

Diskriminierungsschutz – (k-)ein Problem!?

Referat von Hanspeter Fent, Geschäftsleiter des Kompetenzzentrums für interkulturelle Konflikte (TikK), Zürich,

gehalten am Arbeitstreffen der KID-Ost vom 23.02.2011

Wir alle sind im Grundsatz gegen Diskriminierung von Ausländern und Ausländerinnen. Schwieriger wird es, wenn es darum geht konkrete Situationen oder Ereignisse zu beurteilen, wie beispielsweise:

Werden allenfalls Konflikte und gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen ausländischen und Schweizer Jugendlichen – in der Schule, im Jugendtreff im öffentlichen Raum – massgeblich durch die rassistische Verhaltensweise der Schweizer Jugendlichen provoziert?

Oder; verursacht die rassistische Haltung der Lehrkräfte gegenüber ausländischen Eltern - beispielsweise gegenüber jenen aus dem Balkan - die massiven Konflikte, wenn es darum geht, mit ihnen Fragen des Verhaltens ihrer Kinder zu thematisieren?

Diskriminierungsschutz als eine Aufgabe der Integrationsarbeit. Selbst bin ich sehr froh, dass das Thema endlich auf die Traktandenliste der für die Integrationsarbeit Zuständigen gekommen ist.

In meinem Vortrag werde ich Ihnen nach einer thematischen Eingrenzung einen Vorschlag für Handlungsfelder des Diskriminierungsschutzes der Integrationsarbeit präsentieren und danach darauf eingehen, was aus meiner Sicht bei Projekten, welche den „barrierefreien Zugang“ zu Regelstrukturen der Verwaltung zum Ziel haben, zu beachten ist und welche Funktion ich Ihnen dabei als Integrationsbeauftragte geben würde.

Eingrenzung:

Wenn wir uns über den Diskriminierungsschutz unterhalten, ist zu beachten, dass unsere bestehende Gesetzgebung im Ausländerbereich Diskriminierung – also Ungleichbehandlung - von bestimmten Personengruppen gesetzlich vorsieht und legitimiert. So zum Beispiel die Zulassungsbeschränkung für Menschen von ausserhalb der EU/EFTA-Staaten oder die unterschiedliche Ausgestaltung der Rechte und Pflichten von Ausländerinnen und Ausländern aufgrund ihres Aufenthaltsstatus in der Schweiz.

In meinem Vortrag werde ich nun aber nicht auf die politische Fragestellung eingehen, ob diese vom Gesetzgeber gewollte Ungleichbehandlung von Ausländerinnen und Ausländern gegenüber Einheimischen rechtens oder zu kritisieren ist. Ich lege meinen Fokus auf diejenigen Bereiche, in welchen das geltende Gesetz Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern explizit nicht vorsieht, in welchen sie aber leider trotzdem vorkommt.

Es ist eine Tatsache, dass Ausländerinnen und Ausländer sowohl in zivilgesellschaftlichen Bereichen als auch von staatlichen Stellen diskriminiert werden. Meist ist die Form der Diskriminierung nicht offensichtlich sondern subtil. Sie verletzt jedoch immer die Integrität der betroffenen Person und dies unabhängig davon, wo sie passiert, ob im privaten Umfeld, bei der Arbeit, in der Schule oder im öffentlichen Raum.

Besonders betroffen sind diejenigen Menschen unserer Gesellschaft, welche stigmatisierten Personengruppen angehören, wie beispielsweise Jugendliche und Erwachsene, die aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei oder dem afrikanischen Kontinent stammen.

Dass Sie als Integrationsbeauftragte den Diskriminierungsschutz als eine explizite Aufgabe wahrnehmen sollen, liegt aus meiner Sicht auf der Hand. Dies kann aus der Zielsetzung der schweizerischen Integrationspolitik hergeleitet werden, welche die Chancengleichheit und Partizipation der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben anstrebt.

Es stellt sich jedoch die nicht ganz leichte Frage der konkreten Umsetzung. Aus meiner Sicht ist es sinnvoll hierfür eindeutige Handlungsfelder und Aufgaben festzulegen. Obwohl dies eine Einschränkung des Zuständigkeitsbereichs darstellt, erachte ich dies als nützlich, weil dadurch fassbar und klarer wird, was gemacht und eben nicht gemacht wird. Damit wird auch gewährleistet, dass das nicht Bearbeitete den Schein des Bearbeiteten annimmt.

