

# VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

1/2015

21. Jahrgang, Seiten 1-56

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.pUBL., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

**Beirat:** Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Duppré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Strategien und Erfolgsfaktoren aus der Managementperspektive

John Siegel

Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ist ein strategisches Handlungsfeld der Verwaltungsmodernisierung in der Einwanderungsgeellschaft und als solches bewusst zu gestalten. Dabei können unterschiedliche Strategien realisiert werden, die insbesondere personelle Ansatzpunkte (v.a. Qualifizierung und Rekrutierung), aber auch organisatorische, ergebnisbezogene und partizipative Komponenten aufweisen können. Jede dieser Strategien hat spezifische Vor- und Nachteile. Der Beitrag zeigt, dass die interkulturelle Öffnung sowohl schwer zu definieren als auch anspruchsvoll in der Umsetzung ist. Wesentliche Erfolgsfaktoren sind die Orientierung am konkreten Nutzen für die Zielgruppen, aber auch die betroffenen Bereiche der Verwaltung, sowie die Personal- und Organisationsentwicklungskompetenz der Beteiligten und die Verankerung der entsprechenden Ziele, Maßnahmen und Indikatoren in den Integrationskonzepten.

zahlen und -struktur bislang eher weniger Aufmerksamkeit erhielt: die zunehmende kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund nimmt beständig zu, sei es als kontinuierlicher Prozess etwa in westdeutschen Großstädten oder als eher überraschende Herausforderung bei der Unterbringung von Flüchtlingen an Orten, in denen Zuwanderer bis dahin kaum gelebt haben. Jedenfalls finden sich Integration und – als wichtiges Handlungsfeld in diesem Zusammenhang – die interkulturelle Öffnung immer weiter oben auf der Agenda der Verwaltung.<sup>1</sup> Dabei ist zu klären, was unter interkultureller Öffnung verstanden wird, welche realtypischen Strategien realisiert werden und welche Erfolgsfaktoren gegeben sein sollten, um angesichts der bisherigen Erfahrungen die damit verbundenen Ziele der interkulturellen Öffnung auch erreichen zu können. Diesen drei Schwerpunkten sollen die fol-



Prof. Dr. John Siegel

Lehrt Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, insbesondere Public Management, an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften in Hamburg.

### Einleitung

Nicht erst seit der Zunahme von Zuwanderung und dem spürbaren Ansteigen der Flüchtlingszahlen im Jahr 2014 stehen öffentliche Institutionen auf allen Ebenen vor der Herausforderung, angemessene Antworten für eine Dimension des demografischen Wandels finden zu müssen, die neben Veränderungen der Bevölkerungs-

<sup>1</sup> Vgl. Eckert (2014).

genden Ausführungen gewidmet sein. Sie beruhen auf einer empirischen Bestandsaufnahme auf der kommunalen Ebene<sup>2</sup> sowie der Auswertung entsprechender Dokumente (Integrationskonzepte, Umsetzungs- und Erfahrungsberichte usw.) und der spezifischen Fachliteratur.<sup>3</sup>

## Verständnis und Strategien der interkulturellen Öffnung

Was interkulturelle Öffnung ist bzw. für die jeweilige Verwaltung sein soll, ist keineswegs leicht zu bestimmen. Orientiert man sich an der Definition der Bundesregierung, kann darunter der

liche Insider verständlich. Interessant ist in diesem Kontext, dass es sowohl offiziellen Dokumenten wie auch der wissenschaftlichen Fachliteratur schwer fällt, eine präzise und verständliche Definition zu formulieren.

Vielleicht ist es hilfreicher, nach entsprechenden Handlungsmustern zu suchen. Sowohl in der zitierten Definition als auch in der Verwaltungspraxis ist eine klare Fokussierung auf die Erhöhung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund (*Rekrutierungsstrategie*) als auch die Verbesserung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten

individueller Fähigkeiten in diesem Sinne bei der Bestandsbelegschaft abzielt, ist die Rekrutierungsstrategie (ganz im Sinne der Idee einer „repräsentativen Bürokratie“<sup>4</sup>) darauf gerichtet, insbesondere Nachwuchskräfte mit schon vorhandenen interkulturellen Kompetenzen einzustellen und darüber hinaus dem integrationspolitischen Anliegen Rechnung zu tragen, Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund bezüglich ihrer Beschäftigungschancen im öffentlichen Dienst zu vermeiden oder zu verringern. Für öffentliche Personalmanager hat diese Strategie zudem den Charme, damit bislang nicht ausreichend genutzte Arbeitsmarktpotenziale zu erschließen. Rekrutierungs- und Qualifizierungsstrategien können als Komponenten der personal- und letztlich der ressourcenbezogenen Öffnung verstanden werden. Öffnung bedeutet hier: Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu einer Beschäftigung in der Verwaltung und Aneignung von Fähigkeiten zu einem erfolgreicherem individuellen Handeln der Beschäftigten im Umgang mit einer kulturell vielfältigen Kundschaft.

