

# Interkulturelle Öffnung und Verwaltungsmodernisierung

- Bericht über eine Fachkonferenz vom 5./6. Oktober 2004 -

von *Jan Schneider* (i.A. der bpb)

Veranstalter:

Friedrich-Ebert-Stiftung ([FES](#))

Bundeszentrale für politische Bildung ([bpb](#))

Modellprojekt Transfer interkulturelle Kompetenz ([TiK](#)) der iaf-Berlin

## 1. Einwanderungsgesellschaft und Integration in Deutschland – Herausforderungen für Staat und Verwaltung

Staat und Verwaltung stehen seit über einem Jahrzehnt unter großem und wachsendem Veränderungsdruck und haben in vielen Bereichen einen Modernisierungsschub erfahren. Auf der einen Seite stehen dabei Ansätze zur Modernisierung und Vereinfachung von Verwaltung und deren Abläufen, auf der anderen Seite die Herausforderung der interkulturellen Öffnung von Institutionen und Personal. Die Konferenz „Interkulturelle Öffnung und Verwaltungsmodernisierung“ hatte das Ziel, die unterschiedlichen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung und der Interkulturellen Öffnung zu vernetzen und weiterzuentwickeln. Die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit der Bundeszentrale für Politische Bildung und dem Projekt Transfer interkultureller Kompetenz (TiK) veranstaltete Fachtagung war bereits die dritte Konferenz zum Thema „Interkulturelle Öffnung“. Die erste Konferenz 2002 hatte unter dem Titel [„Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“](#) allgemeine Fragen zu den Herausforderungen für die Verwaltung im Zuwanderungsland Deutschland thematisiert. Die Konferenz des Jahres 2003 beschäftigte sich unter dem Titel [„Integrationslotsen oder Identitätswächter?“](#) mit der Rolle von Migrantenorganisationen im Integrationsprozess bzw. im Zusammenspiel mit Staat und Verwaltung.

Der Einladung der Veranstalter in die Berliner Friedrich-Ebert-Stiftung waren über 200 interessierte Expertinnen und Experten gefolgt, viele aus dem unmittelbaren Bereich der kommunalen Verwaltung oder der Landesverwaltung, aber auch von freien Trägern, Wohlfahrtsverbänden, Migrantenorganisationen, Schule, Polizei und Wissenschaft. Neben Fachvorträgen und Podiumsdiskussionen boten insbesondere die am zweiten Tag durchgeführten Expertenforen Gelegenheit zum intensiven Austausch und der Diskussion von best-practice-Modellen. Daneben bot sich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenz immer wieder die Gelegenheit zu informellen Gesprächen und Kontakten.

Einwanderung und Integration sind zentrale Herausforderungen für den Staat und die Verwaltung geworden, denen sie sich durch Reformen stellen müssen. Trotz einiger Fortschritte fehlt es weithin an ausreichender Orientierung und an qualifizierten Konzepten vor allem in der Frage, wie die öffentliche Verwaltung die Themen Einwanderung und Integration kompetent angehen sollte. Ein mögliches – nicht ganz ernst gemeintes – Szenario der „interkulturell geöffneten“ Verwaltung skizzierte zur heiteren Einstimmung [Dr. Johannes Kandel](#) von der gastgebenden Friedrich-Ebert-Stiftung, der die TeilnehmerInnen im Namen des Vorstandes der Friedrich-Ebert-Stiftung willkommen hieß und ein Grußwort des Bundesinnenministers verlas. Ein Migrant nicht-deutscher Herkunft könne möglicherweise in Zukunft auf eine entgegenkommende Verwaltung treffen, die auf seine Bedürfnisse vollends zugeschnitten ist, ihre zahlreichen, modernen und mit Anglizismen umschriebenen Spezialdienste unter Ausschluss jeglichen Potenzials für Diskriminierung in der jeweils ge-

wünschten Sprache leistet und den Kunden eigentlich keinerlei Leistung abverlangt, sich im Gegenteil routinemäßig dessen Beurteilung durch ein Evaluierungsformular stellt. In einer solchen geöffneten Behörde gäbe es vielleicht den *Consumer Assessment Counter*, das *Gender Mainstreaming Center*, ein *Gender Mainstreaming Quality Assessment Project*, das *Citizen Centre for Applicants of non German Origin* und einen *Commissioner for Consumers of non German Origin*. Die Einleitung verdeutlichte treffend den Spagat, den interkulturelle Öffnung zu leisten hat zwischen sinnvollen, die Integration und das Zusammenleben in einem Einwanderungsland förderlichen Weiterentwicklungen, und einer paternalistischen Überbehütung und -versorgung, die Integrationsprozesse letztlich erschwert.

