt die Förderung einer effektiven und nachhaltigen sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration von Migranten, will soziale Ungleichheit und Diskriminierung bekämpfen und Migranten bei der Bewahrung ihrer kulturellen Identität unterstützen. Mit dieser gemeinsamen Initiative führen die beteiligten Partner ihr langjähriges Engagement und ihre Aktivitäten im Bereich der Integration fort und verbessern den sozialen Zusammenhalt in den Kommunen Europas.

Die Ergebnisse des ersten Forschungsmoduls des CLIP-Netzwerks wurden in einem Abschlussbericht zum Thema Wohnen – einem Schlüsselproblem der Integration von Migranten in die Aufnahmegesellschaft – veröffentlicht. Dieser hier vorgelegte Bericht behandelt ein weiteres Schwerpunktthema – das der kommunalen Beschäftigungspolitik und Dienstleistungen. Der Bericht gibt einen Überblick über die 25 einzelnen Fallstudien, die während des zweiten Projekt-Moduls für die beteiligten Städte erstellt wurden. Dabei wurden Gleichstellungs- und Diversitätspolitiken in Bezug auf die Beschäftigung von Migranten in der Stadtverwaltung, sowie die kommunalen Dienstleistungen für Migranten untersucht. Der Zugang zu Arbeit und die weitere Laufbahn werden als zentrale Dimensionen im Integrationsprozess betrachtet – ebenso wie eine effektive und diskriminierungsfreie Bereitstellung von kommunalen Dienstleistungen. Obwohl Stadtverwaltungen wichtige Arbeitgeber und Anbieter von Dienstleistungen sind, wurde ihre Rolle in diesem Zusammenhang – insbesondere als Arbeitgeber – bisher kaum analysiert. Daher entschloss sich das CLIP-Netzwerk, kommunale Praktiken in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen zu vergleichen; die Ergebnisse dieses Vergleichs bilden die Grundlage dieses Berichtes.

Der Bericht stellt innovative Diversitäts- und Gleichstellungspolitiken der Städte vor und analysiert diese. Ziele sind ein Erfahrungsaustausch und die Förderung eines Lernprozesses innerhalb des Netzwerkes. Die Analyse beinhaltet eine Beurteilung der Rollen des Personalmanagements, der Sozialpartner, von Nichtregierungsorganisationen (NROs) und anderen freiwilligen Organisationen auf kommunaler Ebene bei der Unterstützung und Entwicklung erfolgreicher Integrationspolitiken für Migranten. Im Besonderen untersucht der Bericht Politiken, Praktiken und Ergebnisse zu Beschäftigung und Dienstleistungsangeboten; die Ergebnisse werden anschließend in einer Reihe von Handlungsempfehlungen zusammengefasst. Diese bieten Informationen für politische Entscheidungsträger und zeigen Wege für zukünftige Strategien auf.

Da Arbeitsmarktintegration, Antidiskriminierung und Chancengleichheit für Migranten zentrale Aspekte der aktuellen politischen Diskussion in Europa sind, hoffen wir, dass dieser Bericht politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und europäischer Ebene die politikrelevante Erfahrungen und Ergebnisse des CLIP-Netzwerkes vermitteln wird.

Jorma Karppinen, Direktor der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Ulrich Bohner, Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates

Wolfgang Schuster, Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart

Sandra Frauenberger, Stadträtin für Integration, Frauenfragen, KonsumentInnenschutz und Personal der Stadt Wien

Job Cohen, Oberbürgermeister der Stadt Amsterdam

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
1.1	Geschichte und Ziele des CLIP Forschungsnetzwerkes	7
1.2	Nationale Erfahrungen mit Zuwanderung	9
1.3	Diversität und Gleichstellung – politischer Kontext	11
1.3.1	Zentrale Definitionen und Grundprinzipien	11
1.3.2	Europäische Gesetzgebung und politische Einflussfaktoren	14
1.4	Nationale Politiken zu Diversität und Gleichstellung	17
1.5	Die Beschäftigung von Migranten in der öffentlichen Verwaltung	19
1.6	Forschungsfragen und Struktur des Berichtes	20
2.	Städtische Ansätze zu Gleichstellung und Diversität	21
2.1	Überblick der CLIP-Städte	21
2.1.1	Bedeutung als Arbeitgeber und Dienstleister	22
2.2	Die Entwicklung von Strategien – Reformmotoren und Reformbarrieren	23
2.2.1	Übereinstimmung mit dem Gesetz	23
2.2.2	Arbeitskräftemangel	24
2.2.3	Anzeichen für Benachteiligung oder Spannungen in der Bevölkerung.....	24
2.2.4	Menschenrechte und das Gleichheitsprinzip	24
2.2.5	Druck der Leistungsnutzer.....	24
2.2.6	Prozess des politischen Wandels	25
2.3	Politische Ziele und Terminologie	25
2.3.1	Gleichstellungsmaßnahmen und Diversitätsstrategien als Neuheit für Städte.....	31
2.3.2	Zielgruppen.....	32
2.4	Verantwortlichkeiten für Gleichstellungs- und Diversitätspolitik	34
2.4.1	Gewählte Repräsentanten	37
2.4.2	Rechenschaftspflicht von Behörden und Mitarbeitern	37
2.5	Beratung und Zusammenarbeit mit anderen Gruppen	38
2.5.1	Einbeziehung der Sozialpartner	40
2.5.2	Offizielle Partnerschaften	40
2.5.3	Die Einhaltung von Verträgen	41
2.6	Monitoring und Folgenbewertung	43
2.7	Das Problem der Diskriminierung angehen	46
2.7.1	Diskriminierung von Dienstleistungsnutzern	49
2.8	Herausforderungen für die Städte	50
2.8.1	Mangel an Führung und Visionen	51
2.8.2	Geringes Problembewusstsein und Fachwissen unter der Belegschaft	51
2.8.3	Mangel an Personal und anderen Ressourcen.....	52
2.8.4	Ablehnung bei der örtlichen Bevölkerung.....	53
2.8.5	Inkonsistenz über Abteilungen hinweg	53
2.8.6	Migranten ohne gültige Papiere.....	54
2.8.7	Konflikte mit nationalen Strategien und politischem Diskurs.....	54
2.8.8	Ermüdend lange Zeiträume.....	55
3.	Beschäftigung: Politische Strategie, Praxis und Ergebnisse	56
3.1	Einstellung und Beförderung	56
3.1.1	Maßnahmen , die auf junge Menschen abzielen.....	59
3.1.2	Meinungen und Haltungen zu positiver Diskriminierung	60

3.2	Hindernisse bei der Einstellung einer heterogenen Belegschaft.....	62
3.2.1	Arbeitsmarktbedingungen und Kürzungen im öffentlichen Sektor.....	62
3.2.2	Formale Anforderungen.....	63
3.2.3	Sprachkenntnisse.....	66
3.2.4	Nicht-Anerkennung von Qualifizierungen.....	66
3.2.5	Informelle Restriktion bei der Stellenausschreibung.....	68
3.3	Ergebnisse der Einstellungsverfahren.....	69
3.4	Interkulturelle und Diversity Trainings.....	73
3.5	Arbeitsbedingungen und Beschwerdeverfahren.....	75
3.5.1	Religiöse oder kulturelle Bedürfnisse.....	75
3.5.2	Gesundheit und Sicherheit.....	77
4.	Die Bereitstellung von Diensten: Strategien, Praxis und Ergebnisse.....	78
4.1	Die Wahl zwischen allgemeinen und speziellen Diensten für Migranten.....	79
4.1.1	Zusammenarbeit in der Bereitstellung von Diensten.....	82
4.2	Die Bedarfsdeckung mit bereits existierenden Diensten.....	85
4.2.1	Information und Beratung.....	85
4.2.2	Übersetzen und Dolmetschen.....	86
4.2.3	Die Anpassung von Diensten an die Bedürfnisse der Migranten.....	88
4.2.4	Allgemeine Dienste für benachteiligte Personen.....	88
4.3	Spezielle Dienste für Migranten.....	89
4.3.1	Begrüßung von und Sprachkurse für Neuankömmlinge.....	90
4.3.2	Bildung.....	91
4.3.3	Dienste für Frauen und schutzbedürftige Gruppen.....	92
4.3.4	Asylbewerber und Flüchtlinge.....	95
4.4	Mitarbeiter mit Migrationshintergrund mit entsprechenden Kenntnissen.....	96
4.5	Monitoring der Ergebnisse der Dienste.....	97
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	99
5.1	Empfehlungen für politische Entscheidungsträger auf europäischer Ebene.....	100
5.1.1	Leitlinien zu Konzepten, Terminologie, rechtlichen Verpflichtungen und good practice vermitteln.....	100
5.1.2	Die rechtlichen Beschränkungen für den Zugang von Nicht-EWR-Staatsangehörigen zu Beschäftigung in den Stadtverwaltungen überprüfen.....	101
5.1.3	Die Auswirkungen der EU-Richtlinie über die Gleichbehandlung bei der Beschäftigung überprüfen.....	101
5.1.4	Die Rolle der Städte für die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt in den strategischen Leitlinien für die europäische Beschäftigungspolitik hervorheben.....	101
5.1.5	Die Fortführung des sektoralen sozialen Dialogs über den Umgang mit Vielfalt und die Gleichbehandlung bei Kommunal- und Regionalbehörden fördern.....	101
5.1.6	Für die Rolle der Städte als wichtige Arbeitgeber sensibilisieren.....	102
5.1.7	Die Förderung der Weiterbildung von bei Kommunalbehörden beschäftigten Migranten in den Europäischen Sozialfonds aufnehmen.....	102
5.1.8	Die institutionelle Zusammenarbeit innerhalb der EU ausbauen.....	102
5.2	Empfehlungen für nationale Regierungen.....	103
5.2.1	Städte zur Förderung von Chancengleichheit verpflichten.....	103
5.2.2	Kommunale öffentliche Arbeitgeber in nationale Integrationspläne einbinden.....	103
5.2.3	Den sozialen Dialog auf nationaler Ebene fördern.....	103
5.2.4	Die Verfahren für die Anerkennung der Qualifikationen von Migranten überprüfen.....	103
5.2.5	Migranten über ihre Rechte informieren.....	104

5.3	Empfehlungen für Städte	104
5.3.1	Die Führung übernehmen und die Kohärenz zwischen den einzelnen Ressorts sicherstellen..	104
5.3.2	Über Antidiskriminierungsverfahren hinausgehende Maßnahmen durchführen.....	104
5.3.3	Ein wirksames Monitoring umsetzen	105
5.3.4	Einstellungsverfahren und Beschäftigungsbarrieren überprüfen.....	106
5.3.5	Einladendes Arbeitsumfeld für Mitarbeiter mit Migrationshintergrund sicherstellen.....	106
5.3.6	Schulung und Ausbildung auf den Umgang mit der Vielfalt und die Gleichstellungspraxis ausdehnen	107
5.3.7	Standards in Bezug auf Diversität und Gleichstellung in Verträge mit externen Dienstleistungsanbietern aufnehmen	107
5.3.8	Sicherstellen, dass Ziele in Bezug auf Gleichstellung und Diversität in Partnerschaftsvereinbarungen zum Ausdruck kommen.....	108
5.3.9	Die Konsultation und Teilhabe von Migranten ausdehnen	108
5.3.10	Sicherstellen, dass alle neuen Migranten Zugang zu Beratung, Informationen und Sprachunterricht haben	109
5.3.11	Eine wirksame Strategie für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit entwickeln	109
	Literaturverzeichnis.....	110
	Anhang: CLIP-Forschungsgruppe.....	113

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Städte im CLIP Netzwerk, die in diesem Bericht abgedeckt werden.....	9
Abbildung 2:	Anzahl deutscher und ausländischer Beschäftigter der Stadt Stuttgart nach Laufbahngruppe, 2007	71
Abbildung 3:	Altersstruktur der Esten und der ethnischen Minderheitengruppen in Tallinn (in Prozent).....	79

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anteil der traditionell unterrepräsentierten Gruppen an den Beschäftigten des Rates der Stadt Sefton, 2006/2007.....	33
Tabelle 2:	Anteil der Beschäftigten des Rates der Stadt Wolverhampton*, nach ethnischem Hintergrund.....	69
Tabelle 3:	Anteil der bei der Amsterdamer Stadtverwaltung tätigen Migranten und Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Amsterdam, 3. Quartal 2006.....	70
Tabelle 4:	Zahl der ausländischen Beschäftigten bei den städtischen Behörden in Lüttich, nach Geschlecht und Anteil der bei der Stadt Beschäftigten.....	72

1 Einleitung

Im Januar 2006 lebten etwa 18,5 Millionen Drittstaatsangehörige in der Europäischen Union (EU), die 3,8 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung von fast 493 Millionen Menschen ausmachten (Europäische Kommission 2007a). Personenfreizügigkeit innerhalb der EU ermöglicht Einzelpersonen und Familien Mobilität. Sie können in andere Mitgliedsstaaten der EU wandern und sind dabei keine Migranten im Sinne der EU. Diese mobilen Personen tragen jedoch im Zuzugsland zu den Möglichkeiten, die eine immer heterogener werdende Bevölkerung bietet, bei. Gleichzeitig können sie aber auch vor einigen gleichen Herausforderungen stehen, die auch für zugewanderte Drittstaatsangehörige gelten, oder diese mit sich bringen. Viele dieser Herausforderungen treten auf der lokalen Ebene auf und die Stadtverwaltungen spielen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von innovativen und manchmal bahnbrechenden Integrationspolitiken.

Dieser Bericht gibt einen Überblick über eine bestimmte Dimension der Integrationspolitik: über die Vorgehensweise, die Städte wählen, um mit Diversität umzugehen und Chancengleichheit zu gewährleisten – insofern es der Status der Migranten zulässt. Dies bezieht sich auf die folgenden beiden Bereiche:

- Dienstleistungsangebote der Stadtverwaltung oder deren Subunternehmer;
- Zugang zu Beschäftigung innerhalb der Stadtverwaltung, inklusive Zugang zu Festanstellungen, Beförderungen und guten Arbeitsbedingungen.

Der Bericht konzentriert sich auf Politiken und Praktiken in Bezug auf Migranten – ein Begriff, der – falls nicht anders beschrieben – EU-Bürger, die in andere Mitgliedsstaaten ‚migriert‘ sind, einschließt. Größtenteils bezieht sich der Bericht auf legale Migranten, außer in Fällen, in denen speziell auf Initiativen hingewiesen wird, die Städte für Migranten ohne legalen Aufenthaltstitel entwickelt haben. Während diese Migranten im Allgemeinen keinen Anspruch auf Beschäftigung und Dienstleistungen haben, ist ihre Präsenz dennoch ein Thema für die Städte, worauf dieser Bericht mit hinweist. In manchen Fällen widmet sich der Bericht der zweiten Generation oder nachfolgenden Generationen von Migranten, deren Daten nicht separat erfasst werden. Städtische Politiken und Praktiken richten sich nicht nur an diejenigen, die in das Land eingewandert sind sondern auch an diejenigen, die im Zuzugsland geboren wurden. In einigen Ländern werden letztere als Personen mit ‚Migrationshintergrund‘ bezeichnet, während in anderen der Begriff der ‚ethnischen Minderheiten‘ verwendet wird. Dieser Bericht bedient sich der Begriffe, die im jeweiligen Land, über das gerade geschrieben wird, gebräuchlich sind.

1.1 Geschichte und Ziele des CLIP Forschungsnetzwerkes

2006 gründete der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates gemeinsam mit der Stadt Stuttgart und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (hiernach: Eurofound) das europäische Städtenetzwerk CLIP (*Cities for Local Integration Policies*). In den darauf folgenden zwei Jahren traten die Städte Wien und Amsterdam dem Führungskomitee bei. Das CLIP Netzwerk zielt darauf ab:

- die soziale und wirtschaftliche Integration sowie die vollständige Teilhabe der Migranten zu fördern;
- soziale Ungleichheiten und Diskriminierung gegenüber Migranten zu bekämpfen;

- Bedingungen für ein friedliches Miteinander zwischen Migranten und anderen Einwohnern zu schaffen;
- Respekt für die kulturelle Identität der Migranten hervorzurufen.

Das CLIP Netzwerk strebt die Verwirklichung dieser Maßnahmen an, indem es europäische Städte zusammenbringt und einen gemeinsamen Lernprozess anregt. Wenn es den strukturierten Erfahrungsaustausch innerhalb der Städteberichte und Workshops fördert, ermöglicht das Städtenetzwerk den lokalen Verwaltungen, voneinander zu lernen und eine effektivere Integrationspolitik zu entwickeln. Die Analysen, die in CLIP durchgeführt werden, fördern auch die sich entwickelnde politische Debatte auf europäischer Ebene, indem sie innovative Ideen und Konzepte für die lokale Integrationspolitik aufzeigen. Die Städte im Netzwerk werden in ihrem gegenseitigen Lernprozess von einer Gruppe erfahrener europäischer Forschungsinstitute unterstützt. Diese befinden sich in Bamberg (*europäisches forum für migrationsstudien, efms*), Oxford (*Centre on Migration Policy and Society, COMPAS*), Wien (*Institut für Stadt- und Regionalforschung, ISR*), Liège (*Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations, CEDEM*) und Amsterdam (*Institute for Migration and Ethnic Studies, IMES*).

Das erste Forschungsmodul des CLIP Netzwerkes führte zu einem Abschlussbericht mit dem Titel *Wohnen und die Integration von Migranten in Europa* (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Europarat 2007). Wohnen wurde als eines der Hauptfaktoren für die Integration der Migranten in die Aufnahmegesellschaft identifiziert. Angemessener und bezahlbarer Wohnraum ist eines der wichtigsten menschlichen Bedürfnisse und Voraussetzung für ihre Lebensqualität. Der Bericht fand heraus, dass eine Wohnraumpolitik für Migranten, die nur nach einem Standardprinzip arbeitet, zum Scheitern verurteilt ist und dass maßgeschneiderte Lösungen notwendig sind. Im Bericht wurde eine Reihe von Handlungsempfehlungen ausgesprochen, da Städte und Kommunen als erste diese maßgeschneiderten Lösungen entwickeln müssen. Zudem machte der Bericht Vorschläge dazu, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten solche lokalen Strategien unterstützen können.

Der hier vorliegende Bericht zum Thema *Gleichstellung und Diversität in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen: Kommunale Strategien für Migranten in Europa* bietet einen Überblick über die 25 einzelnen Städteberichte, die im Rahmen des zweiten Forschungsmoduls des CLIP Projektes erarbeitet wurden und Gleichstellungs- bzw. Diversitätspolitiken in Bezug auf Beschäftigung innerhalb der Stadtverwaltung und ihren Dienstleistungsangeboten untersucht haben.

Die 25 an diesem Modul beteiligten Städte (vgl. auch Abbildung 1) sind: Amsterdam (Niederlande), Antwerpen (Belgien), Arnberg (Deutschland), Breda (Niederlande), Brescia (Italien), Budapest (Ungarn), Kopenhagen (Dänemark), Dublin (Irland), Frankfurt (Deutschland), Izmir (Türkei), Lüttich (Belgien), Luxemburg (Großherzogtum Luxemburg), Malmö (Schweden), Mataró (Spanien), Prag (Tschechien), Sefton (Vereinigtes Königreich), Stuttgart (Deutschland), Tallinn (Estland), Terrassa (Spanien), Turin (Italien), Turku (Finnland), Valencia (Spanien), Wien (Österreich), Wolverhampton (Vereinigtes Königreich) und Zagreb (Kroatien). Diese Städte sind hinsichtlich ihrer Zuwanderungserfahrungen, geografischen Lage, Bevölkerungsgröße, Bandbreite an Dienstleistungsangeboten, politischen Regelungen und der Ansätze, die sie bezogen auf Fragen der Gleichstellung und Diversität gewählt haben, höchst heterogen. Dennoch sehen sie sich mit ähnlichen Chancen und Herausforderung in Bezug auf Zuwanderung konfrontiert. Aus diesem Grund haben sie sich im CLIP-Netzwerk zusammengeschlossen und streben nun an, von den Erfahrungen der anderen zu einem gewissen Grad zu lernen und sich einzubringen.

Abbildung 1: Städte im CLIP Netzwerk, die in diesem Bericht abgedeckt werden



1.2 Nationale Erfahrungen mit Zuwanderung

Wie bereits erwähnt, sind die 17 Länder, in denen sich die Städte des CLIP Netzwerkes befinden, sehr verschieden hinsichtlich ihrer Zuwanderungsgeschichte und ihrer Migrantenvölkerung. Jedoch sind auch Gemeinsamkeiten zwischen diesen Ländern erkennbar. Ein Großteil hat Erfahrungen mit Arbeitsmigranten, Asylbewerbern, Zuwanderern im Rahmen des Ehepartner- und Familiennachzuges, ausländischen Studenten und illegalen Migranten – wenn auch zu verschiedenen Zeiten und unterschiedlichem Ausmaß. Zudem haben diese Länder eine Geschichte der Auswanderung, unter anderem auch in andere Teile Europas.

In einigen dieser Länder stehen die Zuwanderungsformen im engen Zusammenhang mit der Geschichte des Staates als Kolonialmacht, wie beispielsweise in den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Im Gegensatz dazu hatten Staaten wie Tschechien während der Zeit des Kommunismus sehr restriktive Bestimmungen in Bezug auf Migration – sowohl bei der Zu- als auch bei der Abwanderung. So hat auch heute noch die Zuwanderung in diese Länder – insbesondere aus anderen europäischen Staaten – lediglich ein geringes Ausmaß. Andererseits hat Finnland eine signifikante ‚Rückwanderung‘ der ingrischen Minderheit¹ aus Russland erlebt, ebenso wie den Zuzug von Flüchtlingen, Arbeitsmigranten und Familienangehörigen. In Deutschland kam es währenddessen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zu einem erheblichen Zuzug von Migranten aus osteuropäischen Ländern, insbesondere von drei Millionen ethnisch deutschen Spätaussiedlern. Zudem hat die frühe Gastarbeiterzuwanderung in Deutschland – wie auch in Österreich – ihre Spuren in der Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund dieser Länder hinterlassen. In den ersten 80 Jahren des 20. Jahrhunderts kam es in Spanien auf Grund der schwachen Wirtschaft und wegen des Diktators Franco zu einer großflächigen Abwanderung. Dem folgte ein beträchtlicher Zuwanderungsüberschuss innerhalb der letzten zehn Jahre, zum großen Teil von EU-Bürgern und illegalen Migranten. Auch Irland trat erst innerhalb der letzten zehn Jahre als ein Land mit einem positiven Zuwanderungssaldo in Erscheinung, während sich in Italien dieser Wandel schon in den 70er Jahren vollzog. In Kroatien, dem jüngsten Nationalstaat dieser Studie, wurden die Migrationsstrukturen vom Krieg im ehemaligen Jugoslawien und dessen inter-ethnischen Konflikten dominiert. Internationale Migration – mit einem gewissen Anteil von Durchgangs- und Rückwanderung – entwickelte sich in der Türkei zu einer treibenden Kraft für die Politik. In einigen Ländern waren die frühen 90er Jahre durch einen Anstieg der Zahlen der Asylanträge und der ausländischen Studierenden gekennzeichnet. Später erlebten Irland und das Vereinigte Königreich resultierend aus der EU-Osterweiterung vom Mai 2004 einen bedeutenden Zustrom von Migranten aus Mittel- und Osteuropa.

In Ländern, die diese Daten erheben, machen Personen, die im Ausland geboren wurden, zwischen fünf und zehn Prozent der Gesamtbevölkerung aus. Nennenswerte Ausnahmen bilden dabei Finnland (drei Prozent) und Luxemburg (40 Prozent). Ähnliche Ergebnisse finden sich in Ländern, die Daten über Ausländer (d.h. Personen mit anderer Staatsangehörigkeit als der der Aufnahmegesellschaft) erheben, so beispielsweise in Spanien, wo Ausländer einen Anteil von etwa sieben Prozent an der Gesamtbevölkerung haben oder in Deutschland, wo dieser Anteil bei etwa acht Prozent liegt (Zahlen von 2007). Jedoch lebt in vielen Staaten auch eine große Gruppe von illegalen Migranten, die nicht in den offiziellen Statistiken auftauchen. Aus diesem Grund führen einige Mitgliedsstaaten, wie Italien und Spanien, regelmäßige Legalisierungsprogramme für diese Zuwanderer durch.

Der Aufenthaltsstatus der Migranten ist höchst relevant für die beabsichtigte Umgehensweise der Länder mit diesen Personen in Bezug auf deren Integration und insbesondere auch im Hinblick auf deren Chancengleichheit im Vergleich zu anderen Einwohnern. Für diejenigen Drittstaatsangehörigen, die einen dauerhaften Aufenthaltstitel besitzen oder bereits eingebürgert wurden, tendiert der Staat zu einem völlig gleichen Zugang zu Arbeitsplätzen und Dienstleistungen. Umgekehrt gelten für diejenigen, deren Aufenthaltsgenehmigung befristet ist, für gewöhnlich Beschränkungen bei der Arbeitsaufnahme sowie dem Zugang zu Dienstleistungen und Sozialleistungen. Für diese Migranten sieht der Staat eher eine teilweise Integration während der Zeit, die sie im Aufnahmeland leben, vor. Im Gegensatz dazu können EU-Bürger, die ihren Anspruch auf Freizügigkeit innerhalb der Union wahr-

¹ Einwohner von Ingermanland, einer historischen Region Russlands. Die ersten Finnen haben sich Berichten zufolge im 17. Jahrhundert in Ingermanland niedergelassen. In den frühen 90er Jahren lud der finnische Präsident deren Nachfahren dazu ein, wieder nach Finnland zurückzukehren.

nehmen, gemäß europäischem Recht eine Gleichbehandlung beim Zugang zu Beschäftigung und Dienstleistungen erwarten, es sei denn, es gelten übergangsweise Beschränkungen für die neuen EU-Bürger, deren Herkunftsländer erst während der letzten beiden Erweiterungs- runden der EU beitraten. In der Regel begrenzen diese höchst unterschiedlichen Rechtsstruk- turen das Ausmaß, zu dem die Städte eine Gleichbehandlung beim Zugang zu Arbeit und Dienstleistungen für ihre Migrantenbevölkerung garantieren können. Gleichzeitig beeinflus- sen diese verschiedenen Strukturen auch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen, die in einigen Städten erfasst und ausgewertet werden. Jedoch geben die aktuell in den Städten verfügbaren Daten nur selten Auskunft über den Zuwanderungsstatus, weshalb dies keine Dimension der Integrationsanforderung ist, die genau analysiert werden kann.

1.3 Diversität und Gleichstellung – politischer Kontext

Auf der EU-Ebene wird weitgehend anerkannt, dass Antidiskriminierungsmaßnahmen, das Fördern von Chancengleichheit und der positive Umgang mit Diversität eine entscheidende Rolle im Integrationsprozess spielen. Dies wurde im *Dritten Jahresbericht über Migration und Integration* (Europäische Kommission 2007a) nochmals hervorgehoben und spiegelt sich in der Einbeziehung des Ziels „*Integration von Migranten*“ in den neuen mehrjährigen Rahmen für 2007 bis 2012 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wider (Europäische Kommission 2007b) – einer Einrichtung, die Unterstützung und Expertise bei Grundrechtsfragen bereitstellt.² Während sich Diskriminierung in diesem Zusammenhang traditionell auf die ethnische Herkunft einer Person bezieht – und es auch aktuell in Europa belegbar ist, dass dieser Fokus weiterhin besteht (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007a) – wurde verstärkt festgestellt, dass Diskriminierung bei Personen, die zum Beispiel als Muslime identifizierbar sind, auch auf Grund der Religion oder des Glaubens auftreten kann (vgl. beispielsweise EUMC 2006).

Der Zugang zu Arbeitsplätzen und der berufliche Aufstieg werden als Schlüsselindikatoren im Integrationsprozess anerkannt – ebenso wie die Bereitstellung von Diensten, auf welche die Migranten vollständig, effektiv und vor allem ohne Diskriminierung zugreifen können. Städtische Behörden sind wichtige Arbeitgeber und Anbieter von Dienstleistungen. Überraschenderweise wurde deren Rolle in diesem Kontext – insbesondere als Arbeitgeber – bisher dennoch kaum analysiert. Daher hat der Austausch von praktischen Erfahrungen im Umgang mit Beschäftigung und Dienstleistungsangeboten besondere Bedeutung für die CLIP Städte und bildet die Grundlage dieses gegenwärtigen Berichtes.

1.3.1 Zentrale Definitionen und Grundprinzipien

Die Terminologie, die in diesem Bereich verwendet wird, kann manchmal verwirrend sein. Beispielsweise kann die Verwendung verschiedener Ausdrücke innerhalb desselben Politikfeldes Ausdruck unterschiedlicher Ziele und Prioritäten sein, aber auch einen Mangel an Klarheit in Bezug auf deren Bedeutung nahe legen. Die folgenden Abschnitte beschreiben einige der zentralen Begriffe, die im Zusammenhang mit der Diskussion um das Thema Migranten genutzt werden.

² Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wurde am 15. Februar 2007 durch die Ratsverordnung (EG) Nr. 168/2007 gegründet und nahm am 1. März 2007 ihre Arbeit auf.

Diversity Management

Im Aktionsplan der Belgischen Regierung für 2005 bis 2007 zur sich entwickelnden Diversität, wird diese als „*Respekt von Unterschieden der Gesinnungen, Werte, des kulturellen Rahmens, Lebenswandels, der Kenntnisse und Erfahrungen jedes Mitglieds einer Gruppe*“ definiert (Service Public Fédéral Personnel et Organisation 2005: 7). Diversity Management bedeutet laut Europäischer Kommission „*zu verstehen, wie Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Menschen zum Wohle der Individuen, Organisationen und der Gesellschaft als Ganzes eingesetzt werden können*“.³ Diversität – und der Umgang mit dieser – ist ein Begriff, der vor allem seit Mitte der 1990er Jahre in Europa vermehrt Verwendung findet. Ein Experte erklärt dazu (Wrench 2007: 3):

Das Grundprinzip liegt primär darin, Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz zu verbessern, angetrieben von den wirtschaftlichen Zielen und den Vorteilen auf dem Markt. Im Zusammenhang dazu betont es die Notwendigkeit, kulturelle Unterschiede zwischen den Mitarbeitergruppen anzuerkennen und im Rahmen der verschiedenen Organisationsstrategien diese in der Praxis zu berücksichtigen. Die Idee dahinter besagt, indem man ein Umfeld der kulturellen Vielfalt schafft, in welchem die Unterschiede zwischen den Menschen geschätzt werden, nutzen sie ihr volles Potenzial in einem reicheren, kreativeren und produktiveren Arbeitsumfeld aus.

Konzepte des Diversity Managements werden insbesondere mit dem privatwirtschaftlichen Sektor assoziiert (Europäische Kommission 2005a). Dennoch entwickeln sie sich auch auf der Ebene der Kommunen, um einen zusätzlichen Wert aus den kulturellen Unterschieden zu erzielen: genauer gesagt durch die Nutzbarmachung der unterschiedlichen Erfahrungen und Sprachkenntnisse, die eine heterogene Belegschaft mit sich bringt, um dadurch sicherzustellen, dass die Organisation ihre Mitarbeiter aus dem weit reichenden Vorrat an Talenten rekrutiert und gleichzeitig ihr Ansehen bei externen Interessensgruppen verbessert und zur städtischen Kreativität und Innovation beiträgt. Ein Vorteil dieses Ansatzes liegt in seinen positiven und inkludierenden Auswirkungen – insbesondere im Gegensatz zum negativen Fokus auf diskriminierende Praktiken. Diversity Management kann jedoch auch notwendig sein, um Herausforderungen, die die Vielfalt mit sich bringt, zu begegnen – sowohl, um sich den verschiedenen Werten und Erwartungen der heterogenen Belegschaft anzupassen als auch, um Vertrauen aufzubauen und Kommunikationsbarrieren zu überwinden. Diversity Management ist deshalb nicht nur für die städtische Beschäftigungspolitik relevant sondern auch für die Bereitstellung von Diensten, welche die verschiedenartigen Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung erfüllen.

Diskriminierung und Gleichstellung

Während sich das Diversity Management auf die Vorteile – und ebenso die Kosten – einer kulturell heterogenen Belegschaft und Bevölkerung konzentriert, kann solch ein exklusiver Fokus der Politik jedoch auch das Grundrecht der Diskriminierungsfreiheit, welches jeder Mitarbeiter und Nutzer von Diensten hat, aus dem Blick verlieren – unabhängig davon, ob Diversität als Gewinn erachtet wird oder nicht. Wäre das Diversity Management der einzige politische Rahmen, könnten die Führungskräfte beispielsweise dahingehend argumentieren, dass sie die Annehmlichkeiten und Solidarität einer Belegschaft mit einer gemeinsamen Kultur und Sprache den Herausforderungen, die Diversität mit sich bringen kann, vorziehen. Sie könnten auch darauf bestehen, dass sie schon gute Strategien des Diversity Managements

³ Vgl. dazu das Merkblatt der Europäischen Kommission zum Thema „Umgang mit Vielfalt – Wie können Unternehmen davon profitieren?“, online erhältlich unter: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1481&langId=de [21/04/2009]

haben und nicht darüber hinausgehen müssen. Experten wenden jedoch ein, dass sich die Ansätze in den Bereichen Diversität und Gleichstellung gegenseitig ergänzen und betonen, dass die gleichzeitige Existenz eines Ansatzes zum Diversity Management und Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sowohl möglich als auch erstrebenswert ist (Wrench 2007: 127). In der Praxis kann es sich als schwierig erweisen, herauszufinden, welchen Ansatz oder welche Kombination von Ansätzen eine Stadt einführt, da Organisationen, die ‚Diversitätsstrategien‘ oder ‚Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsstrategien‘ annehmen, nicht notwendigerweise eine einheitliche Auslegung dieser Begriffe haben. Gleichwohl wird sich in den folgenden Kapiteln zeigen, dass die im Bericht berücksichtigten 25 CLIP-Städte in ihren Grundsatzserklärungen und zu einem gewissen Grad in ihren Initiativen unterschiedliche Schwerpunkte auf das ‚Diversity Management‘ oder ‚Gleichstellung‘ legen.

Diskriminierung wird dahingehend definiert, dass eine Person oder Gruppe aus Gründen, die sich aus dem Diskriminierungsrecht ergeben, gegenüber einer anderen benachteiligt wird. Diese Gründe umfassen unter anderem Geschlecht, Alter und Behinderung; in diesem Bericht sind jedoch Rasse, Religion und Glaube die relevanten Begründungen. Laut EU-Recht kann indirekte Diskriminierung auftreten, wenn sich eine dem Anschein nach neutrale Anforderung als Nachteil für eine bestimmte Gruppe oder Person herausstellt, weil diese unverhältnismäßig seltener in der Lage ist, diese Anforderung zu erfüllen. Man spricht nicht von Diskriminierung, wenn die Anforderung notwendig und angemessen, d.h. ‚objektiv gerechtfertigt‘ ist.

Wenn die Garantie von Chancengleichheit das Ziel ist, gehen die Strategien über Handlungsweisen zur Vermeidung von Diskriminierung hinaus. Individuen können auf Barrieren bei der Gleichstellung stoßen – beispielsweise dem fehlenden Bewusstsein, dass es offene Stellen gibt, für deren Besetzung sie berechtigt wären. Gleichstellungspolitiken versuchen, diese Barrieren zu identifizieren und sie anzugehen. Während eine Antidiskriminierungspolitik jeden in gleicher Art und Weise behandelt, – unabhängig von der Ungleichheit der möglicherweise daraus resultierenden Ergebnisse – erkennt eine Gleichstellungspolitik an, dass die Menschen verschiedenartige Bedürfnisse haben und manchmal unterschiedlich behandelt werden müssen, um eine wirkliche Chancengleichheit zu sichern, die zu einer Gleichheit in den Ergebnissen führt. Ein Beispiel hierfür wäre, dass manche Personen möglicherweise Informationen über bestimmte Dienste in ihrer Muttersprache benötigen.

Maßnahmen der *positive action* und positive Diskriminierung

Die Initiativen, die eine Organisation ergreift, um Barrieren zu überwinden und die Teilhabe von unterrepräsentierten Personen und Gruppen zu erhöhen, werden auch als Maßnahmen der *positive action* bezeichnet. Solche Maßnahmen umfassen beispielsweise ein gezieltes Werben um Bewerber aus unterrepräsentierten Gruppen bei Stellenangeboten. *Positive action*-Maßnahmen dieser Art sind nach EU-Recht zulässig. Sie unterscheiden sich von positiver Diskriminierung, bei der Individuen einer unterrepräsentierten Gruppe bei der Auswahl vor anderen ebenso qualifizierten Bewerbern bevorzugt werden. Positive Diskriminierung ist unter den meisten Umständen in der EU nicht rechtmäßig (McCrudden 2007).

Integration

Einige Staaten und Städte gehen diese Themen unter dem Titel der Integrationspolitik an: sie können dabei Diversity Management, Antidiskriminierung und Gleichstellung (wie es Spanien tut) oder Konfliktvermeidung (wie in Österreich) betonen. Integration ist deshalb kein alternativer Ansatz sondern ein übergreifender Rahmen, der breite soziale und ökonomische Ziele einbezieht.

1.3.2 Europäische Gesetzgebung und politische Einflussfaktoren

Die Gleichstellungs-, Diversitäts- und Integrationsrichtlinien der Europäischen Union und des Europarates galten als treibende Kräfte für Aktionen auf städtischer Ebene. Seit den 1970er Jahren war Rassismus innerhalb Europas für die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein ernstzunehmendes Problem und verschiedene Maßnahmen wurden vorgenommen. Diese beinhalteten die Einrichtung des Europäischen Zentrums zur Beobachtung von Rassismus und Xenophobie (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC*) und Bemühungen, Vereinbarungen über eine Reihe von Gesetzgebungen zur Bekämpfung von Diskriminierung und den Umgang mit Vielfalt zu sichern (vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007b für eine Darstellung der Entwicklung von EU-Politiken in diesem Bereich). Jüngste Berichte der Nachfolgeorganisation des EUMC, der bereits erwähnten Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, zeigen, dass Diskriminierung innerhalb der EU immer noch verbreitet ist, und betonen den Bedarf an weiteren Aktionen auf allen Ebenen – europäisch, national, regional und lokal – damit Gesetzgebungen und Politiken eine effektive Auswirkung haben (vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007b, vgl. auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007a für Untersuchungsergebnisse aus dem Jahr 2006, die darauf hindeuten, dass Ungleichbehandlungen in den Bereichen Beschäftigung, Wohnen und Bildung weiter bestehen). Die Ergebnisse der EU-Grundrechteagentur heben Muster der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt und bei der Beschäftigung innerhalb der EU hervor, denen Migranten und Minderheiten, „welche generell unter schlechteren Arbeitsbedingungen als die Arbeiter der Mehrheitsgesellschaft leiden, niedrigere Löhne erhalten sowie die prekärsten und am wenigsten begehrten Stellen innehaben“ (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007b: 23) ausgesetzt sind. Der Bericht fand außerdem Beweise für Ungleichbehandlungen in Bezug auf zwei Dienstleistungsbereiche, die von zentralem Interesse für die Städte sind – Wohnen und Bildung.

Gleichbehandlungsrichtlinien

Artikel 13 des Vertrages von Amsterdam, der 1997 beschlossen wurde, gewährt der EU neue Befugnisse zur Bekämpfung von Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, Rasse oder ethnischen Ursprungs, Religion oder Glaube, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung. Die EU nutzte die aus diesem Artikel hervorgehenden Befugnisse und verabschiedete einstimmig die *Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ‚Rasse‘* im Juni 2000⁴ und die *Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung* im November 2000⁵. Diese umfassen unter anderem den Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion und des Glaubens. Die Richtlinien sind bis zum 19. Juli 2003 bzw. 2. Dezember 2003 in nationale Gesetze umzusetzen.

Beide Richtlinien verbieten Diskriminierung im Bereich Beschäftigung, bei der Besetzung von Stellen und bei der beruflichen Ausbildung. Jedoch geht die *Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der ‚Rasse‘* noch weiter und untersagt Diskriminierung bei der Bereitstellung von Diensten wie Gesundheitsvorsorge, Bildung und Wohnraum. Somit ist der Schutz vor Diskriminierung auf Grund des ethnischen Hintergrundes unter der europäischen Gesetzgebung umfangreicher als der vor Diskriminierung aus Gründen der Religion und des

⁴ Richtlinie des Rates 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Umsetzung des Prinzips der Gleichbehandlung von Personen ohne Berücksichtigung von deren ‚Rasse‘ oder ethnischen Ursprung

⁵ Richtlinie des Rates 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Einführung eines allgemeinen Rahmens zur Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung

Glaubens. Innerhalb ihres Bereiches streben beide Richtlinien an, die Bevölkerung vor direkter und indirekter Diskriminierung, Belästigungen und Viktimisierung zu schützen. Die EU-Staaten, die in diesem Bericht abgedeckt werden, haben die Richtlinien auf verschiedene Art und Weise und in einem unterschiedlichen zeitlichen Rahmen umgesetzt (Cormack und Bell 2005, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007a).

Wenige Jahre nach der Einführung dieser weit reichenden Richtlinien durch die EU, wurde das Jahr 2007 zum ‚Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle‘ bestimmt. Das brachte einen zusätzlichen Impuls für Antidiskriminierungsinitiativen und die Förderung von Gleichstellung mit sich und vermittelte gleichzeitig eine positive Botschaft zum Thema Diversität. Die Bemühungen zur Bekämpfung von strukturellen Barrieren, welchen Minderheiten ausgesetzt sind, wurden durch drei Ziele aus diesem grundlegenden Jahr bekräftigt. Sie beinhalten:

- der Bevölkerung ihre Rechte bewusst zu machen, um deren Gleichstellung und ein Leben frei von Diskriminierung zu sichern;
- Chancengleichheit zu fördern;
- eine große Debatte über den Nutzen von Vielfalt sowohl für die europäischen Gesellschaften als auch für die Individuen anzustoßen – zu dieser laufenden Debatte will dieser Bericht einen Beitrag leisten.

Gemeinsame Grundprinzipien

Im Jahr 2004 verabschiedete der Rat der Europäischen Union das *Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht* (Rat der Europäischen Union 2004a). Das Programm unterstrich den Wunsch nach einer besseren Koordination der nationalen Integrationspolitiken und der Aktivitäten der EU, basierend auf den vereinbarten Grundsätzen. Darauf folgend wurden elf Gemeinsame Grundprinzipien verabschiedet, um „*einen einheitlichen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen zu untermauern*“ (Rat der Europäischen Union 2004b: 19 – 24). Diese Prinzipien bildeten die Grundlage für einen koordinierten Ansatz der EU zur Integration und hoben die Schwerpunkte hervor, die sich die Integrationspolitiken setzen sollten, inklusive der Beschäftigung und des Zugangs zu Diensten.

Im September 2005 verabschiedete die Europäische Kommission die Mitteilung *Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union* (Europäische Union 2005b). Sie legt dar, dass „*die Förderung von Grundrechten, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit für alle Schwerpunktthemen der Integration sind*“, und ordnet konkrete Maßnahmen an, um die Gemeinsamen Grundprinzipien sowohl auf EU-Ebene als auch auf der nationalen Ebene in die Praxis umzusetzen. Zudem sieht sie unterstützende EU-Instrumente zur Vereinfachung der Zusammenarbeit und des Austausches von Informationen, Erfahrungen und *best practices* vor.

Das dritte Prinzip der Gemeinsamen Grundprinzipien konzentriert sich auf die Bedeutung der Beschäftigung für die Integration von Migranten und auf ein besonderes Hindernis, vor dem Migranten und ihre zukünftigen Arbeitgeber stehen – der Anerkennung von Qualifikationen (vgl. Kapitel 3). Es ist wichtig, dass Arbeitgeber genau einschätzen können, ob ein zukünftiger Mitarbeiter die für die Stelle notwendigen Qualifikationen im Laufe seiner Ausbildung oder seines Berufslebens erworben hat. Verfahrenstechnische Hindernisse sorgen jedoch dafür, dass die Schaffung einer Gleichwertigkeit der Qualifikationen in der Praxis schwierig und zeitaufwendig sein kann. Eine EU-Richtlinie zur Anerkennung von Qualifikationen ermöglicht es EU-Bürgern, die ihre beruflichen Qualifikationen in einem Mitgliedsstaat

erworben haben, ihrem Beruf auch in einem anderen Mitgliedsstaat nachzugehen. Die Kommission schlug in ihrer Mitteilung zur Integration vor, dass diese Regelung auch auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet wird. Dennoch haben nicht alle Mitgliedsstaaten den gesetzlichen und institutionellen Rahmen geschaffen, dafür zu sorgen, dass der Prozess zur Anerkennung der Qualifikationen zugänglich und effizient ist.

Zusätzlich wurde ein Netzwerk von Nationalen Kontaktstellen zur Integration geschaffen, welchem die Ergebnisse des CLIP Projektes regelmäßig berichtet werden. Das Hauptanliegen des Netzwerkes ist die Gründung eines Forums zum Austausch von Informationen und *best practices* zwischen den Mitgliedsstaaten auf der EU-Ebene. Dies geschieht mit den Zielen, erfolgreiche Lösungen für die Integration von Einwanderern in allen Mitgliedsstaaten zu finden sowie eine Koordination und Stimmigkeit der Politiken auf nationaler Ebene und mit EU-Initiativen zu sichern. Basierend auf den Ergebnissen des Netzwerkes wurde 2007 eine zweite Auflage des *Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker* herausgegeben (Europäische Kommission 2007c). Die erste Auflage erschien 2004 und eine dritte ist für 2009 geplant. Diese Handbücher wurden in Zusammenarbeit der Nationalen Kontaktstellen mit regionalen und lokalen Behörden sowie Nichtregierungsvertretern erarbeitet und wirken als treibende Kräfte für den Austausch von Informationen und *good-practice*-Beispielen.

Der Europarat

Gleichstellung, Vielfalt und Integration sind auch vorrangige Themen für den Europarat, der nun 47 Mitgliedsstaaten umfasst. Neben der *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte* und der *Europäischen Sozialcharta* betont die *Überarbeitete Strategie für Sozialen Zusammenhalt* des Europarates die Wichtigkeit der Menschenrechte als Basis für den Zusammenhalt der Gesellschaft und für die Bekämpfung der Diskriminierung von Migranten und ethnischen Minderheiten (Europarat 2004). Gleichzeitig konzentriert sich seine Generaldirektion Sozialer Zusammenhalt – die auch die Abteilung für Migration unterstützt – auf die Sicherung eines Konsens und die Förderung des Bewusstseins für *good practices* in Bezug auf die Integration von Einwanderern und Personen mit Migrationshintergrund. Im Jahr 2002 empfahl die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates, dass dessen Mitgliedsstaaten über Antidiskriminierungsmaßnahmen hinaus „*Behörden die Pflicht auferlegen, Gleichstellung zu fördern, wenn sie ihre Aufgaben erledigen, und sicherzustellen, dass Organisationen, an die sie Aufträge oder Zuschüsse vergeben, Nichtdiskriminierung respektieren und unterstützen*“ (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz 2003).

Im Jahr 2004 verabschiedete der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates den Beschluss 181 über einen *Pakt zur Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Europas Gemeinden, Städten und Regionen* (Kongress der Gemeinden und Regionen 2004). Dieser Beschluss vermerkte, dass die Zuwanderung nach Europa eine große Herausforderung in Bezug auf die Integration und den sozialen Zusammenhalt darstellt. Jedoch betonte er auch, wie solch eine Zuwanderung dazu beitragen kann, die Diversität und Vitalität der europäischen Städte zu fördern, indem sie zahlreiche Vorteile im demografischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich mit sich bringt. In diesem Zusammenhang ermittelte der Kongress drei Ziele:

- Integration und Teilhabe, die Chancengleichheit und gleiche Rechte und Pflichten für alle ermöglichen;
- friedliches Zusammenleben zur Sicherung der Rechte und Freiheiten jedes Einzelnen;

- der Einsatz von kultureller Vielfalt als eine Quelle, durch die interkulturelle Öffnung des städtischen Lebens und der öffentlichen Dienste.

1.4 Nationale Politiken zu Diversität und Gleichstellung

Der nationale politische Rahmen hat zwangsläufig Einfluss zum einen auf die kommunalen Ansätze zu Fragen der Gleichstellung und Diversität und zum anderen auf den Kontext, in dem diese Politiken entwickelt werden und welche Rangordnung sie einnehmen. Nationale Politiken werden wiederum mehr oder weniger von europäischen Rahmenrichtlinien beeinflusst. Europäische Politiken im Bereich der ethnischen Beziehungen – insbesondere die Richtlinie des Rates zur *Gleichbehandlung ohne Unterschied der ‚Rasse‘ oder der ethnischen Herkunft* (2000/43/EG) aus dem Jahr 2000 – trieben die Gesetzgebung in einigen EU-Mitgliedsstaaten voran. Auch die Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration und darauf folgende Mitteilungen regten die weiteren Vorhaben der Länder im Bereich Integration an. Einige Staaten mit einer längeren Zuwanderungsgeschichte, wie das Vereinigte Königreich, entwickelten ihre Politiken innerhalb des früheren Antidiskriminierungsparadigmas – ob nun vor den EU-Richtlinien oder durch sie veranlasst. Andererseits haben Staaten, die erst kürzlich Erfahrungen mit Zuwanderung gemacht haben, ihre Politiken im Rahmen einer breiteren Integrationsstrategie entwickelt. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Ausnahmen. Beispielsweise hat Deutschland – trotz seiner langen Migrationsgeschichte – erst 2006 ein Gesetz verabschiedet, welches das Problem der Diskriminierung auf Grund der ethnischen Herkunft angeht; bis dahin konnte sich lediglich auf den Gleichbehandlungsgrundsatz im Grundgesetz berufen werden. Jedoch wurde sich Deutschland der möglichen Vorteile einer ethnisch heterogenen Bevölkerung und der Notwendigkeit, diese effektiv zu fördern, erst kürzlich bewusst und gab diesem Thema einen zunehmenden Vorrang. Ein Beispiel dafür ist die bundesweite Initiative *Charta der Vielfalt*, die darauf abzielt, große Organisationen darin zu bestärken, Diversität anzuerkennen und Vorteile daraus zu ziehen. Bis Januar 2008 schlossen sich etwa 240 Organisationen dieser Initiative an, darunter auch die beiden CLIP-Städte Frankfurt und Stuttgart. Mit der Charta verpflichteten sich die Organisationen, die Kultur des gegenseitigen Respekts zwischen den Mitarbeitern zu stärken, ihre Personalpolitik dahingehend zu untersuchen, ob sie die verschiedenen Potenziale der Mitarbeiter berücksichtigt, Diversität positiv anzuerkennen und sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation zu nutzen sowie ihre Aktivitäten und Fortschritte zu veröffentlichen.

Im Gegensatz dazu verabschiedete Irland – ein Land, das erst kürzlich signifikante Zuwanderung erfahren hat – bereits im Jahr 1998 Gleichstellungsgesetze im Bereich Beschäftigung und zwei Jahre später im Bereich Dienstleistungen. Darüber hinaus startete es 2005 im Vorfeld seiner aktuellen Pläne der Entwicklung einer Integrationsstrategie einen nationalen Aktionsplan gegen Rassismus. Spanien, ein weiteres ‚junges‘ Einwanderungsland, besaß bereits eine Antidiskriminierungspolitik, bevor es eine breite Integrationsstrategie entwickelte. 2003 setzte es die EU-Richtlinien zu den Themen ethnische Beziehungen und Beschäftigung in spanisches Recht um und richtete eine Stelle ein, welche rassistische Vorfälle beobachtet und Chancengleichheit fördert. Sein Strategischer Plan zur Staatsbürgerschaft und Integration aus dem Jahr 2007 zielt durch die Zusicherung von gleichen Chancen, die Achtung von Verschiedenheiten und die Rechte und Pflichten der Staatsangehörigkeit darauf ab, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Nach Ungarn wandern nach wie vor nur wenige Migranten ein, dennoch hat es weit reichende Erfahrungen mit Gesetzen und Regelungen, die keine aktuellen Zuwanderer sondern nationale Minderheiten – die größte davon ist die der Roma – betreffen. In Kroatien trieben die interethnischen Konflikte der jüngsten Vergangenheit des Landes den Schutz von Minderheiten voran, was 2002 zum Gesetz über die Rechte von Nationalen Minderheiten führte.