Diese beiden Strategien haben aber auch Nachteile. Die Rekrutierungsstrategie stößt dann an Grenzen, wenn nur in sehr begrenztem Umfang überhaupt extern neu eingestellt werden kann, die absoluten Zahlen also insgesamt nur einen marginalen Effekt auf den Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund haben; außerdem kollidiert dieser Ansatz mit den traditionellen Prinzipien der Personalauswahl („Eignung, Leistung, Befähigung“) und stößt an rechtliche Grenzen (Zugang zur Beamtenlaufbahn bei Nicht-EU-Ausländern nur in Ausnahmefällen). Außerdem wird das Problem damit nicht gelöst, dass der Beschäftigtenanteil mit Migrationshintergrund in dem Maße abnimmt, die Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen zunehmen. Noch schwerer wiegt, wenn ein Migrationshintergrund pauschal mit dem Vorhandensein (zumal aufgabenrelevanter) interkultureller Fähigkeiten

## »Rekrutierungs- und Qualifizierungsstrategien können als Komponenten personal- und ressourcenbezogener Öffnung verstanden werden, um den Zugang zu einer Beschäftigung in der Verwaltung und den Umgang mit einer kulturell vielfältigen Kundschaft zu erleichtern.«

„Wissens- und Kompetenzerwerb bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (der Verwaltung) mit dem Ziel (verstanden werden), die individuelle Reflexions- und Kommunikationsfähigkeit im Umgang mit einer vielfältigen ‚Kundschaft‘ zu steigern“. Hinzu kommt die Forderung nach der „Herstellung einer internen Organisationskultur, die die Anforderungen einer sozial und kulturell vielfältigen Gesellschaft aufnimmt und darauf mit der Entwicklung angemessener Angebote, Kommunikationsformen und Verfahren reagiert“ und insbesondere die „Steigerung des Mitarbeiteranteils mit Migrationshintergrund auf allen Laufbahnen und die Überprüfung der Durchlässigkeit der Verwaltung auch mit Blick auf Aufstiege von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund.“<sup>4</sup> Diese Definition wirft mehr Fragen auf als sie beantwortet und ist bestenfalls für integrationspolitische oder kulturwissenschaft-

durch spezifische Fort- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen zu verbessern (*Qualifizierungsstrategie*). Auch hier ist zunächstklärungsbedürftig, was unter interkultureller Kompetenz verstanden werden soll – bspw. „eine auf Kenntnissen über kulturell geprägte Regeln, Normen, Wertehaltungen und Symbole sowie Kenntnissen zu Lebenslagen von Menschen mit Migrationshintergrund (...) beruhende Form der fachlichen und sozialen Kompetenz“, welche die Fähigkeiten umfasst, „vor allem in beruflichen Situationen mit Menschen mit und ohne Migrationshintergrund erfolgreich und zur gegenseitigen Zufriedenheit agieren zu können sowie (...) bei Vorhaben, Maßnahmen, Programmen etc. die Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Migrationshintergrund beurteilen und entsprechend handeln zu können.“<sup>5</sup>

Während die Bildungsstrategie auf die Verbesserung entsprechender, v.a. in-

2 Vgl. dazu Siegel (2014); Siegel/Walther (2014).

3 Eine umfassende Darstellung der Ergebnisse dieser Untersuchung in Buchform wird derzeit vorbereitet.

4 Bundesregierung (2011), S. 417.

5 Arbeitsgruppe der IntMK, S. 4.

6 Vgl. Derlien et al. (2011), Kap. 3.4.

ten gleichgesetzt wird. An der Qualifizierungsstrategie ist fraglich, wie viele Beschäftigte damit erreicht werden und wie effektiv die jeweiligen Maßnahmen für das Aufgabengebiet und den Arbeitsalltag der Teilnehmenden tatsächlich sind. Beide Strategien haben jedoch einen entscheidenden Vorteil: die Ergebnisse sind leicht messbar.