[Christoph Müller-Hofstede](#), Leiter der Projektgruppe Migration bei der mitveranstaltenden Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), ging in seinem Begrüßungsstatement auf den langfristigen Veränderungserfordernisse ein, die interkulturellen Öffnung an eine Behörde wie die bpb stellt. Im Prozess des *Migration Mainstreaming* sei – ähnlich wie beim *Gender Mainstreaming* – ein schrittweises und immer wieder selbstreflexives Vorgehen angezeigt. Dabei seien insbesondere zwei den Diskurs prägende „intellektuelle Fallen“ offenbar geworden. Zum einen dürfe sich die Schulung von Mitarbeitern zu interkultureller Kompetenz nicht an standardisierten Verfahren orientieren, die mit einem konstruierten Fremdheitskonzept, „gut gemeinten Stereotypen“ über andere Kulturen und einem unklaren, in der Regel unpolitischen Differenzbegriff arbeiten. Andererseits gehörten bei der interkulturellen Öffnung immer wieder auch zentrale Grundannahmen des gängigen Integrationsdiskurses auf den Prüfstand, so z.B. eine tendenziell durch „Mitleidsethik“ motivierte Integrationsarbeit, die letztlich einer rationalen und differenzierten Debatte über die Einwanderungsgesellschaft Deutschland im Wege steht.

Ob die Gesellschaft auch tatsächlich bereit sei, sich auf die geforderte Öffnung einzulassen, sei die eigentlich zentrale Frage im Diskurs der „interkulturellen Öffnung“, betonte die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, [Marieluise Beck](#), in ihrem Statement. Zwar werde die Integrationsfähigkeit der Migrantinnen und Migranten häufig thematisiert, die Notwendigkeit der Integrationswilligkeit auf Seiten der Aufnahmegesellschaft dagegen kaum. Beide Seiten seien über Jahrzehnte in der Illusion verhaftet gewesen, Zuwanderung als vorübergehend zu betrachten und von einer Rückkehr auszugehen. Nun seien die Versäumnisse aufzuarbeiten um die Institutionen für Einwanderung fit zu machen und Integration zu ermöglichen. Ein wichtiger Schritt sei mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 1999, dem Wechsel vom Abstammungsrecht zum Geburtsrecht, getan worden; das neue Zuwanderungsgesetz eröffne weitere Chancen, beschränke sich jedoch zu stark auf den Spracherwerb. In anderen Feldern der Innenpolitik, die eng mit dem Thema Integration verbunden seien, müssten möglicherweise neue Konsense erst noch gefunden werden. Als Beispiele nannte Frau Beck den Tierschutz, die Stadtplanung und die Friedhofsordnung; auch im öffentlichen Dienst stellten sich Fragen der Integration, wie in der „Kopftuchdebatte“.

Dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, wurde Jahrzehnte lang verdrängt oder als Thema für ideologische Grabenkämpfe instrumentalisiert. Seit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Juli 2004 ist die Bundesrepublik einen deutlichen Schritt weiter gekommen. Dass sie jedoch ihren Weg als Einwanderungsgesellschaft erst noch finden muss, verdeutlichte der einführende Fachvortrag von [Prof. Dietrich Thränhardt](#) (Universität Münster), der die Herausforderung für den öffentlichen Sektor in vergleichender Perspektive mit England und Frankreich beleuchtete. In Großbritannien, das am Beginn seines Vergleichs stand, werde Pluralismus und ethnische Differenz weithin sichtbar. Die öffentliche Verwaltung habe sich bereits seit den 1960er Jahren um Öffnungsprozesse bemüht. Seitdem sei der Sikh mit Turban im Servicebereich einer kommunalen Behörde eine gewohnte Erscheinung. Auch auf höhere Ebene manifestiere sich das Bild des Multikulturalismus. So säßen im *House of Lords*, der ersten Kammer des englischen Parlamentarismus, aktuell elf Vertreter mit indischer Herkunft. Bei der letzten Neubesetzung der Vertretung, die sich nicht durch Wahl sondern durch Berufung vollziehe, habe man besonders auf eine Erhöhung der Repräsentanz geachtet. Thränhardt bezeichnete dies als „symbolische Integration in die Oberschicht“. Aber auch die gewählte Parlamentsvertretung, das *House of Commons*, verfüge über eine deutliche Einwandererbeteiligung, ebenso in den kommunalen Räten. Auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung gebe es Institutionen zu den *Race Relations*, insbesondere Integrations- und Antidiskriminierungsstellen. Es gibt Vorgaben, nach denen öffentliche Aufträge nur an private Firmen vergeben werden dürfen, die ein bestimmtes Maß an Immigrantenbeteiligung unter den Angestellten erfüllen. „Die Unterschiedlichkeit ist im öffentlichen Diskurs ständig präsent und wird betont“, die britische Volkszählung enthalte Kriterien, „die wir als rassistisch bezeichnen würden“. Thränhardt ergänzte, die Praxis der Betonung kulturell-ethnischer Differenz werde bisweilen kritisch als „*Race Relations Industry*“ kritisiert. Dagegen beschränke sich die Repräsentanz im öffentlichen Dienst weitgehend auf Einwanderer aus den ehemaligen Kolonialgebieten Indiens, während andere Gruppen, wie z.B. Pakistanis, weitaus seltener vertreten seien. Frankreich dagegen gehe aus seiner republikanischen Staatstradition heraus völlig gegensätzlich vor. Dies verdeutliche nicht zuletzt das Gesetz zum Verbot auffälliger religiöser Zeichen an öffentlichen Schulen, welches das Tragen von Kopftüchern an Schulen verbietet. Auch im öffentlichen Dienst ist Frankreich von einem „republikanischen Konsens“ der Laizität und Egalität geprägt, nach der nicht nach Herkunft differenziert wird und nach außen keine sichtbaren religiösen Kennzeichen getragen werden sollen. Personenbezogene Kategorien ethnischer oder rassistischer Herkunft dürfen in Statistiken nicht verwendet werden, es sei „illegitim, ethnische Unterschiede anzusprechen“; Sonderinstitutionen zur Gleichstellung von ethnischen Gruppen existieren nicht. Die Repräsentanz von Einwanderergruppen im öffentlichen Dienst und in den Parlamenten ist dabei relativ gering, in der *Assemblée Nationale* gibt es kein Mitglied mit muslimischem Migrationshintergrund.

