

Auszug aus:

Master Thesis am Institut für Verwaltungs-Management, Zürcher Hochschule Winterthur

Die interkulturelle Öffnung von Verwaltungsdiensten –

ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen
Wohnbevölkerung ?

Autor: Hanspeter Fent
Betreuungsperson: Prof. André Haelg
Koreferentin: PD Dr. Silvia Staub-Bernasconi

Winterthur, 06.08.2007

Wie lassen sich Prozesse der interkulturellen Öffnung der Verwaltung initiieren und umsetzen

Im Kapitel 8 habe ich aufgezeigt, dass die „interkulturelle Öffnung“ von Organisationen – sowohl der Zivilgesellschaft als auch der Verwaltung – noch ein relativ neues Thema ist und die Definitionen im Verlaufe der Jahre verändert bzw. weiterentwickelt wurden. Ich selber orientiere mich in meiner Grundhaltung an der folgenden Definition:

Die interkulturelle Öffnung beschreibt die Inhalte und Ziele, die gesamtgesellschaftlich sowie in Teilbereichen der Gesellschaft notwendig sind, um eine Einwanderungsgesellschaft zu gestalten. Die Menschen in der Schweiz können sich darauf verlassen, dass der Zugang zu den unterschiedlichsten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und der Arbeitswelt sowie den Dienststellen der Verwaltung jedem gleichberechtigt möglich ist, unabhängig von seiner kulturellen Prägung aufgrund von Herkunft, religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung, individueller Lebenseinstellung und Lebensweise (vgl. Kapitel 8.1)

Heruntergebrochen auf den konkreten Fall führt diese Grundhaltung dazu, dass die Organisation, welche sich interkulturell öffnen will oder muss, ihr Selbstverständnis, ihre Strukturen sowie ihre Art der Zweckerfüllung hinterfragen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren Anspruchsgruppen am Prozess partizipieren lassen muss.

Ich habe im Kapitel 8 vier Praxisbeispiele unterschiedlicher Verwaltungseinheiten skizziert, die das Ziel der interkulturellen Öffnung verfolgten. Drei der Projekte bewertete ich als erfolgreich und eines als gescheitert. Die drei erfolgreichen Projekte hatten folgendes gemeinsam;

- sie setzten an einem konkreten Problem an, wofür beständige Lösungen gesucht werden mussten;
- die verantwortlichen Dienststellen wurden von der politischen Führung zur Projektumsetzung beauftragt;
- es wurden personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen für das Projektvorhaben bereitgestellt,
- die Leitungspersonen sowie die Mitarbeitenden haben im Projekt aktiv mitgearbeitet;
- die angesprochenen ausländischen Anspruchsgruppen wurden aktiv ins Projekt mit einbezogen;

- andere, für das Problem wichtige Dienststellen der Verwaltung und zivilgesellschaftliche Organisationen wurden aktiv einbezogen;
- das „Lernen“ – individuell wie auch auf dem Niveau Team und Organisation – war bei allen Projekten explizit eines der wichtigen Ziele;
- eine externe Fachstelle (TikK) mit ausgewiesenen multifunktionalen Kompetenzen – u.a. in Projektmanagement, Konfliktmanagement, interkultureller Verständigung, Mediation und Partizipationsmanagement – wurde für die Umsetzung beigezogen.

Dies sind aufgrund meiner Erfahrung alles sehr wichtige Aspekte, die für das Gelingen eines Projektes mit dem Ziel der interkulturellen Öffnung entscheidend sind. Dies vermag das (teilweise) gescheiterte Beispiel exemplarisch zu verdeutlichen. Hierbei wurden folgende Aspekte zu wenig beachtet:

- der Projektinhalt – integrationshemmende Faktoren in der Verwaltung festzustellen – bezog sich nicht auf ein für alle Beteiligten fassbares, konkretes Problem;
- die nötigen personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen wurden für das ambitionöse Vorhaben nicht bereitgestellt (politisch war kein Wille da, Ressourcen für die Integrationsthematik bereitzustellen);
- es wurde nicht bedacht, wie die Mitarbeitenden und die angesprochene Anspruchsgruppe, welche über die von ihnen wahrgenommenen integrationshemmenden Faktoren hätten Auskunft geben können, einzubeziehen sind (erst im erfolgreichen Teilprojekt wurde dies berücksichtigt und umgesetzt);
- das „Lernen“ war für die Beteiligten nicht explizit Gegenstand des Projektes;
- dem externen Projektleiter fehlte die multifunktionale, insbesondere interkulturelle Kompetenz.

