

E C C

A R

European Coalition
of Cities
Against Racism



Fair vor Ort.

**Standards für kommunale
Antidiskriminierungsstellen. Eine
Handreichung für die Praxis.**

respekt*land
Antidiskriminierungsberatung
für ganz Deutschland

Die Publikation ist im Rahmen des Förderprogramms „respekt*land. Antidiskriminierungsberatung für ganz Deutschland“ entstanden.

Mit Unterstützung von

respekt*land
Antidiskriminierungsberatung
für ganz Deutschland



Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Ein Förderprogramm der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Fair vor Ort.

Standards für kommunale Antidiskriminierungsstellen. Eine Handreichung für die Praxis

Autor*innen:

Henriette Reichwald, Timon Perabo, Sara El-Madani, Christine Burmann, Danijel Cubelic
Unter Mitarbeit von Yola Wolgast und Dörthe Domzig

Umsetzung und Redaktion: Ramboll Management Consulting



Zitervorschlag:

Reichwald, Henriette; Perabo, Timon; El-Madani, Sara; Cubelic, Danijel; Burmann, Christine (2024). Standards für kommunale Antidiskriminierungsstellen. Eine Handreichung für die Praxis. ECCAR (Hrsg.), Berlin.



Diese Handreichung beruht auf der Studie „Fair vor Ort. Studie zu Standards für kommunale Antidiskriminierungsstellen“ derselben Autor*innen. Sie ist abrufbar unter: www.antidiskriminierungsstelle.de/studie-kommunale-antidiskriminierungsstellen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1 Einleitung	9
2 Hinweise für die Leser*innen	11
3 Empfehlungen für die Einrichtung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung kommunaler Antidiskriminierungsstellen	13
3.1 Empfehlungen zur Einrichtung	13
3.2 Empfehlungen zu Anbindung, Mandat und Befugnissen	19
3.3 Empfehlungen zur inhaltlichen Arbeit und Ausrichtung	22
3.4 Empfehlungen zur personellen und räumlichen Ausstattung	31
3.5 Empfehlungen zu Monitoring und Evaluation	33
3.6 Empfehlungen für die Landesebene	35
4 Literaturverzeichnis	36
Impressum	40

Vorwort



Vor fünf Jahren hat die Antidiskriminierungsstelle des Bundes die damals 15 bestehenden kommunalen Antidiskriminierungsstellen zu einem ersten Vernetzungstreffen eingeladen.

Aus ganz Deutschland kamen sie in Berlin zusammen. Das war die Geburtsstunde des Netzwerks der kommunalen Antidiskriminierungsstellen. Seitdem ist viel passiert. Das Netzwerk wächst stetig. Mittlerweile gibt es deutschlandweit mehr als 35 Stellen und es werden immer mehr. Die Antidiskriminierungsstellen treffen sich regelmäßig und treiben das Thema Antidiskriminierung voran – und sie haben mittlerweile einen festen Platz in der bundesweiten Beratungsstellen-Landschaft. Die Fortschritte beobachte ich mit großer Freude.

Die Studie „Fair vor Ort. Studie zu Standards für kommunale Antidiskriminierungsstellen“ sowie der vorliegende Handreichung schlagen nun ein neues Kapitel auf. Die Studie haben wir im Rahmen des Programms „respekt*land – Antidiskriminierungsberatung für ganz Deutschland“ gefördert. Sie soll dabei helfen, kommunale Antidiskriminierungsstellen in Deutschland und die kommunale Antidiskriminierungsarbeit zu stärken und diese noch professioneller und sichtbarer zu machen.

Die Studie formuliert dazu erstmals konkrete Handlungsempfehlungen, die diese Handreichung zusammenfasst, und setzt Standards für die Ausgestaltung der Arbeit auf kommunaler Ebene.

Davon können alle Stellen – neue wie alte – profitieren.

Ich wünsche eine gute Lektüre!



Ihre Ferda Ataman

Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung

1 Einleitung

Kommunale Antidiskriminierungsarbeit unterstützt Städte in ihrem Einsatz für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und ein friedliches Zusammenleben in Vielfalt. Indem sie die Interessen aller in den Blick nimmt, stärkt sie soziale Durchlässigkeit, Kooperationsfähigkeit und Gemeinsinn und setzt ein klares Zeichen gegen Extremismus, Diskriminierung und Gewalt. Sie schärft den Blick lokaler politischer Entscheidungsträger*innen und Verantwortlicher in Verwaltungen für die Strukturen, die das Alltagsleben der Bürger*innen beeinflussen. Denn Diskriminierung tritt häufig im direkten Lebensumfeld der Menschen auf, sei es bei der Arbeits- oder Wohnungssuche, bei der Nutzung von Dienstleistungen oder im Kontakt mit Behörden. Hier kommt der kommunalen Ebene eine besondere Bedeutung zu.

Der Anspruch der Diskriminierungsfreiheit ist in Deutschland trotz rechtlicher Schutzmechanismen und eines mittlerweile breiten Menschenrechts- und Antidiskriminierungsverständnisses noch nicht vollumfänglich eingelöst. Auch im Hinblick auf anwachsende extremistische Tendenzen und eine zunehmende Polarisierung der Gesellschaft ist es umso wichtiger, dass staatliche Institutionen Diskriminierungsschutz stärker in den Fokus rücken und hierfür geeignete Rahmenbedingungen schaffen. Diskriminierung bedroht das Fundament, auf dem eine pluralistische Gesellschaft nur funktionieren kann: Anerkennung und Akzeptanz von Vielfalt und Anderssein. Gelingt es Kommunen, Bürger*innen in Prozesse einzubinden, Behördenhandeln diskriminierungsfrei zu gestalten, auf Chancengerechtigkeit hinzuwirken und Fragen pluraler Gesellschaften gemeinsam zu verhandeln, stärken sie damit eine kommunale Identität und ein solidarisches Miteinander. Studien belegen, dass Bürger*innen, die sich mit ihrem Wohnort verbunden fühlen und die sich in ihren Belangen ernst genommen sehen, häufiger an Wahlen partizipieren, die Demokratie befürworten, seltener extremistischen Strömungen anhängen und sich vor Ort im Ehrenamt engagieren.

Die Landeshauptstadt Hannover hat 1998 die erste kommunale Antidiskriminierungsstelle in der Bundesrepublik Deutschland eingerichtet. 26 Jahre später gibt es bundesweit 35 solcher kommunalen Anlaufstellen. Damit bekennen sich immer mehr Städte dazu, sich aktiv für die Prinzipien der Gleichbehandlung, der Chancengleichheit und der gleichberechtigten Teilhabe auf kommunaler Ebene einzusetzen.

Umso erstaunlicher scheint es, dass die Ausgestaltung der Antidiskriminierungsstellen, was den Auftrag, das Mandat und die Ausstattung angeht, ganz unterschiedlich ausfällt und sich Kommunen hier bisher jedes Mal aufs Neue allein auf den Weg machen mussten. Aus diesem Grund initiierte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2019 die Gründung eines Netzwerks kommunaler Antidiskriminierungsstellen. Es verfolgt das Ziel, Kommunalverwaltungen im Aufbau und in der strukturellen Weiterentwicklung von Gleichbehandlungsstellen und entsprechenden Strategien zu unterstützen. Aktuell wird das Netzwerk durch die Städte Heidelberg und Nürnberg koordiniert. Die hier vorliegende Handreichung stellt das erste Ergebnis dieses fachlichen Austauschs von Expert*innen und Praktiker*innen kommunaler Antidiskriminierungsarbeit dar.

So ist eine Arbeitshilfe für städtische Entscheidungsträger*innen entstanden, die einen entscheidenden Beitrag dazu leistet, Kommunen bei der Entscheidung für die Einrichtung einer solchen Stelle fachlich zu unterstützen. Sie zeigt konkrete Handlungsmöglichkeiten und unterschiedliche Zugänge auf, um das grundrechtlich verbrieftes Diskriminierungsverbot im Entscheidungsbereich der Kommune vollumfänglich durchzusetzen. Das kommunale Beschwerdemanagement im Themenfeld Diskriminierung wird als

Ressource verstanden, um Teilhabebarrrieren und Formen struktureller wie institutioneller Diskriminierungen sichtbar zu machen und daraus gesamtstädtische Lernprozesse für diversitätssensible und diskriminierungskritische Weiterentwicklung kommunaler Angebote und Leistungen anzustoßen. Durch die Formulierung von Standards wird weiterhin ein Beitrag geleistet, bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen und damit Transparenz für Ratsuchende herzustellen, die kommunale Antidiskriminierungsangebote nutzen möchten.

Begriffserklärungen und Definitionen

AD-Stelle:

AD ist die Abkürzung für Antidiskriminierung. Im weiteren Verlauf wird häufig nur von AD-Stellen gesprochen. Damit sind kommunale Antidiskriminierungsstellen gemeint. Wesentliches Definitionskriterium für kommunale Antidiskriminierungsstellen ist es, dass sie in der Trägerschaft der Kommune liegen. Ihre Wirkungsbereiche sind kommunal und sie widmen sich zentral dem Handlungsfeld von Antidiskriminierung und der Sicherung der Gleichbehandlung aller im Zuständigkeitsbereich der Kommune. Dies betrifft hauptsächlich die Merkmale, die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) definiert sind – Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder rassistischen Gründen, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters sowie der sexuellen Identität –, kann aber auch darüber hinausgehen.

Antidiskriminierung:

Unter Antidiskriminierung werden Strategien verstanden, um eine Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung konsequent durchzusetzen. Das Ziel von Antidiskriminierung sind die Benennung, Problematisierung und schließlich die Beseitigung und Verhinderung von Benachteiligungen und Ausschlüsse und ihrer Konsequenzen auf individueller, institutioneller und gesellschaftlicher Ebene.

Diskriminierung:

Diskriminierung wird durch folgende Elemente gekennzeichnet:

1. Ungleichbehandlung aufgrund tatsächlicher oder zugeschriebener Gruppenzugehörigkeiten beziehungsweise Merkmale
2. Fehlen einer sachlichen Rechtfertigung. Eine sachliche Rechtfertigung besteht beispielsweise, wenn es sich um eine Aktivität zum Ausgleich einer bestehenden Benachteiligung und zur Herstellung von Chancengleichheit handelt (positive Maßnahme) oder wenn das betreffende Merkmal für eine auszuübende berufliche Tätigkeit eine wesentliche und entscheidende Anforderung ist. Solche Ungleichbehandlungen sind gerechtfertigt.

Diskriminierungen können sich auf mehrere Merkmale beziehungsweise Gruppenzugehörigkeiten beziehen und sich somit intersektional verschränken, verstärken oder relativieren.

Gemeinde- oder Stadtrat:

Die Bezeichnung kann sich zwischen den Bundesländern (teilweise auch Gemeindevertretung, Rat der Gemeinde oder Gemeindevertretung) und auch innerhalb derselben je nach Größe und Status der Gemeinde unterscheiden (Gemeinde- oder Stadtrat). Gemeint ist die politische Vertretung der Bürger*innen auf kommunaler Ebene.

2 Hinweise für die Leser*innen

An wen richtet sich diese Handreichung?