Die Bundesrepublik nimmt in Bezug auf diese beiden Pole eine Zwischenstellung ein. Zwar sei die Repräsentanz von Mitgliedern im Bundestags mit Migrationshintergrund relativ gering, andererseits gebe es aber – von Einzelfällen abgesehen – auch keine besondere Beachtung dieser Parlamentarier, die Repräsentation sei zwar nicht sehr hoch, aber vorhanden und fände ohne viele spektakuläre Auftritte statt. Dagegen weise die mittlere Verwaltungsebene bei den Angestellten eine relativ hohe Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern auf. Der Umgang mit religiösen Symbolen wie dem Kopftuch habe sich in Politik und Rechtsprechung der letzten Jahre differenziert. Im öffentlich-kommerziellen Raum wurde durch ein Gerichtsurteil das individuelle Recht auf freie Religionsausübung einer Kopftuchträgerin höher bewertet als die kommerziellen Interessen einer klagenden Geschäftsinhaberin, die dadurch, dass ihre Angestellte ein Kopftuch trug, negative Auswirkungen auf das Kaufverhalten der Kunden reklamiert hatte. Dies zeige einerseits die Nähe zum britischen Modell. Im öffentlichen Verwaltungsraum und insbesondere im Bereich der Schule setze sich eher das französische Modell durch. Hier verwies Thränhardt auf die zahlreichen Ländergesetze zum „Kopftuchverbot“.

Auch bei den wirtschaftlichen und sozialen Integrationsverhältnissen gibt es zwischen den drei Ländern zum Teil deutliche Unterschiede. In Bezug auf die Wohnverhältnisse weise Deutschland einen geringen Segregationsindex auf, während die Bildungsintegration von starken strukturellen Problemen gekennzeichnet ist. Auch bezüglich der Vertretung von Migrantinnen und Migranten unter den Eliten liege Deutschland hinter England und Frankreich. Ein Erfolgsmodell sei hingegen die 1972 verankerte betriebliche Mitbestimmung ausländischer Arbeitnehmer im Betriebsverfassungsgesetz. Sie habe zu steigender Beteiligung und Repräsentanz von Migranten in der deutschen Industrie geführt.

England neige mit seinem Modell des Multikulturalismus zu einer „Kompartimentalisierung“ der Migranten, während das französische Modell des Republikanismus mit seinem Gleichheitsgrundsatz größere Probleme hat, auf Integrationserfordernisse differenziert einzugehen. Deutschland verfüge dagegen über kein festes Modell, dem entsprechend habe auch die Öffentlichkeit keine klaren Orientierungspunkte. Aufgrund des föderalen Systems und der Länderzuständigkeit über weite Teile der öffentlichen Verwaltung existieren keine zentralen Regelungen; Deutschland tendiere zu pragmatischen und problembezogenen Lösungen. Gerade in der öffentlichen Verwaltung sei jedoch der Nachholbedarf immer noch groß.

Einige prägnante und provokante Thesen zum Thema Integration formulierte anschließend unter dem Titel „Einwanderungsländer sind anders“ Ulrich Pfeiffer, Aufsichtsratsvorsitzender des [Empirica-Instituts](#), einer Wirtschaftsforschungs- und Beratungsagentur mit Sitz in Bonn und Berlin. Bei den Integrationsproblematiken junger Migrantinnen und Migranten betonte er insbesondere die Ausgrenzungsprozesse im öffentlichen Bildungswesen, die faktisch einer Diskriminierung ausländischer Jugendliche gleich kämen: „Schule als Institution hat es noch nicht verinnerlicht, dass sie in

