

Interkulturelle Öffnung und Anerkennungskultur in Verwaltungen

Hubertus Schröer

Die Forderung nach der interkulturellen Öffnung von Verwaltung bestimmt schon seit längerer Zeit die fachliche und politische Diskussion. Jüngeren Datums sind Erwartungen an eine Willkommens- beziehungsweise Anerkennungskultur, die die deutsche Gesellschaft prägen und die von Wirtschaft und Wissenschaft, von Verwaltung und Politik im Alltag gelebt werden sollte. Lassen sich diese beiden Diskurse miteinander verbinden, könnten sie sich vielleicht sogar gegenseitig befördern? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

Was will interkulturelle Öffnung bewirken?

Die Strategie der interkulturellen Öffnung ist entwickelt worden als Reaktion auf die Analyse vielfältiger Zugangsbarrieren für Menschen mit Migrationshintergrund zu den Dienstleistungen insbesondere der kommunalen Daseinsvorsorge. Dabei geht es um subjektive Zugangshindernisse potentieller Nutzer_innen (z.B. Sprachbarrieren durch geringe Deutschkenntnisse, Ängste vor Diskriminierung, Ressentiments, Ablehnung, Komm-Struktur) ebenso wie um objektive Zugangsbarrieren durch strukturelle Ausschließungen (z.B. geringe interkulturelle Orientierung, fehlende muttersprachliche Fachkräfte) und fehlende interkulturelle Kompetenz der Fachkräfte (z.B. mangelnde interkulturelle Kommunikationskompetenz, Vorurteile, Stereotypisierungen, Kulturalisierungen) Hier setzen strategisch interkulturelle Orientierung und Öffnung an. Interkulturelle Orientierung markiert eine sozialpolitische Haltung von Personen und Organisationen, die respektiert, dass in einer Gesellschaft unterschiedliche Gruppen mit unterschiedlichen Interessen und mit unterschiedlichen Kommunikationsmitteln leben (vgl. Handschuck/Schröer 2012:43). Diese Haltung zielt auf Anerkennung und Wertschätzung - der Anerkennung von Verschiedenheit und der Anerkennung von Gleichheit.

Interkulturelle Öffnung nimmt diese neue Orientierung auf und richtet sich gegen bewusste und unbewusste Ausgrenzungsmechanismen in Organisationen. Der Ansatz ist als Gegenentwurf zum traditionellen Verständnis von Integration zu verstehen, wonach Anstrengungen im Wesentlichen von den Zugewanderten erwartet werden. Jetzt werden die Strukturen von Verwaltung und die Haltung der Mitarbeiterschaft kritisch analysiert. Interkulturelle Öffnung wird als tief greifender Kulturwandel, also als Organisationsveränderung verstanden. Es geht darum, alle Strukturen, Angebote, Maßnahmen und Dienstleistungen der Verwaltung an die Bedürfnisse einer ethnisch, sozial und kulturell vielfältigen Gesellschaft anzupassen (ebd.: 44).

Interkulturelle Öffnung ist damit als ein Ansatz der Organisations- und Personalentwicklung zu verstehen und umzusetzen. Mit dieser neuen Strategie sind grundlegende Paradigmenwechsel verbunden.

Von der Defizit- zu Ressourcenorientierung

Die alte Ausländer- beziehungsweise Migrationssozialarbeit offenbarte schon begrifflich ihre paternalistische Grundhaltung. Der Ausländerstatus machte Zugewanderte per se zu Objekten sozialer Arbeit, als ob ausländische Familien von vornherein hilfebedürftig seien. Menschen mit Migrationshintergrund werden jetzt nicht mehr als vorwiegend defizitäre Wesen gesehen, denen mit kompensatorischen Maßnahmen

geholfen werden muss. Stattdessen wird wahrgenommen, dass sie durch den herausfordernden Prozess der Wanderung und durch ihre zum Teil erfolgreiche Platzierung in der neuen Gesellschaft ihre Fähigkeiten, Stärken und Ressourcen unter Beweis gestellt haben. Sie und ihre Organisationen sind gleichberechtigter Partner_innen in den Prozessen interkulturelle Verständigung.