Trotz des Einflusses der EU bestimmten die spezifischen Umstände in den einzelnen Staaten größtenteils Richtung und Geschwindigkeit der Politik-Reformen. Da sich Umstände geändert haben und neue Regierungen gewählt wurden, verschob sich auch der Schwerpunkt der Politik. Folglich führten beispielsweise im Vereinigten Königreich innerstaatliche Gründe dazu, dass das Land über die Richtlinie der EU hinaus ging und im Jahr 2000 Körperschaften des öffentlichen Rechts – und damit auch den Kommunalbehörden – die Verpflichtung auferlegte, bei ihrer Arbeit eine Gleichbehandlung der ethnischen Gruppen und gute inter-ethnische Beziehungen zu fördern. Diese Initiative war höchst bedeutend für die Ansätze, welche die beiden Städte des Vereinigten Königreichs in diesem Bericht – Sefton und Wolverhampton – entwickelt haben.

Die europäischen Länder unternahmen traditionell unterschiedliche Ansätze im Bezug auf die kulturelle Vielfalt, obwohl das EU-Recht von den Mitgliedsstaaten Maßnahmen gegen Diskriminierung verlangt und sowohl die EU als auch der Europarat Achtung von Diversität sowie das Diversity Management fördern. Solche Ansätze reichen von der Ermutigung zu Assimilation und der Einebnung von Unterschieden bis hin zur Anerkennung und Handhabung der Vielfalt der Bevölkerung oder der Förderung von Multikulturalismus in Anerkennung der Gruppenidentitäten. In der Praxis kann dies unterschiedliche Ansätze im Umgang mit den Migranten mit sich bringen: im Gespräch mit den Migranten (zum Beispiel ob führende Personen der Communities um Rat gefragt werden oder nicht), in der verwendeten Terminologie (ob Migranten als ‚ethnische Minderheiten‘ bezeichnet werden oder nicht) sowie im Monitoring von Diskriminierung und dem Fortschritt hin zur Gleichstellung. Einige Länder – wie die Niederlande und das Vereinigte Königreich – nutzen zu diesem Zweck ein ethnisches Monitoring in dem Sinne, dass viele Daten der Migranten erfasst und ausgewertet werden, andere Länder tun dies nicht. Während die erstgenannten Staaten darin ein wichtiges Instrument zum Erkennen von Benachteiligungen und zur Kontrolle der politischen Interventionen sehen, befürchten andere Länder, dass die Identifikation von ethnischen Identitäten zum Zweck des Monitorings diese Identitäten noch verstärkt oder dass die Frage nach der ethnischen Herkunft von sich aus diskriminierend verstanden werden kann. In einigen Ländern – beispielsweise in der Türkei – ist die Frage nach dem ethnischen Hintergrund und der Religion aus diesen und historischen Gründen rechtswidrig.

Aus den Städteberichten geht hervor, dass einige Städte in ihren Ansätzen stark von den nationalen Politiken beeinflusst wurden, während Städte wie Breda und Wien ihren Ansatz zu einem gewissen Maß im Gegensatz zu nationalen Regelungen sehen. Im Einzelnen fanden einige Städte, dass der Ton der nationalen politischen Auseinandersetzung – insbesondere die Betonung des fehlenden Integrationswillens der Migranten und der Maßnahmen, die allein von ihnen Anpassung fordern – im Widerspruch zu einem ‚einschließenden‘ Ansatz steht, der die gegenseitige Annäherung betont und die Barrieren, denen Migranten ausgesetzt sein können, erkennt. Diese Spannung, die sich aus den Herausforderungen der Städte bei der Umsetzung ihrer Gleichstellungs- und Diversitätspolitik ergibt, wird im zweiten Kapitel dieses Berichtes beschrieben.

Zwei abschließende Punkte müssen im Bezug auf den nationalen Kontext noch erwähnt werden: Erstens sollen die von Land zu Land unterschiedlichen Rollen und Strukturen des Wohlfahrtsstaates hervorgehoben werden – insbesondere im Hinblick darauf, wie soziale Dienstleistungen für diejenigen Migranten, die sie benötigen, bereitgestellt werden. In einigen, aber nicht in allen Fällen geschieht dies durch die kommunalen Behörden. Das Ausmaß, zu dem die Menschen darauf angewiesen sind, dass NROs an Stelle der öffentlichen Einrichtungen Dienstleistungen erbringen, unterscheidet sich stark. Zweitens haben

Behörden einiger Ländern – wie Deutschland und das Vereinigten Königreich – einen größeren Wandel als Behörden andere Staaten Europas weg von einem ‚Einheits-Ansatz‘ in ihren Dienstleistungsangeboten gemacht. Stattdessen erkennen sie nun die vielfältigen Bedürfnisse ihrer Einwohner an – und dass im Zusammenhang mit Faktoren wie Geschlecht, Behinderung oder Alter unterschiedliche Ansätze nötig sind. In diesem Kontext wurde verstärkt darauf geachtet, die Fähigkeit der Mitarbeiter zu fördern, den vielfältigen Bedürfnissen gerecht zu werden – insbesondere, aber nicht ausschließlich, die interkulturelle Kompetenz.

1.5 Die Beschäftigung von Migranten in der öffentlichen Verwaltung

Auffallend im Kontext dieses Berichtes ist, dass die Mehrzahl der in Europa lebenden Migranten im privatwirtschaftlichen Sektor arbeitet und nur ein relativ kleiner Anteil in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt ist: lediglich 4,5 Prozent der im Ausland geborenen Arbeitnehmer in den 15 ‚älteren‘ EU-Mitgliedsstaaten (EU15) arbeiteten im Jahr 2005 in der öffentlichen Verwaltung oder Verteidigung, verglichen mit 7,5 Prozent der gesamten Arbeitnehmerschaft der EU15 (inklusive Migranten). Im Vergleich dazu waren 14,1 Prozent der im Ausland geborenen Arbeitnehmer in der verarbeitenden Industrie beschäftigt, 10,8 Prozent im Baugewerbe und weitere 9,4 Prozent im Hotel- und Gaststättengewerbe. Der Gesamtanteil von 4,5 Prozent kommt auch dadurch zu Stande, dass bei Migranten, die in Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika geboren wurden, der Anteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung dem der gesamten Arbeitnehmerschaft entspricht. Der Prozentsatz von Beschäftigten, die in Asien, der Karibik, Lateinamerika, der Türkei und den osteuropäischen Mitgliedsstaaten geboren wurden, ist beträchtlich niedriger. Bezeichnenderweise liegt der Anteil der Drittstaatsangehörigen, die in der öffentlichen Verwaltung und Verteidigung der EU15 arbeiten, im Gegensatz zu dem der im Ausland Geborenen lediglich bei 1,9 Prozent. Wie der Wissenschaftler Rainer Münz kürzlich in einem Bericht schrieb, spiegelt diese Erkenntnis deutlich die Ausgrenzung der Drittstaatsangehörigen aus wichtigen Teilen des öffentlichen Sektors wider, während eingebürgerte Migranten Zugang zu diesem Bereich des Arbeitsmarktes haben (Münz 2007). Es muss jedoch angemerkt werden, dass die Einbeziehung von Daten über die Mitarbeiter der Verteidigung und die Begrenzung auf die öffentliche Verwaltung anstelle des weiter gefassten öffentlichen Sektors diese Zahlen auch verringert. Die Daten geben keine Auskunft darüber, wie hoch der Anteil der Ausländer oder der im Ausland Geborenen an den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ist.

Die niedrige Zahl von Migranten in der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass – obwohl den Kommunen die Wichtigkeit der Arbeitsmarktintegration von Migranten bewusst ist – sie diese noch nicht erfolgreich in ihre eigene Belegschaft einbezogen haben. Einige der Faktoren, die zur Erklärung dieser Beobachtung beitragen, werden in diesem Bericht berücksichtigt.

1.6 Forschungsfragen und Struktur des Berichtes

Vor dem Hintergrund der europäischen und nationalen politischen Rahmenbedingungen, die in diesem Kapitel dargelegt wurden, betrachtet dieser Bericht Gleichstellungs- und Diversitätspolitiken und -praktiken in den Bereichen Beschäftigung und Dienstleistungen der europäischen Städte. Er zielt darauf ab, sowohl den Gesamtansatz der Kommune als auch dessen praktische Umsetzung in der städtischen Beschäftigungspolitik und den Dienstleistungsangeboten zu verstehen. Darauf aufbauend umfasst die Struktur des Berichtes folgende Bereiche:

- einen Überblick über die städtischen Ansätze – inklusive deren unterschiedliche Ziele, Verteilung der Zuständigkeiten, Zusammenarbeit mit Sozialpartnern und NROs, Politiken und Praktiken der Bewertung und gemeinsame Herausforderungen, mit denen sie sich konfrontiert sahen;
- eine Analyse der städtischen Politiken, Praktiken und Ergebnisse im Bereich Beschäftigung;
- eine Analyse der städtischen Politiken, Praktiken und Ergebnisse in Bezug auf Dienstleistungsangebote;
- einen Überblick über die wichtigsten Herausforderungen, gewonnenen Erkenntnisse und zukünftigen Strategien der untersuchten Städte.

2. Städtische Ansätze zu Gleichstellung und Diversität

2.1 Überblick der CLIP-Städte

Die Städte, die dieser Bericht behandelt, unterscheiden sich sehr im Hinblick auf geographische Lage, Größe, Geschichte, politische Kontrolle, wirtschaftliche, soziale und sprachliche Verhältnisse sowie Zuwanderungsgeschichte. Das Spektrum reicht von Hauptstädten wie Kopenhagen, Dublin, Prag, Tallinn und Wien; über Städte wie Lüttich, Malmö und Valencia, bei denen es sich um die drittgrößten Städte ihrer jeweiligen Ländern handelt; bis hin zu Bezirken wie Sefton im Nordwesten Englands, die zwar zum CLIP Netzwerk gehören, aber keine Städte im eigentlichen Sinne sind. Manche Städte, wie zum Beispiel Turin, sind eher Industriestädte, besitzen aber gleichzeitig einen zunehmend an Bedeutung gewinnenden Dienstleistungssektor. Bei anderen, beispielsweise Frankfurt am Main, handelt es sich um das führende Finanzzentrum des Landes und ebenso wie Arnberg, Turku und Valencia, hat es einen vornehmlich dienstleistungsorientierten Arbeitsmarkt. Indessen haben die Räume Mataró und Sefton größere landwirtschaftliche Nutzflächen, auf denen Migranten beschäftigt werden. Während die Landwirtschaft und der Tourismus Migranten hauptsächlich für Arbeiten benötigen, die nur geringe Qualifikationen voraussetzen – jedoch nicht notwendigerweise nur gering qualifizierte Migranten – ist auch die Beschäftigung von hoch qualifizierten Migranten in den Städten offenkundig.

Während in manchen Städten die Anzahl der im Ausland geborenen Migranten über 15 Prozent der Bevölkerung ausmacht, die zweite Generation nicht mitgerechnet, haben andere Städte einen wenn auch wachsenden Migrantenanteil von unter fünf Prozent, wie am Beispiel Sefton zu beobachten ist. Hinzu kommt, dass Immigration für manche Städte ein relativ neues Phänomen ist. Zum Beispiel war Valencia, ebenso wie die anderen spanischen Städte des CLIP Netzwerks, bis in die frühen 1990er eine Stadt der Emigration. Im Laufe von zehn Jahren, von 1996 bis 2006, stieg der Anteil der Migranten an der Bevölkerung Valencias erheblich von 0,9 Prozent auf 12,4 Prozent. Ähnlich verlief die Entwicklung in der finnischen Stadt Turku; auch dort war die Anzahl der Migranten bis zu den 1990ern unerheblich. Heute hat Turku die viertgrößte Migrantenpopulation unter den finnischen Städten und eine doppelt so hohe Anzahl an Migranten wie der Landesdurchschnitt. In Italien hat die nördliche Stadt Brescia mit 15,3 Prozent einen der größten Bevölkerungsanteile ausländischer Einwohner. Im Jahr 2007 sind in der dänischen Hauptstadt Kopenhagen 19,8 Prozent der Einwohnerschaft im Ausland geborene Menschen und deren Nachkommen. Im Vergleich dazu liegt der Landesdurchschnitt bei 8,5 Prozent. In der südschwedischen Stadt Malmö sind von den 276.000 Einwohnern 27 Prozent im Ausland geboren und 36 Prozent haben einen Migrationshintergrund. Zum Vergleich, in der im Westen Belgiens gelegene Stadt Antwerpen sind 13,3 Prozent der Einwohner Ausländer, wohingegen 26,6 Prozent einen Migrationshintergrund haben – einschließlich derer, die zwar im Ausland geboren wurden, dann aber die belgische Staatsangehörigkeit angenommen haben. In Frankfurt stellen Ausländer ein Viertel der Einwohner, ebenso wie ein Drittel der Schulkinder. Die estnische Hauptstadt Tallinn hat eine bedeutende Bevölkerungsminderheit, nahezu die Hälfte der Bevölkerung ist russisch, welche sich oft im Zentrum politischer Gleichstellungsdebatten wiederfindet.

In Ländern mit einer langen Zuwanderungstradition, wie zum Beispiel dem Vereinigten Königreich, haben verschiedene Gegenden nicht zwingenderweise dieselben Erfahrungen gemacht. Beispielsweise steht Sefton, das erst durch die EU Erweiterung von 2004 Ziel für osteuropäische Migranten wurde, nahezu zum ersten Mal vor den Chancen und Herausforde-

rungen, die sich durch Migration ergeben. Dies steht im völligen Gegensatz zu der 100 Meilen südlich in den englischen Midlands gelegenen Stadt Wolverhampton, welche eine lange Geschichte als Zuwanderungsort hat und wo 8,3 Prozent der derzeitigen Bevölkerung im Ausland geboren wurden.

Die Bandbreite jener Länder, aus denen Migranten stammen, ist wahrhaftig vielfältig, auch wenn teilweise bestimmte Nationalitäten vorherrschen. In Frankfurt zum Beispiel, leben Migranten aus 174 Ländern; sowohl in Malmö als auch in Stuttgart (mit einem Ausländeranteil von 22 Prozent) sind Migranten aus ca. 170 Ländern vertreten und in Luxemburg stammen die Migranten aus 143 Ländern. Was das Geschlecht angeht, verzeichnet eine signifikante Anzahl an Städten einen geringfügig höheren Anteil an männlichen Migranten. Dieser Überschuss gleicht sich aber auf Grund von Familienzusammenführungen im Laufe der Zeit aus. In puncto Alter hat eine Reihe von Städten berichtet, dass im Vergleich zur Gesamtbevölkerung mehr Migranten unter 65 Jahre alt sind.

2.1.1 Bedeutung als Arbeitgeber und Dienstleister

Es ist wichtig, die Bedeutung der Stadtverwaltungen als Arbeitgeber herauszuheben: sechs der CLIP Städte gaben an, der größte Arbeitgeber in ihrer Region zu sein, und zwei weitere sind die zweitgrößten Arbeitgeber. In Bezug auf Dienstleistungen muss betont werden, dass, obwohl es signifikante Unterschiede zwischen den Verantwortlichkeiten der Städte innerhalb des CLIP Netzwerks gibt, die meisten etwas Verantwortung für jene Dienstleistungsbereiche haben, die am wichtigsten für Migranten und deren Integration sind – wie etwa Wohnungswesen, medizinische Versorgung und soziale Dienste.

Für einige Städte liegen eine oder mehrere dieser Verantwortlichkeiten auf regionaler Ebene, wie zum Beispiel in Spanien die Bildung und das Gesundheitswesen. Die Stadtverwaltungen Finnlands sind verantwortlich für medizinische Versorgung. In diesem Bereich arbeiten 18 Prozent der städtischen Mitarbeiter von Turku. Ähnlich verhält es sich mit Schweden, wo der Stadtrat von Malmö 80 Prozent der öffentlichen Leistungen in seinem Zuständigkeitsbereich erbringt, einschließlich Gesundheitsfürsorge und Bildung. In den italienischen Städten wird die ambulante medizinische Versorgung von den Regionen finanziert und geregelt. Das Gesundheitswesen, obwohl es lokal organisiert ist, liegt nicht im Kompetenzbereich der Stadtverwaltung. Nach dem Gesetz 328/2000 soll die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen und den medizinischen Einrichtungen vor Ort auf territorialer Ebene (*zone socio-sanitarie*) bei der Planung von Gesundheits- und Pflegedienstleistungen stattfinden. In manchen Fällen haben nationalstaatliche Regierungen auch die Stadtverwaltungen vor Ort für die Integration der Migranten als gesetzlich zuständig erklärt. So zum Beispiel erteilte in Dänemark der *Integration Act* von 1999 den Stadtverwaltungen die Aufgabe der Koordination und Versorgung von Flüchtlingen und Familienangehörigen von Migranten für die Dauer von 18 Monaten nach deren Ankunft, um das Management und die Koordination von ehemals unterschiedlichen Ämtern und anderen Trägern zu verbessern. Ähnlich verhält es sich mit dem finnischen *Integration Act* des gleichen Jahres, der den Stadtverwaltungen die Verantwortung für die Entwicklung lokaler Integrationsmaßnahmen überträgt. Hauptaugenmerk soll auf der Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten liegen, welche die Migranten benötigen, um in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt zu bestehen. Gleichzeitig soll die Kultur und Sprache der Migranten erhalten bleiben. Dementsprechend erstellt das städtische Immigrationsbüro ‚Individuelle Integrationspläne‘, mit denen spezieller Unterricht für Sozialleistungsempfänger ermöglicht wird. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit regionalen Behörden, wodurch die Zentralregierung für die Kosten des Dienstes aufkommt.

Manche Städte haben deutlich weniger Verantwortungsbereiche: Dublins Stadtrat beispielsweise ist nicht verantwortlich für Bildung, Gesundheitswesen oder soziale Dienste, da Irland ein zentralistisches Regierungssystem besitzt. Trotzdem hat die Verantwortung für Wohnungswesen, Bibliotheken und die Erhebung der Fahrzeugsteuer interessante Gelegenheiten für Beschäftigung mit Fragen der Diversität geschaffen, worauf später in diesem Bericht näher eingegangen wird. Ein weiterer signifikanter Faktor ist die zunehmende Praxis, Dienstleistungen an private Organisationen, Wohlfahrtsverbände oder stadteigene Unternehmen auszulagern. In Stuttgart beispielsweise leiten städtische Unternehmen Wohnanlagen für ältere Menschen, kümmern sich um Abwasser- und Müllentsorgung und unterhalten Schwimmbäder.

Diese Unterschiede, zusammen mit den unterschiedlichen Migrationserfahrungen der Städte, müssen verstanden sein, bevor man sich den, in Bezug auf Gleichstellung und Diversität gemachten, politischen Erfahrungen und den Faktoren, welche den Fortschritt in diesem Bereich vorangetrieben oder gefordert haben, widmet.

2.2 Die Entwicklung von Strategien – Reformmotoren und Reformbarrieren

Unter den 25 im Bericht erfassten Städten haben 17 ein schriftlich festgehaltenes Gleichstellungs- oder Diversitätskonzept in wie auch immer gearteter Form. Dazu gehören auch Maßnahmen, die Teil einer breiter angelegten Integrationsstrategie oder einer Strategie, die gegen Benachteiligung vorgeht, sind. Zwei weitere Städte erwägen ein eben solches Dokument, wohingegen sechs nichts schriftlich fixiert haben. Dennoch sind alle Städte, mit der Ausnahme von Luxemburg, in Initiativen engagiert, welche sich mit Vielfalt bei Beschäftigung und/oder der Bereitstellung von Leistungen beschäftigen. Die Berichte der Städte weisen mehrere Motoren aus, die diese Entwicklung angeregt haben – konkreter sind dies rechtliche, demographische, wirtschaftliche, politische, intellektuelle und operative Kräfte.

Auffällig ist, dass sich die Maßnahmenmotoren in Bezug auf Beschäftigung und Dienstleistung unterscheiden. Besonders rechtliche, demographische und wirtschaftliche Zwänge treiben primär die Strategien, welche sich auf Beschäftigung beziehen, voran, wobei dies nicht unbedingt der Fall sein muss, sollten diese Zwänge nicht spürbar sein. Eine Reform des Dienstleistungsangebots auf der anderen Seite, wird in den Berichten oft als Reaktion auf die Nachfrage einer zunehmend vielfältigeren Nutzerpopulation verstanden.

2.2.1 Übereinstimmung mit dem Gesetz

Wie beschrieben, verlangt das Gesetz in allen EU-Mitgliedsstaaten von jeder Stadt, dass sie zumindest die Antidiskriminierungsvorkehrungen im Hinblick auf ethnische Herkunft, Religion und Glaube bei der Beschäftigung und bezüglich der Ethnizität bei ihrem Leistungsangebot einhalten. In manchen Fällen erfordert die nationale Gesetzgebung, dass die Stadtverwaltungen weiter gehen und Gleichbehandlung bei dem Zugang zu Arbeitsstellen und Dienstleistungen sicherstellen. Beispielsweise erfordert die finnische Antidiskriminierungsgesetzgebung ausdrücklich, dass Bezirksregierungen einen Aktionsplan zu erstellen haben, der die Gleichstellungsmaßnahmen als Arbeitgeber und Dienstleister aufzeigt. Das Gesetz kann auch das Monitoring des Zugangs ethnischer Minderheiten zu Arbeitsstellen und Dienstleistungen vorschreiben, wie das Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt, oder aber diese Kontrolle gestatten, aber nicht verlangen oder sie gar nicht erlauben. Insgesamt hoben

fünf Städte Antidiskriminierungsgesetze als Maßnahmenmotor hervor. Als gesonderte Klausel kann das Gesetz Nicht-Staatsbürger von bestimmten Posten innerhalb der Stadtverwaltung ausschließen und damit dem Umfang, in dem Zugang zu Arbeitsstellen gefördert werden kann, eine Grenze setzen (siehe Kapitel 3).

2.2.2 Arbeitskräftemangel

Demographische Einflussgrößen werden von Städten mit einer alternden Arbeitnehmerschaft genannt. Diese erwachsen aus der Notwendigkeit heraus, Migranten anzuwerben, um die durch Arbeitskräftemangel erzeugte Nachfrage zu befriedigen. Solche Art von Überlegungen zeigen sich in Amsterdam, wo geschätzte 16 Prozent der Belegschaft in den nächsten fünf bis zehn Jahren aufhören wird, oder in Turin wo 30 Prozent der Bevölkerung über dem Rentenalter ist, und auch in Stuttgart. Arbeitskräftemangel erzeugt einen wirtschaftlichen Anreiz für die Stadt, für Migranten attraktiv zu sein. Diese Städte verwiesen auf die Notwendigkeit, ein dahingehend positives Image aufrechtzuerhalten und dem privaten Sektor mit gutem Beispiel voranzugehen. Die Städte machen auch auf die Innovationskraft und Kreativität, die Migranten beisteuern können, aufmerksam – dem so genannten ‚Business-Case‘ für Vielfalt.

2.2.3 Anzeichen für Benachteiligung oder Spannungen in der Bevölkerung

Manche Städte haben ihre Maßnahmen als Antwort auf politischen Druck entwickelt. In bestimmten Fällen sind diese Anstrengungen auf Grund von Anzeichen für Benachteiligung entstanden. In Stuttgart zum Beispiel war die schlechten Bildungsergebnisse von Schülern mit Migrationshintergrund ein Faktor, während in Malmö sich Hinweise verdichteten, dass die Kurse für Neuankömmlinge nicht deren Bedürfnissen entsprachen. In anderen Fällen entstanden die Maßnahmen als Ergebnis der Furcht vor Radikalisierung, falls die Migranten nicht gut integriert würden. Druck von NROs, welche die Interessen von Migranten vertreten, stellt in diesem Kontext eine weitere Antriebskraft dar. In manchen Fällen stammt dieser Druck auch von gewählten Minderheitenvertretern innerhalb des Stadtrats. Insgesamt betonten elf Städte die Anzeichen auf Benachteiligung als einen Reformfaktor, während vier Städte Spannungen in der Bevölkerung (oder Furcht vor solchen) anführten.

2.2.4 Menschenrechte und das Gleichheitsprinzip

Dort, wo Zahlen oder Probleme nicht als politischer Impuls ausreichen, kann das intellektuelle Plädoyer für eine Reform sich in gewissem Maße als einflussreich erweisen. Zum Beispiel haben in Breda und Sefton gewählte Repräsentanten und Regierungsbeamte argumentiert, dass Menschenrechte und Gleichheitsprinzipien dazu verpflichten, sicherzustellen, dass Migranten bei kommunaler Stellen- und Leistungsvergabe gerecht behandelt werden. In 15 Städten wurden Menschenrechte und Gleichheitsprinzipien als relativ einflussreich im Vorantreiben einer Reform gesehen.

2.2.5 Druck der Leistungsnutzer

Bezüglich Dienstleistungen fand eine Anpassung der Dienste hauptsächlich als Reaktion auf den Druck von Dienstleistungsnutzern mit Migrationshintergrund und deren, sich von den Anbietern unterscheidenden, Bedürfnisse statt. Beispielsweise mussten sich Wiens medizinische Dienste auf Migranten einstellen, die im Krankheitsfall vorzugsweise den Krankenwagen riefen, anstatt die Poliklinik aufzusuchen. In Dublin mussten Bibliotheken sich auf die Tatsache einstellen, dass eine wachsende Zahl von Migranten Bibliotheken nutzten, welche

zum damaligen Zeitpunkt nur schlecht für deren Bedürfnisse ausgestattet waren. Manche Städte stellten einfach fest, dass ein Dienst, der ursprünglich für die autochthone Bevölkerung sorgte, im Laufe der Zeit hauptsächlich für ein Migrantenklientel zu arbeiten begann, so geschehen am Beispiel des Obdachlosendienstes von Valencia.

2.2.6 Prozess des politischen Wandels

Das Beispiel der Bibliotheken Dublins verdeutlicht die Beziehung zwischen politischen Grundsätzen und der Praxis, wie sie sich auch in einer Reihe anderer Städte zeigt, bei der die Entwicklung der Maßnahmen nicht immer von oben herab, von den für politische Entscheidungen Verantwortlichen, angeordnet wird. Im Falle Dublins führte die wachsende Anzahl der Migranten, welche die Leistungen der Bibliotheken in Anspruch nahmen, zu einer Reaktion ohne jegliche Ermunterung von höherer Stelle (siehe Kapitel 4). Die Berichte der Stadt offenbaren daher unterschiedliche Beziehungen quer durch und innerhalb der Stadtverwaltung, zwischen politischer Strategie und Praxis. Diese reichen von streng hierarchischer Führung durch die Politik, welche zu Veränderungen der Praktiken innerhalb der Fachbereiche und Dienste führt, zu politischen Richtlinien, die nicht mehr darstellen als bloße Rhetorik. Auch sieht man Maßnahmen oder Haushaltspläne, die gewissermaßen Praktiken legitimieren, die sich bereits auf Grund des Druckes auf Dienstleistungsebene geändert hatten. Dies wurde zum Beispiel in Kopenhagen in Bezug auf die Förderung von Vielfalt in der Belegschaft der Stadtreinigung berichtet, und zwar durch eine zuvor eingebrachte Initiative noch bevor die stadtweite Maßnahme eingeführt wurde. Der Erfahrungsschatz umfasst auch Veränderungen in der Praxis, die auf Druck zurückzuführen sind, der noch nicht von der Stadtverwaltung in einem breiteren politischen Rahmen aufgegriffen wurde.

Tatenlosigkeit auf höchster Ebene kann politische und wirtschaftliche Barrieren der Maßnahmenentwicklung widerspiegeln, wie Vertreter der Stadt einräumen (vgl. Abschnitt 2.8). Zum Beispiel fürchten manche Städte feindselige Reaktionen in der Öffentlichkeit oder der eigenen Mitarbeiterschaft für den Fall, dass es so scheint, als würden Maßnahmen eingeführt, welche Migranten erhöhten Zugang zu Stellen oder Diensten gewähren. Dies mag dazu führen, dass sie nur widerwillig öffentlich agieren oder dass Maßnahmen für einen größeren Ausschnitt der Bevölkerung eingeführt werden, zum Beispiel für Arbeitslose, bei denen Migranten einen vergleichsweise hohen Anteil bilden. Auch können beispielsweise die Anpassung von Diensten und die Erweiterung der Datenerhebung sehr kostspielig sein. Nun stehen manche Städte vor dem Problem, sowohl den Bedürfnissen der Migranten gerecht zu werden und gleichzeitig aber auch den Umfang und die Qualität bestehender Dienste aufrechtzuerhalten. Dies zählt zu den Barrieren, welche die Städte überwinden müssen, wenn in diesem Bereich neue Maßnahmen eingeführt oder überdacht werden sollen.

2.3 Politische Ziele und Terminologie

Wägt man diese verschiedenen Maßnahmenmotoren ab, so haben Städte unterschiedliche Mischverhältnisse bei Zielen und Prioritäten in dem gesamten Bereich, sowie zwischen ihren Initiativen in puncto Stellenvergabe und Dienstleistungen. Auch wenn die meisten Städte der Wichtigkeit jedes einzelnen, nachfolgend aufgelisteten Zieles zustimmen, so können doch substantielle Unterschiede in der Gewichtung, die sie erfahren, beobachtet werden. Dabei handelt es sich namentlich um:

- die Rechte und Bedürfnisse von Migranten – dies ist das vorherrschende Ziel jener Städte, welche sich einer Antidiskriminierungs- oder Gleichstellungsperspektive verschrieben haben (vgl. Abschnitt 1.3). Manche Städte betonen die Einhaltung von Dis-

kriminierungsgesetzen oder dem weiter gefassten Ziel einer repräsentativen Belegschaft und gleichberechtigtem Zugang zu Dienstleistungen. Insgesamt messen elf der Städte dieser Perspektive hohes Gewicht bei. Nichtsdestoweniger ist die Gewährleistung von Fairness für den einzelnen Angestellten und Leistungsnutzer nie der alleinige Grund;

- die Vorteile für die Stadt als Ganzes – dieses Ziel wird von vielen der Städte betont, die sich dem Thema aus einer Integrationsperspektive heraus nähern. Zu diesem Vorteil gehört die Vermeidung von Spannungen innerhalb der Bevölkerung. Einige der Städte in dieser Kategorie verstanden ihre Maßnahmen als Baustein zu einem gemeinschaftlichen Verständnis von Bürgerschaft und Zusammenhalt. Einige glaubten, dass das Sammeln von Informationen über die Bedürfnisse der Dienstleistungsnutzer und das zu Rate ziehen von Gemeindegruppen als ein ‚frühes Warnzeichen‘ für politische Spannungen dienen könnte. Städte in dieser Kategorie erwägen auch, dass ein positives Bild Arbeitgebern ermöglichen würde, Arbeitnehmer für eine Stadt zu gewinnen, die Neankömmlingen mit offenen Armen willkommen heißt. Acht der Städte sahen ihren Schwerpunkt in diesen Ergebnissen;
- die Vorteile von Migranten als eine Ressource der Stadtverwaltung in ihrer Rolle als Arbeitgeber und Dienstleister – dies ist der vorherrschende Ansatz jener Städte die einer Diversity Management Perspektive anhängen. Die Entwicklung von interkulturellen Kompetenzen innerhalb der Belegschaft nimmt in diesem Zusammenhang einen hohen Stellenwert ein. Zwei der Städte verfolgen schwerpunktmäßig diesen Ansatz.

Auch wenn diese unterschiedlichen Schwerpunkte offenkundig sind, haben die Städte in der Praxis doch mehrere sich ergänzende Ziele, daher können diese Ansätze auch in Kombination auftreten. Darüber hinaus werden die Ziele nicht immer ausformuliert und können zwischen der höchsten Planungsebene und den Zuständigen für Personalentscheidungen oder einem bestimmten Dienst abweichen. Deutliche Unstimmigkeiten können sich daher zwischen der offiziellen politischen Linie einer Stadt und dem, was letztendlich umgesetzt wird, sowie einem unterschiedlichen Maß an Fortschritt zwischen einzelnen Abteilungen herausstellen. Zusätzlich wird das Bild dadurch verkompliziert, dass die Städte unterschiedliche Terminologien verwenden. Diejenigen, die ‚Integration‘ oder ‚Diversität‘ in ihren politischen Rahmenrichtlinien verwenden, können zum Beispiel auch eine starke Gewichtung zugunsten ‚Gleichstellung‘ haben. Diese Unterschiede werden später noch deutlicher werden, wenn sich dieser Bericht den politischen Rahmenrichtlinien und Zielen einer Städteauswahl zuwendet.

Eine dieser Städte, Stuttgart, hat seit dem Jahr 2000 ausdrücklich in Erwägung gezogen, dass eine Zunahme von Diversität ein normaler und wünschenswerter Teil der Entwicklung der Stadt sei und, dass Migranten eine wertvolle Ressource darstellen; und bekannt gegeben, dass die kulturelle Vielfalt dazu genutzt werden soll, um die Kompetenzen der Belegschaft zu verbessern. Außerdem hat das ‚Bündnis für Integration‘, welches den öffentlichen, privaten und Wohlfahrtssektor umfasst, das Ziel, Chancengleichheit und Mitbestimmung für alle voranzutreiben.

Im Gegensatz dazu hat eine Reihe von Städten größeren Wert auf den Umgang mit Diskriminierung und dem Erreichen von Gleichstellung gelegt. Die Stadt Lüttich in Belgien hatte Mitte der 90er Jahre eine ‚Charta gegen Rassismus‘ erstellt und ging bereits aktiv in europäischen Städtenetzwerken gegen Rassismus in seinen unterschiedlichen Formen an. Ihr Ziel ist es, sicherzustellen, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu qualitativ

hochwertigen Diensten haben und dabei legt sie immensen Wert auf die Einhaltung von Antidiskriminierungsgesetzen, während sie gleichzeitig danach strebt eine ‚Pro-Vielfalt‘ Unternehmenskultur und ein Personalmanagement System (*human resources management, HRM*) zu etablieren. Die Ziele der Stadt gehen über auf dem Papier überzeugende Strategien hinaus. Auch beobachtet sie den Fortschritt und evaluiert ihre Initiativen, damit ständige Verbesserungen gemacht werden können.

Stuttgart – Ein Bündnis für Integration

Der Stadtrat von Stuttgart hat in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Trägern und Gruppen von engagierten Bürgern, wie zum Beispiel Sportvereinen, Gemeindegruppen und NROs eine Integrationsmaßnahme – das ‚Bündnis für Integration‘ entwickelt. Erstmals angewendet im Jahre 2001, wurde 2007 eine erweiterte Version des Bündnisses veröffentlicht, welches sich mit der Implementation und interkulturellen Ausrichtung von städtischen Ämtern befasst. Das Bündnis definiert Integration als die aktive Schaffung einer gemeinsamen Basis gegenseitigen Verständnisses; dies beinhaltet einen wechselseitigen Prozess, der die Mitarbeit von Migranten und der Aufnahmegeellschaft erfordert. Daher richtet sich die Maßnahme an neu ankommende Migranten, etablierte Migranten, Communities und die autochthone Bevölkerung. Das Bündnis hat drei Hauptziele:

- die Förderung von Partizipation und Chancengleichheit für jede Person in allen Bereichen des täglichen Lebens;
- die Förderung eines friedlichen Miteinanders und des sozialen Zusammenhalts;
- die Nutzung kultureller Vielfalt, um die persönlichen und professionellen Kompetenzen aller Bürger zu verbessern.

Um diese Ziele zu erreichen, versucht der Stuttgarter Stadtrat die Qualität der städtischen Dienste durch eine interkulturelle Ausrichtung der Stadtverwaltung auszubauen. Geschehen soll dies durch:

- die Verbesserung interkultureller Kompetenzen der Belegschaft durch Weiterbildung bezüglich migrationsrelevanter Themen, der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen, der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund und der Schaffung von interkulturellen Teamstrukturen;
- die Entwicklung von Richtlinien, die darauf abzielen interkulturelle Kompetenz zu institutionalisieren, beispielsweise in der Jugendhilfe;
- die Kontrolle städtischer Dienste bei denen Migranten eine anerkannte Zielgruppe sind, zum Beispiel durch anschauliche Kontrollmaßnahmen, die die Eingangssituation, das Fixieren messbarer Ziele und eine Ergebnisevaluation erfasst.

Seit seiner Einführung hat das Bündnis internationale Anerkennung erfahren: 2003 wurde der Stadt der *Cities for Peace Prize* der UNESCO verliehen; anschließend nahm 2004 der Europarat Kernelemente des Bündnisses in seine offizielle Integrationspolitik auf.

Irland ist ein weiteres Land mit einer langen Antidiskriminierungstradition; überdies werden nun auch, auf Grund des signifikanten Anstiegs der Migrantenbevölkerung, Integrationsstrategien entwickelt. Zum Beispiel denken Dublins Regierende, die ursprünglich ihren Schwerpunkt auf die Vermeidung von Diskriminierung in ihren Einstellungsverfahren gelegt haben, nun umfassender über die Auswirkungen von Migranten auf ihre Dienstleistungen in einem Integrationsrahmenprogramm nach. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Chancen und Herausforderungen von Diversität in unterschiedlichem Maße von den verschiedenen Ämtern und Abteilungen wahrgenommen wurden. Während sich die Personalabteilung ausschließlich auf die Einhaltung von bestimmten Verfahren zur Vermeidung von Diskriminierung beschränkt hat, haben manche Dienste aus eigener Initiative heraus begonnen, die speziellen Bedürfnisse von neuen Migranten zu identifizieren und zu erfüllen. Dublins Bericht erkennt die Notwendigkeit für weitergehende Maßnahmen und eine eingehende Evaluation der neuen Strategien und Diensten an. Ein Ansatz, der bereits von Wolverhampton angewendet wird (vgl. Abschnitt 2.6).

Die Stadt Wolverhampton hat erstmals 1986 Gleichstellungsmaßnahmen eingeführt, welche von der 2000 erlassenen, gesetzlichen *Verpflichtung zur Förderung von Gleichstellung und guten Beziehungen zwischen Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft* bekräftigt wurden. Die Gleichstellungsmaßnahmen umfassen Gleichberechtigung in Bezug auf ethnische oder nationale Herkunft, Geschlecht, Behinderung, Nationalität, Alter, Religion und Glaube, sowie sexuelle Orientierung. Die Stadt verfolgt zudem eine Politik, die Vielfalt zelebriert und Toleranz fördert, eingebettet in einen breiteren Ansatz zur Förderung des Zusammenhalts. Es wird damit argumentiert, dass eine vielfältige Belegschaft besser gewappnet ist, Dienstleistungen für eine heterogene Bevölkerung bereitzustellen und deshalb entscheidend für die Behörden ist, und nicht nur eine Frage von Chancengleichheit für die betroffenen Individuen darstellt. Diese Strategie ermöglicht die Teilhabe von Minderheitengruppen am Entscheidungsprozess über lokale Dienste ebenso, wie sie es Mitgliedern der Öffentlichkeit und Arbeitnehmern erlaubt, sich zu beschweren, sollten sie glauben, ungleich behandelt worden zu sein.

Sefton, ein weiteres britischen Mitglied des CLIP Netzwerks, hat einen *Corporate Equality Plan* aufgelegt, der das weite Feld der verschiedenen Gleichstellungsbereiche abdeckt. Dieser umfassende Ansatz nimmt für sich in Anspruch, gegen Ungleichheit in allen Bereichen anzugehen und macht es dadurch leichter, eine breit gefächerte Unterstützung in der Bevölkerung für seine Gleichstellungsmaßnahmen zu gewinnen; im Gegensatz zu einer Strategie, die scheinbar nur ethnischen Minderheiten oder Frauen zu Gute käme. Deshalb vermeidet die Verwaltung jedwede Politiken oder Dienstleistungen, welche ausschließlich Migrantinnen und Minderheiten betreffen.

Ähnlich ist der Ansatz Kopenhagens, wo 1998 beschlossen wurde, dass alle zukünftigen Maßnahmen die Diversität der Bevölkerung berücksichtigen müssen: nicht nur in Bezug auf ethnische Herkunft und Geschlecht, sondern auch bezüglich Behinderungen und sexueller Orientierung. Jedoch wird Religion als Privatsache betrachtet und nicht als eine Aufgabe für Diversitätsstrategien. Inzwischen hat auch Amsterdam, welches früher selbst seinen Schwerpunkt auf Antidiskriminierung gelegt hatte, einen schärferen Blick für Vielfalt entwickelt.

Amsterdam - „Die Kraft einer vielfältigen Stadt“

In den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts befasste sich die Minderheitenpolitik der Amsterdamer Stadtverwaltung hauptsächlich mit dem Bereitstellen von Einrichtungen für Gruppen ethnischer Minderheiten und dem Verhindern von Diskriminierung und Rassismus. 1999 dann, als der Bevölkerungsanteil der Migranten der ersten und zweiten Generation beinahe 50 Prozent erreichte, befand die Stadtverwaltung die Diskussion um ‚Minderheiten‘ für nicht mehr zeitgemäß. Demzufolge verlagerte Amsterdam den Schwerpunkt ihrer Minderheitenpolitik von einer Betonung von Gruppen hin zu den Verantwortlichkeiten und Bedürfnissen von Individuen. Die Stadt bemüht sich, ein Zuhause für alle Einwohner zu sein, die Menschen mit Möglichkeiten der Teilhabe am städtischen Leben auszustatten und die Diversität als Entwicklungskapital der Stadt zu nutzen. Daher sind die Ziele sozialer Einbeziehung oder Integration in nahezu allen städtischen Aktivitäten enthalten.

Diese ‚Politik der Vielfalt‘ war ursprünglich in dem Strategiedokument ‚Die Kraft einer vielfältigen Stadt‘ (*De kracht van de diverse stad*) entworfen worden. Die Verordnung zielt auf vier Hauptgruppen: Menschen fremdländischer Herkunft, Frauen, Behinderte und Homosexuelle. Sie hat vier Grundsätze:

- Migration ist ein fester Bestandteil städtischen Lebens und als solcher muss sie von den Behörden immer berücksichtigt werden;
- Diversitätspolitik ist wichtig und wird fortgesetzt;
- Integration bedeutet Zugehörigkeit und Teilhabe und betrifft somit alle Einwohner Amsterdams;
- der Einbürgerungskurs (*Inburgering*) ist der Startpunkt von Integration.

Das jüngste Dokument, welches sich mit dieser Strategie befasst, bemerkt zwei Kernziele für die Zukunft: erstens, dass in Menschen investiert werden muss um positiven emotionalen Kontakt zu verstärken; zweitens, jeglicher Form von intolerantem und extremistischem Verhalten einen Riegel vorzuschieben.

Die italienische Stadt Turin konzentriert sich darauf, Chancengleichheit für Migranten bezüglich Arbeitssuche und Leistungen sicherzustellen. Jedoch geschieht dies als Teil einer größer angelegten Integrationsstrategie, ohne direkten Bezug zu Diversität als eine Ressource für Behörden oder Stadt. Sie zielt darauf ab, den Integrationsprozess durch sozio-ökonomische Emanzipation der Neubürger sowie durch Ermunterung zur Teilnahme am öffentlichen Leben zu fördern. Die andere italienische Stadt innerhalb des CLIP Netzwerks, Brescia, verortet ihre Gleichstellungsmaßnahmen auch in einem breiteren strategischen Kontext zur Integration von Migranten: diese Vision beinhaltet die Schaffung einer geteilten oder ‚Nachbarschafts-Staatsbürgerschaft‘, bei der Italiener und Ausländer die gleichen Rechte innerhalb der Stadt haben und von den gleichen Diensten profitieren. Ein Gleichstellungskomitee innerhalb der Verwaltung beaufsichtigt die Anstrengungen, um sicherzustellen, dass in der eigenen Anstellungspraxis keine Diskriminierung vorkommt. Jedoch sammelt die Stadt keine Daten über die Ethnizität oder Religion ihrer Belegschaft oder ihrer Dienstleister, da dies als potenziell diskriminierend gewertet wird. Wie der Abschnitt über Kontrolle in diesem Kapitel zeigt, ist es diese Wahrnehmung, die einen großen Unterschied zwischen den Städten darstellt. Dies wiederum führt dazu, dass die Fähigkeit, Muster von Ausgrenzung zu erkennen und Fortschritt zu beobachten, unter dieser gewichtigen Lücke zu leiden hat.

Brescia – Entwicklung der ‚geteilten Staatsbürgerschaft‘

Brescias zentrale Vision für ihre ausländische Bevölkerung ist die Entwicklung des Prozesses von ‚geteilter Staatsbürgerschaft‘. Dieses Modell behandelt sowohl Italiener als auch Personen ausländischer Herkunft gleichermaßen als Bürger, denen dieselben Rechte zustehen und die von den gleichen Sozialmaßnahmen und Diensten profitieren.

Um die Vision umzusetzen, hat die Stadt das Konzept der ‚Nachbarschaftsstaatsbürgerschaft‘ (*cittadinanza di prossimità*) entwickelt: laut diesem Konzept soll der Integrationsprozess sich – beginnend und in Verbindung mit – der Bürgerschaft entwickeln und voranschreiten. Konkret fördert die Stadtverwaltung den gleichberechtigten Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt und erleichtert den Zugang der Menschen zu öffentlichen Dienstleistungen.

Die einzige formelle Bedingung, um Zugang zu Dienst- und Sozialleistungen zu erhalten, ist es, bei der örtlichen Meldestelle registriert zu sein – in anderen Worten Einwohner der Stadt zu sein. Auch wird die Teilnahme am politischen Leben als eine für die Integration in das jeweilige Viertel notwendige Aktivität gesehen. Daher plant die Stadt Kontakte zu Migrantenorganisationen, die darauf abzielen, Migranten in die Entwicklung von Strategien zu involvieren und sie ermutigen sollen, an lokalen Wahlen teilzunehmen. Außerdem wurde ein Bürgernetzwerk ins Leben gerufen, bekannt als ‚Brescia, eine Stadt der Offenheit und Solidarität‘ (*Brescia città aperta e solidale*), um das Konzept der ‚Nachbarschafts-Staatsbürgerschaft‘ zu verbreiten. Dieses Netzwerk strebt danach, einen Migrantenrat in Brescia zu schaffen. Dieser Rat wird von sowohl den italienischen und den ausländischen Mitgliedern des Netzwerks gewählt und soll Ausländer, die seit über fünf Jahren in der Stadt leben, zu einer aktiveren Teilnahme an Gemeindewahlen bewegen.

In den spanischen Städten geschah die Entwicklung der Strategien auf diesem Gebiet später; und zwar als Reaktion auf den sprunghaften Anstieg ihrer Migrantenbevölkerung und beinhaltet eine starke Betonung der geteilten Staatsbürgerschaft sowie Menschenrechten und befasst sich mit den Einstellungen der Nicht-Migrantenbevölkerung. Beispielsweise erklärte Valencia, in ihrem ersten Plan zur Integration von Migranten (2002-2005) den politischen Willen, sich „*der wachsenden Immigration nach Valencia in positiver Weise zu stellen*“ und ein „*pluralistisches und von gegenseitiger Unterstützung geprägtes Miteinander*“ zu schaffen. Die Stadt definiert Integration als einen „*Prozess der Einbindung, der das gegenseitige Anerkennen der unterschiedlichen Werte, Bräuche und Universen impliziert*“, oder als ein „*Unterstützungsprojekt im Rahmen einer interkulturellen Gesellschaft, in der das wichtigste Menschenrechte [...] und Staatsbürgerschaft*“ sind. Ihre Ziele beinhalteten eine starke Betonung, Migranten bei dem Zugang zu Arbeitsstellen und Ausbildung zu unterstützen, berufliche Selbständigkeit zu fördern und das Bewusstsein der Arbeitgeber für die Vorteile von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund zu schärfen. Darüber hinaus hat Valencia in ihrem jüngsten Integrationsplan (2007-2012) einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die Anpassung von Dienstleistungen an die spezifischen Bedürfnisse der Migranten-Communities gelegt, sowie auf die Gestaltung von spezifischen Diensten für Neuankömmlinge, interkulturelle Mediation, Teilhabe und Datenerhebung.

Inzwischen hat die spanische Stadt Terrassa einen *Plan zur Handhabung von Immigration, Vielfalt und Zusammenleben* entwickelt – eine Initiative nicht nur für Migranten, sondern für die Bevölkerung als Ganzes. Gleichzeitig führte die Stadt Mataró ein ‚Neu-Bürger Abkommen‘ ein, das ihre Gleichstellungspolitik in den politischen Rahmen der Menschenrechte einbindet, nachdem die Stadt sich 2005 für das Programm *Town and City Associations for Human Rights* eingeschrieben hatte. Dieses Abkommen beschreibt detailliert die Rechte all jener, die in der Stadt leben, und danach auch die Verpflichtungen der Stadt: diese beinhalten die Pflicht zur Solidarität gegenüber allen Menschen, die sie benötigen, gegenseitiger Respekt und das Respektieren des nationalen, kulturellen und künstlerischen Erbes der Stadt.

Terrassa – Mit Vielfalt umgehen

Im Februar 2003, wurde Terrassas *Plan zur Handhabung von Immigration, Vielfalt und Zusammenleben* in Zusammenarbeit mit Migrantenvereinen, der Bürgergesellschaft, den Gewerkschaften, Verwaltungsangehörigen und Vertretern politischer Gruppen abgefasst. Die strategischen Ziele und Motive streben nach:

- Maßnahmen, die direkt auf neu angekommene Migranten zugeschnitten sind – die Sicherstellung, dass Neuankömmlinge über Dienste und ihre Rechte und Pflichten informiert werden, und die Vereinfachung des Zugangs der Migranten zu Ausbildung und dem Arbeitsmarkt;
- Wegen des Umgangs mit räumlicher Segregation;
- der Anpassung von öffentlichen Diensten – einschließlich der Bereitstellung von Dienstleistungen in der Muttersprache der Migranten; Unterstützung bei Übersetzungen; der Möglichkeit zur Anpassung von Öffnungszeiten; der Ausarbeitung neuer Nutzungsmöglichkeiten für bestehende Räume und Mittel; und der Einführung neuer Weiterbildungsmaßnahmen sowie der Vermittlung von Informationen über Zuwanderung an Mitarbeiter, Verbände und Körperschaften mit Publikumskontakt;
- der Erstellung eines neuen Modells des Zusammenlebens - einschließlich der Schaffung von Bereichen, in denen Teilhabe möglich ist, und die Migranten und andere Einwohner durch gegenseitiges Verständnis verbinden, sowie das in Frage stellen von Stereotypen; dem Werben um die Teilnahme der Migranten an dem gesellschaftlichen Gefüge der Stadt; dem Aufbau von Migrantenvereinen; der Versorgung von Migranten mit Informationen über deren Rechte und Pflichten; und der Aufklärung von Anwohnern über die Kulturen der Minderheiten und der Initiierung von Austausch, Dialog und Zusammenarbeit;
- der Schärfung des Bewusstseins lokaler Medien über die Notwendigkeit, realistisch mit dem Migrationsphänomen umzugehen und auf Stereotypen und Vorurteile zu verzichten;
- die Schaffung einer positiven Kampagne über das ‚neue Terrassa‘, in das sich die Stadt wandelt.

Die Maßnahmen richten sich an die gesamte Bevölkerung, da der Integrationsprozess als eine gemeinsam geteilte Erfahrung begriffen wird. Terrassa vertritt den Standpunkt, dass niemand sein ganzes Leben lang Migrant bleibt und verwendet deswegen niemals das Modell der Migranten zweiter oder dritter Generation. Ein Mensch hört auf, Migrant zu sein sobald, er in die Aufnahmegesellschaft sozial integriert ist.

