Köln auf dem Weg zur Menschenrechtsstadt?

Internationale Erfahrungen und lokales Potenzial

– Bericht und Diskussionsanstoß –

Das vorliegende Papier ist aus einem **Internationalen Praxisworkshop** zum Thema **„Menschenrechte in der Stadt – Vielfalt leben, Ungleichheiten abbauen“** entstanden. Er wurde am **12./13. Dezember 2019** von **Amnesty International Köln** sowie dem **Büro für Europäische und Internationale Angelegenheiten** und dem **Amt für Weiterbildung/ Volkshochschule der Stadt Köln** gemeinsam veranstaltet. An ihm nahmen rund 50 Praktiker*innen aus kommunaler Politik und Verwaltung aus Köln und anderen deutschen und europäischen Städten teil sowie Aktive aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in Köln zu Menschenrechten arbeiten oder sich in der internationalen Städtekooperation engagieren. Drei Ziele leiteten den Workshop: erstens besser zu verstehen, inwiefern auch Städte für die Menschenrechte Verantwortung tragen und was dies konkret beinhaltet; zweitens praktische Beispiele für den Mehrwert eines an den Menschenrechten orientierten Vorgehens auf städtischer Ebene kennenzulernen; drittens Elemente eines künftigen „Programms“ für eine noch engere Verbindung von Menschenrechten und städtischem Handeln in Köln zu skizzieren.

Der Workshop war verknüpft mit einer öffentlichen Abendveranstaltung („Kölner Menschenrechtsforum“), um eine Brücke in die Stadtgesellschaft zu schlagen und das Thema stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Sie stand unter der Schirmherrschaft der Oberbürgermeisterin der Stadt Köln.

Von besonderem Interesse für die Diskussion waren Praxiserfahrungen, die Vertreter*innen aus den Menschenrechtsstädten Wien, Graz und Utrecht sowie aus Nürnberg als Stadt des Friedens und der Menschenrechte einbrachten.

Beim Austausch über die Möglichkeiten, die städtische Agenda und das städtische Handeln in Köln noch stärker und nachhaltiger mit den Menschenrechten in Verbindung zu bringen, rückte schnell eine weitergehende Frage in den Mittelpunkt: Sollte nicht auch in Köln eine Initiative mit dem Ziel, Menschenrechtsstadt zu werden, gestartet werden? Und wenn ja, worauf käme es dabei besonders an? Die Diskussion erbrachte eine Vielzahl guter Gründe und Umsetzungsideen.

Mit dem vorliegenden Papier fassen die Organisator*innen des Workshops die diskutierten Inhalte zusammen. Zugleich wollen sie zur weiteren Entwicklung und Umsetzung einer möglichst viele verbindenden menschenrechtlichen Zielvorstellung für Köln einladen.

Das Papier wurde verfasst von Sebastian Bartsch. Mit Kommentaren haben Bernd Abele, Andreas Heck, Homaira Mansury, Guido Steinke und Frieder Wolf zum Text beigetragen.

Köln, Mai 2020

Inhalt

1. Auch Städte tragen Verantwortung für die Menschenrechte
2. Städte haben einen Mehrwert für die Verwirklichung der Menschenrechte
3. Eine Orientierung an den Menschenrechten hat einen Mehrwert für Städte
4. International gibt es einen klaren Trend, Städte und Menschenrechte enger zu verbinden
5. Sich zur Menschenrechtsstadt zu erklären ist weit mehr als ein Symbol
6. Köln hat großes Potenzial zur Menschenrechtsstadt
7. Der Weg zur Menschenrechtsstadt ist anspruchsvoll, aber machbar

1. Auch Städte tragen Verantwortung für die Menschenrechte.

„Wo beginnen die universellen Menschenrechte? Lokal, in unserer nächsten Umgebung, an Orten, die auf keiner Weltkarte zu sehen sind. Es ist die Welt des einzelnen Menschen, die Stadt und das Viertel, in dem er lebt, die Schule, die er besucht, der Betrieb oder das Büro, in dem er arbeitet. Dies sind die Orte, an denen jeder Mann, jede Frau und jedes Kind gleiche Rechte, gleiche Chancen und gleiche Würde ohne Diskriminierung will. Solange diese Rechte dort keine Bedeutung haben, haben sie nirgendwo eine Bedeutung. Ohne ein gemeinsames Engagement der Bürgerinnen und Bürger für die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem lokalen Umfeld werden wir vergeblich auf Fortschritt in der Welt hoffen."

(Eleanor Roosevelt, 1958[*])

Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten ist Aufgabe aller Regierungs- und Verwaltungsebenen. Auch Städte müssen in ihren Kompetenzbereichen dafür sorgen, dass menschenrechtliche Verpflichtungen umgesetzt werden, die der Staat mit dem Beitritt zu internationalen Übereinkommen übernommen hat. In Deutschland sind Städte und Gemeinden zudem durch das Grundgesetz verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, sie sind – wie der Bund und die Länder – „grundrechtsverpflichtet".