Von der Fokussierung auf Minderheiten zum Blick auf die Mehrheitsgesellschaft

Die Jahrzehnte lange Ausländerpolitik in Deutschland war vorwiegend Arbeitsmarkt- und kaum Integrationspolitik. Selbst wenn von Integration die Rede war, standen vorwiegend die Zugewanderten in der Verantwortung. In der interkulturellen Orientierung bleibt der Blick nicht allein auf irgendwie zu integrierende Zugewanderte gerichtet. Er nimmt im Rahmen einer gemeinsamen gesellschaftlichen Verantwortung die autochthone Mehrheitsgesellschaft in den Fokus. Alle interkulturellen Maßnahmen richten sich in gleicher Weise an alle Bürger_innen.

Von der Integration zur Inklusion

Mit der interkulturellen Orientierung gerät der Integrationsbegriff zunehmend in Kritik. Das herkömmliche Integrationsverständnis zielt darauf ab, Eingliederung in erster Linie als Anpassungsleistung und als Erwartung der Gesellschaft an die Zugewanderten zu verstehen. Mit dem Inklusionsbegriff ist eine neue Haltung verbunden, die Zugehörigkeit zur Gesellschaft von Anfang an postuliert.

Von der Orientierung auf Personen zur Veränderung von Strukturen

Interkulturelle Sensibilisierung wurde bisher weitgehend als Maßnahme der Personalentwicklung gesehen. Mit der interkulturellen Öffnung wird die Perspektive erweitert. Es geht nicht allein um die Kompetenzen der handelnden Personen. Entscheidend ist eine Auseinandersetzung mit den Strukturen von Organisationen, die nicht nur mögliche Zugangshindernisse für Menschen mit Migrationshintergrund schaffen, sondern auch fördernde oder hindernde Rahmenbedingungen für interkulturell sensibles Handeln der Mitarbeitenden.

Von der Organisationsentwicklung zur Veränderung von Gesellschaft

Mit dem Paradigma der interkulturellen Öffnung waren zunächst nur wichtige gesellschaftliche Institutionen wie die Verwaltung angesprochen. Das belegen die vielfältigen (Selbst-)Verpflichtungen im Nationalen Integrationsplan (Die Bundesregierung 2007:111) und im Nationalen Aktionsplan Integration (Die Bundesregierung 2012:142 ff.). Im öffentlichen Diskurs scheint allmählich deutlich zu werden, dass interkulturelle Orientierung als grundlegende Haltung der Anerkennung eine gesamtgesellschaftliche Perspektive umfasst. Interkulturelle Orientierung und Öffnung werden zu einem Gesellschaft verändernden Ansatz.

Hier könnte eine Verbindung zum neuen Diskurs um Willkommens- und Anerkennungskultur gefunden werden, der zunächst unverbunden neben dem Öffnungsdiskurs geführt wurde.

Was soll eine Willkommenskultur erreichen?

Seit jüngerer Zeit wird eine zunehmend stärker werdende Diskussion um eine Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland geführt. In einer großen Koalition von Wirtschaft und Wissenschaft, Politik und Verwaltung soll der Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb um die „besten Köpfe“ ein attraktives Ziel von Zuwanderung werden. „Im Sinne eines wechselseitigen Integrationsverständnis-

ses ist es für das Gelingen einer Kultur des Willkommens und der gegenseitigen Anerkennung als Fundament des gesellschaftlichen Zusammenhalts wichtig, auch die Aufnahmegesellschaft in den Blick zu nehmen“, erkennt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2012:3). Das BAMF unterscheidet zwischen Willkommens- und Anerkennungskultur. Dabei wird ein modellhafter Zuwanderungsprozess zu Grunde gelegt. Einer Phase der „Vorintegration“ folgt eine „Erstorientierung in Deutschland“, die abschließt mit der „Etablierung in Deutschland“ (ebd.: 4). Mit „Willkommenskultur“ sind attraktive Rahmenbedingungen für Neuzuwanderer_innen gemeint, die die erste Phase der Einwanderung und den Übergang in Phase zwei unterstützen und flankieren. „Anerkennungskultur“ richtet sich an die schon länger in Deutschland lebenden Migrant_innen in Phase drei und geht davon aus, dass die Aufnahmegesellschaft kulturelle und religiöse Vielfalt als Normalität anerkennt und als Ressource für die gesellschaftliche Entwicklung nutzt.