Auch wenn die personalbezogene Ausrichtung der Strategien bislang zu dominieren scheint, greift dieser Ansatz dann zu kurz, wenn nicht weitere Dimensionen der Verwaltungssteuerung mit in die Betrachtung einbezogen werden. Ganz im Sinne der klassischen NSM-Argumentation konzentriert sich diese Perspektive

erreichen. Strukturen, Prozesse und Ergebnisse des Verwaltungshandelns werden daraufhin überprüft, ob sie interkulturell ausgerichtet sind. Aufbau und Ablauforganisationen werden so verändert, dass die Zugangsbarrieren für Minderheiten kontinuierlich gesenkt werden.<sup>7</sup> Es können folglich zwei weitere Ausrichtungen der interkulturellen Öffnung unterschieden werden: die *organisatorische* und die *ergebnisbezogene Öffnung*. Hinzu kommt eine weitere Dimension, die hier jedoch nicht weiter vertieft werden soll, nämlich die *partizipatorische Öffnung*. Dabei geht es um die Verbesserung der Möglichkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund, sich und ihre spezifischen Interessen in administrative Entschei-

- was gegen entsprechende Zugangsbarrieren unternommen werden kann,
- wie die spezifische Öffentlichkeitsarbeit diese Hindernisse abbauen kann,
- inwiefern Menschen mit Migrationshintergrund als Zielgruppe mit dem Produkt tatsächlich erreicht werden und
- ob in Produktzielen und im Qualitätsmanagement Belange der interkulturellen Öffnung berücksichtigt werden.

Da die Wirksamkeit nicht direkt beeinflusst werden kann, sind die Leistungen und letztlich die Prozesse der Leistungserstellung der eigentliche Steuerungsgegenstand der ergebnisbezogenen Öffnung. Diese Dimension ist aus mehreren Gründen sehr anspruchsvoll. So ist eine wirkungsorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung nach wie vor umstritten und nicht selbstverständlich, allerdings lässt sich auf die zweifellos (nicht zuletzt als Auswirkung der NSM-Einführung) verbesserte Kundenorientierung aufsetzen. Dies setzt jedoch die Bereitschaft voraus, Kundengruppen zu differenzieren und differenziert zu behandeln. Wenn man Wirkungen als durch Verwaltungshandeln verursachte Veränderungen des Zustands von Adressaten-/gruppen definiert, ist der Übergang zur Wirkungsstrategie hier fließend. Eine praktisch sehr fordernde Aufgabe ist es, die Erwartungen und Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen systematisch zu ermitteln und in verwaltungsinternen Entscheidungsprozessen angemessen zu berücksichtigen. Dazu gehören potenziell zum Beispiel nach Zielgruppen differenzierte Kundenbefragungen oder Fokusgruppen. Dies geht über den ebenfalls schon relativ weit verbreiteten Ansatz einer sprachlichen Öffnung (*Kommunikationsstrategie*) deutlich hinaus, in dessen Rahmen etwa mehrsprachige Informationsangebote (Internetseiten, Broschüren usw.) oder Sprachmitteldienste zur Verfügung gestellt werden. Anspruchsvoll ist gerade die Wirkungsstrategie deswegen, weil davon auszugehen ist, dass bestimmte Zielgruppen von Leistungen der Verwaltungen nur marginal und vereinzelt sogar überhaupt nicht erreicht

## **»Eine praktisch sehr fordernde Aufgabe ist es, die Erwartungen und Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen systematisch zu ermitteln und in verwaltungsinternen Entscheidungsprozessen angemessen zu berücksichtigen.«**

auf die Input-Seite des Verwaltungshandelns und hier wiederum primär auf die Humanressourcen. Finanzielle Aspekte bleiben dabei ebenso außen vor wie Fragen der Technologie oder Information. Hingegen wird zumindest konzeptionell und rhetorisch zunehmend die Ergebnisseite (Leistungen/Produkte und Wirkungen) in die Ansätze zur interkulturellen Öffnung mit einbezogen, was letztlich auch eine angemessene Berücksichtigung von Strukturen und Prozessen erforderlich macht. Ein Beispiel für dieses ganzheitliche Verständnis ist die Definition der interkulturellen Öffnung aus dem Integrationskonzept der Landeshauptstadt München von 2008. Darin heißt es: „Angebote und Maßnahmen der infrastrukturellen und individuellen Versorgung werden so geplant, dass sie Menschen mit Migrationshintergrund in den Stadtteilen der Landeshauptstadt München entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil wirksam

dungsverfahren einzubringen, etwa durch Mitwirkung in kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, Beiräten, Bürgerinitiativen, Planungsverfahren usw. (*Beteiligungsstrategie*).

