

**Interkulturell orientierte Stadtpolitik -
die Bedeutung der Verwaltung für die Integration von Migranten**

1. Zur Bedeutung von Verwaltung

1.1 Verwaltung verändert sich: Das alte Bild der hoheitlichen Eingriffsverwaltung, in Kategorien des Über- und Unterordnungsverhältnisses denkend und handelnd, wandelt sich zum Leitbild der Dienstleistungsorganisation mit planenden, steuernden, problemlösenden, helfenden, ermächtigenden usw. Elementen. Dieser Vision fühlt sich insbesondere die Sozialverwaltung verpflichtet.

Im Leitbild des Münchner Sozialreferates beispielsweise wird als Selbstverständnis formuliert, Bürgerinnen und Bürger wie Kundinnen und Kunden zu behandeln. Eine stärkere Subjektorientierung verbunden mit einer aktiven Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer löst die alte Objektstellung ab. Soziale Dienste versuchen, nicht mehr die Defizite ihrer Klientel in den Vordergrund zu stellen, sondern ressourcenorientiert zu arbeiten. Gleichzeitig richtet sich der Blick auf alle Einwohnerinnen und Einwohner, also auch auf Minderheitenangehörige.

Die überwiegende Mehrzahl der öffentlichen Dienstleistungen, das heißt die gesamte alltägliche Daseinsvorsorge, wird von kommunalen Diensten (einschließlich der freier Träger) erbracht. Die interkulturelle Orientierung und Öffnung der Regelversorgung für Minderheiten, speziell für Migrantinnen und Migranten ist damit auch eine Frage sozialer Gerechtigkeit und Gleichbehandlung.

1.2 Das Verhältnis der kommunalen Verwaltung zu den neueingewanderten Migrantinnen und Migranten war zunächst davon bestimmt, dass soziale, personenbezogene Dienstleistungen weitgehend von der kommunalen Regelversorgung auf die Ausländersozialberatung der Wohlfahrtsverbände delegiert wurde. Grundlage war ein nationalitätenspezifischer Ansatz, zunächst auch sehr stark geprägt von der jeweiligen religiösen Orientierung der Verbände und der eingewanderten Ethnien.

In der Folge haben sich die kommunalen Dienste für Migranten wenig verantwortlich gefühlt. Ansätze kommunaler Integrationskonzepte haben im sozialen Bereich die kommunalen Dienstleister weitgehend ausgeklammert. Unterstützung richtete sich auf freie Träger, die von Initiativgruppen über Wohlfahrtsverbände bis vereinzelt zur Selbstorganisation von Ausländerinnen und Ausländern mehr oder weniger gefördert worden sind.

Das war spätestens dann nicht mehr zu rechtfertigen, als mit der zunehmenden Pluralisierung und Individualisierung auch der Migrationsbevölkerung und der wachsenden Spezialisierung der sozialen Infrastruktur deutlich wurde, dass die ausländische Wohnbevölkerung auf die methodisch-fachliche Kompetenz der Regelversorgung angewiesen ist. Die Spezialisierung, Differenzierung und Professionalisierung des Systems sozialer Dienstleistungen und die Problemlagen der zugewanderten Bevölkerung erfordern auch zur Erhaltung des sozialen Friedens eine stärkere Hinwendung der sozialen Dienste zu nichtdeutschen Nutzerinnen und Nutzern. Zugleich wird deutlich, dass die vertikale Versäulung sozialer Angebote mit der Querschnittsorientierung interkultureller Arbeit nicht ohne weiteres zu vereinbaren ist. Die interkulturelle Öffnung und Orientierung der Regelversorgung stellt sich deshalb auch als Professionalitätsfrage.

- 1.3 Der Integrationsbegriff im Zusammenhang mit der Einwanderungsfrage war von Anfang an umstritten und wurde vielfältig interpretiert. Auch in der Sozialarbeitstheorie wird soziale Arbeit als Integrationsarbeit verstanden. In der deutschen Migrationspolitik reicht das Verständnis von Integration als Assimilation bis zur Integration bei Bewahrung der kulturellen Identität. Beide Vorstellungen verkennen in gleicher Weise die Dynamik sozialer Differenzierung: Auf der einen Seite herrscht die Vorstellung einer homogenen Gesellschaft, in die man sich ganzheitlich integrieren müsse, auf der anderen Seite dominiert ein statisches Verhältnis von Kultur, das deren dynamische Veränderung nicht zur Kenntnis nimmt.

