

8 Institutionen im Wandel – Interkulturelle Öffnung von Planungsverwaltungen

- 🔍 Hier geht es zum Glossar.
- 📖 Hier geht es zu den Methoden, Artefakten und Werkzeugen.
- ➔ Hier wird das Thema weiter vertieft.

Kurzfassung

Deutschland ist – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – auch heute noch auf dem Weg vom Einwanderungsland zur Einwanderungsgesellschaft. Um in dieser Gesellschaft Interkultur stärker zu verankern, müssen sich auch gesellschaftliche Institutionen verändern. Das stellt alle Teilsysteme der Gesellschaft, vor allem aber öffentliche Verwaltungen, vor große Herausforderungen. Verwaltungsbereiche für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Wohnen betrachteten die Themen Migration und Integration lange Zeit eher als Problemfälle städtischer Vielfalt. Ansätze interkultureller Öffnung in der Planung finden sich bisher überwiegend in ‚Problemquartieren‘, die von Programmen wie „Soziale Stadt“ (seit 2020 „Sozialer Zusammenhalt“) begleitet werden. Erst in jüngster Zeit löst sich in Verwaltungen das duale Integrationsverständnis (‚Wir‘ und die ‚Anderen‘) durch milieubezogene Ansätze auf. Gesellschaftliche Vielfalt und auch die Tatsache, dass diese sich bisher kaum personell in den Verwaltungen niederschlägt, werden inzwischen vielerorts reflektiert.

INTERPART beschäftigte sich mit den institutionellen Voraussetzungen interkultureller Beteiligung in zwei Planungsverwaltungen. Hierbei ging es weniger um einen systematischen Vergleich als darum, jeweils spezifische Handlungsfelder für beide Verwaltungen zu identifizieren und zu adressieren. Dazu gehören etwa das Thema Personalentwicklung und das Überwinden von Silo-Denken innerhalb der Verwaltungseinheiten – also von einem Bereichsdenken, das verschiedene Abteilungen daran hindert, miteinander zu arbeiten. Aber es geht auch um die intensive Vernetzung mit Migrant*innen-Selbstorganisationen oder die stärkere Berücksichtigung sprachlicher Belange – bezogen auf Erst- und Zweitsprachen wie auch auf Fachsprachen.

Wir können somit konkrete, praktische Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Sie dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass interkulturelle Öffnung durch institutionellen Wandel nicht mit der einmaligen Umsetzung bestimmter Schritte abgeschlossen ist. Es handelt sich vielmehr um einen umfassenden und

länger dauernden Prozess. Er benötigt Kontinuität, eine verlässliche institutionelle Rahmung und kritische (Selbst-)Reflexion.

Erkenntnisse aus der Fachdiskussion

Die vorangehenden Kapitel werfen verschiedene Schlaglichter auf Interkultur in Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Sie knüpfen an aktuelle Positionen aus der Migrationsforschung an und machen damit akademische Debatten für kommunale Planungs- und Beteiligungsprozesse nutzbar. Wir verstehen Interkultur im Sinne eines weitgefassten Kulturbegriffs, der sich auf kulturelle Vielfalt ebenso bezieht wie auf Organisations- und Arbeitskulturen, verschiedene Lebensformen und Geschlechterverhältnisse (↪ Kap. 4).

Interkultur in öffentlichen Planungs- und Beteiligungsprozessen zu verankern, setzt eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung voraus. Dies bedeutet, dass deren Strukturen und Arbeitskulturen unter anderem Menschen mit Migrationsgeschichte aktiv einbeziehen – mit Folgen für strategische Ziele, Strukturveränderungen, Qualifizierungsprozesse und Qualitätsmanagement (Gaitanides, 2016). Der Auftrag für eine solche Veränderung in der Verwaltung findet sich, in unterschiedlichen Formen und Rhetoriken, seit 20 Jahren auf kommunalen Agenden (Filsinger, 2018), wurde aber bislang meist unzureichend umgesetzt.

Von der Integrations- zur Gesellschaftspolitik: Entwicklungspfade interkultureller Öffnung

Die Geschichte der Integrationspolitik in Deutschland zeugt von der Notwendigkeit, Positionen zu Integration und interkultureller Öffnung wiederholt neu zu verhandeln und definieren (Filsinger, 2018). Seit Beginn der 2000er Jahre rückten Organisationsentwicklung, Qualitätsmanagement und an einigen Stellen auch ziel- und projektorientierte Steuerung in den Fokus kommunalen

Handelns (Handschuck & Schröer, 2002). Zudem erreichte in den vergangenen Jahren der beginnende antirassistische Diskurs auch die Kommunen. Deren Aktivitäten konzentrieren sich zunehmend auf die Bildung interkultureller Kompetenz in öffentlichen Verwaltungen und eine verbesserte Zusammenarbeit von Behörden mit Migrant*innen-Selbstorganisationen (Gaitanides, 2016). Viele Kommunen etablierten interkulturelle Leitlinien und Trainingsprogramme oder verabschiedeten ‚Diversity-Strategien‘ und entsprechende ‚Masterpläne‘ (Schröer, 2018, S. 243–256). Noch handelt es sich allerdings meist um mehr oder weniger wirksame Top-Down-Ansätze.

