

Kulturwandel oder Utopie?

München beschreitet mit der interkulturellen Öffnung der Verwaltung einen neuen Weg in der Integrationspolitik. Wie nah kommt die Stadt damit an das Ziel der Anerkennung einer vielfältigen Gesellschaft und des gleichberechtigten Zusammenlebens ihrer BürgerInnen heran? Bei der Umsetzung des Themas geht es an die Substanz der Organisation – und der Gesellschaft.

von Franziska Walter

Rund 39% der BürgerInnen in München haben einen Migrationshintergrund, bei den unter 18-Jährigen sind es über 50 %, das geht aus dem Integrationsbericht 2013 hervor. Fragen nach dem „Wir“ und den „Anderen“ müssen angesichts dieser Zahlen neu gestellt werden; die Kommune muss sich selbst, ihre Politik und ihre Angebote entsprechend verändern, um sich auf die unterschiedlichen Anliegen und Bedürfnisse einer diversen Stadtgesellschaft einstellen zu können.¹ Deshalb wurden 2008 Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik in München durch den Stadtrat und die Stelle für Interkulturelle Arbeit mit dem Interkulturellen Integrationskonzept verabschiedet. Zentrales Handlungsfeld im Hinblick auf die Kommunalverwaltung ist deren interkulturelle Orientierung und Öffnung. Sie ist wichtig, da Organisationen „wesentliche gesellschaftliche Schnittstellen“ sind, an denen Aushandlungsprozesse wie hier um den Aspekt der Interkulturalität „im Spannungsfeld von Stabilität und Wandel“² stattfinden. Interkulturelle Orientierung und Öffnung meinen zum einen die anerkennende Haltung der gesamten Verwaltung als Organisation wie auch ihrer Mitglieder gegenüber der Vielfalt der Münchner Stadtgesellschaft und ihrer unterschiedlichen Interessen und zum anderen die praktische Umsetzung dieser Haltung im Sinne einer Organisationsentwicklung. Dies bedeutet an erster Stelle, dass Zugangsbarrieren zu Angeboten und Maßnahmen der Regelversorgung durch die Verwaltung für Menschen mit Migrationshintergrund abgebaut und Strukturen und Prozesse des Verwaltungshandelns interkulturell ausgerichtet werden sollen.³ Frau Dr. Spohn von der Stelle für interkulturelle Arbeit erklärt, es brauche keine gesonderten Angebote für MigrantInnen, sondern es reiche auch, „wenn man bestehende Produkte einfach schlicht und ergreifend kundenfreundlicher darstellt.“ Z.B. indem man Flyer in einfacher und verständlicher Sprache gestaltet oder einen Dolmetscherservice für

-
- 1 Vgl. Merx, Andreas (2013): Diversity Management. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.). Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen. Stuttgart: W. Kohlhammer, S.245-248; hier 247
 - 2 Focali, Ergin (2012): Organisation und Interkulturalität. In: Griese, Christiane/Marburger, Helga (Hrsg.). Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg, S.41-59, hier 42
 - 3 Vgl. LH München, Stelle für interkulturelle Arbeit (Hrsg.) (2008): Interkulturelles Integrationskonzept. Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München, S.22 f.; URL: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/integrationspolitik.html> (letzter Zugriff 28.02.2015)

Beratungsgespräche anbietet. Weitere Maßnahmen sind die interkulturelle Qualifizierung von Fach- und Führungskräften und die verstärkte Einstellung von Personen mit Migrationshintergrund. Dabei wird interkulturelle Öffnung nicht nur in der Verwaltung selbst angestrebt („strategische Ziele“), sondern sie richtet sich auch nach außen: städtische Gesellschaften wie Schulen und Kindertagesstätten, Sozialbürgerhäuser, die Feuerwehr usw. sollen entsprechend interkulturell umstrukturiert werden („operative Ziele“).⁴ Das Integrationskonzept der Stadt München liest sich – in Teilen – wie eine Erfolgsgeschichte. Doch ich frage mich, wie nah die Verwaltung tatsächlich an die Umsetzung der formulierten Ziele herankommt. Deshalb habe ich Interviews mit MitarbeiterInnen aus verschiedenen Referaten der Stadtverwaltung München geführt. Sie offenbarten auch problematische Aspekte und damit ein differenzierteres Bild über den Prozess der interkulturellen Öffnung, wie ich im Folgenden am Beispiel der interkulturellen Schulungen zeigen möchte.