Hinsichtlich der ergebnisbezogenen Öffnung kann theoretisch eine produkt- bzw. leistungsorientierte (*Leistungsstrategie*) von einer wirkungsorientierten Ausrichtung (*Wirkungsstrategie*) unterschieden werden. Praktisch sind diese beiden Varianten jedoch eng verknüpft. So wird beispielsweise im Landkreis Offenbach und in München versucht, Leistungen bzw. Produkte dahingehend zu untersuchen und weiter zu entwickeln

- ob alle Zielgruppen angesprochen werden,
- welche zielgruppenspezifischen Angebote unterbreitet werden und inwiefern dabei auf besondere Anforderungen eingegangen wird,

<sup>7</sup> Landeshauptstadt München: Interkulturelles Integrationskonzept, München 2008, S. 23.

Dimension	Strategietyp	Beispiel
Ressourcenbezogene Öffnung	Rekrutierungsstrategie	Zielsetzung zum Anteil von Nachwuchskräften mit Migrationshintergrund
	Qualifizierungsstrategie	Fortbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der interkulturellen Kompetenz
Organisatorische Öffnung	Bündelungsstrategie	Hamburg Welcome Center
	OE-Strategie	
	Prozessstrategie	
Ergebnisbezogene Öffnung	Leistungsstrategie	„Interkulturelle Produktanalyse“ in München
	Kommunikationsstrategie	Mehrsprachige Informationsangebote
	Wirkungsstrategie	Spezifische Wirkungsziele für Zielgruppe Migranten
Partizipatorische Öffnung	Beteiligungsstrategie	Zielsetzung zum Anteil von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund

Tab. 1: Typische Ansätze der interkulturellen Öffnung

werden. Problematisch ist das vor allem dann, wenn eine höhere (wenn auch berechtigte) Nachfrage zu höheren Kosten führt. Hinsichtlich der Leistungsstrategie ist anzumerken, dass die konkreten Optimierungsansätze so vielfältig sind wie das Produktspektrum der jeweiligen Verwaltung; daher besteht einer der entscheidenden ersten Schritte hierbei darin, Leistungen danach zu priorisieren, in welchem Umfang Menschen mit Migrationshintergrund zu deren Adressaten zählen.

Ressourcen- und ergebnisbezogene Ansätze werden potenziell ergänzt durch eine organisatorische interkulturelle Öffnung. Neben einer vereinzelt geforderten, aber recht selten tatsächlich realisierten Optimierung der Geschäftsprozesse (*Prozessstrategie*; sofern es sich um Dienstleistungen, entspricht dies weitgehend der Leistungsstrategie, etwa im Sinne eines spezifischen Qualitätsmanagements) stehen praktisch eher strukturelle Änderungen im Vordergrund, bei denen es oft vor allem um die Schaffung von „one-stop-agencies“ für Teile der Kundschaft mit Migrationshintergrund geht (*Bündelungsstrategie*). Das klassische Beispiel hierfür ist das Hamburg Welcome Center, in dem Leistungen der Hamburger Verwaltung für ausländische Fach- und Führungskräfte und Studierende aus einer Hand angeboten werden. Des Weiteren sind in diesem Zusammenhang Ansätze zur interkulturellen Organisationsentwicklung (*OE-Strategie*) zu berücksichtigen, die we-

niger ganze Organisationen, als vielmehr Organisationseinheiten (z.B. die Ausländerbehörde) betreffen, zumal der Aufwand dafür erheblich ist. Das gilt für alle drei Ansätze der organisatorischen Öffnung. Bei der Umsetzung der Prozessstrategie ist dieser vor allem dann gerechtfertigt, wenn ohnehin eine umfassende Optimierung der Abläufe stattfindet (bspw. in Verbindung mit der Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung oder eines Qualitätsmanagementsystems). OE-Maßnahmen bieten sich vor allem dann an, wenn sie die Gesamtsituation in den betroffenen Organisationseinheiten als veränderungsbedürftig gesehen wird oder der Problemdruck (beispielsweise resultierend aus Konflikten, Überforderung, Demotivation, hohen Krankenständen usw.) erheblich ist und grundlegende Veränderungen notwendig erscheinen. Eine Reorganisation dürfte weniger als umfassende Neuausrichtung der Strukturen angegangen werden; vielmehr ist zu erwarten, dass eher vorhandene Strukturen ergänzt werden (bspw. um ein spezifisches Front Office). Der relativ geringe Verbreitungsgrad organisatorischer Ansätze zur interkulturellen Öffnung dürfte auch mit einer ohnehin eher begrenzten Bereitschaft zu grundlegenden Restrukturierungen zu erklären sein – oder damit, dass die entsprechenden Widerstände und Probleme nur in Kauf genommen werden, wenn damit substanzelle und nachhaltige Einsparungen erhofft werden.