Das greift zum Beispiel die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) auf, wenn sie einen Paradigmenwechsel „von einer Abschottungs- zu einer umfassenden Willkommenskultur“ fordert (BDA 2012:6). „Um die Willkommenskultur nachhaltig zu etablieren, sollte sie zudem strukturell in der Unternehmensstrategie verankert und zu einem Teil der Unternehmenskultur werden“ (ebd.: 12). Aus Sicht der Arbeitgeberverbände könnte eine offene Unternehmenskultur einen Beitrag leisten zu einer deutschlandweiten Willkommenskultur. Ähnlich argumentiert die Alexander von Humboldt Stiftung (2013:9) aus der Sicht der Wissenschaft, wenn sie Ideen und Innovationen etwa für die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden anregt, um die bürokratischen Hürden für sehnlich erwartete Wissenschaftler_innen zu senken.

In diesen Chor stimmt auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Maria Böhmer ein und fordert, „einen weiteren Ausbau einer Akzeptanz- und Willkommenskultur“. Dabei geht es zwar auch um die „Stärkung des Zusammenhalts“, betont wird aber vor allem deren Funktion „zur Sicherung der Fachkräftebasis“ (Böhmer 2013). Deutsche Arbeitsmarktbelange stehen im Vordergrund.

Damit steht die Forderung nach einer Willkommenskultur für Neuzuwanderer_innen erst einmal in einer unheilvollen Tradition. Ausländerpolitik war über Jahrzehnte immer Arbeitsmarktpolitik gewesen. „Gastarbeiter_innen“ wurden angeworben, als die deutsche Wirtschaft sie brauchte. Ausländer_innen sollten „rückgeführt“ werden, wenn der Arbeitsmarkt schwächelte. Das aktuelle Willkommen aus Politik und Wirtschaft bezieht sich nicht auf Flüchtlinge, Armutswanderung und Minderqualifizierte. Mit solchen Differenzierungen wird sich ein gesellschaftlicher Kulturwandel kaum erreichen lassen.

Die Bertelsmann-Stiftung macht in ihren Veröffentlichungen deutlich, dass ein solcher Ansatz zu kurz greift. Sie stellt darüber hinaus gehend fest, dass sich mit der Etablierung einer Willkommenskultur die Attraktivität einer Gesellschaft erhöhen kann. Aber nur, wenn sich dadurch generell der Umgang mit Vielfalt verändert, wenn Achtung und Toleranz die Richtschnur sind, wenn die Leistungen von Zuwanderern wertgeschätzt und ihre angemessene Teilhabe in allen Bereichen gewährleistet wird (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012:2). Aus ihrer repräsentativen Befragung wird zugleich deutlich, dass die Bevölkerung gegenüber Zuwanderung zwiespältig eingestellt ist. Knapp zwei Drittel verbinden eher negative Assoziationen mit Zuwanderern. Zugleich

wird die Willkommenskultur in Deutschland mehrheitlich als nicht gut bewertet (ebd.:3).

Das verweist auf eine politisch gern verdrängte Herausforderung: Die Auseinandersetzung mit Diskriminierung und Rassismus. Alle Minderheiten sind im Alltag, im Bildungsbereich oder im Arbeitsleben mit diskriminierenden Strukturen und rassistischem Verhalten konfrontiert. Das hat mit aller Dringlichkeit noch einmal die jüngste Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) deutlich gemacht. Diskriminierung auf Grund von Herkunft, aber auch wegen Behinderungen oder der sexuellen Orientierung sind in Deutschland Alltag. Migrant_innen in allen Altersstufen werden strukturell benachteiligt von der Krippe über den Kindergarten und die Schule bis in Ausbildung und Arbeit (ASD 2013:13 ff.). Diese skandalösen Ergebnisse struktureller Diskriminierung verweisen erneut auf die Notwendigkeit, grundlegend an den herrschenden Strukturen anzusetzen, wenn eine Kultur der Anerkennung wirklich gewollt ist.