Für die Gestaltung örtlicher Lebensverhältnisse haben Städte und Gemeinden eine generelle Zuständigkeit. Damit verfügen sie nicht nur über viele Möglichkeiten, die menschenrechtlich relevant sein *könnten*. Faktisch gehen sie längst auf vielfältige Weise mit den Menschenrechten um, manchmal unbewusst, oft unausgesprochen. Kommunale Politik und Verwaltung, Einrichtungen wie Kitas und Schulen, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen und Wohnheime sowie städtische Eigenbetriebe sind regelmäßig damit beschäftigt, Entscheidungen vorzubereiten, zu treffen oder umzusetzen, die die Rechte der in der Stadt lebenden Menschen berühren. Wie sie dabei vorgehen, entscheidet ganz wesentlich darüber, ob, in welchem Ausmaß und wie diskriminierungsfrei die Menschen in ihrem Alltag ihre Rechte wahrnehmen können.

Ihren Einfluss auf die Verwirklichung von Menschenrechten übt die Stadt in mehreren Rollen aus: (i) als Ort demokratischer Beteiligung, wo das Menschenrecht auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten am unmittelbarsten ausgeübt werden kann; (ii) als Arbeitgeberin, die die Rechte der Beschäftigten zu wahren hat; (iii) als öffentliche Auftraggeberin, die die Möglichkeit hat, menschenrechtliche Kriterien bei der Beschaffung zu berücksichtigen; (iv) als Erbringerin von Dienstleistungen, die Teil des Wohlfahrtssystems sind, das die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte sichert; (v) als Gestalterin des örtlichen Rechtsrahmens; (vi) in den internationalen Städtepartnerschaften und Kooperationen.

Ganz konkret geht es dabei um kommunale Verantwortung in einer Vielzahl von Bereichen. Dazu gehören Bildung und Kinderbetreuung, Wohnen, Gesundheit, Um-

[*] Das englische Originalzitat stammt aus einer berühmt gewordenen Rede von Eleanor Roosevelt anlässlich der Präsentation eines Leitfadens für lokale Aktionen zum zehnten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, gehalten am 27. März 1958.

welt- und Klimaschutz, der Zugang zu Kultur, die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen, die Sicherheit im öffentlichen Raum sowie die Gestaltung eines friedlichen Zusammenlebens von Menschen verschiedener Kulturen, Religionen und Nationalitäten, frei von Diskriminierung und Rassismus. Wichtige menschenrechtliche Querschnittsaufgaben ergeben sich für Städte zudem aus verschiedenen internationalen Menschenrechtsdokumenten, z.B. aus der UN-Kinderrechtskonvention, der UN-Behindertenrechtskonvention, der Istanbul-Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sowie den Yogyakarta-Prinzipien +10 zur Anwendung internationaler Menschenrechtsnormen und -standards in Bezug auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität.

Eine Grundprämisse ist, dass bürgerliche und politische Menschenrechte auf der einen Seite und wirtschaftliche, soziale und kulturelle auf der anderen Seite nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern sich gegenseitig bedingen.

2. Städte haben einen Mehrwert für die Verwirklichung der Menschenrechte.

Städte werden gebraucht als Hauptakteure bei der Verwirklichung eines breiten Spektrums von Menschenrechten. Sie machen Menschenrechte sichtbar, und jeder Schutz der Menschenrechte auf lokaler Ebene trägt bei zur Erhöhung des Niveaus des Schutzes der Menschenrechte weltweit. Es ist aber auch deshalb zunehmend wichtig, nach Wegen zu suchen, wie Menschenrechte mit städtischem Handeln noch wirkungsvoller verbunden werden können, weil die Menschenrechte nie als gegeben angesehen werden dürfen. Sie sind in einem Prozess ständiger Verhandlung und Ausdeutung, und auch wenn Menschenrechte schon immer mächtige Widersacher hatten, befinden sie sich allem Anschein nach heute in besonderer Weise global in der Defensive. In vielen Staaten müssen diejenigen, die sich gegen Unrecht zur Wehr setzten, einen immer höheren Preis zahlen. Auf internationaler Ebene versuchen autoritäre Staaten gezielt, das System der Menschenrechte – insbesondere jene Teile, die die politischen und persönlichen Freiheitsrechte betreffen – zu beseitigen. Demokratie und die offene Gesellschaft müssen gegen extremistische Angriffe verteidigt werden. Städte können einen Gegenpol bilden zu nationalistischen und rechtspopulistischen nationalen Regierungen und internationalen Entwicklungen, durch die die Menschenrechte infrage gestellt oder verletzt werden. Bürgermeister*innen und Stadtparlamente liefern hierfür immer wieder Beispiele.

In Städten gibt es viele Möglichkeiten, die Menschenrechte in ein Verhältnis der Nähe zu den Menschen bringen. Sie sind die Träger dieser Rechte, und sie sind es, die diese Rechte für ein Leben in Würde benötigen – unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer ethnischen, kulturellen und religiösen Identität und ihrer sozialen Herkunft und Lage. Erst in dieser Nähe lassen sich Missstände und Bedarfe sichtbar machen und wird konkret erfahrbar, dass Menschenrechte gestaltbar und tatsächlich zentral für das eigene tägliche Leben und die alltägliche Problemlösung sind. Gerade in wohlhabenden Ländern wie Deutschland ist die Meinung verbreitet, Menschenrechte seien etwas Abstraktes, Internationales, etwas das gegen Missstände anderswo seine Berechtigung haben mag, aber für das eigene Leben und für den

Ort, an dem man lebt, nicht relevant ist. Diese Vorstellung können Städte, die Verantwortung für die Menschenrechte übernehmen, verändern.