Handlungsfelder:

Ich habe mir für heute überlegt, welche aus meiner Sicht die zentralen Handlungs- und Aktionsfelder sind, die Sie als Integrationsbeauftragte im Rahmen des Diskriminierungsschutzes unmittelbar zu bearbeiten hätten.

Ich orte drei Bereiche, nämlich:

- die eigene Organisation;
- Programme der spezifischen Integrationsförderung;
- die Opferberatung.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, möchte ich nachfolgend konkretisieren, warum ich gerade diese Bereiche wichtig finde und was der jeweilige Gegenstand des Diskriminierungsschutzes aus meiner Sicht sein sollte.

Eigene Organisation:

Die strukturelle Einbettung und das Pflichtenheft der Integrationsbeauftragten sind je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich ausgestaltet. Ungeachtet dessen, orte ich zwei Handlungs- bzw. Aktionsfelder, welche im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsschutz bei allen gleich bedeutend sind.

Zum einen ist es der Diskriminierungsschutz in der eigenen Organisation. Sie leben in Ihrer Organisation vor, was von anderen Stellen einzufordern ist. Dies betrifft sowohl die Rekrutierung von Mitarbeitenden wie auch die Gestaltung der Zusammenarbeit und die interne Konfliktbewältigung aufgrund der Diversität.

Nils Henrik Jent zeigt in seinem Buch *Learning from Diversity* einen guten Ansatz auf.

Zum anderen ist es aus meiner Sicht notwendig, dass Ihre Organisationen sich selbst inhaltliches Wissen zur Thematik aneignen. Sie sollten in der Verwaltung und im Gemeinwesen als Kompetenzzentrum in dieser Sache wahrgenommen werden. Ihre Positionierung beim Diskriminierungsschutz - welche auch Forderungen und Kritik beinhalten kann - müssen Sie fachlich und nicht ideologisch begründen können. Ich selbst bin davon überzeugt, dass ein effektiver Diskriminierungsschutz fachliches Wissen voraussetzt, aufgrund welchem Problemanalysen und Lösungsansätze entwickelt bzw. vorgeschlagen werden können.

Programme der spezifischen Integrationsförderung

Die staatliche Integrationsförderung hat sich im Verlauf der letzten Jahre stark verändert. Heute ist es ein ausgeklügeltes Programm basierend auf der Formel *Fördern und Fordern*. Mit dem „Fordern“ wird die Selbstverantwortung der Ausländerinnen und Ausländer angesprochen, was bei Nichterfüllung zu ausländerrechtlichen Sanktionen führen kann. Mit dem „Fördern“ sind die staatlichen Stellen angesprochen, mit gezielten Massnahmen und Projekten die Integration von Ausländern und Ausländerinnen zu fördern.

Es ist an dieser Stelle nicht nützlich, das Programm fundamental zu kritisieren. Dieses entspricht dem heutigen Willen der Politik. Viel wichtiger ist es, sich zu vergegenwärtigen, dass das Programm auch die Nichtdiskriminierung von Ausländern und Ausländerinnen vorsieht. Diese Tatsache führt zwangsläufig zur sehr wichtigen Frage, ob und inwiefern Massnahmen und Projekte des Integrationsförder-

programms die Gefahr der Diskriminierung beinhalten und wie diese festzustellen und zu verhindern ist.

Ich denke da beispielsweise an die Massnahme der Erstinformation. Sämtliche Neuzuwanderinnen und -zuwanderer mit der Perspektive auf einen längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt – unabhängig von ihrem Herkunftsland und ihrem Einreisegrund – sollen systematisch zu einem persönlichen Gespräch aufgeboten werden. Sie sollen über Rechte und Pflichten, über die an sie gestellten Erwartungen und auch über die Angebote informiert werden, zudem kann ein allfälliger Förderbedarf festgestellt und die Zuweisung zu einer entsprechenden Massnahme vorgenommen werden.

Anspruchsvoll ist nur schon die flächendeckende Installation dieser Massnahme. Noch viel anspruchsvoller ist die Qualitätssicherung. Was sind die Kriterien, um die Gleichbehandlung – insbesondere wenn es darum geht einen allfälligen Förderbedarf festzustellen – messen und überprüfen zu können. Wie wird überhaupt die Qualitätssicherung sichergestellt? Sind die zur Verfügung stehenden Mittel für ein solches Vorhaben ausreichend?