Schulungen der Verwaltungskräfte in interkultureller Kompetenz sind ein wesentlicher Bestandteil des Öffnungsprozesses, „da sie an der Haltung der beteiligten Personen, der personalen Ebene“⁵ ansetzen. Ein Grund für mich, besonders diesen Aspekt in den Interviews zu besprechen. Es stellte sich heraus, dass nicht alle Verwaltungskräfte geschult werden; für Führungskräfte und bestimmte MitarbeiterInnen wie z.B. solche, die im direkten Kundenkontakt stehen, sind Seminare zur interkulturellen Kompetenz jedoch verpflichtend. Ich stelle die Streitfrage, ob man die Seminare nicht für alle MitarbeiterInnen verpflichtend einführen könne. Die Meinungen hierbei gehen weit auseinander. Eine Mitarbeiterin aus dem Referat für Bildung und Sport, selbst mit Migrationshintergrund, berichtet von einer oft an sie herangetragen Kritik: demnach sei allgemein bekannt, was interkulturelle Sensibilisierung bedeute, die Leute hätten es ihrem Empfinden nach „jetzt schon so oft gehört, und eigentlich sind doch alle gleichberechtigt, und warum diskutieren wir noch heute so über dieses Thema?“ Sie versteht diese zwar, andererseits denkt sie habe sich „noch nicht so gravierend was verändert, dass man es wirklich ganz bleiben lassen kann.“ Es sei keineswegs so, dass MigrantInnen „tatsächlich gleiche Chancen haben, gleiche Bedingungen haben, gleiche Verdienstmöglichkeit haben.“ Ihr Verhältnis zu den Schulungen ist dennoch zwiespältig: „Verhaltensänderung ist eins der schwierigsten Kapitel. Und ich bin da auch nicht so überzeugt davon, dass man durch punktuelle Fortbildungen oder Maßnahmen den großen Wurf erreicht.“ Es sei zwar „schon mal ganz gut, wenn man die Leute zum Nachdenken anregt“, aber den Idealismus aus ihren jungen Jahren habe sie nicht mehr. Und so ist sie auch unschlüssig bezüglich der Frage