Auch die Formen von Menschenrechtspraxis werden in Städten bereichert. Denn die große Mehrheit der Menschenrechte wird nicht vor Gerichtshöfen und durch richterliche Einzelentscheidungen verwirklicht, sondern in den täglichen Begegnungen zwischen Behörden, Polizeibeamt*innen, Gesundheits- und Krankenpfleger*innen, Lehrer*innen, Sozialarbeiter*innen und den Bürger*innen, denen sie dienen. In Städten geht es viel öfter um ein von verschiedenen Akteur*innen gemeinsam getragenes und schrittweises Bemühen, den Menschenrechten lokal einen konkreten Inhalt zu geben, als darum, Rechte in konfliktiven Auseinandersetzungen einzufordern. Die dabei gemachten Erfahrungen und neu entwickelten Ideen können zum Gegenstand eines Wissenstransfers zwischen den Städten und von der lokalen Ebene „nach oben“ werden, innerhalb des Staates und international.

3. Eine Orientierung an den Menschenrechten hat einen Mehrwert für Städte.

Menschenrechte können Städten auf vielfältige Weise nützen. Für eine kritische Betrachtung des Bestehenden können die Menschenrechte wichtige Prüfsteine liefern. Sie können als Bezugsrahmen und Inspiration für die Stadtpolitik dienen und als normative Orientierung bei der Entscheidungsfindung über die Zuteilung von Ressourcen und den Ausgleich von Interessen. Städtische Entscheidungen müssen den Bedürfnissen und Erwartungen einer zunehmend vielfältigen Bevölkerung gerecht werden. Eine besondere Qualität der Menschenrechte ist, dass sie breit geteilte Überzeugungen und Werte repräsentieren und eine Wirkung als „integrative Standards“ entfalten können. Damit können sie helfen, die städtische Ordnung gerechter und stabiler zu machen.

Letzteres wird auch dadurch gefördert, dass die Verwirklichung der Menschenrechte die Individuen stärkt, sozialen Frieden fördert und daraus eine stärkere städtische Gesellschaft entstehen kann. Eine Gesellschaft mit weniger sozialer Exklusion beispielsweise ist nachhaltiger, solidarischer, ermöglicht mehr Lebensqualität und benötigt weniger Ressourcen für Problembewältigung.

Menschenrechte können auch eine verbindende Kraft entfalten, als „diskursives Dach“, unter dem viele Akteur*innen und Interessen auf lokaler Ebene zusammengebracht werden können. Der Gebrauch der Menschenrechte als Brückenkonzept kann neue Arbeitsbeziehungen und Kooperationen stimulieren, unter verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Gruppen sowie zwischen ihnen und städtischer Politik und Verwaltung. Er stützt sich vor allem auf die Attraktivität der Menschenrechte als ethische Kategorie, und nicht so sehr auf den rechtlichen Rahmen.

Menschenrechtliche Anforderungen können zudem Städten ihre Eigenverantwortung innerhalb des staatlichen Regierungs- und Verwaltungssystems stärker bewusst machen und sie in ihrer lokalen Demokratie und kommunalen Selbstverwaltung profilieren. Städte sind unmittelbarer als die höheren, „alltagsferneren“ Staatsebenen konfrontiert mit vielfältigen negativen Folgen unzureichender Verwirklichung von

Menschenrechten, sozialer Ungleichheit und prekärer Lebensverhältnisse und eines abnehmenden Zusammenhalts in zunehmend heterogenen Gesellschaften. Sie müssen sich deshalb stärker um solidarische politische Lösungen bemühen. Dies kann Städte veranlassen, an einzelnen Punkten Politiken zu verfolgen, die stärker an den Menschenrechten orientiert sind als die nationale, europäische oder internationale Politik.

Der Bezug auf die Menschenrechte kann Städten außerdem Zugang zu zusätzlichen Fördermitteln verschaffen und sich als Wirtschaftsfaktor auswirken. Er kann für eine positive Außenwahrnehmung sorgen (z.B. als kosmopolitische, vielfältige, auf sozialen Ausgleich bedachte Stadt), Städten nationale und internationale Anerkennung verschaffen sowie Gelegenheiten geben, Netzwerke mit „gleichgesinnten" Städten und transnationalen Akteuren zu knüpfen.

4. International gibt es einen klaren Trend, Städte und Menschenrechte enger zu verbinden.

Mehr Bewusstsein für die lokale menschenrechtliche Verantwortung zu schaffen und von Städten zu fordern, diese Verantwortung zu übernehmen, ist nicht nur ein Anliegen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Zahl der Städte, die hierin für sich ein wichtiges Feld sehen, nimmt zu. Bereits im Jahr 1998 konstituierte eine Gruppe von Städten in Barcelona die Europäische Konferenz Städte für die Menschenrechte – ein loses Netzwerk, dessen im Jahr 2000 verabschiedete Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt bislang mehr als 350 Städte unterzeichnet haben. Auch der weltweite Dachverband von Städten und Gemeinden (UCLG) macht sich schon seit vielen Jahren für die Förderung und Stärkung der Menschenrechte in Städten stark, u.a. durch Verbreitung der *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City*. In beiden Chartas werden eine Reihe von Rechten formuliert, die für alle Menschen, die in den unterzeichneten Städten leben, unabhängig von ihrer Nationalität gelten sollen.