Nur sehr wenige Verwaltungen verfolgen eine Gesamtstrategie, die flächendeckend mehrere dieser Teilstrategien umfasst und aufeinander abstimmt. Als mögliche Erklärung dafür kann dienen, dass für die interkulturelle Öffnung in der Regel weder große personelle noch finanzielle Mittel zur Verfügung stehen oder dass gleichzeitige Anpassungen bei Ressourcenallokation, Strukturen und Prozessen, Leistungen und Beteiligungsverfahren die administrative Veränderungsbereitschaft schlicht überfordern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die interkulturelle Öffnung nur eines von mehreren Handlungsfeldern der Verwaltungsmodernisierung neben beispielsweise der Digitalisierung, der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens oder dem Wandel der Organisationsformen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (Privatisierung, Partnerschaften, Kooperationen) ist und im Übrigen vielerorts Personalabbau, Haushaltssolidierung und demografischer Wandel einschließlich Fachkräftemangel als Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Hinzu kommt, dass die interkulturelle Öffnung eher von den für Integration zuständigen Stellen initiiert und begleitet wird als von Reformprojekten oder Stellen zur Steuerungsunterstützung oder des Ressourcenmanagements. Außerdem erscheinen jene Verwaltungen effektiver bei der Umsetzung der jeweiligen Öffnungsstrategien, die bereits über Routine bei der Anwendung moderner Steuerungsinstrumente (bspw. Zielvereinbarungen) oder eine kundenorientierte Verwaltungskultur verfügen.

Eine gleichzeitige und flächendeckende Realisierung mehrerer Teilstrategien ist daher auch nicht zwangsläufig erfolgversprechend. Allerdings ist es sinnvoll, eine langfristige und schrittweise Strategie zur interkulturellen Öffnung zu formulieren und umzusetzen. Außerdem können die jeweiligen Teilziele auch sukzessive angepasst bzw. die entsprechenden Maßnahmen weiterentwickelt werden. Die Ausgangslage und Rahmenbedingungen können dabei je nach Verwaltung erheblich variieren, weshalb sich auch allgemeingültige Schlussfolgerungen über „die richtige“ Strategie der interkulturellen Öffnung verbieten; so ist für eine kleine Gemeinde in an der polnischen Grenze eine andere Vorgehensweise angemessen als für die

Bundesagentur für Arbeit, eine Landesbehörde in NRW oder die Bundeswehr.

## Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Allerdings lässt sich angesichts der bisherigen Erfahrungen und der beschriebenen Strategietypen fragen, welche Herausforderungen bei der interkulturellen Öffnung zu bewältigen sind und welche Gelingensfaktoren dafür erfüllt sein oder geschaffen werden sollten. Viele Erkenntnisse in dieser Hinsicht klingen zumindest jenen wohl vertraut, die sich praktisch oder theoretisch mit Veränderungsstrategien bzw. Reformstrategien in der öffentlichen Verwaltung beschäftigen.

Zunächst ist festzustellen, dass die interkulturelle Öffnung in großen Ver-

auch hier eher noch Anfang, was angesichts der bekannten Schwierigkeiten bei der Steuerung mit Kennzahlen nicht überraschen kann.

Wie bei allen grundlegenden Veränderungsprozessen (nicht nur in der Verwaltung) kommt es auch im Rahmen der interkulturellen Öffnung zu Verunsicherung, Überforderung, Widerständen, Hilflosigkeit und Konflikten. Auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen erschweren die Bemühungen teilweise.

Ein weiterer zentraler Aspekt in diesem Zusammenhang ist das unterschiedliche Engagement von einzelnen Beschäftigten und Führungskräften – abhängig davon, ob ein individueller Nutzen erkennbar ist. Außerdem sind die für Personal und Organisation zuständigen Stellen noch nicht

Weg, bis sich die Vielfalt der Bevölkerung auf allen Hierarchieebenen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abbildet. Der Anteil kann in der gegenwärtigen Situation nur begrenzt erhöht werden, da Stellen teilweise abgebaut werden und sich oft nicht genügend qualifizierte Bewerber mit Migrationshintergrund finden – trotz entsprechender Marketingmaßnahmen. So wirkt eine Tätigkeit oder Ausbildung in Verwaltung oft nicht besonders attraktiv oder die entsprechenden Möglichkeiten werden nicht wahr- oder ernst genommen. Auch in der Personalauswahl müssen noch Erfahrungen gesammelt werden, wie interkulturelle Kompetenz konkret definiert und valide festgestellt werden kann. Außerdem besteht das bereits angesprochene Problem, dass aufgrund der dienstrechtlichen Rahmenbedingungen Ausländer ohne EU-Staatsangehörigkeit der Beamtenstatus in der Regel beschränkt ist.