Was ist, wenn die Massnahme eingeführt wird und die Qualität nicht sichergestellt werden kann? Sie verkommt zu einem Instrument, welches in seiner Wirkung in zweierlei Hinsicht problematisch ist. Zum einen kann es als Instrument zur Diskriminierung eingesetzt werden und zum anderen löst es nicht ein, was dessen Entwickler als Wirkung versprochen. Und dies könnte dann wieder den Ausländern mit ihren Integrationsproblemen angelastet werden.

Es gibt eine Reihe anderer Projekte und Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung, wie beispielsweise die der frühen Förderung, der Sprachförderung oder auch die Integrationsvereinbarung, bei welchen sich dieselben brisanten Fragen stellen.

Aus meiner Sicht besteht deshalb die Notwendigkeit, dass bei allen diesen Projekten und Massnahmen (auch wenn es um die Erarbeitung von Integrationsgesetzen und Verordnungen geht) der Diskriminierungsschutz explizit mitgedacht wird und Gegenstand der Qualitätssicherung sein muss.

Ich sehe diese Aufgabe als das zweite wichtige Handlungsfeld des Diskriminierungsschutzes der Integrationsbeauftragten.

Die Opferberatung:

Ich habe mich bereits anlässlich der KOFI-Tagung in Biel vom 2.12.2010 zum Thema Beratung von Opfern rassistischer Diskriminierung ausführlich geäussert. Das Referat kann von der Homepage der KOFI herunter geladen werden.

Zusammenfassend an dieser Stelle nur das Wichtigste zu diesem Thema. Wie schon gesagt, es ist eine Tatsache, dass Ausländerinnen und Ausländer rassistischer Diskriminierung ausgesetzt sind. Da der Staat die Nichtdiskriminierung nicht garantieren kann, muss er dafür besorgt sein, dass professionelle Beratungsstellen für Betroffene bereitstehen.

Das bestehende Beratungsangebot genügt den notwendigen Anforderungen noch nicht. Es ist zu stark von Zufallsfaktoren abhängig, ob Betroffene die ihnen zustehende Beratung erhalten. Zum einen liegt die Ursache beim noch zu wenig ausgebauten Angebot und zum anderen auch an der Qualität der bestehenden Angebote.

Ich sehe in diesem Bereich das dritte Handlungsfeld des Diskriminierungsschutzes der Integrationsbeauftragten. Zum einen erachte ich es als wichtig, dass Sie selbst sich so viel inhaltliches Wissen aneignen, dass Sie Betroffene professionell weitervermitteln können. Zum anderen sehe ich die Notwendigkeit, dass Sie sich im Sinne der spezifischen Integrationsförderung darum bemühen, das Beratungsangebot, welches aus meiner Sicht nicht staatliche Organe anbieten sollten, mit Mitteln der Integrationsförderung auszubauen.

Projekte mit dem Ziel des barrierefreien Zugangs zu Verwaltungsstellen

In der Ausschreibung zur heutigen Tagung wird ein weiteres Thema des Diskriminierungsschutzes angesprochen und zwar, dass Sie als Integrationsbeauftragte mit Verwaltungsstellen der Regelstruktur eine Zusammenarbeit finden können, um das Ziel des barrierefreien Zugangs – auch für Ausländerinnen und Ausländer- zu erreichen.

Ich möchte nun im letzten Teil meines Referats auch auf diese Fragestellung eingehen. Im Rahmen meines Masterstudiums Public Management im Jahr 2007 habe ich mich im weiteren Sinne mit dieser Frage beschäftigt. Ich ging der Frage nach, ob die interkulturelle Öffnung der Verwaltungsdienste ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen Wohnbevölkerung sei.

Interessant finde ich, dass sich meine Definition von „interkultureller Öffnung“ derjenigen der „Interkultur“ von Herrn Terkessidis gleicht.

„Die Interkulturelle Öffnung beschreibt die Inhalte und Ziele, die gesamtgesellschaftlich sowie in Teilbereichen der Gesellschaft notwendig sind, um eine Einwanderungsgesellschaft zu gestalten. Die Menschen in der Schweiz können sich darauf verlassen, dass der Zugang zu den unterschiedlichsten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und der Arbeitswelt sowie den Dienststellen der Verwaltung jedem gleichberechtigt möglich ist, unabhängig von seiner kulturellen Prägung aufgrund von Herkunft, religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung, individueller Lebenseinstellung und Lebensweise.“

Konkret bin ich der Meinung, dass eine Organisation ihr Selbstverständnis, ihre Strukturen sowie ihre Art der Zweckerfüllung hinterfragen und ihre Mitarbeitenden sowie Anspruchsgruppen am Prozess partizipieren lassen muss, soll die interkulturelle Öffnung Wirkung erzielen.