Aus aktuellen Theoriediskursen – etwa der funktional strukturellen Systemtheorie oder Theorie der flexiblen Modernisierung – ist nach dessen Dekonstruktion durch Luhmann der Begriff der Integration als Bestimmung der Funktion von sozialer Arbeit abgelöst worden durch den Begriff der Inklusion. Ohne auf diese Diskussion hier näher eingehen zu wollen, bleibt doch festzuhalten, dass genauer nachzufragen ist, wie Individuen an der Gesellschaft teilnehmen und um welche sozialen Partizipationsformen es jeweils geht.

2. Begriffliche Klärungen

- 2.1 Eine kritische Anmerkung vorweg: Zwar steht die Fachtagung unter dem Thema „Interkulturelle Sozialarbeit vor Ort“, zugleich wird jedoch in den Arbeitsgruppen ausschließlich auf die Arbeit mit Migrantinnen und Migranten abgehoben. Dies ist eine unzulässige Engführung, weil Interkulturalität als eine umfassende Sichtweise zu verstehen ist, die das Verhältnis von Kulturen bzw. Subkulturen zueinander als durch Kulturdifferenz strukturiert beschreibt. Dann kann es nicht nur um Migrantinnen und Migranten gehen, dann muss man Minderheiten insgesamt und sonstige Subkulturen in den Blick nehmen. Deshalb ist uns zunehmend wichtig geworden, vor der Diskussion über Öffnungsstrategien ein gemeinsames Verständnis der zugrundeliegenden Begrifflichkeiten zu suchen.

2.2 Migrationssozialarbeit und interkulturelle Arbeit

Nach unserem Verständnis ist interkulturelle Arbeit von Migrationssozialarbeit zu unterscheiden, wird aber in der Praxis in der Regel in eins gesetzt. Migrationssozialarbeit ist stark defizitorientiert und einem kompensatorischen Verständnis verhaftet. Es geht um die Teilnahmechancen von Menschen an gesellschaftlichen Systemen. Damit zielt Migrationssozialarbeit darauf, eine strukturelle systemische Inklusion zu ermöglichen. Problematisch ist, dass der Ansatz begrifflich impliziert, Migrantinnen und Migranten seien per se Zielgruppe sozialer Arbeit. Er ist wenig adressatenorientiert, weil er die hohe Differenziertheit der unterschiedlichen Migrantengruppen verschleiern. Schließlich umfasst er nicht Minderheiten wie Sinti und Roma, deutsche Umsiedler oder Eingebürgerte mit Migrationshintergrund.

Interkulturell orientierte soziale Arbeit dagegen wendet sich an alle in der multikulturellen Stadtgesellschaften lebende Menschen und erkennt Vielfalt als Normalität an. Dieses Verständnis kommt auch in der hier geführten Diskussion zu kurz, in der ausschließlich von Migrantinnen und Migranten die Rede ist, nicht aber von Minderheiten. Interkulturelle Arbeit zielt darauf, lebensweltliche Integration durch die Individuen realisieren zu helfen. Sie setzt an den Fähigkeiten, Stärken und Ressourcen der Menschen an, will Beteiligung von Einzelnen und von Minderheiten ermöglichen und sieht kulturelle Vielfalt als gesellschaftliche Ressource an. Nach diesem Verständnis sind Nationalität, Ethnie oder religiöse Orientierung lediglich Faktoren unter anderen wie Geschlechterverhältnis, Generationenfrage, soziale Schichten oder subkulturelle Differenzierungen.

Nach diesem Verständnis bedingen Migrationssozialarbeit und interkulturelle Arbeit einander und ergänzen sich. Inklusionsvermittlung lässt sich in der Praxis sozialer Arbeit von Integrationsförderung wohl trennscharf nicht scheiden. Gleichwohl wird es für den Erfolg sozialer Strategien von Bedeutung sein, ob es eher um gesellschaftliche Inklusion oder lebensweltliche Integration geht.