Zwischenresümee:

Die knappen Schlaglichter auf Äußerungen gesellschaftlich einflussreicher Institutionen zum Thema Willkommenskultur machen deutlich, dass es zunächst vorwiegend utilitaristische Überlegungen sind, die das Thema bestimmen: Hintergründe sind der demographische Wandel, der absehbare Arbeitskräftemangel und die weltweite Konkurrenz um die wertvolle Ware Arbeitskraft. Damit ergeben sich aus dem Blickwinkel einer gerechtigkeitsorientierten Gesellschaftskritik erhebliche Bedenken. Es droht die Gefahr einer Zwei-Klassen-Situation: Willkommen geheißen werden nur die Hochqualifizierten und die Neuzuwanderer_innen. Vernachlässigt werden die Minderqualifizierten und die Alleinwanderer_innen. Wiederbelebt wird die alte Gastgeber-Gast-Dichotomie mit ihrer paternalistischen Grundhaltung und entsprechenden Rollenzuweisungen. Im Fokus einer Willkommens- und Anerkennungskultur für eine vielfältige Verwaltung droht vorwiegend die Ausländerbehörde zu stehen, die in eine „Integrationsbehörde“ verwandelt werden soll – was grundsätzlich mit ihrer gesetzlichen Funktion kollidiert. Tabuisiert bleiben weiterhin strukturell und gesellschaftlich verankerte Diskriminierungen und Rassismen.

Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass Willkommens- und Anerkennungskultur zu einer Marketingstrategie verkommen, die in vordergründige Werbemaßnahmen statt in nachhaltig wirkende strukturelle Veränderungen investiert.

Wenn diese Gefahren kritisch reflektiert werden, können dem Postulat nach einer neuen Kultur der Anerkennung und Wertschätzung aber auch positive Aspekte abgewonnen werden. Die realen Herausforderungen etwa durch den demokratischen Wandel könnten zu einem gesellschaftlichen Diskurs führen, der die perspektivischen Aspekte der Zukunftssicherung mit der existenziellen Notwendigkeit von Zuwanderung verbindet und die gesellschaftliche Stimmung und die Akzeptanz von Zuwanderung langfristig verändern hilft.

Die dafür erforderliche Grundhaltung der Anerkennung und Wertschätzung von Vielfalt als eine Art neuer Staatsräson müssten die politischen und gesellschaftlichen Repräsentanten wie Minister_innen, Oberbürgermeister_innen, Wirtschaftsführer_innen, Wissenschaftsrepräsentant_innen beispielhaft vertreten. Ihre Verantwortung wäre es, glaubwürdig für eine gleichberechtigte Teilhabe aller einzutreten, inklusive Strukturen für Zugehörigkeit von Anfang an zu schaffen und die dafür notwendi-

gen strukturellen Veränderungen zu betreiben. Dafür braucht es eine „neue“ Verwaltung auf der Basis einer wirklichen Anerkennungskultur.

Wie können interkulturelle Öffnung und Anerkennungskultur einander befördern?

Wenn Anerkennungskultur wirklich gewollt wäre, dann sind die interkulturelle Orientierung und Öffnung der Strukturen aller einschlägigen Institutionen und Organisationen Voraussetzung und Gelingensbedingung. Für den Prozess der interkulturellen Öffnung wäre die zunehmende Diskussion um eine Anerkennungskultur hilfreich, weil darauf verwiesen werden kann, dass Anerkennungskultur eine Kulturveränderung der herrschenden Strukturen bedeutet und dass Kulturveränderung nur durch einen Prozess der Organisationsentwicklung angestoßen werden kann. Für die Anerkennungskultur umgekehrt kann die Frage nach deren Implementierung in der Verwaltung nur mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit tief greifender Veränderungen von handelnden Personen und von den ihr Handeln bestimmenden Strukturen beantwortet werden. Die Strategie der interkulturellen Öffnung hat inzwischen überzeugende Beispiele vorzuweisen, wie das realisiert werden kann.