Die Empfehlungen richten sich an politisch Verantwortliche in den Kommunen (Mandatsträger*innen und Verwaltungsspitze) sowie an diejenigen, die mit der Einrichtung oder Weiterentwicklung von AD-Stellen in der Verwaltung beauftragt wurden. Sie kann zudem auch interessierten Mitarbeiter*innen in der Verwaltung und Personen in der Kommune Einblicke in die kommunale Antidiskriminierungsarbeit geben und sie dabei unterstützen, die Bekämpfung von Diskriminierung vor Ort voranzubringen.

Welchen Nutzen bietet die Handreichung?

Die Handreichung soll Kommunen einen Orientierungsrahmen für die kommunale Antidiskriminierungsarbeit geben. Hier werden Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene sichtbar gemacht, sie erhalten Einblicke in gute Praxis und es werden Empfehlungen beziehungsweise Standards für die Kommunen formuliert. Auf diese Weise soll kommunaler Antidiskriminierungsarbeit in der Etablierung und Umsetzung das erforderliche Wissen an die Hand gegeben werden, um sie wirkungsvoller zu machen und die Rolle der Kommunen im Gesamtgefüge der bundes- und landesweiten Antidiskriminierungsarbeit zu stärken.

Wie sind die Empfehlungen entstanden?

Im Rahmen des Förderprogramms „respekt*land. Antidiskriminierungsberatung für ganz Deutschland“¹ von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurde 2023 eine Studie zur Ausgestaltung der kommunalen Antidiskriminierungsarbeit umgesetzt. Die Studie hatte zum Ziel, erstmals in einem deutschlandweiten Modellvorhaben Kommunen als zentrale Akteur*innen für die Durchsetzung des Rechts auf Gleichbehandlung in den Fokus zu rücken. Im Projekt wurde aufbauend auf der Studie diese Handreichung für die Etablierung kommunaler Antidiskriminierungsstellen entwickelt. Für die Erstellung der Studie zu kommunalen Antidiskriminierungsstellen und die Entwicklung von Empfehlungen wurden verschiedene Erhebungen durchgeführt. Neben einer Literaturanalyse wurden eine Onlinebefragung der bestehenden kommunalen Antidiskriminierungsstellen sowie (Gruppen-)Interviews mit Vertreter*innen von von Diskriminierung betroffenen Personen und unabhängigen Beratungsstellen, kommunalen Akteur:innen (wie zum Beispiel Integrations-, Inklusions- und Gleichstellungsbeauftragten) sowie mit Vertreter*innen auf Landesebene durchgeführt. Aus diesen verschiedenen Erhebungsmodulen konnten Empfehlungen für Standards für eine erfolgreiche Ausgestaltung einer kommunalen AD-Stelle abgeleitet werden.

¹ Nähere Informationen zum Förderprogramm können unter <https://www.respektland.de/respektland/DE/startseite/startseite-node.html> abgerufen werden (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Die Empfehlungen wurden gemeinsam mit den bestehenden kommunalen AD-Stellen (weiter)entwickelt und mit weiteren kommunalen Akteur*innen auf ihre Praxistauglichkeit geprüft. In die Empfehlungen sind somit die Perspektiven der von Diskriminierung betroffenen Personen, unabhängigen Beratungsstellen, anderen Beauftragten sowie der Landesebene aufgenommen worden. Die vorliegende Handreichung stellt diese Empfehlungen vor.

Alle Schritte des Prozesses wurden mit den Koordinator*innen des Netzwerks kommunaler AD-Stellen und Initiator*innen des vorliegenden Projekts, Christine Burmann und Danijel Cubelic, gemeinsam entwickelt.

Fair vor Ort. Studie zu Standards für kommunale Antidiskriminierungsstellen

In der Studie werden neben den Empfehlungen rechtliche und inhaltliche Grundlagen für die kommunale Antidiskriminierungsarbeit beschrieben. Es werden relevante Begriffe definiert und die rechtliche Grundlage zu Antidiskriminierung in Deutschland wird beschrieben. Des Weiteren werden Handlungsmöglichkeiten und Stärken kommunaler Antidiskriminierungsarbeit aufgezeigt und es wird erläutert, inwiefern es Anknüpfungspunkte zu der Ausgestaltung der Beauftragtenstellen im Bereich Gleichstellung und Inklusion gibt. Zudem werden die Ergebnisse der durchgeführten Onlinebefragung von kommunalen Antidiskriminierungsstellen vorgestellt.



Die Studie können Sie hier abrufen:

www.antidiskriminierungsstelle.de/studie-kommunale-antidiskriminierungsstellen

Das Netzwerk kommunaler AD-Stellen

Das Netzwerk kommunaler AD-Stellen in Deutschland verfolgt das Ziel, Kommunalverwaltungen im Aufbau und in der strukturellen Weiterentwicklung von Antidiskriminierungsstellen wie auch bei der Erarbeitung präventiver Handlungskonzepte zu unterstützen.

Bei Fragen zum Netzwerk kommunaler Antidiskriminierungsstellen können Sie sich an die Koordinierenden wenden: chancengleichheit@heidelberg.de oder diskriminierungsfragen@stadt.nuernberg.de

3 Empfehlungen für die Einrichtung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung kommunaler Antidiskriminierungsstellen

Die im Folgenden vorgestellten Standards stellen einen idealtypischen Soll-Zustand einer kommunalen AD-Stelle dar und dienen als Orientierungsrahmen für eine mittelfristige Zielstellung. Sie können daher an einigen Stellen als Vision verstanden werden und müssen jeweils im Kontext der kommunalen Voraussetzungen betrachtet werden. Sie gliedern sich in fünf Bereiche.

- * Einrichtung
- * Anbindung, Mandat und Befugnisse
- * Ausrichtung und inhaltliche Arbeit
- * Personelle und räumliche Ausstattung
- * Monitoring und Evaluation

Zudem werden in Abschnitt 3.6 Empfehlungen für die Landesebene festgehalten.

3.1 Empfehlungen zur Einrichtung

Mit der Einrichtung der kommunalen AD-Stelle werden die Weichen für die zukünftige Ausgestaltung und fachliche Ausrichtung ihrer Arbeit gestellt. Aus diesem Grund ist es wichtig, vorab zu klären, wer die Einrichtung der Stelle verantwortet, wo die Stelle angesiedelt sein soll und wer hierfür in den Prozess mit einbezogen werden sollte.

Impulse für die Einrichtung einer kommunalen Antidiskriminierungsstelle können von unterschiedlicher Seite ausgehen: eine Forderung der Zivilgesellschaft, von Migrations- oder Integrationsräten, durch die Stadtspitze oder durch Antrag von Fraktionen des Gemeinde- beziehungsweise Stadtrats.

Wer übernimmt die Steuerung?

Für den Prozess der Einrichtung der AD-Stelle übernimmt eine Stelle in der Verwaltung die Verantwortung und die verschiedenen Beauftragten werden eingebunden.

Für die Umsetzung ist es ratsam, dass eine Stelle in der Verwaltung benannt wird, die bereits über Fachwissen im Themenfeld Antidiskriminierung verfügt. Häufig sind dies zum Beispiel Gleichstellungs-, Inklusions-, Integrations- oder LSBTIQ+-Beauftragte. Denkbar für die Koordination der Einrichtung kann auch eine Person aus dem Oberbürgermeisterstab oder ein*e Dezernent*in sein. Um in diesem Fall sicherzustellen, dass Diskriminierung von Anfang an merkmalsübergreifend in den Blick genommen wird, ist es wichtig, dass eine enge Abstimmung zwischen diesen verschiedenen Beauftragungen in der Kommune stattfindet. Die Einrichtung der Stelle sollte im engen Schulterschluss zwischen diesen Beauftragungen erfolgen, beispielsweise über die Gründung einer stadtinternen Steuerungs- beziehungsweise Arbeitsgruppe.

Gute Praxis: Gründung einer Initiatorengruppe

Zur Bedarfsklärung, Konkretisierung und Umsetzung der Antidiskriminierungsstelle in Braunschweig wurde eine Initiatorengruppe bestehend aus Vertreter*innen aller sechs Dimensionen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) gegründet.

- * AWO Bezirksverband Braunschweig e. V., Migrationsberatung
- * Braunschweiger Seniorenrat
- * Büro für Migrationsfragen, Stadt Braunschweig
- * Caritasverband Braunschweig e. V., Jugendmigrationsdienst
- * Gleichstellungsreferat, Stadt Braunschweig
- * Haus der Kulturen Braunschweig e. V.
- * Koordinatorin „Braunschweig Inklusiv“, Stadt Braunschweig
- * Koordinationsstelle LSBTI*, Stadt Braunschweig
- * Koordinierungs- und Fachstelle „Demokratie leben!“, Braunschweig
- * Volkshochschule Braunschweig GmbH

Wie erfolgt der Prozess?

Der AD-Stelle liegt von Beginn an ein gemeinsam getragenes und verschriftlichtes Verständnis von Diskriminierung zugrunde.

Mit dem Verständnis von Diskriminierung wird ein erster Rahmen für die Ausgestaltung der AD-Stelle geschaffen. In den rechtlichen Grundlagen zum Schutz vor Diskriminierung finden sich unterschiedliche Definitionen, was unter Diskriminierung zu verstehen ist. Dies betrifft die EU-Richtlinien, das AGG und das Grundgesetz gleichermaßen. Sie unterscheiden sich insbesondere in Bezug auf die Merkmale, aufgrund deren Diskriminierung stattfindet, und teilweise auch bezüglich der Lebensbereiche, in denen sie Diskriminierung verbieten.

Um als Antidiskriminierungsstelle zu arbeiten, ist es notwendig, Diskriminierung von Beginn an merkmalsübergreifend zu verstehen und zu beschreiben. Dieser breite Antidiskriminierungsansatz bietet jenseits tagespolitischer Ereignisse die Möglichkeit, das Grundrecht auf Gleichbehandlung in der

Kommune durchzusetzen. Wenn es einen bestimmten Anlass für die Einrichtung der Stelle gibt, sollte idealerweise dafür Sorge getragen werden, dass andere Vielfaltsmerkmale die gleiche Bedeutung für die zukünftige Arbeit der AD-Stelle haben. Das kann weiter dazu beitragen, dass ein Commitment für die kommunale AD-Stelle beziehungsweise die AD-Arbeit in der Kommune in allen Communitys erreicht wird.

Gute Praxis: Gemeinsame Erklärung des Netzwerks Antidiskriminierungsarbeit Bonn²

Ein Auszug aus der Erklärung:

Auf folgende gemeinsame Definition von Diskriminierung haben sich die bisherigen Akteur*innen am 9.9.2016 geeinigt:

Diskriminierung findet statt, wenn Menschen aufgrund personenbezogener, sozialer, tatsächlicher und/oder zugeschriebener Merkmale ohne sachliche Rechtfertigung ungleich behandelt bzw. benachteiligt werden und in ihren universellen Menschenrechten verletzt werden. Eine gemeinsame Basis für die Akteur*innen ist Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes: ‚Die Würde des Menschen ist unantastbar [...]‘

Diskriminierung erfahren Menschen aus unterschiedlichen Gründen, u. a. aufgrund

- * der Herkunft, Kultur, Nationalität,
- * der Sprache, des Aufenthaltsstatus,
- * der Hautfarbe oder der äußeren Erscheinung,
- * des Geschlechts,
- * des Alters,
- * der Religionszugehörigkeit oder Weltanschauung,
- * der sexuellen Identität,
- * körperlicher und/oder geistiger Fähigkeiten,
- * des Familienstandes oder des sozialen Status.