Einen Durchbruch für mehr Bewusstsein für ‚Hyperdiversität‘ (Tasan-Kok et al., 2013) bewirkte im Jahr 2009 eine Studie zu Konsummustern und Milieuzugehörigkeiten (vhw, 2009). Sie verdeutlichte, dass Migrant*innen nicht nur eine enorme ethnische Vielfalt repräsentieren, sondern dass ihre ÖMilieus hinsichtlich ihrer sozialen Differenziertheit, ihrer Wertorientierungen und Zielvorstellungen weitgehend denen der Mehrheitsgesellschaft entsprechen. Eine Abgrenzung von der Mehrheitsgesellschaft ist demnach nicht immanente Interessenlage zugewanderter Gruppen, sondern eher eine Folge von Ausgrenzung durch die Mehrheitsgesellschaft. Ein Follow-up der Studie verdeutlichte, dass Ausgrenzungserfahrungen (oder Selbstaussgrenzung) zur ÖTeilhabe-Abstinenz von Menschen mit Migrationsgeschichte beitragen (vhw, 2018).

Trotz dieser Erkenntnisse besteht bis heute Handlungsbedarf: In einem aktuellen Resümee zu lokalen Integrationspolitiken (Gesemann & Roth, 2018) wird u. a. kritisiert, dass in politischen Diskursen und kommunaler Praxis das Thema Integration oft in bestimmten Schubladen migrationsbezogener Debatten verbleibt und als ‚Sonderproblem‘ von und mit Eingewanderten diskutiert wird. In lokalen Integrationspolitiken und Strategien für interkulturelle Öffnung fehlt häufig eine offene Auseinandersetzung mit Rassismus in den Institutionen, den damit verbundenen ÖPrivilegien und Machtstrukturen (Scholten, 2020; ↪ Kap. 5). So werden Rufe lauter, Integrations- und Desintegrationsprozesse als Herausforderung für die Gesellschaft insgesamt zu begreifen – d. h.

für Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte und/oder Diskriminierungserfahrung (Scherr & Inan, 2018). Das heißt auch, sie proaktiv in Prozesse der Stadtentwicklung und Stadtplanung einzubeziehen und dabei zu akzeptieren, dass weder soziale Teilhabe noch Zugehörigkeit oder ‚Deutschsein‘ an Herkunft gebunden sind (Colinas, 2017).

Heraus aus der Nische: Interkulturelle Öffnung in der Stadtentwicklung

Zuwanderung ist urbane Normalität. In Stadtentwicklung und Stadtplanung wird die Integration migrantischer Lebenswelten jedoch weitgehend als Thema benachteiligter Quartiere behandelt, nicht von Planung insgesamt. Seit dem „lange[n] Sommer der Migration“ 2015 (Hess et al., 2016) steht die interkulturelle Öffnung der Verwaltungen auch im Planungsbereich auf einem neuen Prüfstand. Dabei wird jedoch nur begrenzt zurückgegriffen auf Erfahrungswerte und Handlungskompetenzen, die die Kommunen seit den 1960er Jahren und im Kontext fluchtbedingter Zuwanderung aktuell als Orte des Ankommens und Bleibens für Zugewanderte und Geflüchtete gesammelt haben (El-Kayed et al., 2021).


In der wissenschaftlichen Diskussion wird zur Umsetzung von Interkultur in Institutionen immer wieder auf folgende strategische Elemente verwiesen (Gaitanides, 2016): (1) die diskursive Entwicklung eines interkulturellen Leitbilds, (2) ein quantitatives Monitoring der beteiligten bzw. betroffenen Gruppen, (3) eine qualitative Analyse der Zugangsbarrieren, (4) den Abbau dieser Barrieren, (5) die externe Vernetzung mit Integrationsbeauftragten und Migrant*innen-Selbstorganisationen und (6) eine Personalentwicklung, die für Interkultur sensibel ist. Dies erfordert einen Wandel innerhalb der Institutionen und ihrer Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft. Während Gaitanidis in seinen Empfehlungen eher die notwendigen Schritte im Umsetzungsprozess innerhalb einer Institution

anspricht, verweist Terkessidis (2018, S. 142 – 161) stärker auf die für die Umsetzung eines solchen Prozesses relevanten strukturellen Stellschrauben. Er plädiert für strategische Interventionen in Bezug auf (1) institutionelle Kulturen in der Verwaltung im Sinne ihrer Verfassung, Regeln und Normen, (2) den Personalbestand, (3) die materielle Gestaltung von Räumen und Kommunikationsangeboten sowie (4) eine grundsätzliche strategische Ausrichtung mit dem Ziel von Interkultur in den Institutionen. Er fordert „überprüfbare Standards, nachvollziehbare Ziele und auch die notwendige Flexibilität, um die Richtung ändern zu können, wenn einmal etwas nicht funktioniert“ (Terkessidis, 2018, S. 165).