einem Einwanderungsland die Elternrolle übernehmen muss.“ Stattdessen sei ein paternalistischer Umgang dahingehend zu beobachten, dass Schüler mit mangelhaften Sprachkenntnissen und schulischen Leistungen „stillschweigend“ versetzt und damit die Probleme weiter gereicht würden. Lösungsmöglichkeiten skizzierte Pfeiffer am Beispiel der englischen *extended schools*, die jenseits reiner Wissensvermittlung auch Nachmittagsbetreuung anbieten, Mitgliedschaften in Sportvereinen fördern und Eltern in die Schularbeit einbeziehen. Die Verbesserung der Schulabschlussquoten lägen außerdem im ureigenen Interesse der Kommunen, da ausländische Jugendliche ohne Hauptschulabschluss letztlich dem Sozialstaat finanziell zur Last fielen. Den Zugang zum Arbeitsmarkt identifizierte Pfeiffer als zweiten Bereich mit mangelnder interkultureller Öffnung im öffentlichen Sektor. Die Möglichkeiten für ausländische Jugendliche, über den Schulabschluss einen Ausbildungsplatz zu erhalten und diese Ausbildung erfolgreich abzuschließen, seien sehr schlecht. Daneben wirkten auch die in der Handwerksordnung festgeschriebenen Berufszugangsschranken diskriminierend auf Zuwanderer: „Ein Land, in dem es vor Berechtigungsscheinen wimmelt, verschließt sich gegenüber Ausländern“. Hier plädierte Pfeiffer für Modelle, in denen die Meisterprüfung durch eine Erfahrungsprüfung oder entsprechende informelle Nachweise und Qualitätsprüfungen ersetzt werden kann bzw. für Schulabschlüsse, die gleichzeitig Ausbildungsabschlüsse implizierten, um jungen Migranten den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Außerdem sehe er im Bereich geregelter, nachbarschaftlicher „informeller Kleinbetriebe“ Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen, bei gleichzeitiger Bekämpfung von Schwarzarbeit und der Verbesserung nachbarschaftlicher Integration. Als Beispiel nannte er die private Pflege, wo man es teilweise schon jetzt mit einem deutlichen Notstand zu tun habe.

## 2. Die „lernende“, sich öffnende Verwaltung

Der zweite Teil der Veranstaltung widmete sich Möglichkeiten und Konzepten der Reform öffentlicher Verwaltungen. Insbesondere wurde hinterfragt, welche Weiterentwicklung die „Neuen Steuerungsmodelle“ des *New Public Management* aus den ausgehenden 1990er Jahren mit Blick auf die interkulturelle Öffnung in Städten und Gemeinden erfahren können. Im Zuge des am 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Zuwanderungsgesetzes mit den vorgesehenen Integrationsmaßnahmen wurden jedoch auch die Reformpotenziale auf der Ebene des Bundes thematisiert. Zunächst gab [Prof. Rüdiger Klimecki](#) (Universität Konstanz) in seinem Vortrag einen Einblick in Theorie und Praxis organisationalen Lernens. Dieser in Privatwirtschaft und Managementwissenschaft diskutierte Ansatz lässt sich – so Klimecki – auch auf den öffentlichen Sektor anwenden; in der Verwaltung spricht man von *interkultureller Öffnung*, während dort von *Diversity Management* die Rede ist. Organisationales Lernen ist als emergenter und permanenter Prozess zu verstehen, bei dem es einerseits um Entwicklung und Konzeptlernen, andererseits auch um das bessere Management bereits

vorhandenen Wissens geht. Die Aufgaben des Wissensmanagements in Konzernen verdeutlichten sich beispielsweise treffend in dem Ausspruch: „Wenn Siemens wüsste, was Siemens weiß!“

Die Profile organisationalen Lernens zeigten sich in der empirischen Praxis von Unternehmen jedoch in aller Regel

- *reaktiv* (als Reaktionen auf drängende Notwendigkeiten im Gegensatz zu proaktivem Lernen),
- *inkremental* (als Ergänzung an der „Oberfläche“ im Gegensatz zu fundamentalen Veränderungen),
- *strukturell* (lediglich punktuell im Gegensatz zu strategischem/ganzheitlichem Lernen),
- *objektbezogen* (im Gegensatz zu reflexiv) und
- *spontan* (nicht gesteuert).

Neben einer Typologie der lernenden Organisation kam Klimecki auch auf den Lernprozess selbst zu sprechen, der mit Blick auf die Adaption in der öffentlichen Verwaltung als zentral anzusehen ist. Organisationales Lernen vollziehe sich demnach über sogenannte „communities of practice“, selbstorganisierte Netzwerke, die aktuelle Probleme lösen und an Innovationen orientiert sind. Es seien zwei typische Muster zu beobachten: Ein strukturelles Lernmuster, welches – auch als „Renovierung“ bezeichnet – in der Regel produktionsorientiert ist („inside out“). Strategisches oder visionäres Lernen dagegen zeichne sich durch Kundenorientierung aus („outside in“). Eine wichtige Funktion komme in der lernenden Organisation auch den Führungskräften zu, die eine „Drehscheiben“-Kommunikation zu pflegen hätten, um auf die Organisation und ihre Akteure ermutigend zu wirken. Mit gesteigertem organisationalem Selbstbewusstsein gehe nämlich auch eine erhöhte Lernbereitschaft einher. In der Verwaltung gebe es jedoch eine Reihe typischer Lernbarrieren, die den Prozess organisationalen Lernens erschwerten. Dazu zählte Klimecki eingefahrene bürokratische Lernmuster, die unkonventionelle Handlungsweisen nicht kennen und ihre Legitimation ausschließlich aus bürokratischen Verfahren ziehen. Daneben sei häufig die Suche nach Identität und Profil jenseits managerialer Strategien zu verzeichnen, die abgelehnt würden. Schließlich sei die administrative Leitung durch Fachexpertise, nicht durch Führungsexpertise bestimmt. Als besonders relevant für den Bereich der interkulturellen Öffnung sei die in Verwaltungen häufig anzutreffende Herrschaftssicherung durch Insiderwissen. Als Bausteine der Entwicklungsfähigkeit von Verwaltungen nannte Klimecki die Schlagworte *Können*, *Lernen* und *Wollen*, die sich zu äußern hätten in der Fähigkeit und Bereitschaft zu dezentraler Selbststeuerung, Flexibilität, Lernkompetenz sowie im Umgang mit und in der Verarbeitung von Wissen.