Diskriminierung trifft Menschen häufig aufgrund zugeschriebener Merkmale und ist in der Regel Ausdruck von Machtausübung. Diskriminierung findet statt bei der Wohnungssuche, im Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, zum Gesundheitssystem und im Sozialschutz, im Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, zur Bildung und an vielen Stellen mehr.

Diskriminierung hat viele Auswirkungen für das Individuum und die Gesellschaft:

- * seelische und körperliche Verletzungen,
- * Chancengleichheit wird vereitelt,
- * die Grundfreiheiten werden beschnitten,
- * die Menschenrechte werden beeinträchtigt,
- * die gleichberechtigte Teilhabe im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens wird verweigert.

² Die vollständige Erklärung kann unter https://www.integration-in-bonn.de/fileadmin/user_upload/Redaktion/Pressemitteilungen/Gemeinsame_Erklaerung_Netzwerk_Antidiskriminierungsarbeit_Bonn_Endversion_28.9.17.pdf abgerufen werden (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Die Kommune verpflichtet sich öffentlich dazu, Diskriminierung zu bekämpfen.

Der Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle sollte im besten Fall ein öffentliches Bekenntnis und eine Betonung der Verpflichtung der Kommune vorangehen, Diskriminierung in ihrer Zuständigkeit zu bekämpfen. Dabei sollte beachtet werden, dass es insbesondere aus der Perspektive von Betroffenen nicht allgemein um eine Anerkennung von Vielfalt geht, sondern explizit um das Bekenntnis, sich gegen Diskriminierung einzusetzen.

Die Etablierung der kommunalen Antidiskriminierungsstelle wird damit für alle in und außerhalb der Kommune in einer umfassenderen Antidiskriminierungsstrategie verortet, die über die Einzelfallbegleitung bei Diskriminierung hinausweist. Die Kommune agiert hierbei zudem als Vorbild für die Bürger*innen.

Das Bekenntnis sollte folgende Aspekte umfassen:

- ✱ Die kommunale **Verpflichtung zur Sicherstellung der Gleichbehandlung** wird deutlich gemacht (zum Beispiel, dass die Kommune rechtlich dazu verpflichtet ist, Diskriminierung zu bekämpfen – etwa auf Grundlage von Art. 3 GG und des AGG).
- ✱ Eine **Positionierung** dazu, dass sich die kommunalen Akteur*innen bewusst sind, **dass Diskriminierung in der Kommune (in und außerhalb der Verwaltung) stattfindet**, und sie deshalb das oben beschriebene Verständnis von Antidiskriminierungsarbeit als Grundlage der Arbeit der AD-Stelle sehen.
- ✱ Der **positive Effekt**, den kommunale AD-Arbeit für verschiedene Akteur*innen in der Kommune und das Zusammenleben mit sich bringt, wird aufgezeigt.
- ✱ Die **(geplanten) Konsequenzen** werden beschrieben (zum Beispiel Erstellung eines Aktionsplans / einer Strategie, Erfassung von Diskriminierung et cetera).

Beispiele für die Umsetzung des Bekenntnisses:

- ✱ die Unterzeichnung einer Charta, die zu diskriminierungsfreiem Handeln in der Kommune verpflichtet (zum Beispiel Charta der Vielfalt)
- ✱ Beitritt eines Bündnisses (zum Beispiel Beitritt zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus)
- ✱ eine gemeinsame öffentliche Bekanntmachung – idealerweise von der*dem (Ober-)Bürgermeister*in – für das Thema Antidiskriminierung und Chancengleichheit

Gute Praxis: Aus dem 100-Tage-Programm des Oberbürgermeisters in Wuppertal³

„Wuppertal lebt von seiner Vielfalt: Ein diskriminierungsfreies Wuppertal muss ein zentrales Ziel der Stadtentwicklung sein – unabhängig von Kultur, Religion, individuellen Einschränkungen oder Geschlecht. Ich möchte zeitnah eine Antidiskriminierungsstelle auf den Weg bringen, die Motor und Katalysator für das gute Zusammenleben in Vielfalt in der Stadt werden soll.“

³ Das vollständige Programm kann unter <https://www.wuppertal.de/presse/meldungen/meldungen-2020/november20/schneidewind-im-amt.php.media/358603/100-Tage-Programm.pdf> abgerufen werden (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Es wird ein spezifisches Konzept für die AD-Stelle erstellt. Daran werden zentrale Akteur*innen beteiligt.

Die Ausgestaltung der Stelle (insbesondere Anbindung, Mandat, Befugnisse, Arbeitsfelder und Ressourcen) sollte in einem Konzept definiert und ausgeführt werden. Die Federführung der Konzepterstellung sollte bei der koordinierenden Stelle und der Steuerungs- beziehungsweise Arbeitsgruppe liegen. So kann die Einbeziehung der verschiedenen Beauftragungen (Gleichstellung, Integration, Inklusion und wenn vorhanden auch LSBTIQ) sowie anderer in dem betreffenden Themenfeld arbeitenden Stellen in den Prozess der Konzepterstellung sichergestellt werden.

Das Konzept entsteht idealerweise auf der Grundlage guter Praxis und Empfehlungen (wie die hier vorliegende Handreichung) sowie der Beteiligung von Entscheidungsträger*innen in der Kommune und Akteur*innen aus der Zivilgesellschaft.

Folgende Schritte für die Konzepterstellung konnten als gute Praxis identifiziert werden:

1. Zunächst sollten die Zielstellung und wichtige Eckpunkte in einem Auftragsklärungsgespräch mit der beauftragenden Stelle in der Kommune ([Ober-]Bürgermeister*in, Gemeinderat und/oder Dezernent*innen) aufgenommen werden. Welche Perspektiven gibt es für kommunale Antidiskriminierungsarbeit? Wo in der Kommune bestehen bereits Strukturen, mit denen im Rahmen einer Antidiskriminierungsstrategie zusammengearbeitet werden kann (Gleichstellung, Inklusion, Integration et cetera)? Wo ist noch Grundlagenarbeit zu leisten? Welche Zuständigkeiten bestehen? Welche Aktivitäten sollen in einem ersten Schritt angegangen werden? Die Steuerungs- beziehungsweise Arbeitsgruppe greift diese Impulse auf und entwickelt ein integratives Konzept. Schließlich kann es sinnvoll sein, zusätzlich das Sozial- und das Rechtsreferat zu konsultieren, um eine interne und externe Absicherung des Handlungsrahmens zu gewährleisten.
2. In die Konzeption einer AD-Stelle sollten im nächsten Schritt bestehende zivilgesellschaftliche Organisationen, Initiativen und Einrichtungen einbezogen werden. Dies betrifft Akteur*innen, die von Diskriminierung betroffene Personengruppen vertreten (zum Beispiel etablierte Beiräte zu bestimmten AGG-Merkmalen, wie Integrations- und Migrationsräte, Behindertenbeiräte oder Frauennetzwerke) und beispielsweise Sozial- und Jugendberatungsstellen sowie merkmalsorientierte Beratungsstellen (zum Beispiel Frauen- oder LGBTIQ+-Beratungsstellen) vor Ort. In diesem Dialog mit der Zivilgesellschaft stehen die Erwartungen von externen Akteur*innen an die Ausrichtung der zukünftigen AD-Stelle im Mittelpunkt. So kann die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die Zivilgesellschaft und Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, die AD-Stelle von Anfang an gutheißen und unterstützen. Bestenfalls wird dabei auf bestehende Strukturen und Netzwerke zurückgegriffen. Wenn diese noch nicht bestehen oder etabliert sind, sollten die relevanten Akteur*innen zunächst systematisch identifiziert (zum Beispiel mittels einer Stakeholder-Analyse) und zu einem ersten Netzwerktreffen eingeladen werden. Dieser Prozess sollte diskriminierungskritisch moderiert werden und auf Basis konkreter zivilgesellschaftlicher Bedarfe Handlungsfelder für die Stelle definieren, die von dieser im Rahmen ihres Mandats und Kapazitäten realistisch zu bearbeiten sind. Ein solcher Beteiligungsprozess kann zudem den Bedarf für eine kommunale AD-Stelle sichtbar machen.

3. Im nächsten Schritt wird ein Konzept erstellt, das klar definiert, welche Aufgaben mit welchen Zielen und welchem Mandat verfolgt werden, wer intern und extern wichtige Partner*innen sind und wie diese eingebunden werden können. Hier sollte deutlich gemacht werden, wie sich die AD-Stelle in kommunale Strukturen und Beratungsangebote einfügt, diese ergänzt und Doppelstrukturen zu anderen Fach- und Beratungsstellen vermieden werden. Außerdem werden erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen benannt.
4. Dieses Konzept wird der Stadtspitze und den entsprechenden Gremien vorgestellt. An dieser Stelle ist ein klares Erwartungsmanagement wichtig. Welche Erwartungen und Vorstellungen können realistisch mit den geplanten Mitteln umgesetzt werden? Wo braucht es gegebenenfalls eine Priorisierung?
5. Das Konzept stellt die Vorlage für den politischen Beschluss dar.

Gute Praxis: Eine mögliche Gliederung für das Konzept

1. Ausgangslage

Beschreibung, wie der Stand im Themenbereich Antidiskriminierung ist (Entwicklungen, Projekte, gegebenenfalls Statistiken und Vorfälle) und gegebenenfalls welcher weiterführende Bedarf identifiziert wurde

Skizzierung des Vorgehens bei der Konzepterstellung

2. Zielsetzung und Zielgruppen

Beschreibung des Diskriminierungsverständnisses

Konkrete Benennung der Zielsetzung, wenn möglich getrennt nach strategischen und operativen Zielstellungen

Definition der Zielgruppen: Für wen wird die AD-Stelle tätig? Welche Diskriminierungsmerkmale bearbeitet sie? Welche Themenfelder wird sie adressieren?

3. Aufbau

Anbindung, Aufgaben und Arbeitsweisen, Zusammenarbeit
Beschreibung der organisatorischen Anbindung

Beschreibung der konkreten Aufgaben, wenn möglich getrennt nach Ausrichtung (zum Beispiel strukturelle Aufgaben, Beratung et cetera)

Beschreibung der Arbeitsweise: Welche Prinzipien liegen der Arbeit zugrunde? Welche Haltung prägt zum Beispiel die Beratung von Betroffenen?

4. Finanzierung

Angaben zur personellen und finanziellen Ausstattung

Die kommunale AD-Stelle wird politisch beschlossen.

Die AD-Stelle sollte durch einen politischen Beschluss des Gemeinde-/Stadtrats⁴ getragen werden. Dieser Beschluss umfasst vor allem das Konzept (insbesondere die Aufgabe und den Stellenplan) und sichert dessen Umsetzung. Gleichzeitig stärkt es die langfristige Verankerung der Antidiskriminierungsstelle in ihren Querschnittsaufgaben für die Kommunalverwaltung. Der Beschluss des Gemeinderats wird durch eine Organisationsverfügung und die Stellenbeschreibung und/oder eine Satzung für die AD-Stelle ergänzt. Hier wird auf einer sehr operativen Ebene der Rahmen für die Arbeit der AD-Stelle gesetzt.