Jenseits dieser übergreifenden Diskussionen gibt es bisher kaum Feldforschung zur Umsetzung und Wirkung von Interkultur in der Planung und zur Übertragung von Konzepten der interkulturellen Öffnung in fachliche Planungsroutinen. Handbücher und Arbeitshilfen thematisieren Interkultur in der Partizipation vor allem in Bezug auf materielle Gestaltung und Kommunikationsinstrumente (z. B. in den an INTERPART beteiligten Städten: Landeshauptstadt Wiesbaden, 2015; SenStadtUm, 2011; SenSW, 2019). Eine aktuelle Evaluation von Partizipationsprozessen in Deutschland zeigt dementsprechend, dass sich Vielfalt als politisches Ziel in den Zielen, Methoden und Instrumenten der Partizipation widerspiegelt, nicht aber in institutionellen Veränderungen (Selle, 2019).

In Planungsverwaltungen haben vielfach strategische Ansätze und Methoden der Sensibilisierung für Interkultur noch Innovationsgehalt, die für Integrationsreferate, Sozialverwaltungen oder Jugendämter seit langem gelebte Praxis sind. Um diese Umsetzungslücken auszuleuchten, gingen die INTERPART-Real labore Barrieren und Handlungsfeldern für Interkultur nach. Dabei zeigte sich, dass das Reallabor als Instrument der transdisziplinären Ko-Forschung eine wichtige Ressource für institutionellen Wandel darstellen kann (↪ Kap. 9).

Erkenntnisse und Erfahrungen aus INTERPART

INTERPART setzte in der Ko-Forschung verschiedene Impulse, um Beteiligungsbarrieren zu identifizieren, zu überdenken und Begegnungen zwischen Planungsbehörden, Zivilgesellschaft und Stadtnutzer*innen zu verbessern. Dazu gehörten u. a. mehrere  Fachworkshops mit den verwaltungsinternen Projektgruppen in beiden Städten. Sie dienten beispielsweise der Diskussion der INTERPART-Ziele, der Interpretation von Zwischenergebnissen, aber auch der Vertiefung wichtiger Handlungsfelder, die sich in den Reallaboren herauskristallisierten.

Chronologie und Themen der Fachworkshops

NOV 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Kennenlernen der Ko-Forschenden aus der Verwaltung • Abfrage der Kooperations- und Forschungsinteressen
APR 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation der Forschungs-, Kommunikations- und Beteiligungskonzepte
SEP 2019 – OKT 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation ausgewählter Ergebnisse • Reflexion der ersten Vor-Ort-Intervention mit Fokus auf Interkultur • Einführung eines Forschungstagebuchs (Zettelkasten)
MÄRZ 2020
<ul style="list-style-type: none"> • Austausch Berlin und Wiesbaden zu ausgewählten, von den Verwaltungen als besonders relevant erachteten Fragestellungen • Präsentation und Reflexion der bisherigen Erkenntnisse
SEP 2020 – JAN 2021
<ul style="list-style-type: none"> • Reflexion der Dialoge (Digitale Beteiligung, Rassismus in den Institutionen) • Schlussfolgerungen zum Thema Institutioneller Veränderungsbedarf für eine interkulturelle Öffnung • Abschlussevaluation des Reallabors • Verständigung über zentrale Ergebnisse und wichtige Bausteine für dieses Lesebuch

Die Diskussionen mit den Ko-Forscher*innen aus der Verwaltung boten somit den Rahmen für die Entwicklung eines grundlegenden gemeinsamen Verständnisses der Forschung und von Interkultur (↪ Kap. 9). Sie verdeutlichten, wie die gesellschaftlichen Positionen der Ko-Forscher*innen die Produktion von Wissen beeinflussen: Die Ko-Forschung mit der Verwaltung brachte dabei die (Selbst-)Positionierungen der Beteiligten unterschiedlichen Geschlechts, Migrationshintergrunds und unterschiedlicher beruflicher Rollen ebenso ans Licht wie persönliche Einstellungen und voreilige Annahmen über Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Beteiligten.

Interkultur erfordert mehr als Empathie und Toleranz: Gemeinsame Problemdefinitionen

Wir begannen die Ko-Forschung mit 44 Interviews mit Expert*innen, konkret: mit Vertreter*innen der Verwaltung und der lokalen Zivilgesellschaft in den zwei Partnerstädten. Die Ergebnisse zeigen: Die meisten Befragten sind sich der Anforderungen an ‚gute‘ Beteiligung – vor allem bezogen auf Interkultur, aber auch auf digitale Beteiligung – sehr bewusst. Für die Umsetzung einer konsequenten interkulturellen Öffnung gibt es dennoch Barrieren.