In den Statements von Christoph Hauschild (Abteilung Migration des [Bundesministerium des Innern](#)), Uwe Lübking ([Deutscher Städte- und Gemeindebund](#)) und [Dr. Alfred Reichwein \(Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsverein-](#)

[fachung](#)) wurden unterschiedliche Aspekte interkultureller Öffnungspraxis deutlich. Als Vertreter des Bundes nannte Christoph Hauschild die über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge organisierte Privatisierung der Sprach- und Integrationskurse. Letztlich wird hier ein zentraler Bestandteil der Debatte um Neue Steuerungsmodelle weitergeführt: die Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Agenturen. Gerade mit Blick auf Integration und Interkulturalität sei dieser Aspekt wichtig. Hauschild argumentierte, in den Institutionen und privatisierten Diensten vor Ort habe sich bereits eine erhebliche Kompetenz in interkulturellen Belangen herausgebildet bzw. bestehe bereits seit Langem. Diese gelte es im Dialog zu nutzen und dabei die beiden Fachwelten der Verwaltungsmodernisierung und der Integration zusammenzubringen. Dabei müsse das innenpolitische Ziel der Integration im Vordergrund stehen. In ein bundesweites Integrationsprogramm sollte „Interkulturelle Öffnung“ jedenfalls als ein eigenes Handlungsfeld aufgenommen werden.

„Wir brauchen eine Politik *mit* Migranten, nicht nur *für* Migranten“ schlussfolgerte Uwe Lübking, Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, in seinem Statement. Diese Beteiligung könnte etwa über die kommunalen Fachausschüsse und die Ausländerbeiräte stärker genutzt werden. Daneben bezeichnete er es als zentral, dass strategische Steuerungsmaßnahmen kommunaler Integrationspolitik so angelegt seien, dass die „die Kommunalwahlen überstehen“, d.h. Partei übergreifend tragbar sind. Durch das neue Steuerungsmodell seien einige Aspekte der Verwaltungsreform bereits voran gebracht, wie z.B. die aktivierende Bürgerkommune, die Dienstleistungskommune sowie Bündelung und Steuerung, jedoch habe es sich dabei primär um eine Binnenmodernisierung gehandelt. Eine [Projektstudie der Bertelsmann-Stiftung](#) habe sehr deutlich die weiteren Ansatzpunkte für Steuerung und Modernisierung auf kommunaler Ebene benannt, aus der Lübking die wichtigsten benannte: *strategische* Ausrichtung, *ganzheitliche/ ressortübergreifende* Betrachtung der Kommune, *enge Kooperation* zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft, an den kommunalen Gegebenheiten ausgerichteter „Werkzeugkasten“ der strategischen Steuerung, verlässlicher Steuerungszyklus und Verwaltungsführung. Im Bereich der Integration habe man erst sehr spät erkannt, dass demografischer Wandel und ethnisch-kulturelle Differenz als Phänomene in *allen* Kommunen vorkämen, nicht nur in städtischen Ballungsräumen. Gerade aufgrund der demografischen Frage sei aber für die Kommunen Zuwanderung letztlich unverzichtbar; es gelte, deren Entwicklungspotenziale zu nutzen. Dazu seien verschiedenen Kommunikations- und Steuerungsansätze nötig, zu denen Lübking folgende Aspekte zählte:

- Interkulturelles Leitbild
- Strategisches Management des Integrationsprozesses
- Fachausschuss für Integration
- Interkulturelle Öffnung
- Fachdienst für Zuwanderung
- Integrationspolitik mehr als Sprachförderung

- „Eingliederungsvertrag“
- Sprachvermittlung, Nachbarschaftsschulen
- Bürgerschaftliches Engagement nutzen
- Zuwanderer in die Integrationsarbeit einbeziehen
- Kommunale Netzwerkarbeit.

Abschließend wies Lübking auf die [KODEX-Datenbank](#) des DStGB hin, in der bundesweit bereits über 450 kommunale Projekte zu Integration bzw. gegen Gewalt, Extremismus und Fremdenfeindlichkeit abrufbar sind ([www.kommunen-gegen-gewalt.de/](http://www.kommunen-gegen-gewalt.de/)).