2.3.1 Gleichstellungsmaßnahmen und Diversitätsstrategien als Neuheit für Städte

Für manche Städte ist der Umgang mit den Problemen der Gleichstellung und Diversität ein eher neues Phänomen – auch, wie bereits erwähnt, in Ländern mit einer langen Geschichte von Zuwanderung und mit kommunaler Erfahrung mit Integrationsinitiativen, wie im Beispiel von Deutschland. Die westdeutsche Stadt Arnberg hat seit den 1970er Jahren ein Büro, das sich mit Fragen der Immigration beschäftigt; zusätzliche Bedeutung gewann es als 1999 hier alle Verantwortlichkeiten, die Migranten und Zuwanderung betreffen, zusammengefasst wurden. 2001 wurde ein Integrationsmaßnahmen-Konzept übernommen, welches Integration als wechselseitigen Prozess versteht, der sowohl von der Stadt als auch von den Migranten Anpassung fordert. Allerdings denkt die Stadt erst seit 2006 darüber nach, wie mit Vielfalt in den Bereichen Arbeit und Leistungsvergabe umzugehen ist. Vergleichbar, die südfinnische Stadt Turku, die obwohl sie eine Integrationspolitik besitzt, sich hauptsächlich darauf konzentriert Migranten bei dem Erwerb der Sprache und den Fähigkeiten, die zur finanziellen Unabhängigkeit benötigt werden, zu helfen. Wie in dem Bericht der Stadt umrissen, ist es eine „Empfangsmaßnahme für schutzlose Immigranten um deren ersten Kontakt mit der Aufnahmegesellschaft zu erleichtern nicht eine umfassende, langfristige Integrationsstrategie“. Die Maßnahme zielt darauf ab, den Zugang zu Arbeit, Wohnraum, medizinischer Versorgung und Bildung sicherzustellen; sie umfasst weder gezielte Einstel-

lungsmaßnahmen für Migranten, noch beinhaltet sie eine Diskussion über eine mögliche Anpassung von Dienstleistungen an deren Bedürfnisse. Sie besagt: „*Ergebnisgleichheit des Integrationsprozesses und Gleichbehandlung innerhalb des Integrationsprozesses sind keine expliziten Ziele einer solchen Strategie*“. Jedoch gibt es in der Praxis Fälle, bei denen erkennbar ist, dass Anpassungen vorgenommen wurden, welche als Basis für zukünftige Maßnahmen dienen können.

In Ungarn sind Gesetze in Kraft, welche die Rechte von nationalen und ethnischen Minderheiten schützen. Trotzdem wurde in Budapest auf lokaler Ebene keine Diversitätsstrategie entwickelt und das Bewusstsein für Fragen der Vielfalt ist Berichten zufolge nur gering ausgeprägt. Dies spiegelt Ungarns Umgang mit nationalen Minderheiten und Migranten wider, der sich erst vor relativ kurzer Zeit von einer Assimilationsstrategie zu einem gesteigerten Bewusstsein für die Notwendigkeit eines Schutzes der Rechte von Minderheiten entwickelte. In Luxemburg wurden trotz des multikulturellen Charakters der Stadt, keine Maßnahmen erlassen, die Migranten betreffen, noch gibt es eine allgemeine Diversitätsstrategie als solche, mit Ausnahme bezüglich des Geschlechts. Die Stadt Luxemburg glaubt daran, dass Migranten gut integriert sind und impliziert damit, dass es keinen Anlass für eine Diversitäts- oder Integrationspolitik gibt. Izmir im Westen der Türkei hingegen hat sich verpflichtet, drei Prozent ihrer Stellen mit Menschen mit Behinderungen zu besetzen; sie überwacht die Einhaltung dieses Ziels und vertraut darauf, dass nur Menschen mit den entsprechenden Qualifikationen und Bildungsgrad eingestellt werden. Aber sie hat weder eine Diversitätsstrategie bezüglich Migranten erlassen, noch ist eine Abteilung oder Stelle mit dieser Aufgabe betraut.

2.3.2 Zielgruppen

Welche Migrantengruppen von den jeweiligen Maßnahmen und Strategien der Städte erfasst werden, ist je nach Zuwanderungsgeschichte der Städte, dem wahrgenommenen Unterstützungsbedarf und den spezifischen Herausforderungen, denen sich die Städte gegenübersehen, unterschiedlich. Daher liegt der Fokus in manchen Städten auf Menschen aus Drittstaaten, die als Flüchtlinge, Arbeitsmigranten oder zur Heirat ins Land kamen; in anderen Städten liegt der Schwerpunkt auf der zweiten oder dritten Generation Jugendlicher mit Migrationshintergrund. In Finnland richten sich ressourcenintensive individuelle Integrationspläne an Flüchtlinge und Angehörige der ingrischen Minderheit, die aus der Sowjetunion zurückgekehrt sind. In Irland und dem Vereinigten Königreich sind EU-Bürger aus Ost- und Zentraleuropa nun unter den betroffenen Bevölkerungsteilen. In jedem Fall können bestimmte Teile der Migrantenpopulation ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken: zum Beispiel Frauen, junge oder ältere Migranten. Zu Valentias Zielgruppen zählen Menschen der Roma-Community.

Einen Hauptunterschied stellt der Umgang mit illegal zugewanderten Migranten dar. Während die Maßnahmen der meisten Städte sich ausschließlich an legal zugewanderte Migranten richten, haben manche Städte ausdrücklich die Bedürfnisse von illegal eingewanderten Migranten anerkannt und dafür Vorbereitungen getroffen. Zum Beispiel veranstaltet Terrassa Willkommenstreffen für Neuankömmlinge. Dort werden Migranten unabhängig vom Status informiert, wie man kostenlose medizinische Versorgung erhält. In Frankfurt wurden Vorkehrungen für NROs getroffen, die sich den Bedürfnissen der illegal eingewanderten Migranten annehmen. Etwas, das der Stadt gesetzlich verboten ist.

Weniger geläufig unter den Städten des CLIP Netzwerks ist der Fokus auf die eigenen nationalen Minderheiten anstelle von internationalen Migranten, wie sich am Beispiel der kroatischen Hauptstadt Zagreb zeigt. Diese hat eine Abteilung zur Förderung der Menschenrechte, Beziehungen mit nationalen Minderheiten und religiösen Gemeinden und zur Entwicklung der Zivilgesellschaft ins Leben gerufen. Die Integration der nationalen Minderheiten wird als entscheidend für die Sicherung einer stabilen Zukunft gesehen. Die niedrige Zahl von Migranten von außerhalb des Landes erklärt die fehlende Strategie in diesem Bereich und der Umgang mit Vielfalt taucht nicht in den politischen Richtlinien der Stadt auf. An Stelle dessen liegt der Schwerpunkt auf den nationalen Minderheiten und der Gewährleistung eigener, gewählter Vertretungen und Bürgerversammlungen sowie der Unterstützung von kulturellen Aktivitäten und beruflicher Weiterbildung. Ebenso unterscheidet sich Izmir deutlich von andern Städten des CLIP Netzwerks darin, dass ihr Fokus auf der Integration von Zugezogenen aus anderen Teilen der Türkei liegt.

Tabelle 1: Anteil der traditionell unterrepräsentierten Gruppen an den Beschäftigten des Rates der Stadt Sefton, 2006/2007

	Ergebnisse vom Dezember 2006 (in Prozent)	Ziele für 2006 – 2007 (in Prozent)
Anteil der Frauen an den bestbezahlten fünf Prozent der Beschäftigten der Kommunalbehörde	31,73	37,25
Anteil der ethnischen Minderheiten an den bestbezahlten fünf Prozent der Beschäftigten der Kommunalbehörde	1,00	1,52
Anteil der Personen mit Behinderung an den bestbezahlten fünf Prozent der Beschäftigten der Kommunalbehörde	0,92	0,46
Anteil der Beschäftigten der Kommunalbehörde, der angibt, eine Behinderung zu haben	0,49	1,39
Anteil der Beschäftigten der Kommunalbehörde, der angibt, einer ethnischen Minderheit anzugehören	1,35	1,58
Quelle: Rat der Stadt Sefton 2007: 7		

Frankfurts Städtereport bemerkt, dass *„seitdem die Stadt Integration als gegenseitigen Prozess versteht, beziehen sich die Integrationsmaßnahmen nicht mehr nur auf die Migranten sondern auch auf die autochthone Bevölkerung“*. In diesem Fall ist es auffällig, wie selten die Einstellungen der Nicht-Migrantenbevölkerung gegenüber Migranten in einer Stadt als Priorität genannt werden. Valentias Integrationsstrategie (2002) verweist auch auf Kampagnen, die sowohl Migranten als auch die autochthone Bevölkerung *„für gegenseitiges Verständnis“* ansprechen. Ihre Bildungsstrategie zielt deswegen absichtlich auf die gesamte Schülerschaft, auch in Gegenden, wo nur wenige Migranten leben. Inzwischen hat die Stadt Terrassa die Haltung angenommen, dass den Einheimischen ihre Rolle bei der Bekämpfung von Vorurteilen bewusst gemacht werden muss, wenn den Migranten ermöglicht werden soll, sich in die Stadt zu integrieren. In der spanischen Stadt Mataró ist es der ausdrückliche Wille, Rassismus und die Angst vor dem Fremden in den Arbeiterquartieren zu bekämpfen. Es wird angemerkt, dass die früher aus anderen Teilen Spaniens zugewanderten Arbeiter in diesen Vierteln überrepräsentiert sind und diese den Eindruck haben, mit den Neankömmlingen in Konkurrenz um Arbeitsstellen und Leistungen zu stehen. Da Rassismus und Vorurteile in den Stadtteilen, in denen sich die Migranten niederlassen, nichts Ungewöhnliches darstellen, und

diese sich besonders um die Knappheit von Leistungen wie medizinischer Versorgung und Bildung drehen, werden Aktivitäten sowohl für Migranten als auch Nicht-Migranten organisiert, um den Kontakt zu fördern und beiden Gruppen das Kennenlernen der jeweils anderen Kultur zu ermöglichen. Demzufolge wird jeder Kultur- und Informationsaustausch mit der Absicht organisiert, den beiderseitigen Respekt zu mehren. Ähnlich verhält es sich mit den italienischen Städten, die ebenfalls die Wichtigkeit der öffentlichen Meinung betonen.

Brescia und Turin – Die Förderung positiver Einstellungen gegenüber Migranten

Brescia gehört zu den italienischen Städten mit dem größten Migrantenanteil (15,3 Prozent) und hat 2007 von einer an sich positiven Haltung gegenüber Zuwanderung der Stadt berichtet; darüber hinaus war sie überzeugt, dass die örtlichen Behörden eine wichtige Rolle in der Ermöglichung dieses Ergebnisses gespielt haben. Das Büro für Integration und Staatsbürgerschaft organisiert gemeinsam mit Brescias katholischer Diözese Veranstaltungen, die offen für alle Bürger sind, und deren Thema sich um die Möglichkeit der Schaffung einer positiven Dynamik des Zusammenlebens und die Bekämpfung von Fremdenangst und Diskriminierung dreht. Ziel ist es, ein Gefühl von gemeinsamer Zugehörigkeit zu schaffen, ohne die Menschen dabei zu zwingen ihre individuelle, kulturelle und religiöse Identität zu verleugnen. Eine weitere Rolle bei der Förderung eines tieferen Verständnisses des Phänomens Migration spielen die Medien vor Ort. Zum Beispiel berichteten die beiden lokalen Zeitungen *Il Giornale di Brescia* und *Brescia Oggi* objektiv über das Thema. Sie tragen durch die Betonung der Ressourcen und Chancen und eben nicht der Probleme, zur Schaffung des Images einer multikulturellen Stadt bei. Dennoch haben sie zeitweise Meinungsäußerungen bestimmter politischer Parteien veröffentlicht, die auf stereotypen Annahmen basieren und die öffentliche Meinung in negativer Weise verstärken. Ein schwerwiegendes Problem, dem sich die Stadt gegenüber sieht, ist die Demagogie rechter politischer Parteien. Ressentiments gegenüber den Migranten werden auch von Politikern geschürt. Diese Ansichten finden sich auch in den lokalen Medien wieder und beeinflussen die öffentliche Meinung in negativer Weise.

Im Oktober 2007 wurde in Turin die ‚Internationale Messe der Rechte und Chancengleichheit für Alle‘ zur Feier des Europäischen Jahres der Chancengleichheit und zur Verbreitung von dessen Werten und Grundsätzen veranstaltet. Zentrale Themen der Messe waren Menschen- und Sozialrechte, Chancengleichheit und der Kampf gegen alle Formen der Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, sexueller Ausrichtung, Religion bzw. persönlichen Glaubensvorstellungen, Alter, ethnischer Herkunft oder Behinderung. Die Messe gab den Menschen die Möglichkeit, Erfahrungen und Strategien zur Verhinderung oder Eindämmung von Diskriminierung zu vergleichen. Außerdem diente sie als Anlass für regionale, nationale und internationale Organisationen, die in Antidiskriminierungsinitiativen arbeiten, sich zu treffen und von den unterschiedlichen Herangehensweisen zu lernen. Dazu kommt, dass sie die Chance bot die öffentliche Meinung über die Vorteile einer Gesellschaft, die Vielfalt schätzt und jedem die gleichen Chancen einräumt, zu informieren. Die Messe umfasste ein riesiges Spektrum von Veranstaltungen, Seminaren, Workshops, Ausstellungen und anderen Initiativen von öffentlichen und privaten Gruppen und Wohlfahrtsverbänden.

2.4 Verantwortlichkeiten für Gleichstellungs- und Diversitätspolitik

Wem die Verantwortung zur Entwicklung und Durchsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen und Diversitätspolitiken zukommt, liegt an der behördlichen Struktur, sei sie zentralisiert oder dezentralisiert, und den Rollen der gewählten Repräsentanten. In manchen Stadtverwaltungen waren die Handlungsspielräume groß genug, dass einzelne Abteilungen sehr unterschiedliche Ansätze entwickeln, oder gar die Erwartungen der vorgesetzten Entscheidungsträger ignorieren konnten. In anderen Städten spiegelten sich die klaren Erwartungen der zentralen Führung deutlich mehr in der Verwaltung wider.

Manche Städte haben eine Abteilung mit der Betreuung der Integrationsthematik, wie zum Beispiel das Integrationsbüro in Turku, und/oder der Gleichstellungs- und Diversitätsthematik beauftragt, wie das Beispiel Wolverhampton zeigt. Jedoch bleibt die Verantwortlichkeit für Diversität ausnahmslos die Aufgabe der Personalabteilung oder sie wird, wie im Fall Stuttgarts, auf mehrere Abteilungen verteilt. Diese Trennung kann zu sehr unterschiedlichen Ansätzen führen, zum Beispiel beim Monitoring oder bei einer über die bloße Einhaltung von Antidiskriminierungsvorschriften hinaus reichenden Förderung von Chancengleichheit in Eigeninitiative. Eine Erfahrung Stuttgarts, die von vielen Städten geteilt wird, liegt darin, dass die Stabsstelle für Integration zwar die Aufgabe hat, Integrations- und Diversitätsmaßnahmen über Ämtergrenzen hinweg einzuführen, dass jedoch trotzdem manche Ämter dies noch nicht umgesetzt haben. In Turku muss ein sehr langwieriger Dienstweg zwischen dem Integrationsbüro, der Personalabteilung und den Diensten eingehalten werden, was den Integrationsprozess in ähnlicher Weise beeinträchtigt.

Arnsberg – Verantwortung für den Integrationsprozess

Der Integrationsbeauftragte und sein Migrations- und Integrationsbüro sind Teil der sozialen Dienste und mit allen Aufgaben hinsichtlich Zuwanderung und Integration betraut, einschließlich der Organisation von speziell für Migranten geschaffenen Diensten. Die 26 Mitarbeiter kümmern sich um Migranten, beantworten Fragen aller Art und helfen bei Problemen mit der Stadtverwaltung. Gleichzeitig gibt es regelmäßige Treffen einer Integrationssteuerungsgruppe bestehend aus dem Bürgermeister, dem Integrationsbeauftragten und den Abteilungsleitern. Diese Gruppe entwirft die offiziellen Ziele des Integrationsprozesses, aktualisiert die Maßnahmen, die 2001 gemeinsam mit NROs und Wohlfahrtsverbänden entwickelt wurden und formuliert die zukünftigen Aufgaben bezüglich Integration und Diversität. Zusätzlich konzentrieren sich drei Arbeitskreise auf die Bereiche Hort und Schule, Qualifikationen, Ausbildung und Beschäftigung sowie Soziale und Kulturelle Integration. In diesen Arbeitskreisen treffen sich Vertreter der Stadtverwaltung, NROs, des Ausländerbeirats und der VHS, um Ziele zu setzen und um Aktivitäten anzustoßen, durchzuführen und zu evaluieren. Die Ergebnisse dieser Aktivitäten werden in einem jährlichen Integrationsbericht veröffentlicht. Allerdings wurde keinem Mitarbeiter die konkrete Verantwortung für Diversitätsmaßnahmen innerhalb der einzelnen Dienstleistungsabteilungen übertragen, noch wurde eine Diversitätspolitik bezüglich Beschäftigung entwickelt.

Das Muster der Verantwortlichkeiten für Maßnahmen und deren Umsetzung wird zusätzlich dadurch verkompliziert, dass die unterschiedlichen Aufgaben, für die die Städte verantwortlich sind, in Ämtern und Abteilungen mit unterschiedlichen Namen zusammengefasst sind; nichtsdestoweniger sind diese Unterschiede nicht immer so ausgeprägt, wie es den Anschein hat. In Valencia obliegt dieser Maßnahmenbereich dem Dienst für soziale Wohlfahrt und Integration, welcher das Zentrum zur Unterstützung der Integration beinhaltet, was wiederum die Vermittlung der städtischen Abteilungen bei der Einführung des Integrationsplans übernimmt. Gleichzeitig versorgen NROs Migranten mit Informationen und organisieren Dienste für Obdachlose. In der estnischen Hauptstadt Tallinn ist die Integrationspolitik Aufgabe des Büros des stellvertretenden Bürgermeisters, das ebenfalls für Kultur, Sport und Bildung verantwortlich ist. In der spanischen Stadt Terrassa ist die Behörde für Staatsbürgerschaft und Bürgerrechte, welche nur sieben Mitarbeiter beschäftigt, für Strategien in diesem Bereich zuständig, während in der belgischen Stadt Lüttich das Bürgermeisteramt mit dieser Verantwortung betraut ist, auch wenn Vielfalt in der Beschäftigung dezentralisiert organisiert ist. In Prag, der tschechischen Hauptstadt, fallen diese Verantwortungen in den Aufgabenbereich des Arbeits- und Sozialministeriums, während sie in Frankfurt der Integrationsbehörde obliegen, welche das von einem Stadtrat geleitete Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) einschließt. Das 1989 entstandene AmkA konzentriert sich darauf, die friedlichen Beziehungen zwischen Gruppen, einschließlich der Entwicklung von Chancengleichheits-

und Antidiskriminierungsmaßnahmen, zu fördern. Die Umsetzung dieser Initiativen übernehmen die unterschiedlichen Behörden Frankfurts, einschließlich des Gesundheitsamts, des Internationalen Bibliotheksdienstes und des Jugend- und Sozialamts, während die Personalabteilung interkulturelle Trainings veranstaltet und Migranten dazu motiviert, sich um Praktikumsstellen zu bewerben. In ähnlicher Weise ist Stuttgarts Stabsstelle für Integration verantwortlich für Integrations- und Diversitätsstrategien, aber in den Dienstleistungsbereichen liegt die Verantwortung bei den einzelnen betroffenen Abteilungen, in denen es im Regelfall keinen konkret mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeiter gibt.

Brescia – Büro für Integration und Staatsbürgerschaft

Brescias Büro für Integration und Staatsbürgerschaft ist der für die Integration von Migranten verantwortliche ausführende Arm des Stadtrats. Das Büro versucht:

- Migranten in der Stadt zu empfangen und ihnen eine Orientierungshilfe zu sein;
- dem Stadtrat eine Hilfe bei dem Umgang und der Steuerung von Problemen im Zusammenhang mit Zuwanderung zu sein;
- den Integrationsprozess voranzubringen;
- für die Rechte und Pflichten der Bürger zu werben;
- Projekte zu entwickeln, die sich um neue Asylbewerber kümmern;
- neuen Einwohnern eine sozio-ökonomische Unabhängigkeit zu ermöglichen;
- deren Teilnahme am öffentlichen Leben zu unterstützen.

Das Front Office bietet der Öffentlichkeit fünf verschiedene Leistungsarten in den Bereichen:

- rechtliche Fragen – durch das Bereitstellen von Informationen und juristischen Rat, wie man ungesetzliches Verhalten vermeidet;
- Akzeptanz und Integration – Einfühlungsvermögen zu entwickeln, um es den Klienten leichter zu machen, sich wohl zu fühlen; Bedürfnisse mit der Hilfe von Mediatoren, Psychologen und Rechtsexperten abzuschätzen; erste Problemlösungen zu bieten; Kunden an die jeweiligen Institutionen zu verweisen;
- Unterstützung im Umgang mit der Bürokratie – bei dem Ausfüllen von Formularen zu helfen, einschließlich der Aufenthaltsgenehmigung;
- Unternehmerischer Rat – aufstrebenden ausländischen Unternehmern Unterstützung bei der Beurteilung von Möglichkeiten und dem Ermitteln der Verfügbarkeit von Mitteln zu geben; Unterstützung bei der Auswahl eines Geschäftsmodells, dem Angebot von Informationen und Assistenz bei finanziellen Gelegenheiten; und die Einbindung von interessierten Personen an ein Netzwerk von Leistungen, die von der Provinz, Region und Stadtverwaltung bereitgestellt werden;
- Flüchtlingsfragen – Informationen und Orientierung über die Gesetzgebung und dem Prozedere in Zusammenhang mit dem Asylrecht zu geben; Beratung bei Anträgen auf politisches Asyl anzubieten; bei der schnellen Abwicklung von Anträgen zu helfen; einen Überblick über die lokalen Dienste zu geben, darunter medizinische Versorgung, Meldeämter, Finanzämter, Arbeitsagenturen, Wohnungsämter und weitere öffentliche und private Stellen.

Das Büro für Integration und Staatsbürgerschaft bietet auch eine Unterkunftsrecherche, welche Migranten mit Ratschlägen bei der Miete oder dem Kauf einer Wohnung zur Seite steht. Bis heute hat dieser Dienst 3.300 Migranten unterstützt.

2.4.1 *Gewählte Repräsentanten*

In einigen Stadtregierungen übernehmen gewählte Repräsentanten eine aktive Führungsrolle bei der Strategieentwicklung, indem sie beispielsweise Ausschüssen vorsitzen, die die Umsetzung solcher Maßnahmen begleiten. In anderen Verwaltungen, liegt die Verantwortung der Maßnahmenentwicklung deutlicher bei den dienstältesten Verwaltungsangehörigen, die wiederum die gewählten Repräsentanten Bericht erstatten und deren Zustimmung einholen.

In den Städten Amsterdam, Arnsberg, Breda, Brescia und Stuttgart, hat der Bürgermeister ein persönliches Interesse an derlei Strategien, auch wenn in den niederländischen Städten und in Antwerpen ein Stadtrat die offizielle Verantwortung für diesen Politikbereich trägt. In Kopenhagen gehört Chancengleichheit bei Beschäftigung zum Geschäftsbereich des Bürgermeisters, was die weit gefassten Kategorien Geschlecht, Ethnizität, Behinderung und sexuelle Orientierung abdeckt. Gleichzeitig ist der stellvertretende Bürgermeister durch ein besonderes Integrationsbüro für die Koordination der Integrationsmaßnahmen für Migranten und „Nachkommen mit Nicht-Westlicher Herkunft“ verantwortlich, ebenso der stellvertretende Bürgermeister von Tallinn. In Frankfurt wurde einer der in die Stadtregierung gewählten Repräsentanten dazu bestimmt, sich mit Integration, multikulturellen Belangen und Diversität auseinanderzusetzen, wohingegen in Malmö ein stellvertretender Bürgermeister diese Funktion ausfüllt. In Prag ist der für soziale Fürsorge und Wohnen zuständige Stadtrat auch verantwortlich für Fragen der Integration. In Sefton hat ein Stadtrat bezüglich Gleichstellung, Diversität und ethnischen Communities die Führung übernommen, während intern jedes Amt seine eigene Gleichstellungsgruppe besitzt, welche sich in einer übergreifenden Gleichstellungsgruppe treffen. In Wolverhampton hat der gewählte Ratsvorstand persönlich die Verantwortung für den Vorsitz eines Gleichstellungsgremiums übernommen, welches die Umsetzung des städtischen Gleichstellungsplans kontrolliert. In Turin wurde vor kurzem ein Posten für Integrationsmaßnahmen zur Unterstützung des bereits bestehenden städtischen ‚Büros für Ausländer und Nomaden‘ eingerichtet und damit der gestiegenen Bedeutung dieses Politikfelds innerhalb der Stadtverwaltung Rechnung getragen. In Wien, wo die oberste Exekutive die Verantwortung für Diversität in der Beschäftigung trägt, wird die Wichtigkeit von Führung in Anbetracht dieser Priorität betont.

2.4.2 *Rechenschaftspflicht von Behörden und Mitarbeitern*

Die Leitung durch den Bürgermeister oder andere gewählte Repräsentanten führt nicht zwingend zu besseren Umsetzungsmöglichkeiten seitens der Verantwortlichen. Sollten beispielsweise Mitarbeiter direkt dem Bürgermeister Bericht erstatten, diese aber deutlich jünger als die Entscheidungsträger innerhalb der Belegschaft sein, kann dies zu Spannungen führen, die den Fortschritt behindern. Aus den Städteberichten wird deutlich, dass immer dann, wenn eine Abteilung die Leitung übernimmt, es von zentraler Bedeutung ist, ob diese Abteilung auch in jenen Abteilungen Druck ausüben kann, in denen der Ansatz umgesetzt werden soll. Mit anderen Worten, ob sich die Rolle darauf beschränkt, zu beraten und zu bestärken oder ob sie auch die Befugnis hat sicherzustellen, dass Diversität in allen Ebenen der Verwaltung umgesetzt wird. Wien hat zum Beispiel damit begonnen, die Umsetzung von Vielfalt in die, an jede Abteilung gerichteten formellen Erwartungen aufzunehmen, und fordert zusätzlich von jedem Bereich die Formulierung konkreter Ziele, die sie dieses Jahr zu erreichen gedenken. Ähnlich hält es Antwerpen. Dort werden die Diversitätsziele in den Jahresplan der Verwaltung eingearbeitet: die Leiter aller städtischen Ämter und Betriebe sind angewiesen, unmittelbare Maßnahmen bezüglich Vielfalt zu bestimmen und diese in den Betriebsplan aufzunehmen; die Ämter müssen zudem einen Diversitätsbeauftragten einsetzen. In Stuttgart fand die Stabsstelle für Integration Unstimmigkeiten zwischen Behörden und

veranstaltet nun regelmäßige Treffen mit allen Bereichsleitern, um ein Monitoringsystem zur Diversität in der Bereitstellung von Leistungen zu etablieren. In Frankfurt kann das AmkA, obwohl einflussreich innerhalb der Verwaltung, anderen Behörden nichts vorschreiben und daher haben viele eben keine Person mit Verantwortung für Integrationsfragen beauftragt. In den Behörden mancher Städte, wie Wolverhampton, gibt es wiederum Bestrebungen, die Ziele von Diversität und Gleichstellung in die an individuelle Führungspersönlichkeiten gerichteten Erwartungen und Bewertungskriterien einzubinden.

2.5 Beratung und Zusammenarbeit mit anderen Gruppen

Viele Städte erkennen den Beitrag, den NROs, Gemeindegruppierungen und Sozialpartner zur Integration leisteten, bevor diese eine Priorität der Städte selbst wurde, durchaus an. Daher arbeiten sie mit diesen Gruppen auch weiterhin in mehreren Punkten zusammen: zum Beispiel beziehen sie sich auf deren Ratschläge und Erfahrungen; verlassen sich bei Weiterbildungsmaßnahmen auf sie, zum Beispiel bei kultureller Aufklärungsarbeit gegenüber ihren Mitarbeitern, wie geschehen im Fall von Valencia; und unterstützen sie finanziell, damit diese eine Reihe von Diensten Migranten gegenüber erbringen können (siehe Kapitel 4). In manchen Fällen sind die Städte auch eine offizielle Partnerschaft mit solchen Gruppen eingegangen.

Es ist mittlerweile für die Städte gängige Praxis, Migrantenorganisationen zu Rate zu ziehen – sei es auf einer *ad-hoc*-Basis, wie in Turku, oder durchgehend, wenn Strategien entwickelt oder Dienste auf die Bedürfnisse von Migranten zugeschnitten werden. Unter den Städten, die eine Struktur aufgebaut haben, um Rücksprache zu halten, können die Zusammensetzung und die Form der Vertretung, deren Rolle und Einfluss variieren. Manche Städte finanzieren und unterhalten eine beratende Körperschaft für ethnische Minderheiten und/oder Migranten, wie der Fall des Integrationsrates von Kopenhagen zeigt, der mit Sozialpartnern besetzt ist und dessen Aufgabe die Beurteilung der städtischen Integrationspolitik ist. In Mataró findet eine Rücksprache mit Ehrenamtlichen im Rahmen des ‚Rates zum Zusammenleben‘ statt. Dieses Forum soll die Zusammenarbeit fördern, beispielsweise beim Sprachunterricht. Wien wiederum finanziert die ‚Wiener Integrationskonferenz‘ (WIK) eine Schirmorganisation verschiedener Migrantenverbände, die deren Meinungen vertritt und ethnische und themenbezogene Arbeitsgruppen und Konferenzen organisiert. In Tallinn gibt es seit 2003 einen Beirat, der das Gespräch mit den Vertretern nationaler Minderheitengruppen ermöglicht. Indessen haben Frankfurt und Arnsberg einen Ausländerbeirat eingerichtet, der den in der Stadt lebenden Ausländern zu politischer Repräsentation verhilft und dessen Anträge in Betracht gezogen werden müssen. In Stuttgart setzt sich ein Internationaler Ausschuss aus zwölf gut unterrichteten, von dem Bürgermeister empfohlenen Einwohnern zusammen; das Gremium kooperiert eng mit den Wohlfahrtsverbänden, was wiederum der Stadt hilft, neue Ansätze zu erarbeiten. In der Stadt Zagreb haben Gruppen nationaler Minderheiten jeweils ihre eigenen gewählten Beiräte und Vertreter, welche offiziell in Verhandlungen mit dem Stadtrat vertreten sind.

Für manche Städte beinhaltet die Beziehung zu NROs sowohl Rücksprache als auch die Bereitstellung von Dienstleistungen. Die Stadt Turku beispielsweise, trägt Teile der laufenden Kosten der Schirmorganisation SONDIP, in der ortsansässige Migrantenorganisationen vertreten sind; im Gegenzug dazu berät SONDIP die Stadt auf einer Fall-zu-Fall-Basis und dient als Informationsstelle für die Zuwanderer. Gleichzeitig hilft das Kulturzentrum der

Stadt Migranten dabei, Aktivitäten zu organisieren und unterstützt sie dabei, Veranstaltungsorte und Finanzmittel zu erschließen.

Izmir – Die Stärkung der Zivilgesellschaft

Seit mehreren Jahrzehnten hat ein breites Spektrum von Interessenverbänden Gruppen aus den vormals osmanischen Gebieten vertreten, darunter Bulgaren, Kosovaren und Mazedonier. Dies bot eine Plattform zur Weiterführung lokaler kultureller Traditionen und hat die Entwicklung sozialer Netzwerke gefördert, die die jeweiligen Interessen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene vertreten. 2004 hat die Regierung dann die Anforderungen für die Registrierung neuer zivilgesellschaftlichen Gruppen gelockert, von denen bisher verlangt wurde, sich bei der Polizei zu registrieren. Die damit in Verbindung stehenden Gesetzesänderungen haben die Ausweitung der Zivilgesellschaft begünstigt. Zur gleichen Zeit hat die Gouverneursverwaltung in Izmir ein Büro für Öffentlichkeitsarbeit geschaffen, um für Migrantenorganisationen zu werben und Hilfestellung bei der Neugründung und der Registrierung dieser zu geben. Bis 2007 wurden alleine im Stadtbezirk Konak um die 1.200 neuen Organisationen registriert. Besonders Roma und andere regional Verbände haben von der neuen, liberaleren Regelung Gebrauch gemacht. Auch wenn die Mehrheit der neu gegründeten Verbände sich auf Freizeitaktivitäten, beispielsweise Sport und Tanz, konzentriert, schafft die Entwicklung von Izmir's zivilgesellschaftlichem Sektor neue Gelegenheiten für die Anerkennung von Diversität auf lokaler Ebene.

Antwerpens Erfahrung zeigen die Schwierigkeiten, die auf ein Beratungsgremium zukommen können, welches sich von einem ursprünglich nur geringen Maß an Einfluss hin zu einer deutlich zentraleren Position bewegt, und wie widerstreitende Rollen diesen Prozess unterminieren können. Über viele Jahre hinweg hat die Stadt einen ethnischen Minderheitenbeirat unterstützt, in dem Migrantenorganisationen vertreten sind. Jedoch ist es diesem Beirat nie gelungen, sich als Beratungsgremium zu profilieren, das den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen kann. Stattdessen war er damit beschäftigt mit seiner Doppelrolle als Beratungsgremium und Lobby zu ringen. Dies hat zu einer tief greifenden Krise innerhalb des Beirats und dazu geführt, dass dieser letztendlich aufgelöst wurde. Genauer gesagt, wurde er von manchen als altmodisches Modell angesehen, das eher zur Polarisierung beiträgt anstatt den Dialog zu unterstützen.

Breda – Bürgerideen zur Verbesserung ihrer Stadt

Die Idee, die Bürger dazu einzuladen, Ideen einzureichen, wie sich ihre Stadt verbessern ließe, hat in vielen niederländischen Städten Fuß gefasst. Breda ihrerseits hat einen 10 Millionen Euro Fonds eingerichtet, der über vier Jahre hinweg einen Anreiz für Bürger liefern sollte, deren Ideen und Vorstellungen über ihr Umfeld zu teilen. Auch sollte der soziale Zusammenhalt und die Unterstützung benachteiligter Gruppen gestärkt werden. In weniger als einem Jahr hat die Stadt 117 Vorschläge erhalten. Viele der Vorschläge darüber, wie sich die Situation in den Stadtteilen mit vielen Migranten verbessern ließe, kamen von Migrantenverbänden. Für die Initiative wurde bei den Treffen der Migrantenverbände geworben. Wenn eine Person einen viel versprechenden Projektvorschlag macht, helfen Vertreter der Stadt dabei, ihn auszuformulieren und ermöglichen damit auch weniger gut gebildeten Personen an dem Prozess teilzunehmen. Ein Beispiel eines Vorschlages, der auch umgesetzt wurde ist das *Spraakzaam*-Projekt (miteinander sprechen) eines Lehrers. Diese Initiative lädt Mütter in die Klassenzimmer ihrer Kinder ein und bezieht sie somit in die Ausbildung ihrer Kinder mit ein. Auf diesem Weg sind Migrantenmütter weniger isoliert, vertrauter mit den schulischen Leistungen ihrer Kinder und bekommen die Chance, andere aktive Mütter aus der Nachbarschaft kennenzulernen.

Selbst dort, wo Beratungsgremien gut arbeiten, können Städte große Schwierigkeiten haben, vorbei an den führenden Persönlichkeiten der Migranten-Communities mit einfachen Mitgliedern dieser ins Gespräch zu kommen. Dies schließt Frauen mit ein. Daher werden im Zusammenhang mit bestimmten Maßnahmen und Diensten, unabhängig von dem offiziellen Beratungsgremium, oft zusätzliche Beratungsmöglichkeiten geschaffen. Zum Beispiel hat die niederländische Stadt Breda sichergestellt, dass Migranten zu einer groß angelegten Initiative beitragen, deren Ziel es war, die lokale Bevölkerung zu ermuntern, innovative Ideen zur Verbesserung der Stadt einzureichen.

2.5.1 Einbeziehung der Sozialpartner

Während viele Städte regelmäßig mit Gewerkschaften über bestimmte Aspekte der Beschäftigungspolitik verhandeln, haben manche darauf hingewiesen, dass Fragen der Diversität und der Gleichstellung bezüglich der städtischen Beschäftigungspolitik von den Gewerkschaften kaum oder nicht nachdrücklich angegangen werden. Im Gegensatz dazu wird oft über die Beratung und Leistungsvergabe für Migranten gerungen, worin in manchen Städten die Gewerkschaften sehr aktiv sind (vgl. Kapitel 4). Elf der Städte berichteten von einem Dialog mit den Gewerkschaften zum Thema Vielfalt, wohingegen acht angaben, dass kein solcher Dialog stattfindet. Beispielsweise hat Turku berichtet, dass Vielfalt nie auf der Tagesordnung bei den regelmäßigen Treffen mit Gewerkschaftsvertretern stand, dahingegen erwähnt Malmö ‚Aktionsplan zur Förderung der Integration in der Stadt‘ ausdrücklich die Bedeutung der Gewerkschaften. Dies wiederum führte dazu, dass die Gewerkschaften in Integrationsprojekten der Stadt engagiert sind und offiziell bei Diskriminierungsbeschwerden aktiv werden. In Amsterdam wurde kürzlich ein Zentraler Beschäftigtenrat mit Vertretern eines jeden Dienstes gegründet und gerade Diversität gehört zu den ersten Themenbereichen, über die berichtet werden soll. Währenddessen haben die Städte Arnsberg, Frankfurt, Stuttgart und Wien alle die Einbindung der Sozialpartner, wie der Industrie- und Handelskammern und der Gewerkschaften, unterstrichen. Ähnlich gelagert, erwähnt die Integrationspolitik Kopenhagens aus dem Jahr 2006 ausdrücklich die Wichtigkeit der Sozialpartner, mit denen sie eng bei Arbeitsplatzbeschaffungsprojekten zusammenarbeitet, und sieht den Erhalt eines gesunden Arbeitsmarkts als gemeinsame Aufgabe. Die Gewerkschaften der Stadt berichten, dass die Diversitätspolitik und die Einstellung von Migranten unumstritten sind. Valencia hat auch die Involvierung der Gewerkschaften bei der Entwicklung ihrer Integrationsstrategie begrüßt.

2.5.2 Offizielle Partnerschaften

Manche Städte sind auch offizielle Partnerschaften mit externen Organisationen zur Maßnahmenkoordination und/oder zur Zusammenarbeit bei der Erbringung von Leistungen eingegangen. Seftons Stadtrat ist beispielsweise eine Partnerschaft mit dem ‚Rat der Stadt Sefton für NROs‘ eingegangen und hat die Gleichstellungspartnerschaft (SEP) gegründet. Diese versucht, eine koordinierte Herangehensweise des öffentlichen und des ehrenamtlichen Sektors zu gewährleisten, und dabei sicherzustellen, dass die teilnehmenden Organisationen nicht nur angehört, sondern auch aktiv in die Ausgestaltung der Dienste miteinbezogen werden, damit diese den Bedürfnissen der Migranten entsprechen. Dublins Stadtrat ist Teil von, und eine führende Kraft innerhalb einer groß angelegten Partnerschaft, welche sich *Dublin City Development Board* nennt. In ihr entwickeln städtische Behörden, wichtige öffentliche Ämter, NROs und Sozialpartner gemeinsam einen umfassenden Ansatz. In Wolverhampton findet die Zusammenarbeit bei einer Reihe von Themen mit anderen ortsansässigen öffentlichen, privaten und Wohlfahrtsorganisationen im Rahmen der Partnerschaft Wolverhamptons statt. Zusätzlich existiert seit 2005 eine *Race Equality*

Partnership, deren Ziel es ist, die öffentlichen, privaten und Organisationen des dritten Sektors bei der Einführung von Richtlinien der interethnischen Beziehungen zu unterstützen.

Sefton – Arbeiten in einer Partnerschaft, um für ‚Qualität durch Gleichheit‘ zu sorgen

Die Gleichstellungspartnerschaft der Stadt Sefton (SEP) wurde 2006 gegründet, als sich der Rat der Metropolregion Sefton und weitere zentrale öffentlichen Verwaltungen mit dem Rat für NROs zur Planung von Gleichstellung und Diversität zusammaten. Das Ziel dieser Initiative ist es, „*allen Mitgliedern von Seftons heterogener Migrantenbevölkerung die volle Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben des Bezirks zu ermöglichen*“. Unterstützt von einem behördenübergreifenden Team, ist die SEP dafür verantwortlich, eine koordinierte Herangehensweise an Gleichstellung und Vielfalt innerhalb der Verwaltung und ihrer Partner zu gewährleisten. Die derzeitigen Mitglieder der SEP sind:

- das *Community Empowerment Network*, das benachteiligten Gruppen eine Stimme verleiht;
- der *Sefton Metropolitan Borough Council*;
- die Merseyside Polizei;
- der *Sefton Council for Voluntary Services*;
- der Merseyside Fire and Rescue Service;
- der *Sefton Primary Care Trust* (medizinische Versorgung);
- der *Greater Merseyside Connexions Service*, der 13-19 Jährige unterstützt und berät;
- der *Learning and Skills Council (LSC)*;
- die Bewährungshilfe Merseyside;
- *Merseytravel*;
- *One Vision Housing*.

Die Entstehung dieser Partnerschaft stellt einen entscheidenden Paradigmenwechsel von isoliert an Gleichstellungsmaßnahmen arbeitenden Organisationen, hin zu einem systematischeren Umgang mit den Fragen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung sowie Religion oder Glauben dar. Dieser gemeinschaftliche Ansatz zeigt, dass die Bedeutung von ethnischer Gleichstellung mittlerweile höhere Akzeptanz im Stadtrat und der Bevölkerung genießt. Während der ersten 12 Monate der Partnerschaft hat sie eine Reihe von, in Zusammenhang mit Gleichstellung und Diversität stehenden, Preisen gewonnen.

Der ‚Neue Runde Tisch für Migration‘ von Terrassa ist ein interessantes Modell, da es nicht nur Dialog, Rücksprache und Teilhabe erleichtert, sondern auch ein Forum zur Bewertung der städtischen Integrationsstrategien bereitstellt. Diese Initiative setzt sich aus Vertretern von Migrantengruppen, NROs, Nachbarschaftsverbänden, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, den im Stadtrat vertretenen politischen Gruppen, sowie den betroffenen Behörden innerhalb der Verwaltung zusammen. Der Einsatz dieser Partner hat es möglich gemacht, Feedback über den Effekt lokaler Maßnahmen zu erhalten und die bürokratischen Barrieren, denen sich Migranten gegenüber sehen, zu verringern.

2.5.3 Die Einhaltung von Verträgen

Unter den Stadtregierungen, die Teile ihrer Dienstleistungen an externe Organisationen auslagern, haben sechs Städte, darunter Kopenhagen, Stuttgart und Wolverhampton, Gleichstellungs- und Diversitätsprinzipien in ihre Verträge aufgenommen. Diese Maßnahme soll sicherstellen, dass die Dienstleister auf die Bedürfnisse der Migranten eingehen und sie weder als Beschäftigte noch als Nutzer diskriminieren.

Wolverhampton – Die Partnerschaft lokaler Behörden zur Aufnahme von Gleichstellungsstandards in Verträge

Wenn der Stadtrat von Wolverhampton Dienstleistungsaufträge vergibt, hat der Vertragspartner gewisse Bedingungen der Gleichstellung zu erfüllen. Dazu gehören das Monitoring und die Bereitstellung von ethnizitätsbezogenen Mitarbeiterdaten. Auch andere Organisationen, die städtische Fördergelder beziehen, zum Beispiel NROs, müssen sich ebenfalls den Gleichstellungsmaßnahmen und Prinzipien verschreiben. Dadurch will der Stadtrat zum einen sicherstellen, dass seine Vertragspartner das Gleichstellungsgesetz einhalten, aber auch die Diversität innerhalb der genutzten Subunternehmer erhöhen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es dem Stadtrat Schwierigkeiten bereitet, sicherzustellen, ob die Zielvorgaben der Diversität auch umgesetzt werden, da große Teile der städtischen Leistungen an unabhängige Dienstleistungsunternehmen ausgelagert sind und es Bedenken gibt, ob die von den fraglichen Unternehmen zur Verfügung gestellten Daten ausreichen.

Der *West Midlands Common Standard for Equalities in Public Procurement (WMCS)* hat nun Mittel zur Verfügung gestellt, die diese Bedenken aufgreifen. Konkret hat er sechs Kommunen zusammengebracht, um ein innovatives Vorqualifizierungswerkzeug zu entwickeln. Es soll gewährleisten, dass Dienstleistungsunternehmen (Subunternehmer und Partner) Gleichstellungsmaßnahmen in puncto Beschäftigung und Leistungsvergabe eingeführt haben. Die Ergebnisse werden in einer gemeinsamen Datenbank gespeichert. Dies soll im Gegenzug die Arbeit der einzelnen Kommunen reduzieren, da die Zulassung in einer Kommune auch von den anderen fünf Ratsmitgliedern anerkannt wird.

Zusätzlich dazu hat Wolverhamptons Stadtrat auch Workshops veranstaltet, die eine größere Diversität bei den, sich im Wettbewerb um die Aufträge der Stadt befindenden, Dienstleistungsanbietern fördern soll.

In Breda, wo ebenfalls viele alltägliche Leistungen von privatisierten Institutionen und Firmen übernommen werden, müssen Vertragspartner zeigen, dass sie ‚diversitätsgeprüft‘ sind, um Fördermittel der Stadtverwaltung zu erhalten. Dasselbe gilt für NROs, die dies ebenfalls beweisen müssen, um ihre jährlichen Subventionen zu erhalten, was ein Problem für jene Organisationen darstellt, die sich explizit deswegen gegründet haben, um den Bedürfnissen einer bestimmten Migrantengemeinschaft gerecht zu werden. Im Gegensatz dazu haben bestimmte Städte mit einer aktiven Diversitäts- oder Gleichstellungspolitik, wie beispielsweise Wien, keine Schritte unternommen, dass diese Politik auch in ihren Ausschreibungen deutlich wird. Nachdem die Stadt Arnberg diesen Ansatz erwägt hat, hat sie entschieden, dass dies sowohl schwierig als auch unnötig wäre, da ihre derzeitigen Vertragspartner ohnehin schon mehr Migranten als die Stadt selbst beschäftigen.

Das anschließende Beispiel von Kopenhagen veranschaulicht das gewaltige Veränderungspotenzial von einzuhaltenden Vertragsklauseln auf die Praxis, alleine auf Grund der Auftragsgröße. Aber auch die Neigung einiger Städte, sich mit der Position von Migranten im Rahmen von umfassenderen Strategien für schutzbedürftige Gruppen auseinanderzusetzen.

Kopenhagen – Sozialklauseln in Verträge einfügen

Kopenhagen hat 15.000 private Leistungszulieferunternehmen mit einem Gesamtumsatz von 6,5 Milliarden in Rechnung gestellten Dänischen Kronen (ungefähr 871,5 Millionen Euro am 1. August 2008). Zusätzlich stellt die Stadt noch knapp eine Milliarde Kronen (134 Millionen Euro) als Subventionen zur Verfügung und gibt Bauprojekte für insgesamt 1,2 Milliarden Kronen (161 Millionen Euro) in Auftrag. 2006 beschloss die Stadt, dass zukünftige Vertragspartner das Ziel einer Belegschaft, welche die Beschaffenheit der Stadtbevölkerung widerspiegelt, teilen müssen. Eine Bedingung, die später auch auf von der Stadt subventionierte Organisationen und Gewerkschaften, mit denen die Stadt Arbeitsabkommen unterhält, ausgeweitet wurde. Gültig wurden die Bedingungen für alle Aufgaben, die ein Mindestmaß an Zeit oder Geld übersteigen.

Die Klauseln sollten zwischen der Stadt und den Dienstleistungsbetrieben ausgehandelt werden und können die Anzahl der beschäftigten Langzeitarbeitslosen, Praktikanten und derer mit ‚therapeutischer Beschäftigung‘ beinhalten. Jedoch finden weder Migranten oder Ethnizität speziell Erwähnung, noch lässt sich derzeit sagen, welche Auswirkung die Maßnahmen haben werden.

2.6 Monitoring und Folgenbewertung

Viele Städte berichten, das Monitoring von Umsetzung und Ergebnissen sei, ab einem gewissen Punkt, ein fester Bestandteil ihrer Vorhaben. In einigen Fällen beinhalten solcherlei Bemühungen externe Evaluation oder Beurteilung durch eine höhere Regierungsebene. Die Festlegung darauf, Monitoring und Evaluation einzuführen oder zu verstärken, ist ein Aspekt vieler städtischer Zukunftspläne. Bezeichnenderweise ist dabei die Struktur des Monitorings bezüglich des Migrationsstatus oder des ethnischen Hintergrundes der Beschäftigten für gewöhnlich weitgehend getrennt von derjenigen der Nutzer städtischer Dienste und liegt oftmals in der Verantwortung der Serviceabteilung selbst.

Monitoring kann entweder gänzlich für interne Planungen und Verantwortlichkeitsstrukturen genutzt werden oder Teil eines Systems freiwilliger Berichte an externe Dienststellen sein, wie im Falle von Terrassas Neuem Runden Tisch der Migration. Alternativ können die Berichte von einer externen Behörde angefordert werden, wie im Vereinigten Königreich, wo Stadträte einer lokalen Audit-Kommission Bericht erstatten. Die Stadträte berichten laufend über ihre Fortschritte in Bezug auf die Erfüllung eines nationalen ‚Gleichberechtigungsstandards‘, welcher den Fortschritt bei der Durchführung von Prozessen und den gelieferten Ergebnissen misst. Sie erstatten auch Bericht über einige Gleichberechtigungsindikatoren, die speziell entwickelt wurden, um sicherzustellen, dass die örtlichen Behörden in jedem Bereich ihrer Arbeitsstellen und ihrer Dienste Bestleistungen abliefern. Zusätzlich beziehen sich manche Indikatoren auf ethnische Minderheiten. Darunter befindet sich eine Erhebung entweder des Prozentsatzes der Beschäftigten oder der bestverdienenden fünf Prozent, die einer ethnischen Minderheit angehören, in Relation zum Prozentsatz berufstätiger Menschen (im Alter zwischen 18 und 65) aus ethnischen Minderheiten im örtlichen Verwaltungsgebiet. Ein neues System wird die Qualität der Umsetzung entlang einer Reihe von Indikatoren, darunter Ausmaß von Gleichberechtigung und Akzeptanz, mit den Leistungen anderer lokaler Dienststellen vergleichen.

Ein Schlüsselfaktor für die Fähigkeit einer Stadt, den Fortschritt bei der Erreichung der Gleichstellungs- und Diversitätsziele zu messen, ist der Umfang ihrer Datenerhebung. Es gibt evidente und markante Unterschiede zwischen denjenigen Städten im CLIP Netzwerk, die ethnische Zugehörigkeit, Geburtsland oder Nationalität ihrer Beschäftigten und Klienten erfassen und solchen, die dies traditionellerweise nicht tun. Insgesamt erfassen aktuell elf CLIP Städte Nationalität, Geburtsland oder ethnische Zugehörigkeit ihrer Beschäftigten,

darunter neun Städte, die darüber hinaus Daten über die Unternehmenszugehörigkeit erheben. Zwei der Städte haben dies vor, während zehn keine solchen Pläne haben. Eine Stadt hatte auf Grund ihres Engagements in CLIP damit begonnen. Passend dazu sagten 15 Städte, sie hätten im Hinblick auf ihre Klienten eine Form von Monitoring durchgeführt, die sich auf eine oder mehrere diese Kategorien bezieht, während zwei angaben, dies bezüglich aller Dienste getan zu haben. Zwei weitere führten überhaupt kein solches Monitoring durch.

Während manche Städte das Sammeln von Daten als notwendige Bedingung betrachten, um Hindernisse, die der Gleichstellung und dem Fortschritt im Monitoring im Wege stehen, ausmachen zu können, nehmen andere das Monitoring als etwas Diskriminierendes oder die Wahrnehmung von Unterschieden potenziell Verstärkendes wahr. Von Abteilungen in Städten, die, wie beispielsweise Zagreb, überhaupt kein Monitoring durchführen, wird dennoch erwartet, dass sie in der Lage sind, über erzielte Fortschritte im Bereich der Umsetzung ihrer Politik und deren Wirkung Bericht zu erstatten.

Lokale Behörden im Vereinigten Königreich sind gesetzlich verpflichtet, die Positionen von Angehörigen ethnischer Minderheiten, inklusive der in Großbritannien geborenen, in ihrer Beschäftigtenstruktur zu erfassen und diese Daten jährlich zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung, die im Jahre 2000 ausgeweitet wurde, fordert von einer öffentlichen Behörde mit mehr als 150 Beschäftigten, ihre Belegschaft unter Gesichtspunkten ethnischer Zugehörigkeit zu analysieren. Dazu zählen:

- Anzahl der Beschäftigten an der jeweiligen Dienststelle;
- Bewerber für Einstellung, Fortbildung und Beförderung;
- Beschäftigte, die als Ergebnis von Prozessen zur Leistungsbeurteilung Fortbildungen erhalten, benachteiligt werden oder profitieren;
- Beschäftigte, die in Beschwerde- oder Disziplinarverfahren involviert sind oder die das Beschäftigungsverhältnis beenden.