Viele Befragte aus den Verwaltungen verbinden interkulturelle Öffnung vor allem mit sozialen Kompetenzen wie Empathie und Toleranz und formulieren einen großen Bedarf an Schulungen und Fortbildungen zum Thema. Interkulturelle Öffnung wird damit vor allem auf individuelles Wissen, persönliche Haltungen sowie methodische Vorgehensweisen fokussiert. Außerdem wird die Zuständigkeit für Interkultur an bestimmte Funktionen verwiesen, bei denen ein persönlicher Kontakt mit der Bevölkerung erfolgt. Dass Interkultur auch darüber hinaus im institutionellen Rahmen verankert werden muss (↪ Kap. 4), bleibt außen vor und wird auch durchaus kritisch gesehen:

„Es gibt Bereiche bei uns, da ist es ganz klar, dass man sich mit interkultureller Öffnung beschäftigen muss, weil man da ja auch seit vielen Jahren mit Menschen unterschiedlichster Art zu tun hat. Und es gibt andere Bereiche, die haben so gut wie gar keinen Bürgerkontakt und müssen sich dadurch natürlich mit solchen Themen nicht auseinandersetzen.“ (#cd_015)

Zivilgesellschaftliche Akteure äußerten in unseren Interviews und Veranstaltungen als konkrete Erwartung an interkulturelle Öffnung, dass Migrant*innen strategisch in Organisationen und Arbeitsprozesse eingebunden werden (z. B. durch gezielte Ansprache und Einladungen, Mehrsprachigkeit). Interkultur ist aus ihrer Sicht eine Chance, die Sichtbarkeit marginalisierter Gruppen (z. B. $\text{\textcircled{O}}$ People of Colour) zu erhöhen.

Das Bewusstsein dafür, dass Menschen mit Migrationsgeschichte in Verwaltungen unterrepräsentiert sind, ist groß. Allerdings gehen viele davon aus, dass interkulturelle Öffnung mit einer neuen Generation an Mitarbeiter*innen automatisch erfolgt. Auch hier droht die erforderliche gezielte Steuerung eines institutionellen Wandels hin zu mehr Interkultur aus dem Blick zu geraten. Für die systematische Umsetzung interkultureller Ziele in der Partizipation für die Stadtentwicklung spielt der institutionelle Rahmen jedoch eine zentrale Rolle: Gekoppelt mit einer starken politischen Strategie oder einem entsprechenden Leitbild sowie mit Engagement aufseiten der verantwortlichen Politiker*innen kann der institutionelle Rahmen Planer*innen nicht nur bei der Förderung von Interkultur unterstützen, sondern ihnen auch Netzwerke und sektorübergreifendes Wissen zur Verfügung stellen.

Für das INTERPART-Forschungsteam ergaben sich aus den Expert*innen-Interviews und Fachworkshops verschiedene Handlungsfelder, die wir im Sinne der $\text{\textcircled{O}}$ transformativen Forschung proaktiv bearbeiteten.




Workshop mit der verwaltungswirtschaftlichen Projektgruppe,
Wiesbaden-Biebrich




Brettspiel

Räume für Reflexivität gestalten

In den Interviews und Fachworkshops zeigte sich die große Bedeutung von Räumen für den formellen oder informellen Austausch über bestimmte Themen und Erfahrungen jenseits der Alltagsroutinen, die wir ‚Räume für Reflexivität‘ nannten. Viele Mitglieder der verwaltungsinternen Projektgruppen begrüßten INTERPART als Gelegenheit, um über die Bedeutung institutioneller und professioneller Kulturen für mehr Interkultur nachzudenken. Allerdings gelang es auch INTERPART nicht, eine große Zahl an Verwaltungsmitarbeiter*innen für eine kontinuierliche Mitwirkung in den Fachworkshops und  Vor-Ort-Interventionen zu gewinnen. Dies mag gerade in dem außerhalb der Verwaltungsroutinen liegenden Ansatz begründet sein. Personal- oder Zeitmangel dürften sicherlich auch eine Rolle gespielt haben.