2.3 Interkulturelle Orientierung und Interkulturelle Öffnung

Ein paar Überlegungen auch zu dem Begriffspaar interkulturelle Orientierung und interkulturelle Öffnung: Der Begriff der interkulturellen Orientierung hat nach unserer Ansicht eine entscheidende strategische Funktion, er drückt eine Haltung von handelnden Personen bzw. Organisationen aus. Es geht um die interaktive Begegnung eines Individuums oder einer Gruppe mit einem Gegenüber, dessen Kommunikations- und Repräsentationsmittel sich von den eigenen unterscheiden. Es geht also um Prozesse zwischen zwei Gleichen und um Brücken der Verständigung zwischen Unterschiedlichen. Orientierung als ein sich Zurechtfinden und ein Ausrichten auf Ziele hin schlägt sich im Leitbild einer Organisation nieder, konkretisiert sich in den Zielen und richtet damit die Organisation strategisch auf die übergreifende Querschnittsaufgabe der interkulturellen Orientierung aus.

Die gleichberechtigte interkulturelle Begegnung zielt auf Anerkennung. Dabei geht es auch um Anerkennung von Differenz, der Anerkennung der Verschiedenheit kultureller Gruppen. Anerkennung bedingt Beteiligung der verschiedenen kulturellen Gruppen am gesellschaftlichen Gestaltungsprozess. Interkulturelle Orientierung verlangt, das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit als ein Machtverhältnis zu thematisieren.

Interkulturelle Öffnung von sozialen Diensten ist nun die Konsequenz dieser Haltung: Es geht um die handelnde Umsetzung der strategischen Ausrichtung. Sie hat Auswirkungen auf die Strukturen, die Prozesse und Ergebnisse sozialen Handelns. Interkulturelle Öffnung führt zur Veränderung von Aufbau- und Ablauforganisation, um Zugangsbarrieren für Minderheiten abzubauen. Angebote und Maßnahmen der infrastrukturellen und individuellen Versorgung werden so ausgerichtet, dass sie die in den Regionen lebenden Menschen entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil wirksam erreichen.

3. Strategien interkultureller Öffnung von Organisationen – Beispiel München

Kompetentes Handeln in kulturell differenzierten Einwanderungsgesellschaften setzt Kompetenzen voraus, die – zumindest für die Sozialverwaltung – beschrieben werden als die Prinzipien guter sozialer Arbeit, also als soziale Handlungskompetenz. Interkulturelle Orientierung bedeutet deshalb mehr als Migrationssozialarbeit, weil sie subkulturelle Minderheiten jedweder kultureller Ausformung als Folge von Pluralisierungsprozessen in den Blick nimmt. Ebenso richtet sie ihr Augenmerk auf Exklusionsmechanismen der Stadtgesellschaft bzw. ihrer jeweiligen Teilsysteme und nicht ausschließlich auf die Defizite und Belastungen von Minderheiten wie Migranten. Und: Ein solches interkulturelles Verständnis verhindert die Gefahr der Kulturalisierung und Ethnisierung sozialer Sachverhalte durch das Reflexivwerden der eigenen Sichtweisen. Das Verhältnis zwischen Mehrheits- und Minderheitenkultur ist ebenso immer auch als ein Machtverhältnis zu reflektieren.

Vor dem Hintergrund einer solchen reflexiven Interkulturalität sind es insbesondere drei Ebenen, die das Verhältnis der Stadtpolitik zu Minderheiten bestimmen.

3.1 Konzeptionelle Ebene

Kommunalpolitik muss sich die Frage stellen, ob überhaupt und welchem interkulturellen Paradigma sie sich verpflichtet fühlt. Dabei geht es um Stadtentwicklungsplanung im weitesten Sinn, also um die Frage, wie Kommunalpolitik und ihre jeweiligen Fachpolitiken mit Minderheiten und hier insbesondere mit eingewanderten Minderheiten umgehen.