Von Großbritanniens öffentlichen Verwaltungen wird außerdem erwartet, dass sie die potenziellen Auswirkungen neuer Strategien und Dienstleistungen auf verschiedene Gruppen bewerten. Ihre Leistungen werden von einer Audit-Kommission kontrolliert. Verantwortlichkeiten in Bezug auf ethnische Minderheiten, denen nicht nachgekommen wird, könnten zudem von der Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte angemahnt werden. Diese kann die veröffentlichten Daten verwenden, um die Leistung örtlicher Behörden als Ganzes einer Revision zu unterziehen. Allerdings kontrollieren die Behörden im Vereinigten Königreich zwar die ethnische Zugehörigkeit, in den meisten Fällen geben ihre Daten aber keinen Aufschluss über diejenigen in der Bevölkerung, die im Ausland geboren wurden oder ausländische Staatsbürger sind. Dagegen erfassen die deutschen Städte Arnberg, Frankfurt und Stuttgart zumindest die Anzahl von Ausländern in ihrer Belegschaft und ziehen darüber hinaus in Betracht, auch diejenigen mit Migrationshintergrund zu erfassen.

Wolverhampton – Bewertung der Auswirkungen auf die Gleichstellung

Vom Stadtrat von Wolverhampton wird verlangt, seine Strategien und Dienstleistungen, wo immer sie Wirkungen insbesondere auf ethnische Minderheiten haben könnten, einem Bewertungsprozess zu unterziehen, um sicherzustellen, dass er ethnische Gleichstellung fördert. Dies ist Teil seiner gesetzlichen Verpflichtung, gemäß derer er in der Wahrnehmung seiner Funktionen Gleichstellung zu befördern hat. Die Absicht dabei ist, die möglichen Wirkungen neuer Strategien und Vorgehensweisen vor ihrer Durchführung zu prüfen, um der Stadt zu ermöglichen, negative Konsequenzen zu vermeiden, die antizipiert hätten werden können, und Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine weitreichendere Gleichstellung bei Zugang und Ergebnissen erreicht werden kann.

Diese Bewertungsprozesse zielen darauf ab:

- Zu untersuchen, welche Auswirkungen ein Vorschlag auf verschiedene Bereiche der Kommune haben könnte – beispielsweise auf neue Pläne für öffentlichen Wohnraum oder die vom Stadtrat Beschäftigten. Dabei sollen die Sichtweisen der Betroffenen Berücksichtigung finden;
- Dem Rat zu ermöglichen, Schritte zur Minimierung negativer Konsequenzen und zur Maximierung der Möglichkeiten zur Beförderung der Gleichstellung einzuleiten.

Die entsprechenden Ergebnisse werden veröffentlicht. Insofern unerfüllte Bedürfnisse oder Ungleichheiten entdeckt werden, können Verbesserungsziele gesteckt und Aktionspläne entworfen werden, um diese auch zu erreichen.

Die Stadt Amsterdam hat ebenfalls eine lange Geschichte des Monitorings von Entwicklungen des Migrantenanteils ihrer Bevölkerung und ihr Amt für Statistik liefert regelmäßige Berichte auf einer Fall-zu-Fall-Basis. Die Stadt Breda im Süden der Niederlande hat ihr Monitoring 2004 begonnen. Dies ist das Referenzjahr, mit dem sie die Daten von 2007 verglichen hat. Die Daten wurden von der städtischen Statistikabteilung erhoben, sowie landesweiten Berichten entnommen und werden durch Arbeitsgruppen zu gesellschaftlicher Teilhabe und Kontakten zwischen Niederländern und anderen ethnischen Gruppierungen ergänzt.

Das Fehlen eines eigenständigen Budgets und die Kosten des Monitorings werden häufig als hinderliche Faktoren genannt. Im Falle von Breda mussten die Kosten aus dem Diversitätsbudget beglichen werden. Da die Evaluation lokaler Strategien eine kostenintensive Ergänzung zum internen Monitoring darstellt, wird sie gelegentlich von Doktoranden als Teil ihrer Dissertationsarbeit durchgeführt. In ähnlicher Weise stellt in Antwerpen die universitäre Forschung zusätzliche Mittel und Wege zur Verbesserung des Monitorings bereit, während eine breiter angelegte Studie der Universität Gent zu nachhaltiger Entwicklung in Städten 190 Indikatoren für die Veränderung von Monitoring verwendet.

Städte können Monitoring als Mittel verwenden, Entwicklungen zu bewerten (inklusive der Entwicklung einzelner Abteilungen), als Hilfe für Zukunftsplanungen und als einen Weg, das Problembewusstsein zu verstärken. Kopenhagen beispielsweise hat ein umfassendes Monitoringsystem, das auf diversen Kriterien wie etwa Ethnizität, Geschlecht, Behinderung und sexueller Orientierung basiert und einen jährlich zu wiederholenden Prozess beinhaltet, in dem Problembereiche abgesteckt und Zielstellungen benannt werden. Nichtsdestoweniger wird das System eher zu Diagnosezwecken genutzt oder um das Problembewusstsein innerhalb der Abteilung zu befördern, denn als Instrument zur hierarchischen Kontrolle der Effizienz von Strategien. Die Ämter legen die Ziele selbst fest und liefern das Material für die Evaluation. So wertet die Stadt Turku mit Hilfe eines an alle städtischen Ämter versandten Fragebogens gerade aus, inwieweit diese ihren Aktionsplan zur Beförderung der Gleichstellung von 2006 umgesetzt haben, um anschließend einen neuen Plan zu erarbeiten.

Weder die Pläne noch der Fragebogen beziehen sich auf konkrete Ziele oder Zahlen. Sie wurden vielmehr entworfen, um die Aufmerksamkeit für die Themen zu erhöhen und legen den Fokus momentan eher auf Geschlecht und Behinderung als auf Migranten. Turku argumentiert, die Abteilungen innerhalb der Stadt, von der Hafen- bis zur Jugendabteilung, seien so verschieden, dass nur sie selbst die Ziele und Mittel wählen könnten, durch die solche Vorhaben verwirklicht werden können.

Viele Städte planen, ihre Datenerhebungen auszuweiten. Frankfurt hat sich beispielsweise entschieden, ein detailliertes Monitoringsystem einzuführen, um Informationen für zukünftige Politik und die Entwicklung der Dienstleistungen zur Verfügung zu haben. Das System verwendet eine Reihe von Indikatoren, darunter solche, die sich auf Bildungsabschlüsse, Beschäftigung und Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen beziehen. Es wurden bereits alle zwei Jahre Berichte über die Versorgung mit migrantenspezifischen Dienstleistungen verfasst. Parallel dazu erfragt die städtische Personalabteilung die Anzahl von Menschen in jeder Abteilung, die eine andere Staatsbürgerschaft besitzen oder im Ausland geboren wurden, zusammen mit der Anzahl der Ausbildungsbewerbungen – Daten, die veröffentlicht werden. Die Stadt Lüttich plant darüber hinaus, im Verlauf der nächsten drei Jahre ein System zu entwickeln, das sowohl Vereinbarungen und Zugang zu Weiterbildung und Beförderung, als auch zum Beispiel Arbeitsniederlegungen beobachten soll. Dies soll dabei helfen, zu erkennen, ob Menschen mit Migrationshintergrund bestimmte Hindernisse bei der Arbeit in der Behörde erfahren und ob die Arbeitsbedingungen für eine bestimmte Zielgruppe angepasst werden müssen.

Einige der betrachteten Städte haben nur ein begrenztes oder gar kein Monitoring. Luxemburg zum Beispiel, erfasst weder die ethnische Zugehörigkeit ihrer Beschäftigten und Kunden, noch kontrolliert sie, in Anbetracht des Nichtvorhandenseins einer diesbezüglichen Strategie in der Stadtverwaltung, den Fortschritt bei der Verwirklichung von Gleichstellung und Diversität. Ähnlich verfährt die Stadt Dublin, die die ethnische Zugehörigkeit ihrer Beschäftigten nicht erfasst, da ihre Personalabteilung dies als diskriminierend erachtet. Dennoch haben einige städtische Dienste damit begonnen, ihre Klienten zu erfassen, um nach Möglichkeit sicherzustellen, dass deren vielfältige Bedürfnisse befriedigt werden. Mitarbeiter der Dubliner Bibliotheken zum Beispiel erkannten durch dieses Monitoring, dass im Jahre 2006 bei ihnen Menschen mit 120 verschiedenen Nationalitäten bedient wurden, was einen Anstieg um 36 Prozent seit 2001 bedeutete. Bemerkenswerterweise rät Irlands nationale Gleichstellungsbehörde Arbeitgebern dazu, die ethnische Zugehörigkeit ihrer Bewerber sowie Jobangebote und Beförderungen zu erfassen, um dem Ziel der Gleichstellung näher zu kommen. Gleichzeitig sollen die Anbieter von Dienstleistungen Daten über die ethnische Zugehörigkeit ihrer Nutzer sammeln, um die Qualität von Zugang und Service sicherzustellen. Unter diesem Aspekt könnten die CLIP-Städte den leicht zugänglichen Leitfaden zu Gleichstellung und Diversität der irischen Gleichstellungsbehörde hilfreich für ein Überdenken ihres eigenen Ansatzes finden.

2.7 Das Problem der Diskriminierung angehen

Das Gesetz sollte Schutz vor Diskriminierung bieten und manche Städte stützen dies mit einem internen Verhaltenskodex, wie in Prag, wo die Belegschaft dazu angehalten wird, sich ohne Ansehen der ethnischen Zugehörigkeit oder sozialen Herkunft des Klienten freundlich und hilfsbereit zu verhalten. Dennoch sind Hinweise über unrechtmäßige Praktiken niemals stichhaltig und Beweise zu Diskriminierung stellen hierbei keine Ausnahme. Forschungen,

inklusive persönlichen Tests haben ergeben, dass die Diskriminierung in europäischen Staaten nach wie vor anhält, auch in den öffentlichen Diensten (vgl. auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2007a).

Die meisten Städte bieten ihren Beschäftigten oder Bewerbern, die sich in ungerechter Weise behandelt fühlen, eine Beschwerdemöglichkeit. Zusätzlich, wie etwa in Finnland, können die Betroffenen außerdem die Möglichkeit bekommen, sich bei einem Ombudsmann oder einem speziell dafür eingerichteten landesweiten Büro für Arbeitnehmerrechte und Chancengleichheit zu beschweren. Auch Gewerkschaften können sich solcher Fälle im Namen der Betroffenen annehmen. Städte berichten, ihre Beschwerdesysteme deckten Beschäftigte mit Migrationshintergrund ebenso ab, wie andere Beschäftigte auch. Allerdings erfassen sie, mit Ausnahme von Wolverhampton, nicht, ob es mehr oder weniger Beschwerden gegen diese Beschäftigten gibt. In keinem Fall traten Berichte von oder gegen Beschäftigte mit Migrationshintergrund als signifikante Problematik auf. Dies mag einen Mangel an konkreten Anliegen unter den Beschäftigten mit Migrationshintergrund widerspiegeln, könnte aber auch auf einen Widerwillen, sich zu beschweren oder einen Mangel an Kenntnissen über solche Prozeduren hindeuten. Überhaupt stellt die Frage des Bewusstseins (oder des Mangels desselben) der Existenz von Diskriminierung und deren möglicher Konsequenzen unter den städtisch Beschäftigten eine wichtige Überlegung dar: Wenn es an solchem Bewusstsein mangelt, fehlt es auch an Initiativen für Strategien und die Möglichkeiten bestehender Verfahren werden nicht ausgeschöpft. Dies kann in Städten geschehen, die erst seit kurzer Zeit Erfahrung mit Migranten haben. In Turku zum Beispiel, ergab 2006 eine Umfrage unter den dauerhaft Beschäftigten, an der sich 68 Prozent beteiligten, dass nur fünf Prozent aller Teilnehmer glaubten, es existiere Diskriminierung auf Grund ethnischer Zugehörigkeit. Angesichts dieses niedrigen Anteils überrascht es nicht, dass Antidiskriminierung bislang keinen Schwerpunkt in Turku Politik und Verfahrensweisen dargestellt hat. Die Tatsache, dass die Stadt bei einer Belegschaft von über 14.000 Menschen im Jahre 2007 nur 58 Migranten (definiert als Menschen, die eine andere Muttersprache als Finnisch oder Schwedisch haben) beschäftigte, wurde nicht als problematisch angesehen und hatte daher auch keine politischen Auswirkungen.

Viele, aber nicht alle, Städte haben eine spezifische Strategie in Bezug auf Belästigung am Arbeitsplatz. Diese umfassen, mehr oder weniger ausdrücklich, Belästigung auf Grund von ethnischer Zugehörigkeit oder Migrationsstatus. Solche Strategien können, wie im Fall von Dublin, im Zuge eines nationalen Gesetzes eingeführt oder als besondere Strategie von einer Behörde verabschiedet worden sein. Die Strategie in Dublin definiert Belästigung als *„jedwedes Verhalten, inklusive verbaler Äußerungen, Gesten oder dem gezielten In-Umlauf-Bringen von Material, das dem Beschäftigten unangenehm ist und begründeterweise als beleidigend, erniedrigend oder einschüchternd angesehen werden könnte“*. Schikane ist definiert als *„wiederholtes unangemessenes Verhalten, das begründeterweise als eines angesehen werden könnte, welches das individuelle Recht auf Würde am Arbeitsplatz unterminiert“*. Die Strategie der Stadt legt sowohl informelle und formelle Prozeduren fest, Beschwerden über Belästigung oder Schikanen am Arbeitsplatz einzureichen, als auch Vorgaben für den Lösungsprozess.

Lüttich – Neue Anstrengungen, Diskriminierung entgegenzutreten

Lüttich hat Pläne, weitere Schritte zur Lösung des Problems der Diskriminierung zu gehen. Im Einzelnen hat die Stadt vor:

- In Zusammenarbeit mit einem Experten für Diversity Management eine Umfrage zu Diskriminierung unter ihren Beschäftigten zu starten;
- Die Beziehungen zu den Zielgruppen, wie den Migranten zu verbessern. Dazu sollen innerhalb des Kabinetts, der Abteilungen und interkultureller Organisationen von der Stadt finanzierte Informationspunkte organisiert werden.
- Den Beschwerdeprozess zu verbessern und zusätzliche Formen von Diskriminierung in ihrer Diversitätsstrategie zu erkennen;
- Ein Rundschreiben zu den Prinzipien von Neutralität und Gleichbehandlung für alle und zu den Rechten und Pflichten der Belegschaft hinsichtlich Diskriminierung zu übernehmen;
- Jedem einzelnen Beschäftigten, zusammen mit seinem Gehaltsscheck, ein Memorandum zu Diversity Management zukommen zu lassen.
- Allen Direktoren und leitenden Mitarbeitern vom Bürgermeister unterzeichnete Anweisungen zukommen zu lassen, um sie für Diversität zu sensibilisieren;
- ‚Diversitätsbotschafter‘ zu ernennen, die eine Verbindung zwischen dem Diversitäts-Arbeitskreis und der Belegschaft herstellen sollen;
- Eine sichtbare Kampagne zu führen, zu der auch Chartas gegen Rassismus und Diskriminierung auf Grund des Geschlechts gehören, welche man auf Anzeigentafeln und durch Informationen im städtischen Intranet verfügbar machen wird;
- Das Sammeln zusätzlicher Daten über Geschlecht, Alter und ethnische Zugehörigkeit der Beschäftigten voranzutreiben.

Lüttich hat außerdem vor, ein ‚Begrüßungsprogramm‘ für neue Beschäftigte einzuführen, das die Diversitäts- und Chancengleichheitsstrategie behandelt. Workshops zu Gleichstellung und Diversität für die bestehende Belegschaft wurden bereits organisiert und es sind weitere für städtische Mediatoren und die oberste Führungsebene angedacht.

Die Strategie einer Behörde kann dem individuellen Opfer von Belästigung ermöglichen, eine Beschwerde und eine Bitte um Vermittlung einzureichen. Wäre Belästigung vorgefallen, so wäre es ein Disziplinarvergehen. Körperliche Belästigung würde der Polizei gemeldet. In einigen Fällen geben Städte jedoch die Möglichkeit, die Angelegenheit zunächst informell zu lösen, wie etwa in Amsterdam, wo der Einzelne mit einer Vertrauensperson innerhalb der Verwaltung sprechen kann, ohne sofort seine Vorgesetzten mit einzubeziehen. Viele Städte haben ein Büro oder eine Einzelperson, die dafür vorgesehen ist, Beschwerden zu untersuchen, denen weiter nachgegangen werden muss. Lüttich hat zum Beispiel eine Einheit, die Belästigung entgegenarbeitet und, in seiner Abteilung für soziale Dienste, zwei Sozialarbeiter, die sich mit dieser Thematik beschäftigen. In ähnlicher Weise hat Sefton, um den Problemen Herr zu werden, speziell ausgebildete Mitarbeiter ernannt, die Unterstützung, Hinweise und Beratung anbieten können. In Sefton kann eine Beschwerde informell behandelt werden: Das mutmaßliche Opfer tritt (in Begleitung einer Führungskraft oder eines Gewerkschaftsvertreters) an den mutmaßlichen Belästiger heran, benennt das kränkende Verhalten und verlangt dessen Beendigung. Alternativ kann eine formelle Untersuchung in Gang gesetzt werden, die bei Bedarf von der Personalabteilung und den Gewerkschaften unterstützt wird.

Der Stadtrat von Wolverhampton verfolgt eine Strategie in Bezug auf Belästigung als Teil des Disziplinarverfahrens und ermutigt Beschäftigte, solche Vorfälle entweder informell oder formell über sein Beschwerdeverfahren zu melden. Diese ‚Disziplinar-, Beschwerde- und Befähigungsverfahren‘ unterliegen einem Monitoring hinsichtlich der ethnischen Zugehörig-

keit der Beschäftigten als Teil des Gesamtrahmens des Gleichstellungsmonitorings des Rates. Die Stadt Wien eröffnete 2006 eine Kontakt- und Beratungsstelle für städtische Beschäftigte, die direkt oder indirekt von Belästigung betroffen sind. Die Beratungsstelle ist im Büro des unabhängigen Mitarbeiters für berufliche Sicherheit und Gesundheit angesiedelt, das, als im September 2004 die Wiener Antidiskriminierungsverordnung in Kraft trat, dafür vorgesehen war, im Namen Wiens als Mitarbeiter für Antidiskriminierungsbelange zu agieren. Jeder städtische Beschäftigte, der in seinem Job von Belästigung betroffen ist, kann die Hilfe dieses Büros in Anspruch nehmen. In Breda können die städtischen Beschäftigten der Informationsstelle die Leistung des Dienstes verweigern, wenn von Seiten eines Nutzers des Dienstes eine mutmaßliche Belästigung stattfindet.

Insgesamt berichten zehn Städte, dass sie Buch über gegen die Stadtverwaltung gerichtete Diskriminierungsbeschwerden führten. Städte wie Izmir, die ein Diskriminierungs- oder Belästigungsverfahren haben, dieses aber nicht kontrollieren, waren nicht in der Lage, zu sagen, ob Beschäftigte mit einem Minderheitenhintergrund mehr oder weniger dazu tendierten, dieses zu nutzen. Auf Grund von Befürchtungen, es finde Diskriminierung statt, führte die Stadt Tallinn 2008, als einen ersten Schritt, sich des Problems anzunehmen, eine Befragung durch.

2.7.1 Diskriminierung von Dienstleistungsnutzern

Das Thema der Diskriminierung von Nutzern mit Migrationshintergrund durch die Belegschaft wird in manchen der Stadtberichte zugegeben. Dies beinhaltet Fälle direkter Diskriminierung, wie etwa die Weigerung einer Privatschule, Kinder von Migranten aufzunehmen, was die Stadt Mataró dazu bewegte, seine Finanzierung der Schule zurückzuziehen. Es kann sich aber auch auf Fälle indirekter Diskriminierung beziehen, so wie die Entscheidung einer italienischen regionalen Körperschaft, die verantwortlich für die Zuteilung sozialen Wohnraums ist, die Aufenthaltsdauer zu einem der Auswahlkriterien zu machen. Als Folge, so berichtete die Stadt, machten die ausländischen Staatsbürger, obwohl 50 Prozent der Bewerbungen von ihnen kämen, nur sieben Prozent derer aus, die Wohnraum erhielten.

Migranten sind sich unter Umständen nicht darüber im Klaren, dass sie das Recht haben, sich über Diskriminierung zu beschweren. Daher haben manche Städte Schritte unternommen, Migranten bewusst zu machen, dass sie dieses Recht haben. So wie Arnsberg unter dem Motto *„fishing for complaints statt fishing for compliments“*. Zu diesem Zweck wurde ein Büro eröffnet, das telefonisch, per e-Mail oder persönlich erreicht werden kann. Es soll nach allen möglichen Arten von Beschwerden ‚fischen‘ und garantiert eine Antwort innerhalb von drei Tagen. Die Stadt Lüttich gibt auf ihrer Website Informationen darüber, wie man Beschwerden wegen Diskriminierung verfasst. Überall sonst im Land muss ein solcher Service erst noch aufgebaut werden. Dennoch sollte hervorgehoben werden, dass es schwierig sein kann, Diskriminierung nachzuweisen.

In Kopenhagen können sich die Kunden mit Beschwerden über Diskriminierung an einen Bürgerberatungsdienst wenden, der zwischen dem Beschwerdeführer und der Stadtverwaltung vermittelt. Der Dienst wird beworben, um ein Bewusstsein für seine Verfügung zu schaffen und veröffentlicht jährlich einen Bericht über die Fälle, die ihm zugetragen wurden. Zusätzlich bietet die Stadt ihrer Belegschaft Fortbildungen dazu an, wie Diskriminierung erkannt und bekämpft werden kann. Gleichzeitig hat sie ihre Abteilungen aufgefordert, Pläne aufzustellen, um Diskriminierung intern zu unterbinden, wengleich die Ergebnisse des letzteren als ‚schwach‘ bezeichnet werden. Die Stadt Stuttgart bietet ein System der ‚Gelben

Karte' an, in dem Nutzer Ideen einbringen, Fragen stellen oder Lob und Tadel verteilen können. Von den 14.200 Karten, die man im letzten Jahrzehnt bekommen hat, waren 73 Prozent Beschwerden und 16 Prozent Ideen. Weniger Karten waren hauptsächlich lobend, außer in Bezug auf positive Kommentare zum Verhalten der Belegschaft. Das System unterliegt weder einem Monitoring bezüglich Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit, noch ist es notwendigerweise umfassend geeignet für Beschwerden über Diskriminierung, da sich die Nutzer nur schriftlich beschweren können. In Frankfurt können sich Migranten, die das Gefühl haben, diskriminiert worden zu sein, beim Amt für multikulturelle Angelegenheiten beschweren. Dieses leitet die Beschwerde nicht nur an das passende Büro weiter, sondern führt auch selbst Erkundigungen durch und sichtet Akten. Im Jahre 2005 erhielt das Büro 58 Beschwerden über Diskriminierung von Migranten, wovon die Hälfte die Stadtverwaltung betraf und die alle durch Kommunikation und Mediation geklärt werden konnten.

Malmö – Ein Model dafür, wie Beschwerden über Diskriminierung in Angriff genommen werden können

Die Malmöer Antidiskriminierungsstelle ist eine NRO, die von der Stadtverwaltung und etwa 20 unabhängigen Gruppen finanziert wird. Das Büro erhält Beschwerden über Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, Behinderung, ethnischer Zugehörigkeit und Sexualität. Das Thema der Diskriminierung des Alters wird bald ebenfalls bedacht werden. Das Büro hat drei Hauptaufgaben: die einzelnen Beschwerden zu bearbeiten, Informationen über das Gesetz zu verbreiten und die Gesellschaft, die Entscheidungsträger und die Medien in Bezug auf Antidiskriminierungsthemen zu beeinflussen.

Ein bemerkenswertes Charakteristikum des schwedischen Arbeitsmarktes, das Diskriminierung als solche einfacher ermitteln lässt als in anderen Ländern, ist, dass alle Bewerber informiert werden müssen, wer die Arbeitsstelle letztlich bekommen hat. Daher ist es für Bewerber in Schweden einfacher, Fälle von Diskriminierung bei der Einstellung aufzuspüren als in anderen Ländern. Arbeitsrechtliche Beschwerden beziehen gewöhnlich die Koordination mit Gewerkschaftsvertretern mit ein. Die Mehrheit (70 Prozent bis 80 Prozent) der Beschwerden in Malmö bezieht sich auf ethnische Zugehörigkeit, hauptsächlich im Zusammenhang mit Diskriminierung am Arbeitsmarkt, Vermietung, verweigerter Zutritt zu Discos und Restaurants und Belästigung auf der Straße. Die Mehrheit der eingehenden Beschwerden kann durch Beratung geklärt werden. Die verbleibenden Fälle kommen vor Gericht oder werden an den zentralen schwedischen Ombudsmann für ethnische Diskriminierung weitergeleitet. Obwohl von den Beschwerdeführern die Zahlung eines Mitgliedsbeitrages verlangt wird, wird die Unterstützung auch denjenigen Klienten angeboten, die es sich nicht leisten können, zu bezahlen.

Wenn die Antidiskriminierungsstelle herausfindet, dass Diskriminierung stattgefunden hat, ruft sie den Arbeitgeber an, erklärt die Gesetzeslage und spricht eine Warnung aus. Dies hilft sicherzustellen, dass sich die Arbeitgeber der Gesetze und der Auswirkungen von Diskriminierung vollständig bewusst sind. Die Stelle arbeitet auf lokaler Grundlage, was ein Vorteil gegenüber dem nationalen Ombudsmann ist. Ihre Belegschaft kennt die örtliche Situation gut und ist deswegen in ihren Bemühungen einflussreicher.

2.8 Herausforderungen für die Städte

Die Städte im CLIP-Netzwerk befinden sich mit ihren Ansätzen für das Diversity Management in sehr verschiedenen Entwicklungsstadien. Die Bandbreite reicht von Städten wie Amsterdam und Wolverhampton, die damit große Erfahrung haben, bis zu Städten, wie Prag oder Zagreb, die sich mit solchen Bestrebungen in einem Anfangsstadium befinden. Sogar unter den Städten mit Langzeiterfahrungen versucht man sich an neuen Ansätzen. Daher gibt es eine riesige Vielfalt beobachtbarer Muster. Es ist jedoch, wie die folgenden Abschnitte

zeigen, möglich, einige gemeinsame Aspekte zu entdecken, die die Herausforderungen betreffen, denen sich die Städte gegenübersehen.

2.8.1 Mangel an Führung und Visionen

Eine verbreitete Schwierigkeit, von der die Abteilungen berichten, die die Gleichstellungs- und Diversitätsinitiativen und deren Integrationskraft überprüfen, ist es, andere Abteilungen innerhalb der Behörde – inklusive derjenigen, deren Dienste für solche Vorhaben unverzichtbar sind – zu motivieren und zu überzeugen, dass sie diesen Themen eine gewisse Priorität einräumen sollten. Doch auch der zuständigen Abteilung selbst kann es an der Autorität, Zusammenarbeit einzufordern, an Kontakten zu Entscheidungsträgern in der Wirtschaft oder an politischer Rückendeckung durch Abgeordnete mangeln. Wie eine Stadt bemerkte: *„In einer streng hierarchischen Organisation wird die mittlere Führungsebene Veränderungen immer nur dann einleiten und unterstützen, wenn sie überzeugt ist, dass die höhere Führungsebene und die Politiker genau das wollen“*. Eine andere Stadt berichtete, dass:

Politiker, Manager und Medien Sondermaßnahmen als nicht sonderlich dringlich ansehen, da es keine ernsten Probleme oder Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen gibt. Im Vergleich zu anderen Städten haben wir einen begrenzten Prozentsatz nicht-westlicher Einwanderer. Als ein nationaler Plan für Migranten und Diversität in Gang gesetzt wurde und wir eingeladen wurden, daran teilzunehmen, kostete es den für Diversität zuständigen Beamten extrem viel Mühe, den zuständigen Stadtrat davon zu überzeugen, dass die Stadt für dieses Projekt wirklich gebraucht wurde. Einer unserer Partner bemerkte verzweifelt: „Muss denn erst ein Mord geschehen, bevor wir vorankommen können?“

Diesem Problem kann ein Mangel an Visionen bezüglich der behördlichen Ziele zugrunde liegen. Wie es in einem Bericht hieß: *„Die Stadt hat eine ganze Reihe innovativer Maßnahmen, aber kein stimmiges Konzept oder klar formulierte Ziele – das ist ein großes Problem für engagierte Beschäftigte“*.

Eine andere Schwierigkeit mag im mangelnden Verständnis dafür liegen, inwiefern Gleichstellungs- und Diversitätsthemen die Lebensqualität der Bevölkerung als Ganzes betreffen und warum sie daher ein zentrales Anliegen aller Abteilungen sein sollten. Eine wichtige Lektion, so berichtet Wolverhampton, sei es gewesen, dass man erkannt habe, dass es einer eindeutigen Verbindung zwischen Diversitätsstrategien in Beschäftigungs- und Dienstleistungsbestimmungen und umfassenderen Programmen bedürfe. Dies sei notwendig, damit die Relevanz von Diversität und Gleichstellung als eine umfassende und stadtweite Agenda angesehen werde und nicht als Sonderthema oder als eines, das nur für einzelne Gruppen bedeutsam ist. Wie der Bericht Antwerpens schlussfolgerte: *„Die Stadt muss eine klare Vorstellung ihrer Diversitätspolitik entwickeln. Dies bedarf einer Unterstützung von ganz oben und muss auf allen städtischen Ebenen in Mandate, Aufgaben, Monitoring und Evaluation münden.“*

2.8.2 Geringes Problembewusstsein und Fachwissen unter der Belegschaft

Widerstand in der Belegschaft kann auch ein Fortschrittshindernis darstellen. Eine Stadt bemerkte, dass *„nicht allen städtischen Beschäftigten bewusst zu sein scheint, dass ein höherer Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund die Qualität der Dienste verbessern kann“*. Das Diversity Management kann zusätzlich erschwert werden, wenn eine Organisation unter schwierigen politischen Umständen versucht, eine heterogene Belegschaft aufzubauen. Einige Städte sind zu dem Schluss gekommen, es sei notwendig, Problemebe-

wusstsein und Fachwissen ihrer eigenen Belegschaft weiterzuentwickeln und eine ausgeprägte Lernkultur zu schaffen, um Zustimmung innerhalb der gesamten Behörde erreichen zu können. Eine städtische Behörde bedauerte die Tatsache, dass:

Die Organisationskultur der Stadt im Moment wenig Raum für Initiative und Experimente eröffnet. Für die Diversitätsstrategie sind Initiativen und Versuche aber sehr wichtig. Wenn die Beschäftigten die Konsequenzen im Falle gescheiterter Initiativen und Versuche fürchten, sind sie seltener bereit für Veränderungen.

Der Mangel an Migranten unter den Beschäftigten wird ebenso als Hindernis erkannt, wie das Maß, zu dem das Fachwissen über Diversitätsaspekte bei lediglich einem langjährig Beschäftigten der Organisation liegt. Dies hat zur Folge, dass Beschäftigtenfluktuation zum Verlust dieser Kompetenzen führen kann, was wiederum die diesbezüglichen Erfolgsaussichten der Stadt reduziert. Ein Bericht merkt an:

Es wirkt riskant, dass der Diversity Manager auf sich allein gestellt ist. Seine Kompetenz und wahrscheinlich auch ein Großteil der Vernetzung verschwinden, sobald sich dieser Mitarbeiter entscheidet, eine andere Stelle anzunehmen. Es gibt Führungskräfte innerhalb der Stadtverwaltung, die von Diversität keine Ahnung haben.

2.8.3 Mangel an Personal und anderen Ressourcen

In manchen Städten besteht das Problem schlicht in einer generellen Personalknappheit. Beispielsweise berichtet eine italienische Stadt, dass Personalknappheit in Verbindung mit mangelnder Fortbildung dazu führt, dass „viele Initiativen für die Integration von Migranten nach wie vor als Stückwerk umgesetzt und häufig an Dienstleister und religiöse Organisationen delegiert werden“. Anderswo können die Schwierigkeiten durch Personalmangel an bestimmten Stellen entstehen. Die Stadt Antwerpen sprach etwa von der Unterbesetzung der Personalabteilung als einem „Stolperstein für die Umsetzung“ und merkte an, es gebe „so viele andere Probleme, die es zu lösen gilt, die ebenfalls Arbeitsaufwand bedeuten und ebenso grundlegend für die Funktionsfähigkeit der Abteilung sind“. Ein verwandtes Problem ist die bereits vorhandene Arbeitsbelastung: Umfassendes Monitoring beispielsweise, kann, wie in Sefton bemerkt, sehr zeitintensiv sein. Gleiches gilt für neue Initiativen und Projekte. Ohne zusätzliche Personal- oder Finanzmittel könnten die Beschäftigten die Umsetzung des Plans verweigern.

Die Städte sprechen außerdem von den Restriktionen nationaler Finanzierung als einem wichtigen Aspekt – sei es der Mangel an solcher Finanzierung an sich oder die Art und Weise, in der die entsprechenden Gelder ausgegeben werden können. Die Stadtverwaltung von Turin brachte ihr Bedauern darüber zum Ausdruck, dass die zentralen Fördermaßnahmen hauptsächlich auf europäische Großprojekte wie EQUAL abzielten und nicht für innovativere und lokale Projekte verwendet werden könnten. Einige Städte merkten auch an, dass die nationalen Fördermaßnahmen tendenziell eher auf kurzfristige Interventionen abgestimmt seien, als auf mittel- bis langfristige Planungen. Es ergaben sich auch Spannungen entlang der Frage, wer die Dienstleistungen, die den Migranten angeboten werden, finanzieren sollte. Dies wurde etwa im Falle von Turku deutlich, an das von kleineren Kommunen gezielt Flüchtlinge weitergegeben wurden, sobald deren Finanzierung durch die Regierung auslief.

2.8.4 Ablehnung bei der örtlichen Bevölkerung

Einige Städte sehen sich durch Spannungen innerhalb der Bevölkerung gefordert. Folglich erfordern sie auch eine besondere Sensibilität bei der Umsetzung von Programmen. Diese haben zwar lediglich zum Ziel, die Gleichbehandlung von Migranten zu gewährleisten, können aber als Vorzugsbehandlung der Migranten missverstanden werden. In Mataró verschärfte die Ankunft von Einwanderern die örtlichen Beschwerden über den Mangel an bestimmten Dienstleistungen, wie Kindertagesstätten, medizinische Versorgung und Bildung in einer Weise, die die Bemühungen der Stadtverwaltung, um einen gesicherten gleichberechtigten Zugang zu Diensten zu einem sensiblen Thema werden ließen. Andererseits konnte die Stadt nicht beobachten, dass die Besetzung spezieller Stellen innerhalb der Verwaltung mit Migranten zu Spannungen geführt hätte. Diese hoch qualifizierten Fachleute wurden vielmehr sehr respektiert und als willkommene Lösung der Probleme betrachtet, denen sich die Abteilungen gerade gegenüber sahen.

Öffentliche Feindseligkeiten können auch durch die Medien verschärft werden. Im Besonderen weist Turin auf die Wirkung örtlicher Tageszeitungen hin, die die Aufmerksamkeit gezielt auf Verbrechen lenken, in die Migranten involviert sind. Es ist der Ansicht, dass solche Berichte verantwortlich dafür sind, dass Migranten zunehmend als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit wahrgenommen werden. In Wirklichkeit ist die Anzahl solcher Vergehen in Turin substantiell zurückgegangen. Folgerichtig, so wird berichtet, werden die städtischen Initiativen zur sozialen und arbeitsmarktbezogenen Integration der Migranten misstrauisch beäugt, besonders von italienischen Bürgern, die selbst Erfahrungen mit Benachteiligung haben. Auch rechtsgerichtete Politiker können ein Hindernis darstellen. So merkt Malmö etwa an, dass eine kleine Anzahl von Stadträten rechtsgerichteter Parteien regelmäßig die Budgetzuteilungen an Integrationsprojekte in Frage stellt. Antwerpen berichtet, die Präsenz einer starken rechtsgerichteten und zuwanderungsfeindlichen politischen Partei im Stadtrat mache die Thematik Migration und Ausländer kontrovers. Andererseits: Wo es der Thematik an politischer Profiliertheit mangelt, kann das zu weniger Schwung bei ihrer Bearbeitung führen.

2.8.5 Inkonsistenz über Abteilungen hinweg

Aus all den genannten Gründen kann es zu einer Kluft zwischen Strategie und Umsetzung kommen. So können einige Städte zwar exzellente Programme haben, gleichzeitig aber über sehr begrenzte Möglichkeiten verfügen, diese auch umzusetzen. Oder eine positive Initiative in einer Abteilung konnte nicht für die gesamte Organisation institutionell verankert werden. Im Ergebnis fehlt in zehn der untersuchten Städte (darunter viele derjenigen, die in Gleichstellungs- und Diversitätsangelegenheiten am engagiertesten sind) eine konsistente Herangehensweise: Einige Abteilungen begrüßen die Notwendigkeit, gleichberechtigten Zugang für Migranten und Minderheiten zu gewährleisten enthusiastisch, während andere es kaum in Betracht gezogen haben, ihre Vorgehensweise zu ändern um diesen Wandel zu ermöglichen. Dies trifft offenkundig auf bestimmte Menschenrechtsabteilungen zu, die, während der Durchführung von Antidiskriminierungsprogrammen, die Notwendigkeit verkannt haben, dafür zu sorgen, dass Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigten Zugang zu Arbeitsstellen in den Behörden haben. Dies fällt auch im Falle einiger Serviceabteilungen auf.

Manche Städte warnen davor, dass der Aufbau einer Zusammenarbeit innerhalb der gesamten Behörde sowie mit ihren externen Partnern Zeit benötigt – sogar dort, wo Diversitäts- und

Gleichstellungsthemen eine große politische Bedeutung zuerkannt wird. Die meisten innovativen Ansätze sind eher von einer einzelnen Gruppe stark engagierter Mitarbeiter abhängig, als in der Behörde als Ganzes institutionalisiert. Dies fasst der Bericht einer Stadt, wie folgt, zusammen:

Es hat sich als schwierig erwiesen, diesen Prozess innerhalb der Organisation zu verankern, was mit einem Mangel an Dringlichkeit, dem fehlenden Verständnis für die Notwendigkeit zu handeln bei einigen Führungskräften, die unvermeidliche Tendenz der Organisation, sich selbst zu replizieren, ohne sich dessen bewusst zu sein, und vermutlich auch mit Befürchtungen, rechtsgerichtete Belegschaftsmitglieder oder Außenstehende könnten protestieren und mediale Aufmerksamkeit bekommen. In der Theorie besteht für Einwanderer Chancengleichheit, aber in der Praxis ist ein weit reichender Wandel nötig.

2.8.6 Migranten ohne gültige Papiere

Eine weitere Herausforderung ist die Präsenz von Migranten, die keine gültigen Papiere besitzen oder illegal eingewandert sind und soziale Leistungen benötigen, die die kommunalen Behörden nicht ignorieren können. Allerdings kann es sein, dass die Behörden keine Mittel für Menschen bekommen, die in diese Kategorie fallen, wenn das Finanzierungssystem auf den Zahlen über die legale Einwanderung basiert. Noch dazu könnte die Stadt angewiesen sein, die Anwesenheit dieser Menschen nationalen Behörden zu melden. So kann der Konflikt zwischen der gesetzlichen Verpflichtung, Unterstützung für illegal eingewanderte Migranten zu verweigern, und deren offensichtlicher Bedürftigkeit die lokalen Behörden in eine schwierige Position bringen. In Frankfurt ist es einer Reihe von im öffentlichen Dienst Beschäftigten (darunter Lehrer, aber kein medizinisches Personal) gesetzlich untersagt, solcherlei Unterstützung anzubieten. Dennoch hat die Stadt ein Budget, um die Bedürfnisse der Kinder von illegal eingewanderten Migranten abzudecken, das es verwendet um Leistungen durch NROs zu ermöglichen. Terrassa berichtet Ähnliches. Da die Kommune selbst nicht einfach Dienste für illegal eingewanderte Migranten aufbauen kann, übernehmen NROs wie das Rote Kreuz, Gewerkschaften und die Caritas die Verantwortung dafür, dass man sich ihrer Bedürfnisse annimmt. Inkonsistenz kann auch innerhalb eines Staates auf Grund regional verschiedener Herangehensweisen entstehen. Während beispielsweise Frankfurter Schulen die Kinder von illegal eingewanderten Migranten ablehnen müssen, sind Schüler in anderen Teilen Deutschlands ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus zum Schulbesuch angehalten und Lehrer sind nicht verpflichtet, sie zu melden. In Spanien registrieren die kommunalen Behörden die illegal eingewanderten Migranten um sicherzustellen, dass sie Zugang zu grundlegenden Leistungen wie medizinischer Versorgung und Bildung haben. Sie erfassen auch ihre Aufenthaltsdauer für einen etwaigen zukünftigen Legalisierungsprozess.

2.8.7 Konflikte mit nationalen Strategien und politischem Diskurs

Wenn eine Stadt ihren eigenen Weg geht, kann es passieren, dass sie feststellen muss, dass die Politik oder die Rhetorik der Zentralregierung mit den eigenen Zielvorstellungen oder dem Stil des eigenen Ansatzes in Konflikt treten. Die Städte in den Niederlanden waren nicht die einzigen, die Veränderungen in der nationalen Politik zu den Problemen rechneten, denen sie begegnet waren. Auch Wien hat sich immer wieder kritisch zu Migranten betreffenden Regulierungen durch die Bundesebene geäußert und ist der Ansicht, in der Integrationspolitik den Weg selbst weisen zu müssen. Unterdessen musste sich Kopenhagen mit einer Reihe von auf nationaler politischer Ebene ergriffenen Maßnahmen auseinandersetzen, die seine sozialdemokratische Führung als wenig hilfreich erachtete. Dennoch, so heißt es aus

Kopenhagen, könne eine Stadtverwaltung innerhalb dieser Grenzen auf lokaler Ebene ihre ganz eigene Herangehensweise entwickeln. In Finnland zielt die nationale Strategie hauptsächlich auf die Aufnahme von Migranten ab und dies stellt den Rahmen für das Vorgehen in Turku dar. Nichtsdestoweniger hat die Stadt den Eindruck, eine Sensibilität für kulturelle, ethnische und religiöse Faktoren im Integrationsprozess zu haben, die sich auf nationaler Ebene nicht immer deutlich zeigt. Sowohl Amsterdam als auch Breda haben das Monitoring der ethnischen Zugehörigkeit ihrer Beschäftigten trotz der Tatsache fortgeführt, dass die niederländische Regierung die Verpflichtung dazu im Jahre 2003 aufgehoben hat. Insbesondere die Stadt Breda hat es in der Vergangenheit für nötig befunden, „*gegen den Strom der nationalen Politik zu schwimmen*“, wann immer eine Betonung auf Einwanderungsrestriktionen und obligatorischer Integration in Konflikt geriet mit dem positiveren Selbstverständnis Bredas als einer Stadt, in der „*sich jeder sicher, willkommen und respektiert fühlt*“. Zusätzlich kann Städten auch das schnelle Tempo der Veränderung nationaler Strategien und Erwartungen zu schaffen machen, so etwa im Falle der geänderten Ansprüche bezüglich der Sprache und der Einbürgerungstests in einer Reihe von Staaten.

2.8.8 *Ermüdend lange Zeiträume*

Eine letzte Sorge, die die Städte teilen, ist die lange Zeit, die es, aus den genannten sowie darüber hinausgehenden Gründen, brauchen wird, um Fortschritte in Bezug auf das Erreichen des angestrebten Niveaus von Gleichstellung im Zugang zu Arbeitsstellen, Fortbildung und Beförderung, dem Zugang zu Dienstleistungen sowie städtischen Diensten, die den unterschiedlichen Bedürfnissen ihrer örtlichen Bevölkerung entsprechen zu machen.

3. Beschäftigung: Politische Strategie, Praxis und Ergebnisse

Ein deutlicher Unterschied zeigt sich zwischen den Städten, die ihre potenzielle Rolle bei der Förderung der Arbeitsmarktintegration von Migranten noch nicht bedenken (wie etwa Dublin), und solchen, die diese Rolle bereits explizit anerkennen (wie etwa Kopenhagen):

Die Stadt Kopenhagen ist mit mehr als 40.000 Beschäftigten der größte Arbeitgeber des Landes. Sie hat daher sehr gute Möglichkeiten, Integration durch ihre eigene Einstellungs politik in eine positive Richtung zu beeinflussen [...] Die Stadt Kopenhagen strebt ausdrücklich eine Zusammensetzung ihrer Belegschaft in unterschiedlichen Bereichen an, die die Zusammensetzung der Bevölkerung der Stadt widerspiegelt (Stadt Kopenhagen, 2006).

Dort, wo Städte die Situation von Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund innerhalb ihres eigenen Beschäftigungsumfeldes berücksichtigen, hat man sich am intensivsten auf die Auswirkungen von Einstellungen von Beschäftigten und Auszubildenden konzentriert; so haben beispielsweise einige Städte über die Notwendigkeit von interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten und die möglichen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen nachgedacht.

3.1 Einstellung und Beförderung

Obwohl es in fast allen Städten die eine oder andere Form von Diversitäts- oder Gleichstellungspolitik gibt, gilt dies nicht immer für deren eigene Beschäftigungsaktivitäten. Von den Städten, die solche Diversitätsansätze innerhalb ihrer Beschäftigungspolitiken verfolgen, betonen einige das Ziel, dass die Belegschaft die Vielfalt in der städtischen Bevölkerung abbilden soll – wie man dies in Antwerpen, Kopenhagen, Malmö und Wolverhampton gesehen hat. Andere Städte betonen die Rechte von Migranten und besonders die Notwendigkeit der Gleichbehandlung von ausländischen Arbeitskräften, wie dies in Turin zu beobachten war, oder die Wichtigkeit, dass alle Beschäftigten Vielfalt innerhalb ihres Kollegenkreises respektieren, wie etwa im Fall von Frankfurt, Lüttich und Wien. Einige Städte erachten es im Anbetracht von Beschäftigungs- und Qualifikationsengpässen in einem ‚alternden Arbeitsmarkt‘ als wichtig, dass ihre Stadt für Migranten attraktiver wird. Ein weiterer Beweggrund mancher Städte bestand darin, für private Unternehmen in der Stadt mit gutem Beispiel voranzugehen. In Bezug auf ihre Aktivitäten bzw. Untätigkeit im Bereich von Einstellung und Beförderung können die Städte in die folgenden vier Gruppen eingeteilt werden.

Städte, die bislang noch nicht tätig geworden sind – Zehn Städte hatten entschieden, dass Diversitäts-Beschäftigungspolitiken entweder nicht angemessen oder nicht notwendig sind (in einigen Fällen wurde diese Entscheidung aktiv getroffen, in anderen eher unbewusst oder in Übereinstimmung mit entsprechenden nationalen Politiken). Diese Untätigkeit wurde damit begründet, „unparteiisch“ sein zu wollen, „alle potenziellen Beschäftigten gleich zu behandeln“ und „den/die Beste für die Stelle auszuwählen“, oder es wurde angeführt, dass „man das immer so gemacht habe“ oder dass „man Personen nach speziellen Anforderungen einstelle“ statt eine besondere Politik umzusetzen, so stelle man beispielsweise jemanden mit arabischem Hintergrund *ad hoc* ein, um einen spezifischen Bedarf nach entsprechenden Sprachkompetenz zu decken.

Städte, die die Absicht haben, tätig zu werden – Vier Städte berichteten, dass sie zwar noch keine solche Politik entwickelt haben, jedoch die Absicht haben, dies zu tun. Allerdings wurde in einigen Fällen angefügt, dass es diesbezüglich *„keine Eile gebe“*, da man keine Beschwerden erhalten hätte oder weil es keinen Mangel an Bewerber für die Stellen gäbe. Im Jahr 2002 beschloss die Stadt Valencia, dass die *„Verwaltung [durch] eine eigene Beschäftigungspolitik mit gutem Beispiel vorangehen muss“*; allerdings wurde eine solche Diversitäts-Beschäftigungspolitik, die über eine bloße Zusicherung von Nicht-Diskriminierung bei der Einstellung herausgeht, in der Praxis nicht entwickelt.

Städte, die in begrenzten Umfang Maßnahmen ergriffen haben – Vier Städte haben erste Maßnahmen ergriffen, um Antidiskriminierungsverfahren umzusetzen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, sicherzustellen, dass Migranten und ethnische Minderheiten nicht benachteiligt behandelt werden, wenn sie sich um eine Stelle oder eine Beförderung bewerben. Dies umfasst repräsentative Einstellungskommissionen und Trainingsmaßnahmen für die Mitglieder dieser Kommission, in denen diese über ihre Verantwortung im Rahmen von Gleichbehandlungsgesetzen informiert werden, wie etwa in Dublin und Sefton. In Stuttgart, wo man sich zuvor auf die Entwicklung von interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten konzentriert hatte, wurde kürzlich beschlossen, das Bewerbungsverfahren genau zu beobachten, um so Muster im Einstellungs- und Ernennungsverfahren aufzudecken und die Rekrutierungsverfahren der Stadt zu überprüfen. Obwohl kulturelle Kompetenzen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund positiv bewertet werden, wird dieses Kriterium nicht als Kernkompetenz auf der gleichen Ebene wie traditionellere Qualifikationen betrachtet. Turku gehört zu den Städten innerhalb dieser Gruppe, die zwar Sprach- und Qualifikationskurse für Migranten (hauptsächlich Flüchtlinge) anbieten, aber außer Antidiskriminierungsverfahren noch keine weiteren Maßnahmen eingeleitet haben, um die Barrieren abzubauen, auf die diesen Menschen womöglich beim Zugang zu Positionen in der Stadtverwaltung treffen. Auch Prag hat keinen proaktiven Ansatz bei der Einstellung von Migranten ergriffen, allerdings gelten dort allgemeine ethische Grundsätze, die den Beschäftigten vorschreiben, dass sie sich *„höflich, hilfsbereit und anständig verhalten, unabhängig vom Geschlecht des Kunden, seiner ethnischen oder sozialen Herkunft, sexuellen Orientierung, Nationalität, Gesundheitszustandes, Alters, Ehestandes, Glaubens, Beteiligung an politischen Parteien, Gewerkschaften oder anderen Organisationen“*.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass es manche Städte für einen Verstoß gegen die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie halten, bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders dazu zu ermutigen, sich zu bewerben – obwohl solche Praktiken in Wirklichkeit nicht gegen die Richtlinie verstoßen. Daher wird in den Empfehlungen dieses Berichts vorgeschlagen, dass die Europäische Kommission und der Europarat zugängliche und verständliche Anwendungshinweise zu diesen und ähnlichen Aspekten von Gleichbehandlung bereitstellen. Städte wie Frankfurt bieten ihren Beschäftigten bereits Seminare dazu an, welche Auswirkungen sich durch die Befolgung und Anwendung nationaler Antidiskriminierungsgesetze ergeben.

Städte, die einen proaktiven Ansatz verfolgen – Die übrigen neun Städte, die von diesem Bericht abgedeckt sind, haben Maßnahmen ergriffen, die über Antidiskriminierungsmaßnahmen hinausgehen, indem Barrieren identifiziert werden, auf die Menschen mit Migrationshintergrund im Beschäftigungsbereich innerhalb der städtischen Behörden stoßen, und diese Barrieren innerhalb ihres Einstellungsverfahrens aktiv angehen. In diese Gruppe gehören die Städte Amsterdam, Kopenhagen, Frankfurt, Wien und Wolverhampton. Diese Gruppe von Städten geht über Antidiskriminierungspolitik im engeren Sinne hinaus, um Chancengleichheit im Bereich von Beschäftigung zu fördern. In einigen wenigen Fällen wurden im Rahmen solcher Maßnahmen die städtischen Antidiskriminierungsverfahren

überprüft, um sicherzustellen, dass es auch keine unbeabsichtigte Ungleichbehandlung mehr gibt: So hat beispielsweise Kopenhagen mit anonymisierten Bewerbungsverfahren versucht, den (möglichen) Einfluss von Vorurteilen bei der Einstellung von Personen zu verhindern, deren Namen einen bestimmten Migrationshintergrund erkennen lassen.

