



Kurzzusammenfassung des Rassismusberichts 2022

Wie geht die Zürcher Stadtverwaltung mit Rassismus um?

**Rassismusbericht 2022: Vorfälle,
Umsetzungsbeispiele und Empfehlungen**

Zusammenfassung des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe Rassismus

Zürich, September 2022

Weshalb ein Rassismusbericht?

Die Stadtverwaltung setzte in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung um. Recherchen der vom Stadtrat eingesetzten Arbeitsgruppe zeigen aber: Rassismus wird in der Verwaltung auch verharmlost und übersehen. Und nicht selten wird er noch tabuisiert. Dokumentierte Vorfälle verweisen auf Problemstellungen, die über den Einzelfall hinausgehen. Sie verlangen entsprechend generelle Lösungen.

Mit dem Beitritt zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR) hat der Stadtrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese legt in ihrem mittlerweile vierten Rassismusbericht den Fokus auf die Zürcher Stadtverwaltung. Als staatliche Organisation ist die Stadtverwaltung direkt an das verfassungsmässige Diskriminierungsverbot und an die damit verknüpfte Schutz- und Gewährleistungspflichten gebunden.

Definition: Das versteht die Arbeitsgruppe unter Rassismus

Die Arbeitsgruppe orientiert sich am sozialwissenschaftlichen Verständnis von Rassismus. Dieses geht über das enge strafrechtliche Verständnis hinaus. Ob eine individuelle oder behördliche Handlung rassistisch ist, hängt demnach von ihrer Wirkung und nicht von den Handlungsabsichten ab. Viele Betroffene erleben im Alltag Äusserungen oder Handlungen als rassistisch, die weder einen Straftatbestand erfüllen noch bewusst oder absichtlich erfolgen. Rückmeldungen von Menschen, die Rassismus erfahren, können wichtige Hinweise geben, um Rassismus im Alltag besser zu erkennen.

Für ihren Bericht hat die Arbeitsgruppe umfangreiche Recherchen an die Hand genommen: Sie führte Gespräche mit Anlauf- und Beratungsstellen, befasste sich mit gemeldeten Vorfällen aus der Stadtverwaltung sowie mit Rückmeldungen von städtischen Mitarbeitenden und mit Datensammlungen.

Die Beispiele im Bericht veranschaulichen, wie sich Rassismus in der Stadtverwaltung manifestiert: Er kann von Kund*innen ausgehen, von Kooperationspartner*innen, Mitarbeiter*innen oder von Vorgesetzten. Oft geschieht dies nicht bewusst oder absichtlich. Auch Regeln und Abläufe der Verwaltung können zu rassistisch wirkenden Ungleichbehandlungen führen.

Kommt es zu Vorfällen, stellen sich für die Rassismusbekämpfung zwei zentrale Fragen: Welche Rahmenbedingungen auf institutioneller Ebene begünstigen und welche verhindern Vorfälle?

Vorfälle können Hinweise darauf liefern, wo angesetzt werden kann, um sie künftig zu verhindern. Deshalb gibt die Arbeitsgruppe Rassismus nicht nur Empfehlungen ab, sondern zeigt auch auf, wie städtische Stellen bereits beispielhaft auf rassistische Vorfälle reagieren.

Der Blick auf eigenes diskriminierendes Verhalten ist nicht immer angenehm. Dies umso mehr, wenn man realisiert, dass solches Verhalten nicht dem Bild entspricht, das man von sich selber hat. Der Bericht will dazu anregen, sich des eigenen Verhaltens bewusst zu werden. Zuweilen muss man anerkennen, dass man selber rassistische Denkmuster verinnerlicht hat. So erzählen es Mitarbeiter*innen, die auf das Thema sensibilisiert sind und ihr Verhalten kritisch hinterfragen.

Das Ansprechen von Rassismus kann Abwehr auslösen. Gerade deshalb ist ein klares Bekenntnis des Stadtrates gegen Rassismus und zu einer diskriminierungsfreien Verwaltung wichtig.

Was die Stadtverwaltung bereits getan hat

Städtische Institutionen haben in den vergangenen Jahren bereits Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung umgesetzt. Etliche sind nur dank eines grossen Engagements einzelner Mitarbeiter*innen zustande gekommen. Besonders interessant sind für die Arbeitsgruppe Massnahmen, die auf struktureller Ebene ansetzen und eine grundlegende Wirkung entfalten können wie beispielsweise die folgenden:

Meldeformular

Seit gut zwei Jahren ist im Stadtspital Zürich ein Meldeformular in Anwendung, mithilfe dessen rassistische Vorfälle dokumentiert werden können. Das Formular ist eingebettet in einen ganzen Prozess, der die unterschiedlichen Akteur*innen (Mitarbeitende, Vorgesetzte, Rechtsdienste) miteinbezieht.