Die Bedeutung von Migration für Stadtplanung ist noch nicht überall angekommen, obwohl bis zu 20% und mehr der Bevölkerung in deutschen Städten nicht deutscher Herkunft sind. Wenn überhaupt sind Zugewanderte Objekte sozialer Versorgungsplanung, nicht aber Subjekte beteiligungsorientierter Stadtplanungsprozesse. Nur so aber, mit dem Blick der Fremden, der Anderen kann es gelingen, die ausschließlich deutsche Sicht zu überwinden.

Eine solche Politik muss von der Einsicht ausgehen, dass ethnisch-kulturelle Heterogenität heute Normalität ist. Eine zukunftsweisende Perspektive wäre es, diese Heterogenität als produktive Ressource und nicht vorwiegend unter dem Aspekt der kommunalen Belastung zu sehen. Das heißt nicht, strukturell problematische Situationen in den Stadtquartieren zu missachten, im Gegenteil: Infrastrukturelle Defizite sind Ansatzpunkte für kommunalpolitische Interventionsansätze mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Sozialräumen zu schaffen. Eine solche Inklusionspolitik nimmt also strukturelle Probleme in den Blick. Die räumliche Konzentration einer Ethnie oder nationalen Gruppe allein kann kein Indikator sein für kommunale Eingriffe. Werden aber aus strukturellen Gründen Strategien zur Verhinderung von räumlicher Segregation entwickelt, sind die nachbarschaftlichen Netzwerke von Minderheiten zu berücksichtigen, um nicht deren Ressourcen zu schwächen.

Es ist somit Zurückhaltung bei Interventionen im lebensweltlichen Bereich gefordert und eine kultursensible Unterstützung von „Integrationsprozessen“. Es gibt noch zu wenig Sensibilität bei der planenden Verwaltung gegenüber ethnisch-kulturellen Minderheiten und deren Berücksichtigung bei der Planung beispielsweise im Zusammenhang mit unterschiedlichem Raumanerkenntnisverhalten. So wäre bei der Grünplanung auf das Freizeitverhalten von nicht deutschen Familien zu achten, die häufig in sehr unterschiedlicher Weise Flächen nutzen. Ebenso wäre zu berücksichtigen, dass die Raumnutzung nicht deutscher Jugendlicher auf öffentliche Flächen verwiesen ist, weil sie ihre Sport- und Freizeitbedürfnisse weniger in organisierten Vereinsstrukturen als deutsche Jugendliche befriedigen. Fuß- und Streetball oder Skaten braucht Raum, geeignete Flächen werden häufig entweder zubetoniert oder repräsentative Orte werden mit Verboten belegt. Beteiligungs- und Artikulationsmöglichkeiten für Minderheiten sind noch gemeinsam zu finden.

Das gilt beispielsweise für das interessante Feld der ethnischen Ökonomie, das in der kommunalen Wirtschaftsplanung noch kaum eine Rolle spielt. Dabei ist dieser Sektor nicht nur bedeutsam für die Versorgung eingewanderter Minderheiten oder für die Bereicherung deutscher Konsumgewohnheiten. Er ist zunehmend ein Wirtschaftsfaktor, der Ausbildungs- und Arbeitsplätze schafft und für die sozioökonomische Inklusion jugendlicher Migranten, durchaus auch unter dem Aspekt einer sozialen Kontrolle durch die Einwanderungskolonien, eine wirksame Rolle zu spielen beginnt.

Interkulturelle Handlungskompetenz ist nicht allein für Organisationseinheiten der Daseinsvorsorge wie Soziales und Bildung sondern für die gesamte Verwaltung zu entwickeln.

Die Interessen von Mehrheitsgesellschaft und Minderheitskulturen – nicht nur fremder Ethnien – sind in gleicher Weise in den Blick zu nehmen, möglichst mit der Perspektive, Sozialräume auch so zu gestalten, dass sie unterschiedlichen Nutzungsanforderungen und kulturellen Bedürfnissen zu entsprechen vermögen.