Frankfurt – zielgerichtete Ausschreibungen und Reform des Einstellungsverfahrens

Um die Zahl der städtischen Angestellten mit Migrationshintergrund zu erhöhen, hat die Stadt Frankfurt eine Reihe von Initiativen durchgeführt, die auf Werbung und Informationen innerhalb der Migranten-Community abzielen. Dies umfasst folgende Maßnahmen:

- Veröffentlichung von Ausschreibungen für Ausbildungsplätze in deutschen und nicht-deutschsprachigen Zeitungen, die auf Bewerber mit Migrationshintergrund abzielen
- Bestimmung und Beauftragung von städtischen Beschäftigten mit Migrationshintergrund, die Stadt auf lokalen Jobbörsen oder -messen zu vertreten, und Organisieren von Informationskampagnen an Schulen
- Umgestaltung der städtischen Homepage und Erstellung eines Info-Flyers, um für Ausbildung bei der Stadt zu werben; bei beiden Maßnahmen wird betont, dass Bewerbungen von Minderheiten besonders willkommen sind.
- Bereitstellen von Informationen für Eltern mit Migrationshintergrund über das deutsche Schul- und Ausbildungssystem, einschließlich der Ausbildungsmöglichkeiten innerhalb der Stadtverwaltung.

Die Stadt hat kürzlich ihre Einstellungsverfahren so reformiert, dass interkulturelle Kompetenzen als Vorzug bewertet werden. So legt der schriftliche Qualifikationstest heute etwas weniger Wert auf die sprachlichen Fähigkeiten und betont stattdessen stärker logisches Denken und mathematische Fähigkeiten. Im Gegenzug können städtische Angestellte kostenlos Deutschkurse während der Arbeitszeit besuchen. Außerdem organisiert Frankfurt Weiterbildungsmaßnahmen zur Antidiskriminierungsgesetzgebung und interkulturellen Kompetenzen für die städtischen Beschäftigten. Führungskräfte im gehobenen Dienst haben ferner die Möglichkeit, an Seminaren zu Interkultureller Verantwortung und Diversity Management teilzunehmen. Allgemeinere Führungskräfte trainings umfassen Themen wie Toleranz, kommunikative Kompetenzen und Sensibilität gegenüber verschiedenen kulturellen Kontexten. Interkulturelle Trainings für Mitarbeiter beschäftigen sich mit dem Umgang mit kultureller Vielfalt, Praktiken zur Deeskalation und Mediation in interkulturellen Konflikten. Auch Workshops zu Fragen des Umgangs mit speziellen Gruppen, wie etwa Roma oder Muslime, werden angeboten. Zwischen 2000 und 2003 haben etwa 280 Beschäftigte solche Trainingsmaßnahmen besucht. Zusätzlich haben ungefähr 900 Beschäftigte an Trainingseinheiten zu dienstleistungsorientiertem Verhalten teilgenommen, welche auch das Thema interkulturelle Kompetenzen abdecken.

Üblicherweise schließen solche proaktiven Ansätze zusätzliche Maßnahmen mit ein, die sicherstellen, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund über Jobmöglichkeiten bei den Behörden im Klaren sind und wissen, dass ihre Bewerbungen willkommen sind. Dies umfasst, unter anderem, folgende Maßnahmen:

- Bereitstellung von Informationen über offene Stellen/Bewerbungen
- Werben an Orten, die von Migranten häufig aufgesucht werden
- Nutzung von Netzwerken von Migrantenvereinen
- Ausdrückliche Ermutigung (auf der städtischen Homepage) der Migranten, sich auf offenen Stellen zu bewerben (wie etwa in Wien)
- Versenden von Informationen an von Migranten besuchte Schulen
- Informieren von (Arbeits-)Agenturen, die Migranten entsprechend bei der Jobsuche beraten

- Einführung von Trainingsprogrammen in Gegenden, die von einem Mangel an Qualifikationen geprägt sind
- Anbieten von Austauschmöglichkeiten für Schüler aus technischen Bereichen

Wolverhampton hat die Zahl der Bewerber aus den örtlichen asiatischen Communities erhöht, indem sie Stellenausschreibungen in deren Zeitungen veröffentlicht, Gebetsstätten (wie etwa Sikh-Tempel) besucht und elektronische Rekrutierungsinitiativen, einschließlich Online-Ausschreibungen und Online-Bewerbungsverfahren, eingeführt haben.

Die Städte, die solche ‚positiven Maßnahmen‘ ergriffen haben, um Migranten in die Lage zu versetzen, sich erfolgreich um Stellen bzw. Beförderungen zu bemühen, bevorzugen im Einstellungsverfahren Migranten im Allgemeinen in keinerlei Weise gegenüber anderen Bewerbern – bis auf einige seltene Ausnahmen, die an späterer Stelle noch beschrieben werden.

In den Niederlanden bieten mehrerer Beschäftigendatenbanken, Beschäftigungsbüros und *head hunting*-Agenturen ihre Dienste spezielle für Migranten an. Die Stadt Amsterdam nutzt die Dienste dieser Agenturen, um hoch qualifiziertes Personal zu finden. In der Zwischenzeit hat Malmö eine Initiative gestartet, bei der qualifizierte Migranten zu den Behörden eingeladen werden, um dort Führungskräften zu zeigen, was sie können. Zugleich hat Breda Migrantinnen und Vertreter der Migranten-Communities mit Arbeitgebern zusammengebracht, um so hervorzuheben, welche Arten von Talenten vorhanden sind.

Breda – die Belegschaft trifft Migranten

Der Überzeugung folgend, dass Führungskräfte Migranten, die in der Stadt wohnen, eher einstellen, wenn sie mit diesen vorher schon Kontakt hatten, arrangiert die Diversitätsabteilung der Stadt Breda informelle *meet and greet*-Treffen zwischen Mitgliedern der Belegschaft und Migrantengruppen. 2007 nahmen etwa 60 Vertreter von afrikanischen Organisationen an einem Treffen teil, das in den Räumen der Stadtverwaltung stattfand; darauf folgte eine ähnliche Veranstaltung, die von Marokkanern organisiert wurde. Dieser Initiative liegt die Einsicht zugrunde, dass interkulturelle Trainingsprogramme nicht ausreichen, und dass auch unmittelbare Kontakte, die Möglichkeiten zu persönlichen Gesprächen bieten, notwendig sind. Die städtischen Mitarbeiter erhalten die Gelegenheit, mit Migranten direkt zu sprechen und ihre Fragen zu beantworten. Dadurch lernen sie, die Migranten besser zu verstehen, entwickeln persönliche Kontakte und sind so für Migrantenvetreter leichter zu kontaktieren, wenn diese später etwas von den städtischen Einrichtungen benötigen. So führte beispielsweise der direkte Kontakt zu einem städtischen Mitarbeiter, zuständig für Senioren, dazu, dass ein Migrantenvetreter später diesen Mitarbeiter telefonisch nach Informationen fragen konnte. Diese Initiative ist demnach nicht nur hilfreich bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter, sondern auch für die Erbringung von Serviceleistungen; sie wird sowohl von der Belegschaft als auch von Migranten als eine positive Maßnahmen betrachtet.

3.1.1 Maßnahmen , die auf junge Menschen abzielen

In Hinblick auf Maßnahmen, die sich speziell an junge Menschen richten, plant die Stadt Arnberg derzeit, mehrsprachige Flyer zu verteilen, mit denen für ein Ausbildung bei der Stadt geworben wird. Außerdem schreibt die Stadt bereits im Internet Ausbildungsplätze aus und schickt Informationen an lokale Migrantenorganisationen, die ausdrücklich junge Migranten ansprechen, wodurch sehr gute Ergebnisse erzielt worden sind: Insgesamt stammen rund 25 Prozent der eingegangenen Bewerbungen von jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Die Stadt Frankfurt betreibt Informationskampagnen an Schulen, bei

denen immer wieder betont wird, dass die deutsche Staatsangehörigkeit keine notwendige Voraussetzung für die Bewerbung um die ausgeschriebenen Stellen ist. Die Stadt Wien hat es ebenfalls geschafft, die Zahl der jungen Menschen mit Migrationshintergrund unter ihren Auszubildenden in den 30 Berufen, in denen man bei der Stadt eine Ausbildung machen kann, zu erhöhen, indem sie auf ihrer Website und in mehreren Sprachen Werbung für diese Ausbildungsmöglichkeiten gemacht hat.

Wien – Einstellung von Auszubildenden und spezifische Ausbildungsinhalte

Die Stadt Wien bildet derzeit 800 Auszubildenden in 30 verschiedenen Berufen aus und versucht aktiv, die Zahl der Auszubildenden mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Sie wirbt für diese Ausbildungsmöglichkeiten mit mehrsprachigen Flyern und auf ihrer Homepage. Dadurch hat es die Stadt geschafft, die Anzahl der jährlich eingestellten Auszubildenden mit Migrationshintergrund zu steigern. Auch erhalten alle Auszubildenden Informationen über Diversität im Laufe ihrer Ausbildung. Die Ausbildung zum städtischen Verwaltungsangestellten enthält ein optionales Modul zu Interkultureller Bildung, das eine Unterrichtsstunde pro Woche über drei Jahre umfasst und dabei Grundwissen über Migration, kulturbezogene Aspekte, Kommunikation und Ethik vermittelt.

In einigen Fällen haben Städte Initiative zur Beschäftigungsförderung von benachteiligten Gruppen umgesetzt, die auch Migranten einschließen, aber nicht ausdrücklich auf diese abzielen. So stellte die Stadt Lüttich im Jahr 2006 beispielsweise 200 junge Menschen für Sommerjobs ein. Wenngleich diese Einstellungsinitiative nicht direkt auf Menschen mit Migrationshintergrund abzielte, hat es die Stadt durch ihren Fokus auf benachteiligte Stadtviertel geschafft, dass sich viele Migranten beworben haben; die endgültige Auswahl der Kandidaten wurde per Los getroffen. Auch Valencia hat Migranten im Rahmen einer breiter angelegten Initiative zur Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen eingestellt, bei der diesen Jobs für bis zu neun Monate angeboten wurden. Terrassa wiederum hat ein Projekt initiiert, mit dem jungen Arbeitslosen geholfen wurde, eine Beschäftigung im Reinigungssektor, als Maler, in der Metallverarbeitung und im Einzelhandel zu sichern, wobei in der Praxis insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund Unterstützung erhielten. Auf ähnliche Weise hat die Initiative der Stadt Turku, bei der Langzeitarbeitslose durch die Arbeitsagentur wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten, eine erhebliche Zahl von Migranten unterstützt, die im Jahr 2005 rund 17 Prozent der Kunden der Arbeitsagentur ausmachten. Man nimmt an, dass das ‚Migranten-Mainstreaming‘ innerhalb solcher allgemeinen Angebote und Dienstleistungen dazu beiträgt, die ‚Politisierung von Einwanderung‘ als ein Thema in der Stadt zu verhindern. Der Nachteil solcher Ansätze besteht jedoch darin, dass allgemeine Initiativen möglicherweise die speziellen Arbeitsmarktbarrieren von Migranten nicht hinreichend berücksichtigen und somit die Zahl derer, die sich um solche Stellen bewerben, verringert.

Einige Städte haben sich die Unterstützung von speziellen Initiativen durch EU-Programme gesichert. Brescia konnte beispielsweise durch eine solche Unterstützung Angebote zur Beratung von Migranten über den Arbeitsmarktzugang einrichten und ein Projekt umsetzen, bei dem Sprach- und Berufskurse für Frauen, die im privaten Pflegebereich tätig sind, angeboten wurden.

3.1.2 Meinungen und Haltungen zu positiver Diskriminierung

Während all diese Städte in der einen oder anderen Form *positive action*-Initiativen durchführen, sind die meisten von ihnen eindeutig gegen Ansätze von positiver Diskriminierung, d.h. Migranten gegenüber Nicht-Migranten an irgendeiner Stelle im Auswahlprozess zu bevorzu-

gen. Gelegentlich ist eine bestimmte Zahl von Schulungsplätzen speziell für Menschen mit Migrationshintergrund ausgewiesen, wie dies etwa in Turin zu sehen war. Auf ähnliche Weise war in Breda ein Teil der zu besetzenden Arbeitsplätze reserviert, um so zu gewährleisten, dass sich Migranten einige dieser Arbeitsplätze sichern. Kopenhagen entschied im Jahr 2007, pro Jahr 30 führende Positionen mit Migranten zu besetzen, von denen 80 Prozent von den Ämtern selbst finanziert würden und die übrigen 20 Prozent von anderen Finanzierungsquellen abgedeckt werden, um so die Kosten für zusätzlich notwendige Schulungen abzudecken. Nur in einem einzigen Fall – und zwar in Amsterdam – verfolgt die Stadt die offizielle Politik, Migranten bei der Einstellung gegenüber anderen Bewerbern bevorzugt zu behandeln; dabei stehen die Führungskräfte in jedem einzelnen Amt unter dem Druck, eine bestimmte Quote zu erreichen; dies knüpft an vergleichbare Ansätze von früher an, mit denen versucht wurde, mehr Frauen dazu zu ermutigen, leitende Positionen zu besetzen. Demzufolge wird im städtischen Sozialamt in Amsterdam von Führungskräften erwartet, dass sie eine bestimmte Quote von Beschäftigten innerhalb der Belegschaft erreichen, die einer ethnischen Minderheit angehören; in diesem Amt liegt der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund innerhalb der Belegschaft bei derzeit 22 Prozent. Vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels und dem hohen Anteil von Minderheitengruppen innerhalb der Bevölkerung ist dieser Ansatz der Stadt Amsterdam offenbar nicht ernsthaft in Frage gestellt worden.

Beförderung und Mitarbeiterbindung

Die meisten Städteberichte enthielten nur wenige Hinweise auf die Beförderung von Menschen mit Migrationshintergrund; dies liegt darin begründet, dass die Städte entweder keine solchen Daten oder keine speziellen Zielvorgaben in diesem Bereich haben. Dennoch konnte die Stadt Frankfurt berichten, dass im Jahr 2006 etwa 9,6 Prozent der Beförderungen und Gehaltshöherstufungen ausländische Beschäftigte oder im Ausland geborene Beschäftigte betraf – ein Prozentsatz, der etwas niedriger liegt als der von deutschen Beschäftigten. Ein kleiner Anteil der Stadtverwaltungen hat Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass Migranten und Menschen aus Minderheitengruppen Zugang zu Beförderungen haben. So hat etwa Wolverhampton ein *positive action*-Entwicklungsprogramm für schwarze Beschäftigte und solche, die einer anderen ethnischen Minderheitengruppe angehören, aufgesetzt, um zu gewährleisten, dass diese gleiche Chancen beim Aufstieg in Führungspositionen haben, da sie derzeit in niedrigeren leitenden Position überrepräsentiert sind. Dieses Programm verbindet interne wie auch maßgeschneiderte, von spezialisierten externen Beratern durchgeführte Trainings mit Vermittlungen von konkreten Arbeitsplätzen und einen zugeteilten Mentor für jeden einzelnen Teilnehmer. Ferner strebt das Programm formale Zielvorgaben zur Mitarbeiterbindung an, da Erfolge bei der Einstellung untergraben werden können, wenn Beschäftigte ethnischer Herkunft solche Jobs mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit auch behalten. Die Einrichtung einer *Black Workers' Development Group* innerhalb der Belegschaft der *Adult and Community Services* in Wolverhampton hat geholfen, Informationen für die städtischen Rekrutierungs- und Beförderungspolitiken sowie deren Dienstleistungsangebote bereitzustellen. Beschäftigte, die einer ethnischen Minderheit angehören, sind bei den vielen internen Schulungen des Stadtrats gut vertreten. In der Zeit zwischen 2005 und 2006 gehörten 19 Prozent der Beschäftigten, die an einem solchen Training teilgenommen haben, einer ethnischen Minderheit an.

Amsterdam hat eine Untersuchung gestartet, um herauszufinden, warum so wenige Migranten in das interne Führungskräfte-Training eintreten, und um sicherzustellen, dass talentierte junge Menschen mit Migrationshintergrund die Verwaltung nicht frühzeitig wieder verlassen. Die Ämter der Stadtverwaltung sollen geeignete potenzielle Führungskräfte identifizieren und diese für das Training anmelden; die Untersuchung versucht herauszufinden, ob die

geringe Beteiligung an den Weiterbildungsmaßnahmen an dem möglicherweise nicht funktionierenden Verfahren liegt oder ob die jungen Menschen selbst an solchen Schulungen gar nicht teilnehmen möchten.

Amsterdam – Einstellung und Mitarbeiterbindung im Gesundheitsbereich

Das Bündnis von Gesundheitsinstitutionen in der Region Amsterdam (*Samenwerkende Instellingen Gezondheidszorg Regio Amsterdam; SIGRA*), ein Institut zur Unterstützung des städtischen Gesundheitswesens, hat ein detailliertes Set von Schulungsinstrumenten für Gesundheitseinrichtungen entwickelt, um diesen dabei zu helfen, eine heterogene Arbeitnehmerschaft zu rekrutieren, weiterzubilden und zu leiten. Diese Instrumente wurden unter anderem in Krankenhäusern, Pflegeheimen und Gesundheitszentren getestet und weiter verbessert. Das Programm von SIGRA besteht aus folgenden Elementen:

- Interkulturelle Entwicklung – Hilfe für Einrichtungen bei der Analyse der Situation und der Entwicklung eines Plans
- Forschung – Sammeln von Daten, um festzustellen, ob der Migrantenanteil in medizinischen Einrichtungen deren Anteil am Arbeitsmarkt entspricht, um die Zahl von Migranten unter den Studenten in medizinischen Berufen zu registrieren und deren Einschätzungen und Sichtweisen festzuhalten, um zu bestimmen, ob die Einrichtungen bereits Diversitätspolitik haben, und um die zukünftigen Gesundheitsbedürfnisse von Migranten vorauszusagen
- Weiterbildung – etwa 25 große Gesundheitseinrichtungen haben sich an Weiterbildungsmaßnahmen für Gruppenleiter und Führungskräfte beteiligt, bei denen das Führen von multikulturellen Teams und interkulturelle Trainings für Führungskräfte in sozialen Dienstleistungssektoren, einschließlich praktischer Beispiele, behandelt wurden.
- Informationstreffen – zusätzlich zu den Informationen für Sekundarschüler, werden Informationstreffen für neu zugewanderte Migranten, die im Gesundheitsbereich arbeiten, organisiert.
- Mentoring für Schüler mit Migrationshintergrund – um diese zu ermutigen, eine berufliche Karriere im Gesundheitsbereich zu erwägen, um deren frühzeitiges Verlassen der Schule zu verhindern und um ihnen das Gefühl zu geben, sich in der Gesellschaft zu Hause zu fühlen.
- Errichtung eines Netzwerks von Gesundheitseinrichtungen, städtischen Institutionen sowie Patienten- und Migrantenvereinen

3.2 Hindernisse bei der Einstellung einer heterogenen Belegschaft

Während einige Städte nur von wenigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihrer Politiken berichteten, nannten andere Herausforderungen, die bereits in Kapitel 2 genauer herausgearbeitet wurden: Widerstand innerhalb der Belegschaft oder mangelnde Unterstützung von Seiten der höheren Führungskräfte; eine Kultur der Bestrafung von Fehlern mit der Folge, dass die Belegschaft solche Initiativen nur zögerlich ergreift; ein Mangel an Ressourcen und eine öffentliche Abneigung, ‚Ausländer‘ als Angestellte im öffentlichen Dienst zu sehen. Einige der Städte hatten auch Schwierigkeiten im Bezug auf das Einstellungsverfahren selbst. Im Gegensatz zur verbreiteten Wahrnehmung, zählt auch der Mangel an hinreichend qualifizierten Bewerbern zu diesen Barrieren (wenngleich dies kein vorrangiges Problem darstellte).

3.2.1 Arbeitsmarktbedingungen und Kürzungen im öffentlichen Sektor

Einige der Städte haben mit ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen zu kämpfen, die der Tatsache geschuldet sind, dass der private Sektor mit attraktiveren Vergütungen und Arbeitsbedingungen aufwarten kann; außerdem ist ein ‚normaler Acht-Stunden-Job‘ bei der Stadtverwaltung für junge Menschen unter Umständen nicht reizvoll.

Es scheint etwas nicht in Ordnung zu sein mit dem Image der Stadtverwaltung als langweiliger Arbeitgeber mit schlechter Bezahlung, der keine zusätzlichen Angebote wie einen Firmenwagen oder ein Firmenhandy zu bieten hat. In der aktuellen wirtschaftlichen Situation sind gewerbliche Unternehmen attraktiver.

Es können jedoch auch Probleme bei der Suche nach hinreichend qualifizierten Migranten für qualifizierte Arbeits- oder Ausbildungsplätze auftauchen; dies kann insbesondere in den Städten der Fall sein, wo Migranten überwiegend gering qualifiziert sind und dort, wo auf Grund der erst seit Kurzem zu beobachtenden Einwanderung höher qualifizierte Migranten der zweiten Generation noch nicht das Beschäftigungsalter erreicht haben. Einige der Städte haben den Personalabbau als ein Hindernis für den Aufbau einer heterogenen Belegschaft genannt: gerade zu dem Zeitpunkt, als die städtischen Behörden mehr Beschäftigte mit Migrationshintergrund einstellen wollten, waren sie gezwungen, ihre Belegschaft zu reduzieren. Dies war insbesondere in italienischen Städten ein Problem, die seit 2001 mit rechtlichen Schranken bezüglich der Besetzung sämtlicher unbefristeter Stellen zu kämpfen haben. Auf ähnliche Weise haben auch die Städte Arnsberg und Frankfurt mit einem Rückgang der Vollzeitstellen fertig zu werden.

3.2.2 Formale Anforderungen

Dort, wo es Neueinstellungen gibt, können rechtliche Barrieren ein bedeutsames Hindernis für Migranten darstellen: es sind insbesondere bestimmte Stellen in der örtlichen Stadtverwaltung, die nur den jeweiligen Staatsangehörigen und Bürgern aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) offen stehen – eine Praxis, die als rechtliche Diskriminierung (*legal discrimination*) bezeichnet worden ist (Wrench 2007: 120). Dies ist etwa der Fall in Deutschland, Italien und Luxemburg, wohingegen es solche Regelungen in Österreich, Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich nicht gibt. Drei der 25 CLIP Städte berichteten, dass Nicht-EWR-Bürger vollständig von unbefristeten Jobs in der Stadtverwaltung ausgeschlossen sind, weitere 14 Städte gaben an, dass diese von bestimmten beruflichen Posten ausgeschlossen sind.

Das Thema der rechtlichen Restriktionen beim Zugang von Ausländern zu Posten innerhalb der öffentlichen Verwaltung wurde in einem kürzlich erschienenen Bericht der EU-Grundrechteagentur (FRA) zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hervorgehoben (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2007a). Der FRA-Bericht führte an, dass beispielsweise in Frankreich fast alle Jobs im öffentlichen Sektor und einige Stellen im privaten Sektor nur französischen Staatsangehörigen offen stehen. Nicht weniger als sechs Millionen Jobs – ein Drittel des gesamten französischen Arbeitsmarktes – bleiben also angeblich für Nicht-EWR-Ausländer verschlossen. In Estland, so der FRA-Bericht weiter, ist es Drittstaatsangehörigen per Gesetz nicht gestattet, als staatliche oder kommunale (Regierungs-) Beamte zu arbeiten, und in Luxemburg gelten teilweise Restriktionen (ebd.: 75-77). Es scheint allerdings keine systematische Überprüfung solcher Restriktionen in allen gegenwärtig 27 EU-Mitgliedsstaaten (EU27) durchgeführt worden zu sein – obwohl diese Regelungen eine wesentliche Beschränkung bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten bedeutet; diese Thematik wird im letzten Kapitel noch weiter behandelt.

In Deutschland können bestimmte Posten in der Stadtverwaltung nur von Beamten besetzt werden. Abgesehen von einigen Ausnahmeregelungen bei „*dringender dienstlicher Erfordernis*“, können nur Deutsche oder Bürger aus EWR-Staaten Beamte werden. Demzufolge können Drittstaatsangehörige in diesen Stellen nicht beschäftigt werden, außer als

Angestellte, für die dann andere Arbeitsbedingungen gelten und die so, in der Praxis, einen weniger privilegierten Status haben. Dies betrifft die Rentenansprüche von Beschäftigten, aber nicht ihr Recht auf Beförderungen. Allerdings geht der Anteil der Beamten innerhalb der städtischen Verwaltung derzeit insgesamt zurück.⁶

Ähnlich stehen gemäß belgischer Verfassung gesetzlich festgeschriebene Stellen im Beamtensektor nur Belgiern und EWR-Bürgern offen; manche Stellen, wie etwa die von städtischen Mitarbeitern bei der Brandbekämpfung, sind sogar ausschließlich auf belgische Staatsangehörige beschränkt. Außerhalb dieser beiden Bereiche können Ausländer Jobs auf Vertragsbasis annehmen; allerdings waren im Jahr 2004 nur 0,55 Prozent der mehr als 70.000 Beamten Ausländer, die meisten davon aus anderen EU-Mitgliedsländern. Für solche Positionen auf Vertragsbasis – egal ob diese dauerhaft oder zeitlich befristet sind – ist die belgische Staatsangehörigkeit keine notwendige Voraussetzung, und die Jobs stehen allen Ausländern mit einem legale Aufenthalt in Belgien offen, mit Ausnahme von solchen Jobs, die als sensibel für die Interessen der Kommunalverwaltung betrachtet werden, wie etwa im Bereich der Ausstellung von Geburts- Heirats- und Sterbeurkunden, in der Umwelt- und Gebäudepolitik und Tätigkeiten im Bereich der Vorbereitung von Verträgen.

Eine Verfassungsvorgabe in Italien schließt Nicht-EWR-Bürger von den meisten öffentlichen Verwaltungsjobs aus; außerdem können selbst EWR-Bürger keine Stellen besetzen, die direkt oder indirekt mit der Ausführung von hoheitlichen Aufgaben zu tun haben. Es gibt einige Spezialfälle, in denen Nicht-EU-Bürger eingestellt werden können, beispielsweise als Universitätsdozent oder ausgebildete Krankenschwester oder -pfleger (letztere allerdings nur auf Basis eines zeitlich befristeten Vertrags).⁷ Demnach können Krankenschwestern/-pfleger aus Nicht-EWR-Ländern nicht direkt für unbefristete Stellen im öffentlichen Sektor angestellt werden. Die städtischen Behörden in Italien berichteten, dass eine große Zahl von Ausländern für sie arbeitet, ohne direkt bei der Stadt beschäftigt zu sein, etwa als Leiharbeiter in der Reinigungs- oder Baubranche. Die Stadt Turin berichtete folgendes:

*Eine Möglichkeit von örtlichen Behörden, rechtliche Hindernisse bei der Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund zu umgehen, besteht darin, sich an Anbieter, mit denen man in einem vertraglichen Verhältnis steht, zu wenden. Die meisten interkulturellen Mediatoren – die Funktion, in der die meisten Ausländer innerhalb der öffentlichen Verwaltung tätig sind – sind in diesem Rahmen beschäftigt. Interkulturelle Mediatoren werden von Genossenschaften bereitgestellt und arbeiten an Schulen, örtlichen Gesundheitszentren, Krankenhäusern, Gerichten, öffentlichen Büchereien etc.*⁸

Diese Restriktionen betreffen auch und insbesondere ausländische Krankenschwestern und Pfleger, die keine Arbeit bei den lokalen staatlichen Gesundheitsräten direkt annehmen können und stattdessen zeitlich befristet Verträge mit Beschäftigungsagenturen oder -organisationen abschließen, von denen die Gesundheitsräte Vertragsleistungen in Anspruch nehmen. Dies führt, wie die FRA berichtet, zu folgendem Ergebnis:

⁶ Der entsprechende gesetzliche Rahmen ist im § 7 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) und in § 4 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) geregelt.

⁷ Artikel 48 des Vertrags der Europäischen Gemeinschaft (25. März 1957), der den Zugang von Unionsbürgern zu Jobs in der öffentlichen Verwaltung einschränkt; Artikel 27 des *Consolidated Law on Immigration* von 1998; Artikel 22 des *Bossi-Fini*-Einwanderungsgesetzes (2002/189) aus dem Jahr 2002, in dem Ausnahmen für Nicht-EU-Bürger festgeschrieben sind.

⁸ Das Pilotprojekt, bei dem 25 interkulturelle Mediatoren ausgewählt wurden, die direkt bei der Provinzverwaltung von Turin beschäftigt waren, stellt eine Ausnahme dazu dar.

Ihre Arbeitsbedingungen sind deutlich schlechter als die ihrer italienischen Kollegen – geprägt von längeren Arbeitszeiten und Löhnen, die durchschnittlich 25 Prozent unter denen der Italiener liegen, Nicht-Berücksichtigung bei Zuschüssen oder Arbeitgeberleistungen, Zuweisung von Tätigkeiten mit dem geringsten Qualifikationsniveau und eingeschränkter Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen (FRA 2007a).

Der FRA-Bericht merkte an, dass es in den letzten Jahren eine Reihe von rechtlichen Anfechtungen solcher Restriktionen in Italien gegeben hat. Außerdem wird in dem Bericht festgehalten, dass es ähnliche Restriktionen für Drittstaatsangehörige beim Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor auch in Estland, Frankreich und Luxemburg gibt.

Vor dem EU-Beitritt Rumäniens im Januar 2007 sah die Stadt Turin voraus, dass Rumänen Zugang zu öffentlichen Stellen erhalten würden, und plante deshalb eine Weiterbildungsmaßnahme, um ihnen eine Beschäftigung im öffentlichen Verkehrswesen der Stadt zu ermöglichen. Allerdings konnte diese Initiative nicht umgesetzt werden, da die gesetzliche Regelung, wonach die italienische Staatsangehörigkeit Grundvoraussetzung dafür war, immer noch in Kraft war. So wies 2007 das italienische Büro gegen Rassistische Diskriminierung (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, UNAR*) darauf hin, dass die aus dem Jahr 1931 stammende Regelung im italienischen Recht, wonach nur Italiener in Unternehmen des örtlichen Verkehrswesens beschäftigt sein dürfen, mit dem italienischen Antidiskriminierungsgesetz (2003) und dem verfassungsmäßigem Prinzip der Gleichbehandlung in Konflikt steht. UNAR hat daher vorgeschlagen, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber im öffentlichen Verkehrssystem diese diskriminierende Regelung aus ihren Tarifverträgen streichen.

Der Umweg, den italienische Städte über vertraglich gebundene Anbieter einschlagen, wird auf Grund der möglicherweise negativen Folgen für die Arbeitsbedingungen von den Gewerkschaften nicht positiv gesehen. So wird zum Beispiel bei städtischen Ausschreibungen von vertraglichen Dienstleistungen typischerweise der Anbieter mit den niedrigsten Preis bevorzugt. Im Gegenzug führt der Wettbewerb unter den Dienstleistungsanbietern bei dem Versuch, die Preise weiter zu reduzieren, oft zu Versuchen, die Arbeitskosten zu senken – dies hat, in anderen Worten, geringere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zur Folge. Eine weitere Auswirkung hängt damit zusammen, dass die örtliche Stadtverwaltung selbst die Arbeiter nicht direkt auswählt, was bedeutet, dass sie deren Qualifikationen und Fähigkeiten sowie andere Aspekte, wie etwa deren rechtlichen Status, nicht überprüfen kann; außerdem kann so die Diversitätspolitik der Stadt im Bereich Beschäftigung, allgemein gesprochen, nicht auf all die ausgeweitet werden, die tatsächlich für die örtliche Verwaltung tätig sind.

Solche Restriktionen, die EU-Bürger ausschließen und nur einheimischen Staatsangehörigen die Chance bieten, Beamte zu werden, wurden auch in Luxemburg rechtlich angefochten. Im Jahr 1996 wurden entsprechende luxemburgische Regelungen vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) hinterfragt, der den Großherzog von Luxemburg kritisierte, dass dieser sich geweigert hatte, öffentliche Einrichtungen für Bürger aus anderen EU-Mitgliedsländern zu öffnen. 1997 wurde das Gesetz abgemildert, um EU-Ausländern Zugang zu Jobs in Forschung, Lehre, Gesundheitswesen, Transportwesen (auf dem Landweg), Bahnhöfen, Telekommunikation und Versorgungswesen zu ermöglichen, sofern diese Stellen nicht die „Ausübung hoheitlicher Befugnisse“ oder „Schutz von grundsätzlichen Interessen des Staates“ umfassen. In der Praxis arbeiten aber nur wenige Europäer im öffentlichen Sektor.

3.2.3 Sprachkenntnisse

Sprachkenntnisse sind wesentlich für die Beschäftigung, egal in welcher Funktion, allerdings variiert das notwendige Niveau der Sprachkenntnisse je nach Tätigkeit. Auswahlkriterien, die ein hohes Niveau von Sprachkenntnissen betonen, werden als bedeutsames Hindernis betrachtet, das nicht immer durch die Anforderungen der jeweiligen Tätigkeit gerechtfertigt ist. Am höchsten sind die Anforderungen in den fünf Städten, in denen Bewerber für alle oder für bestimmte Posten in der Lage sein müssen, zwei Sprachen zu sprechen; dies ist etwa in zwei spanischen Städten der Fall, wo von Angestellten letztendlich erwartet wird, dass sie sowohl Katalanisch als auch Spanisch sprechen. Auch in Irland, wo die Einschränkungen auf Grund der Nationalität gelockert wurden, setzt die Beschäftigung in bestimmten Bereichen, wie etwa in Büchereien, Kenntnisse der irischen wie auch der englischen Sprache voraus, was ein bedeutendes Hindernis für Migranten in Irland darstellt. In Turku müssen Bewerber – abgesehen von solchen im Tätigkeitsbereich des einfachen Dienstes – sowohl Schwedisch als auch Finnisch sprechen. Ferner können qualifizierte Bewerber, die aber wegen unzureichender Sprachkenntnisse abgelehnt worden sind, nicht auf einer niedrigeren Assistentenstelle akzeptiert werden, da dies aus Sicht der Gewerkschaften die Stellung von voll qualifizierten Arbeitern auf dieser niedrigeren Ebene untergraben würde. In Luxemburg bestehen für die meisten Stellen in der Stadtverwaltung zum einen formale Anforderungen hinsichtlich der Nationalität der Bewerber, zum anderen stellt die Anforderung, die drei offiziellen Sprachen Französisch, Deutsch und Luxemburgisch zu sprechen, ein zusätzliches beträchtliches Hindernis für Migranten dar.

Einige der Städte bieten Neuankömmlingen der Region Sprachkurse für Anfänger und Fortgeschrittene (Terrassa) an, oder ermöglichen es Migranten, an Anfängerkursen in der Stadt teilzunehmen und weitere Fortgeschrittenenkurse andernorts zu besuchen (Mataró) oder stellen entsprechende Gutscheine aus, mit denen die Kosten für solche Kurse getragen werden (Wien). Allerdings sind diese Kurse auf Migranten, die neu in der Stadt ankommen, ausgerichtet und richten sich nicht ausdrücklich an potenzielle oder tatsächlich beschäftigte Migranten. Da Beschäftigte in vielen Fällen der Sprache bereits mächtig sein müssen, bevor sie als Angestellte akzeptiert werden, werden Regelungen zu Sprachkursen für Beschäftigte nicht als notwendig erachtet. Nichtsdestoweniger bieten Antwerpen, Frankfurt und Stuttgart Fortgeschrittensprachkurse für ihre Beschäftigten an, deren Sprachkenntnisse andernfalls ihre Aussichten auf Beförderung schmälern würden.

3.2.4 Nicht-Anerkennung von Qualifizierungen

Stadtverwaltungen verlangen für viele Tätigkeiten innerhalb der Behörde auch bestimmte Qualifikationen und Erfahrungen. In einigen Fällen können diese Anforderungen jedoch über das für die Tätigkeit tatsächlich erforderliche Maß hinausgehen. Die Stadt Lüttich hat erkannt, dass dies ein künstliches und unnötiges Hindernis für Migranten beim Zugang zu Beschäftigungsverhältnissen darstellen könnte, und hat daraufhin ihre Auswahltests analysiert, um sicherzustellen, dass die geforderten Kenntnisse in jedem einzelnen Fall auch tatsächlich für die jeweilige Tätigkeit notwendig sind. Sofern spezielle Qualifikationen wirklich notwendig sind, erwies sich in der Untersuchung die Nicht-Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen in vielen Ländern als ein beträchtliches Hindernis für Migranten, die bei den Städten arbeiten. Da Stadtverwaltungen nicht selbst über die Vergleichbarkeit dieser Qualifikationen mit denen, die im Inland erworbenen wurden, entscheiden können, muss sich der Migrant an eine nationale Stelle (oder Stellen) wenden, um in Erfahrung zu bringen, ob die Qualifikation akzeptiert und anerkannt wird. Diese Hürde

bezieht sich nicht nur auf die Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen. In einigen Fällen, wie etwa in Bezug auf finnische Krankenschwestern, sind die erforderlichen Fähigkeiten für die Stelle höher als im Herkunftsland, da – wie in diesem Fall – Krankenschwestern in Finnland bestimmte Behandlungen durchführen, die anderorts nur von Ärzten durchgeführt werden.

Malmö – Gültigkeitsprüfung der Qualifikation von Migranten

Die Stadt Malmö hat ein Zentrum für Gültigkeitsprüfungen (Validierung) eingerichtet, wo Diplome überprüft und beglaubigt werden und Kunden bei der Zusammenstellung eines Portfolios ihrer Qualifikationen Unterstützung erhalten. Obwohl die Überprüfungsverfahren auf Schwedisch durchgeführt werden, sind sie für alle neu einreisenden Migranten verpflichtend. Das Verfahren umfasst vier Schritte:

- Erstens: der Kunde unterzieht sich einer explorativen Befragung, die dann von einem Berater ausgewertet wird
- Zweitens: eine Lehrkraft aus dem Bereich der Berufsbildung und der Kunde nehmen zusammen an einem ein- bis zweistündigen Treffen teil, bei der die beruflich relevanten Fähigkeiten des Kunden identifiziert werden.
- Drittens: der Kunde schreibt sich in einem drei- bis fünftägigen Assessment Centre ein, in dem grundlegende beruflich relevant Fähigkeiten diskutiert und eingeübt werden; am Ende erhält der Teilnehmende ein Zertifikat.
- Viertens: Der Kunde nimmt an einem vier- bis achtwöchigen Kurs an einer *Upper Secondary School* teil, der mit dem Erreichen eines Schulabschlusses der Oberen Sekundarstufe endet.

Seit 2000 haben mehr als 2.000 Neuankömmlinge dieses Verfahren vollständig durchlaufen; davon haben 800 am Ende einen Schulabschluss der Oberen Sekundarstufe erhalten. Die Erstellung des Portfolios ist inzwischen fast ebenso wichtig geworden wie das Endprodukt. Dadurch, dass in den Lebenslauf der Kunden zusätzliche Beschreibungen von deren Qualifikationen eingefügt werden, erhält man ein klareres Bild von allen individuellen Kompetenzen. Dies ist sowohl für die Bewerber als auch für die Arbeitgeber nützlich; für den Arbeitgeber ermöglicht es genauere Kenntnisse über den Bewerber, stärkt zugleich das Selbstvertrauen des Bewerbers und bietet gute Möglichkeiten, über diese Fähigkeiten miteinander ins Gespräch zu kommen.

Die Aktivitäten des Zentrums für Gültigkeitsprüfungen werden durch Umfragen unter den Teilnehmenden zu ihren Erfahrungen mit den Qualifikations-Portfolios systematisch beobachtet. Etwa 68 Prozent der Befragten glauben, dass es sie besser für die eigene Zukunftsplanung vorbereitet; 27 Prozent sagten, dass es Ihnen eine effektive Gelegenheit gab, Schwedisch zu lernen, und nur fünf Prozent gaben an, dass es keinen zusätzlichen Nutzen für sie einbrachte.

In Spanien müssen ausländische Abschlüsse und Diplome zur Anerkennung nach Madrid geschickt werden. Die Stadt Mataró berichtete, dass es sich dabei um ein schwieriges Verfahren handelt, das bis zu einem Jahr in Anspruch nehmen kann und nicht immer erfolgreich endet. Bewerber können über die Stadtverwaltung eine Anerkennung beantragen, jedoch wissen viele nicht, dass sie das Recht haben, nach Anerkennung ihrer Zertifikate und Diplome zu fragen, oder dass dies zu einer deutlichen Lohnsteigerung führen kann. In einigen Fällen können die Hürden zur erfolgreichen Anerkennung der Qualifikationen hoch sein, wie der Bericht der Stadt Turin zeigt:

Der bürokratische Prozess, den man durchlaufen muss, wenn man eine Beschäftigung anstrebt, ist sehr kompliziert und zeitaufwändig und in den meisten Fällen werden die Titel nicht anerkannt. Einige Interviewpartner erzählten, dass es Menschen oft bequemer fanden, statt dieses schwierige und oft erniedrigende bürokratische Verfahren zu durchlaufen, erneut eine Ausbildung an einem College zu beginnen oder möglicherweise tagsüber zu arbeiten

und abends Kurse zu besuchen. Es besteht demnach ein Bedarf an einem neuen System zur Anerkennung von Bildungszertifikaten, das die Übertragbarkeit von Fähigkeiten ermöglicht.

Wenngleich manche Stadt Migranten Unterstützung dabei anbietet, den Weg durch die nationalen Verfahren zu finden, wie dies in Wien zu beobachten war, so kann dies für die Belegschaft sehr zeitaufwändig sein. In Dänemark gibt es am Bildungsministerium eine spezielle Stelle zur Überprüfung von ausländischen Diplom-Zertifikaten. Es wird berichtet, dass viele Migranten nicht wissen, dass sie die Anerkennung ihrer Qualifikationen beantragen können. So wird zum Beispiel in Belgien auf regionaler Ebene ein Beratungsservice zu diesem Anerkennungsverfahren angeboten; die Stadt Lüttich bietet Information, wie man diesen Service in Anspruch nehmen kann. Sowohl das Stuttgarter Jobcenter wie auch das Personalbüro helfen Migranten, indem sie das Verfahren der erfolgreichen Anerkennung durch die nationale Behörde organisieren. Niederländische Städte berichten von Hindernissen für Ärzte, die unter Umständen Re-Qualifizierungen durchlaufen müssen, um praktizieren zu dürfen. In Großbritannien berichtet Wolverhampton, dass die nationale Arbeitgeberorganisation für Kommunalverwaltungen den Behörden Unterstützung bei der Überprüfung und Verifizierung von im Ausland erworbenen Qualifikationen anbietet, wie dies auch zahlreiche professionelle Stellen tun.

Dublin – Kostenfreier nationaler Service zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen

Irland bietet einen kostenfreien Service zur erleichterten Anerkennung von Qualifikationen an, an den die Dubliner Stadtverwaltung Bewerber weiterleiten kann. Unter dem Namen *National Framework for Qualifications (NFQ)*, hält dieses System Instrumente bereit, mit denen man die am ehesten vergleichbaren irischen Qualifikationen bestimmen kann. Auf der Website *Qualifications Recognition Ireland* (<http://www.qualificationsrecognition.ie>) finden sich Informationen, die es den Migranten ermöglichen, herauszufinden, wie und wo ihre Qualifikationen im Kontext des irischen Bildungssystem einzuordnen sind. Ein Qualifikationsanerkennungsservice wird kostenfrei zur Verfügung gestellt. Zwar ist die Übersetzung der Dokumente nicht in diesem kostenlosen Angebot enthalten, doch die Dokumentation und andere wichtige Informationen sind in mehreren Sprachen, einschließlich Litauisch, Lettisch, Polnisch und Russisch, verfügbar. Es liegt in der Verantwortung der Bewerber selbst, sich ihre Qualifikationen durch das NFQ zertifizieren zu lassen.

3.2.5 Informelle Restriktion bei der Stellenausschreibung

Ein weiteres Hindernis, das in einer Stadt identifiziert wurde, beruht auf einer Vereinbarung, wonach bestimmte Tätigkeiten im einfachen Dienst nur für Gewerkschaftsmitglieder ausgeschrieben werden; dies führt mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass neu ankommende Migranten von diesen Stellen ausgeschlossen sind. Außerdem werden manche Stellen möglicherweise nur intern ausgeschrieben, wie man in Breda gesehen hat, wo von Führungskräften erwartet wird, internen Bewerbern und ‚Opfern‘ von Reorganisationsprozessen den Vorrang zu geben; allerdings gibt es Wege, dies zu umgehen, sofern man entschlossen ist, durch Einstellungen von Externen eine heterogenere Belegschaft aufzubauen, indem man beispielsweise nach speziellen Qualifikationen fragt, über die nur Migranten verfügen. Außerdem könnten einige Organisationen eher geneigt sein, Stellen lieber über informelle Netzwerke (zum Beispiel über die Kontakte der bestehenden Belegschaft) auszuschreiben als über offene Ausschreibungen, auf die sich auch Bewerber ohne bestehende Verbindungen zur Organisation bewerben können. Solche Praktiken stehen dem Prinzip der Chancengleichheit entgegen und schaden der Kommune, da über Einstellungen nicht nach individueller Leistung entschieden wird. Das einfachere Einstellungsverfahren und die Kosten von Ausschreibungsverfahren sind die beiden Gründe für das Fortbestehen solcher Praktiken.

3.3 Ergebnisse der Einstellungsverfahren

Angesichts der deutlich unterschiedlichen Ansätze der Städte in Bezug auf Neueinstellungen und Beförderungen und der unterschiedlichen Hindernisse, auf die sie dabei treffen, überrascht es nicht, dass die Städte in sehr unterschiedlichem Ausmaß über den Aufbau einer heterogenen städtischen Belegschaft berichten.

Kopenhagen stellt dabei einen relativ erfolgreichen Fall dar. Ein Überblick über die städtischen Beschäftigten nach ethnischem Hintergrund und die diesbezüglichen Entwicklungen zwischen 2001 und 2005 zeigen, dass der Anteil der Migranten aus Drittstaaten, die bei der Stadt beschäftigt sind, von 5,5 auf 8,2 Prozent gestiegen ist, wobei sich der Anteil dieser Personengruppe an der Gesamtbevölkerung der Stadt im Jahr 2005 auf 14,6 Prozent belief. Wenngleich demnach Minderheitengruppen nach wie vor in der Arbeitnehmerschaft unterrepräsentiert sind, hat sich die Situation in den meisten Ämtern doch verbessert und wird sich erwartungsgemäß in naher Zukunft noch weiter verbessern. Die erzielten Fortschritte waren eher das Ergebnis einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Stadt als von speziellen, auf Migranten abzielenden Politiken in der entsprechenden Zeitspanne; allerdings hatten auch die kürzlich eingeleiteten Bemühungen, mehr Migranten einzustellen, einen Einfluss – wie dies beispielsweise in der städtischen Reinigungsabteilung zu sehen ist, wo innerhalb der letzten vier Jahre der Anteil der beschäftigten Migranten von 37 auf 63 Prozent gesteigert wurde.

Tabelle 2: Anteil der Beschäftigten des Rates der Stadt Wolverhampton*, nach ethnischem Hintergrund

	Ethnischer Hintergrund						Gesamt
	Weiß (<i>white</i>)	Gemischt- ethnischer Hintergrund (<i>mixed</i>)	Asiatisch oder asiatisch- britisch (<i>Asian or Asian British</i>)	Schwarz oder schwarz- britisch (<i>Black or Black British</i>)	Chinesisch oder andere ethnische Gruppe	unbekannt	
Anteil (in Prozent)	71,5	0,85	7,68	5,12	0,35	14,85	100
Anzahl	10.612	127	1.145	764	53	2.215	14.916
* einschließlich Gelegenheitsbeschäftigte. Daten stammen von der städtischen Lohnlistensystem Quelle: Wolverhampton City Council 2006							

Die Stadt Wolverhampton hatte in dieser Hinsicht auch Erfolge zu berichten. In der Stadt, in der im Jahr 2001 22,2 Prozent der Bevölkerung einer ethnischen Minderheit angehörten, machen ethnische Minderheiten etwa 14 Prozent der städtischen Belegschaft aus, einschließlich 7,2 Prozent in der (Vollzeit-)Einkommensgruppe der Top-Fünf-Prozent. Wie schon Kopenhagen hat auch Wolverhampton das Ziel noch nicht erreicht, dass ihre Belegschaft der

örtlichen Bevölkerungsstruktur vollständig entspricht. Die Tatsache, dass rund 30 Prozent der Bewerber ethnischen Minderheiten angehören, gibt der Stadt allerdings die Chance, die Repräsentanz von Minderheiten in der Belegschaft weiter zu stärken.

Amsterdam ist mit dem Ziel angetreten, eine städtische Belegschaft zu erreichen, die repräsentativ ist für die Arbeitnehmerschaft der gesamten Stadt, und ist dabei in seinen Bemühungen um den Aufbau einer heterogenen Belegschaft relativ erfolgreich gewesen. 22,5 Prozent der Belegschaft der Stadtverwaltung besteht heute aus Angehörigen ethnischer Minderheiten, was zum Teil durch Maßnahmen positiver Diskriminierung erreicht wurde. Wie Tabelle 3 zeigt, hat die Stadt einen hohen Prozentsatz in den mittleren Beschäftigungsebenen erreicht, wohingegen in den höchsten Beschäftigungsebenen, die einen Abschluss voraussetzen, nur wenige Migranten zu finden sind; ihr Anteil ist am höchsten in den unteren Ebenen.

Tabelle 3: Anteil der bei der Amsterdamer Stadtverwaltung tätigen Migranten und Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Amsterdam, 3. Quartal 2006

Ebene der Tätigkeit	Anteil der Migranten in der Amsterdamer Stadtverwaltung (in Prozent)	Anteil der Migranten in der gesamten Arbeitnehmerschaft in Amsterdam (in Prozent)	Differenz (in Prozentpunkten)
Ebene 1-3	41,0	74,0	-33,0
Ebene 4-6	29,9	41,0	-11,1
Ebene 7-9	26,6	36,0	-9,4
Ebene 10 (Bachelorabschluss oder höher)	10,8	19,0	-8,2
Gesamt	22,5	34,0	-11,5

Anmerkung: ‚Migranten‘ in dieser Tabelle schließt Personen mit Migrationshintergrund mit ein.

Quelle: Visser 2007: 19

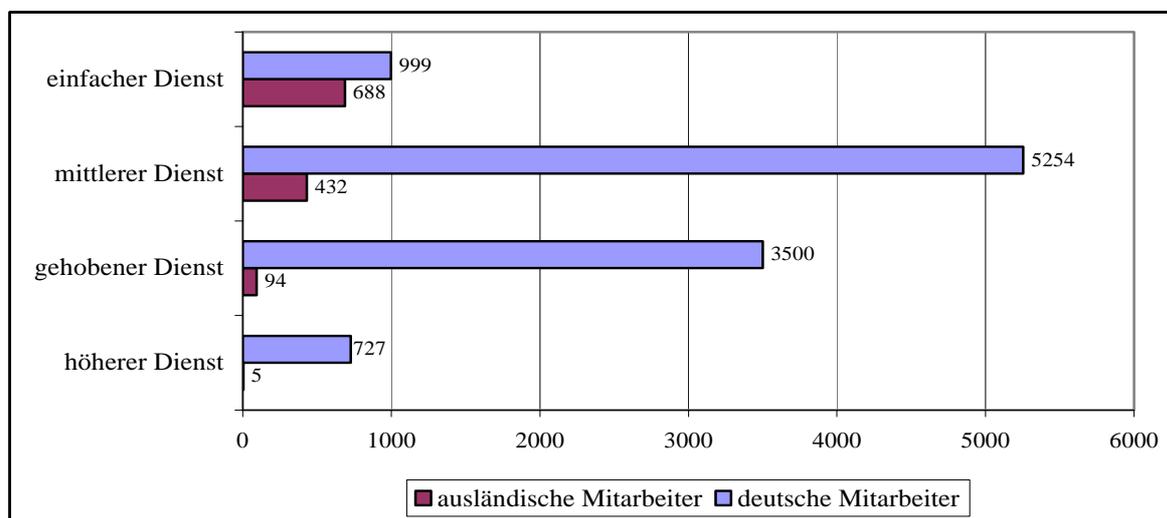
Die Heterogenisierung ist in den verschiedenen Dienstleistungsbereichen in Amsterdam zunehmend sichtbar geworden. Doch die Öffnung der Stadt gegenüber Migranten hat auch einen Einfluss auf die Ebene der Stadträte. So wurde beispielsweise ein früherer marokkanischer Stadtrat für soziale Angelegenheiten, der als Staatssekretär ins nationale Kabinett berufen wurde, von einem surinamischen Stadtrat ersetzt. Da sich Teile der marokkanischen und surinamischen Communities systematisch ausgeschlossen fühlten, trug die Ernennung dieser Personen in politisch einflussreiche Positionen dazu bei, solche Wahrnehmungen zu verändern. Ein eher unerwünschtes Ergebnis des Amsterdamer Einstellungsaufschwungs besteht in der Überrepräsentanz bestimmter ethnischer Gruppen bei einigen Dienstleistungsanbietern im Bereich der Gesundheitsversorgung. Man hat das Gefühl, dass gemischte Teams, zum Beispiel in der Altenpflege, besser arbeiten als dies in einem von einer Migrantengruppe dominierten Arbeitsumfeld der Fall ist.