3.2 Empfehlungen zu Anbindung, Mandat und Befugnissen

Um in ihrer Arbeit effektiv und wirkungsvoll handeln zu können, sind für die Stelle vor allem Fragen von Anbindung, Mandat und Befugnissen bedeutend.

Die AD-Stelle ist so angebunden, dass sie in die gesamte Verwaltung wirken kann.

Für die Anbindung haben sich in Vergleichskommunen bisher zwei Modelle als wirksam gezeigt:

1. als Stabsstelle bei der*dem (Ober-)Bürgermeister*in. So gelingt es, dass das Thema als Querschnittsthema erachtet wird, das alle Ämter betrifft und in alle Prozesse miteingebunden wird;
2. im Aufbau einer eigenen Verwaltungseinheit im Themenfeld von Vielfalt und Chancengleichheit, in der weitere Beauftragungen (zum Beispiel Gleichstellung, Integration, Inklusion) angesiedelt sind. Diese Verwaltungseinheit sollte mit einem entsprechenden Mandat und personellen Ressourcen ausgestattet sein, um in der Gesamtverwaltung Einfluss zu haben und strukturell einzugreifen. Die Einrichtung einer solchen Verwaltungseinheit zum Thema Antidiskriminierung ist eher zu realisieren, wenn das Thema schon länger in der Verwaltung bearbeitet wird und weiter ausgebaut werden soll.

⁴ Die Bezeichnung kann sich zwischen den Bundesländern (teilweise auch Gemeindevertretung, Rat der Gemeinde oder Gemeindevertretung) und auch innerhalb derselben je nach Größe und Status der Gemeinde unterscheiden (Gemeinde- oder Stadtrat). Gemeint ist die politische Vertretung der Bürger*innen auf kommunaler Ebene.

Gute Praxis: Beispiele für die Anbindung

AD-Stellen, die als Stabsstellen bei der*dem (Ober-)Bürgermeister*in angesiedelt sind:
Augsburg, Nürnberg, Wuppertal

Beispiel für eine Ansiedlung bei der*dem (Ober-)Bürgermeister*in: Stadt Frankfurt

In Frankfurt sind die Stabsstelle Antidiskriminierung und die Ombudsstelle zwei Elemente der kommunalen Antidiskriminierungsarbeit und miteinander verzahnt. Die Stabsstelle Antidiskriminierung ist direkt der Bürgermeisterin und Dezernentin für Diversität, Antidiskriminierung und gesellschaftlichen Zusammenhalt unterstellt. Sie ist die zentrale Ansprechpartnerin bei den unterschiedlichen Diskriminierungsformen, Antisemitismus, Rassismus, Antiziganismus und LSBTIQ*-Feindlichkeit. Ihre Vorhaben betreffen alle Bereiche der Gesellschaft und sind insofern Querschnittsaufgaben. Die Stabsstelle konzipiert Formate zur Förderung von Partizipation, baut ein zivilgesellschaftliches Netzwerk auf und aus und entwickelt Konzepte, Standards und Projekte der Antidiskriminierungsarbeit weiter. Dabei fußt sie grundsätzlich auf dem Integrationskonzept der Stadt Frankfurt von 2010. Die Ombudsstelle im Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) bearbeitet das bürgernahe Beschwerdemanagement und dient als Anlauf-, Verweis- und Beratungsstelle im Fall von Diskriminierung für Betroffene. Während die Ombudsstelle personenbezogen agiert, konzentriert sich die Stabsstelle Antidiskriminierung auf die stadtweite und ämterübergreifende konzeptionelle Arbeit, sowie auf die politische und strategische Koordination von Themenschwerpunkten, Modulen und Maßnahmen im Bereich Antidiskriminierung.

Die AD-Stelle arbeitet in zwei Feldern weisungsfrei und unabhängig.

Die Ausrichtung der Arbeit wird durch das bei der Gründung erarbeitete und vom Gemeinderat verabschiedete Konzept für die AD-Stelle vorgegeben. Im Rahmen dieser Vorgaben ist es ratsam, dass die Stelle eigenständig entscheidet, wie ihre Arbeit ausgestaltet wird. Es wird empfohlen, dass die Stelle zu Aufgaben jenseits dieses Rahmens nicht verpflichtet wird.

Die AD-Stelle ist in Bezug auf zwei Felder weisungsfrei und unabhängig:

1. in der Beratung und Bearbeitung von Diskriminierungsfällen. Sie kann diese Fälle nach eigenem Ermessen bearbeiten (zum Beispiel Anforderung von Stellungnahmen) und Lösungsvorschläge machen;
2. beim Berichtswesen. Der Gemeinderat erhält regelmäßig einen Bericht.

Darüber hinaus hat es sich als zielführend herausgestellt, wenn die AD-Stelle die Möglichkeit hat, Gespräche im politischen Raum zu führen, also sich mit Mitgliedern der Fraktionen auszutauschen, Stellungnahmen in Ausschüssen/Gemeinderat abzugeben et cetera.

Öffentlichkeitsarbeit und öffentliche Maßnahmen erfolgen im Einvernehmen mit der Dienststellenleitung.

Gute Praxis: Mandat, Befugnisse und Rechtsstellung orientieren sich an denen anderer Beauftragten in der Kommune.

Insbesondere Gleichstellungs- und Inklusionsbeauftragte sind seit Jahrzehnten in vielen Kommunen tätig und haben über die Jahre gute Standards in Bezug auf Mandat und Befugnisse entwickelt. Dies gilt auch in Bezug auf die Rechtsstellung – die etwa für die Gleichstellungsbeauftragten sehr klar ausformuliert sind. Dort ist geregelt, dass die Beauftragte nicht mit fachfremden Aufgaben betraut werden kann und sie nicht aufgrund ihrer Tätigkeit in der beruflichen Entwicklung benachteiligt oder gegen ihren Willen versetzt werden darf. All dies kann und soll Orientierung geben, wie die AD-Stellen ausgestaltet werden können.

In Wuppertal ist die AD-Stelle beispielsweise gemeinsam mit dem Thema Gleichstellung als Stabsstelle beim Oberbürgermeister angliedert. Sie kann in der AD-Arbeit daher teilweise weisungsfrei und unabhängig arbeiten. Somit verfügt sie auch über wesentliche der im nächsten Abschnitt aufgeführten Befugnisse.

Die AD-Stelle besitzt die notwendigen Befugnisse.

Die folgenden Befugnisse tragen wesentlich dazu bei, dass die AD-Stelle im Sinne von von Diskriminierung betroffenen Ratsuchenden die Fälle bearbeiten und strukturelle Veränderungen zur Verringerung von Diskriminierung in der Stadtverwaltung voranbringen kann. Dabei ist es ratsam, dass sie sich an bestehenden Befugnissen der Gleichstellungs- und Inklusionsbeauftragten orientiert. Es hat sich als zielführend erwiesen, durch den politischen Beschluss und die Beschreibung des Mandats die folgenden Befugnisse zu verankern.

- * Zugänge zu allen Gremien
- * Zugänge zu allen Führungskräften, Einforderung und Erhalt von Stellungnahmen
- * Gewährung von Akteneinsicht
- * Möglichkeit, an allen Vorhaben der Stadtverwaltung mitwirken zu können, die aus Sicht der AD-Stelle relevant in Bezug auf Diskriminierung sind. Es wird empfohlen, dies dadurch zu befördern, indem
 - die AD-Stelle im Verwaltungsvorstand/Verwaltungskonferenz sitzen kann und dort Einblick in die laufenden Vorhaben hat;
 - es einen Fachausschuss gibt, der sich mit AD-Themen befasst und in den Vorhaben der Verwaltung überwiesen werden können. Hier kann die AD-Stelle durch das Recht zu sprechen und Vorlagen einzubringen Impulse geben und Themen auf die Agenda setzen und Informationen erlangen.
- * Beteiligung bei Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerden, wenn es um Diskriminierung geht. Die AD-Stelle kann einen wertvollen Beitrag dazu leisten, diese Beschwerden gut zu bearbeiten.

Diese Befugnisse können eine wichtige Grundlage der Arbeit der AD-Stelle bilden. Sie kann entlang der Ausrichtung ihrer Arbeit und der bestehenden personellen Ressourcen selbst entscheiden, welche der Befugnisse sie für sich nutzt und welche gegebenenfalls nicht.

3.3 Empfehlungen zur inhaltlichen Arbeit und Ausrichtung

Ein Kernstück der Ausgestaltung der kommunalen AD-Stelle betrifft die Ausrichtung und die inhaltliche Arbeit. Dieser Abschnitt unterteilt sich in Empfehlungen zur Ausrichtung, zur strukturellen Arbeit, zur Informations-, Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit sowie zur AD-Beratung.

3.3.1 Ausrichtung

Die AD-Stelle legt einen Fokus auf verwaltungsbezogene Querschnittsarbeit und die Zusammenarbeit mit der vorhandenen Beratungsinfrastruktur.

Es wird empfohlen, dass die kommunalen AD-Stellen einen Fokus auf strukturelle Aktivitäten, das Hineinwirken in die Verwaltung und die Koordination der AD-Arbeit in der Kommune legen. Denn die besonderen Qualitäten einer kommunalen AD-Stelle liegen vor allem darin, dass sie als Teil der Verwaltung auf die diskriminierungskritische Gestaltung von Strukturen und Prozessen hinwirken kann.

Wenn keine zivilgesellschaftlichen AD-Beratungsstrukturen in der Kommune vorhanden sind, sollte mit der kommunalen AD-Stelle gewährleistet werden, dass eine AD-Beratung der Bürger*innen stattfinden kann. Als Teil der kommunalen AD-Strategie sollten die Kommunen jedoch anstreben, zivilgesellschaftliche Strukturen (mit)aufzubauen, zu stärken und eine nachhaltige Zusammenarbeit zu etablieren. Solche Angebote beziehen sich neben einer zivilgesellschaftlichen AD-Beratung auch auf merkmalspezifische Community-Angebote. Die kommunale AD-Stelle kann den Weg dafür ebnen, indem sie sich bei der Kommune oder dem Land unter anderem für die Bereitstellung von finanziellen Mitteln zum Aufbau einer zivilgesellschaftlichen Angebotsstruktur einsetzt und einen Beitrag zu deren Vernetzung leistet.

Dort, wo es ein zivilgesellschaftliches Beratungsangebot gibt, kann und sollte dieses Angebot in die kommunale AD-Strategie integriert werden. Die zivilgesellschaftliche AD-Beratung sollte in enger Zusammenarbeit mit der Kommune so arbeiten, dass dort, wo es den Zuständigkeitsrahmen der Kommune betrifft, konkrete und nachhaltige Lösungen zum Abbau von Diskriminierung geschaffen werden können. Aber auch in Fällen, die nicht direkt die Verwaltung betreffen, kann ein Eingreifen der kommunalen AD-Stelle beziehungsweise der Kommune sinnvoll sein. So hat ein Schreiben der Stadt beziehungsweise des*der (Ober-)Bürgermeister*in in bestimmten Fällen ein höheres Gewicht und eine größere Schlagkraft als zivilgesellschaftliche Akteur*innen dies haben.

In welchem Umfang die hier im weiteren Verlauf empfohlenen strukturellen Tätigkeiten von den kommunalen Stellen geleistet werden können, hängt maßgeblich davon ab, wie hoch der Bedarf nach AD-Beratung in der Kommune ist und welche personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Bis dies erreicht ist, wird es Zwischenschritte mit einer Mischung aus umfassenden Beratungsangeboten und den strukturellen Aktivitäten der kommunalen AD-Stellen geben müssen.