## »Die interkulturelle Öffnung in großen Verwaltungen mit einem umfangreichen Leistungsspektrum kann eine erhebliche Eigenkomplexität entwickeln.«

waltungen mit einem umfangreichen Leistungsspektrum eine erhebliche Eigenkomplexität entwickeln kann und wohl auch muss. Andererseits zwingen personelle und finanzielle Restriktionen zur Beschränkung auf Schwerpunkte und eine inkrementelle Umsetzung.

Ein weiteres Problem ist die beschränkte Verfügbarkeit aussagekräftiger, belastbarer und aktueller Daten, bspw. zum Merkmal Migrationshintergrund sowohl bei den Beschäftigten als auch in wichtigen Fachstatistiken.

Nach wie vor allgemein verbesserungsfähig ist das systematische Monitoring und auch die professionelle Evaluation der Öffnung steckt noch in den Kinderschuhen. Auch wenn derzeit viel Energie in die Formulierung und Abstimmung von Indikatoren investiert wird, steht man

immer vom notwendigen Personal- und Organisationsentwicklungsprozess in Sachen interkulturelle Öffnung überzeugt, während die Veränderungsbereitschaft in den Servicebereichen schon wegen der alltäglichen Herausforderungen oft deutlich höher ausgeprägt ist.

Außerdem lässt sich feststellen, dass die interkulturelle Öffnung als Prozess selbst Veränderungen unterliegt und als Lernprozess der wesentlichen Beteiligten verstanden interpretiert kann oder sogar bewusst so aufgefasst wird. Die verantwortlichen Akteure lernen aus Problemen und Erfahrungen, um die Strategien wirkamer zu gestalten und an sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen.

Angesichts der anspruchsvollen Ziele im Rahmen der Rekrutierungs- und Qualifizierungsstrategien ist es noch ein weiter

Auch die Fortbildungsaktivitäten können teilweise kritisch bewertet werden; so ist es notwendig, nicht nur einmalige, sondern regelmäßige Fortbildungen zu (verschiedenen Aspekten) interkultureller Kompetenz durchzuführen. Außerdem stellt das Thema hohe Anforderungen an die Fähigkeiten der entsprechenden Trainer. Dabei muss übrigens auch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass bislang kein Konsens besteht, ob die Teilnahme an derartigen Fortbildungen freiwillig oder verpflichtend sein sollte. Einigkeit besteht überwiegend jedoch im Hinblick auf die Notwendigkeit, dass Führungskräfte diese Angebote intensiv und sichtbar wahrnehmen und dies auch von ihren Beschäftigten einfordern.

Wie in jedem Veränderungsprozess in Organisationen hat die Führung auch für die interkulturelle Öffnung einen besonderen Stellenwert. Deren Unterstützung und konsequente Rückenstärkung ist unabdingbar – und zwar nicht nur bei der Formulierung von Konzepten, sondern vielmehr noch in der Umsetzung. So heißt es im interkulturellen Integrationsbericht Münchens: „Zentral für das Gelingen der interkulturellen Öffnung ist es, dass Führungskräfte die Verantwortung dafür übernehmen. In den Entscheidungshierarchien der Verwaltung muss ein Konsens darüber bestehen, den Prozess im jeweils eigenen Bereich einzuleiten,

durchzuführen und für Verstetigung zu sorgen<sup>8</sup>. An anderer Stelle wird betont, dass die interkulturelle Öffnung nicht nur Chefsache (und Fachaufgabe) sein sollte, sondern auch als Querschnittsaufgabe zu begreifen ist. Betont wird auch, dass Zeit und Geduld erforderlich sind, bis Wirkungen deutlich werden. Umstrittener ist die Frage, ob die interkulturelle Öffnung als „Top-Down“-Prozess gestaltet werden sollte oder ob es eher darum geht, dezentrale Veränderungen zu initiieren und abzustimmen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten zu gewährleisten und am Geleisteten und entsprechend sichtbaren Erfolgen anzusetzen und insbesondere die

tions-)Konzept und Berichtswesen heraus. Die besondere Herausforderung in diesem Zusammenhang ist das richtige Maß an Verbindlichkeit und Konkretisierung.