Datengrundlagen

In bestehenden städtischen Befragungen (etwa der Personal- oder Bevölkerungsbefragung) oder Meldetools wie «Zürich schaut hin» werden Fragen zu rassistischer Diskriminierung aufgenommen. Im Polizeiiinformationssystem POLIS werden seit 2021 Hassverbrechen erfasst.

Schaffung eines mit dem Kanton koordinierten Beratungsangebots

In Kooperation mit dem Kanton Zürich wurde 2019 die Zürcher Anlaufstelle Rassismus (ZÜRAS) geschaffen. Das Beratungsangebot ist kostenlos. Das Angebot richtet sich sowohl an private als auch juristische Personen.

Massnahmen in einzelnen Departementen

Im Sicherheitsdepartement (SID) wurden folgende Massnahmen umgesetzt: Seit 2017 sind in einer Dienst-anweisung Kriterien für Personenkontrollen der Stadtpolizei festgehalten. Kontrollen müssen sich auf konkrete Anhaltspunkte stützen. Der Verzicht auf die Nennung von Nationalitäten in Polizeimeldungen musste aufgrund einer übergeordneten Regelung seitens des Kantons rückgängig gemacht werden. Ebenso hat der Kantonsrat die versuchsweise Zulassung von ausländischen Personen zur Polizeiausbildung in der Stadt Zürich gestoppt.

Innerhalb des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) wurde eine Bestandsaufnahme vorgenommen. Auf deren Basis werden nun Massnahmen in den Bereichen Kommunikation, Aus- und Weiterbildung und Meldetools umgesetzt sowie Leitbilder in den einzelnen Dienstabteilungen angepasst. Weiter wird die Umsetzung der Motion 2019/287 für die Finanzierung eines flächendeckenden, niederschweligen interkulturellen Übersetzungs- und Dolmetscherdienstes (IÜDD) in den städtischen Gesundheitsinstitutionen angegangen.

Aufarbeitung kolonialer Spuren

Auf der Basis des Berichtes der Projektgruppe Rassismus im öffentlichen Raum (PG RiÖR) wurden verschiedene Massnahmen lanciert. So die Schaffung einer städtischen Koordinationsgruppe Erinnerungskultur oder der Auftrag für eine Ausstellung mit Begleitprogramm zum Thema «Zürich und der Kolonialismus». In den vergangenen Jahren hat die Stadt Zürich verschiedene Forschungsaufträge zur Verstrickung der Stadt Zürich mit der Sklaverei, zu Denkmälern im öffentlichen Raum oder zur Geschichte diskriminierender Hausinschriften erteilt.

Umsetzung politischer Vorstösse

Ausgehend von parlamentarischen Vorstössen bereitet die Stadtverwaltung gegenwärtig Grundlagen vor zu einem Pilotversuch zu diskriminierungsfreien Anstellungsverfahren und zur Aufnahme der Diskriminierungsthematik in die regelmässige Bevölkerungsbefragung.

Weitere Beispiele im [Rassismusbericht 2022](#).

Wie die Stadtverwaltung mit Rassismus umgeht

Die im Rassismusbericht geschilderten Vorfälle erzählen von Menschen in unterschiedlichen Rollen und Funktionen, die innerhalb der Zürcher Stadtverwaltung rassistische Diskriminierung erleben. Es zeigt sich, dass selbst ähnliche Situationen zu unterschiedlichen Reaktionen führen.

Eine einheitliche Praxis im Umgang mit rassistischer Diskriminierung ist in der Stadtverwaltung nicht etabliert.

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Führungskräften und HR-Verantwortlichen Handlungsanweisungen und Verantwortlichkeiten oft nicht bekannt sind, obwohl das Personalrecht verpflichtende Instrumente – insbesondere Art. 96 Abs. 4 AB PR – bereitstellen würde. Vorgesetzte wiederum schildern, dass die Möglichkeiten, die das Personalrecht bei rassistischen Äusserungen und Handlungen vorsieht, beschränkt seien. Sie würden es begrüßen, wenn sie mehr Handlungsmöglichkeiten hätten.

«Haben Sie eigentlich ein Diplom?»

Eine Schwarze Fachperson Gesundheit, die in der Schweiz aufgewachsen ist und eine Pflegeausbildung abgeschlossen hat, wird regelmässig von Patient*innen gefragt: «Haben Sie auch ein Diplom bei uns in der Schweiz gemacht?»