Gute Praxis: Die AD-Arbeit mit anderen Verwaltungsteilen folgt einem unterstützenden Ansatz.

Die Adressierung von Diskriminierung und die Bearbeitung von Beschwerdefällen können unter Umständen dazu führen, dass sich Mitarbeitende der Verwaltung durch die AD-Stelle kontrolliert fühlen. Daher ist es umso wichtiger, dass die Tätigkeiten der AD-Stelle auch Unterstützungsangebote umfassen, wie Beratung und Fortbildung der Mitarbeitenden. Dadurch werden Beschäftigte der Verwaltung sensibilisiert und befähigt, Diskriminierung zu erkennen und somit abzubauen. Grundsätzlich zeigt die Erfahrung in den Kommunen, dass die gesamte Verwaltung davon profitiert, wenn sie auf die eigene Diskriminierungspraxis schaut.

Die AD-Stelle folgt einem merkmals- und lebensbereichsübergreifenden Ansatz.

Die kommunale AD-Stelle sollte so konsequent wie möglich sowohl merkmalsübergreifend als auch lebensbereichsübergreifend arbeiten und dabei stark intersektional ausgerichtet sein.

Zu den relevanten Merkmalen gehören diejenigen, die durch das AGG geschützt werden: Benachteiligungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität.

Neben diesen sechs bereits geschützten Merkmalen gibt es weitere, aufgrund deren Personen Diskriminierung erleben und deren Berücksichtigung in der Arbeit der AD-Stelle empfohlen wird. Die ADS hat in ihrer Studie zu Mindeststandards für die Dokumentation drei weitere Merkmale aufgenommen, die sich in der Beratungspraxis als relevant erwiesen erhaben: der sozioökonomische Status, die äußere Erscheinung und der Familienstand (Alders et al., 2022). In dem im Juli 2023 veröffentlichten Eckpunktepapier zur Reform des AGG schlägt die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung vor, das AGG um die Merkmale „Staatsangehörigkeit“, „sozialer Status“ und „familiäre Fürsorgeverantwortung“ zu ergänzen (ADS, 2023b).

3.3.2 Verwaltungsbezogene Querschnittsarbeit

Die AD-Stelle wirkt darauf hin, dass Antidiskriminierung bei Vorhaben der Kommunalpolitik und der Verwaltung mitgedacht wird.

Die AD-Stelle sollte erstens in der Lage sein, Vorhaben in der Kommune zu begleiten und Empfehlungen für ihre diskriminierungskritische Umsetzung zu formulieren. Das kann insbesondere darüber erfolgen, dass sie die Möglichkeit hat, auf fachplanerischer Ebene teilzunehmen, und dort Einblick in die laufenden Vorhaben erhält. Hier kann sie entscheiden, für welche dieser Vorhaben Fragen von Antidiskriminierung relevant sind und deshalb in deren Ausgestaltung einbezogen werden sollten. Dies kann grundsätzlich alle Felder des Verwaltungshandelns betreffen (zum Beispiel die Kommunikationsstrategie der Stadt, Stadtentwicklungskonzepte et cetera).

Zweitens kann sich ein Ausschuss des Gemeinderats mit dem Thema Antidiskriminierung befassen, zum Beispiel die Sozial- und Gleichstellungs- oder Integrationsausschüsse.

Gute Praxis: Ein Ausschuss für Gleichstellung und Antidiskriminierung

In Wuppertal gibt es zum Beispiel einen Ausschuss für Gleichstellung und Antidiskriminierung.⁵ Hierhin können Anträge durch den Gemeinderat überwiesen werden, in denen Fragen von Antidiskriminierung mitbedacht werden sollen.

Der Ausschuss gliedert seine Arbeit und damit auch die Tagesordnung der Ausschusssitzungen in folgende Rubriken:

1. Verteilung von Macht und Einfluss in der Stadt
2. Zugang zu städtischen Ressourcen und Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen
3. Prävention und Abbau von Diskriminierung und Gewalt
4. an Gleichstellung, Diversität und Antidiskriminierung orientierte Personalpolitik über die Verwaltung hinaus
5. Überwindung unterschiedlicher diskriminierender Rollenstereotype
6. Verteilung von Erwerbsarbeit, Familien- und Hausarbeit sowie Armutsbekämpfung
7. Bericht der Verwaltung

Unter diese Rubriken fallen folgende Inhalte:

- * Beratung von Vorlagen des Gemeinderats (unter anderem der Haushaltsplanentwurf)
- * Bericht von Vertreter*innen aus Einrichtungen/Anlaufstellen in der Stadt Wuppertal über ihre Arbeit (zum Beispiel die Leiterin der Beratungsstelle für Drogenprobleme über Gleichstellung in der Suchtarbeit; die Opernintendantin über Teilhabe von gehörlosen Menschen in der Oper)
- * Vorstellung von Aktivitäten aus der Verwaltung (zum Beispiel Werbekampagnen für Auszubildende)
- * Einbringen von Anliegen von Vertreter*innen von Beiräten oder Selbsthilfeorganisationen und anderen Initiativen aus der Zivilgesellschaft

Drittens sollte die AD-Stelle einen Informationsfluss zum Gemeinderat durch eine regelmäßige Berichterstattung sowie die Einbindung der Antidiskriminierungsstelle bei gemeinderätlichen Anfragen an die Verwaltung gewährleisten.

Viertens sollte AD als Querschnittsthema verankert und von den verschiedenen Ressorts selbstständig bearbeitet werden. Dazu dient beispielsweise ein AD-Check, der bei allen Maßnahmen, die von der Verwaltung erlassen werden, von den Fachressorts selbstständig ausgefüllt wird. Auch hier kann die AD-Stelle den Fachressorts beratend zur Seite stehen. Je mehr die Fachressorts das Thema selbstständig in den Blick nehmen, desto größer ist die Entlastung für die AD-Stelle.

⁵ Diese Darstellung bezieht sich auf die Niederschriften des Ausschusses aus den Jahren 2022 und 2023: https://ris.wuppertal.de/si0046.asp?smccont=85&__cselect=65536&__cfid=65536&__canz=12&__cmonat=1&__osidat=d&__kggrnr=245 (aufgerufen am 15.05.2024).

Gute Praxis: Der Diversity-Check aus Nürnberg

Der Diversity-Check muss für alle Vorhaben, die im Stadtrat und seinen Ausschüssen behandelt werden, durchgeführt werden. Der Check dient zum einen dazu, verwaltungsübergreifend ein Bewusstsein für die Vielfalt in der Stadtgesellschaft zu erreichen und bei Planungen diversitätssensibel zu agieren, und zum anderen dazu, politischen Entscheidungsträger*innen umfassende Einblicke zu den Wirkungsweisen der Maßnahmen geben zu können. Dies garantiert eine fachliche Folgeinschätzung der Maßnahmen in ihrer Wirkungsweise auf die Stadtgesellschaft.

Anhand von vier Prüffragen können Vorhaben der Verwaltung bewertet werden.

- * In welcher Weise wirkt sich das Vorhaben nach Einschätzung der Verwaltung auf unterschiedliche Personengruppen aus?
- * Auf welchen nach den Diversity-Dimensionen differenzierten Daten, Informationen oder Schätzungen basiert das Vorhaben?
- * Kann das Vorhaben zur Gleichberechtigung/Gleichstellung und Chancengleichheit beitragen?
- * Welche Auswirkungen auf bestimmte Personengruppen sind mit dem Einsatz öffentlicher Mittel zu erwarten?

Etwas als Querschnittsthema zu bearbeiten, ist oft herausfordernd. Hier kann es helfen, bei Bedarf die Unterstützung der Ressortleitung einzuholen (zum Beispiel die*der (Ober-)Bürgermeister*in wenn die AD-Stelle dort angesiedelt ist), die über den politischen Kanal andere Ressortleitungen für AD-Maßnahmen erreichen kann. Zudem können persönliche Kontakte der AD-Stelle auf der Arbeitsebene in andere Ressorts genutzt werden.

Die AD-Stelle trägt zur Ausgestaltung von Prozessen in der Verwaltung bei, sodass Diskriminierung abgebaut wird.

Im Idealfall wird Antidiskriminierung als Querschnittsaufgabe verstanden und gelebt. Die AD-Stelle sollte Prozesse identifizieren, durch deren Weiterentwicklung es gelingen kann, Diskriminierung zu verringern beziehungsweise zu gewährleisten, dass möglichst alle Leistungen der Kommune von möglichst allen Menschen genutzt werden können.

Dies können Prozesse sein, wie etwa Vergabeverfahren, die zum Beispiel durch Auflagen zu Antidiskriminierung ergänzt werden können, die Erteilung oder Erneuerung von Gewerbe- und Betriebslizenzen sowie die Umstellung von Formularen. Es kann aber auch die Durchführung von Befragungen für Armuts-, Bildungs- und Gesundheitsberichte in der Bürgerschaft betreffen, die durch die Fragestellungen und/oder die verwendete Sprache bisher nur die Belange bestimmter Bevölkerungsgruppen erfasst und für andere Gruppen geöffnet werden kann. Um diese Prozesse weiterzuentwickeln, kann die AD-Stelle Kontakt mit den verantwortlichen Ressorts aufnehmen, um mit ihnen gemeinsam nach guten Lösungen zu suchen.

Darüber hinaus sollte sie insgesamt an Prozessen in der Kommune zu interkultureller Öffnung, Diversität et cetera mitwirken beziehungsweise eingebunden werden.

Gute Praxis: Diversitäts-Aktionsplan der Stadt Heidelberg

Mit dem Projekt „**Offen für Vielfalt und Chancengleichheit – Ansporn für alle**“ ist ein Aktionsplan für die Stadt Heidelberg und ihre Kooperationspartner*innen entstanden, der mit breiter Bürgerbeteiligung erarbeitet wurde und der neue Impulse setzt, wie Nichtdiskriminierung und Teilhabeberechtigung auf kommunaler Ebene als Querschnittsaufgabe gesichert werden können und welche Chancen Diversity für die Stadtverwaltung bietet. Das Konzept identifiziert Handlungsfelder und konkrete Maßnahmen, um einen inklusiven Umgang mit Vielfalt in der Stadtverwaltung zu fördern.

Die AD-Stelle fungiert als Schnittstelle zwischen den Beauftragten.

Die AD-Stelle stößt idealerweise einen Austausch zwischen den Beauftragten im Feld Chancengleichheit an, um Synergien und bei allen Beteiligten eine stärkere intersektionale Arbeit zu befördern. So könnte mit der Einrichtung der AD-Stelle eine Arbeitsgruppe der Beauftragungen eingerichtet werden – sofern diese noch nicht besteht. Zum Austausch kann vor allem ein regelmäßiger Jour fixe genutzt werden, in dem besprochen wird, welche Themen bei den unterschiedlichen Beauftragungen auf der Agenda stehen und wie dort auch andere Vielfaltsdimensionen mitgedacht werden können. Die Beauftragten können so auch Perspektiven der anderen Beauftragten in ihre Arbeit mitnehmen (so könnte etwa die Gleichstellungsbeauftragte als Teilnehmende von Einstellungsverfahren mehrere Vielfaltsdimensionen im Blick haben). Schließlich können auch gemeinsame Vorhaben identifiziert werden, in denen die Perspektiven und Erfahrungen in der Arbeit mit unterschiedlichen Zielgruppen einfließen.