Ein positives Beispiel eines zumindest öffentlich dokumentierten Verständnisses von interkultureller Öffnung der gesamten Stadtverwaltung scheint in der Vergangenheit die Stadt Essen gewesen zu sein. Für München gilt, dass im Rahmen der Stadtentwicklungskonzeption „Perspektive München“ zwar 1998 auch eine Leitlinie zur Migrationspolitik beschlossen worden ist, die aber noch sehr von überkommenen Vorstellungen geprägt ist: „Allen auf Dauer oder für einen längeren Zeitraum in München lebenden Ausländerinnen und Ausländern soll die Integration, das heißt die gleichberechtigte Teilnahme u. a. an der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Kultur- und Bildungspolitik ermöglicht werden, bei Erhalt der kulturellen Identität.“ – Zum Glück sind da die einzelnen Fachpolitiken schon weiter, wie am Beispiel des Sozialen gezeigt werden soll.

3.2 Institutionelle Ebene

Hier geht es um organisationsorientierte Strategien und die Frage, ob die soziale Verwaltung ihre Steuerungsverantwortung mit dem Ziel wahrnimmt, über die Steuerungsprozesse das soziale Feld interkulturell zu öffnen. Die gegenwärtige Reformdiskussion innerhalb der sozialen Dienste mit den Elementen Neue Steuerung, Sozialplanung und Qualitätsmanagement (Münchner „Drei-Säulen-Modell“) eröffnet eine gewinnversprechende Perspektive für kommunale Strategien zur interkulturellen Orientierung und Öffnung von sozialen Organisationen. Wir versuchen in München im Sozialreferat/Stadtjugendamt seit 1996 diesen Weg konsequent zu gehen.

Sozial-, Kinder- und Jugendplanung

Das Münchner Sozialreferat und sein Stadtjugendamt haben sich im Rahmen der Organisationsentwicklung ein Leitbild gegeben, das bei der Formulierung grundlegender Werte wie bei der Vorgabe der allgemeinen Ziele ein klares interkulturelles Bekenntnis ablegt. Seit Mitte der 90iger Jahre haben wir ein Konzept für die interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste verabschiedet. In den jeweiligen Jahreszielen der Münchner Sozialverwaltung ist der interkulturellen Orientierung ein eigenes Kapitel gewidmet, das operationalisierte Ziele wie Anzahl und Qualität der Fortbildungen, Einstellung nichtdeutscher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder interkulturelle Projekte und Maßnahmen enthält. Für die Jugendhilfe speziell hat sich die kommunale Kinder- und Jugendplanung „Leitlinien für interkulturell orientierte Kinder- und Jugendhilfe“ gegeben.

Neues Steuerungsmodell

Kundenorientierung ist ein Schlüsselbegriff der Verwaltungsreform nach der Philosophie der Neuen Steuerung. Nehmen wir diese Perspektive wirklich ernst, können Minderheiten wie Migrantinnen und Migranten nicht länger ausgeblendet bleiben. Es gilt daher, die Instrumente der Neuen Steuerung für die interkulturelle Öffnung zu nutzen. Ziel- und Ergebnisorientierung sowie die Überprüfung von Zielerreichungen sollen im Rahmen von Kontraktmanagement verwirklicht werden. Sie sind Schlüssel für die Strategie interkultureller Öffnung. Es kann keine Leistungsbeschreibungen und Kontrakte mehr geben, in denen nicht Minderheiten als Zielgruppen, die darauf bezogenen Ziele sowie die – noch zu entwickelnden – kultursensiblen Evaluationskriterien beschrieben sind. Diese Ansprüche richten sich nach innen an die Sozialverwaltung selbst wie nach außen an die von den Kommunen geförderten freien Träger. Das setzt ein neues Denken und entsprechendes Wissen voraus.