Mit den unmittelbaren Handlungsstrategien von Kommunalverwaltungen beschäftigte sich Dr. Alfred Reichwein von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in seinem Statement. Die KGSt ist der von Städten, Gemeinden und Kreisen seit 1949 gemeinsam getragene Fachverband für kommunales Management. Als Autor eines [Handbuchs für Kommunen \(„Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Konzepte von Kommunen für Kommunen“\)](#) im Auftrag des Sozialministeriums von NRW betonte Reichwein, Interkulturelle Öffnung sei nur *ein* – wenn auch wichtiger – Teil kommunaler Integrationspolitik, d.h. für effektive Integrationsarbeit bestehe insbesondere der Bedarf zu intensiver Vernetzung der Verwaltungseinheiten untereinander, aber auch nach außen zu freien Trägern und nicht zuletzt zu den MigrantInnen und ihren Organisationen selbst. Integration verstanden als Querschnittsaufgabe betreffe mindestens 15 unterschiedliche Felder kommunaler Politik. Vor der Durchführung jeglicher Maßnahmen müsste jedoch eine genaue Analyse der Ausgangslage sowie eine differenzierte Zielbestimmung erfolgen. Als wesentliche Handlungsfelder für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung erwiesen sich in der Regel die Öffnung der Regelangebote (mit den Aspekten Qualitätsmanagement, Kontrakte/Zielvereinbarungen und [Sprach-]Qualifizierung) sowie das interkulturelle Personalmanagement (mit den Aspekten Fortbildung/Trainingsmaßnahmen, Einstellungspolitik zur Steigerung des Migrantenteils und Mentoring von Beschäftigten mit Migrationshintergrund). Reichwein konstatierte, es werde zwar schon viel getan, aber leider zu wenig bewirkt, womit auch die steuernde Rolle von verantwortlichen Politikern bzw. der Verwaltungsführung in das Blickfeld kommt: Vor dem bürokratischen Hintergrund von Verwaltungen könne das Engagement der *Verwaltungsführung* und der Politik nicht ersetzt werden.

### 3. Interkulturelle Öffnung und Verwaltungsmodernisierung – Die Rolle von Medien und Politik

Welchen Einfluss können eigentlich Medien und Politik auf Öffnungsprozesse in den Verwaltungen haben? Und welches Interesse haben sie daran? Diese und andere Fragen waren Gegenstand einer Podiumsdiskussion, die am Abend des ersten Ver-

anstellungstages von Nicola Balkenhol (Hörfunkredakteurin beim [Deutschlandradio](#)) moderiert wurde. Auf dem Podium saßen Marga Pröhl vom [Bundesministerium des Innern](#), Axel G. Koetz von der Politikberatungsfirma [KPI - Koetz Partner International](#) in Köln, Ulrich Pfeiffer, Aufsichtsratsvorsitzender des [Empirica-Instituts](#) in Berlin und Edith Kresta, Redakteurin der [Tageszeitung \(taz\)](#). Der erste Diskussionspunkt kreiste um die Frage, ob und inwiefern Politik in einer hochkomplexen Gesellschaft überhaupt fähig ist, der Verwaltung nachhaltige Vorgaben zu machen. Herr Pfeiffer bezweifelte dies mit dem Verweis auf die falsche Prioritätensetzung des Staates bei der Erfüllung seiner Aufgaben und der damit verbundenen Überforderung; aus zahlreichen Feldern könne sich der Staat viel mehr heraus halten, sein Engagement drastisch verringern. Als Beispiele nannte er den Denkmalschutz, die Agrarverwaltung und die Polizei. Nach Ansicht von Marga Pröhl ist es in der Kommunalpolitik häufig auch Unwissenheit, die von der Beschäftigung mit interkulturellen Öffnungsprozessen und den damit verbundenen Vorgaben für die Verwaltung abhält. Es sei wichtig, der Politik zu verdeutlichen, welche quantitativ negativen Auswirkungen beispielsweise schlechte Schulabschlussquoten mit sich brächten. Mit Blick auf die mediale Darstellung eines Bereichs wie interkultureller Öffnung oder Beteiligung von Migranten sagte Frau Kresta, dem Thema sei nicht damit gedient, wenn man es immer als Opfergeschichte präsentiere; die *Person*, die vielleicht Positives leiste oder Veränderung bewirke, müsse im Vordergrund stehen. „Was tut sich bei den Bürgern?“ bzw. „Was tut sich bei den Migranten?“ – solche Fragen müssten im Vordergrund von Zeitungsberichterstattung stehen. Das Thema eigne sich zudem nicht zur abstrakten Darstellung, dazu sei es einfach nicht „sexy“ genug. Unter den spezifischen Interessen der Politik an Selbstdarstellung ergänzte Herr Koetz kritisch, Politik habe sich in der Vergangenheit, aber auch jetzt, im Zeitalter des aktivierenden Staates, zu sehr auf die *Input*-Perspektive von Modernisierungsprozessen gestützt, um die getroffenen Maßnahmen und Handlungskompetenzen gut nach außen zu verkaufen. Die Politik steuere aber wenig *Outcome*, es sei aber wichtig, die (finanziellen) Maßnahmen auch zu evaluieren, sie sei jedoch durch die Angst vor den wahrscheinlich negativen Ergebnissen daran gehindert. Frau Pröhl entgegnete, es gäbe – dies mache gerade der von BMI und Bertelsmann-Stiftung durchgeführte Wettbewerb zu erfolgreichen Strategien kommunaler Integration deutlich – tatsächlich bereits sehr viel politische Aktivität, die Mut mache.