Das Forschungsteam verfolgte unterschiedliche Strategien, um Räume der Reflexivität zu schaffen. So nahmen Mitglieder des Forschungsteams in Berlin an einem abteilungsübergreifenden Jour fixe der Verwaltung zum Thema Partizipation teil, um eine Debatte über die Relevanz von Interkultur in verschiedenen Planungsbereichen anzustoßen. Dabei tauschten sich die Teilnehmer*innen aus verschiedenen Abteilungen über ihre beruflichen Erfahrungen aus und diskutierten Möglichkeiten des ‚Mainstreaming‘ in Bezug auf Interkultur. Ziel war es, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Interkultur auch jenseits der „Sozialen Stadt“ (seit 2020 „Sozialer Zusammenhalt“) institutionell eine Rolle spielt. Viele Befragte waren sich dessen nicht bewusst:

„Der interkulturelle Dialog war ein wichtiges Ziel meiner Arbeit bei der Stadterneuerung für benachteiligte Stadtteile, aber nicht in meinem aktuellen Arbeitsbereich, da befasse ich mich mehr mit allgemeinen Themen der Stadterneuerung.“ (#sh_01)

Das Forschungsteam organisierte zudem zwei digitale  Fachdialoge zu den Themen „Online-Beteiligung“ und „Institutioneller

Rassismus“. Aus ihren unterschiedlichen Perspektiven heraus besprachen Verwaltungsmitarbeiter*innen, Vertreter*innen migrantischer Selbstorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure hier einerseits strategische Impulse für die Entwicklung gezielter Online-Ressourcen und sozialer Medien, andererseits Möglichkeiten, um Rassismus in den Institutionen zu begegnen.

Dabei wurde auch Crossmedialität als Ansatz thematisiert. Crossmediale Beteiligungsangebote, die verschiedene Online- und Offline-Kommunikationsformate und -medien konzeptionell verbinden, können eine interkulturelle Öffnung begünstigen. Durch die Kombination von verschiedenen Angeboten, die sowohl im physischen Raum als auch virtuell wahrgenommen werden, werden unterschiedliche Zugänge geschaffen (↪ Kap. 7).

Das Feedback aus diesen Veranstaltungen zeigte, dass die Teilnehmer*innen diese Gelegenheiten zur Unterstützung der interkulturellen Öffnung und einer Veränderung der institutionellen Kultur begrüßten. Die Veranstaltungen boten eine Möglichkeit für die gemeinsame professionelle und individuelle Reflexion über verschiedene Dimensionen von Interkultur und Tabu-Themen wie Diskriminierung, Privilegien und Rassismus, die zuvor in den Fachworkshops noch zu selten angesprochen worden waren.

„Die intensive Berührung mit dem Projekt INTERPART hat dazu geführt, dass ich mich im Rahmen meines Aufgabengebietes Bürgerbeteiligung in der Städtebauförderung/ „Soziale Stadt“ zu den Themen Diversity, Rassismus/Privilegien und Argumentationstechniken bei antidemokratischen Haltungen weiterqualifiziert habe. Hier ist zu betonen, dass mein direktes Aufgabengebiet mit diesen Querschnittsthemen sehr eng verknüpft ist und auch für die Fachvorgesetzten, die Weiterqualifizierungen genehmigen müssen, sichtbar ist. Das erworbene Wissen wurde z. T. als Merkblatt verschriftlicht und an den Arbeitsbereich verteilt. Einen verbindlichen (oder strukturierten) Zugang zu diesen Querschnittsthemen gibt es nicht [...].

(#R_RL_ViP, Zitat aus der Selbstreflexion eines ViP-Mitglieds, 2020)

Zu weiteren Themen, die im professionellen Alltag mit Kolleg*innen schwer zu behandeln sind, gehören individuelle Positionierungen und Erfahrungen mit Privilegien und Diskriminierung. Wie ein Interviewpartner aus einer Abteilung für Stadterneuerung argumentierte, hängt die Einstellung der Mitarbeiter*innen zur Interkultur zwangsläufig damit zusammen (→ Kap. 5). Während für die einen negative Erfahrungen zum Alltag gehören, sei es für die anderen ein ‚Luxus-Problem‘, über Interkultur nachzudenken: Sie sind in ihrem Alltag nicht mit Stereotypen und Diskriminierung konfrontiert. Entsprechend braucht es gerade für diejenigen Verwaltungsmitarbeiter*innen, die zu den privilegierten Bevölkerungsgruppen gehören, Anreize, um über Interkultur nachzudenken. Für Mitarbeiter*innen mit negativen Erfahrungen ist es oft schwierig, diese Erfahrungen im Kreis von Kolleg*innen zu thematisieren. Hier sind eine große Offenheit auf allen Seiten sowie eine sensible und professionelle Unterstützung für den Austausch unabdingbar. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Führungskräfte.



Ankündigung (links) der ersten Vor-Ort-Intervention, Wiesbaden-Biebrich

Denkraum


In Anlehnung an einen ursprünglich in den USA entwickelten und für den deutschen Kontext adaptierten Privilegien-Test (Debus, 2015) bitten wir Sie, über die folgenden drei Fragen nachzudenken: Können Sie diese Fragen eindeutig mit ‚ja‘ oder ‚nein‘ beantworten? Was würde sich an Ihrem Blick auf Beteiligung ändern, wenn Sie alle Fragen mit ‚ja‘ beantworten müssten?