Immer deutlicher kommt die Forderung, mehr dafür zu tun, dass die Menschenrechte auch auf lokaler Ebene respektiert, geschützt und gewährleistet werden, aus der Mitte jener internationalen Organisationen, die für den Menschenrechtsschutz eine besondere Verantwortung tragen. Deren Hauptansprechpartner sind traditionell eigentlich Staaten. Sie schauen aber vermehrt auf Städte, um Allianzen zu bilden und die Idee der Menschenrechte zu verbreiten und zu stärken. In den Vereinten Nationen haben der Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) um die Mitte der 2010er Jahre begonnen, der Rolle der lokalen Ebene beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Neben ersten Bestandsaufnahmen zu bestehenden Herausforderungen und *best practices* hat der UN-Menschenrechtsrat 2015 die Notwendigkeit betont, Leitprinzipien für die Rolle der Städte und Kommunalverwaltungen bei der Umsetzung der Menschenrechte zu entwickeln. Das Hochkommissariat hat 2019 eine Reihe von Empfehlungen an lokale Regierungen gerichtet. Es rät ihnen, innovative Wege zur Umsetzung der Menschenrechte auf lokaler Ebene zu erkunden, z.B. durch

Selbstevaluierungen ein klareres Bild ihrer Menschenrechtspraxis zu bekommen und Gesetze, Politiken und Programme „evidenzbasiert“ zu gestalten; Beschwerdemechanismen zu entwickeln, die sich mit den Menschenrechten auf lokaler Ebene befassen; Initiativen zur Sensibilisierung für die Menschenrechte und zur Menschenrechtsbildung zu ergreifen sowie zur Stärkung der Menschenrechtskompetenz von lokalen Verwaltungsbediensteten; sich mehr im Rahmen des Menschenrechtsschutzsystems der UN zu engagieren, einschließlich der Zusammenarbeit mit Fachausschüssen und der Mitwirkung am Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren sowie an Sonderverfahren.

In der Europäischen Union ist die lokale Verwirklichung der Menschenrechte vor allem für die EU-Grundrechteagentur (FRA) ein Thema. Sie hat 2014 einen Leitfaden für Kommunal- und Regionalbehörden zur Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union entwickelt. Aktuell spielt die FRA, wie auch OHCHR, eine wichtige Rolle in der Diskussion über die Entwicklung von Mindeststandards für Städte, die sich zu Menschenrechtsstädten erklären wollen.

Noch früher hat der Europarat – durch seinen Kongress der Gemeinden und Regionen – begonnen, sich für die Rolle der Städte bei der Umsetzung der Menschenrechte zu interessieren. Schon 2011 wurden Indikatoren zur Schärfung des Bewusstseins für die Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene entwickelt, und 2014 wurde eine erste Sammlung von *best practices* der Umsetzung von Menschenrechten auf kommunaler und regionaler Ebene vorgelegt. Dabei wurde eine Vielzahl von Feldern behandelt, z.B. die Einrichtung von unabhängigen Ombudsman-Institutionen für Menschenrechte, die Menschenrechtsausbildung der Polizei, die Bekämpfung von häuslicher Gewalt, die Gewährleistung von Bildung für alle und des Rechts auf Gesundheit, die psychische Gesundheitsversorgung, die Unterstützung von Obdachlosen und die Förderung des interreligiösen Dialogs. Seit 2019 liegt ein erstes Menschenrechts-Handbuch für die lokale und regionale Ebene vor, dem weitere folgen sollen. Es legt den Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Diskriminierung von Geflüchteten, Asylsuchenden, Migrant*innen und Binnenflüchtlingen, von Sinti und Roma sowie von Lesben, Schwulen, Bisexuellen sowie trans- und intergeschlechtlichen Menschen.

5. Sich zur Menschenrechtsstadt zu erklären ist weit mehr als ein Symbol.

Vor rund 20 Jahren haben erste Städte begonnen, sich zu Menschenrechtsstädten zu erklären. Seitdem ist eine Reihe von Kommunen rund um den Globus hinzugekommen. Einen einheitlichen Ansatz und eine allgemeingültige Definition von „Menschenrechtsstadt“ gibt es bislang ebenso wenig wie eine Instanz, die das Label vergibt, oder verbindliche Kriterien, die eine Stadt erfüllen muss, um Menschenrechtsstadt werden zu können. Allerdings wird über solche Standards international zunehmend nachgedacht. Entsprechend vielfältig ist die Landschaft der Menschenrechtsstädte, wobei sich einige gemeinsame Grundzüge erkennen lassen.

Die Initiative, Menschenrechtsstadt zu werden, kann sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von städtischen Amts- und Mandatsträger*innen ausgehen. Übli-

cherweise mobilisiert der Weg zur Menschenrechtsstadt eine Vielzahl von Akteur*innen: zivilgesellschaftlich Engagierte, Kommunalpolitiker*innen, Bedienstete der städtischen Verwaltung sowie Menschen in sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, zwischen denen schrittweise eine gemeinsame Vision von der Stadt als Menschenrechtsstadt wächst.

Formal betrachtet entsteht eine Menschenrechtsstadt in dem Moment, in dem die zuständigen kommunalen Entscheidungsträger die Stadt explizit zur Menschenrechtsstadt erklären oder die Ambition der Stadt zum Ausdruck bringen, Menschenrechtsstadt zu werden. Globale und regionale Menschenrechtsinstrumente wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die EU-Grundrechtecharta können dabei wichtige Bezugspunkte sein. Mitunter wird auch auf eine der beiden Chartas für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt rekurriert. Oft, aber nicht zwingend, bringt die Stadt ihren Willen, sich in ihrem Handeln von den Menschenrechten leiten zu lassen, durch die Verabschiedung einer selbstverfassten Deklaration zum Ausdruck. Dort skizziert sie, auf welche Maßnahmen und Impulse es ihr insbesondere ankommt. Diese Konzentration ist wichtig, denn eine ganzheitliche Vision der Menschenrechte umsetzen zu wollen würde die Möglichkeiten von Menschenrechtsstädten überfordern.