Wahrnehmung und Sprachkenntnisse

Ein neuer Mitarbeiter wird wiederholt am Arbeitsplatz auf Hochdeutsch angesprochen. Der Mann ist in der deutschsprachigen Schweiz aufgewachsen und hat dort seine ganze Schulzeit absolviert. Er hat Grund zur Annahme, dass dies aufgrund seines Äusseren erfolgt. Mehrere seiner neuen Kolleg*innen machen ihn zudem auf seinen «schwierigen Familiennamen» aufmerksam.

Am Empfang

Eine Mitarbeiterin am Empfang eines städtischen Amtshauses wird von einem Klienten rassistisch beleidigt. Sie wendet sich daraufhin an ihre Vorgesetzte, die ihr empfiehlt, eine Anzeige wegen Rassendiskriminierung zu erstatten. Eine weitere Unterstützung oder die Thematisierung, wie im Team künftig mit solchen Vorfällen umgegangen wird, erfolgt nicht.

An einer Informationsveranstaltung

An einer Informationsveranstaltung äussert sich ein Mitarbeiter einer städtischen Stelle abwertend über die Verhältnisse in einem der Herkunftsländer der Teilnehmer*innen. Gleichzeitig nimmt er eine Bewertung der Sauberkeit der Bevölkerung in verschiedenen südamerikanischen Ländern vor. Er versteht seine Bemerkungen als humorvolle Auflockerung. Die Auftraggeberin interveniert bei der zuständigen Stelle und betont gegenüber den Verantwortlichen der teilnehmenden Gruppe, dass solche Vorfälle nicht toleriert werden und gemeldet werden sollen.

Es kommt nicht selten vor, dass nach Vorfällen gar keine Massnahmen ergriffen werden. Begründet wird dies oft damit, dass rassistische Motive fehlen oder zumindest nicht nachweisbar sind. Oder es wird darauf verwiesen, dass keine Verletzung des Strafrechts vorliegt. Für die betroffenen Mitarbeitenden oder Kund*innen sind solche Vorfälle dennoch verletzend.

Städtische Mitarbeitende, die am Arbeitsplatz Rassismus erleben, sind nach wie vor oft auf sich allein gestellt. Das ist für sie belastend und wirkt sich auf ihr Wohlbefinden aus. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Vorfälle gehäuft auftreten und keine adäquaten Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen. Auch Zeug*innen melden Vorfälle vielfach nicht. Darauf weisen mehrere Rückmeldungen aus der Stadtverwaltung hin. Sie befürchten Konsequenzen oder dass sie von der Reaktion enttäuscht werden.

Es gibt Hinweise darauf, dass eine übergreifende Kultur des Umgangs mit Rassismus innerhalb der Stadtverwaltung noch fehlt. Wie Gespräche mit unterschiedlichen Stellen zeigen, hängt es gegenwärtig vom Wohlwollen der Zuständigen ab, ob Vorfälle angegangen und Massnahmen ergriffen werden.

Weitere Beispiele im [Rassismusbericht 2022](#).

Fazit und Empfehlungen

Offensichtlicher und ideologisch motivierter Rassismus kommt in der Stadtverwaltung wenig vor. Anlaufstellen und Betroffene berichten vor allem von alltäglichen subtilen Formen. Aber gerade weil sie subtil sind, ist es schwierig, sie anzusprechen. Sie sind auch nicht weniger verletzend als offensichtlicher Rassismus, und in der Summe rufen sie für Betroffene ein stetes Gefühl von Ablehnung und Ausgrenzung hervor. Deshalb ist es wichtig, die Sensibilität für diese subtilen Formen zu schärfen und dabei auch die Machtverhältnisse (z. B. betriebliche Hierarchie) zu berücksichtigen.

Im Bericht werden Vorfälle geschildert. Sie verweisen auf Problemstellungen, die über den Einzelfall hinausgehen, und verlangen entsprechend generelle Lösungen. Auf der Basis der ihr gemeldeten Fallbeispiele macht die Arbeitsgruppe insbesondere folgende Empfehlungen:

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Verwaltungsstellen eine stärkere Beachtung der **personalrechtlich vorgesehenen Schutzmechanismen**. Als sinnvoll könnten sich etwa verwaltungsinterne Vertrauenspersonen erweisen, wie es sie im Bereich sexueller Belästigung gibt und gemäss Art. 96 Abs. 4. AB PR auch für andere Formen der Diskriminierung zur Anwendung kommen sollten. Weitere konkrete Handlungsanweisungen für Unterstützung finden sich in Art. 11 AB PRF (Praxisberatung wie Coaching oder Supervision).