Personalentwicklung

Die Personalentwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sozialer Dienste spielt bei der interkulturellen Öffnung eine besonders wichtige Rolle. So zuletzt auch der Elfte Kinder- und Jugendbericht, der wiederholt hervorhebt, dass Institutionen den kompetenten Umgang mit Interkulturalität benötigen und dass sich am Beispiel

interkultureller Kompetenz zeigt, dass „Fachkräfte wie Qualifizierungsmaßnahmen mit rasanten Entwicklungen konfrontiert sind“. Wir haben dafür eine eigene Stelle, eine Beauftragte für interkulturelle Arbeit, die ein umfassendes Fortbildungskonzept unter dem programmatischen Titel „Interkulturelle Verständigung“ entwickelt hat. Die Angebote richten sich einmal auf das Feld, um es für soziale Arbeit in interkulturellen Überschneidungssituationen zu qualifizieren. Ebenso wichtig erscheint aber auch die Schulung derjenigen, die im Rahmen von Kontrakten für die fachliche Steuerung der sozialen Arbeit in München zuständig sind. Auch hierfür werden gerade eigene Fortbildungsmaßnahmen entwickelt.

Qualitätsmanagement

Schließlich wird Qualitätsmanagement zu einem Standard sozialer Arbeit. Bei der Implementierung von Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen ist darauf zu achten, dass die interkulturelle Öffnung der Einrichtung zum Thema des Prozesses wird. Auf der Grundlage unserer bisherigen Erfahrungen werden derzeit zwei Strategien verfolgt: Einmal wird in Einrichtungen der Migrationsarbeit ein Prozess der Qualitätsentwicklung unterstützt, der sowohl bei Initiativgruppen wie bei Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände dazu beiträgt, deren interkulturelle Orientierung und Öffnung zu verstärken. Im Rahmen solcher Prozesse ist oft deutlich geworden, dass die Leitvorstellung der Einrichtung und darauf basierenden Ziele noch zu wenig auf Minderheiten ausgerichtet waren. Über eine klarere Zielorientierung ist man dann zu entscheidenden Schlüsselprozessen für die Erreichung dieser Ziele gekommen, deren Analyse und Qualifizierung zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Organisation beiträgt. An diesen Erfahrungen anknüpfend verfolgen wir zum Zweiten eine sozialräumliche Strategie.

3.3 Sozialräumliche Ebene

Der Feldansatz konzentriert sich auf die Einrichtungen des sozialen Raums und setzt darauf, dass für gemeinsame Veränderungsprozesse eine konsequente Kundenorientierung im Sinne interkultureller Öffnung erfolgt. Damit wird das Ziel verfolgt, durch eine strukturorientierte Strategie nachhaltig zu einer interkulturellen Orientierung und Öffnung von sozialen Diensten im Sozialraum beizutragen. Das Angebot gilt nicht nur für die Jugendhilfe sondern alle sozialen Angebote, um möglichst viele Einrichtungen einer Region durch einen Prozess des Qualitätsmanagements unter interkulturellen Aspekten zu qualifizieren. Die längerfristige Perspektive ist es, allmählich zu einer interkulturellen Orientierung des gesamten sozialen Feldes in München zu kommen. Nachdem diese Maßnahme in Stadtquartieren durchgeführt wird, die zugleich Felder der Gemeinschaftsinitiative „Die soziale Stadt – städtische Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“ und der Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ sind, besteht die Hoffnung auf eine fruchtbare Synergie.

Parallel zu diesem Projekt „Interkulturell orientiertes Qualitätsmanagement in zwei Sozialregionen“ werden in zwei weitere Sozialregionen „Sachverständige für Migrationsfragen“ eingesetzt, um die interkulturelle Öffnung von Einrichtungen zu befördern und die Migrationsbevölkerung in Aktivitäten der Region einzubeziehen. Beide Projekte werden in einer dreijährigen Modellphase begleitet und evaluiert.

Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit sind die aus dem Sozialstaatsgebot abgeleiteten ethischen Ziele sozialer Arbeit. Soziale Dienste müssen diese Ziele auf allen Ebenen verfolgen. Die interkulturelle Orientierung und Öffnung von Organisationen schafft auf struktureller Ebene die Voraussetzung zur Einlösung dieser Ziele. Wir halten unser Drei-Säulen-Modell in München für einen geeigneten strategischen Ansatz zu einer systematischen und nachhaltigen, ethisch fundierten Veränderung von Organisationen - und damit auch von Verwaltung.