4 Vgl. ebd., 23

5 Focali 2012 (wie Anm. 2), 52

nach einer allgemeinen Verpflichtung zu den Schulungen, denn sie glaubt nicht, „dass es irgendeinen Sinn hat Menschen quasi diese Themen aufzuoktruieren.“ Darüber hinaus sei die Verwaltung ein riesiges Haus, „ich meine sie müssen überlegen, wie viele tausende von Mitarbeitern das hier sind. Wie zielführend wäre das dann.“ Einer Sache ist sie sich jedoch sicher: „Ich glaube dass es sehr viel ausmacht, wenn die Führungsebene eben die entsprechende Haltung hat und diese Haltung auch ihren Mitarbeitern gegenüber auslegt.“ Dass der Prozess der interkulturellen Öffnung „Top-Down“ erfolgen muss, d.h. dass Führungskräfte interkulturell geschult werden müssen und sich der Verankerung des Themas in ihrem Referat annehmen müssen, geht einstimmig aus allen Interviews hervor. Eine Angestellte aus dem Personal- und Organisationsreferat meint sogar nicht zu wissen, „wie man das Thema ohne Schulungen besser implementieren könnte, weil von alleine passiert nix.“ Doch wenn es nach Frau Dr. Spohn geht, reicht das nicht aus. Sie ist der Ansicht, dass sich alle MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung mit dem Thema interkulturelle Kompetenz auseinander setzen und erfahren müssen, „dass die Stadt München eine ganz klare Linie hat, und wenn eine Person eine andere Auffassung hat, kann sie das im Privatleben durchaus vertreten aber nicht als Mitarbeiterin der Stadt München.“ Dass es für eine Veränderung der Grundeinstellung eines Menschen mehr braucht als ein im besten Fall zweitägiges Training, sei ihr klar. In den Schulungen geht es gemäß der festgelegten Qualitätsstandards „um den Umgang mit kultureller Vielfalt in einer Einwanderungsgesellschaft“, darum „die eigene kulturelle Sozialisation und die Rolle als städtische/r Mitarbeiter/in zu reflektieren.“ Es stehe „nicht nationale, sondern Alltagskultur“ im Vordergrund; die Bedeutung von kulturellen Unterschieden im Arbeitsalltag werde hinterfragt.⁶ Neben den Inhalten spielen die Auswahl der TrainerInnen und die organisatorische Konzeption eine bedeutende Rolle, das verdeutlicht mir ein Gespräch mit Frau Prof. Dr. Roth vom Institut für Interkulturelle Kommunikation der LMU München. Sie ist selbst interkulturelle Trainerin und hat interkulturelle Projekte der Stadtverwaltung München wissenschaftlich begleitet. Ihrer Ansicht nach „sind die situativen Elemente [...] viel wichtiger als das, was in einer Einheit drin passiert“, also deren Inhalt. Der Erfolg der Maßnahmen hänge „von organisationstechnischen und bürokratischen Elementen“ ab, davon z.B. wer bestimmt, ob es eine Ausbildung geben soll, wer geschult werden soll, ob die Auswahl freiwillig oder verpflichtend erfolgt, wie die ausgewählten TeilnehmerInnen zu dem ganzen Thema stehen und wie lang diese Ausbildung sein soll. Die Landeshauptstadt empfiehlt bezüglich der Konzeption der Fortbildungen eine Dauer von mindestens zwei Tagen; folgt man der Argumentation von Frau Roth, so braucht man im Idealfall „eine Ausbildung von mindestens 40 Stunden.“ Doch das, „was am Ende

6 LH München, Stelle für interkulturelle Arbeit und Personal- und Organisationsreferat (Hrsg.) (2009): Qualitätsstandards für interkulturelle Fortbildungen bei der Stadt München, S.2; URL: http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/395_interkulturelle_fortbildungen.pdf (letzter Zugriff 28.02.2015)