- Haben Sie je versucht, Ihr Aussehen oder Ihr Verhalten zu ändern, um nicht verurteilt oder lächerlich gemacht zu werden?
- Wurde Ihnen jemals aufgrund Ihrer Hautfarbe, Nationalität, Religion, Ihres Geschlechts oder Ihrer sexuellen Orientierung davon abgeraten, bestimmte Orte in der Stadt aufzusuchen oder bestimmte Urlaubsorte zu wählen?
- Haben Sie durch Migration und/oder einen politischen Systemwechsel schon einmal erlebt, dass das Wissen, das Sie in der Schule über eine ‚gute‘ oder ‚normale‘ Gesellschaft gelernt haben, plötzlich als falsch gilt?

Das Silo-Denken überwinden

Ein Silo-Denken innerhalb der verschiedenen Verwaltungssegmente verhindert aus Sicht vieler Mitarbeiter*innen, dass Kompetenzen gebündelt und Synergieeffekte für Interkultur in der Beteiligung geschaffen werden. Dieses Denken ist in den Fachverwaltungen – bezogen auf Planung oder Stadtentwicklung – zu beobachten, aber auch in der Zusammenarbeit mit anderen Ressorts oder in der Kommunikation mit der Zivilgesellschaft, z. B. migrantischer Selbstorganisation. Bisher wird es noch am ehesten im Programm „Soziale Stadt“ überwunden.

„Und ich glaube schon, dass es da ganz wichtig ist, dass man die Verantwortlichkeiten auch umschichtet, dass die Silo-Strukturen aufgebrochen werden, und das ist natürlich [...] ein dickes Brett. [...] Ich glaube, da gibt es keine einzelne [zuständige] Position, sondern ich glaube, da muss wie bei Bürgerbeteiligung mehr oder weniger für alle klar sein, es gibt bestimmte Kriterien und da hat man dran zu denken und die Leute miteinzubeziehen, und dass sich dadurch natürlich eine Haltung fortsetzt.“ (#cd_015)

In Wiesbaden lud das Forschungsteam Fachleute aus der Planungs- und der Integrationsbehörde zu einem  Verstetigungsworkshop ein, um eine gemeinsame Strategie zur Verknüpfung von Partizipations- und Integrationsrichtlinien zu diskutieren. Anlass war, dass sowohl die Leitlinien Bürgerbeteiligung als auch das kommunale Integrationskonzept überarbeitet werden sollten. Das Ergebnis der Veranstaltung waren gemeinsame Handlungsziele für die nächsten fünf Jahre. Dazu zählen

- die Berücksichtigung von Kriterien zu einer interkulturellen Öffnung in den überarbeiteten Leitlinien Bürgerbeteiligung;
- die systematische Integration niedrigschwelliger

Beteiligungsangebote für schwer erreichbare Zielgruppen sowie Zugewanderte mit geringen Deutschkenntnissen;

- die Bereitstellung der entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen sowie
- eine systematische Kooperation mit migrantischen Selbstorganisationen.

In Integrationskursen für Neuzugewanderte soll ein Modul zum Thema Beteiligung entwickelt werden. Eine Fachstelle Mentoring beim Freiwilligen-Zentrum Wiesbaden e. V. soll zudem die Integration von Zugewanderten in allen Handlungsfeldern des Integrationskonzeptes durch Paten-, Mentoring- und Tandemprojekte unterstützen.

Darüber hinaus organisierte das Forschungsteam einen zweitägigen Workshop für die verwaltungsinternen Projektgruppen aus beiden Fallstudienstädten und bot ihnen (pandemiebedingt in einem Öhybriden Format) die Möglichkeit, ihre jeweiligen Strategien und Erfahrungen zu präsentieren, zu diskutieren und zu kontextualisieren. Die externe Moderation durch das Forschungsprojekt erwies sich als hilfreich sowohl für den abteilungsspezifischen als auch für den abteilungsübergreifenden ÖDialog, der für stadträumliche Interventionen, für Beteiligung und für Interkultur relevant ist.

Eine Kultur der Mehrsprachigkeit etablieren

Ein wichtiges Thema, das in den Interviews und Fachworkshops, aber auch an mehreren Stellen in diesem Lesebuch Erwähnung fand und mehr Aufmerksamkeit verdient, ist die Sprache (↪ Kap. 3, Kap. 4 und Kap. 6). Hier geht es nicht nur um mehrsprachige Beteiligungsangebote und Werbematerialien, sondern auch um die Übersetzung zwischen der bürokratischen

Fachterminologie der Planer*innen und der Alltagssprache der Stadtnutzer*innen.