Die Erklärung zur Menschenrechtsstadt ist ein symbolischer Akt, aus dem keine rechtliche Bindungswirkung entsteht. Städte verwenden das Etikett „Menschenrechtsstadt“ als zielgerichtete Selbstverpflichtung, um eine Agenda für die kommenden Jahre aufzustellen, spezifische Initiativen voranzutreiben, zu deren Umsetzung zu motivieren und nicht zuletzt darüber regelmäßig Rechenschaft abzulegen. Aber sie nutzen das Label auch, um ihrer bereits geleisteten Arbeit und bestehenden Politiken einen Rahmen und eine größere Sichtbarkeit zu geben.

Das Konzept der Menschenrechtsstadt ist offen und flexibel. So kann jede Stadt dem Label ihren eigenen lokalen Inhalt geben: eigene Prioritäten setzen und einen eigenen Kern von Bedeutung und Praxis herausarbeiten, der mit der eigenen besonderen Geschichte und Situation im Einklang ist. Solchen Unterschieden Raum zu geben ist ein Schlüsselaspekt der „Lokalisierung“ der Menschenrechte. Die Themen und Schwerpunkte, die Menschenrechtsstädte vorrangig angehen, sind von Stadt zu Stadt entsprechend unterschiedlich. Allen gemeinsam ist ein besonderer Fokus auf menschenrechtliche Prinzipien wie Nichtdiskriminierung, Inklusion und Partizipation. Dies wird oft verbunden mit einem verstärkten Engagement in den Bereichen Menschenrechtsbildung und -lernen – auch als historisch-politische und interkulturelle Bildung – sowie Monitoring, Evaluation und Dokumentation. Viele Menschenrechtsstädte schaffen ein spezielles institutionelles Zentrum für ihre Menschenrechtsarbeit, z.B. ein Menschenrechtsbüro, eine Ombudsstelle oder einen breit zusammengesetzten Menschenrechtsbeirat. Fast immer spielt eine Allianz aus zivilgesellschaftlichen Akteur*innen eine tragende Rolle, und oft sind örtliche Bildungs- und Wissenschafts- sowie Kultureinrichtungen stark involviert.

Bei all dem geht es nicht darum, sich in jeder Frage auf die Menschenrechte beziehen zu müssen und jeden Missstand als Menschenrechtsverletzung zu behandeln. Auch in einer Menschenrechtsstadt wird abgewogen, wann es vorteilhaft ist, den

Menschenrechtsrahmen explizit zu nutzen, und wann Gefahr besteht, dass es dadurch zu Missverständnissen, politischer Polarisierung oder einer „Juridifizierung“ der Diskussion kommt, die dem eigentlichen Anliegen mehr schadet als nützt.

Natürlich übernehmen auch Städte, die sich nicht zur Menschenrechtsstadt erklären, Verantwortung für die Menschenrechte. Menschenrechtsstadt werden zu wollen bzw. es zu sein schafft für diese Bemühungen jedoch einen übergreifenden, Orientierung und Identität stiftenden Rahmen. Es schafft zusätzliche Impulse und eine andere Innen- und Außenwirkung. Es fördert eine gründlichere Auseinandersetzung mit der Frage, wie sich globale Menschenrechtsstandards mit den Besonderheiten des lokalen Umfelds wirksam verbinden lassen und wie diese Standards so ausgedeutet werden können, damit sie auf lokaler Ebene Widerhall finden. Die Antwort lautet: Hierfür müssen sie praktisch und konkret auf das Alltagsleben der Menschen bezogen werden, bei der Diagnose von Problemen, bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungen und bei der Motivation zu gemeinschaftlichem Engagement. Je öfter und je besser das gelingt, auf eine positive, die Chancen betonende, verständliche und erlebbare Weise, desto mehr gewinnen Menschenrechte an Bedeutung als „Sprache“, in der soziale, kulturelle und andere städtische Themen bewusst diskutiert und behandelt werden, und desto mehr gewinnen sie an Einfluss auf die Art, wie die Bewohner*innen der Stadt ihre Umwelt interpretieren. Menschenrechtsstädte bezeichnen dies oft als Schaffung einer städtischen Menschenrechtskultur, während Soziolog*innen von der Aneignung der Menschenrechte und einem Sozialisations- und Internalisierungseffekt sprechen.

6. Köln hat großes Potenzial zur Menschenrechtsstadt.

In Köln existiert über alle Ebenen bis hinauf zur politischen Stadtspitze ein überwiegend konstruktives, menschenrechtsfreundliches politisches Umfeld, auch wenn dieses Merkmal der Stadt – wie in anderen deutschen Kommunen – durch Rechtspopulist*innen und antidemokratische politische Kräfte herausgefordert wird. Wichtige Beschlüsse, die menschenrechtliche Implikationen haben, werden im Rat der Stadt in der Regel von den demokratischen Parteien gemeinsam gefasst. Ein starkes bürgerschaftliches Engagement und vielfältige zivilgesellschaftliche Initiativen und Strukturen sind sowohl Motor für Verbesserungen als auch Korrektiv für Fehlentwicklungen, auch in den meisten Feldern, die Bezüge zu den Menschenrechten haben. Das Verhältnis zwischen Stadt (Politik, Verwaltung) und Zivilgesellschaft ist sachbezogen, konstruktiv, zum Teil partnerschaftlich. Der Dialog ist in vielen Bereichen eng und nicht selten in Stadtarbeitsgemeinschaften, Arbeitskreisen, Runden Tischen und Netzwerken institutionalisiert.