Auch Malmö strebt eine vollständig repräsentative Belegschaft an und hat den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund von 13 Prozent im Jahr 1997 auf 25 Prozent Ende 2005 erhöht. Angesichts des gesamtstädtischen Anteils von Menschen mit Migrations-

hintergrund von 36 Prozent ist die städtische Belegschaft in Malmö noch nicht voll repräsentativ, wenngleich die erzielten Fortschritte einen besonders bemerkenswerten Erfolg darstellen. Ein großer Anteil dieser Personen mit Migrationshintergrund sind Frauen, die in der Kinderbetreuung und als Krankenschwester-Assistentinnen arbeiten. Der Städtebericht über Malmö schreibt diesen Erfolg einer Zahl von Indikatoren, einschließlich der Betonung folgender Aspekte, zu: Steigerung der Bildung und Fertigkeiten von Migranten, Anbieten von Trainingsveranstaltungen für alle Führungskräfte zur Bedeutung einer heterogenen Belegschaft, Stärkung der nationalen Antidiskriminierungsgesetzgebung, Gewährleistung, dass erfolglose Bewerber das Recht haben, Informationen über die Qualifikationen und Erfahrungen des erfolgreichen Bewerbers zu erhalten, Ausbau der Kooperation zwischen der Stadt und Forschern der örtlichen Universität, die die erzielten Fortschritte im Beschäftigungs- und Dienstleistungsbereich analysieren, sowie die Schaffung von Freiräumen für Dialog und die Erprobung neuer Ansätze.

In Frankfurt wurden 13 Prozent der Beschäftigten im Ausland geboren bzw. sind nicht-deutsche Staatsangehörige, wobei der Anteil der ausländischen Bevölkerung der Stadt bei 25 Prozent liegt. Der Anteil der bei der Stadt Beschäftigten variiert stark je nach der Abteilung der städtischen Verwaltung: Während Ausländer ein Viertel der Belegschaft im Bereich von Bildung und Abwasser- und Gartendienste ausmacht, liegt ihr Anteil im Personalbereich und bei der Feuerwehr nur bei zwei Prozent. Im Jahr 2007 waren etwa 18 Prozent der neu eingestellten Auszubildenden entweder im Ausland geboren oder ausländische Staatsangehörige. In Stuttgart, einer Stadt mit einem Ausländeranteil von 22 Prozent, sind 14 Prozent der städtischen Beschäftigten, einschließlich der bei städtischen Unternehmen Beschäftigten, Ausländer. Allerdings machen Ausländer innerhalb der städtischen Unternehmen, die einen hohen Anteil einfacherer Arbeiter beschäftigen, 25 Prozent aus (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Anzahl deutscher und ausländischer Beschäftigter der Stadt Stuttgart nach Laufbahngruppe, 2007



Quelle: CLIP Städtebericht Stuttgart

Anders sieht es in Arnstberg aus, wo 6,7 Prozent der Stadtbevölkerung Ausländer sind und 15 Prozent einen Migrationshintergrund haben, aber nur 2,5 Prozent der städtischen Beschäftigten Ausländer sind und 5,3 Prozent einen Migrationshintergrund haben, von denen etwa die Hälfte deutsche Staatsangehörige sind (Zahlen stammen aus dem Jahr 2007). Die überwiegende Mehrheit dieser Menschen arbeitet im Bereich gering qualifizierter Tätigkeiten. Der Arnstberger Städteberichte stellt fest: „Es ist bemerkenswert, dass tatsächlich kein einziger

Türke bei der Stadt arbeitet, obwohl Türken die größte Ausländergruppe in Arnsberg darstellen“.

Die Erfahrungen aus Arnsberg zeigen, dass Bemühungen, die erfolgreich die Zahl der Bewerbungen und die der Bewerber, die in die engere Auswahl kommen, erhöhen, nicht notwendigerweise auch zu einer höheren Beschäftigungsrate unter Minderheitengruppen führen. Früher hatte die Stadt bei der Besetzung bestimmter Posten oder Ausbildungsstellen nicht auf Menschen mit Migrationshintergrund abgezielt; allerdings geht die Stadt hier, wie bereits ausgeführt wurde, seit Kurzem neue Wege. Die Ergebnisse sind positiv: 14,3 Prozent der 237 eingegangenen Bewerbungen stammten von Kandidaten mit Migrationshintergrund – ein höherer Anteil als je zuvor. Von den Bewerbern, die zu einem schriftlichen Test eingeladen wurden, hatten 14,3 Prozent einen Migrationshintergrund; demnach entspricht der Prozentsatz der eingeladenen Kandidaten mit Migrationshintergrund exakt dem entsprechenden Anteil der Bewerbungen. Allerdings wurden nur zwei deutsche Bewerber mit Migrationshintergrund zu Bewerbungsgespräch eingeladen. Die Stadt hat nun zu überlegen, ob dies den geringeren Qualifikationen, dem Niveau der Sprachkenntnisse oder Fertigkeiten geschuldet war, oder das Ergebnis von beispielsweise nicht kultursensiblen Tests war, die die tatsächlichen Fähigkeiten der Bewerber nicht gemessen haben.

Tabelle 4: Zahl der ausländischen Beschäftigten bei den städtischen Behörden in Lüttich, nach Geschlecht und Anteil der bei der Stadt Beschäftigten

		Beschäftigungsebene						Gesamt
		E	D	C	B	A	X	
Anzahl der ausländischen beschäftigten der städtischen Behörden	Männer	53	14	0	1	0	3	71
	Frauen	43	12	0	3	2	0	60
Gesamtzahl der ausländischen von der Stadt Beschäftigten		96	26	0	4	2	3	131
Gesamtzahl der städtischen Belegschaft		1.219	1.611	182	261	219	87	3.651
Ausländeranteil (in Prozent)		7,8	1,6	0	1,5	0,9	3,4	3,5
<p><i>Anmerkung: Die Beschäftigungsebene E bezieht sich auf Tätigkeiten mit dem geringsten Qualifikationsniveau; die Ebene X bezieht sich auf die Tätigkeitsbereiche mit dem höchsten Verantwortlichkeitsniveau</i></p> <p>Quelle: CLIP Bericht zu Lüttich, S. 21</p>								

Andere Städte, die das Geburtsland, die Staatsangehörigkeit oder ethnische Herkunft ihrer Belegschaft statistisch festhalten, berichteten geringere Beteiligungs-niveaus: Die Stadt Lüttich fand beispielsweise heraus, dass 3,5 Prozent ihrer Beschäftigten im Ausland (einschließlich EU) geboren wurden, wohingegen deren Anteil an der Gesamtbevölkerung bei 18,3 Prozent liegt; ferner verdeutlicht Tabelle 4, dass Ausländer vorwiegend in gering qualifizierten Tätigkeitsbereichen (Level E) oder in solchen, die nur geringe Qualifikationen erfordern (Level D). Nur wenige Ausländer sind in einer Stellung mit Verantwortung tätig (Level C, B, A, X).

Die größere Flexibilität im Einstellungsverfahren von NROs könnte ein Grund für den oft höheren Anteil von Migranten in deren Belegschaft sein. In Antwerpen machen die Beschäftigten, die einer ethnischen Minderheit angehören, nur sechs Prozent der städtischen Belegschaft aus, obwohl ihr Anteil an der städtischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 30 Prozent beträgt (von denen viele arbeitslos sind) und obwohl es bei der Stadt eine große Zahl von Jobs im Bereich von gering qualifizierten Tätigkeiten gibt. Demgegenüber lag der Prozentsatz von ethnischen Minderheiten, die bei einer NRO in Antwerpen beschäftigt sind, im Jahr 2003 bei 16,6 Prozent. Die bei der Stadt beschäftigten ethnischen Minderheiten sind im Bereich der befristeten Jobs überrepräsentiert. Ähnlich fällt auch in Dublin der deutlich erhöhte Anteil von Migranten oder Menschen mit Migrationshintergrund bei Vertragsarbeitgebern auf. Dies spiegelt möglicherweise die offeneren Einstellungspraktiken der Vertragsarbeitgeber im Vergleich zu denen der städtischen Behörden in ähnlichen Tätigkeitsbereichen wider, zum Beispiel im Bereich einfacher Tätigkeiten wie bei der Müllabfuhr, da Migranten in solchen Positionen eher zu finden sind.

Bezeichnenderweise waren Städte wie Budapest, Prag und Wien nicht in der Lage, über den Anteil von im Ausland geborenen Personen, ausländischen Staatsangehörigen oder ethnischen Minderheiten an der Belegschaft zu berichten, da solche Daten nicht gesammelt werden. Solche Städte vermittelten den Eindruck, dass der entsprechende Anteil in den meisten Fällen sehr gering war.

Viele Städte berichten, dass es nur sehr wenige Migranten oder ethnische Minderheiten geschafft haben, durch die ‚gläserne Decke‘ in höhere Positionen zu gelangen. Eine Ausnahme bildet hier die Stadt Zagreb, wo es politische Vorgaben gibt, um sicherzustellen, dass einige Repräsentanten nationaler Minderheiten leitende Positionen besetzen. Nationale Minderheiten machen 5,2 Prozent der Stadtbevölkerung aus und haben einen Anteil von 4,5 Prozent der Arbeitnehmerschaft erreicht, von denen 115 in leitenden Positionen arbeiten.

Einige Städte berichten, dass überhaupt keine Migranten in den Dienstleistungsbereichen tätig sind, die besonders wichtig für die Bedürfnisse von Migranten sind. In den Unternehmen, die für die Stadt Valencia Wohnraum bereitstellen, arbeitet beispielsweise nur ein Migrant – von insgesamt 1.200 Beschäftigten. Im Gegensatz dazu berichten andere Städte, dass Migranten nur in solchen Abteilungen und Dienstleistungsbereichen beschäftigt sind, die speziell mit Angelegenheiten von Migranten betraut sind. In diesem Fall, so berichtet die Stadt Brescia, ist es wahrscheinlicher, dass sie auf der Basis von Verträgen mit kurzer Laufzeit beschäftigt sind. Welche Bedeutung diesen Formen von Ausschluss oder Einbindung innerhalb der städtischen Belegschaft jeweils zukommt, hängt zum Teil auch davon ab, welche Bedeutung den Behörden als Arbeitgeber in der jeweiligen Region zukommt: Sefton ist beispielsweise der zweitgrößte Arbeitgeber in der Region; allerdings sind nicht alle CLIP Stadtverwaltungen als Arbeitgeber quantitativ derart bedeutsam (worauf bereits hingewiesen wurde).

3.4 Interkulturelle und Diversity Trainings

Viele Städte betonen die Wichtigkeit von interkulturellen Trainings; diese sollen sicherstellen, dass Schalterangestellte und Führungskräfte über kulturelle und religiöse Praktiken und entsprechende spezielle Bedürfnisse Bescheid wissen, die für Migranten-Communities charakteristisch sind, und/oder dass diese sich bewusst sind, wie wichtig die Gewährleistung von Chancengleichheit für Migranten und Minderheiten ist. Während manche Städte

sicherstellen, dass alle ihre höheren Führungskräfte ein solches Training durchlaufen, werden solche Maßnahmen in anderen Städten, wie etwa in Dublin, je nach Ermessen des Amtsleiters auf einer informelleren Basis angeboten.

Die Stadt Lüttich bietet ihren höheren Führungskräften Diversity Management Trainings an, zusätzlich zu Weiterbildungsmaßnahmen zu Gleichbehandlung und Diversitätsthemen für ihre Beschäftigten im Personalentwicklungsbereich und Schulungen zu Arbeitsbeziehungen für Gruppenleiter. Kopenhagen verlangt inzwischen von allen 180 Beschäftigten der zwei höchsten Ebenen, dass diese an einem eintägigen Kurs zu Diversity Management teilnehmen. Auch Frankfurt hat Schritte unternommen, um Weiterbildungsmaßnahmen über die städtischen Ämter hinweg anzubieten, und ein Handbuch zu Interkultureller Orientierung sowie Richtlinien zur Umsetzung von interkulturellen Kompetenzen erstellt. Man ist sich in Frankfurt sicher, dass sich nahezu alle relevanten Beschäftigten heute über kulturelle Unterschiede im Klaren sind, wenngleich über deren Bereitschaft, diese Kompetenzen auch anzuwenden, nichts bekannt ist. Die Stadt Wolverhampton bietet allen Beschäftigten einen einführenden Kurs zu Gleichstellungsthemen an; ferner müssen alle neuen Sozialarbeiter an dem allgemeinen Einführungskurs zu grundlegenden Arbeitsstandards teilnehmen, der eine Trainingseinheit zu Diversität und Gleichbehandlung enthält und Diversitätsthemen in die zentralen Weiterbildungsprogramme (zum Beispiel Personaleinstellung und -auswahl) einbettet; außerdem werden Besprechungen mit einem Team höherer Führungskräfte zu der Gleichbehandlungsagenda organisiert. Zusätzlich sind eine Reihe von Mittags-Workshops unter dem Motto ‚Eine Stadt, viele Leute‘ (*One city many people*) durchgeführt worden, um das Verständnis der Menschen für die vielen unterschiedlichen Religionen innerhalb von Wolverhampton zu steigern. Breda und Turin gehören zu den Städten, in denen Kenntnisse im Bereich von Diversität inzwischen zu den Kriterien bei der Auswahl und Beförderung von Dienstleistungsanbietern gehören.

Der zentralen Stelle, die in der Stadt für Fragen der Integration verantwortlich ist, wird oft die Zuständigkeit zugewiesen, Informationen zur Verfügung zu stellen, wenn städtische Beschäftigte weitergehendes Wissen über die Kulturen von Migranten oder ähnliche Fragen hinsichtlich der Bedürfnisse von Migranten brauchen. So bietet beispielsweise die Zentralstelle zur Unterstützung von Migranten (*Centro de Apoyo a la Inmigración*) in Valencia über eine ‚Orientierungs-Hotline‘ Beratung für städtische Beschäftigte an; diese Beratung schließt auch Experten-Information zum Einwanderungsgesetz mit ein.

Stuttgart – Interkulturelles Training für Beschäftigte

Die Stadt Stuttgart bietet ihren Beschäftigten Workshops zu interkultureller Kommunikation und Kompetenzen an, um diesen zu helfen, Menschen mit Migrationshintergrund bei deren Einleben zu unterstützen. Kursteilnehmer lernen dabei, wie man verschiedene Kulturen und Normen wahrnimmt, wie man mit Migranten so interagiert, dass Missverständnisse und Konflikte vermieden werden, und wie man dieses Wissen an Kollegen weitergibt.

Zusätzliches bietet das städtische Gesundheitsamt Seminare und Workshops zu Themen wie Gesundheitsprobleme von Migrantenkindern und älteren Menschen und vorbeugenden Gesundheitschecks an. Das Amt führt regelmäßig Schulungen und Qualifizierungsseminare durch, die von Vertretern der Stadtverwaltung, Wohlfahrtsverbänden, Migranten-NROs und praktischen Ärzten besucht werden. Das Jugendsozialamt bietet auch Trainings zu Themen wie Integration von Kindern in Kindertagesstätten, islamische und afrikanische Kulturen und Rassismus an. Eine kürzlich abgeschlossene zweijährige Initiative namens ‚zip.PE‘ – zukunftsorientierte interkulturelle Personalentwicklung – behandelte interkulturelle Kompetenzen im Einstellungsverfahren, zusammen mit interkulturellem und geschlechtsspezifischem Training und interkultureller Teamarbeit. Inzwischen gibt es im städtischen Sozialamt eine auf Migration spezialisierte Arbeitsgruppe, die regelmäßige Veranstaltungen und Ausbildungsmaßnahmen, zum Beispiel zu Themen wie Aufenthaltsrechte und kultursensible Altenpflege organisiert. Die Beschäftigten sind zu regelmäßiger Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet.

3.5 Arbeitsbedingungen und Beschwerdeverfahren

Migranten, die direkt bei der Stadtverwaltung arbeiten, sind vor extremer Ausnutzung und widrigen Arbeitsbedingungen, wie es diese in anderen Bereichen des Arbeitsmarktes gibt, geschützt. Verwaltungen berichten, dass sie sich an die Gesetze zu Arbeitnehmerrechten halten und Migranten nach den gleichen Sätzen bezahlen wie Nicht-Migranten, die in den gleichen Jobs tätig sind, wenngleich die Städteberichte dazu sehr wenig Informationen bereit halten. Es gibt Beschwerdeverfahren für den Fall, dass ausländische Beschäftigte das Gefühl haben, im Vergleich zu andere Belegschaftsmitglieder benachteiligt behandelt worden zu sein (siehe Kapitel 2).

3.5.1 Religiöse oder kulturelle Bedürfnisse

Ansätze des Diversity Managements, die kulturelle Unterschiede wertschätzen, können auch eine gewisse Flexibilität am Arbeitsplatz im Umgang mit unterschiedlichen religiösen und kulturellen Praktiken mit einschließen. Die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf die Merkmale Religion und Weltanschauung entsprechend der EU-Beschäftigungsrichtlinie aus dem Jahr 2000 hat die Notwendigkeit des Gleichbehandlungsschutz für Beschäftigte in Bezug auf ihren Glauben weiter hervorgehoben (Krys 2008).⁹ Allerdings führt diese Richtlinie nicht genauer aus, *wie* Arbeitgeber auf verschiedene religiöse Bedürfnisse, zum Beispiel in Bezug auf Kleidungsvorschriften, religiöse Feiertage oder Gebetszeiten, eingehen sollen. Die Städte wurden gefragt, ob sie spezielle Vereinbarungen getroffen haben, um den kulturellen und religiösen Bedürfnissen ihrer Beschäftigten zu entsprechen. Die Antworten der Städte unterschieden sich deutlich, und es fiel auf, dass sie sich nur selten auf die EU-Richtlinie oder daran anschließende nationale Regelungen bezogen; dies deutete darauf hin, dass diese Richtlinie keine entscheidende Triebfeder für solche Ansätze gewesen ist. Es zeigten sich diesbezüglich überraschend deutliche Unterschiede zwischen den Städten: Einige sahen es als ‚gute Beispiele‘ an, auf religiöse Unterschiede, etwa in Bezug auf

⁹ Richtlinien für Arbeitgeber sind verfügbar auf der Homepage des *Employers' Forum on Belief* unter: www.efrb.org.uk

bestimmte Kleidung, flexibel zu reagieren; andere wiederum legten großen Wert auf einen ‚neutralen‘ Ansatz, insbesondere für die Beschäftigte, die in direktem Kontakt zur Öffentlichkeit arbeiten.

Einige der Städte hatten formal zugestimmt, gewisse Anpassungen vorzunehmen, wie dies etwa in Wien zu beobachten war, wo es in den städtischen Krankenhäusern Vorgaben gibt, die das Rechts auf Tragen eines Kopftuches aus religiösen Gründen regeln. Außerdem bieten dort etwa Krankenhäuser oder Kinderkrippen auf ihren Menülisten immer auch eine Variante ohne Fleisch oder Schweinefleisch an, und im Allgemeinen Krankenhaus in Wien gibt es Gebetsräume für verschiedene Glaubensrichtungen. Ähnlich bietet auch Turin in Kindertagesstätten, Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe Essensvarianten für Kinder verschiedener religiöser Gruppen an, sofern dies von den Eltern gewünscht wird. Sefton verfolgt den Grundsatz, dass – sofern dies praktisch machbar ist – Wünschen bezüglich religiöser Feiertage entsprochen und das Recht der Beschäftigten, religiöse Bekleidung zu tragen, respektiert wird. In Wolverhampton wurden Regelungen erlassen, die die Befolgung religiöser Gebote (seien es tägliche oder solche im Rahmen von Wallfahrten) durch Freistellungsvereinbarungen ermöglichen. Auch werden Handlungshilfen zur Einrichtung von Gebetsmöglichkeiten angeboten und im Jahr 2004 wurde eine solche multireligiöse Gebetsmöglichkeit durch den Stadtrat eingeführt. Außerdem wurden Bekleidungsvorschriften und andere Politiken den religiösen und kulturellen Bedürfnissen angepasst. Darüber hinaus arbeitet der Stadtrat derzeit an einer gemeinsamen Initiative mit dem *Advisory, Conciliation and Arbitration Service* (ACAS) zur Entwicklung eines Rahmenkonzepts und eines Sets praktischer Werkzeuge für Arbeitgeber zu dem Thema Bekleidung und Diversität.

In einigen Fällen berichteten die Städte, dass die Berücksichtigung von religiösen und kulturellen Aspekten auf ihrer politischen Agenda steht und dass Gespräche dazu stattfinden, wie auf diese angemessen eingegangen werden kann. In der Zwischenzeit waren aus dem Stegreif einige Anpassungen vorgenommen worden, indem beispielsweise die Arbeitszeitenregelungen so gestaltet wurden, dass Gebetszeiten der muslimischen Beschäftigten berücksichtigt werden (Brescia), Gebetsräumlichkeiten für verschiedene religiöse Bedürfnisse eingerichtet wurden (Wolverhampton und Amsterdam), oder indem man sicherstellte, dass in Krankenhäusern und Kindertagesstätten auch Mahlzeiten ohne Fleisch oder Schweinefleisch angeboten wurden. Ähnlich berichteten spanische Städte, dass es keine formalen Politiken zur Berücksichtigung von kulturellen und religiösen Bedürfnissen am Arbeitsplatz gibt; jedoch neigen die Arbeitgeber dazu, informelle Vereinbarungen zu treffen, sobald solche Bedürfnisse geäußert werden, um etwa Muslimen zu ermöglichen, während des Ramadans Nachtschicht zu arbeiten, damit sie während der Arbeit essen können und so bei Kräften bleiben. Städte scheinen mit solchen Anpassungen kaum auf Widerspruch zu stoßen, wengleich die Stadt Amsterdam auf Grund der Gegenwehr der Gewerkschaften davon abgehalten wurde, den Urlaubszeitplan so zu verändern, dass dieser religiöse Feiertage berücksichtigt. Allerdings wird in Städten wie Arnberg, Kopenhagen und Stuttgart gar nicht über die Einführung solcher Anpassungen zur Berücksichtigung religiöser oder kultureller Bedürfnisse gesprochen oder solche Änderungen sind in Bezug auf religiöse Bekleidung und Symbole schlicht nicht erlaubt, wie etwa in der türkischen Stadt Izmir.

Antwerpen – Neutralität hinsichtlich der Bekleidung für Beschäftigte, die in direktem Kontakt mit der Öffentlichkeit stehen

Die Stadtverwaltung von Antwerpen besteht darauf, dass ihre Beschäftigten keinerlei persönliche Glaubenshaltungen zum Ausdruck bringen dürfen, sofern diese mit Kunden zu tun haben:

Die städtischen Behörden wollen Diversität innerhalb ihres Personals fördern und unterstützen. Es muss für viele Menschen mit sehr unterschiedlichen persönlichen Glaubensrichtungen möglich sein, bei der Stadt zu arbeiten. Aber es dürfen im direkten Kundenkontakt keine äußeren Zeichen persönlichen Glaubens gezeigt werden. Für diese Kontakte gilt das grundsätzliche Gebot der Neutralität und des Respekts. Äußere Symbole persönlicher, religiöser, politischer oder anderer Haltungen oder Glaubensrichtung werden im direkten Kundenkontakt nicht getragen.

Im Jahr 2007 führte die Stadtverwaltung Bekleidungsvorschriften ein, die festlegten, dass das Personal in Uniform, Dienst- und Sicherheitsbekleidung keine andere Kleidung oder Kennzeichen tragen dürfen, außer den Symbolen, die dem städtischen internen Stil entsprechen.

Beschäftigte, die in direktem Kontakt mit der Öffentlichkeit, Kunden oder externen Partnern stehen, müssen seriöse und konservative Kleidung tragen. Äußerer Symbole persönlicher, politischer, gewerkschaftlicher oder sportbezogener Präferenzen dürfen während der Arbeitszeit nicht getragen werden. Demnach sind Objekte wie etwa religiöse Kreuze, Jamulken (Kippas), Kopftücher, Turbane, HIV-Anstecknadeln, Symbole von Wohltätigkeitsclubs oder Vereinen verboten.

Auch alle anderen Belegschaftsmitglieder müssen seriöse, konservative Kleidung tragen, die eine Botschaft der Höflichkeit vermitteln. Während Ohringe (auch) für Männer erlaubt sind, sind auffällige Nasen-Piercings verboten; ein Kopftuch darf getragen werden, aber kein verhüllender Schleier.

3.5.2 Gesundheit und Sicherheit

Die Gesundheit und Sicherheit von beschäftigten Migranten kann zum Problem werden, wenn diesen die notwendigen Sprachkenntnisse fehlen, um Anweisungen zu lesen oder zu verstehen, oder wenn sie nicht in gleichem Ausmaß wie andere Beschäftigte Weiterbildungsmaßnahmen erhalten haben oder eingewiesen wurden. Einige Städte stellen ihren Beschäftigten Anweisungen in deren jeweiliger Sprache zur Verfügung. In Malmö werden beispielsweise solche Anweisungen in der jeweiligen Sprache in Bezug auf gefährliche Maschinen, Brandschutz und Hygiene in Krankenhäusern bereitgestellt. In Arnsberg werden bestimmte Anweisungen (zum Beispiel zu Schutzeinrichtungen) in fünf Sprachen herausgegeben. Wenn ein Beschäftigter offensichtliche Sprachschwierigkeiten hat, findet eine praktische Einweisung vor Ort statt – wenn nötig mit Unterstützung eines Dolmetschers. Städte können solche Angebote nur in den wichtigsten Migrantensprachen anbieten. Die Städte Terrassa und Mataró decken beispielsweise die Sprachen Arabisch, Katalanisch, Chinesisch, Spanisch und Wolof (was von einigen afrikanischen Migranten gesprochen wird) ab. Ähnlich stellt Wolverhampton übersetztes Material für seine Reinigungskräfte in einer Reihe von Sprachen bereit. In den meisten Fällen berichteten die Städte jedoch, dass keinerlei spezielle Maßnahmen zur Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit für ihre beschäftigten Migranten ergriffen wurden, oder dies nur auf informeller Basis geschieht, sofern die Notwendigkeit entsteht, wie etwa in Stuttgart. Laut niederländischer Regierungspolitik soll keinerlei Material der Stadtverwaltungen übersetzt werden, außer wenn sich aus dieser Untätigkeit heraus eine gefährliche Situation ergeben würde. In der Praxis bieten jedoch manche städtischen Dienstleistungsanbieter, insbesondere im Gesundheitssektor, solche übersetzten Materialien an, da es andernfalls unmöglich wäre, mit den Adressaten der Dienstleistung zu kommunizieren.

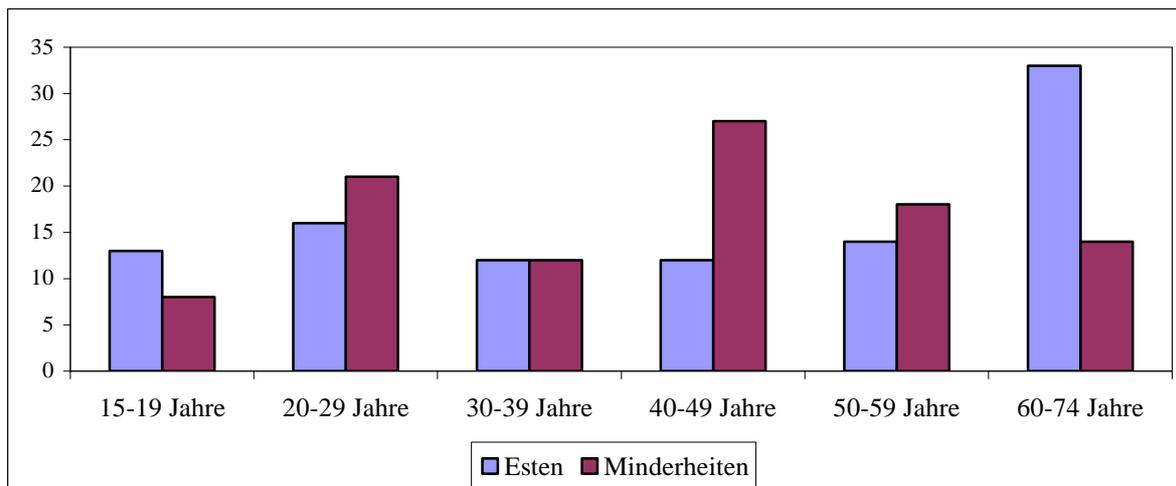
4. Die Bereitstellung von Diensten: Strategien, Praxis und Ergebnisse

Unterscheiden sich die Städte im CLIP-Netzwerk auch beachtlich im Umfang ihrer Zuständigkeiten, so stellen doch alle städtischen Behörden Dienste bereit, die wichtig im Integrationsprozess sind – von Gesundheitsfürsorge und Bildung hin zu öffentlichen Bibliotheken. Der Bericht hat gezeigt, dass die Städte eine Reihe von Zielen verfolgen, wenn sie ihre politischen Konzepte zu Diversität und Gleichstellung entwickeln. Einige betonen die Übereinstimmung mit der Antidiskriminierungsgesetzgebung und deren Prinzipien des gleichen Zugangs zu Dienstleistungen, andere heben die Notwendigkeit hervor, negative Folgen – wie das schlechte Abschneiden in der Schule – anzugehen, oder den Druck zu mindern, den Anbieter von Diensten erfahren können, wenn die Migranten kaum Sprachkenntnisse oder Kenntnisse über die Existenz solcher Dienste haben.

Migranten können beim Zugang zu den städtischen Diensten aus verschiedenen Gründen zusätzlichen Barrieren gegenüberstehen. Zu diesen Gründen gehören: ein Mangel an Sprachkenntnissen, der den Zugang zu geschriebenen oder gesprochenen Informationen über Dienste begrenzt, schlechte Kenntnisse der Struktur von Dienstleistungsangeboten und wohin man sich in bestimmten Situationen wenden sollte – ein häufig angeführtes Beispiel in diesem Zusammenhang ist das Rufen eines Krankenwagens und das Aufsuchen der Notaufnahme im Krankenhaus anstelle des Besuchs beim Hausarzt. Psychologische Barrieren beim Zugang zu Diensten können sich aus Erfahrungen der Migranten im Heimatland ergeben – beispielsweise das weit verbreitete Misstrauen gegenüber Beamten – oder aus schlechten Erfahrungen direkt nach der Einwanderung. Migranten könnten auch keine Erwartungen dahingehend haben, dass bestimmte Dienste im öffentlichen Sektor, den sie kaum kennen, angeboten werden. Umgekehrt könnten sie auch überhöhte Erwartungen daran haben, was sie als Leistungen erhalten, die möglicherweise nicht erfüllt werden. Teile der Migrantenbevölkerung könnten auch auf spezifische Hindernisse stoßen, wenn beispielsweise Frauen einiger Religionsgemeinschaften keine Dienste in Anspruch nehmen, bei denen auch Männer anwesend sind oder wenn diese Dienste zu Zeiten angeboten werden, zu denen sie ihre Kinder betreuen müssen.

Schlussendlich sollte auch erwähnt werden, dass der ethnische Hintergrund oder die Religion der Migranten nicht die einzigen Faktoren sind, die ihr Verhältnis zu den bereitgestellten Dienstleistungen beeinflussen. Die Geschlechts- oder Altersstruktur der Migrantenbevölkerung kann sich auch von der restlichen Bevölkerung unterscheiden. Abbildung 3 stellt die gegenwärtige Altersstruktur der ethnischen Minderheiten in Estlands Hauptstadt Tallinn dar und zeigt, dass sie unter denjenigen im schulfähigen Alter und in der Gruppe der Älteren weniger stark vertreten sind und somit auch die Dienste, die sich an diese Gruppen richten seltener in Anspruch nehmen. Dies steht beispielsweise im Gegensatz zur Altersstruktur in Breda, wo eine beachtliche Anzahl an jungen Menschen lebt: 33 Prozent der türkischen Bevölkerung der Stadt sind dort jünger als 14.

Abbildung 3: Altersstruktur der Esten und der ethnischen Minderheitengruppen in Tallinn (in Prozent)



Quelle: CLIP Städtebericht für Tallinn

Das Angebot an Dienstleistungen wird auch von der Geschlechterstruktur der Migrantenbevölkerung beeinflusst. Beispielsweise haben die verschiedenen Nationalitätengruppen in Turin auch sehr unterschiedliche Geschlechterverhältnisse, wobei bei einigen die Frauen stark überwiegen: 77 Prozent der ukrainischen und 67 Prozent der nigerianischen Einwohner der Stadt sind Frauen. Andere Gruppen sind durch einen Männerüberschuss gekennzeichnet; so sind im Jahr 2007 87 Prozent der senegalesischen und 65 Prozent der ägyptischen Einwohner Turins männlich.

Die Migrantenbevölkerung kann auch abweichende Familienstrukturen aufweisen – zum Beispiel im Hinblick auf den Anteil von Ein-Personen-Haushalten. In Amsterdam lebt in mehr als der Hälfte aller Haushalte nur eine Person und dieser Anteil steigt innerhalb der niederländischen Bevölkerung. Im Gegensatz dazu kann der Anteil von allein erziehenden Müttern mit Kindern bei bis zu 77 Prozent in antillischen, kolumbischen, dominikanischen, ghanaischen oder surinamischen Haushalten liegen.

4.1 Die Wahl zwischen allgemeinen und speziellen Diensten für Migranten

Die Städte im CLIP-Netzwerk haben im Umgang mit den Bedürfnissen der Migrantenbevölkerung nach Dienstleistungen zwei umfassende Ansätze angenommen:

- den Bedarf der Migranten innerhalb des bereits existierenden Dienstleistungsangebotes der Stadt decken – sei es durch das Anpassen der Angebote auf migrantenspezifische Bedürfnisse und/oder das Abändern der Dienste, so dass diese überproportional oft den Migranten nutzen;
- spezielle Dienstleistungen bereitstellen, die sich direkt an die Migrantenbevölkerung oder Teile dieser richten, entweder innerhalb etablierter Dienste oder durch die Vergabe an andere Organisationen.

Jeder Ansatz hat seine Vor- und Nachteile. Die Bereitstellung von speziellen Dienstleistungen, die sich direkt an die Migrantenbevölkerung richten, kann ein kostengünstiger Weg sein, den Bedarf der Migranten zu erfüllen, indem Erfahrungen und spezifische Einrichtungen, wie Übersetzer, an einem Punkt konzentriert und nicht über mehrere Dienstleistungsanbieter verteilt sind. Da die Dienste so angelegt sind, dass sie sich direkt auf die Bedürfnisse der

Migranten beziehen und an einem bestimmten Ort zu bestimmten Zeiten zugänglich sind, könnte dies eine einfachere und günstigere Variante sein als das Anpassen der bereits bestehenden Angebote. Der Informationsaustausch mit der Migrantenbevölkerung, um die Bekanntheit der Dienstleistungsangebote zu erhöhen, kann somit auch effektiver sein.

Andererseits nimmt diese Art von Bereitstellung von Diensten den Druck von den allgemeinen Dienstleistungsanbietern, ihre Angebote an die Bedürfnisse einer heterogenen Bevölkerung anzupassen – eine Anpassung, die schon in Bezug auf die verschiedenartigen Bedürfnisse von Frauen, älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung stattfinden könnte. Wenn Größe und Heterogenität der Migrantenbevölkerung steigen, kann es nicht mehr realisierbar sein, ihre Bedürfnisse mit speziellen Angeboten zu decken. Stattdessen müssten allgemeine Dienste angepasst werden – eine Erfahrung, wie sie im Städtebericht von Breda angemerkt ist. Darüber hinaus kann es auch eine politische Motivation geben, zielgruppenspezifische Dienste zu vermeiden, wenn die Öffentlichkeit diese als eine Sonderbehandlung von Minderheitengruppen wahrnimmt und damit nicht einverstanden ist.

Die Anpassung von allgemeinen Dienstleistungen ist für Städte angebracht, die sich stark für eine Politik der Vielfalt für die gesamte Bevölkerung – nicht nur Migranten – engagieren. Aus diesen Gründen betonten sieben Städte des Netzwerkes, dass sie zielgruppenorientierte Dienste nur dann anbieten, wenn es dringend nötig ist und die Bedürfnisse der Migranten stark von denen der Mehrheitsbevölkerung abweichen – in den meisten Fällen für neue Zuwanderer, die Probleme mit der Sprache und der Informationsbeschaffung haben und für die eine gezielte Beratung angebracht ist. Solch ein Ansatz wird in Terrassa verfolgt, das diese Dienste als ‚Brückenprojekte‘ beschreibt – notwendig nur so lange, bis die Bedürfnisse der Migranten auch von den bereits bestehenden Angeboten gedeckt werden können. In Mataró hält man es für vorteilhafter für das friedliche Zusammenleben in der Stadt, wenn die politischen Konzepte zur Diversität bei Dienstleistungen an die gesamte Bevölkerung gerichtet sind. Diese Städte sind überzeugt davon, dass der Mangel an Sprachkenntnissen lediglich während der ersten Jahre nach der Zuwanderung ein Problem ist; danach werden gleiche Chancen im allgemeinen System realisiert.

Um zu entscheiden, ob spezielle Dienstleistungen notwendig sind – beispielsweise, ob getrennte Niederländischkurse für jüdische Männer und Frauen angeboten werden sollen – entwickelte die Stadt Antwerpen ein ‚Prüfmodell‘, das nach dem Prinzip verfährt ‚wenn möglich einschließend, in Kategorien nur so lange wie dringend notwendig‘. Um festzustellen, was ‚notwendig ist‘, stellt das System zehn Fragen, wie: ‚Verletzt diese Maßnahme den bestehenden gesetzlichen Rahmen?‘, ‚Ist sie umsetzbar und finanziell tragbar?‘ oder ‚Trägt sie zum Zusammenleben in Vielfalt bei?‘.

Ähnlich wie im Hinblick auf Beschäftigung, wenn auch zu einem bedeutend geringeren Ausmaß, glaubt eine geringe Anzahl von Städten immer noch, dass keine gesonderte Berücksichtigung der Bedürfnisse der Migranten benötigt wird – ob nun durch die Anpassung von allgemeinen Diensten oder das Angebot an speziellen Leistungen. Solche Städte argumentieren damit, dass *„sie alle gleich behandeln und es somit kein Problem gibt“* oder sind optimistisch, dass sobald Migranten auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sind, *„der Rest auch folgen wird“*. Während dies der offizielle Ansatz ist, werden in manchen Fällen zielgruppenorientierte Dienste durch NROs angeboten, um spezifische Bedürfnisse zu erfüllen.

In den meisten Fällen stimmen die Städte jedoch damit überein, dass eine Kombination von allgemeinen und speziellen Angeboten benötigt wird, um eine Gleichstellung beim Zugang zu Diensten und eine Berücksichtigung verschiedenartiger Bedürfnisse – inklusive der von Migranten (vgl. das Fallbeispiel von Frankfurt) – zu erreichen. Ein breiter Wandel in den städtischen Ansätzen hin zu einer Kundenorientierung – und zur Anerkennung, dass beispielsweise Menschen verschiedenen Alters, Geschlechts oder mit einer Behinderung unterschiedliche Bedürfnisse haben und dass ein ‚Einheitsansatz‘ keine gleichwertigen Ergebnisse liefert – legte die Grundlage zur Einsicht, dass Migranten zur Vielfalt des Kundenstammes eher beitragen, als dass sie diese allein verursachen.

Frankfurt – allgemeine und zielgruppenspezifische Dienste für Migranten

Die kommunale Strategie der Stadt Frankfurt in Bezug auf die Bereitstellung von Dienstleistungen für Einwohner mit Migrationshintergrund ist zweigeteilt: Erstens bemüht sich die Stadt, all ihre Dienstleistungen so anzubieten, dass sie von jedem Bürger in Anspruch genommen werden können. Zweitens bietet die Stadt Frankfurt zahlreiche migrantenspezifische Leistungen an, welche entweder eine spezielle soziale Gruppe wie z. B. Mütter mit Migrationshintergrund oder ältere Migranten, bestimmte Nationalitäten oder religiöse Gruppen ansprechen sollen. Migrantenspezifische Dienstleistungen umfassen:

- Integration durch Sprache, Bildung und Information, einschließlich der Sprachkurse – Das Projekt ‚mitSprache‘ ist ein Pilotprogramm für Deutsch als Zweitsprache, das die Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern fördert sowie Weiterbildungsmaßnahmen für Lehrer anbietet;
- Bildung, Ausbildung und Berufsberatung – Das Projekt AOE (Ausbildungsorientierte Elternarbeit) bietet für Eltern mit Migrationshintergrund Workshops an, die sich mit dem deutschen Bildungs- und Ausbildungssystem beschäftigen sowie mit verwandten Themen wie Legasthenie, Hyperaktivität und Berufsberatung. Andere Projekte beinhalten Arbeitsberatung, Sprachförderung und Kurse für Kleinkinder;
- Konfliktmanagement und Mediation – einschließlich nachbarschaftsbasierter Streitschlichtungsprogramme;
- Antidiskriminierungsarbeit – diese umfasst die Bereitstellung mehrsprachiger Informationsmaterialien sowie die Umsetzung kommunaler Antidiskriminierungsvorschriften;
- Interkulturelle Öffnung der kommunalen Verwaltung – Frankfurt finanziert ein interkulturelles Training für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung, hat die städtische Bibliothek in eine ‚internationale Bibliothek‘ umgewandelt und finanziert im Historischen Museum Ausstellungen, die sich mit dem Thema Migration beschäftigen. Im Rahmen des Projekts MiMi arbeiten Migranten als ehrenamtliche Mediatoren, um andere Migranten über Gesundheitsthemen zu informieren, zum Beispiel über Angebote zur psychologischen Hilfe für traumatisierte Flüchtlinge oder Untersuchungen bezüglich Geschlechtskrankheiten sowie AIDS-Prävention;
- Zusammenarbeit mit religiösen Gemeinschaften und Migrantenorganisationen – die Stadtverwaltung fördert den Dialog zwischen Migranten und der Polizei und bietet Beratungsmöglichkeiten sowie finanzielle Unterstützung für Migrantenorganisationen an.

In Bezug auf diejenigen Städte, die den Auftrag für die Bereitstellung einiger ihrer Dienste an Dritte vergeben, ergibt sich eine weitere Frage: Stellen diese Städte – im Rahmen des Vertrages mit den Organisationen – sicher, dass die besonderen Bedürfnisse der ethnischen Minderheiten und Migranten erfüllt werden? (vgl. Kapitel 2). Die Städte Breda und Wolverhampton haben solche Voraussetzungen in ihre Verträge über Dienstleistungen aufgenommen; die meisten anderen Städte haben dies bis heute jedoch nicht getan. Einige dieser Städte brachten ihre Sorge darüber zum Ausdruck, dass sie nur wenig Einfluss darauf hätten, welche Bedürfnisse berücksichtigt werden, da sehr viele Dienste von externen Organisationen angeboten werden. Zukünftige Verträge könnten diese Voraussetzungen beinhalten.

4.1.1 Zusammenarbeit in der Bereitstellung von Diensten

Bevor die Arten der angebotenen Dienste dargestellt werden, muss angemerkt werden, dass in Staaten wie Deutschland, Irland, Italien und Spanien eine lange Tradition der Bereitstellung von Dienstleistungen durch ehrenamtliche Organisationen besteht. Diese Organisationen sind gleichermaßen in die Bereitstellung von speziellen Diensten für Migranten eingebunden. Frankfurt beispielsweise finanziert jährlich etwa 150 Projekte von NROs, die sich auf Migranten beziehen. In Ländern wie dem Vereinigten Königreich, wo Wohlfahrtsdienstleistungen immer noch größtenteils von Körperschaften des öffentlichen Rechts bereitgestellt werden, werden viele der speziellen Angebote, die sich direkt an Migranten richten, von NROs, Gewerkschaften und Vereinen angeboten.

Prag – Bereitstellung von Diensten durch NROs

Der Rat der Stadt Prag sieht zum Teil deshalb in der Zusammenarbeit mit NROs einen bedeutenden Aspekt hinsichtlich der Integration von Migranten, weil sie die Beziehungen zwischen der Mehrheitsbevölkerung und den nationalen Minderheiten oder Ausländern verbessert. NROs in Prag stellen rechtliche und soziale Unterstützung, Hilfe bei der Interaktion mit staatlichen Behörden und kostenlose Tschechischkurse zur Verfügung. Zudem dienen sie als Vorbilder für viele Neuankömmlinge, weil zahlreiche Führungskräfte selbst Ausländer sind oder einen Migrationshintergrund haben.

Einige EU-Subventionsprogramme – einschließlich EQUAL und der Europäische Flüchtlingsfond – tragen zur Finanzierung der NROs bei. Die Stadt Prag unterhält auch verschiedene Subventionsprogramme zur Unterstützung von NROs, die im Bereich der Integration von Zuwanderern arbeiten:

- ‚Unterstützung von Präventivprogrammen für Personen und Zielgruppen, die durch soziale Ausgrenzung gefährdet sind‘ – im Rahmen dieses Programms führen ausgewählte NROs Wohlfahrtsdienste für benachteiligte Gruppen durch; deren ethnischer Hintergrund spielt im Auswahlprozess keine Rolle;
- ‚Programm zu Förderung von Bildung und Integration von ausländischen Schülern sowie Schülern mit einem nachteilhaften sozio-kulturellen Hintergrund in die Schule‘ – Schulen sowie Organisationen, die sich mit Bildung und Training befassen, sind für diese Unterstützung berechtigt;
- ‚Förderungsprogramm für Aktivitäten von nationalen Minderheiten im Raum Prag‘ – Es unterstützt sowohl die Aktivitäten von nationalen Minderheiten und zivilen Organisationen, deren Ziel die Bewahrung und Entwicklung nationaler Identitäten ist, als auch den Dialog zwischen nationalen Minderheiten und der Mehrheitsbevölkerung; ein ähnliches Programm fördert Integrationsmaßnahmen von Ausländern.

Die Bereitstellung von Diensten für die städtische Bevölkerung kann NROs in eine starke Position bringen, aus der heraus sie die Entwicklung der politischen Konzepte beeinflussen. Kopenhagen beispielsweise räumt ein, dass sein Ansatz nachhaltig durch NROs geprägt wurde. Amsterdam hat festgestellt, dass ohne die Beteiligung von NROs viele Initiativen nicht erfolgreich gewesen wären – zum Beispiel diejenigen, die sich auf die Gesundheitsförderung und den Arbeitsmarkt beziehen. Deshalb werden einige Verträge an Migrantenorganisationen vergeben, die mit einer spezifischen Zielgruppe arbeiten – zum Beispiel an eine äthiopische Stiftung, die arbeitslosen Äthiopiern hilft, einen passenden Job zu finden und ihnen die Erwartungen der niederländischen Arbeitgeber erklärt. Mataró machte die Erfahrung, dass eine Zusammenarbeit mit NROs den Kontakt zu Gruppen verbessert, die sonst nur schwer zugänglich sind. Es ist zudem kostengünstiger, Dienste von NROs anbieten zu lassen, da diese auch ehrenamtliche Mitarbeiter einsetzen. Des Weiteren erlaubt dieser Ansatz den Städten, Dienste auch für illegale Migranten anbieten zu können, was sie als ihre humanitäre Pflicht ansehen, aber nicht auf direktem Wege umsetzen können. Geben sie das

Geld jedoch beispielsweise dem Roten Kreuz, so „*kann dieser Widerspruch gehandhabt werden*“. Ein letzter Grund für die Zusammenarbeit ist, dass sie die Stadt davor schützt, Ziel von Beschwerden aus Teilen der Bevölkerung zu werden, von denen einige glauben, dass Migranten zu viele zusätzliche Dienstleistungen erhalten.

Die Städte können auch davon profitieren, dass Gewerkschaften Dienste für Migranten bereitstellen. 19 der Städte im CLIP-Netzwerk berichteten über die Beteiligung von Gewerkschaften in diesem Bereich, entweder zielgerichtet an die Migranten oder indem sich Migranten unter denjenigen, die unterstützt werden, befinden. In Turin beispielsweise versorgen die Gewerkschaften die Migranten mit Informationen und Beratungen, während in Valencia fast jede Gewerkschaft spezielle Dienste für Migranten anbietet. Bezeichnenderweise beziehen sich diese Dienste nicht zwingend nur auf das Thema Beschäftigung. Gewerkschaften in Turin sind der Ansicht, dass der Arbeitnehmer eine Person mit einer Familie ist und unterstützen sie bei einer weiten Reihe von Themen wie Aufenthaltsstatus, Staatsangehörigkeitsrecht, Wohlfahrt, Gesundheit, soziale Absicherung, Wohnen, Kinderbetreuung, Bildung, Sprachkurse und Antidiskriminierung. Gleichzeitig richten sich die Gewerkschaften auch vermittelnd an die lokalen Polizeidienststellen, um Probleme der Migranten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt in der Stadt zu lösen.

Terrassa und Mataró – Bereitstellung von Dienstleistungen durch Gewerkschaften

Im Jahr 2005 richtete der Gewerkschaftsbund der Arbeiterschüsse (*Confederación Sindical de Comisiones Obreras, CC.OO*) das Informationszentrum für ausländische Arbeitnehmer (*Centre d'Informació per a Treballadors Estrangers, CITE*) ein. Das Zentrum hat in Katalonien 43 Büros und bietet eine kostenlose Beratung für Migranten und auch illegale Einwanderer zu den Themen Zuwanderung, Beschäftigung, Aufenthaltsgenehmigung, Familienzusammenführung und Einbürgerung an. Zudem organisiert es katalanische Sprachkurse und den Informationsaustausch mit Bildungszentren. In Terrassa wird CITE von einem Marokkaner und in Mataró von einem Senegalesen geleitet.

Zusätzlich können sich Migranten mit Beschwerden über zu geringe Bezahlung und zu viele Arbeitsstunden an den CC.OO richten. Diese Probleme treten vor allem bei illegalen Migranten, aber auch bei denjenigen, deren Qualifikationen nicht anerkannt wurden, auf. Illegale Migranten sind besonders gefährdet, ausgenutzt zu werden, und es erweist sich für sie auch als schwierig, nachzuweisen, dass sie die gleiche Arbeit geleistet haben als andere, die dafür besser bezahlt wurden. Die Gewerkschaften beschäftigen Anwälte, die die Migranten bei dieser Art von Problemen unterstützen. Wenn festgestellt wird, dass ein Arbeitgeber gegen das Gesetz verstoßen hat, so wird dieser bestraft und der Arbeitnehmer ohne legalen Aufenthaltstitel muss das Land nicht verlassen. Die Gewerkschaften stellen zudem Broschüren auf Katalanisch und Arabisch zur Verfügung, in denen über Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen am Arbeitsplatz und das Vermeiden von Unfällen informiert wird. Diese listen auch potenziell gefährliche Situationen auf, über die sich die Beschäftigten beschweren können, wie beispielsweise fehlerhafte Maschinen, unsichere Kletterausrüstung oder ein Mangel an Helmen.

Auch die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor kann bedeutend sein: in Breda zum Beispiel werden viele der sozialen Dienste, die früher von der Stadt zur Verfügung gestellt wurden, nun von privaten Institutionen und Stiftungen übernommen, welche von der Stadtverwaltung dazu angehalten werden, interkulturelle Methoden einzusetzen.