Es wird deutlich: Wenn im gesellschaftlichen Diskurs Anerkennungskultur ohne interkulturelle Öffnung gedacht oder verfolgt wird, dann fehlt es an Glaubwürdigkeit, dann dreht es sich um Marketing, dann geht es allein um die Ware Arbeitskraft aber nicht um eine neue Kultur der Anerkennung in einer Gesellschaft der gleichen Teilhabemöglichkeiten (ähnlich auch BAMF 2012:4).

Für Politik und Verwaltung bedeutet diese Einsicht stichwortartig und zusammenfassend folgende Herausforderungen:

- Anerkennungskultur ist ähnlich wie interkulturelle Orientierung als eine Haltung der Wertschätzung und Anerkennung von gesellschaftlicher Vielfalt (Diversity) zu verstehen.
- Anerkennungskultur muss sich den Themen Rassismus, Menschenfeindlichkeit, Islamphobie und Ausgrenzen stellen.
- Anerkennungskultur zu verankern heißt, die Kultur von Organisationen zu verändern, wofür interkulturelle Öffnung geeignete Strategien entwickelt hat.
- Anerkennungskultur als Teil von interkultureller Öffnung bedeutet, eines Service- und Dienstleistungsorientierung in der Verwaltung zu implementieren.
- Anerkennungskultur und interkulturelle Öffnung sind ähnlich wie Gender Mainstreaming als Mainstreaming-Strategie (Cultural Mainstreaming) zu verfolgen.
- Inklusion und Mainstreaming als konzeptionelle Grundlagen verlangen nach einer rechtlichen Absicherung: Wie Gender Mainstreaming sind interkulturelle Öffnung und Anerkennungskultur in Gesetzen, Geschäftsordnungen der Behörden und Förderrichtlinien von Bund, Ländern und Kommunen als Rechtsansprüche beziehungsweise Fördervoraussetzungen zu formulieren.

Nur wenn sich die gesellschaftlichen Kräfte und politisch Verantwortlichen diesen Herausforderungen stellen, sie konstruktiv aufnehmen, in den gesellschaftlichen Diskurs einführen und durch strukturelle Veränderungen im Sinne von Diversity nachhaltig verankern, kann die Forderung nach einer Willkommens- und Anerkennungskultur ernst genommen werden und Wirkung zeigen.

Literatur:

Alexander von Humboldt Stiftung (2013): Willkommenskultur in Deutschland schaffen.

http://www.humboldt-foundation.de/pls/web/docs/F23300/broschuere_wettbewerbe_ueberblick.pdf

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages. Berlin,

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Gemeinsamer_Bericht_2013.pdf?__blob=publicationFile

Bertelsmann Stiftung (2012): Willkommenskultur in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland. Gütersloh.

http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6635F728-2EA2963E/bst/xcms_bst_dms_37165_37166_2.pdf

Böhmer, Maria (2013): Willkommenskultur – Pressemitteilung der Bundesregierung.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2013/01/2013-01-23-boehmer-willkommenskultur.html>

Bundesagentur für Migration und Flüchtlinge (2013): Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“. Nürnberg.

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/abschlussbericht-runder-tisch-aufnahmegesellschaft.pdf;jsessionid=A054E23956E81E947D9AF4728D7A8811.1_cid294?__blob=publicationFile

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgebervereinigungen (BDA) (2013): Willkommenskultur. Ein Leitfadens. Berlin.

[http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BDA_Willkommenskultur.pdf/\\$file/BDA_Willkommenskultur.pdf](http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/res/BDA_Willkommenskultur.pdf/$file/BDA_Willkommenskultur.pdf)

Die Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan,property=publicationFile.pdf> Berlin

Die Bundesregierung (2012): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin

http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile

Handschuck, Sabine/ Schröer, Hubertus (2012): Interkulturelle Orientierung und Öffnung. Theoretische Grundlagen und 50 Aktivitäten zur Umsetzung. Augsburg.