Die Möglichkeit, unterschiedliche Lebensentwürfe und Vielfalt offen zu leben, hat in Köln und für das Selbstverständnis der Stadt und der Stadtgesellschaft einen besonders hohen Stellenwert. Viele kulturschaffende Akteur*innen, Organisationen und Kultureinrichtungen greifen aktuelle politische und kulturelle Themen auf, entwickeln neue Konzepte und initiieren neue Kooperationen, z.B. um Barrieren zur Teilhabe an Kunst und Kultur abzubauen oder auch um interkulturelle Veränderungsprozesse

aufzugreifen. Verschiedene in Köln beheimatete Institutionen, darunter Hochschulen und Forschungseinrichtungen, der Landschaftsverband Rheinland oder das NS-Dokumentationszentrum, verfügen über fundierte menschenrechtliche Expertise und erfüllen für die Menschenrechte wichtige Bildungsaufträge.

Dass Köln menschenrechtlich ambitioniert ist, zeigt sich in der Beteiligung an wichtigen internationalen und nationalen Initiativen und in vielen vom Rat der Stadt verabschiedeten Handlungskonzepten, Maßnahmenplänen und Projekten. Zum Beispiel gewann die Stadt 2017, auch aufgrund eines breit verankerten bürgerschaftlichen Ansatzes, den Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels“. 2018 wurde Köln für die Bemühungen um eine konsequente Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, die in einem umfangreichen Aktionsplan nachzulesen sind, mit dem Siegel „Kinder- und jugendfreundliche Kommune“ ausgezeichnet. Im Herbst 2019 hat Köln gemeinsam mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) den ersten weltweiten *Child Friendly Cities Summit* ausgerichtet. Der 2. Kölner Gleichstellungsaktionsplan (2019-2021), der die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Kohäsion in den Vordergrund rückt, greift Impulse aus der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene auf, der die Stadt 2011 beigetreten ist.

Anfang 2019 erklärte der Rat der Stadt – auf Initiative der Bewegung SEEBRÜCKE – Köln zum „Sicheren Hafen“. Damit verbunden ist die Bereitschaft zur Aufnahme von aus Seenot geretteten Flüchtlingen, über die bestehende Quote hinaus. Inzwischen ist die Stadt zudem bereit, weitere, in Auffanglagern auf den griechischen Inseln festsitzende Flüchtlinge, darunter unbegleitete Kinder, aufzunehmen, entgegen einer restriktiven Position der Bundesregierung.

Auch zu weiteren Menschenrechtsthemen sind in den letzten zehn Jahren Ratsbeschlüsse gefasst worden, darunter mehrfach zur lokalen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Die Tagesordnungen des Ratsausschusses für Soziales und Senioren sind voll von Themen, die menschenrechtlich relevant sind, meist ohne dass dies explizit so benannt wird. Beispiele aus jüngster Zeit sind die Sicherstellung und Schaffung von angemessenem Wohnraum in der wachsenden Stadt, die Verbesserung der Situation von wohnungslosen Menschen, die ärztliche Versorgung in Pflegeeinrichtungen, der Schutz von Menschen in der Prostitution, die Bleiberechtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln oder auch die Förderung von Migrant*innenselbstorganisationen und rassismuskritischen Projekten.

Auch in den internationalen Beziehungen Kölns spielen die Menschenrechte eine Rolle. Köln beteiligt sich an Netzwerken mit menschenrechtlichem Fokus, darunter an der von der UNESCO initiierten Städtekoalition gegen Rassismus (ECCAR) und am *Rainbow Cities Network*, einem Zusammenschluss von Städten, die eine aktive Politik für die Belange von Lesben, Schwulen, Bisexuellen sowie trans- und intergeschlechtlichen Menschen betreiben. In einigen der 22 internationalen Partnerstädte Kölns kommt es immer wieder zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Auch deshalb hat der Rat im Mai 2016 die Verwaltung beauftragt, ein Umsetzungskonzept für die Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung in der Städtepartnerschaftsarbeit zu entwickeln. Ein Entwurf befindet sich zurzeit im verwaltungsinternen

Abstimmungsprozess. Darüber hinaus prüft die Stadt Möglichkeiten, Menschenrechtsverteidiger*innen, die sich in ihren Heimatländern in Gefahr befinden, für begrenzte Zeit nach Köln zu holen und ihnen Schutz und Unterstützung zu bieten – ähnlich wie in dem in den Niederlanden entwickelten *Shelter Cities*-Projekt.

In Köln wird somit bereits vieles unternommen, das aus menschenrechtlicher Sicht wichtig und richtig ist. Welchen Mehrwert hätte es dann noch, wenn sich Köln zur Menschenrechtsstadt erklärte? Es würde zunächst der Tatsache, dass Köln ein wichtiger Akteur bei der Verwirklichung eines breiten Spektrums von Menschenrechten ist, Ausdruck verleihen und die Aufmerksamkeit verschaffen, die dies verdient.