Anschließend widmete sich das Podium intensiver der Frage, wie solcherart Aktivitäten in den Medien, insbesondere der Presse, präsentiert werden könnten. Frau Kresta merkte an, man müsse von reinen Horrormeldungen wegkommen und die positiven *Storys* darstellen, möglicherweise zunehmend unter Beteiligung von Migranten. Herr Pfeiffer widersprach Frau Pröhl, in dem er sagte, als Ökonom und Realist käme er nicht umhin festzustellen, dass es fast eine Kulturkonstante in 45 Jahren Einwanderung sei, dass 20 Prozent der Ausländerkinder keinen Hauptschulabschluss schafften. Sicherlich gebe es positive Beispiele, die darzustellen sich lohnen, aber die Thematik sei sehr stark mit gesellschaftspolitischen Machtverhältnissen

und Lobbyismus verknüpft, das halte Medien und Politikberatung beispielsweise von kritischen Tönen ab, in vielen Fällen sei immer noch die „Komponente Propaganda“ gefordert. In diesem Sinne werde auch die klassische Evaluationsforschung in den Bundes- und Landesressorts von „Ressortchauvinisten“ gemacht, die ihre Programme verteidigen wollten. Eine Strategie dagegen könnten die Institute und Stiftungen sein, die allerdings in der Bundesrepublik noch zu schwach seien. Allgemein wurde Transparenz von den Podiumsteilnehmern als sehr wichtiger Aspekt bei interkulturellen Öffnungsprozessen in den Verwaltungen identifiziert. Thematisiert wurden in diesem Zusammenhang vor Vor- und Nachteile der von Herrn Pfeiffer kritisierten Innenrevision der Ministerialverwaltungen und einer durch beauftragte Institute durchgeführte externe Evaluation. Frau Pröhl merkte dazu an, sinnvolle Evaluation dürfe nicht ohne Beteiligung der betroffenen Akteure stattfinden; diese müssen offen legen, welche Ziele mit einem bestimmten Programm eigentlich verfolgt wurden, damit überhaupt sinnvolle Evaluationstools entwickelt werden könnten. Evaluation müsse zu einem Wert an sich werden, der von bestimmten Agenturen – als mögliches Beispiel nannte sie den Bundesrechnungshof – eingehalten wird. Herr Koetz ergänzte, problematisch sei häufig gar nicht die Evaluierung selbst, sondern die Bereitschaft von Verwaltung und Politik, Ziele verbindlich festzulegen und die Ziele in Form von *Output-* oder *Outcome-*Kriterien nachprüfbar zu operationalisieren. Der Mangel an verbindlicher Zielformulierung sei das eigentliche Manko. Die Definition von Zielen und deren Überprüfung sei eigentlich gar nicht so schwer, wie man immer annehme, wenn es beispielsweise darum ginge, bestimmte Quoten von Bildungsbeteiligung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichen. Frau Kresta von der *taz* stimmte auch dem abschließenden Hinweis von Frau Balkenhol zu, hierbei könnten in Zukunft die Medien stärker gefordert sein.

Mit einer publikumsoffenen Debatte, in der einzelne Punkte und offene Fragen der Podiumsdiskussion nochmals geklärt oder konkretisiert wurden, endete der erste Veranstaltungstag.

#### 4. Praxis der interkulturellen Öffnung und Verwaltungsmodernisierung: „Wie kann zusammenwachsen, was zusammengehört?“

Der zweite Veranstaltungstag stand im Zeichen von vier praxisbezogenen Fachforen. Im Forum zu Reformprozessen und interkultureller Öffnung bei der Polizei lieferten [Prof. Wolf Rainer Leenen](#) von der Fachhochschule Köln, [Thomas Hartmann](#) vom Projekt Transfer interkulturelle Kompetenz (TiK), Klaus-Dieter Schelske von der Landespolizeischule Berlin sowie Klaus-Peter Netz von der Polizeiinspektion Essen jeweils ein Impulsreferat. Moderiert wurde das Forum von [Prof. Birgitta Stichler-Gil](#) von der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Im Zentrum der Diskussionen stand die Erörterung der Frage, über welche Kompetenzen die Polizei verfügen muss, wenn sie mit Menschen aus einem anderen kulturellen Milieu – vielfach

speziell dem islamischen Milieu – zu tun hat und wie sich konkret bezogen auf die Institution Polizei Verwaltungsreform und interkulturelle Öffnung zusammenbringen lassen, einem besonderen Bereich der öffentlichen Verwaltung, in dem Fremdheit häufig in spezieller Art und Weise – nämlich in Verbindung mit etwas Negativem, Bedrohlichen – erlebt wird. Prof. Leenen betonte unter Verweis auf die Homepage seines Forschungsschwerpunkts ([www.interkulturelle-kompetenz.de](http://www.interkulturelle-kompetenz.de)), dass neben Fort- und Weiterbildung in interkulturellen Fragen insbesondere auch Organisationspolitik eine sehr große Rolle spielt. Daneben sieht er für den Bereich der Polizei die Erlangung von *Feldkompetenz* als besonders wichtig an, die es in Projekten zu fördern gelte. Letztere ist Teil des Konzepts für interkulturelle Fortbildungen, das der Referent im Folgenden vorstellte.

Herr Hartmann beschrieb im zweiten Referat die Arbeit des Projekts „Transfer interkulturelle Kompetenz (TiK)“, das seit 2003 auch Prozesse interkultureller Öffnung bei Polizeieinheiten durchführt. Es handelt sich dabei um kein festgelegtes Training, vielmehr orientieren sich die Workshops an den konkreten Interessen, Problemlagen und Ressourcen in der jeweiligen Polizeieinheit und moderieren und begleiten im Wesentlichen einen Prozess, der bei der Polizei selber läuft. Gerade für den Bereich der Polizei werde deutlich, dass interkulturelle Öffnung der Verwaltung mehr ist als der individuelle Erwerb interkultureller Kompetenz, mehr als Fortbildung.