Damit ist der Arbeitsansatz und nicht der Gegenstand der interkulturellen Öffnung beschrieben. Ich finde es nicht sinnvoll, im Rahmen solcher Projekte ganze Organisationen umbauen bzw. weiterentwickeln zu wollen. Dies wäre ein strukturalistischer Ansatz, der ungeachtet der konkreten Situation einer Organisation deren umfassende Veränderung verlangt. Es geht darum, auf der Basis einer Analyse konkrete Probleme der Organisation zu verifizieren, welche mit dem oben skizzierten Ansatz bearbeitet werden sollen.

Aus meiner Sicht werden in diesem Bereich zu oft Kraut und Rüben vermischt. Es werden von Privaten wie auch NGOs verlockende Angebote angepriesen, die nicht halten was sie versprechen. Wenn keine Wirkung erzielt würde, wäre es nicht so schlimm. Oft ist sich weder der Anbieter noch die angesprochene Organisation bewusst, dass auch nachhaltig negative Wirkung erzielt werden kann.

Sehr eindrücklich hierzu finde ich ein Beispiel der Polizei. Vor ca. 12 Jahren haben aufgrund eines politischen Drucks alle Korpsmitarbeitenden der Schweiz eine zweistündige Weiterbildung zum Thema „Wir und die Fremden“ verordnet bekommen. Im Wesentlichen ging es bei diesen Crashkursen darum, den Polizisten zu sagen, dass sie keine Ahnung von Ausländern hätten und tendenziell Rassisten seien. Unterrichtet haben Nichtpolizisten.

Dieser Kurs hat nachhaltig negative Wirkung erzielt. Mit sehr viel Aufwand und Fingerspitzengefühl konnten wir vom TikK in Zusammenarbeit mit der EKR und der finanziellen Unterstützung der FRB bei der Polizei eine neue Bereitschaft herbeiführen, sich dem Thema wieder anzunehmen. Sehr eindrücklich war, überall wo wir Gespräche führten, wurde uns mitgeteilt, mit so etwas wie „Wir und die Fremden“ müssten wir nicht mehr kommen.

Es ist nun eine gute Zusammenarbeit entstanden. Mehrere Korps haben das Thema in ihren internen Weiterbildungen aufgenommen. Das Schweizerische Polizeiinstitut bietet einen dreitägigen Kurs schweizweit an. Und die Polizeischule hat das Thema fest im Lehrplan aufgenommen.

Damit hat sich die Polizei noch nicht interkulturell geöffnet. Doch sie hat sich geöffnet, einerseits gegenüber einer NGO, welche eine ganz andere Sichtweise zum Thema Ausländer und Rassismus einbringt. Andererseits hat sie erkannt, dass das Lernen in diesem Bereich für die gleichwertige Auftragsbefriedigung gegenüber allen Bevölkerungsgruppen sehr nützlich ist.

Abschliessend möchte ich kurz die wichtigen Aspekte aufzählen, welche bei der Umsetzung solcher Projekte zu beachten sind. Ausführlicher können Sie dies im mitgebrachten Auszug aus meiner Master Thesis entnehmen.

- a) Der Anlass eines Projektes soll ein konkretes Problem sein.
- b) Die politische Führung muss für das Vorhaben eintreten und sich selbst daran beteiligen.
- c) Die Mitarbeitenden müssen für sich selbst einen direkten Nutzen erkennen können.
- d) Ausländerinnen und Ausländer müssen als gleichwertig Beteiligte mit einbezogen werden.
- e) Eine neutrale Projektbegleitung ist sinnvoll.

Die Rolle von Ihnen als Integrationsbeauftragte bei solchen Vorhaben sehe ich darin, dass Sie die Verwaltungsstelle bezüglich Problemerkennung und Lösungsansätzen beraten und gute Partner für die Umsetzung vermitteln können.

Zusammenfassend noch mal das Wichtigste:

a)

Ich erteile drei wichtige Handlungsfelder des Diskriminierungsschutzes der Integrationsbeauftragten. Dies sind:

- die eigene Organisation,
- die Projekte und Programme der spezifischen Integrationsförderung
- und die Opferberatung.

b)

Verwaltungsstellen sind mit dem Ansatz der interkulturellen Öffnung dafür zu gewinnen, sich als „barrierefreie“ Organisation weiter zu entwickeln. Sie als Integrationsbeauftragte können wie soeben dargelegt, hierbei einen wichtigen Beitrag leisten.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

H. Fent/TikK