Letzteres betrifft viele Anwohner*innen, lokale Ladenbesitzer*innen sowie Unternehmer*innen mit oder ohne Migrationsgeschichte, die Schwierigkeiten haben, die bürokratische Sprache und Verfahren zu verstehen. Planer*innen müssen darüber nachdenken, inwieweit besonders gut organisierte (akademisch ausgebildete) Interessengruppen privilegiert sind, sodass sie Entscheidungsprozesse zu ihrem Vorteil beeinflussen können. Dies zu verhindern, erfordert nach Meinung des folgenden Interviewpartners auch weitergehende Kompetenzen:

„Ich glaube, zum einen müssten die Einladungsformate schon mal mehrsprachig sein, also zumindest mal auf Englisch. [Wichtig wäre dann auch], dass die Veranstaltung [...] tatsächlich auf ganz einfacher Sprache abgehalten wird. Ich glaube, dafür sind aber sozusagen die ‚normalen‘ Verwaltungsmitarbeiter vielleicht in dem Sinne gar nicht geeignet. Also vielleicht bräuchte man jemanden, der sozusagen das übersetzt in sehr einfache Sprache, die nicht technokratisch geprägt ist.“ (#cd_015)

Planer*innen stehen nicht nur mit Blick auf Interkultur, sondern auch im Rahmen gleichstellungspolitischer Vorgaben tatsächlich immer häufiger vor der Aufgabe, fachliche Inhalte in ‚einfacher Sprache‘ zu vermitteln. Die Kompetenz dafür zählt bisher aber eher nicht zu Einstellungskriterien in technischen Verwaltungsbereichen.

Interkulturelle Kompetenz fördern, Vertrauen bilden: Die Phase Null

Unter interkultureller Kompetenz verstehen wir „analytische, personale und handlungsorientierte Kompetenzen dafür, in einer

sozial und kulturell differenzierten Gesellschaft angemessen und an einer transkulturellen Ethik orientiert zu handeln“ (Gaitanides, 2017, S. 119). Die Ko-Forscher*innen aus der Verwaltung plädierten einerseits dafür, diese Kompetenz bei der Personalentwicklung bzw. der Besetzung von Stellen stärker zu berücksichtigen. Andererseits ging es aber auch um die Notwendigkeit, bei Neubesetzungen entsprechende Schulungen verpflichtend anzubieten:

„Dann ist es meines Erachtens wichtig, dass wir in den Institutionen verpflichtende Schulungen hätten zum Thema Rassismus-Sensibilität. Ich habe vor dieser Veranstaltung hier noch mal nachgesehen in der Verwaltungsakademie, was eigentlich angeboten wird. Das ist vor allem interkulturelle Kommunikation und häufig werden auch noch zum Thema Diversity Schulungen angeboten, aber nicht zu Rassismus. Und interkulturelle Kommunikation und Diversity sind für mich auch unterschiedlich, sind nicht hilfreich, sagen wir mal so, um eine Rassismus-Sensibilisierung herzustellen.“ (#FD_RI)

Denkraum

Was halten Sie von der Idee, interkulturelle Trainings durchzuführen, an denen Verwaltung, Zivilgesellschaft und Stadtbevölkerung gemeinsam teilnehmen? Was wären zentrale Voraussetzungen dafür, dass solche Trainings gelingen und allen Beteiligten einen Mehrwert bringen?

Zur interkulturellen Kompetenz in der Verwaltung gehört auch die Fähigkeit zur Vertrauensbildung und Vernetzung mit migrantischer Selbstorganisation. Vielen Behörden fehlt jedoch der direkte Kontakt zur städtischen Bevölkerung und insbesondere zu Migrant*innen-Selbstorganisationen, die zunehmend Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen einfordern. Dies hat nicht zuletzt mit der Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Verwaltung und Dienstleistern oder „intermediären Organisationen“ zu tun: Während die Stadtverwaltung für strategische Entscheidungen zuständig ist, sind Dienstleistende wie Planungs- oder „Quartiersmanagement“-Büros – zumindest in größeren Gemeinden und Städten – für die Umsetzung und Arbeit ‚vor Ort‘ verantwortlich. Eine ähnliche Arbeitsteilung prägt die Verwaltung mit ihren verschiedenen Abteilungen und Zuständigkeiten. Mögliche Synergie-Effekte – z. B. zwischen Leitbildern der Integration und der Beteiligung – werden dadurch nicht immer erkannt und genutzt.

Ein Teilnehmer eines Fachdialogs stellte fest, eine Verständigung mit der Stadtgesellschaft über soziale Medien funktioniere gut, solange es einen ‚Verwendungszweck‘ gebe. Ansonsten halte er die persönliche Ansprache nach wie vor für ausschlaggebend. Es gehe weniger um eine gute Webseite als vielmehr um Personen, die zu den Menschen gehen, auch wenn dies teurer sein mag. Bis heute sei es in seiner Behörde nicht gelungen, Schlüsselpersonen in den migrantischen Communities zu identifizieren, die geeignet und bereit seien, die Anliegen der Verwaltung weiterzutragen. Es müsse jemand in der Verwaltung bereit sein, als Ansprechperson zu fungieren und Kontakte aufrechtzuerhalten. Dafür brauche es aber Ressourcen (#FD_BI).