stattfinden wird, ist in den häufigsten Fällen eine Schulung in 8 Stunden, höchstens 16, aber das ist ein Luxus, viele wollen sogar 4; Leute die hingekarrt worden sind, denen man gesagt hat, die müssen das haben.“ Die Leistungsfähigkeit von solchen Ausbildungen ist ihrer Ansicht nach deshalb „gleich Null.“ Am Ende gehe es auch um die Frage nach der Möglichkeit der Implementierung der gewonnenen Kenntnisse in den Arbeitsalltag: „weil diese Verwaltungen sind hierarchisch organisierte Institutionen, und dort kann keine Innovation positioniert werden, die von unten kommt.“ Dass interkulturelle Öffnung sehr viel mehr umfasst als interkulturelle Schulungen, dass sie „keine strukturellen Maßnahmen“ ersetzen und „in den interkulturellen Öffnungsprozess des Referats [...] eingebettet sein“ müssen, dessen ist sich auch die Landeshauptstadt bewusst.⁷ Frau Roth verdeutlicht dies am Beispiel des Zeitmanagements: „Es ist so, dass man häufig einem migrantischen Klienten mehr Zeit einräumen muss als anderen. [...] Wenn die Institution für die Bearbeitung eines Klienten eine bestimmte Zeit gegeben hat [...], dann können die Leute [zwar in Fortbildungen, F.W.] sehr schön lernen, wie sie eher kontextuelle Fragen stellen und auf dem Wege der indirekten Kommunikation dem Migranten die festen Informationen rausziehen. Das nützt [dann aber angesichts der Zeitvorgaben, F.W.] alles nichts, die Leute haben es gelernt und können es nicht anwenden.“ Hier kollidieren zwei Logiken miteinander, die in der Verwaltung beide wirkmächtig sind: Einerseits sollen Verwaltungskräfte im Rahmen ihrer Organisation nicht primär nach eigenen Interessen handeln, sondern sie „richten sich nach objektiven 'Formalzielen', die sich verallgemeinern lassen“⁸, d.h. nach Rationalität. Eine Organisation wie die Verwaltung bildet „formal-rationale Strukturen“ und legitimiert dadurch „gesellschaftliche Verteilung, gesellschaftliche Ordnung und gesellschaftliche Einheit.“⁹ Andererseits aber agieren Organisationen nicht nur nach dieser Rationalitätslogik, denn wenn Organisationen handeln, so sind es letztlich ihre MitarbeiterInnen, die handeln, und dies tun sie auch im Rahmen ihrer eigenen Interessen.¹⁰ Das bedeutet für den skizzierten Fall: die MitarbeiterInnen müssen zwischen Zeitrationalität und der Herstellung von zwischenmenschlicher Kommunikation abwägen. Sollen sie sich dabei im Sinne der interkulturellen Öffnung für letzteres entscheiden, so ist es wichtig, Verwaltungskräfte interkulturell zu sensibilisieren. Gleichzeitig ist interkulturelle Öffnung, um es nochmal mit den Worten von Frau Roth auszudrücken, „wahnsinnig viel mehr als interkulturelle Schulungen, aber damit möchte sich niemand beschäftigen, denn dann müsste alles wirklich umgekrempelt werden.“ Es würde bedeuten, dass Verwaltungslogiken wie z.B. Zeitrationalitäten hintan gestellt werden müssen, um diese gemäß der vielfältigen Gesellschaft interkulturell neu ausrichten zu können. Bei

7 Ebd., 2

8 Focali 2012 (wie Anm. 2), 44

9 Ebd., 44

10 Vgl. ebd., 47

diesem Prozess der Organisationsentwicklung prallen die Eigenlogiken der Verwaltung auf die interkulturelle Öffnung. Er ist deshalb auch mit gewissen Widerständen und Problematiken verbunden, wie ein weiteres Beispiel zeigt.

Zurzeit geht man davon aus, dass bei der Stadt ca. 20 % der MitarbeiterInnen einen Migrationshintergrund haben. Ziel ist es, den Anteil an Beschäftigten und Nachwuchskräften mit Migrationshintergrund in der Verwaltung zu erhöhen; angestrebt wird ein Anteil von ca. 39 %, wie er auch in der städtischen Bevölkerung vertreten ist. Diesbezüglich wurden z.B. neue Einstellungsverfahren entwickelt, in denen interkulturelle Kompetenz als Kriterium gefordert und für bestimmte Bereiche auch abgeprüft wird. Dies geschieht mittels eines Rollenspiels oder eines Fragenkatalogs, der in wissenschaftlicher Begleitung entwickelt wurde. Trotzdem scheint es „noch an den Grundzugangsmöglichkeiten von qualifizierten Leuten zu unserem System zu mangeln“, sagt eine Mitarbeiterin des Kulturreferats. Sie habe die Erfahrung gemacht, dass „unsere sehr hohen, sehr differenzierten, sehr am klassischen Bildungssystem ausgelegten Anforderungsprofile“ viele Menschen mit Migrationshintergrund anscheinend ausschließen. Man sehe sich in der Praxis vor die schwierige Frage gestellt, „wie man das ändert, ohne gleichzeitig den Qualitätsanspruch aufzuheben.“ Tatsächlich waren – bis auf eine Mitarbeiterin – alle meine Interviewpartnerinnen Frauen mittleren Alters und deutscher Herkunft, und sie alle hatten eine gewisse Führungsposition inne. Die Zahlen aus dem Integrationsbericht 2013 bestätigen: „je höher die Laufbahn, desto geringer sind Ausländerinnen und Ausländer vertreten“¹¹, gleiches gilt für deutsche Beschäftigte mit Migrationshintergrund.