Ein zentrales – und aus anderen Handlungsfeldern der Verwaltungsmodernisierung wohl bekanntes – Dilemma besteht zwischen großen Erwartungen bzw. hohen Anforderungen einerseits und begrenzten Ressourcen andererseits. Es sollten keine Illusionen darüber bestehen, dass die interkulturelle Öffnung nur erfolgreich sein kann, wenn man bereit ist, dafür auch in erheblichem Umfang Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Nichtsdestotrotz ist es erstaunlich, welche Dynamik auch mit

dafür zu Verfügung stehenden Ressourcen haben diese Bemühungen auch zu beachtlichen, spürbaren Veränderungen geführt – auch wenn sich diese Ergebnisse nicht einfach nachweisen lassen. Trotzdem besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf.

Eine umfassende und effektive interkulturelle Öffnung komplexer Verwaltungsstrukturen wird nicht zum Nulltarif zu haben sein. Gerade hinsichtlich der ergebnisbezogenen Dimensionen der Öffnung (Leistungs-, Wirkungs- und Kommunikationsstrategien) liegen besondere Erfolgspotenziale. Wenn das Verwaltungshandeln im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bei der Zielgruppe Migrantinnen und Migranten konsequent analysiert, überprüft und verbessert werden, könnte es gelingen, dass relativ abstrakte Ziel der Teilhabegerechtigkeit effektiver zu erreichen. Insofern sind insbesondere jene Ansätze plausibel, die auf die Beseitigung von entsprechenden Barrieren gerichtet sind. Nur wenn sich die ressourcen- und organisationsbezogenen Strategien auch in dieser Hinsicht positiv auswirken, wird die interkulturelle Öffnung nachhaltig zu sein können.

## »Wenn das Verwaltungshandeln im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bei der Zielgruppe Migrantinnen und Migranten konsequent analysiert, überprüft und verbessert wird, könnte es gelingen, das relativ abstrakte Ziel der Teilhabegerechtigkeit effektiver zu erreichen.«

Bedürfnisse und Situation der Arbeitsebene in den Mittelpunkt zu stellen. Insofern hat es sich bewährt, mit den interessiertesten Stellen in der Verwaltung zu beginnen und den jeweiligen spezifischen Nutzen für die Fachbereiche beziehungsweise einzelnen Arbeitsplätze und -situationen deutlich hervorzuheben und die Maßnahmen daran auszurichten. Dazu gehört letztlich aber auch eine Kommunikations- und Führungskultur, in der ein Klima der Akzeptanz und des gegenseitigen Zuhörens besteht. Interkulturelle Öffnung ist immer auch Überzeugungsarbeit. Diese muss jedoch vor allem durch die Verwaltungsführung gewährleistet werden. Jedenfalls genügt es nicht, diese Aufgabe primär bei den Stabsstellen oder Projektgruppen zu sehen.

Als ein wesentlicher instrumenteller Baustein kristallisiert sich eine verpflichtende Grundlage in Form von (Integra-

den begrenzten Mitteln erzeugt werden kann.

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Personal- und Organisationsentwicklungs-kompetenz der Beteiligten, letztlich aber auch der jeweiligen Verwaltung insgesamt. Insofern hängt eine erfolgreiche interkulturelle Öffnung nicht zuletzt auch davon ab, wie es um die Managementfähigkeiten in der jeweiligen Organisation grundsätzlich bestellt ist. Dasselbe gilt für Veränderungsbereitschaft, Anpassungsfähigkeit und „Ambiguitätstoleranz“ der Verwaltung, ihrer Führungskräfte und Mitarbeitenden.

### Fazit

In vielen Verwaltungen werden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die interkulturelle Öffnung erfolgreich auf den Weg zu bringen. Im Rahmen der

Dieser Prozess ist „work in progress“. Anspruch und Wirklichkeit fallen trotz der ernsthaften Bemühungen noch auseinander. Klar ist auch, dass diese Aufgabe niemals abgeschlossen sein wird, sondern immer wieder neue Herausforderungen mit sich bringt. Die aktuelle Entwicklung hinsichtlich der Flüchtlingszahlen ist eine solche. Absehbar ist jedoch auch, dass angesichts der allgemeinen Rahmenbedingungen die erfolgreiche Gestaltung der interkulturellen Öffnung als strategischer Veränderungsprozess nicht einfacher wird. Da es sich jedoch auch um einen Lern- und Anpassungsprozess handelt, darf davon ausgegangen werden, dass die interkulturelle Öffnung noch erfolgreicher werden kann als bisher. Dies gilt jedoch nur, wenn einige zentrale Voraussetzungen erfüllt werden. Dazu gehören die konsequente Unterstützung durch die Führung, ein professionelles strategisches Management des Veränderungsprozesses, Verbindlichkeit, eine effektive Kommuni-