Ich möchte im folgenden Teil auf einzelne Aspekte vertieft eingehen, die aus meiner Sicht bei der Realisierung von Projekten der „interkulturellen Öffnung“ zu beachten sind. Ich formuliere sie als allgemeine Handlungsleitlinien.

0.1 Anlass des Projektes soll ein konkretes Problem sein

Ich teile die in der Vorstudie „Integrationsförderung in der Verwaltung“ von PwC (2003) gemachte Feststellung, dass *„von den Verwaltungen keine generelle positive Aufnahme des Themas, Sicherstellung des Zugangs zu den Verwaltungsleistungen‘ und von deren Qualität*

für Ausländer erwartet werden kann.“ Ebenso stimmen aus meiner Sicht die dahinter stehenden Ursachen, nämlich dass das Thema in der Verwaltung keine Priorität hat („Das können wir nicht auch noch machen“), die vorhandenen Ressourcen knapp sind („Dafür haben wir kein Geld“), es am Problembewusstsein fehlt („Wir haben kein Problem mit Ausländern“) und es schwierig ist, ein solches Engagement zu legitimieren („Wir tun schon genug Gutes“).

Die Praxis des TikK zeigt, dass es dann gelingt, Politiker, Führungskräfte und Mitarbeitende der Verwaltung für solche Projekte zu gewinnen, wenn der Ausgangspunkt die Lösung eines konkreten, von allen Beteiligten und Involvierten wahrgenommen Problems ist. Bei den von mir skizzierten erfolgreichen Fallbeispielen war in einem Fall ein innerfamiliäres Tötungsdelikt der Anlass, welches trotz Vorankündigung nicht verhindert werden konnte, im anderen Fall fehlte der zuständigen Dienststelle das nötige Wissen, um Teilaspekte des städtischen Integrationsleitbildes umzusetzen, und im dritten Fall wusste die städtische Jugendarbeit nicht, wie sie auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen einheimischen und zugewanderten Jugendlichen reagieren könne.

Es ist wichtig, darauf zu achten, dass das jeweilige Projektvorhaben nicht isoliert, sondern möglichst im Rahmen anderer anstehender Innovationsprozesse realisiert werden kann, welche nicht speziell auf die Anspruchsgruppe Ausländerinnen und Ausländer ausgerichtet sind. Die Wirkungsorientierte Verwaltung bietet hierzu gute Voraussetzungen, wenn es zum Beispiel gilt, Reformziele zu konkretisieren.

Als eher ungünstig beurteile ich Ausgangssituationen, bei welchen kein konkreter Handlungsdruck bei den Verantwortlichen festgemacht werden kann, ihr Motiv unklar ist und die Zielsetzung des Projektes keine direkte Alltagsrelevanz hat. Das von mir im Kapitel 8.3.4 „Abbau von integrationshemmenden Faktoren in der Verwaltung“ geschilderte Fallbeispiel geht in diese Richtung. In diesem Fall war wohl eine Drucksituation vorhanden – es wurde eine bessere und effizientere Integrationspolitik gefordert – das Projektvorhaben konnte diesen Anspruch aber von allem Anfang an nicht einlösen.

0.2 Die politische Führung muss für das Vorhaben eintreten und sich selber daran beteiligen

Wie bereits oben dargelegt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sowohl innerhalb der Verwaltung wie auch bei der Wohnbevölkerung das Bewusstsein vorhanden ist, dass Projekte der Verwaltung mit dem Ziel der interkulturellen Öffnung nötig sind. Oft entsteht mit der Ankündigung eines Vorhabens eine breite Opposition, welche die Notwendigkeit und den Nutzen solcher Projekte in Frage stellt, sei es mit dem Argument der hohen Kosten oder damit, dass man gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern mit einem solchen Projekt falsche Signale sendet.

Aus diesem Grund ist es sehr wichtig, dass die politische Führung selber von der Sache überzeugt ist. Sie muss sich der Opposition stellen und glaubhaft darlegen können, warum für sie Anstrengungen seitens der Verwaltung zur interkulturellen Öffnung notwendig sind und das geplante Vorhaben diesem Zweck dient. Meine Erfahrung ist, dass hierzu als erstes innerhalb dieser Gremien – zusammen mit den zuständigen Führungsverantwortlichen der Verwaltung – inhaltlich diskutiert und ein Konsens bezüglich des übergeordneten Zieles interkultureller Öffnung und des konkreten Projektvorhabens gesucht werden muss. In einem zweiten Schritt soll das Gremium den Führungsverantwortlichen der Verwaltung den Projektauftrag erteilen. Es ist von Vorteil, wenn das Gremium in einer zu wählenden Form in der Projektorganisation vertreten ist.