Stuttgart – allgemeine und zielgruppenspezifische Dienste für Migranten

Die Stadt Stuttgart hat ihre allgemeinen Dienstleistungen angepasst und bietet heute eine Reihe migrantenspezifischer Dienstleistungen im Rahmen von zwölf Handlungsfeldern an. Diese Handlungsfelder werden als besonders wichtig für Menschen mit Migrationshintergrund erachtet und viele werden in Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren wie den Schulen oder örtlichen NROs organisiert. Sie umfassen die folgenden Bereiche:

- Sprachförderung für Neu- und Alt-Zugewanderte – Neben den landesweiten Integrations- und Sprachkursen bietet die Stadt Stuttgart vor Ort Kurse in einzelnen Stadtvierteln an. Einige dieser Kurse zielen auf bestimmte Gruppen, wie Mütter oder arbeitslose Migranten ab;
- Kindertageseinrichtungen – Um die Möglichkeiten innerhalb des Schulwesens zu erweitern, wird die Vorschulerziehung von der Stadt unterstützt. Dieses wichtige Handlungsfeld ist nicht nur auf Kinder, sondern auch auf Eltern ausgerichtet. Die Stadt stellt beispielsweise Informationen über Sprach- und Erziehungshilfe in mehreren Sprachen bereit, die über Auswahl, Anmeldemodalitäten und Aufnahmekriterien von Kindertageseinrichtungen Auskunft geben. Die Broschüre ist auf Englisch, Griechisch, Italienisch und Türkisch erhältlich;
- Chancengleichheit in Schule und Ausbildung – Die Stadt fördert unter anderem Mentorenprogramme für Schüler, die interkulturelle Kompetenz der Lehrkräfte sowie die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Unternehmen. Außerdem bietet die Stadt kostenlose Seminare für Eltern mit Migrationshintergrund an;
- Berufliche Integration – Um Arbeitslose zu unterstützen, finanziert die Stadt Weiterqualifizierungs- und Sprachkurse, bietet individuelle Beratungsmöglichkeiten an, unterstützt den Schritt in die Selbstständigkeit und hat ein System von Fördermaßnahmen für gering qualifizierte Schulabgänger entwickelt;
- Interkulturelle Ausrichtung der Verwaltung – Die Stadt Stuttgart stellt mehrsprachige Informationen bereit, bildet Migranten zu interkulturellen Mediatoren aus und bietet unterschiedliche Beratungs- und Informationseinrichtungen an;
- Integration und Partizipation in den Stadtteilen – Die Stadt integriert die Migranten in die Stadtteile durch Aktivitäten und Einrichtungen wie Sportveranstaltungen, Jugend- oder Nachbarschaftszentren. Zudem setzt sich das ‚Stuttgarter Team für interkulturelle Vermittlung‘ für die Prävention und Lösung von Konflikten im Stadtteil ein;
- Stadtplanung und Wohnraumpolitik – Stuttgart versucht, Segregation zu vermeiden und seinen Einwohnern einen guten Lebensstandard zu sichern, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern;
- Interkulturelle und internationale Orientierung – Das Kulturreferat der Stadt unterstützt Initiativen von (Migranten-)Kulturvereinen, wie Kulturfestivals und ein monatlich erscheinendes Magazin. Die Stadt finanziert auch den kommunalen Dolmetscherdienst;
- Sicherheit – Stuttgart rief die ‚Sicherheitspartnerschaft‘ mit der Polizei ins Leben und fördert Präventivmaßnahmen, wie beispielsweise das Projekt ‚Basketball um Mitternacht‘;
- Interreligiöser Dialog – Projekte zur Förderung des Dialoges der Religionen umfassen ein Programm zur Prävention von Extremismus, den ‚Runden Tisch der Religionen‘ und islamischen Religionsunterricht an den Schulen;
- Politische Partizipation – Die Partizipation der Migranten soll erhöht werden. Deshalb wurde der ‚Internationale Ausschuss‘ eingerichtet, der die Stadt in migrantenspezifischen Fragen berät;
- Öffentlichkeitsarbeit – Die Stadt arbeitet mit anderen Städten zusammen und organisiert Veranstaltungen und Ausstellungen zur interkulturellen Geschichte Stuttgarts oder zu ‚Gastarbeitern‘.

Die Ergebnisse dieser Dienste unterliegen keinem systematischen Monitoring, jedoch beobachten einzelne Ämter die Teilnahme von Menschen mit Migrationshintergrund.

4.2 Die Bedarfsdeckung mit bereits existierenden Diensten

Die allgemeinen Dienste, die für die Migranten relevant sind, umfassen Schulen und Jugendeinrichtungen, den öffentlichen Wohnungsbau und Dienste für Obdachlose, Stadtplanung, Sozialleistungen, Freizeitangebote wie Kunst und Sportanlagen, öffentliche Sicherheit sowie spezifische Dienste für Frauen, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung. Die Kommunalverwaltungen können auch Dienste von der Zentralregierung übernehmen, wie das Sammeln von Zensusdaten oder die Regelung der Kfz-Steuer. Selbst Dienste wie die Müllentsorgung können spezielle Probleme für Migranten darstellen, was zeigt, dass es wichtig ist, Strategien im Umgang mit Vielfalt in alle Bereiche einzubinden. Bei solchen Diensten wurde deutlich, dass einige Städte weiter entwickelt sind als andere, was die Einbindung von politischen Konzepten der Diversität – beispielsweise die Sicherstellung des gleichen Zugangs zu Dienstleistungen – und die Anpassung an die speziellen Bedürfnisse der Dienstleistungsnutzer mit Migrationshintergrund betrifft.

4.2.1 Information und Beratung

Um gleichen Zugang zu Diensten zu garantieren, verfügen manchen Städte in ihren öffentlichen Informationsbüros über eine Anlaufstelle speziell für Migranten, wie es in Antwerpen der Fall ist oder beschäftigen Mitarbeiter mit interkulturellen Kompetenzen und Sprachkenntnissen zum besseren Umgang mit den Bedürfnissen der Migranten. Die Bürgerbüros in den Stadtteilen von Malmö versorgen die Migranten nicht nur mit relevanten Informationen in verschiedenen Sprachen, sondern bringen sie auch in Kontakt mit anderen Diensten, zum Beispiel im Bereich Kinderbetreuung, Wohnen oder Starthilfe bei der Gründung eines Unternehmens. Die Büros können die Migranten bei Fragen zur Zuwanderung und Staatsangehörigkeit unterstützen, ihnen beim Ausfüllen von Anträgen helfen oder geschultes medizinisches Personal beschäftigen, um sie über den Zugang zur Gesundheitsfürsorge zu beraten. Öffentlich zugängliche Computer sorgen dafür, dass die Nutzer auch Zugriff auf andere öffentliche Dienste haben. In Turin wurden Informationsbüros in vielen Vierteln errichtet, in denen Migranten leben. Diese beschäftigen interkulturelle Mediatoren, die an der Schnittstelle zwischen den ausländischen Nutzern und den städtischen Angeboten arbeiten. Die Website dieser Dienstleistung wurde in sechs verschiedene Sprachen übersetzt.

Malmö – Migranten und Dienstleistungsanbieter miteinander in Kontakt bringen

Malmö beschäftigt Kontaktpersonen, um Migranten und ethnische Gruppen mit Dienstleistern in Verbindung zu setzen. Diese sprechen die Muttersprache der Migranten und sind sowohl in den Migranten-Communities als auch in der Aufnahmegesellschaft respektiert. Sie können den Menschen dabei helfen, ihr Wissen und Verständnis zu erweitern und Kontakt herzustellen. Die Stadt beschäftigt insgesamt 25 Kontaktpersonen, darunter Mitarbeiter aus Afghanistan, dem Irak, dem Kosovo sowie Sinti und Roma. Diese arbeiten in Schulen mit, helfen bei außerschulischen Aktivitäten, in Bürgerzentren und im Zentrum für Arbeit und Entwicklung. Eine Kontaktperson muss, abgesehen von der Kenntnis mindestens einer Fremdsprache, auch die Fähigkeit besitzen, Vertrauen zu schaffen, Optimismus ausstrahlen und von dem positiven Beitrag, den Diversität leistet, überzeugt sein. Zu den Problemen, denen sich Kontaktpersonen gegenübersehen, zählen: die negative Interpretation von Integration, konservative Einstellungen innerhalb von Behörden und Organisationen, die Passivität der Menschen und fehlende Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Projekten und Organisationen. Kontaktpersonen werden als Pförtner sozialer Einrichtungen und isolierter Migranten-Communities gesehen und sie fungieren als Vorbilder, die zeigen, wie Menschen sich in unterschiedlichen kulturellen Kontexten verhalten können.

4.2.2 Übersetzen und Dolmetschen

Viele Städte bieten gedruckte Informationen über ihre Dienste in verschiedenen Sprachen an und verteilen sie an Orten, die Migranten häufig aufsuchen. Auch ein Dolmetscherservice per Telefon wird oftmals angeboten. Die Stadt Wien hat mehrsprachige Materialien für eine große Anzahl an Dienstleistungen, von der Müllentsorgung über die Gesundheitsvorsorge hin zur Firmengründung. Sie gibt Informationen auch an Zeitungen weiter, die in der Muttersprache der Migranten geschrieben sind. Zudem gehört Wien zu den Städten, deren Website komplett oder in Teilen in andere Sprachen übersetzt ist. Die Stadt Tallinn stellt sicher, dass ihre russische Minderheit einen guten Zugang zu städtischen Diensten hat, indem sie jede Dienstleistung auf Russisch anbietet und alle Veröffentlichungen ins Russische übersetzt. Sefton zeigt in seinen Informationsbroschüren für die Dienstleistungsangebote Fotos von Menschen mit unterschiedlichen ethnischen Hintergründen, was den Nutzern verschiedener Nationalitäten zeigen soll, dass auch sie diese Dienste in Anspruch nehmen können. Zusätzlich stellen die Städte schriftliche Informationen bereit, die direkt auf die Migranten zugeschnitten sind, unter anderem auch Materialien für die Klassenzimmer. Viele Städte sorgen dafür, dass ihre Beschäftigten Zugang zu einem Dolmetscherservice haben. Dies ist auch in Terrassa der Fall, wo das medizinische Personal, Lehrer, Arbeitgeber, städtische Mitarbeiter und andere Personen diesen Dienst nutzen können, wenn sie mit jemandem kommunizieren wollen, der die Sprache nicht spricht.

Wolverhampton – städtische Partnerschaft für Übersetzungs- und Dolmetscherdienste

Dolmetscher- und Übersetzungsdienste sind von zentraler Bedeutung, um Migranten und ethnischen Minderheiten, deren Muttersprache nicht Englisch ist, Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen zu ermöglichen. In den letzten Jahren hat dies auch die Unterstützung von Schaltermitarbeiter durch Dolmetscher eingeschlossen, da diese zunehmend mit osteuropäischen Sprachen, sowie den Sprachen von Flüchtlingen und Asylsuchenden konfrontiert sind. Dies stellt den Stadtrat und andere Dienstleister vor drei Probleme: die Kosten dieser Dienste, deren Verfügbarkeit und Qualität.

Der Stadtrat von Wolverhampton leitet ein stadtweites Partnerschaftsprojekt, das sich *Wolverhampton Interpretation and Translation Service (WITS)* nennt. Es wurde 2004 gegründet, um Dolmetscher- und Übersetzungsdienste zu entwickeln und zu koordinieren, aber nicht, um selber für sie zu sorgen. Ziel ist die Versorgung von Dienstleistern und Nutzern mit kostengünstigen und verlässlichen Dolmetschern. Gemeinsam mit gewichtigen Organisationen wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Dieser gehören unter anderem medizinische Versorgung, das College und die Universität Wolverhamptons sowie der ortsansässige *Voluntary Sector Council* an. Eine Prüfung bestehender Anbieter wurde durchgeführt und anschließend Kostenvoranschläge für persönlich anwesende Dolmetscher und Übersetzer und für telefonische Dolmetscherdienste eingeholt. Mittlerweile gibt es Dolmetscher für alle benötigten Sprachen. Das Projekt war darin erfolgreich, eine übergreifende Lösung für den stadtweiten Bedarf nach Dolmetschern und Übersetzern zu decken. Eine Schwierigkeit ist das fehlende Budget für Dolmetscherdienste bei einigen öffentlichen und privaten Dienstleistern. Daher ist nicht immer genug Geld vorhanden, um diese Dienste auch zu bezahlen. Auch wenn sie vielleicht die Dienste von WITS benötigen. Dies wirft die Frage nach zweckgebundenen Mitteln auf.

Die Kosten für die Übersetzungs- und Dolmetscherdienste werden immer mehr zu einer Herausforderung, da die Vielfalt der Migranten und damit auch die Zahl der Sprachen steigt. Ein damit verbundenes Problem entsteht, wenn es zu wenig Migranten gibt, um die Übersetzungskosten zu rechtfertigen. Die Städte müssen deshalb abwägen, ob eine Übersetzung der Dokumente wirtschaftlich ist. Auf der nationalen Ebene wurde die Frage laut, ob das

Vertrauen in die übersetzten Dokumente schon vor längerer Zeit eingewanderte Einwohner davon abhalten könnte, die Landessprache zu lernen. Die Stadt Breda übersetzte alle ihre Broschüren in den 80er Jahren in drei verschiedene Sprachen und gab diesen Ansatz jedoch auf als es ineffizienter und teurer wurde, da heute viel mehr Sprachen einbezogen werden müssten. Die Stadt hielt die Übersetzung auch deshalb für ineffektiv, weil gering gebildete türkische und marokkanische Einwohner die Broschüren auch nicht auf Türkisch oder Marokkanisch lasen, sondern sich eher auf eine mündliche Kommunikation verließen.

Amsterdam – die Verbesserung der Kommunikation und der Gesundheitsfürsorge

Die hitzige Debatte über die Vor- und Nachteile des Übersetzens von Informationsmaterialien hat Amsterdam dazu geführt, sich gegen Übersetzungen zu entscheiden, außer in jenen Bereichen, wie zum Beispiel in der Gesundheitspflege, in denen die Gewährleistung der Verstehbarkeit durch die Migranten von übergeordnetem Interesse ist. Für Migranten beschäftigt die Stadt 25 Informationsbeamte, welche in Stadtteil-Ärztzentren und in zehn Mutter-Kind-Zentren arbeiten, dort übersetzen und zwischen Patienten und dem medizinischen Personal vermitteln. Dies hat dazu geführt, dass Ärzte nicht nur darüber berichten, nun die eigenen Patienten besser zu verstehen und daher besser diagnostizieren zu können, sondern auch, dass die Patienten nun mit größerer Wahrscheinlichkeit die verschriebenen Medikamente einnehmen bzw. die Therapiemaßnahmen einhalten. Zusätzlich dazu finanziert die Stadt Informationsveranstaltungen beispielsweise zu Geschlechtskrankheiten oder der Beschneidung bei Frauen. Ebenso werden Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter, die mit Migrantenverbänden zusammenarbeiten, angeboten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Zielpublikum einfach nicht kommt, wenn die Veranstaltungen nicht von Mitgliedern der ethnischen Community organisiert werden. Durch die Zusammenarbeit mit Migrantenverbänden, erhalten die medizinischen Dienste auch wertvolle Informationen über die Probleme in Migranten-Communities und über die Schwierigkeiten beim Zugang zu Leistungen. Es hat sich zum Beispiel herausgestellt, dass die Briefe der Gesundheitspflege oft zu kompliziert formuliert sind.

Kommunikation ist nicht nur bei persönlichen Dienstleistungen wie der Gesundheitsfürsorge essentiell. Die Müllentsorgung beispielsweise ist häufig Grund für Spannungen zwischen den Einwohnern, wenn sich neu zugezogene Migranten nicht mit dem örtlichen System auskennen. Dies hat dazu geführt, dass die Stadt Sefton vor kurzem ihr Sammelsystem geändert hat und nun ‚Abfall-Berater‘ die Müllabfuhr begleiten und Haushalte ermitteln, die Hilfe bei der richtigen Entsorgung benötigen könnten. Obwohl sich dieser Dienst an alle richtet, stellt Sefton sicher, dass die Berater Zugang zum Übersetzungsdienst haben und eine Schulung zum Thema Gleichstellung und Diversität besuchen, damit sie kultursensibel arbeiten können. Ähnlich geht auch die Stadt Terrassa vor und schließt Informationen über die Müllentsorgung in ihr ‚Programm zum Zusammenleben‘ ein.

Ein erhöhter Druck auf die Dienstleistungsanbieter kann die Stadt dazu bringen, Informationen in den Muttersprachen der Migranten bereitzustellen. Dies war beispielsweise der Fall bei der Stadtverwaltung von Dublin, die bemerkte, dass eine steigende Zahl von Ausländern unvollständige Anträge und Dokumente bei der Fahrzeugzulassung vorlegen, da sie die Anforderungen nicht oder falsch verstanden haben. Dies hatte wiederum Einfluss auf die Geschwindigkeit, mit der das Amt seine Aufgaben erfüllte und auf die Möglichkeit, Leistungsvorgaben zu erfüllen. Gleichzeitig erhöhte es auch den Stress bei den Mitarbeitern am Schalter und den Antragsstellern mit Migrationshintergrund – derzeit gibt es beispielsweise in der Region Dublin 6.000 Zulassungen, deren Halter Nigerianer sind und 3.500 von Chinesen. Letztendlich wurde die Entscheidung gefällt, die Ausschilderung und Antragsformulare im städtischen Büro für die Kraftfahrzeugsteuer in acht Sprachen zu übersetzen. Dies kostete weniger als 10.000 Euro und wird nun in ganz Irland umgesetzt.

4.2.3 Die Anpassung von Diensten an die Bedürfnisse der Migranten

Einige Städte gingen noch weiter bei der Anpassung ihrer Dienste an die Bedürfnisse der Migranten oder bestimmter Migrantengruppen. Lüttich beispielsweise öffnet die Schwimmbäder zu bestimmten Zeiten nur für Frauen. Obwohl sich diese Maßnahme nicht ausschließlich an Migranten gerichtet hat, ermöglichte sie es bestimmten Gruppen, wie muslimischen Frauen, das Schwimmbad zu nutzen. Valencia und Malmö haben ihre Bibliotheken so umgestaltet, dass sie die Sprachen und Kulturen ihrer städtischen Bevölkerung widerspiegeln und auch die Maßnahmen, die in Dublins Bibliothek unternommen wurden, fanden international Beachtung. Terrassas Bibliotheken stellen Material über die Herkunftsländer der Migranten und Bücher, die leicht für jemanden zu lesen sind, der kaum katalanisch versteht, zur Verfügung. Zudem organisieren sie Aktivitäten zur Förderung des interkulturellen Dialoges, wie beispielsweise die Lesung eines senegalesischen Autors.

Dublin – ein preisgekrönter Bibliotheksdienst

Der 32 Bibliotheken umfassende Bibliothekendienst Dublins hatte erkannt, dass er zu einem bevorzugten Treffpunkt für Migranten wurde – unter anderem wegen des kostenlosen Zugangs zum Internet und den Sprachlaboren. Als Reaktion darauf wurden die Mitgliederbestimmungen angepasst. Nun konnten Menschen auch Bibliotheksnutzer werden, ohne eine feste Adresse vorweisen zu müssen. Gleichzeitig wurde in einer Reihe von Filialen auch ein Konversationsprogramm aufgelegt, um Sprachinteressierten gemeinsames Üben zu ermöglichen. Ein Pilotprogramm zur Anschaffung von fremdsprachigen Büchern wurde auf weitere Filialen ausgeweitet und die Verfügbarkeit der Bücher durch Plakate beworben. Als Resultat ist die Zahl der verschiedenen Nationalitäten der Bibliotheksnutzer zwischen 2001 und 2006 um 36 Prozent gestiegen; einschließlich der Kunden aus 120 Nationalitäten, die die Sprachlabore nutzen. In Anerkennung seiner Leistungen wurde dem Bibliothekendienst 2006 der Preis ‚EU-Sprachbotschafter des Jahres‘ verliehen.

Bezogen auf ein großes Feld der Dienstleistungen, wie dem öffentlichen Wohnungsbau, entwickeln Städte möglicherweise auch Strategien zur Erfüllung der Bedürfnisse der Migranten oder ethnischen Minderheiten, die auf Forschungsergebnissen über die wichtigsten Probleme beruhen. Wolverhampton verfolgte diesen Ansatz in seinem *Aktionsplan für Schwarze und ethnische Minderheiten im Bereich Wohnen im Zeitraum zwischen 2007 und 2010*. Dieser Plan basiert auf Forschung über den Wohnraumbedarf der schwarzen und anderer ethnischer Minderheiten. Seine Ziele umfassen die Bereitstellung von möglichem Wohnraum für Flüchtlinge, Forschung zum Wohnraumbedarf von neuen Migranten-Communities und die Entwicklung eines Informationspaketes für Flüchtlinge und andere neu zugezogene Migranten (mit Wohnungsmöglichkeiten, die ihnen in der Stadt offen stehen). Im Hinblick auf die Bereitstellung von Sozialwohnungen, die nun von einer *Arm's Length Management Organisation (ALMO)*¹⁰ organisiert wird, wurden eine Gleichstellungsstrategie und ein Umsetzungsplan entworfen, um sicherzugehen, dass sich der Dienst an Themen orientiert, die von der Verwaltung als notwendig betrachtet werden.

4.2.4 Allgemeine Dienste für benachteiligte Personen

Wenn einige Städte auch zielgerichtete Dienstleistungen vermeiden wollen, so können sie ihre Dienste für benachteiligte Personen dennoch in Bereichen schaffen, die in der Praxis der Migrantenbevölkerung helfen. In Izmir beispielsweise bietet das *Esrefpasa* Krankenhaus einen kostenlosen Gesundheitsdienst an. Alternativ kann eine Initiative sich auch allgemein

¹⁰ ALMOs sind Unternehmen im Vereinigten Königreich, die sich im Besitz der Gemeindeverwaltung befinden und gegründet wurden, um den Bestand an Sozialwohnungen zu verwalten und zu verbessern.

an benachteiligte Personen richten und dabei können Migranten besonders profitieren. Die Stadt Antwerpen unterstützt beispielsweise einige Bildungsdienstleistungen in benachteiligten Bezirken finanziell und arbeitet dabei mit den Schülern, Eltern und der Schule zusammen, um den Schulbesuch und die Leistungen zu verbessern. Ähnlich geht auch Amsterdam vor. Es führt ein Beschäftigungsprojekt für Personen durch, die die Schule verlassen und keine Ausbildung haben – die ‚Korrektur‘ (*De Herstelling*).¹¹ Dabei wird den Teilnehmern Berufserfahrung in den Bereichen Bauwesen, Tischlerei, Dachdecken und anderen technischen Berufen vermittelt und besonders auf Pünktlichkeit, Höflichkeit, Sauberkeit und gute Zusammenarbeit wertgelegt.

Mataró – Praktische Hilfe bei der Arbeitssuche

Die Anwerbung neuer Mitarbeiter wird an sich durch das städtische Amt für Arbeit (*Institut Municipal de Promoció Económica de Mataró, IMPEM*) abgewickelt. Dieses übernimmt auch die Weiterbildung und Unterstützung neuer Unternehmer und richtet sich an Menschen unter 25 Jahren und Menschen mit Behinderungen. Nun wurde jedoch ein spezieller Koordinator für Fragen in Bezug auf die Migranten angeheuert. Zunächst werden arbeitssuchende Migranten in einen großen, mit Computern und Zeitungen ausgestatteten Raum eingeladen. Dann erklärt ein Mitarbeiter ihnen das Bewerbungssystem und unterstützt Individuen und kleine Gruppen. Einige Anzeigen auf der Anschlagtafel sind rot markiert. Bewerber mit Leseschwierigkeiten können sich bei Mitarbeitern nach diesen Angeboten erkundigen. Beratungen zur Erstellung von Lebensläufen, Karriereplanung und Ausbildung werden angeboten. Diese Beratungen können Folgendes beinhalten:

- die Ermittlung der Interessen, Kenntnisse und Einstellungen des Bewerbers;
- ein Plan zur Erlangung oder Verbesserung von beruflicher Qualifikation;
- einer von 30 Kursen für spanisch oder nicht-spanisch Sprechende in Bereichen, in denen Arbeitskräfte benötigt werden – darunter das Hotelfach, die Kinderbetreuung, die Geschäftsentwicklung, der Sanitärbereich und IT-Berufe;
- ein dreistündiges Training zur Verbesserung der Arbeitssuchstrategien, dem Umgang mit dem Internet, dem Verfassen von Anschreiben und Lebensläufen und zu Bewerbungsgesprächen.

Diese Maßnahmen werden in Migrantenverbänden vorgestellt und deren Verfügbarkeit beworben. Abgesehen von der Bereitstellung von speziellen Dienstleistungen und Mitarbeitern für Migranten, hat das IMPEM auch spezielle Vorkehrungen für junge Menschen unter 25 Jahren und Menschen mit Behinderungen getroffen.

4.3 Spezielle Dienste für Migranten

Viele Städte vermeiden die Bereitstellung von zielgruppenspezifischen Diensten, wenn diese nicht absolut notwendig sind und bevorzugen die Erfüllung der Bedürfnisse ihrer heterogenen Bevölkerung im Rahmen ihres allgemeinen Dienstleistungsangebotes, wenn es möglich ist. Gleichzeitig erkennen sie auch an, dass insbesondere Neuankömmlinge unter den Migranten Bedürfnisse haben, die nur zielgruppenspezifisch gedeckt werden können. Andere Städte erwiesen sich offener gegenüber einer Vielzahl von speziellen Diensten, wohl um dadurch den Druck auf die bereits existierenden Dienstleistungen der Stadt zu reduzieren, sich dem Bedarf anzupassen.

¹¹ Vgl. <http://www.herstelling.nl>

4.3.1 Begrüßung von und Sprachkurse für Neuankömmlinge

Die häufigsten speziellen Dienste sind diejenigen, die für Neuankömmlinge angeboten werden – inklusive Beratung, soziale Orientierung, Sprachkurse und Willkommenspakete – sowie die langfristige Unterstützung von Flüchtlingen. Wolverhampton und Wien gehören zu den Städten, die neu eingewanderten Migranten Willkommenspakete überreichen, welche spezifische Informationen, wie den Zugang zu Beratung und Willkommenszentren, enthalten. Wiens Willkommenspaket für Neuankömmlinge umfasst Orientierungs- und Arbeitsberatung, einen Gutschein für von der Stadt angebotene Sprachkurse, berufliche Bildung, Hilfe bei der Jobsuche und beim Ausfüllen von Verwaltungsdokumenten sowie die Unterstützung bei der Teilnahme an kulturellen Aktivitäten. Solch eine Hilfe ist auch für bereits früher eingewanderte Migranten verfügbar.

Mataró – Willkommenspaket und Sprachkurse

Matarós Willkommenspaket beinhaltet einen Brief des Bürgermeisters, eine 29-seitige Broschüre und eine zweistündige Informationsveranstaltung. Die Informationsbroschüre enthält eine vollständige Auflistung der Rechte und Pflichten aller Einwohner und liegt in sechs Sprachen vor. Die Informationsveranstaltung wird in neun Sprachen angeboten, einschließlich Katalanisch. Allen Neuankömmlingen wird dann ein kostenloser und freiwilliger Sprach- und Informationskurs angeboten. Dieser besteht aus 10 Stunden Informationen darüber, wie die Stadt funktioniert, zusätzlich zu dem zertifizierten 20-stündigen Katalanischkurs. Durch eine Gruppenstärke von zehn bis 15 Teilnehmern sowie der Möglichkeit von reinen Frauenkursen und Abendkursen für berufstätige Teilnehmer versucht die Stadtverwaltung die Einstiegsschwelle niedrig zu halten und alle Neubürger zu gewinnen. Nach dieser Phase kann der Teilnehmer weitere, von externen Dienstleistern organisierte, Sprachkurse besuchen. Migranten haben außerdem Zugang zu interkulturellen Mediationsangeboten, welche die Kommunikation mit öffentlichen Stellen erleichtern sollen. Zudem wurde ein telefonischer Dienst für Krankenhäuser eingerichtet, bei dem sie unmittelbare Übersetzungen erhalten.

Die Zentralstelle zur Unterstützung von Migranten (CAI) in Valencia betreibt eine Einwanderungs-, 'Hotline' zur Beratung in den Bereichen Zuwanderungsrecht und soziale Dienstleistungen. Die Orientierungshilfe der Stadt Terrassa für Neuankömmlinge beinhaltet etwa 20 Stunden 'sozialen Trainings' über die Dienstleistungsangebote der Stadt – inklusive der Gesundheitseinrichtungen, des Bildungssystems, Arbeit, Gesetze und Verfassung sowie des richtigen Verhaltens, beispielsweise in den Beziehungen zwischen Männern und Frauen. Ein erwähnenswertes Anliegen, das im Städtebericht von Terrassa aufgeführt wurde, bezieht sich auf zwei Gruppen die besondere Schwierigkeiten beim Zugang zu städtischen Diensten haben könnten: erstens Analphabeten (die etwa 41 Prozent der chinesischen und 33 Prozent der marokkanischen Bevölkerung der Stadt stellen) und zweitens Personen, die sich illegal in der Stadt aufhalten. Terrassa versucht, alle Migranten zu ermutigen, Kurse zu besuchen und ihre Probleme anzugehen – auch Analphabeten. Städte mit einem Integrations- oder Begrüßungsservice bieten den Migranten eine zentrale Anlaufstelle, von wo aus sie zu den anderen Dienstleistungen weitergeleitet werden. Die dortigen Mitarbeiter bekommen ein interkulturelles Training, so dass sie die Migranten an die Dienste vermitteln können, die sie benötigen. Wenngleich in den meisten Fällen die Teilnahme an Begrüßungsprogrammen freiwillig ist, verlangt eine Minderheit an Staaten von bestimmten Migranten, an den Sprachkursen, für die die Stadt verantwortlich ist, teilzunehmen.

Malmö – Einführungsprogramm für Neuankömmlinge

Alle Flüchtlinge und Immigranten, die in Malmö leben, werden in ein Einführungsprogramm eingeschrieben, sobald sie ihre Aufenthaltserlaubnis bekommen. Das Ziel dieser Initiative ist die Unabhängigkeit der Teilnehmer, dass sie Arbeit oder eine Ausbildung finden und zu einem vollwertigen Mitglied der Gesellschaft werden. Laut Gesetz müssen alle erwachsenen Migranten an diesem dreijährigen Programm teilnehmen; nach ihrer Registrierung durch die Stadt haben sie drei Monate Zeit, mit dem Programm zu beginnen. Finanziert und organisiert wird das Programm von der Stadt Malmö, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur der Region Skåne und der schwedischen Einwanderungsbehörde. Es beinhaltet Schwedischunterricht, Sozial- und Arbeitsmarkt-Informationen, professionelle Evaluierung, Training am Arbeitsplatz und Arbeitsvermittlung.

Teilnehmer können auch ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen anerkennen lassen und eine Bewerbungsmappe zusammenstellen. Die Programme sind maßgeschneidert und nehmen auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Individuen Rücksicht. Besonders die Sprachkurse sind sehr flexibel. Fünf Sprachschulen nehmen sich der unterschiedlichen Bedürfnisse der Teilnehmer an, seien es nun Behinderungen oder verschiedene Bildungsniveaus. Zuwanderer haben das Recht, nach Kursen in ihrer eigenen Sprache zu verlangen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Methode erfolgversprechender ist, als würden Kurse nur auf Schwedisch angeboten; denn die Teilnehmer neigten dazu, ihr Selbstvertrauen zu verlieren, wenn sie die Lehrkräfte missverstehen. Malmö unterhält auch Programme, wie ‚IntroRehab‘, die sich an ein sehr spezielles Publikum richten – in diesem Fall Flüchtlinge und Migranten mit migrationsbezogenen Stressproblemen, einschließlich dem posttraumatischen Stresssyndrom. Das Programm bietet medizinische Versorgung in Verbindung mit Teilen des Einführungsprogramms an, in dem Versuch, die soziale Integration und die Arbeitschancen der Teilnehmer zu erhöhen.

In vielen Städten werden die Dienste für Neuankömmlinge von NROs angeboten, wie zum Beispiel in Arnsberg, wo diese bei Sprachkursen und der Hausaufgabenhilfe für Schüler mitwirken. NROs organisieren auch das wichtigste jährliche Fest dieser Stadt, den multikulturellen ‚DIES Internationalis‘. Gleichzeitig richten sich die evangelischen und katholischen Organisationen an die Bedürfnisse von Menschen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus, insbesondere Asylbewerber und Flüchtlinge.

Zielgruppenspezifische Informationen und Beratungsdienste müssen nicht nur an neu zugezogenen Migranten gerichtet sein, sondern können auch langfristige Unterstützung bei wichtigen Diensten bieten. Terrassa beispielsweise hielt Informationsveranstaltungen ab, um Migranten über die Vermeidung von Bränden in ihren Häusern zu informieren, wobei sie die wichtigsten Maßnahmen für diejenigen, die nicht lesen können, auch illustrieren.

4.3.2 Bildung

Schulen stellen regelmäßig spezielle Förderungen für Migrantenkinder und deren Eltern bereit. So bietet die Stadt Turin sowohl Italienischunterricht für Kinder, Sprach- und Orientierungskurse für Eltern als auch eine interkulturelle Mediation. Ähnliches geschieht auch in Breda. Die Stadt unterhält eine Initiative, bei der Eltern über das Schulsystem informiert und dazu ermuntert werden, sich aktiv in die Schulen der Kinder einzubringen. Zudem werden sie über ihre Rechte aufgeklärt, die Verbindung zwischen Eltern, Kindern und Schule wird gestärkt und es werden Themen angesprochen, wie der Schulabbruch oder kulturelle Konflikte zwischen Lehrern, Schülern und Eltern. Die Stadt Arnsberg zielt darauf ab, das Bewusstsein der Eltern für die Bedeutung der Vorschule und der allgemeinen Schulpflicht zu erhöhen und bietet Hausaufgabenhilfe für Kinder mit Migrationshintergrund an. Dies führte dazu, dass fast jedes Kind mit Migrationshintergrund die Vorschule besucht, was ihnen bessere Chancen beim Übergang in die Grundschule ermöglicht. Frankfurts

innovatives ‚AOE-Projekt‘ (Ausbildungsorientierte Elternarbeit – siehe oben) arbeitet mit den Eltern zusammen, informiert diese über das deutsche Schul- und Ausbildungssystem und berät sie darüber, wie sie mit den möglichen bildungsbezogenen Problemen ihrer Kinder, beispielsweise einer Lese-Rechtschreib-Schwäche, umgehen können. Im Rahmen des Projektes werden Migranten geschult, die später Workshops in 17 verschiedenen Sprachen abhalten, andere Migranten in deren Muttersprache beraten und als Mediatoren eingesetzt werden. Im Jahr 2006 nahmen etwa 3.450 Personen an diesen Workshops und Beratungen teil.

Einige Projekte zielen sowohl auf die Schüler als auch auf deren Eltern ab. In Turin bezieht ein von der Schule angebotenes Projekt namens ‚Wenn nicht jetzt, wann dann?‘ (*Se non ora quando?*) 20 junge Ausländer ein und versorgt sie mit einem umfangreichen Programm an Sprachkursen für Schüler und Eltern sowie Maßnahmen zur Selbsthilfe. Das Projekt versucht, ein ziviles Netzwerk über die ethnischen Communities und Generationen hinweg aufzubauen und das Zugehörigkeitsgefühl der Teilnehmer zu stärken. Es trägt auch dazu bei, das Wissen der Lehrer über die Migranten-Communities zu verbessern. In Antwerpen betreibt eine NRO eine ‚Bildungs-Hotline‘ für Eltern und Schüler, deren Themen auch den Schulen mitgeteilt werden.

Amsterdam – Verpflichtende Sprach- und Staatsbürgerschaftskurse

Amsterdam setzt ein landesweites Sprach- und Staatsbürgerschaftskursprogramm um, das 2007 überarbeitet wurde und das für alle Personen verpflichtend ist, die folgende Kriterien erfüllen: jede Person zwischen 16 und 65 Jahren, die eine gültige Aufenthaltserlaubnis besitzt, nicht ein Staatsbürger eines EU-Landes oder der Schweiz ist, seit weniger als acht Jahren in den Niederlanden schulpflichtig ist, und die nicht nur übergangsweise im Land ist. Wenn diese Person fließend Holländisch spricht, muss nur ein Test abgelegt werden. Jene die kein Holländisch sprechen, müssen einen verpflichtenden Sprach- und Staatsbürgerschaftskurs besuchen. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger müssen zudem an einem Programm zur Integration in den Arbeitsmarkt teilnehmen. Sollte die Person den Kurs nicht erfolgreich abschließen, muss sie für die Kosten des Kurses (276 €) aufkommen, dies betrifft häufig weniger gebildete Menschen, wenngleich die Kurse speziell auf deren Bedürfnisse abgestimmt sind. Durch den Einstieg weiterer Anbieter verkürzen sich auch die Wartelisten für diese Kurse zunehmend. Nichtsdestoweniger besitzt die Stadt seit 2007 eine Datenbank mit 35.000 Anmeldungen für diese Pflichtkurse. Insgesamt besuchten im Jahre 2007 3.115 Neuankömmlinge und 3.818 seit längerem Ortsansässige diese Kurse. Die Stadt geht von 80.000 Menschen aus, die in den kommenden vier Jahren die Sprach- und Staatsbürgerschaftskurse besuchen werden, auch wenn jetzt noch nicht klar ist, ob diese Menge von den Kursanbietern zu bewältigen ist.

In einigen Städten stellen die Schulen die Kinder vor die Wahl, in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden: in Zagreb beispielsweise sind einige Schulen und Kindergärten auf die Sprachen von nationalen Minderheiten ausgerichtet, wobei sich die nationale Regierung und die Stadtverwaltung die Kosten dafür teilen.

4.3.3 Dienste für Frauen und schutzbedürftige Gruppen

Einige Dienste zielen auf schutzbedürftige Gruppen ab. Zum Beispiel das ‚Nora-Projekt‘ in Terrassa, das Frauen aus der Maghreb-Region Nordafrikas eine Reihe von Diensten bereitstellt. Dazu gehören Krisenintervention im Fall einer Trennung, rechtliche Hilfe bei Migrations- und auch Familienangelegenheiten, Unterstützung auf dem Arbeitsmarkt und Beratung von Frauen in gleichgeschlechtlichen Beziehungen. Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz durchgeführt. Die Stadt Breda betreibt eine Initiative, die Frauen helfen soll, Niederländisch zu lernen sowie bezahlte oder ehrenamtliche Arbeit zu

finden. Das Projekt bietet auch Veranstaltungen daheim für diejenigen an, die das Haus nicht verlassen können, ermutigt sie aber gleichzeitig, die allgemeinen Sprachkurse zu besuchen. Zudem konnte es 50 Praktikumsplätze für Frauen sichern, als es ein gemeinsames Frühstück mit Arbeitgebern organisiert hat. Des Weiteren verfügt es über ein Informationszentrum, in dem Frauen Zugang zu Computern haben. In Amsterdam gibt es ein Stadtteilprojekt für arbeitslose Frauen, das sie dazu ermutigt, Kurse zu belegen, ein Fitnessstudio zu besuchen oder an Aktivitäten im Stadtteilzentrum teilzunehmen. Es zielt darauf ab, Ausgrenzung zu vermeiden und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. In Terrassa organisiert die Caritas Kurse, die unter anderem Frauen mit Migrationshintergrund dabei helfen, sich an ihre neue Umgebung zu gewöhnen und Arbeit zu finden.

Malmö – Unterstützung von Unternehmerinnen

Die Internationale Organisation für Frauen in Malmö (*Internationella Kvinnoföreningen i Malmö, IKF*) unterhält mehrere Programme, in Zusammenarbeit mit der Stadt Malmö, dem Europäischen Sozialfonds (ESF), und anderen lokalen und nationalen Partnern. Diese beinhalten Abendkurse, in den die Sprachen Dänisch, Englisch und Spanisch, sowie Computerkurse, Musik, Tanz, Wellness und Yoga angeboten werden. Andere Programme schließen Projekte mit ein, die Frauen in politischen Aktivitäten schulen sollen, ebenso wie Sexualkunde-Programme und Arbeitsmarktprojekte. Letztere umfassen die finanzielle Unterstützung von Kompetenztagen für weibliche Unternehmensgründer und ein Mentoren-Netzwerk führender Geschäftsleute. Durch die Vernetzung junger, gebildeter Migrantinnen (zwischen 25 und 30 Jahren) mit Mentoren konnten viele arbeitslose Frauen erfolgreich eine Stelle finden. Davon profitieren beide Seiten, indem Migrantinnen mit den formellen und informellen Regeln des Arbeitsmarkts vertraut werden und die Mentoren ihre interkulturellen Fähigkeiten verbessern. Auch werden dadurch Vorurteile in den Unternehmen abgebaut. Der IKF selbst beschäftigt drei Migrantinnen sowie viele Freiwillige. Für ihr Engagement gewann die Organisation 2007 den Integrationspreis von Malmö.

Neben den Frauen haben auch andere Gruppen besondere Bedürfnisse: ältere oder illegale Migranten zum Beispiel können auch spezielle Dienstleistungen benötigen. Die Stadt Frankfurt bietet interkulturelle Beratungen für ältere Migranten in 16 Sprachen an, um sie über ihre Rente und ihre Rechte im deutschen Rentensystem zu informieren. Terrassa ist eine der wenigen Städte, die Dienstleistungen für illegale Migranten bereitstellen, unter anderem einen gynäkologischen Dienst für Frauen, da sie anerkennen, dass ohne solch eine Unterstützung ernsthafte Probleme auftreten könnten. Das Rote Kreuz – unterstützt durch die Stadt – bietet eine Vielzahl von Diensten für illegale Migranten und auch die Gewerkschaften unterstützen sie in rechtlichen Angelegenheiten, wie der Legalisierung ihres Aufenthaltsstatus. Des Weiteren haben in Turin illegale Migranten Zugang zur Gesundheitsversorgung, die sie sonst nicht nutzen könnten. Andere Städte, wie beispielsweise Zagreb, stellen ihre Dienste nur denjenigen zur Verfügung, die einen Aufenthaltstitel besitzen.

Italien – Zugang zu essenziellen Dienstleistungen für illegal eingewanderte Migranten

In Italien werden illegal eingewanderten Migranten gewisse unveräußerliche Rechte zugestanden, wie zum Beispiel der Zugang zu den meisten medizinischen Diensten und zu Schulen. Das italienische Gesundheitswesen ist regional organisiert und bietet allgemeine medizinische Versorgung. Diese ist zum Zeitpunkt der Leistungsbeziehung kostenlos. Migranten haben ein Recht auf:

- medizinische Grundversorgung bis hin zum Krankenhausaufhalt bei dringenden und lebensbedrohlichen Krankheiten und Unfällen;
- Schwangerschafts- und Mutterschaftshilfe;
- volle Gesundheitsversorgung für alle unter 18-jährigen;
- Impfungen (nicht überall);
- Prävention, Diagnose und Behandlung von ansteckenden Krankheiten;
- Prävention, Diagnose und Rehabilitation bei Drogenabhängigkeit.

Die Teilnahme am staatlichen Gesundheitsdienst ist notwendig, um diese Rechte voll auszuschöpfen. Unregistrierten Ausländern, die sich illegalerweise in Italien aufhalten, werden im Notfall Operationen und Behandlungen in Krankenhäusern und Tageskliniken garantiert. Diese werden bei Entlassung bezahlt. Zusätzlich dazu steht ihnen auch eine Behandlung in weniger dringenden Fällen bei vorheriger Bezahlung zu.

Illegal eingereiste Migranten bekommen eine spezielle, anonyme Gesundheitskarte (gültig für sechs Monate), die ihnen die Nutzung der oben genannten Dienste erlaubt. Sie werden gebeten, die normalerweise anfallenden Gebühren zu entrichten, sollte dies möglich sein. Manche Regionen Italiens haben auch versuchsweise Gesundheitsinformationszentren eingerichtet, um unregistrierten Migranten medizinische Hilfe zukommen zu lassen. Interkulturelle Mediatoren sind in diesen Zentren angestellt und bieten Informationen in der Landessprache der Klienten.

Staatliche Schulen müssen Kindern illegal eingereister Migranten den Schulbesuch ermöglichen. Darüber hinaus haben Kinder ein Anrecht auf einen Hortplatz. Dies ist im Gesetz 286/1998 geregelt. Jedoch beschränken sich soziale Integrationsmaßnahmen auf legal zugereiste Migranten. Daher dürfen die Stadtverwaltungen keine Unterkunft zur Verfügung stellen und privaten Organisationen ist es verboten, illegal eingereiste Migranten zu unterstützen oder zu beherbergen, auch wenn dieses Gesetz nicht immer Beachtung findet.

Obdachlose und oft auch illegale Migranten werden in Mataró durch das Rote Kreuz unterstützt, welches im selben Haus wie die Moschee der Stadt untergebracht ist. Die spanische Gesetzgebung verlangt von den Städten, obdachlose Personen bis zu drei Tage zu unterstützen, indem sie sie beispielsweise mit einer Unterkunft in einer Herberge, Nahrungsmitteln und Bustickets versorgen. In Mataró traf die Stadt eine Vereinbarung mit dem Roten Kreuz, das im Jahr 2007 etwa 1.500 Essen an 500 Personen verteilte, von denen circa 80 Prozent Migranten waren. Auch die Moschee stellt freitags kostenlose Mahlzeiten bereit. Es wird angenommen, dass etwa 90 obdachlose Personen täglich von Ort zu Ort reisen, um Lebensmittel zu bekommen.

Kriminalität ist ein weiteres Risiko, dem Migranten ausgesetzt sind. Zuwanderer, die Opfer von Hasskriminalität werden, zögern möglicherweise davor, zur Polizei zu gehen. Sefton hat mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts alternative Wege erarbeitet, mit der Polizei in Verbindung zu treten.

Sefton – Das Anzeigen von Hasskriminalität erleichtern

Sefton arbeitet daran die Umstände zu verbessern, unter denen rassistisch motivierte Hasskriminalität zur Anzeige gebracht werden kann. Im Mai 2005 wurde das Forum zur Hasskriminalität gestartet. Es verfolgt einen dynamischen, behördenübergreifenden Ansatz, um die Opfer von Hasskriminalität, darunter rassistische Vorfälle, zu unterstützen. Zu seinen Maßnahmen gehören:

- die Schaffung von 45 bis 50 Meldezentren, in denen Formulare eingereicht werden können; Meldezentren sind Dienststellen der Stadtverwaltung, zum Beispiel das Wohnungsamt, sowie NROs, wie beispielsweise der ortsansässige Zweig der nationalen Organisation ‚Victim Support‘;
- emotionale und praktische Hilfe für die Betroffenen – ein Folgemaßnahme, bereitgestellt von ‚Victim Support‘;
- enge Zusammenarbeit mit der Polizei – ‚Victim Support‘ arbeitet eng mit der Polizei zusammen und führt für deren Mitarbeiter Sensibilisierungsmaßnahmen zu den Themen kulturelles Bewusstsein und Gleichstellung durch.

Die Gleichstellungspartnerschaft hat die Rückmeldungen zu Hasskriminalität in Sefton untersucht und festgestellt, dass die Partnerschaft weitere, tiefgehende Informationen über die Bedürfnisse der Betroffenen benötigt. Vor kurzem wurde eine Bedürfnisseinschätzung in Auftrag gegeben, um die Erfahrungen der Opfer von Hasskriminalität in Sefton zu dokumentieren und um Vorschläge zur besseren Unterstützung der Opfer zu erarbeiten. Ein vorläufiger Entwurf wurde auf einer agenturübergreifenden Konferenz im Januar 2008 präsentiert und führte zu Rahmenrichtlinien zur Umsetzung der Vorschläge.

4.3.4 Asylbewerber und Flüchtlinge

Viele Städte sind für die Aufnahme und die langfristige Unterstützung von Flüchtlingen verantwortlich. Die Stadt Turku unterstützt Flüchtlinge umfangreich, nimmt aber an, dass es etwa sechs Jahre dauert, bis sie unabhängig sind. Das warf die Frage auf, ob solche Dienste in manchen Fällen eher Abhängigkeiten schaffen, als dass sie die Unabhängigkeit der Flüchtlinge fördern.

Turin – Maßnahmen für Asylbewerber und Flüchtlinge

Turin ist Teil des nationalen ‚Systems zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen‘ (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Refugiati, SPAR*) und nimmt eine große Anzahl von Flüchtlingen aus Zentralafrika durch das italienische Verteilungsprogramm auf. Unterkünfte werden unbürokratisch durch NROs zur Verfügung gestellt. Allerdings ist Turin eine der wichtigsten Aufnahmeplätze des Landes und hat 148 Betten für Asylsuchende und Flüchtlinge. Die Stadtverwaltung möchte die Verfügbarkeit von Dienstleistungen auf Menschen mit einer Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen ausweiten. Es soll ein Pilotprojekt gestartet werden, das den Flüchtlingen ermöglichen soll, während ihres Aufenthalts in Turin unabhängig zu werden. Dieses Pilotprojekt wird von einer Werbekampagne begleitet werden, die das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Belange der Flüchtlinge steigern soll. Asylsuchenden, die in diesem Projekt teilnehmen, wird Kost und Logis bezahlt und sie werden bei der sozialen Integration unterstützt. Sprachtraining, psychologische Beratung und Rechtsberatung werden auch angeboten.

Turin ist eine von acht italienischen Städten innerhalb des *IntegRARsi* Projekt. Dieses wird durch das EQUAL Programm finanziert, welches wiederum lokale Netzwerke zur sozialen und wirtschaftlichen Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen vorantreibt. Projektaktivitäten verteilen sich auf fünf Hauptkategorien:

- Weiterbildung ortsansässiger Dienstleister mit dem Ziel die Fähigkeiten und Kompetenzen bezüglich Asylsuchender und Flüchtlinge zu erweitern;
- Orientierungs- und Informationsdienste für Asylsuchende;
- Soziale und Arbeitsintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen, beispielsweise durch Sprachkurse, Anerkennung von Qualifikationen, Übungspraktika und der Erstellung von Lebensläufen;
- Monitoring und Evaluation der Strategien und Aktivitäten aller Projektpartner.

Koordiniert wird das Projekt auf Landesebene und in die einzelnen Initiativen sind verschiedenste Organisationen, Unternehmungen, städtische Behörden und gemeinnützige Institutionen, sowie andere zivilgesellschaftliche Akteure verwickelt.

4.4 Mitarbeiter mit Migrationshintergrund mit entsprechenden Kenntnissen

In Kapitel 3 wurde gezeigt, dass viele der Städte ihren Mitarbeitern, die mit Dienstleistungsnutzern mit Migrationshintergrund arbeiten, Weiterbildungsmaßnahmen zu Interkulturalität oder Diversität anbieten. Dort, wo Leistungen direkt von städtischen Behörden erbracht werden, ist es deren Leitern zunehmend klarer geworden, welchen Vorteil es darstellt, eine vielfältige Belegschaft zu haben – insbesondere im Umgang mit einer heterogenen Bevölkerung. Wo früher Menschen mit Migrationshintergrund oft nur in Diensten eingesetzt wurden, die sich explizit an Migranten richteten, zum Beispiel Übersetzungen und kulturelle Mediation, erkennen die Städte langsam die Vorteile, die Migranten als Mitarbeiter mit sich bringen, zum Beispiel als Mitarbeiter der Polizei, medizinischer Dienste, Kindertagesstätten und sozialer Dienste. In Wien haben Dienstleister, darunter Krankenhäuser und Kinderhorte, schon seit längerem mehrsprachige Mitarbeiter beschäftigt. In Turku wird eine kleine Gruppe von medizinischem Personal mit Migrationshintergrund beschäftigt, um Vorsorgeuntersuchungen in Krankenhäusern und einem speziellen multikulturellen Gesundheitszentrum durchzuführen. Weiterhin beschäftigt die Stadt 50 Lehrer, die muttersprachlichen Regel- und Förderunterricht geben. Besonders interessant hierbei ist die Tatsache, dass diese Entwicklung nicht auf Grund irgendwelcher Gleichstellungsrichtlinien stattfand, sondern auf der Nachfrage nach den Fähigkeiten der Migranten beruht. Wie Matarós Städtebericht bemerkt: *„Die Stadt stellt nicht etwa deswegen Immigranten ein, weil diese Ausländer sind, sondern weil sie Experten in einem bestimmten Gebiet sind.“* Amsterdam berichtet, dass die steigende Anzahl der Migranten in der Belegschaft zu einem gestiegenen kulturellen Bewusstsein ihrer

Kollegen geführt hat. Auch in NROs und den privatwirtschaftlichen Vertragspartnern der Stadtverwaltung wächst die Zahl der als Dienstleister beschäftigten Migranten. Wie bereits berichtet, sind in einigen Fällen die Vertragspartner gezwungen, falls sie weiterhin von öffentlichen Mitteln profitieren wollen, Migranten die gleichen Chancen bei der Anstellung einzuräumen.

Während einige Städte deshalb in der Lage waren, Fortschritte in diesem Bereich zu verzeichnen, konnten andere nicht nachvollziehen, ob Menschen mit Migrationshintergrund in ihren Diensten beschäftigt werden, da keinerlei Daten über Herkunftsland, Nationalität oder Ethnizität ihrer Beschäftigten erhoben wurden. Bei jenen Städten, die eine solche Statistik führen, konnten nur wenige eine detaillierte Aufschlüsselung drüber, in welchen Sparten die Migranten arbeiten, liefern. Nichtsdestoweniger hat Malmös Zusammenarbeit mit der dortigen Universität dies für die Bereiche Gesundheitspflege und Altenbetreuung möglich gemacht. Die Zahlen von 2001 zeigen, dass trotz Personalmangels auf diesem Gebiet die meisten ethnischen Gruppen unterrepräsentiert waren.