Im Anschluss stellten Herr Netz und Herr Schelske ihre Erfahrungen mit interkultureller Öffnung der Polizei in den Städten Essen und Berlin in Form von Praxisberichten vor.

Das zweite Fachforum, das von [Margret Pelkhofer-Stamm](#) vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Berlin moderiert wurde, stellte die Potenziale des *neuen Steuerungsmodells* für die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste auf den Prüfstand. Irma Klausch vom Jugendamt der Stadt Nürnberg und Hubertus Schröer, Leiter des Jugendamts München, lieferten Praxisbeispiele, wie sich der Prozess der [interkulturellen Öffnung in Kommunalverwaltungen und sozialen Diensten](#) gestalten kann. Dazwischen rekapitulierte Dr. Andreas Markert von der Fachhochschule Düsseldorf, welche Veränderungen das neue Steuerungsmodell – zunächst als technokratisches Modernisierungsinstrument – in den letzten Jahren bewirkt hat, und welche weiteren Potenziale es bietet, wie es angereichert werden kann.

Im Forum zu Strategien und Steuerung von Verwaltungsmodernisierung und Interkultureller Öffnung in der Praxis wurden Wege vorgestellt, mit denen die am Vortag im Plenum diskutierten strategischen Steuerungsbemühungen auf der politischen Ebene oder der Ebene der Verwaltungsspitze zu dem konkreten Prozess der interkulturellen Öffnung in den unterschiedlichen Verwaltungen und Behörden auf kommunaler Ebene herunter gebrochen werden könnten. Dazu referierten [Prof. Rüdiger Klimecki](#) von der Universität Konstanz, [Dr. Alfred Reichwein](#) von der Kommunalen Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung und [Birgit Simon](#), Stadträtin für Umwelt, Verkehr und Soziales der Stadt Offenbach. Moderiert wurde

und Soziales der Stadt Offenbach. Moderiert wurde das Forum von [Tatiana Lima Curvello](#), Leiterin des Projekts „Transfer interkultureller Kompetenz (TiK)“. Deutlich wurde in dem Forum vor allem die enge Kopplung kommunaler Öffnungsprozesse an die kommunale Politik, die jeweils vor Ort stattfindet. Daneben stellt sich im Rahmen der Operationalisierung interkultureller Öffnung in der Verwaltung die Aufgabe, die Steuerungsebene und die Aufgabenebene jeweils differenziert zu betrachten und aufeinander abzustimmen. Es muss geklärt werden, welches Steuerungsmodell zum Aufgabenspektrum Integration passt.

Das vierte Forum thematisierte unter dem Titel „Schulstruktur und Lernerfolg von Migrantenkindern“ den Anwendungsbereich Schule für interkulturelle Öffnung. Es wurde geleitet von Barbara John, der früheren Berliner Ausländerbeauftragten und jetzigen Beauftragten für Sprachförderung bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport. Zunächst berichtete Erhard Laube, Schulleiter der Spreewald Grundschule in Berlin-Schöneberg, von den Maßnahmen, die unter seiner Leitung an dieser Schule, die in einem sozialen Brennpunkt mit überdurchschnittlicher türkischer Wohnbevölkerung liegt, durchgeführt wurden. Zentral für die interkulturelle Entwicklung der Schule war die Schaffung eines klaren Profils, das in unterschiedlichen Bereichen, z.B. Theater und Ganztagsbetreuung, Schwerpunkte hatte. Anschließend referierte Hans Konrad Koch vom Bundesministerium für Bildung und Forschung zu den Bemühungen zur Förderung von Migrantinnen und Migranten auf Bundesebene und nahm dabei insbesondere auf das Forum Bildung und die Entwicklungen bei der Bildungsreform Bezug. Zur weiteren Orientierung erwähnte er die Internetseite des Ministeriums unter [www.ganztagsschulen.org](http://www.ganztagsschulen.org). Als letzter Referent präsentierte [Prof. Frank-Olaf Radtke](#) einige empirische Ergebnisse aus seiner Forschung zur Schullandschaft der Stadt Wiesbaden, aus der deutlich wird, dass der Zuschnitt der Schulbezirke ganz entscheidenden Einfluss auf den schulischen Bildungserfolg von MigrantInnen haben kann.

Im abschließenden Plenum wurden die Ergebnisse aller vier Foren von den ModeratorInnen kurz vorgestellt. Sowohl zu den Einzelforen als auch zur gesamten Thematik gab es einige Diskussionsbeiträge. Im Anschluss zogen die Veranstalter durchweg eine sehr positive Bilanz der Fachkonferenz; insbesondere in den Foren sei sehr intensiv gearbeitet worden und man habe weitere wertvolle Erkenntnisse ziehen können. Etwas mehr Raum wolle man in Zukunft vielleicht für die Diskussion der Fachvorträge lassen; es gab häufig mehr Diskussionsbedarf als Zeit dafür zur Verfügung stand.