Meine persönliche Erfahrung ist zudem, dass dieser Prozess nicht von selbst vonstatten geht. Entweder erachtet man diesen als nicht notwendig, weil einem die Sache als klar erscheint, oder man glaubt, dafür keine Zeit zu haben, weil anderes wichtiger sei. In diesem Fall lohnt es sich, zu insistieren und die Diskussion einzufordern. Dies gelingt dann, wenn den Angesprochenen die Wichtigkeit der Angelegenheit mit sachlichen Argumenten verdeutlicht und ihnen aufgezeigt werden kann, was hier die strategischen Fragestellungen sind und wofür sie zuständig sind.

0.3 Die Mitarbeitenden müssen für sich selber einen direkten Nutzen erkennen können

Mitarbeitende der Verwaltung haben sich seit einigen Jahren immer wieder mit Reformprojekten zu beschäftigen, welche die Modernisierung, Effektivitätsverbesserung und Effizienzsteigerung zum Ziel haben. Die Reformfreudigkeit der Mitarbeitenden hat im

Zuge dieser Entwicklung abgenommen, und sie stehen weiteren Projekten kritisch bis abweisend gegenüber, die bei ihnen Unsicherheit und Ängste verursachen. Das Thema Ausländerinnen und Ausländer ist deshalb oft negativ besetzt und die Ursache für die Schwierigkeiten im Umgang mit ihnen, wird diesen selber angelastet. Es ist deshalb mit Abwehr und Widerstand zu rechnen, wenn ein Projekt mit dem Ziel der interkulturellen Öffnung lanciert werden soll. Dies ist allerdings bei fast allen Reformprojekten der Fall, die Neuerungen zum Ziel haben. Dieser Sachverhalt wird beispielsweise auch in den Schlussfolgerungen des Modellprojektes der Diakonie-Station in Berlin erwähnt (2005:85).

Im Umgang mit der dargestellten Problematik ist es – neben einem kompetenten Veränderungsmanagement (oder Chancenmanagement) – sehr wichtig, dass den Mitarbeitenden ausreichend zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Sie sollen im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeit im Projekt mitarbeiten können.

Die Mitarbeitenden sollen überdies durch das Projekt für sich persönlich einen Nutzen erkennen können, beispielsweise indem sie die Möglichkeit haben, ihre fachliche Kompetenz zu verbessern. Erfahrungsgemäss ist es dafür sehr sinnvoll, dass das „Lernen“ der Mitarbeitenden explizit als eines der Ziele des Projektes festgelegt wird.

0.4 Ausländerinnen und Ausländer müssen als gleichwertig Beteiligte mit einbezogen werden

So einfach, wie es tönt, ist es nicht. Der gleichberechtigte und gleichwertige Einbezug von Ausländerinnen und Ausländern ist anspruchsvoll. Zum einen ist genau zu überlegen, in welchem Rahmen und mit welcher Zielsetzung der Einbezug sinnvoll und von der Sache her für alle Beteiligten machbar ist. In der Praxis hat sich die Schaffung von deklarierten „Gefässen“ bewährt, welche das gegenseitige Lernen – sei es bezüglich Fragen der gegenseitigen Erreichbarkeit oder des allenfalls unterschiedlichen kulturellen Selbstverständnisses – explizit zum Ziel haben. Allgemein, aber auch um ein mögliches Misstrauen gegenüber Verwaltungen abzubauen, ist es sehr wichtig, die angesprochenen Ausländer und Ausländerinnen genau darüber zu informieren, warum man gerade sie beiziehen will, was man von ihnen erwartet und auch was sie dafür erhalten. Allein die Tatsache, Ausländerin oder Ausländer zu sein, kann nicht das alleinige Kriterium für den Einbezug sein. Es ist darauf zu achten, dass die verschiedenen ausländischen Bevölkerungsgruppen des entsprechenden Sozialraumes angemessen vertreten sind und die

Vertretenden bezogen auf das Problem, für das im Rahmen des Projektes eine Lösung gesucht wird, eine persönliche Affinität und Kompetenz besitzen. In diesem Sinne ist auch der Genderaspekt zu beachten; es sollten immer Vertretende beider Geschlechter mit einbezogen werden.