4.5 Monitoring der Ergebnisse der Dienste

Durch das Monitoring des Zugangs zu Dienstleistungen können die Städte überprüfen, ob die von ihnen gesteckten Ziele erreicht worden sind. Beispielsweise hat Arnberg festgestellt, dass nur sieben Prozent der ausländischen Schüler ihr Abitur schafften, wo der stadtweite Durchschnitt doch bei 30 Prozent liegt. Darüber hinaus absolvierten im Vergleich zu deutschen Schülern beinahe doppelt so viele Ausländer (30 Prozent) die Hauptschule. Auffällig ist auch, dass über ein Drittel aller Förderschüler keinen deutschen Pass haben und dass 20 Prozent aller ausländischen Schüler keinen Abschluss erreichen, im Vergleich zu den sechs Prozent deutscher Schüler ohne Abschluss.

Nachdem festgestellt wurde, dass einem Teil der Einwohnerschaft nicht der gleiche Zugang gewährt wurde bzw. die gleichen Ergebnisse wie andere Bewohner erzielt wurden, waren Städte, wie beispielsweise Wolverhampton, in der Lage sich Ziele zu setzen auf die hin gearbeitet werden soll. In Bezug auf Bildungsergebnisse zum Beispiel hat sie sich zum Ziel gesetzt, die Anzahl der elfjährigen Schüler aus schwarzen oder ethnischen Minderheiten-Communities, die eine ‚Level 4+‘-Qualifikation in Englisch und Mathematik erreichen, zu erhöhen. Bezüglich der Gesundheitspflege will die Stadt den Zugang der Menschen dieser Communities zu kulturell angemessener Behandlung erhöhen.

Viele Städte empfinden jedoch das Fehlen von nutzerbezogenen Daten, genauer gesagt, fehlende Informationen über die Bedürfnisse der Klienten, deren Zugang zu Diensten, Zufriedenheit und Ergebnisse, als ein großes Hindernis. Wenn sie nicht wissen, welchen Migranten es gelingt, sich Zugang zu den Dienstleistungen zu verschaffen, können die Städte nicht herausfinden, welche Barrieren bestimmten Migrantengruppen (zum Beispiel Frauen, Landarbeiter oder Menschen, in deren Sprache noch kein Material übersetzt wurde) den Zugang verwehren. Manche Städte stützen sich auf die anekdotenhaften Informationen ihrer Sachbearbeiter mit direktem Kundenkontakt; anderen Städten gelang es die Daten über die Nutzung einiger, wenn nicht aller, ihrer Dienste durch Ausländer oder Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, zu erheben. Sie nutzen nun diese als Leitfaden bei der Verbesserung ihrer Dienste. Städte wie Turin konnten den Status ihrer Kunden ermitteln, da bei der Nutzung eines Dienstes dessen Identität protokolliert wird. Jedoch hat sie bisher diese Informationen noch nicht genutzt, um den Zugang oder die Zufriedenheit der Nutzer zu bestimmen. In Brescia wiederum weiß man zwar, wie viele Personen den Informationsdienst

für Migranten in Anspruch genommen haben, es lässt sich aber keine Evaluation der Servicequalität oder Kundenzufriedenheit durchführen.

In Valencia findet kein Monitoring der Dienste statt und daher stehen der Stadt nur anekdotenhafte Berichte zur Umsetzung ihrer Ziele zur Verfügung: zum Beispiel stellte sich heraus, dass die langen Verzögerungen bei der Bereitstellung von interkulturellem Training bedeutete, dass viele der Mitarbeiter mit direktem Kundenkontakt noch kein Training erhalten haben. Terrassa auf der anderen Seite protokolliert die Nutzung ihrer Dienste und weiß daher zum Beispiel, dass 2006 über 30 Prozent der Sozialleistungsbezieher Ausländer waren, ebenso wie 12 Prozent der Schülerschaft. Antwerpen hat von einer Umfrage zur Klientenzufriedenheit bei Schalterdiensten profitiert, diese ergab, dass 10 Prozent der Teilnehmer Ausländer waren; daraus resultierte die Einführung von messbaren Qualitätsstandards, die regelmäßig überprüft werden sollen. In Wien führen manche städtische Gremien und Behörden selbst regelmäßige Kundenbefragungen durch, um die Zufriedenheit mit den städtischen Diensten zu erfassen.

In anderen Städten wurde die geringe Teilnahme der Migranten an solchen Umfragen bemerkt. Dies mag daran liegen, dass die Umfragen ungenügend auf Migranten zugeschnitten wurden, daher haben sie wenig bis keine Informationen über die Zufriedenheit der Klienten mit Migrationshintergrund bezüglich der bereitgestellten Dienste. Noch weniger Informationen liegen über die Ergebnisse der Leistungen vor. Dies bedeutet, dass die Städte Dienstleistungen anbieten, ohne nachzuforschen, ob diese Dienste auch das Gewünschte leisten. Für eine Stadt war schon die Abwesenheit von Ausschreitungen ein Erfolg. Eine andere Stadt gab an, dass ihre Maßnahmen den sozialen Zusammenhalt auf einem akzeptablen Niveau gehalten haben. Ein weiteres wichtiges Problem ist das Fehlen von Informationen über die Bedürfnisse der Migranten. Manche Städte lassen sich beraten, müssen sich dabei aber entscheiden, ob sie mit den führenden Persönlichkeiten der ethnischen Communities Rücksprache halten sollen oder ob sie mit einer größeren Bandbreite unterschiedlicher Menschen sprechen sollten, um sicherzugehen, dass die Standpunkte der Frauen ebenso Gehör finden.

Genauso wie im Bereich Beschäftigung, wird deutlich, dass es auch bei Strategien und Praktiken bei der Bereitstellung von Dienstleistungen hinsichtlich Gleichstellung und Diversität eine Reihe von *good-practice*-Beispielen gibt; es zeigen sich jedoch zahlreiche Probleme und Herausforderungen, die angegangen werden müssen.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Bericht betrachteten Städte sind heterogen – nicht zuletzt in ihren Erfahrungen mit Migration, ihrer Bedeutung als Arbeitgeber und ihren Verantwortlichkeiten. Es überrascht daher nicht, dass die Städte auf unterschiedlichen Stufen der Entwicklung von Politiken und Praktiken sowohl in Bezug auf die Beschäftigung von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund innerhalb der Stadtverwaltung als auch auf die Erbringung von Dienstleistungen für diese Personengruppe sehen. Die Spannweite erstreckt sich von Städten, die keinerlei Politiken haben, über Städte, die in einzelnen Feldern Politiken und Praktiken entwickelten bis hin zu jenen, die über einen strategischen Ansatz innerhalb der gesamten Verwaltung verfügen. Dies spiegelt auch teilweise die verschiedenen nationalen Traditionen hinsichtlich Diversität, Gleichstellung und Integration wider – mitsamt dem Ausmaß, zu dem sich Städte durch externen oder internen Druck verpflichtet fühlen, diesen Themen sowie ihren unterschiedlichen Zielen einen Vorrang einzuräumen. Der externe Druck auf Städte schließt das Erfordernis, Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetze zu erfüllen, den Wunsch nach einem positiven Image der Stadt, um bei Mangel an Arbeitskräften neue Migranten anzuziehen, und die Erwartung, Herausforderungen anzugehen, die sich aus der von den Migranten erfahrenen Benachteiligung oder Feindseligkeit ergeben, ein.

Die EU, der Europarat und in einigen Fällen nationale Regierungen legen erheblichen Nachdruck auf die Integration legaler Migranten – dies umfasst auch die Sicherstellung der Chancengleichheit in den Bereichen Beschäftigung und Zugang zu Diensten. Berichte der Grundrechteagentur und im vorliegenden Bericht zitierte Studien haben sowohl die Herausforderungen betont, denen Migranten beim Zugang zu Beschäftigung und Dienstleistungen ausgesetzt sein können, als auch die Bedeutung von Gleichstellungs- und Diversitätspolitik, um Barrieren, mit denen sie konfrontiert sind, zu überwinden. In diesem Zusammenhang können EU-Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, den gleichen Herausforderungen gegenüberstehen, obwohl sie innerhalb Europas keine ‚Migranten‘ als solche sind.

Einige der Städte haben ihre Ansätze innerhalb einer Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsperspektive entwickelt, wobei sie das Recht der Migranten hervorheben, diskriminierungsfreien Zugang zu und Chancengleichheit im Hinblick auf Beschäftigung und Dienstleistungen zu haben. Im Gegensatz dazu haben andere Städte ihren Schwerpunkt auf Ansätze des Diversity Managements gelegt. Diese betonen die Vorteile, die sich für die Stadt aus der Heterogenität ihrer Bevölkerung ergeben können sowie die Erfordernisse, die Herausforderungen anzugehen, die in der Praxis aus eben dieser Vielfalt entstehen können. Städte, die ihre Politiken in jüngster Zeit in diesem Bereich entwickelt haben, taten dies oftmals innerhalb eines breiten politischen Rahmens zur Förderung der Integration von Migranten. Dennoch gibt es auch Städte, die bisher weder der Beschäftigung von Migranten innerhalb der Stadtverwaltung noch den Dienstleistungsangeboten der Stadt Priorität einräumen. Jedoch können Städte der größte oder einer der größten Arbeitgeber in ihrer Region sein und während die Bandbreite an Diensten, die sie anbieten, variiert, sind die meisten verantwortlich für die bei der Integration von Migranten am bedeutendsten Dienstleistungen – darunter Bildung, Wohnungswesen und in einigen Fällen Gesundheitsvorsorge. Zudem haben die Städte eine stärkere Kontrolle über ihre eigene Personalpolitik und Dienstleistungsangebote als über andere Mittel, die Integration fördern könnten. Tatsächlich haben einige Städte – wie dieser Bericht zeigt – in diesem Zusammenhang bedeutenden Fortschritt gemacht.

Vor diesem Hintergrund kann geschlussfolgert werden, dass die Städte den Politikfeldern der Beschäftigung von Migranten innerhalb der Stadtverwaltung und der Beseitigung von Barrieren, mit denen Migranten beim Zugang zu Diensten konfrontiert sind, eine höhere Priorität einräumen müssen. Die Städte sollten diese Themen innerhalb einer breiten Integrations-, Diversitäts- und Gleichstellungsstrategie hervorheben und gleichzeitig ihre gegenwärtigen Ansätze, wo nötig, überprüfen. Die folgenden Erkenntnisse und Empfehlungen könnten innerhalb dieses Prozesses hilfreich sein. Während ein Großteil der Empfehlungen direkt an die Städte gerichtet ist, gibt es in einigen Fällen auch Empfehlungen für Richtlinien, Forschung und Gesetzesreformen auf EU- oder nationalstaatlicher Ebene.

5.1 Empfehlungen für politische Entscheidungsträger auf europäischer Ebene

5.1.1 Leitlinien zu Konzepten, Terminologie, rechtlichen Verpflichtungen und good practice vermitteln

Städte könnten von verbindlichen und expliziten Leitlinien der Europäischen Kommission zu Begriffen und Terminologie profitieren, beispielsweise zu dem Unterschied zwischen Gleichstellung und Umgang mit der Vielfalt, oder zwischen *positive action*-Maßnahmen und positiver Diskriminierung. Auch Leitlinien zu den Vor- und Nachteilen der Verabschiedung besonderer Rahmenbestimmungen für die politische Entwicklung könnten ausgearbeitet werden. Solche Leitlinien könnten die Erläuterungen der Komplexitäten eines ausschließlich auf die Diversität konzentrierten politischen Rahmens umfassen (eine ausschließliche Konzentration auf die Vorteile der Vielfalt kann bedeuten, dass die damit verbundenen Herausforderungen und Risiken heruntergespielt werden; sie kann auch bedeuten, dass die Grundrechte einzelner Migranten auf Gleichbehandlung ignoriert werden).

Leitlinien der Kommission zu den rechtlichen Anforderungen und Beschränkungen gemäß dem EU-Recht – in einer für Städte zugänglichen und verständlichen Form – würden auch Klarheit bezüglich der Umstände bringen, unter denen *positive action*-Maßnahmen angebracht sind und unter denen positive Diskriminierung rechtmäßig sein kann. Sie könnten auch klarstellen, in welchem Umfang Verträge mit externen Anbietern von Diensten für Migranten Anforderungen bezüglich der Erreichung von Standards in den Bereichen Diversität und Gleichstellung enthalten dürfen, ohne gegen die EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen zu verstoßen. Derartige Informationen könnten auf der neuen Website der Kommission zur Integration von Drittstaatsangehörigen sowie in Broschüren, die in verschiedenen Sprachen erhältlich sind, bereitgestellt werden.¹²

In Anbetracht der Priorität, die der Europarat der Gleichstellung und der Förderung der Integration von Migranten eingeräumt hat, könnte das Ministerkomitee daran arbeiten, die Aufmerksamkeit der Regierungen auf diese Empfehlungen zu lenken. Überdies könnten der Kongress der Gemeinden und Regionen und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz in Erwägung ziehen, Leitlinien zu bewährten Verfahren für Gemeinden außerhalb der EU bereitzustellen.

¹² Vgl. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_de.htm

5.1.2 Die rechtlichen Beschränkungen für den Zugang von Nicht-EWR-Staatsangehörigen zu Beschäftigung in den Stadtverwaltungen überprüfen

Beschränkungen für den Zugang von Nicht-EWR-Staatsangehörigen zu Beschäftigung in Gemeindeverwaltungen bewirken, dass viele Menschen nur befristete Stellen bzw. Stellen bei Vertragsfirmen, die oftmals geringere Entlohnung und schlechtere Arbeitsbedingungen bieten, annehmen können. Die Europäische Kommission könnte einen vergleichenden Überblick und eine kritische Analyse dieser Beschränkungen finanzieren, die durch den Europarat oder die Agentur für Grundrechte (FRA) durchgeführt werden sollten. Im Rahmen einer solchen Studie könnten die logische Grundlage solcher Beschränkungen sowie deren Auswirkungen untersucht und nationale Regierungen zu einer Begrenzung oder Aufhebung solcher Beschränkungen angeleitet werden. Dies würde die Chancen von Migranten auf den Zugang zu ‚guten‘ Arbeitsplätzen bei Kommunalbehörden fördern.

5.1.3 Die Auswirkungen der EU-Richtlinie über die Gleichbehandlung bei der Beschäftigung überprüfen

Bezogen auf die politische Umsetzung wird nur in begrenztem Maße auf die Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die Diskriminierung aus Gründen der Religion und der Weltanschauung verbietet, auf Gemeindeebene Bezug genommen.¹³ Außerdem wenden Städte bezüglich der Auswirkungen religiöser und kultureller Praktiken am Arbeitsplatz äußerst unterschiedliche Konzepte an. Gemeinden würden von Leitlinien dazu, was ein sensibler Bereich der Arbeitsbeziehungen sein kann, profitieren. Eine breit angelegte, substanzielle Überprüfung der verschiedenen Konzepte, die öffentliche Arbeitgeber anwenden, sowie der Auswirkungen dieser Maßnahmen im Kontext der Anforderungen der Richtlinie könnte eine Hilfe bei der Formulierung solcher Leitlinien sein.

5.1.4 Die Rolle der Städte für die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt in den strategischen Leitlinien für die europäische Beschäftigungspolitik hervorheben

In den strategischen Leitlinien für die europäische Beschäftigungsstrategie betont die Europäische Kommission, welche Bedeutung es hat, die Integration von Migranten – insbesondere von Migranten aus bestimmten Regionen (beispielsweise Nordafrika), oder Migranten mit einem spezifischen rechtlichen oder demographischen Status (beispielsweise Flüchtlinge oder Frauen aus muslimischen Ländern) – in den Arbeitsmarkt zu fördern. Die Rolle und Verantwortung der Kommunalbehörden als Arbeitgeber wird jedoch in diesen Leitlinien nicht ausdrücklich genannt. Die Leitlinien sollten derart überarbeitet werden, dass sie die Empfehlung enthalten, dass die Mitgliedstaaten die Bedeutung der Städte als direkte Arbeitgeber auf kommunalen Arbeitsmärkten sowie ihr Potenzial als Identifikationsfiguren für privatwirtschaftliche Unternehmen berücksichtigen.

5.1.5 Die Fortführung des sektoralen sozialen Dialogs über den Umgang mit Vielfalt und die Gleichbehandlung bei Kommunal- und Regionalbehörden fördern

Seit mehreren Jahren führen die öffentlichen Arbeitgeber bei Kommunal- und Regionalbehörden, vertreten durch den Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), und die kommunalen Gewerkschaften für den öffentlichen Dienst, vertreten durch den EGÖD innerhalb des EGB, einen sektoralen sozialen Dialog auf europäischer Ebene. Das Ziel dieses

¹³ Vgl. Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung 2000/78/EG

Dialogs ist die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Mitarbeitern europäischer Kommunal- und Regionalbehörden. Kürzlich haben die Sozialpartner in diesem Sektor die Frage der Gleichbehandlung und des Umgangs mit der Vielfalt aufgegriffen. Die Europäische Kommission sollte diese Initiativen unterstützen, indem sie eine Bestandsaufnahme innovativer Kollektivverträge und Praktiken vornimmt; dies könnte die Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen für Mitarbeiter mit Migrationshintergrund bei Kommunal- und Regionalbehörden verbessern. Überdies sollte die Kommission die Sozialpartner drängen, zu einer Einigung über konkrete und praktische Empfehlungen zu gelangen.

5.1.6 Für die Rolle der Städte als wichtige Arbeitgeber sensibilisieren

Die Europäische Kommission könnte es in Betracht ziehen, die Kommunalbehörden für ihre Rolle als wichtige Arbeitgeber zu sensibilisieren, indem sie Vorkehrungen für einen Erfahrungsaustausch zwischen Kommunalbehörden über deren Rolle als Arbeitgeber und Dienstleistungsanbieter für Migranten trifft. Eine Plattform für solche Initiativen könnte der so genannte ‚Rotterdam-Prozess‘ als gemeinsame Unternehmung von Eurocities und der Generaldirektion (GD) Justiz, Freiheit und Sicherheit der Kommission sein. Alternativ hierzu könnte finanzielle Unterstützung für eine Reihe regionaler Seminare innerhalb des neuen Programms PROGRESS der GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit bereitgestellt werden.

5.1.7 Die Förderung der Weiterbildung von bei Kommunalbehörden beschäftigten Migranten in den Europäischen Sozialfonds aufnehmen

Traditionell spielten der Europäische Sozialfonds (ESF) – und die zugehörigen Programme – eine wichtige Rolle für die Entwicklung des Humankapitals von auf dem Arbeitsmarkt gefährdeten Gruppen, beispielsweise Migranten. In Anbetracht der Tatsache, dass bei Städten beschäftigte Migranten auf den unteren Ebenen dieser Kommunalbehörden überrepräsentiert sind, sollte ihre spezifische Förderung bei allen Aktivitäten des ESF berücksichtigt werden. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Kommunalbehörden dafür sensibilisieren, dass derartige Finanzmittel zur Verfügung stehen.

5.1.8 Die institutionelle Zusammenarbeit innerhalb der EU ausbauen

Die Frage der Beschäftigung von und der Erbringung von Diensten für Migranten bei Kommunalbehörden betrifft eine Reihe von Agenturen der EU, beispielsweise Eurofound, das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) und die FRA. Diese Agenturen sollten bei dieser Frage stärker zusammenarbeiten und die gemeinsame Forschung und den Dialog mit Kommunalbehörden in Europa in Betracht ziehen. Zudem sollten sie stärker mit denjenigen Organen der EU zusammenarbeiten, die eine Rolle für die Arbeitsmarktintegration von Migranten auf kommunaler Ebene spielen – insbesondere dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und dem Ausschuss der Regionen (AdR). In diesem Kontext könnte es der EWSA in Betracht ziehen, die Frage der Beschäftigung von Migranten und der Erbringung von Diensten für Migranten auf Gemeindeebene im Rahmen des neuen Europäischen Integrationsforums zur Sprache zu bringen.

5.2 Empfehlungen für nationale Regierungen

5.2.1 Städte zur Förderung von Chancengleichheit verpflichten

Im Jahr 2002 empfahl die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats, dass staatliche Stellen gesetzlich zur Förderung der Gleichstellung und zur Verhinderung von Diskriminierungen verpflichtet werden sollten; diese Verpflichtung sollte sich auch auf die Stellen erstrecken, auf die sie Dienste verlagern (Outsourcing) oder an die sie Finanzhilfen vergeben. Städte innerhalb des Netzwerks, die diese Empfehlungen umgesetzt hatten, stellten fest, dass derartige Initiativen positive Veränderungen bewirken können. Nur wenige Länder haben alle Empfehlungen der ECRI auf nationaler Ebene umgesetzt; die einzelstaatlichen Regierungen sollten berücksichtigen, welche Hebelwirkung solche Maßnahmen bezogen auf eine Verhaltensänderung haben können und dabei von denjenigen Ländern lernen, die mit der Anwendung dieses Konzepts begonnen haben.

5.2.2 Kommunale öffentliche Arbeitgeber in nationale Integrationspläne einbinden

In den letzten Jahren haben viele Mitgliedsstaaten nationale Integrationspläne für Migranten entwickelt, in denen die wichtigsten Ziele und Programme der nationalen Integrationsaktivitäten festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten könnten in ihren Integrationsplänen die Bedeutung der Beschäftigung von und der Bereitstellung von Diensten für Migranten durch kommunale Behörden anerkennen. Überdies sollten die einzelstaatlichen Regierungen ihre kommunalen Behörden darin bestärken, beispielhaft eine proaktive und umfassende Gleichstellungspolitik für Migranten zu demonstrieren. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, einen Austausch von Erfahrungen zwischen Kommunalbehörden über diese wichtigen Fragen zu finanzieren.

5.2.3 Den sozialen Dialog auf nationaler Ebene fördern

Die Mitgliedstaaten sollten die Sozialpartner innerhalb von Kommunalbehörden darin bestärken, Konsultationen und Kollektivverhandlungen über einen wirksamen Umgang mit Diversität und Gleichstellung für Migranten aufzunehmen oder fortzuführen.

5.2.4 Die Verfahren für die Anerkennung der Qualifikationen von Migranten überprüfen

Für Migranten können der Zugang zu Beschäftigung und ihr berufliches Fortkommen in der Kommunalverwaltung von der reibungslosen, adäquaten und gerechten Anerkennung ihrer Qualifikationen und Berufserfahrungen abhängig sein. Es gibt Hinweise darauf, dass nicht sachgerechte nationale Verfahren zu einer signifikanten Verschwendung von Kompetenzen und Humankapital führen. Kommunale Arbeitgeber sind jedoch nicht für die Festlegung von Verfahren für die Standardisierung und Anerkennung von Qualifikationen zuständig; dies fällt in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Regierungen. Es wäre sinnvoll, dass diese ihre derzeitigen Regelungen für die Anerkennung von Qualifikationen überprüfen, um sicherzustellen, dass sie die umfassende Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt – insbesondere im Bereich der Beschäftigung auf Gemeindeebene – nicht unnötig blockieren.

5.2.5 Migranten über ihre Rechte informieren

Nationale Regierungen könnten mehrsprachige Broschüren herausgeben, in denen Migranten über ihre Rechte im Bereich Beschäftigung informiert werden, und in denen sie auf Beschäftigungsmöglichkeiten in der Kommunalverwaltung aufmerksam gemacht werden. In ähnlicher Weise sollten Migranten auch auf die von Kommunalbehörden angebotenen Dienste, auf die sie Anspruch haben, hingewiesen werden.

5.3 Empfehlungen für Städte

5.3.1 Die Führung übernehmen und die Kohärenz zwischen den einzelnen Ressorts sicherstellen

Der Druck, Initiativen für Vielfalt anzustoßen, geht oftmals direkt von den Nutzern der Dienste aus oder ergibt sich aus der Notwendigkeit, nationale Rechtsvorschriften zu befolgen. Städtische Mitarbeiter können selbst Initiativen nach dem *Bottom-up*-Prinzip anstoßen; diese werden jedoch möglicherweise nicht von den anderen Ressorts der Kommunalbehörde aufgegriffen werden. Nur selten sind Initiativen für Vielfalt das Ergebnis eines übergreifenden politischen Rahmens, der eindeutige Ziele festlegt und für den die Verantwortung auf höherer Ebene von gewählten Vertretern und Mitarbeitern übernommen wird. Infolgedessen ist bei vielen Kommunalbehörden ein Mangel an Kohärenz zu verzeichnen. Wenn sich dagegen leitende Beamte für diese Frage engagieren und die Verantwortung für die Umsetzung der Aufsicht der oberen Führungsebene untersteht (und die Ressorts über ihre Fortschritte zu berichten haben), sind die Ziele eindeutiger, und es ist eine kohärentere Umsetzung dieser Ziele innerhalb der gesamten Behörde zu erkennen.

Als ersten Schritt sollten die Städte – auf höchster Ebene – ihre Ziele in Bezug auf die Beschäftigung von Migranten und die Erbringung von Diensten überprüfen. Zweitens sollten die Städte Führungs- und Managementsysteme einführen, um die Kohärenz bei der Verwirklichung dieser Ziele zu gewährleisten; diese sollten alle relevanten Ressorts und Dienste umfassen. Wenn dank der Initiative von Mitarbeitern bereits bewährte Verfahren vorhanden sind, sollten diese Verfahren zudem herausgestellt und unterstützt werden.

5.3.2 Über Antidiskriminierungsverfahren hinausgehende Maßnahmen durchführen

Alle EU-Mitgliedstaaten – und demzufolge auch die Städte – müssen die Bestimmungen der EU-Richtlinien bezüglich der Verhinderung von Diskriminierungen aus Gründen des ethnischen Hintergrundes oder Religion im Bereich der Beschäftigung sowie von Diskriminierungen aus Gründen des ethnischen Hintergrundes bei der Erbringung von Diensten erfüllen. In den Ressorts mancher Gemeinden wird die Erfüllung der gesetzlichen Antidiskriminierungsvorschriften als Grenze der Verantwortung der Gemeinde betrachtet. Andere dagegen haben festgestellt, dass in Fällen, in denen sich die Bedürfnisse von Migranten von den Bedürfnissen anderer Einwohner unterscheiden, oder in denen Migranten beim Zugang zu Arbeitsplätzen und Diensten mit zusätzlichen Barrieren konfrontiert sind, die bloße Vermeidung von Diskriminierung nicht ausreicht: Gemeinden müssen *positive action*-Maßnahmen (keine positive Diskriminierung) ergreifen, um diese Barrieren zu überwinden. Beispiele für *positive action*-Maßnahmen sind die Abfassung von Stellenanzeigen in den eigenen Sprachen der Migranten, damit diese sich angesprochen fühlen, die Durchführung von Sprachkursen für Fortgeschrittene, die Übersetzung von Informationen über die

angebotenen Dienste sowie die Schulung der Mitarbeiter, sodass diese den Migranten beim Ausfüllen von Antragsformularen helfen können.

Städte sollten prüfen, ob Migranten – sowohl der ersten als auch der zweiten Generation – beim Zugang zu den angebotenen Arbeitsplätzen und Diensten erfolgreich sind, und sollten eventuelle Barrieren ermitteln, durch die sie möglicherweise an einem erfolgreichen Zugang gehindert werden. Städte sollten dann die nötigen Schritte zur Überwindung dieser Barrieren ermitteln und Migranten dadurch in die Lage versetzen, sich unter den gleichen Bedingungen wie andere Einwohner um Stellen (und Beförderungen) zu bemühen und Zugang zu angemessenen Diensten zu erhalten.

5.3.3 Ein wirksames Monitoring umsetzen

In vielen Städten gibt es wenig oder keine Daten dazu, ob Migranten Zugang zu Arbeitsplätzen, einschließlich Führungspositionen, in Kommunalverwaltungen haben, oder ob sie unter den Nutzern der Dienste in angemessenem Verhältnis vertreten sind. In vielen Fällen gibt es auch keine verfügbaren Daten zu den Bedürfnissen von Migranten, zu dem Grad der Zufriedenheit der Migranten mit den Diensten oder zu den Ergebnissen dieser Dienste im Vergleich zu den Ergebnissen bei anderen Nutzern – beispielsweise in Bezug auf Bildungsleistung, Wohnstandard oder Gesundheitszustand. Während in manchen Ländern die Erhebung von Daten über Ausländer oder ethnische Minderheiten vorgeschrieben ist, gilt dies in anderen Ländern als diskriminierend; das Fehlen von Daten macht es jedoch für die Städte fast unmöglich, die Barrieren zu beurteilen, vor denen Migranten beim Zugang zu kommunalen Arbeitsplätzen und Diensten stehen. Im Jahr 2007 betonte das Europäische Parlament in einem Bericht über die Anwendung der *Richtlinie über Gleichbehandlung ohne Unterschied der ‚Rasse‘* die Bedeutung einer angemessenen und zuverlässigen Datenerhebung. Es betonte auch, dass nach ethnischer Zugehörigkeit desaggregierte Daten nötig seien, um indirekte Diskriminierung zu belegen und Antidiskriminierungsmaßnahmen anregen zu können.¹⁴

Von vielen Stadtverwaltungen wird erwartet, dass sie über ihre Fortschritte bei der Minimierung oder Verhinderung von Diskriminierungen berichten können. Manche sind jedoch noch einen Schritt weiter gegangen und haben Maßnahmen zur Rechenschaftslegung über ihre Leistung bei der Umsetzung ihrer Gleichstellungs- und Diversitätspolitik erlassen. Führungskräfte können intern für den Aufbau eines von Diversität geprägten Teams und/oder die erfolgreiche Erbringung von Diensten für eine heterogene Gemeinschaft verantwortlich gemacht werden. Externe Gutachter – von der Stadt oder von nationalen Stellen benannt – können die Stadtverwaltungen zur Rechenschaftslegung über bestimmte Aspekte ihrer Leistung bei diesen Fragestellungen heranziehen. Die Einführung solcher Maßnahmen ist schwierig, wenn keine Daten verfügbar sind, die sowohl den Mitarbeitern als auch der Gemeinde selbst die Überwachung der Fortschritte ermöglichen.

Die Städte sollten zuerst herausfinden, ob ihnen genug Daten vorliegen, um ihre Fortschritte bei der Beschäftigung von Migranten und der Erbringung von Diensten beobachten zu können. Ist dies nicht der Fall, sollten sie kostenwirksame Methoden für die Datenerhebung umsetzen; werden solche Methoden in der gesamten Verwaltung eingeführt, wird damit vermieden, dass jede Dienststelle ihr eigenes Konzept entwickeln muss. An zweiter Stelle

¹⁴ Vgl. 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 (2007/2094(INI))

sollten die Städte die Kriterien festlegen, die sie verwenden werden, um den Grad der Umsetzung zu beurteilen und die Auswirkungen bereits ergriffener Maßnahmen zu bewerten. Dabei sollten mehrere Fragen gestellt werden. Welche Bedürfnisse haben die Migranten? Entsprechen die Aktivitäten der Kommunalbehörde ihren politischen Zielen? Sind die Konzepte – und die Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der politischen Ziele – angemessen, wirksam und nachhaltig? Schließlich könnten die Städte in Erwägung ziehen, zusätzliche Formen der Rechenschaftslegung – sowohl interne als auch externe – einzuführen, um sicherzustellen, dass sie Feedback zu ihrer Leistung erhalten und die Möglichkeit haben, aus ihren Erfahrungen zu lernen.

5.3.4 Einstellungsverfahren und Beschäftigungsbarrieren überprüfen

Migranten stoßen auf viele verfahrensbedingte Barrieren, wenn sie eine Beschäftigung in einer Stadtverwaltung anstreben. Manche dieser Barrieren sind notwendig: Die Mitarbeiter müssen für die entsprechende Stelle angemessene Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen belegen können. In manchen Fällen sind Migranten jedoch mit Anforderungen konfrontiert, die über das Notwendige hinausgehen – beispielsweise die Anforderung, zwei Amtssprachen zu sprechen, oder die Anforderung einer gewissen Sprachgewandtheit bei einer manuellen Tätigkeit, bei der dies in der Praxis nicht notwendig ist. Die Anerkennung von Qualifikationen ist eine weitere Barriere: Auf nationaler Ebene bedeuten verfahrensrechtliche Komplexitäten und lange Verzögerungen, dass Migranten für die Arbeitsplätze, die sie gegenwärtig innehaben, oftmals überqualifiziert sind.

Städte sollten die Eignung von Migranten für Arbeitsplätze in ihrer gesamten Verwaltung überprüfen; zudem sollten sie abwägen, ob allgemeine Kriterien, die Migranten unverhältnismäßig benachteiligen – beispielsweise Anforderungen im Zusammenhang mit Sprachkenntnissen – in allen Fällen nötig sind. Zweitens sollten Städte der entsprechenden nationalen Behörde gegenüber eventuelle Schwierigkeiten deutlich machen, die im Zusammenhang mit der Anerkennung von Qualifikationen aufgetreten sind, wobei das Ziel darin besteht, ein System zu schaffen, das eine amtliche Anerkennung der Qualifikationen von Migranten innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens möglich macht. Schließlich könnten Gemeinden proaktive Konzepte anderer Städte innerhalb des Netzwerks prüfen und gegebenenfalls Pilotprojekte zur Anwendung derartiger Konzepte im Rahmen ihrer eigenen Einstellungsstrategie durchführen.

5.3.5 Einladendes Arbeitsumfeld für Mitarbeiter mit Migrationshintergrund sicherstellen

Gemeinden, die Migranten einstellen wollen, können Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass das Arbeitsumfeld für Migranten einladend ist und ihren besonderen Bedürfnissen entspricht, ohne dabei den Rest der Belegschaft übermäßig zu beeinträchtigen oder übermäßige Kosten tragen zu müssen. Solche Schritte können umfassen:

- Sicherstellen, dass die Erfordernisse verschiedener Ernährungsweisen durch die Kantine abgedeckt werden;
- Einrichtung eines Gebetsraums für Mitarbeiter, die in den Ruhezeiten während des Tages beten wollen;
- flexibler Umgang mit Urlaubsanträgen für religiöse Feiertage;
- Einsetzung einer informellen Betreuungsgruppe für Minderheiten angehörende Mitarbeiter;
- Übersetzung von Gesundheits- und Sicherheitsinformationen.

Nicht alle Städte halten derartige Schritte für angebracht, oftmals weil sie von Mitarbeitern nicht eingefordert wurden. Auch wenn diesbezüglich von Mitarbeitern keine direkten Forderungen gestellt wurden, kann eine solche Anpassung des Arbeitsplatzes ein Signal für potenzielle Mitarbeiter darstellen, dass die Verwaltung ein einladendes, integrierendes Arbeitsumfeld bietet. Städte sollten bewerten, ob das Arbeitsumfeld in allen ihren Ressorts für Migranten geeignet und einladend ist; ist dies nicht der Fall, sollten sie eine entsprechende Anpassung in Betracht ziehen, um Migranten darin zu bestärken, sich um Arbeitsplätze zu bewerben und bei der Gemeinde beschäftigt zu bleiben.

5.3.6 Schulung und Ausbildung auf den Umgang mit der Vielfalt und die Gleichstellungspraxis ausdehnen

Der Umgang mit der Vielfalt umfasst mehr als nur die Gewährleistung der Chancengleichheit für Migranten im Bereich der Beschäftigung. Städte müssen sicherstellen, dass sie den größtmöglichen Nutzen aus einer von kultureller Vielfalt geprägten Belegschaft ziehen und die Herausforderungen, die eine solche Diversität birgt, bewältigen. Manche Städte entwickeln ihre Strategie für den Umgang mit der Vielfalt im Rahmen einer allgemeineren Anerkennung der Notwendigkeit, einer in Bezug auf Geschlecht, Alter, Ethnizität, Behinderung und sexuelle Ausrichtung heterogenen Bevölkerung gerecht zu werden, und tragen gleichzeitig dafür Sorge, dass ihre Mitarbeiter für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und die Sicherstellung der Chancengleichheit geschult und ausgebildet sind.

Mitarbeiter mit Migrationshintergrund sollten nicht auf Stellen beschränkt sein, die speziell auf die Arbeit mit Migranten ausgerichtet sind; sie sollten vielmehr die Möglichkeit haben, den Standard sämtlicher Kerndienstleistungen, die für die heterogene kommunale Bevölkerung erbracht werden, zu heben. Führungskräfte sollten dafür Sorge tragen, dass die interkulturelle Sensibilisierung aller Mitarbeiter durch Schulungsmaßnahmen soweit gewährleistet ist, dass sich die Mitarbeiter bei der Arbeit mit Menschen unterschiedlicher Kulturen und Glaubens sowie bei der Erbringung von Diensten für diese Menschen sicher fühlen; darüber hinaus sollten Führungskräfte während des Einstellungsprozesses interkulturelle Kompetenz als berufliche Qualifikation anerkennen, wo immer diese relevant ist. Sie sollten auch ein Umfeld fördern, in dem Mitarbeiter keine Angst haben, fehlende Kenntnisse der Bedürfnisse oder kulturellen Sensitivitäten einer bestimmten Gruppe von Menschen einzuräumen.

5.3.7 Standards in Bezug auf Diversität und Gleichstellung in Verträge mit externen Dienstleistungsanbietern aufnehmen

Viele Städte beziehen Dienstleistungen von privaten und gemeinnützigen Einrichtungen. In einer Minderheit der Fälle haben Städte in dem Vertrag mit dem Dienstleistungsanbieter festgeschrieben, dass dieser bei seinen Mitarbeitern und bei den von ihm erbrachten Dienstleistungen die bewährten Verfahren in Bezug auf Diskriminierung und Chancengleichheit beachtet. Dies versetzt eine Stadt in die Lage sicherzustellen, dass ihre eigenen Ziele und Verpflichtungen auch dann verwirklicht bzw. erfüllt werden, wenn sie die betreffende Dienstleistung nicht direkt erbringt. Leitfäden für das öffentliche Auftragswesen zeigen, wie dieser Ansatz verfolgt werden kann, ohne gegen die EU-Vorschriften für das

öffentliche Auftragswesen zu verstoßen.¹⁵ Die Städte sollten überlegen, wie solche Klauseln am besten in ihre Verträge mit Dienstleistungsanbietern und Einrichtungen, an die sie Aufträge vergeben, aufgenommen werden können.

5.3.8 Sicherstellen, dass Ziele in Bezug auf Gleichstellung und Diversität in Partnerschaftsvereinbarungen zum Ausdruck kommen

Städte arbeiten bei der Integration von Migranten mit einer breiten Palette externer Organisationen zusammen; bei diesen Organisationen kann es sich unter anderem um angrenzende Städte, Regionalbehörden, Industrie- und Handelskammern, NROs, Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften handeln. Wenn Städte selbst Ziele in Bezug auf Gleichstellung und Diversität in ihre Beschäftigungs- und Dienstleistungspolitik aufnehmen, könnten sie die Gelegenheit nutzen, um ihre Partner zu bestärken, dies ebenfalls zu tun. Die Erfahrungen privatwirtschaftlicher Unternehmen sind aufschlussreich; die Lehren aus deren Erfahrungen im Rahmen von Partnerschaften mit kommunalen Gewerkschaftsvertretern und Personalvertretungen könnten die Kommunalbehörden bei der Entwicklung einer erfolgreichen Diversitäts- und Gleichstellungspolitik für Migranten nutzen.

Wenn Städte kommunalen strategischen Partnerschaften angehören, sollten sie sicherstellen, dass Fragen der Gleichstellung und der Diversität im Zusammenhang mit der Beschäftigung in den Mitgliedsorganisationen sowie im Zusammenhang mit der Erbringung von Diensten Bestandteil des operativen Plans der Partnerschaft sind. Städte, die derzeit keinen derartigen Partnerschaften angehören, sollten abwägen, ob die Verwirklichung ihrer Ziele durch eine engere Zusammenarbeit mit benachbarten Organisationen auf kommunaler Ebene vorangerieben werden könnte.

5.3.9 Die Konsultation und Teilhabe von Migranten ausdehnen

Die Städte haben festgestellt, dass die Befragung von Migranten zu den Herausforderungen, mit denen sie beim Zugang zu Beschäftigung und Diensten konfrontiert werden, zur Entwicklung besserer Politiken und Initiativen beigetragen hat. Das Knüpfen der nötigen Kontakte und die Aufnahme der Kommunikation sind nicht immer einfach, insbesondere dann, wenn die Migranten aus einer immer größer werdenden Anzahl von Herkunftsländern mit unterschiedlichen Sprachen und unterschiedlichem kulturellem und religiösem Hintergrund kommen. Nichtsdestoweniger haben viele Städte erfolgreich ständige Beratungsausschüsse oder *Ad-hoc*-Kommunikationsforen geschaffen, um Informationen bezüglich ihrer Arbeit auszutauschen.

Die Städte sollten abwägen, mit welchen Mitteln am wirksamsten gewährleistet werden kann, dass die Stimmen von Migranten gehört werden, wenn neue politische Konzepte und Reformen im Bereich der kommunalen Dienste zur Debatte stehen; dies sollte über die reine Konsultation hinausgehen und sich zu einer aktiven Einbindung von Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund in den politischen Planungsprozess entwickeln. Städte sollten in Erwägung ziehen, Gleichstellungsfolgenabschätzungen durchzuführen – Konsultationen mit Migranten über die potenziellen Auswirkungen neuer Politiken und Dienste. Eine derartige Konsultation könnte helfen, möglichen negativen Auswirkungen zuvorzukommen;

¹⁵ Vgl. *Public procurement and race equality: Guidance for local government*, Commission for Racial Equality, http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Public%20sector/Race%20equality%20duty/Procurement/RED_local_government_procurement_guidelines.pdf

sie könnte auch dazu führen, dass Chancen zur Förderung der Gleichstellung genutzt werden, die anderenfalls nicht in Betracht gekommen wären.

5.3.10 Sicherstellen, dass alle neuen Migranten Zugang zu Beratung, Informationen und Sprachunterricht haben

Bezüglich des Umfangs der Dienste zur Unterstützung der Integration von Migranten gibt es zwischen verschiedenen Städten erhebliche Unterschiede; überdies werden diese Dienste möglicherweise nur für bestimmte Kategorien von Migranten angeboten. Eine frühzeitige Intervention, wenn Neuankömmlinge erstmalig in einer Stadt ankommen, kann die Zeit verkürzen, die sie benötigen, um eine Beschäftigung zu finden, Zugang zu grundlegenden Diensten zu erhalten und ihren Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Sie kann auch dazu beitragen, dass sich Migranten willkommen fühlen, was wiederum das Gefühl der Zugehörigkeit und der gemeinsamen Bürgerschaft fördert.

Bei der Konsultation von Migranten, NROs oder Gewerkschaften sollten die Gemeinden herausfinden, ob die Bedürfnisse von Neuankömmlingen erfüllt werden, und sollten überlegen, auf welche Weise sowohl die Palette der zur Verfügung stehenden Dienste ausgeweitet als auch die Bekanntheit dieser Dienste bei den Migranten gefördert werden kann; dies kann eine bessere Ausrichtung der Erbringung der Dienste oder einfach eine Anpassung vorhandener allgemeiner Dienste erforderlich machen.

5.3.11 Eine wirksame Strategie für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit entwickeln

Mehrere Städte haben eine feindliche Reaktion der Öffentlichkeit auf ihr Dienstleistungsangebot für Migranten erfahren; zudem waren Widerstände seitens einiger Mitarbeiter zu verzeichnen, die nicht davon überzeugt sind, dass eine Diversitätspolitik in den Bereichen Beschäftigung und Dienste nötig ist.

Gemeinden sollten prüfen, wie sie ihre Mitarbeiter und die Öffentlichkeit am besten für das logische Grundprinzip ihrer Diversitätspolitik sensibilisieren können. Zugleich müssen sie gegen Fehlinformationen bezüglich des Zugangs von Migranten zu Diensten angehen, wenn diese eine potenzielle Quelle für Spannungen innerhalb der Gemeinde darstellen.

Literaturverzeichnis

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedsstaaten der EU*, Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2007a, online erhältlich unter:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/report_racism_0807_de.pdf

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Trends and developments 1997 – 2005: Combating ethnic and racial discrimination and promoting equality in the European Union*, Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2007b, online erhältlich unter:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Trends_en.pdf

Commission for Racial Equality, *Public procurement and race equality: Guidelines for local government*, London, 2003.

Cormack, J. und Bell, M., *Developing anti-discrimination law in Europe: The 25 Member States compared*, Europäisches Netzwerk unabhängiger Experten im Bereich Antidiskriminierung, Brüssel und Utrecht, 2005.

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), *Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia*, Wien, EUMC, 2006.

Europarat, *A new strategy for Social Cohesion*, Straßburg, Europarat, 2004, online erhältlich unter:

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf

Europäische Kommission, *Geschäftsnutzen von Vielfalt – Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2005a, online erhältlich unter:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1428&langId=de>

Europäische Kommission, *Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union*, KOM(2005) 389 endgültig, Brüssel, 2005b, online erhältlich unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:DE:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:DE:HTML)

Europäische Kommission, *Dritter Jahresbericht über Migration und Integration*, KOM(2007) 512 endgültig, Brüssel, 2007a, online erhältlich unter:

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_de.pdf

Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 hinsichtlich der Annahme eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2007 – 2012*,

KOM(2007) 515 endgültig, Brüssel, 2007b, online erhältlich unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0515de01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0515de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0515de01.pdf)

Europäische Kommission, *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker* (zweite Auflage), Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007c, online erhältlich unter:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_de.pdf

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), *Allgemeine politische Empfehlung Nr. 7 über nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung*, verabschiedet am 13. Dezember 2002, Straßburg, Europarat, 2003, online erhältlich unter:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/REC7-2003-8-DEU.pdf

Europäisches Parlament, *Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft*, A6-0278/2007, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, 2007, online erhältlich unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0278+0+DOC+XML+V0//DE>

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Europarat, *Schlussbericht Wohnen und die Integration von Migranten in Europa*, Straßburg, Europarat, 2007, online erhältlich unter:

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0794.htm>

Kongress der Gemeinden und Regionen, *A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in Europe's towns, cities and regions*, Kongress-Beschluss 181, Straßburg, Europarat, 2004.

Krys, R., *Religion and belief in the workplace: The issues facing employers*, Occupational Health Review, April 2008.

McCrudden, C., Universität von Oxford, *Equal opportunities for all: What role for positive action?*, Power Point Präsentation, gehalten auf einer Konferenz der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit dem italienischen Ministerium für Rechte und Chancengleichheit, Rom, 23. – 24. April 2007, online erhältlich unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/rome/rmmccrud.ppt

Münz, R., Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), *Migration, Labor Markets and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, HWWI Policy Paper 3-6 des HWWI Forschungsprogramms Migration Research Group, 2007, online erhältlich unter:

http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_3-6_01.pdf

Rat der Europäischen Union, *Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*, Ratsdokument 16054/04, Brüssel, Rat der Europäischen Union, 2004a, online erhältlich unter:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf

Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union*, Ratsdokument 14615/04 (Presse 321), Brüssel, Rat der Europäischen Union, 2004b, Seiten 19 – 25, online erhältlich unter:

<http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=352&lang=en&directory=de/jha/&fileName=82862.pdf>

Rat der Stadt Sefton, *Fair and equal access to employment and services for everyone*, Bericht, veröffentlicht als Teil der Gleichstellungspartnerschaft der Stadt Sefton, Rat der

Stadt Sefton, 2007, online erhältlich unter:

http://www.sefton.gov.uk/pdf/SEP_Fair_and_Equal_Access_full_consult_v2.pdf

Rat der Stadt Wolverhampton, Equality Monitoring Report 2005 – 2006, Rat der Stadt Wolverhampton, 2006, online erhältlich unter:

http://www.wolverhampton.gov.uk/NR/rdonlyres/0067133D-E5C0-434B-80D0-BDA0F91A9851/0/equality_monitoring_results05_06.pdf

Stadt Kopenhagen, *Integration Policy*, Kopenhagen, Beschäftigungs- und Integrationsausschuss, 2006, online erhältlich unter:

http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/IPolitiskFokus/Integration/~/_media/Integration/Integrationspolitik/Integrations%20policy.ashx

Service Public Fédéral Personnel et Organisation, *Plan d'action fédéral 2005 – 2007 pour valoriser la diversité* [Aktionsplan 2005 – 2007 zur Wertschätzung der Vielfalt], Brüssel, 2005.

Visser, S., *Programma Diversiteit 2007 – 2010* [Diversitätsprogramm 2007 - 2010], Verwaltung der Stadt Amsterdam, Abteilung für Personalverwaltung und -entwicklung, Amsterdam, 2007.

Wrench, J., *Diversity management and discrimination, immigrants and ethnic minorities in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2007.

Anhang: CLIP-Forschungsgruppe

Die folgenden Institute und Forscher der CLIP-Forschungsgruppe trugen zu diesem Bericht bei.

Organisation oder Abteilung	Institution	Forscher
Centre for Ethnic and Migration Studies (CEDEM)	Universität Lüttich	Marco Martiniello Sonia Gsir Nathalie Perrin
Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)	Universität Oxford	Sarah Spencer Alessio Cangiano Isabel Shutes Andreea Torre Christiane Wirth Forsberg
europäisches forum für migrationsstudien (efms)	Universität Bamberg	Friedrich Heckmann Wolfgang Bosswick Doris Lüken-Klaßen
Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES)	Universität von Amsterdam	Rinus Penninx Anja van Heelsum
Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR)	Österreichische Akademie der Wissenschaften Wien	Heinz Fassmann Peter Görgl Josef Kohlbacher

Danksagung: Das CLIP Team möchte Sarah Cooke, einer Beraterin für Menschenrechte und Themen der Gleichstellung, für ihre Unterstützung bei der Analyse der Städteberichte danken. Zudem richtet es einen Dank an Carolyn Slauson und Betsy Cooper (COMPAS) für ihre Unterstützung beim Editieren dieses Schlussberichtes, John Wrench von der Grundrechtagentur für seine inhaltlichen Anmerkungen zum Berichtsentwurf und Hubert Krieger von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für seine Vorschläge während des gesamten Forschungsprozesses. Das Team ist insbesondere den Vertretern der Städte dankbar, die in einem hohen Maße zur Vorbereitung der einzelnen Städteberichte und den Diskussionen während der Workshops beigetragen haben. Die Forschungsteams haben sich bemüht, sicherzustellen, dass sich die Ergebnisse dieser Städtebericht im vorliegenden Schlussbericht wiederfinden.

Impressum

Herausgeberin der deutschen Übersetzung:

Landeshauptstadt Stuttgart

Stabsabteilung für Integrationspolitik

Im Rahmen des Projektes CLIP – Cities for Local

Integration Policies

In Zusammenarbeit mit dem Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS),

Universität Oxford und dem europäischen forum für migrationsstudien (efms),

Universität Bamberg

Text:

Sarah Spencer, Oxford 2008

Übersetzung aus dem Englischen: Clemens Meyer, Mario Peucker, Franziska Pohl

1. Auflage Mai 2009

© European Foundation for the Improvement of

Living and Working Conditions, 2007,

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ireland

Telefon: (+3531) 2 04 31 00

Fax: (+3531) 2 82 42 09

Alle Rechte vorbehalten.

„Die europäischen Städte stehen der fortdauernden Herausforderung gegenüber, Menschen mit sehr verschiedenen Herkünften zu integrieren. Der Zugang zu Arbeitsplätzen ist eine Schlüsseldimension in diesem Prozess, wie auch die Bereitstellung von Dienstleistungen, die Migranten voll und effektiv ohne Diskriminierung nutzen können. Dieser Bericht behandelt Gleichbehandlungs- und Diversitypolitiken bei Beschäftigung und Dienstleistungsangeboten der Kommunalverwaltungen. Er dokumentiert eine Reihe von positiven Initiativen für den Abbau von Barrieren bei der Beschäftigung von Migranten, wie gezielte Ausschreibungen von Stellen in der Herkunftssprache von Migranten, weiterentwickelte Sprachkurse, Übersetzung von Informationen zu verfügbaren Dienstleistungen und Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter mit Migrationshintergrund. Der gemeinsam mit dem Europarat veröffentlichte Bericht stellt erfolgreiche Praktiken und Strategien vor, die durch die 25 Städte entwickelt wurden, die an dem zweiten Modul des Europäischen Netzwerkes Städte für lokale Integrationspolitiken für Migranten (CLIP) mitgewirkt haben.“