<sup>8</sup> Landeshauptstadt München (2011), S. 10.

kation und eine belastbare Informationsgrundlage. Schließlich ist die interkulturelle Öffnung ein anspruchsvoller Klärungs-, Verständigungs- und Entscheidungsprozess. Besonderes Augenmerk ist zukünftig auf die weitergehende Umsetzung entsprechender Maßnahmen (von den „Inseln“ in die Fläche der Verwaltung) und das Monitoring und die Evaluation der dadurch angestrebten bzw. tatsächlich bewirkten Ergebnisse zu richten. Außerdem gilt es, die Abstimmung der interkulturellen Öffnung effektiv mit der Weiterentwicklung des allgemeinen kommunalen Personal-, Organisations- und Produktmanagements zu verknüpfen und diese nicht primär als fachpolitisches Thema zu verstehen, sondern als strategisch relevante Querschnittsaufgabe bzw. generische Kernkompetenz einer langfristig handlungs- und leistungsfähigen Verwaltung in einer – zunehmend – multikulturellen Gesellschaft.

### Literatur

- Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin.
- Derlien, H.-U. et al. (2011): Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden.
- Eckert, M. (2014): Von der Theorie zur Praxis: Interkulturelle Öffnung von Kommunen und öffentlicher Verwaltung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Weltoffen, kompetent und bürgerlich. Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft, Gütersloh, S. 7-16.
- Griese, C./Marburger, H. (Hrsg.) (2012): Interkulturelle Öffnung: Ein Lehrbuch, München: Oldenbourg.
- Landeshauptstadt München (2008): Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München (2011): Interkultureller Integrationsbericht – München lebt Vielfalt, München.
- Reichwein, A./Rashid, K. (2012): Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Download: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09498.pdf>

Reinecke, M./von Bernstorff, C. (2011): Interkulturelle Organisationsentwicklung: Ein Leitfaden für Führungskräfte. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration.

Siegel, J. (2014): Interkulturelle Öffnung der kommunalen Verwaltung – eine Bestandsaufnahme, In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Welt-Offen, kompetent und bürgerlich. Kommunen als Spiegel einer vielfältigen Gesellschaft, Gütersloh, S. 17-28.

Siegel, J./Walther, C. (2014): Interkulturelle Öffnung: In deutschen Verwaltungen ist mehr Vielfalt gefragt, In: Scholer, S. (Hrsg.): Erfolgreiches Verwaltungsmanagement, Februar 2014, Kissing: WEKA.

Länderoffene Arbeitsgruppe der Integrationsministerkonferenz (2012): Vorschlag „Monitoring im Bereich der Interkulturellen Öffnung des Öffentlichen Dienstes“ vom 28.2.2012, gefunden am 13.01.2015 unter <http://www.hamburg.de/contentblob/4016218/data/monitoring-interkulturelle-oeffnung-oeffentlicher-dienst.pdf>



### Innovations- und Spezialisierungsdynamik in der Automobilindustrie

Eine Vergleichsanalyse von europäischen Kooperations- und Innovationsnetzwerken

Von Dr. Oliver Emmons

2015, 249 S., brosch., 65,- €

ISBN 978-3-8487-1774-3

(Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 78)

[www.nomos-shop.de/23467](http://www.nomos-shop.de/23467)

Die Studie analysiert Innovationseffekte der Automobilindustrie aus regionaler Sicht und liefert Mithilfe der Sozialen Netzwerkanalyse eine Vergleichsperspektive für ausgewählte europäische Cluster bezogen auf die Wissensübertragung und Innovationsdynamik und Einbettung der forschenden Institutionen in Innovationssystemen. In der Automobilwirtschaft haben sich im Zuge der EU-Osterweiterung, der Globalisierung und der Technologieintensivierung der Produktion starke Veränderungen in West- und Osteuropa ergeben. Die Bedeutung der Clusterdynamik, der fortschreitende Strukturwandel und Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit rücken immer mehr in den Fokus von Wirtschaftspolitik und Unternehmen. Patentdaten werden ausgewertet, Strukturmerkmale bzw. Anpassungs- und Innovationsprozesse ausgewählter Regionen erfasst, zahlreiche neue Befunde für die Automobilindustrie in verschiedenen Regionen und Ländern diskutiert und anschließend Schlussfolgerungen gezogen.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