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in bestehenden städtischen **Befragungen** (etwa der Personal- oder Bevölkerungsbefragung) oder **Meldetools** wie «Zürich schaut hin» Fragen zu rassistischer Diskriminierung aufzunehmen. Sie begrüsst, dass bereits entsprechende Schritte unternommen wurden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Etablierung einer einheitlichen und verbindlichen Praxis im **Umgang mit Kommentaren im Intranet**. Betroffene und Verantwortliche sollen sich darauf stützen. Eine Kommentarspalte muss immer redaktionell betreut werden. Dazu gehört, dass Mitarbeitende auf eigene unangemessene Kommentare hingewiesen werden und auf solche Kommentare zumindest eine redaktionelle Stellungnahme erfolgt.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt städtischen Stellen die Orientierung an folgender Grundhaltung: Bei einem relevanten Gespräch – etwa einem Beurteilungs- oder Konfliktgespräch – orientiert sich der Entscheid, ob **Mundart oder Standardsprache** gesprochen wird, ungeachtet der Hierarchie daran, dass alle Beteiligten dem Gespräch mühelos folgen und sich aktiv einbringen können. In einer solchen Situation dürfen betriebliche Überlegungen wie etwa das Verstehen von Mundart im Kontakt mit Klient*innen keine Rolle spielen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die **Anstellungs- und Beförderungspraxis** sowie die Führungskultur der Stadt Zürich mit einer antirassistischen Brille genauer zu prüfen. Eine gute Gelegenheit dazu bieten der angekündigte Pilotversuch mit anonymisierten Bewerbungen sowie die anstehende Personalbefragung.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt städtischen Führungspersonen, ihre **Sensibilität für die subtilen Formen von Rassismus** zu stärken. Dabei ist es unerlässlich, Mehrfachdiskriminierungen sowie die Machtverhältnisse (z. B. betriebliche Hierarchie), in welchen sich die Vorfälle ereignen, mitzuberücksichtigen.

Die Auseinandersetzung mit Rassismus ist eine Daueraufgabe. Es gibt keine allgemeingültige Definition, was Rassismus ist. Das müssen Gesellschaft und Wissenschaft in einer ständigen Auseinandersetzung immer wieder neu definieren – nicht nur das Wissen über Rassismus verändert sich ständig, sondern auch die Art rassistischer Ausgrenzung.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe soll die Stadtverwaltung Rassismus entschlossener und koordinierter angehen. Sie hält deshalb an den bereits im Rassismusbericht 2017 gemachten Empfehlungen fest, wonach es gilt, Rassismus auf allen Ebenen vermehrt anzusprechen. Um dies zu bestärken, macht die Arbeitsgruppe folgende Empfehlungen:

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Departementen, in ihrem Verantwortungsbereich für Verbindlichkeit der bisherigen Empfehlungen sowie für die Bereitstellung von Ressourcen zur Umsetzung zu sorgen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt insbesondere, in den jeweiligen Departement für eine verbindliche Umsetzung der in den Ausführungsbestimmungen des Personalrechts vorgesehenen Schutzbestimmungen (Vertrauenspersonen gemäss Art. 96 AB PR und Praxisberatung gemäss Art. 11 AB BR) zu sorgen sowie die Ausführungsbestimmungen des Personalrechts entsprechend zu erweitern.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt Verwaltungsstellen, bei Antidiskriminierungsmassnahmen ein aus verwaltungsinternen und -externen Fachpersonen zusammengesetztes Begleitgremium einzusetzen, welches Planung, Umsetzung und Wirkung von Massnahmen begleitet. Es ist darauf zu achten, dass Fachpersonen einen eigenen Erfahrungs- und Lebensbezug zur Thematik haben.

Der Rassismusbericht 2022 findet sich auf der Website der Integrationsförderung:
www.stadt-zuerich.ch/integration
> Integrationsthemen A–Z >
Diskriminierungsbekämpfung

Arbeitsgruppe

Susann Birrer (SID), Ramona Bühler (SD, ab 10.05.2022), Myriam Fojtu (GUD), Pierre Heusser (Ombudsmann), Christof Meier (PRD, Leitung), Selin Öndül (SSD) und Bea Troxler (SD, bis 10.05.2022). Geschäftsführung der Arbeitsgruppe: Michael Bischof (PRD) und Vithyaah Subramaniam (PRD).

Redaktion Bericht

Michael Bischof (PRD) und Vithyaah Subramaniam (PRD)

Redaktion Kurzzusammenfassung

Michael Bischof (PRD), Janine Hosp (PRD) und Vithyaah Subramaniam (PRD)

Korrektorat

Die Orthografen

Gestaltung

Devika Salomon (Curry Production)

Herausgeberin

Stadt Zürich

Stadtentwicklung

Integrationsförderung

Postfach

8022 Zürich

stadt-zuerich.ch/integration

+41 44 412 37 37

September 2022