Bei all dem ist zu bedenken: Vernetztes Denken und intersektionales Arbeiten sind anspruchsvoll. Dies muss eingeübt werden und entwickelt erst sich mit der Zeit.

Gute Praxis: Eine AG Diversity

In Nürnberg kommen alle Beauftragten und Vertreter*innen aller AGG-Merkmale in der AG Diversity zusammen. Hier wird die Diversitätspolitik der Verwaltung gemeinsam gestaltet und versucht, die Aktivitäten der einzelnen Bereiche zu verzahnen. In der AG Diversity sind die verantwortlichen Stellen, die die Bereiche Integration, Inklusion, Gleichstellung, Queer, Seniorenarbeit, Antidiskriminierung, Soziales und Personalarbeit in der Verwaltung verantworten. Die Aufgabe besteht darin, die Themen für die Verwaltung und Stadtgesellschaft intersektional zu bearbeiten. Begleitend dazu gibt es für einige AGG-Merkmale die sogenannten Koordinierungsgruppen, hier sind jeweils ein*e Vertreter*in aller Referate und Dienststellen der Verwaltung, um zu gewährleisten, dass die Themen in der gesamten Verwaltung als zugrunde liegende Querschnittsaufgabe Umsetzung finden. Als zusätzliches zivilgesellschaftliches beratendes Gremium des Oberbürgermeisters gibt es das Kuratorium für Vielfalt und Zusammenhalt, hier werden Diversitätspolitik und gesellschaftspolitisch relevante Themen mit der Zivilgesellschaft diskutiert.

Die AD-Stelle konsultiert und vernetzt sich mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen.

Die regelmäßige Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Initiativen und Vereinen sowie die Organisation von Beteiligungsprozessen mit der Zivilgesellschaft sind wichtig, um einen möglichen Weiterentwicklungsbedarf zu identifizieren und gemeinsam Lösungen innerhalb der Kommune zu entwickeln. Die Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die zu den verschiedenen Vielfaltsdimensionen arbeiten, kann beispielsweise durch einen runden Tisch erfolgen. Dort finden a) Konsultationen über aktuelle Entwicklung in der Kommune statt, b) Beförderung von Intersektionalität in der Arbeit der unterschiedlichen Organisationen, c) Schulterchluss zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft bei der Formulierung und Kommunikation von Zielen/Strategien/Anliegen und d) Stärkung der dezentralen Beratung durch die Organisationen.

Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren trägt zu einer breiteren Verankerung der AD-Arbeit in der Kommune bei und schafft wertvolle Synergien. Wenn beispielsweise eine Zusammenarbeit mit etablierten Einrichtungen und Trägern stattfindet, können Sensibilisierungsmaßnahmen und Fortbildungen gemeinsam beziehungsweise arbeitsteilig organisiert und durchgeführt werden.

Gute Praxis: Das Heidelberger Antidiskriminierungsnetzwerk

Das Heidelberger Antidiskriminierungsnetzwerk ist ein Zusammenschluss der Antidiskriminierungsberatungsangebote des Amtes für Chancengleichheit der Stadt Heidelberg, der kommunalen Behindertenbeauftragten der Stadt Heidelberg, des Antidiskriminierungsbüros Mosaik Deutschland e. V. und von über 40 in Heidelberg ansässigen Verbänden, Vereinen, Beiräten und Initiativen. In diesem Netzwerk kooperieren die Träger*innen von Antidiskriminierungsarbeit in ihren jeweils unterschiedlichen Rollen, Aufgabenzuschnitten und Möglichkeiten, um Menschen zu unterstützen, die aufgrund ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität Benachteiligung erfahren. Das Amt für Chancengleichheit hat die Geschäftsführung inne.

Das Heidelberger Antidiskriminierungsnetzwerk erlaubt den Betroffenen einen niedrigschwelligen und alltagsnahen Zugang zu den verschiedenen Unterstützungsmöglichkeiten, um ihr Recht auf Gleichbehandlung geltend zu machen und sich erfahrener Diskriminierung entgegenzustellen. Die bestehenden Angebote werden durch das Netzwerk bekannter, und die Wachsamkeit gegenüber Ausgrenzung und Diskriminierung in der Öffentlichkeit wird gestärkt. Das Netzwerk dient darüber hinaus dem Erfahrungsaustausch und der Weiterqualifikation aller Kooperationspartner*innen, um effektiv gegen Diskriminierung in der Stadt vorgehen zu können, auch bei Diskriminierung durch staatliche Institutionen. Zur Intensivierung des Austauschs wurden eine Intervisionsgruppe für alle Mitarbeitenden von Beratungsangeboten innerhalb des Netzwerks sowie ein Arbeitskreis für alle in der Bildungs- und Präventionsarbeit engagierten Netzwerkmitglieder eingerichtet.

Der Zugang zu qualifizierten Ansprechpartner*innen in Justiz, Polizei, Verwaltung und anderen öffentlichen Einrichtungen wie auch zu Anwält*innen und Therapeut*innen soll für die Netzwerkmitglieder und damit für die Betroffenen erleichtert werden.

3.3.3 Informations-, Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit

Die Kommune betreibt Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, die Verwaltung und die Einwohner*innen zu sensibilisieren.

Mit der Öffentlichkeitsarbeit einer Kommune im Themenfeld Antidiskriminierung kann eine wichtige Grundlage für die strukturelle und die beratungsbezogene Arbeit gelegt werden. Sie kann in Form von Informationsmaterialien, Intranet- und Internetseiten, Plakatkampagnen, Veranstaltungen et cetera umgesetzt werden. Hierzu arbeitet die AD-Stelle mit den entsprechenden kommunalen Stellen für Öffentlichkeitsarbeit zusammen. Dabei werden mit der Öffentlichkeitsarbeit mehrere Ziele verfolgt.

- * Alle Mitarbeitenden der Verwaltung und darüber hinaus auch die gesamte Bevölkerung werden darüber informiert, welche Rechte es gibt, nicht aufgrund von Identitätsmerkmalen und/oder bestimmten Zuschreibungen benachteiligt oder diskriminiert zu werden, und welche Pflichten bestehen, Chancengleichheit zu gewährleisten.
- * Die Mitarbeitenden der Verwaltung und die Bürger*innen werden darüber informiert, welche Möglichkeiten es gibt, im Falle von Diskriminierung Beratung und Unterstützung zu erfahren.
- * Menschen in der Kommune werden eingeladen und dafür begeistert, an einer inklusiven, diskriminierungskritischen chancengerechten Gesellschaft mitzuarbeiten.

Die Kommune organisiert Qualifizierungen für verschiedene Zielgruppen.

Qualifizierung und Professionalisierung kann Menschen im Umgang mit Diskriminierung stärken. Deshalb ist es wichtig, dass die Kommune Fortbildungen ermöglicht. Hierzu berät die kommunale AD-Stelle die Fortbildungsabteilung und entwickelt mit ihr gemeinsam entsprechende Angebote. Im Fokus sollten insbesondere die folgenden Zielgruppen stehen.

- * Es wird empfohlen, Personalabteilung und Führungskräfte darin zu sensibilisieren, proaktiv ein diversitätssensibles und diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld nach innen und ein Handlungsfeld nach außen zu schaffen – dazu zählt unter anderem, Recruiting und Personalentwicklung diskriminierungsfrei umzusetzen und einen sicheren Umgang dafür zu erlangen, wie bei Diskriminierungsfällen zu verfahren ist.
- * Der Personalrat und die Beschwerdestelle nach § 13 AGG werden darin geschult, Diskriminierungsfälle gut zu bearbeiten.
- * Anlaufstellen und beratende Stellen erhalten eine durch die AD-Stelle organisierte Qualifizierung, um von Diskriminierung betroffene Personen selbst zu beraten / an die richtigen Stellen weiterzuverweisen (zum Beispiel auch Sozial- und Jugendberatungsstellen).
- * Von Diskriminierung betroffene Personen werden durch Trainings empowert, auf für sie gute Weise auf Diskriminierung zu reagieren.

3.3.4 Beratung

Die kommunale AD-Stelle bearbeitet Diskriminierungsfälle mit dem Ziel, strukturelle Veränderungen zu erreichen.

Kommunale und zivilgesellschaftliche AD-Beratung sind beide wichtige Elemente der Antidiskriminierungsarbeit in einer Kommune. Sie haben jedoch, wie bereits ausgeführt (siehe 3.3), unterschiedliche Handlungsspielräume und Möglichkeiten, von Diskriminierung Betroffene zu beraten und zu begleiten. Mit Beratung durch die kommunale AD-Stelle ist nicht die individuelle Fallbegleitung im Sinne der zivilgesellschaftlichen AD-Beratung gemeint. Vielmehr geht es hierbei um ein Clearing, die Ersteinschätzung zum Sachverhalt, die Beratung der Betroffenen zu Handlungsmöglichkeiten und gegebenenfalls die Veranlassung weiterer Schritte wie das Einholen von Stellungnahmen. Dazu können auch die Aufklärung über verwaltungsbezogene Prozesse (zum Beispiel können lange Wartezeiten an Überlastung der Mitarbeitenden liegen und stellen keine Diskriminierung aufgrund bestimmter Merkmale dar) oder ein Mediationsangebot gehören.

Die kommunale AD-Stelle sollte, wie in der Einleitung dieses Kapitels dargestellt, bei Beratungsanfragen aus der Bürgerschaft mit zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen zusammenarbeiten – wenn solche fachlich qualifizierten Beratungsstellen in der Kommune vorhanden sind. Insbesondere wenn der Bedarf nach einer individuellen, parteilichen Fallbegleitung gewünscht wird, können sie die Betroffenen weiterverweisen.

Zivilgesellschaftliche Stellen wiederum können die kommunale AD-Stelle um Austausch oder Unterstützung bitten, vor allem zu Fällen, die über den Einzelfall hinaus Bedeutung haben. Über solche Fälle werden Strukturen, Prozesse und Verfahren identifiziert, die diskriminierend wirken, und sie bieten Potenzial, strukturelle Veränderungen anzustoßen, um Diskriminierung abzubauen.

Wenn beide Stellen in der Kommune vorhanden sind, dann ist eine enge Abstimmung zwischen zivilgesellschaftlicher und der kommunalen AD-Stelle wichtig. Eine gute und eng verzahnte Zusammenarbeit könnte wie folgt aussehen.

1. Die zivilgesellschaftliche Beratungsstelle übernimmt bei Beschwerden die Erstberatung und parteiliche Einzelfallbegleitung. Die Fälle, in denen es um eine mögliche Diskriminierung von Bürger*innen durch die Verwaltung geht und die von grundsätzlicher Bedeutung sind, werden an die kommunale AD-Stelle übergeben.
2. Die kommunale AD-Stelle kann im Folgenden Stellungnahmen erbitten. Dabei ist es wichtig, den Sachverhalt so darzustellen, wie die Person ihn geschildert hat, ohne dass die AD-Stelle Position bezieht. Es geht darum zu hören, wie die Verwaltung den Sachverhalt einschätzt. Darüber hinaus kann die AD-Stelle Akten einsehen.
3. Die AD-Stelle kann entsprechende Handlungsempfehlungen gegenüber der Verwaltungsabteilung, der diskriminierendes Handeln vorgeworfen wird, aussprechen. Diese sind nicht bindend, sondern haben empfehlenden Charakter.