Das explizite Bekenntnis als Menschenrechtsstadt zu den universell gültigen Menschenrechten wäre zugleich ein starkes Signal, nach innen wie nach außen. Nach innen wäre es ein Zeichen der Bereitschaft, bei der Lokalisierung der Menschenrechte einen noch höheren Anspruch an sich selbst zu stellen, auch gegen eine der Stadt mitunter attestierte Tendenz, sich zu leicht mit dem zufrieden zu geben, was man hat. Nach außen würde Köln ein Beispiel für viele andere Städte geben. Die Stadt würde Zugang bekommen zu dem regelmäßigen politischen und fachlichen internationalen Austausch der menschenrechtlich besonders engagierten Städte (mit dem *Human Rights Cities Network* ist hierfür vor kurzem eine neue interessante Plattform entstanden), und sie hätte die Chance, in Deutschland wichtige Impulse für die noch relativ wenig entwickelte Diskussion über die zunehmende Bedeutung der Verbindung von Menschenrechten und städtischem Handeln zu geben.

Köln zur Menschenrechtsstadt zu machen würde ein gemeinsames Dach über der Vielfalt existierender Menschenrechtsarbeit schaffen. Es würde der Diskussion in der Stadtgesellschaft über Menschenrechte und über Menschenrechtsverletzungen – die es natürlich in Köln wie in jeder Stadt gibt – zusätzliche Anstöße geben und verschiedene Menschenrechtsanliegen sowie die sich für sie engagierenden Akteur*innen verbinden. Es würde dazu anregen, wichtige Aspekte der städtischen Realität durch die menschenrechtliche Brille zu betrachten, bei denen dies bisher vielleicht nicht oder noch zu wenig der Fall ist. Dies würde helfen, Fehlentwicklungen und Formen sozialer Ungleichheit und Exklusion besser zu identifizieren und auf den Punkt zu bringen und für die Entwicklung von Gegenstrategien einen klaren Bezugsrahmen und Qualitätsmaßstab bereitstellen. Durch all das würden Möglichkeiten geschaffen, den in Köln lebenden Menschen den Wert der Menschenrechte für ihr Alltagsleben, für das friedliche Zusammenleben und für die Lebensqualität in Köln auf eine praktische Weise bewusst zu machen. Es würde eine positive Identifikation mit den Menschenrechten gefördert, und im laufenden Systemstreit zwischen offenen, demokratischen und freiheitlichen Gesellschaften auf der einen und autoritären, illiberalen Systemen auf der anderen Seite würde klar Position bezogen.

7. Der Weg zur Menschenrechtsstadt ist anspruchsvoll, aber machbar.

Für den Prozess, eine Menschenrechtsstadt zu werden, gibt es bislang keinen allgemeingültigen Masterplan, keine verbindliche Schrittfolge und keine Frist. Jede der bestehenden Menschenrechtsstädte ging naturgemäß ihren eigenen Weg, ausge-

hend von ihren besonderen lokalen Bedingungen. Was es jedoch gibt, sind Schlüsselaufgaben, von deren Bewältigung die Erfolgsaussichten einer Initiative mit dem Ziel, Menschenrechtsstadt zu werden, abhängen.

Mobilisierung und Vernetzung: Um eine Initiative mit dem Ziel zu starten, Menschenrechtsstadt zu werden, wird zunächst ein Kern von Überzeugten und Engagierten benötigt, die den Prozess anstoßen. Diese Gruppe muss in der Lage sein, mit vielen Akteur*innen in der Stadt – in Politik und Verwaltung, in Bildungs-, Kultur- und anderen Einrichtungen, in Fachgremien und vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen – ins Gespräch zu kommen, sie für die Initiative zu interessieren und möglichst dafür zu gewinnen, die Entwicklung einer gemeinsamen, lokal „geerdeten" Vision von der Stadt als Menschenrechtsstadt zu unterstützen und daran mitzuarbeiten.

Auch eine gezielte Vernetzung mit externen Akteur*innen, über die Grenzen der Stadt hinaus, ist essentiell. Wichtig ist zum Beispiel, kontinuierlich die Erfahrungen bestehender Menschenrechtsstädte berücksichtigen zu können. Die Vertreter*innen aus Menschenrechtsstädten, die am Workshop teilnahmen, haben ihre Unterstützung angeboten, und mit Barcelona gehört eine Menschenrechtsstadt zu Kölns Partnerstädten. Mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung ist ein fachlicher Dialog wünschenswert, und wertvolle Expertise gibt es auch an Hochschulen benachbarter Städte und in der Metropolregion Rheinland.