Man kann allgemein davon ausgehen, dass das Wissen über das soeben Gesagte meist vorhanden ist, jedoch die Umsetzung stecken bleibt oder nicht gelingt. Gründe hierfür sind einerseits die gegenseitigen, oft unausgesprochenen Erwartungen. Wie dies bei der Untersuchung von Riehle/Zeng (Riehle/Zeng, 1998, in Glanzer, 2002:45-47) festgestellt wurde (vgl. Kapitel 7.2), treten Angestellte der Verwaltung Zugewanderten oft mit der impliziten Forderung entgegen, dass diese ihre Anspruchshaltung zurückhalten, sich anpassen und wie Gäste verhalten sollen. Auf der andern Seite können Zugewanderte von den Verwaltungsangestellten erwarten, dass sie eben als Gäste zuvorkommend und anders als Einheimische behandelt werden. Oft bleiben diese dem Prinzip der Gleichwertigkeit zuwiderlaufenden gegenseitigen Erwartungen unausgesprochen „im Raume“ stehen. In diesem Fall wird kein „beidseitiger“ Lernprozess möglich sein, und im schlechten Fall wird dies die gegenseitigen Vorurteile verstärken. Deshalb ist diesem Aspekt im Rahmen eines Projektes grosse Aufmerksamkeit zu schenken, indem das Thema explizit angesprochen und diskutiert wird.

0.5 Eine externe Projektbegleitung ist sinnvoll

Selbstverständlich bin ich bei dieser Fragestellung nicht neutral, weil ich als Geschäftsleiter der Fach- und Beratungsstelle TikK, welche Projekte der interkulturellen Öffnung initiiert und begleitet, unsere guten Dienste anpreisen möchte.

Ungeachtet dessen ist es mir aufgrund meiner langjährigen Erfahrung in der Beratung und Begleitung solcher Projekte möglich, auf diese Fragestellung aus objektiver Perspektive einzugehen. So sprechen zwei Gründe dafür, Projekte der interkulturellen Öffnung – allgemein und gerade auch jene bezüglich Verwaltungen – mit einer externen Projektbegleitung zu realisieren. Die wichtigsten Gründe liste ich hier auf:

Erstens: Eine externe Fachperson kann zur Klärung wie zum Abbau von Widerständen und Interessenkonflikten beitragen.

Wie im Kapitel 8 ausgeführt, ist der Gegenstand solcher Projekte eine eigentliche Organisationsentwicklung, bei welcher auf Denk- und Verhaltensmuster der Beschäftigten, auf die Struktur der Organisation und die Ausgestaltung der Dienstleistung Einfluss genommen wird. Solche Prozesse – unabhängig davon, was der Auslöser hierfür ist – lösen bei den Mitarbeitenden Ängste, Widerstände sowie Macht- und Interessenskonflikte aus. Verantwortliche Führungspersonen der betreffenden Organisation sind bei solchen Prozessen Interessenvertreter und je nachdem auch Betroffene. Die externe Projektbegleitung kann aufgrund ihrer „Aussenposition“ die Verantwortlichen sehr hilfreich in Fragen der Projektgestaltung und Prozessbegleitung unterstützen.

Zweitens: Eine externe Fachperson mit interkulturellem Wissen und Know-how kann darauf basierende Lernprozesse innerhalb der Organisation anstossen und begleiten.

Wie bereits mehrfach dargelegt, sind für die inhaltliche Gestaltung von Projekten der interkulturellen Öffnung spezifisches Wissen – beispielsweise über Zugangsbarrieren seitens der Ausländerinnen und Ausländer und solche der Verwaltung – sowie interkulturelle Kompetenz erforderlich. Das Ziel der Organisation soll sein, gerade dieses Wissen und diese Kompetenz zu erwerben. Meist stehen innerhalb der Organisation keine Mitarbeitenden zur Verfügung, welche diesen Part im Projekt selber übernehmen könnten. Deshalb ist es sinnvoll, eine diesbezüglich kompetente externe Projektbegleitung zu engagieren.

Aus meiner Sicht ist es also notwendig, dass die externe Projektbegleitung sowohl über eine ausgewiesene Kompetenz im Begleiten von Prozessen der Organisationsentwicklung wie auch eine solche auf interkulturelle Prozesse bezogen besitzt. Sie hat also eine multifunktionale und nicht nur eine auf ein Thema spezialisierte Funktion wahrzunehmen, wenn die Projektbegleitung erfolgreich sein soll.