Gute Praxis: Bei der Bearbeitung von Diskriminierungsfällen versteht die kommunale AD-Stelle sich als Vermittlerin.

Bei der Bearbeitung und Lösung von Fällen, in denen Personen sich durch die Verwaltung oder städtische Eigenbetriebe diskriminiert fühlen, geht es für die kommunale AD-Stelle darum, im Dialog mit der Verwaltung Vertrauen aufzubauen, Fehlverhalten zu prüfen und gegebenenfalls zu ahnden. Zunächst sorgt die AD-Stelle dafür, dass alle Seiten die Informationen haben, die sie für die Einschätzung des Sachverhalts benötigen. Sie unterstützt die Dienststelle einerseits dabei, den Sachverhalt zu klären (reaktiv). Andererseits hilft sie ihr, Diskriminierung zukünftig noch besser zu erkennen und somit zu vermeiden (präventiv).

Sollte eine Diskriminierung vorliegen, sind intern entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Sollte nach interner Prüfung des Sachverhalts hingegen keine Diskriminierung vorliegen, ist die beschwerdeführende Person entsprechend zu informieren und das Verwaltungshandeln transparent zu erklären. Ziel ist es, je nach Ausgangslage, einen diskriminierungskritischen institutionellen Transformationsprozess anzustoßen und bestehende Prozesse dahingehend zu prüfen, ob sie mittelbar diskriminierend wirken können.

Die AD-Stelle unterstützt in AGG-Beschwerdeverfahren die von Diskriminierung betroffenen Mitarbeitenden der Stadtverwaltung.

Nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind Arbeitgeber dazu angehalten, eine AGG-Beschwerdestelle einzurichten, bei denen sich Beschäftigte beschweren können, wenn sie sich im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses oder bereits im Bewerbungsprozess wegen eines der in § 1 AGG genannten Merkmale benachteiligt fühlen.⁶ Durch die bestehenden kommunalen AD-Stellen wurde empfohlen, die AGG-Beschwerdestellen nicht in die kommunalen AD-Stellen zu integrieren. Diese Empfehlung findet sich auch in der Expertise von Liebscher und Kobes (2010) wieder. AGG-Beschwerdestellen fungieren als Beschwerdeinstanz, die im Auftrag und im Interesse des*der Arbeitgeber*in zur Aufklärung von Diskriminierung beitragen. Die AD-Stellen stellen im Vergleich dazu eine interessenspezifische parteiische Anlaufstelle dar. Bei einer Zusammenlegung von AD-Stelle und AGG-Beschwerdestelle birgt eine solche Doppelmandatierung die Gefahr, dass es zu Unklarheiten und Interessenkonflikten kommen kann. Bei Fällen, bei denen Mitarbeitende der Verwaltung in ihrem Arbeitsverhältnis innerhalb der Verwaltung Diskriminierung erfahren, verweist die AD-Stelle an die AGG-Beschwerdestelle der Kommune.

Die AD-Stelle sollte sich jedoch an dem Prozess beteiligen beziehungsweise den Prozess begleiten, wenn die Betroffenen es wünschen. In diesem Sinne kann die AD-Stelle eine vertrauliche Beratung für Beschäftigte anbieten, bevor diese sich an die AGG-Beschwerdestelle wenden. Dies kann hilfreich für die von Benachteiligung betroffenen Personen sein, weil bei der kommunalen AD-Stelle häufig eine besonders hohe Sensibilität für das Thema Diskriminierung und den Umgang damit liegt.

⁶ Empfehlungen zur Ausgestaltung einer AGG-Beschwerdestelle können der Expertise Beschwerdeinstanz und Beschwerdeverfahren nach § 13 AGG von Liebscher und Kobes (2010) entnommen werden. Abrufbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_beschwerdestelle_und_beschwerdeverfahren.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Gute Praxis: Mitglied der AGG-Kommission in Hannover

Die kommunale AD-Stelle ist beratendes Mitglied in einer AGG-Kommission. Das bedeutet, dass alle Beschwerdefälle mit allen anderen Mitgliedern besprochen werden können (Annahme, geplante Sanktionen/Maßnahmen et cetera) und Expertise und Perspektive eingebracht wird. Jedoch darf sie nicht an den Abstimmungen teilnehmen.

Mitglieder der AGG-Kommission:

- * Vorsitzende*r
- * vier Beschäftigte der Landeshauptstadt Hannover
- * beratende Mitglieder
 - Gleichstellungsbeauftragte der Landeshauptstadt Hannover
 - Gesamtvertrauensperson der Schwerbehindertenvertretung
 - eine Vertretung der Antidiskriminierungsstelle
 - Beauftragte für sexuelle und geschlechtliche Vielfalt
- * Geschäftsstelle

3.4 Empfehlungen zur personellen und räumlichen Ausstattung

Damit eine kommunale AD-Stelle die beschriebenen Aufgaben gut umsetzen kann, konnten grundlegende Empfehlungen für die personelle und räumliche Ausstattung der AD-Stelle festgehalten werden.

Die AD-Stelle umfasst mindestens zwei Personalstellen.

Die AD-Stelle sollte über mindestens zwei Personalstellen (gegebenenfalls in Teilzeit) mit klar definierten Aufgaben verfügen. Diese können zum Beispiel sein: politische Arbeit, Netzwerkarbeit, Beratung, Bildungsarbeit, Leitung oder Projektmanagement. Zwei Stellen ermöglichen ein Vieraugenprinzip, kollegiale Beratung, Vertretung bei Abwesenheit einer Person sowie effiziente Aufteilung der Aufgaben zwischen Beratung und strukturellen Aktivitäten.

Eine Argumentation für diese Personalressourcen findet sich in der Studie des advd (Bartel & Kalpaka, 2022). Hier wird Bezug genommen auf die Verordnung zur Weiterführung der Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTBV), die eine Ausstattung von einer bis maximal drei Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Standort empfiehlt. Sollte nur eine VZÄ bewilligt werden, sollte dies möglichst auf zwei Teilzeitbeschäftigte verteilt werden. Begründet wird dies vorrangig mit der Gewährleistung der Erreichbarkeit des Beratungsangebots, was laut advd auf die AD-Beratung übertragbar ist. Im Falle der kommunalen AD-Stelle muss zusätzlich ein Anteil für strukturelle Aktivitäten eingeplant werden.

Es werden angemessene Ressourcen für Sach-, Honorar und Gemeinkosten bereitgestellt.

Eine AD-Stelle sollte neben den personellen Ressourcen auch über ein angemessenes Budget für Sach-, Honorar- und Gemeinkosten verfügen. Dies benötigt sie für eine erfolgreiche Gestaltung ihrer Arbeit, beispielsweise für Öffentlichkeitsarbeit, Fahrtkosten bei Vernetzungsarbeit und Qualifizierungskosten.

Für die jeweiligen Aufgaben der AD-Stelle gibt es ein Kompetenzprofil und ein Fortbildungskonzept.

Unabhängig von den jeweiligen Aufgaben sollten alle Mitarbeitenden der AD-Stelle über eine ausgeprägte diskriminierungskritische Haltung und ein hohes Fachwissen zu den jeweiligen Logiken gruppenbezogener Diskriminierung verfügen. Es sollte zudem eine wissenschaftliche Ausbildung in den Bereichen soziale Arbeit, Sozial- und Kulturwissenschaften, Psychologie oder Ähnlichen vorhanden sein, da unter anderem die Auswertung von Fachpublikationen oder die Umsetzung von Befragungen zu den Aufgaben einer AD-Stelle gehören.

Je nach Aufgabenbereich braucht es andere spezifische Kompetenzen und Fortbildungen bei den Mitarbeitenden. Für AD-Berater*innen sind dies vor allem juristisches Fachwissen, Demokratie- und Institutionenkompetenz sowie Kompetenzen in der Gesprächsführung beziehungsweise beraterische Fähigkeiten. Für die strukturellen Aktivitäten sind vor allem strategisches Denken und Netzwerken wichtige Aufgaben. Entsprechend spezifisch sollten auch die Fortbildungen sein.

Für die Beratung von Betroffenen bestehen ein passendes Beratungssetting und verschiedene Beratungsformate.

Wenn eine AD-Stelle neben den strukturellen Aktivitäten auch AD-Beratung durchführt, sollten folgende Aspekte gewährleistet sein, die als Qualitätskriterien verstanden werden können.

- * Das Beratungsangebot ist kostenfrei.
- * Es besteht die Möglichkeit, auch außerhalb der Verwaltungsgebäude zu beraten. Für eine kommunale AD-Stelle ist eine Verortung in zentralen Verwaltungsgebäuden zwar sehr hilfreich, weil so eine Vernetzung und Austausch innerhalb der Verwaltung und mit der Verwaltungsspitze viel einfacher ist. In der Beratung können Räumlichkeiten in Verwaltungsgebäuden aber auf Betroffene unter Umständen abschreckend wirken.
- * Die AD-Stelle muss sichtbar sein. Dies betrifft die Bekanntheit ebenso wie die physische Auffindbarkeit (zum Beispiel Beschilderung). Die Bekanntheit kann insbesondere über die aktive Nutzung von Social Media erhöht werden, so kann auch eine kommunale Stelle eine Nähe zu den Zielgruppen aufbauen und ihnen den Zugang erleichtern. Allerdings sollte an dieser Stelle ein Sicherheitskonzept aufgestellt werden, das eine Balance zwischen Sichtbarkeit und Sicherheit findet. Beispielsweise könnte darauf geachtet werden, dass sich die AD-Stelle in einem belebten Raum befindet und ein schneller Zugang zu Unterstützung beziehungsweise Sicherheitspersonal besteht. Ebenso wichtig können Schulungen im Umgang mit Bedrohungen sowie bestimmte Vorrichtungen (zum Beispiel ein Hilfeknopf) sein.
- * Die AD-Stelle sollte sich in zentraler gut erreichbarer Lage befinden.
- * Es besteht ein barrierefreier Zugang.
- * Eine gute Erreichbarkeit wird durch unterschiedliche Zugänge zu der Beratung unterstützt. Eine Kontaktaufnahme sollte persönlich (vor Ort), telefonisch und über E-Mail möglich sein. Es sollte zudem auch möglich sein, eine Fallmeldung ohne persönlichen Kontakt vorzunehmen.
- * Die AD-Stelle sollte flexible Beratungsformate anbieten: offene Beratung, Einzeltermine und Onlineberatung. Zudem soll die Möglichkeit bestehen, auch ohne einen Termin vorbeizukommen, um gegebenenfalls so einen Termin vereinbaren zu können.
- * Es sind Vorkehrungen zum Umgang mit sprachlicher Vielfalt getroffen. Beispielsweise liegen Materialien und Veröffentlichungen in leichter oder einfacher Sprache vor und Audio- oder Videosprachmittlung sind etabliert. Sprachliche Vielfalt bezieht sich auch auf Gebärdensprache.
- * Es wird eine offene und vertrauensvolle Atmosphäre hergestellt, die den Menschen einen geschützten Raum bietet und das Gefühl gibt, willkommen zu sein. Dies kann zum einen durch die Gestaltung der Räumlichkeiten und zum anderen durch das Auftreten der Mitarbeitenden der AD-Stelle erreicht werden.