Aktivitäten und Projekte: Um die Vision von der Menschenrechtsstadt mit Inhalt zu füllen, bedarf es konkreter Aktivitäten und Projekte, die einen Mehrwert zu dem schaffen, was es bereits an menschenrechtlich Relevantem und Positivem in einer Stadt gibt. Ein guter Startpunkt sind Aktivitäten, die helfen, Bestehendes noch besser in Wert zu setzen oder in Vorbereitung Befindliches zum Abschluss zu bringen und umzusetzen. In Köln wäre es zum Beispiel sinnvoll, auf eine zeitnahe Verabschiedung des im Entwurf vorliegenden Konzepts zur Weiterentwicklung der Städtepartnerschaftsarbeit hinzuwirken und danach seine Umsetzung zu unterstützen und zu monitoren (d.h. jener Teile, die die menschenrechtliche Verantwortung in der Städtepartnerschaftsarbeit betreffen). Eine gemeinsame Anstregung von Akteur*innen aus Politik, Verwaltung, städtischen Einrichtungen und Zivilgesellschaft wäre auch wünschenswert und erforderlich, um ein konkretes Programm zu entwickeln, mit dem Menschenrechtsverteidiger*innen, die in ihren Heimatländern in Gefahr sind, für begrenzte Zeit nach Köln geholt werden können, um ihnen Schutz und Unterstützung zu geben. Die Stadt beschäftigt sich mit einer Anfrage dazu.

Impulse zu geben und Angebote zu machen für eine verstärkte Vermittlung von Wissen über die Bedeutung von Städten für die Verwirklichung der Menschenrechte, ist besonders wichtig. Städtische Mandatsträger*innen und Behörden müssen ihre menschenrechtliche Verantwortung und ihre menschenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten kennen. Die Bewohner*innen der Stadt müssen sich ihrer Rechte bewusst sein, damit sie sich dafür stark machen und auch andere dabei unterstützen, sie in Anspruch zu nehmen.

Mindestens ebenso wichtig ist es, Projekte zu konzipieren und umzusetzen, die eine neue Qualität haben, neues Terrain betreten und sichtbar eine neue Ambition signalisieren. Potenziell interessante Themen sind beispielsweise erweiterte bürgerschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten sowie lokale Schutz- und Beschwerde-Mechanismen für die Menschen, deren Rechte mutmaßlich oder tatsächlich verletzt werden. Ein starker Signalcharakter kann auch von der Entwicklung eines Monitoring-Mechanismus mit Indikatoren ausgehen, mit denen sich der Stand der Verwirklichung einzelner Menschenrechte in der Stadt analysieren und turnusmäßig überprüfen lässt. In bestehenden Menschenrechtsstädten gibt es Vorbilder hierfür. In Köln ließe sich dies auch pilothaft für einzelne Veedel vorstellen.

Zentral bei all dem ist es, eine möglichst starke Verbindung zu schaffen zu den alltäglichen Belangen möglichst vieler Menschen, insbesondere derer, deren Rechte nicht in adäquater Weise verwirklicht sind. Dies bedeutet auch Verbindungen schaffen zu den Umständen, die viele Menschen in Situationen der Vulnerabilität und der Marginalisierung bringen. Damit angesprochene Themen wie Armut, soziale Ungleichheit, Diskriminierung und Exklusion betreffen bei weitem nicht nur einzelne Gruppen und Milieus.

Kommunikation und Überzeugungsarbeit: Menschenrechtsstadt zu werden erfordert einen Kraftakt der Kommunikation, wenn möglichst viele „mitgenommen“ werden sollen und die Menschenrechtsstadt kein abgehobenes Projekt von Insider*innen sein soll. Dafür ist ausdauernde Informations- und Überzeugungsarbeit unverzichtbar, in viele Richtungen: in die städtische Politik, in die Verwaltung, in viele menschenrechtlich relevante Einrichtungen und Organisationen und insbesondere in die Stadtgesellschaft und gegenüber der Bevölkerung.

Wichtig ist eine positive Kommunikation, die nicht bei der Benennung dessen stehen bleibt, was noch nicht den Anforderungen entspricht und verbessert werden muss. Ins Zentrum zu rücken sind vor allem die großen Chancen und Möglichkeiten, die eine engere Verbindung der globalen Menschenrechtsstandards mit den Besonderheiten des lokalen Umfelds eröffnet. Zu den wichtigen positiven Botschaften, die es zu vermitteln gilt, gehört die Kraft der Menschenrechte als „Gegenerzählung“ zu Nationalismus, Rassismus, Antisemitismus, Populismus und Extremismus. Hinzu kommt, dass eine Stadt, die Menschenrechtsstadt werden will, am Beginn des Prozesses immer schon einiges hat, an dem sich zeigen lässt, was Menschenrechtsstadt zu sein bedeutet – sobald es denn bewusst „erzählt“ wird. In Köln gibt es davon, siehe oben, außerordentlich viel.

Der „richtige“ Zeitpunkt für die Proklamation zur Menschenrechtsstadt ist am Beginn des Prozesses noch nicht klar zu bestimmen. Er schält sich erst in dem Maße heraus, in dem zwischen den Akteur*innen ein ausreichend klares Verständnis über die Vision entsteht, die man gemeinsam verwirklichen will. Menschenrechtsstadt zu werden ist kein kurzfristig realisierbares Projekt. Dabei ist aber immer zu bedenken: Auch der Weg zur Menschenrechtsstadt ist schon ein Teil des Ziels.

Nachbemerkung:

Dieses Papier soll Anstöße zur weiteren Entwicklung und Umsetzung einer möglichst viele verbindenden menschenrechtlichen Zielvorstellung für Köln geben. Gleichzeitig ist mit ihm eine Einladung verbunden, an einem breiten Diskussionsprozess mitzuwirken, der dieses Ziel und den Weg dorthin weiter konkretisiert. Inhaltliche Kommentare zum Papier und Anregungen zur Organisation eines solchen Prozesses sind deshalb höchst willkommen.

Kontakt: info@initiative-menschenrechtsstadt-koeln.de