Frau Spohn von der Stelle für interkulturelle Arbeit ist von der Wirkung des Konzepts dennoch überzeugt, sie glaubt „dass interkulturelle Öffnung eine sehr gute Möglichkeit ist, auf Dauer Strukturen zu verändern.“ Und dass es wenige Stellen gibt, „wo man so viel verändern kann, wie in einer willigen Verwaltung.“ Aber man ist sich auch der Probleme bewusst, und dass es noch ein langer Weg ist zur interkulturellen Öffnung der Strukturen. Es gebe viele Projekte, die sehr gut laufen, „aber sozusagen wenn es dann wirklich an die Struktur der jeweiligen Institution geht, ist das halt eine wesentlich schwierigere Aufgabe“, findet die Mitarbeiterin aus dem Kulturreferat. Eine Auseinandersetzung mit dem Thema erfolge in den meisten, wenn nicht allen Referaten, jedoch mit unterschiedlicher Intensität. Die Notwendigkeit, in dem Feld aktiv zu werden, sei eigentlich relativ

11 LH München, Stelle für interkulturelle Arbeit (Hrsg.) (2013): Interkultureller Integrationsbericht. München lebt Vielfalt, S.75,80; URL: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/Publikationen.html#Publikationen> (letzter Zugriff 28.02.2015)

durchgängig unstrittig, „nur die Frage, wie man es macht, ist im Einzelfall nicht ganz so leicht umzusetzen“, meint sie. Eine schwierige Aufgabe ist es deshalb, weil interkulturelle Öffnung erfordert, sich mit den Eigenlogiken der Organisationen auseinanderzusetzen.¹² Interkulturelle Öffnung geht, um dies noch einmal zu wiederholen, „über den Anspruch nach interkultureller Kompetenzbildung des Einzelnen weit hinaus und zielt grundlegend auf Organisationsentwicklung bzw. institutionellen Umbau ab.“¹³ Organisationen wie die Verwaltung sind auf konkrete Ziele hin ausgerichtet, zu deren Erreichung sie eine spezifische Struktur benötigen. Sie sind also „formal an Entscheidungsmodalitäten gebunden“, d.h. sie operieren „auf Grundlage ihrer eigenen Logik.“¹⁴ Impulse aus der Umwelt wie die zunehmende Vielfalt der Bevölkerung erfordern daher eine Implementierung neuer Entscheidungsmodalitäten in Organisationen, damit diese den Wandel adäquat verarbeiten können.¹⁵ Und das bedeutet sich auf neue, andere Wege zu begeben als diese, die man die letzten Jahrzehnte gegangen ist. Diese Tatsache sollte man sich stets vor Augen halten. Ein derart offenes Eingeständnis ist mir während meiner Forschung trotzdem selten zu Ohr gekommen. Zumeist erhielt ich Darstellungen, die (scheinbar) keine Fragen mehr offen ließen; Konzepte und Definitionen wurden teils im Wortlaut der öffentlich verfügbaren Dokumente wiedergegeben, sodass ich nicht selten am Mehrwert der Interviews zweifelte. Frau Roth sieht dies als Konsequenz der politischen Arbeit: „das sind wichtige Aussagen, und es gibt auch so eine geglättete Art darüber zu reden, also meistens redet man über Visionen, wie möchte ich das haben und nicht, was es ist.“ Ein anderer Grund mag sein, dass interkulturelle Öffnung „politisch zu einem weithin anerkannten Paradigma“ wurde; „über Ziele und Instrumente scheint Einigkeit zu bestehen, so dass häufig eine Bestimmung der Begriffe und eine Reflexion des Vorgehens bei der Umsetzung nicht mehr ausreichend erfolgen.“¹⁶ Es geht mir hier nicht darum, die Versuche der interkulturellen Öffnung in München zu kritisieren, vielmehr möchte ich sie als Ausdruck einer neuen Ethik und Haltung in der Stadtverwaltung ernst nehmen. Die Einsicht in die Notwendigkeit zur Veränderung wie auch der Wille zu diesem Schritt gingen eindeutig aus den Interviews hervor. Sie verdeutlichten jedoch auch, warum es dabei noch Probleme gibt. Die Umsetzung der interkulturellen Öffnung erfordert einen Wandel der der Verwaltung zur Erfüllung ihrer Funktion inhärenten und sie selbst als Organisation wie als Repräsentation des Staates legitimierenden Eigenlogiken.