3.5 Empfehlungen zu Monitoring und Evaluation

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der AD-Arbeit bezieht sich auf die Dokumentation der geleisteten Arbeit.

Es gibt eine einheitliche und regelmäßige Berichterstattung.

Es bestehen häufig hohe Erwartungen von Politik und Zivilgesellschaft an die Arbeit einer AD-Stelle. Vor diesem Hintergrund hat es sich in vielen Kommunen bewährt, dass die AD-Stelle belegen kann, welche Aktivitäten sie umgesetzt, und idealerweise, was sie damit erreicht hat. Dabei sollte im besten Fall das gesamte Aufgabenspektrum der AD-Stelle evaluiert werden, diese betrifft die fall- und strukturbezogenen Aktivitäten.

Die Durchführung von fall- und strukturbezogenen Evaluationen erscheint aus Perspektive der Praxis zunächst zu anspruchsvoll. Es sollte daher in einem ersten Schritt eine möglichst einheitliche Berichterstattung etabliert werden. Die AD-Stelle informiert mittels eines Berichts regelmäßig, zum Beispiel alle zwei Jahre, den Gemeinderat. Dieser Bericht umfasst die Dokumentation der gemeldeten Fälle von Diskriminierung in der Kommune, enthält eine Darstellung der von der AD-Stelle durchgeführten Maßnahmen gegen Diskriminierung und identifiziert Felder, in denen in Bezug auf Diskriminierung weiterer Handlungsbedarf besteht.

Gute Praxis: Beispielgliederung für einen Jahresbericht

- 1. Einleitung**
- 2. Fallbezogene Arbeit** (zum Beispiel Bericht entlang der Dokumentationspunkte des advd, Anzahl der Beratungsanfragen, Anzahl der Einzelkontakte, Merkmalszuordnung, Lebensbereiche, ergriffene Maßnahmen, aber auch Informationen zur Fallarbeit der Gleichstellungs- und Inklusionsbeauftragungen)
- 3. Strukturentwicklung, Bildungsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit** (Hier werden Maßnahmen geschildert, die im Berichtszeitraum umgesetzt wurden, zum Beispiel Dienstvereinbarungen zum Thema Diskriminierung, Beratung und Begleitung anderer Träger beim Aufbau von AD-Strukturen. Es werden die Schulungen benannt, die durchgeführt wurden, und zudem werden Anzahl und Art der Träger und Aktionen/Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit ausgeführt.)
- 4. Netzwerkarbeit** (Hier können zum Beispiel verschiedene Ebenen der Aktivitäten unterschieden werden: international, national und regional.)
- 5. Empfehlungen, abgeleitet aus den Fällen und der Netzwerkarbeit** (Die Empfehlungen können sich sowohl auf die lokale Ebene als auch auf die bundesweite Ebene beziehen, zum Beispiel Reformvorschläge für AGG, Wünsche an ADS et cetera.)

Die Beratungsarbeit wird einheitlich dokumentiert.

Die Kommune sollte sich für eine kommunal einheitliche Erfassung von Diskriminierung einsetzen, um das Dunkelfeld perspektivisch besser zu beleuchten. Übergreifendes Ziel sind die Sichtbarmachung von Diskriminierung und die Unterstützung der Betroffenen.

Ein einheitliches Dokumentationssystem hat dabei auch Vorteile für die operative Ebene. Zum einen bietet dies einen Orientierungsrahmen und kann eine Vergleichbarkeit zwischen den AD-Stellen herstellen. Zum anderen wird so sichergestellt, dass Informationen festgehalten und weitergegeben werden können (zum Beispiel bei Personalwechsel oder -ausfall). Ebenso können Berater*innen einen Einblick in die Beratungsabläufe von anderen Berater*innen erhalten.

In diesem Zusammenhang wird vor allem das Dokumentationssystem des advd als sehr gut bewertet und von vielen bestehenden kommunalen AD-Stellen bereits genutzt.

Im Jahr 2022 hat die ADS eine Studie zu Mindeststandards zur Dokumentation von Antidiskriminierungsarbeit veröffentlicht (Aalders et al., 2022). Die Mindeststandards sollen Antidiskriminierungsberatungsstellen beim Aufbau und der Weiterentwicklung ihrer Dokumentationssysteme unterstützen und eine Grundlage für die Zusammenführung von Daten aus der Antidiskriminierungsberatung über verschiedene Stellen hinweg schaffen. Für die Mindeststandards der Dokumentation ist folgende Grundgliederung vorgesehen, wobei die Kriterien jeweils weiter unterteilt werden.

- * Fallbeschreibung
- * Diskriminierungsmerkmal (auch über das AGG hinaus: sozioökonomischer Status und äußere Erscheinung)
- * Lebensbereich
- * Diskriminierungsform
- * Verursacher*innen und verursachende Mechanismen von Diskriminierung
- * Beratungsverlauf (unter anderem eingeleitete Schritte, kontaktierte Personen und Ausgang/Ergebnis)
- * Soziodemografische Daten

Diese Kriterien wurden auch für kommunale AD-Stellen als relevant herausgearbeitet. Ergänzt werden die **Dauer der Gespräche, der Ausgang der Beratung** und die **Abfrage der Zufriedenheit mit dem Beratungsprozess** bei den Ratsuchenden (auch unabhängig vom Ergebnis). Die Studie der ADS bietet einen umfassenden Überblick und praxisnahe Beispiele. Diese wichtigen Arbeiten sollten zukünftig auch von den kommunalen AD-Stellen berücksichtigt werden.

Gute Praxis: Aufbau eines Monitorings in Frankfurt am Main

Das Amt für multikulturelle Angelegenheiten hat für die Antidiskriminierungsarbeit im Jahr 2023 ein formalisiertes Verfahren auf der Grundlage eines Rechtsgutachtens entwickelt. Dabei wurden auch Formulare zur Sachverhaltsermittlung als Basis für hierüber angeleitete Stellungnahmen erarbeitet. Anhand einer anonymisierten Auswertung können so zudem die Entwicklung von Antidiskriminierungsmeldungen im Sinne eines Monitorings abgebildet sowie strukturelle Maßnahmen erarbeitet werden.

3.6 Empfehlungen für die Landesebene

Die Landesebene ist in vielerlei Hinsicht zentral für Aufbau und Weiterentwicklung der kommunalen AD-Stellen. Sie kann Einfluss nehmen auf Ausgestaltung, Finanzierung und Unterstützung der AD-Stellen.

In Landesgleichstellungsgesetzen werden klare Vorgaben für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gemacht, in Landesinklusionsgesetzen für die Behindertenbeauftragten auf kommunaler Ebene, und in immer mehr Landesintegrationsgesetzen für Integrationsbeauftragte vor Ort. Eine solche gesetzliche Rahmung auf Landesebene wurde in den durchgeführten Erhebungen auch für die kommunalen AD-Stellen als erforderlich angesehen. Landesantidiskriminierungsgesetze könnten einen umfassenden Diskriminierungsschutz und sichere Strukturen bei der Rechtsdurchsetzung bieten.

Folgende Regelungen durch die Bundesländer können auf Basis der Studie als wichtig herausgestellt werden.

1. **Eine Teilfinanzierung von kommunalen AD-Stellen.** So werden Kommunen veranlasst, AD-Stellen zu schaffen. Dabei sollten aber auch unabhängige Stellen, die eine Finanzierung vom Land benötigen und die in der Kommune die beratende Arbeit übernehmen, berücksichtigt werden. Ein gutes Beispiel für die Förderung unabhängiger Stellen sind unter anderem die Bundesländer NRW, Hessen und Berlin.
2. **Eine Verpflichtung der Kommunen, ab einer bestimmten Größe kommunale AD-Stellen einzurichten.** In Landesgleichstellungsgesetzen werden öfter Kommunen mit 50.000 Einwohner*innen als Schwelle gesetzt, ab der die Etablierung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten verpflichtend ist. Diese Vorgabe sollte auch auf kommunale AD-Stellen übertragen werden.
3. Darüber hinaus sollten **gesetzliche Vorgaben** zu der Mindestbesoldung, der Anbindung der Stelle, dem Mandat und den Befugnissen sowie den in Bezug auf Diskriminierung relevanten Arbeitsfeldern gemacht werden. Anregungen dazu finden sich in den Empfehlungen dieser Studie für die Kommunen.

Neben diesen gesetzlichen Regelungen ist die Unterstützung der kommunalen AD-Stellen durch die Länder wichtig. Hier werden immer wieder drei Felder angesprochen.

1. **Bereitstellung von Rechtsexpertise**, die sowohl für die Beratung als auch für die strukturelle Arbeit erforderlich ist. Da die Beauftragten für AD in den Kommunen ein so breites Aufgabenspektrum und damit Kompetenzprofil abdecken müssen, kann hier in den meisten Fällen kein juristischer Studienabschluss erwartet werden.
2. **Vernetzung und Schulung** der kommunalen AD-Stellen
3. **Einbezug in den Arbeitsprozess zu Antidiskriminierung** auf Landesebene, zum Beispiel durch die Einladung zu einem regelmäßigen Austausch zwischen Land und Kommune. Hier kann erörtert werden, was Kommunen bearbeiten können und, wo sie gegebenenfalls landeseitig Unterstützung brauchen.

4 Literaturverzeichnis

Aalders, S., Ionescu, C. & Beigang, S. (2022). Mindeststandards zur Dokumentation von Antidiskriminierungsberatung. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Online verfügbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/mindeststandards_antidiskriminierungsberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2023). Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung. Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Online verfügbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Bartel, D. & Kalpaka, A. (2022). Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung in Deutschland. Aktueller Stand und konzeptionelle Eckpunkte. Online verfügbar unter: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/gut_beraten_flaechendeckende_antidiskrimberatung.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (zuletzt abgerufen am 15.05.2024).

Impressum

Kontakt

Europäische Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR e. V.)
Eppelheimer Straße 13, 69115 Heidelberg

Tel.: +49 6221 58 155 19

E-Mail: office@eccar.info

Website: www.eccar.info

Stand: Mai 2024, 1. Auflage

Gestaltung: www.zweiband.de

Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG

© Copyright 2024 Europäische Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR e. V.)

Alle Rechte vorbehalten.

Die Vervielfältigung dieses Dokuments ist ausschließlich für private Zwecke gestattet und nur in vollständiger und unveränderter Form. Die Vervielfältigung dieses Dokuments für gewerbliche Zwecke ist untersagt.

Das Netzwerk kommunaler AD-Stellen

Das Netzwerk kommunaler AD-Stellen in Deutschland verfolgt das Ziel, Kommunalverwaltungen im Aufbau und in der strukturellen Weiterentwicklung von Antidiskriminierungsstellen wie auch bei der Erarbeitung präventiver Handlungskonzepte zu unterstützen.

Bei Fragen zum Netzwerk kommunaler Antidiskriminierungsstellen können Sie sich an die Koordinierenden wenden:

chancengleichheit@heidelberg.de oder
diskriminierungsfragen@stadt.nuernberg.de

Mit Unterstützung von

respekt*land
Antidiskriminierungsberatung
für ganz Deutschland



Antidiskriminierungsstelle
des Bundes

Ein Förderprogramm der Antidiskriminierungsstelle des Bundes