12 Vgl. Focali 2012 (wie Anm. 2), 44

13 Griese, Christiane/Marburger, Helga (2012): Vorwort. In: dies. (Hrsg.). Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg, S.XI-XIII, hier XI

14 Focali 2012 (wie Anm. 2), 46

15 Vgl. ebd., 45 f.

16 Szoldatits, Franziska (2012): Interkulturelle Öffnung im Rahmen lokaler Integrationspolitik. In: Griese, Christiane/Marburger, Helga (Hrsg.). Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg, S.161-180, hier 176

Für die Zukunft stellt sich nun die Frage, auf welche Art sich Integrationspolitik weiter gestalten wird. Einige Akteure streben es an, den Blick von Interkultur zu Diversity zu erweitern, d.h. „erfolgreiche Säulen wie Gender Mainstreaming, interkulturelle Öffnung, Behindertenarbeit usw. stärker miteinander zu vernetzen und chancenorientierte Maßnahmen [in Bezug auf alle BürgerInnen, F.W.] zu gestalten.“¹⁷ Es darf nicht vergessen werden, dass die Integrationspolitik der Stadt München in der kommunalpolitischen Verantwortung der Parteien liegt, d.h. der Kurs der Stadt hängt auch mit der politischen Entwicklung zusammen. Eine völlige Kehrtwendung muss wohl jedoch nicht befürchtet werden, denn „es sind so viele Meilensteine gesetzt, hinter die will auch niemand mehr zurück“, davon ist man bei der Stadt überzeugt.

17 Merx 2013 (wie Anm. 1), 247 f.

Literatur

Focali, Ergin (2012): Organisation und Interkulturalität. In: Griese, Christiane/Marburger, Helga (Hrsg.). Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg, S.41-59.

Griese, Christiane/Marburger, Helga (2012): Vorwort. In: dies. (Hrsg.). Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg, S.XI-XIII.

LH München, Stelle für interkulturelle Arbeit (Hrsg.) (2013): Interkultureller Integrationsbericht. München lebt Vielfalt; URL: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/Publikationen.html#Publikationen> (letzter Zugriff 28.02.2015)

LH München, Stelle für interkulturelle Arbeit und Personal- und Organisationsreferat (Hrsg.) (2009): Qualitätsstandards für interkulturelle Fortbildungen bei der Stadt München; URL: http://www.muenchen.info/soz/pub/pdf/395_interkulturelle_fortbildungen.pdf (letzter Zugriff 28.02.2015)

LH München, Stelle für interkulturelle Arbeit (Hrsg.) (2008): Interkulturelles Integrationskonzept. Grundsätze und Strukturen der Integrationspolitik der Landeshauptstadt München; URL: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/Interkult/integrationspolitik.html> (letzter Zugriff 28.02.2015)

Merx, Andreas (2013): Diversity Management. In: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.). Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen. Stuttgart: W. Kohlhammer, S.245-248.

Szoldatits, Franziska (2012): Interkulturelle Öffnung im Rahmen lokaler Integrationspolitik. In: Griese, Christiane/Marburger, Helga (Hrsg.). Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg, S.161-180.

Verfasserin

Franziska Walter
Ludwig-Maximilians-Universität München,
MA Volkskunde/Europäische Ethnologie

Der Text entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Governing Migration“ unter der Leitung von Frau Dr. Maria Schwertl im Wintersemester 2014/15.