Als Schlüsselement nicht nur nutzer*innenorientierter Planung, sondern auch interkultureller Öffnung von Planungs- und Beteiligungsprozessen bewertet INTERPART in diesem Kontext die Einführung einer ‚Phase Null‘. Sie geht den klassischen Planungsphasen und auch der Konzeption von Beteiligungsprozessen voraus. Hier stimmen Planer*innen und potenzielle Nutzer*innen gemeinsam Ziele, Verfahren und formale Rahmenbedingungen für Planungsvorhaben ab. Die Phase Null bietet zudem den erforder-

derlichen Raum für die explizite Auseinandersetzung mit allen Aspekten von Interkultur in Planungsprozessen. Gleichzeitig birgt sie Potenzial für eine Vertrauensbildung zwischen zu beteiligenden Akteuren und Individuen mit und ohne Migrationsgeschichte.

Mit Vielfalt für Vielfalt werben: Personalentwicklung als Schlüssel für Interkultur

Eine Diversifizierung des Planungspersonals wird zwar vermehrt in Leitlinien und politischen Zielen dokumentiert, aber nur sehr begrenzt in der Einstellungspraxis umgesetzt. Der Weg hin zu Institutionen, die Interkultur abbilden, scheint im Bereich der Planung vielerorts noch weit. Die Zahl an Menschen mit Migrationsgeschichte, die in den Verwaltungen Fach- und Leitungsaufgaben übernehmen, ist seit den 1990er Jahren zwar unübersehbar gewachsen. Gleichzeitig sind sie in weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung, so auch in der Planung (und der Planungsausbildung), bislang stark unterrepräsentiert. Während sie einen Anteil von bundesweit rund 22 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung ausmachen, sind sie in der öffentlichen Verwaltung mit kaum mehr als sechs Prozent vertreten (FES, 2019).

Dabei sehen auch unsere Ko-Forscher*innen einen Zusammenhang zwischen interkultureller Öffnung und Personalentwicklung. In einem Interview bemerkte ein Verwaltungsmitarbeiter, der mit bürgerschaftlichem Engagement befasst ist, der Begriff interkulturelle Öffnung sei üblicherweise an Migration gekoppelt. Da die Verwaltungen jedoch noch immer vergleichsweise homogen seien, was die kulturelle Herkunft und kulturelle Zugehörigkeit angehe, sei bisher für dieses Thema der Bedarf noch nicht gesehen worden (#cd_005).

In einem weiteren Verstetigungsworkshop mit Verantwortlichen für die Personalentwicklung in einer Planungsverwaltung äußerten die Teilnehmer*innen die Hoffnung, durch eine interkulturelle Öffnung Menschen mit Zuwanderungserfahrung für die

unterschiedlichen Fachbereiche zu gewinnen und ihr Wissen in Verwaltungsabläufe und -strukturen einfließen lassen zu können. Damit könnte die alltägliche Vielfalt der Stadtgesellschaft auch in der Verwaltung gelebt werden.

Die Teilnehmerinnen betonten, dass Diversity-Kompetenz bei der Personalakquise, in Auswahlverfahren und bei der Formulierung von Anforderungsprofilen zunehmend eine wichtige Rolle spiele. Gleichzeitig stehe diese Kompetenz häufig hinter ‚dringlicheren‘ Kompetenzen zurück. Es fehle an ‚selbstverständlicher‘ interkultureller Kompetenz, die in anderen Ländern schon in den Schulen vermittelt werde. Solange dies der Fall sei, müsse insbesondere bei der Auswahl von Fachkräften interkulturelle Kompetenz ein Einstellungskriterium sein.

„Bei den Bewerberinnen und Bewerbern, die ich bisher gesehen habe, waren sehr wenige dabei, die aus ihrem Lebenslauf oder aus ihrem persönlichen Hintergrund, ja, interkulturelle Kompetenzen besonderer Art mitbringen.“ (#rb_015)

Im Verstetigungsworkshop wurden mehrere Ansatzpunkte für Veränderung identifiziert. Dazu gehörte erstens das Thema Weiterbildung: Diversität und interkulturelle Kompetenz sollten als Pflichtseminare für alle Berufseinsteiger*innen und neu Eingestellten festgeschrieben werden. Zweitens gehörten die Verfahren der Personalauswahl auf den Prüfstand, sodass der bisherige Stellenwert von interkultureller (Diversitäts-)Kompetenz in Anforderungsprofilen und bei der Gewichtung von Anforderungen hinterfragt wird.

Interessant sind hier auch die zum Einsatz kommenden Methoden: Wie können diese Kompetenzen tatsächlich abgefragt werden? Möglicherweise könnten hier wiederum Erzählformate und andere narrative Strategien (↪ Kap. 6) eine größere Rolle spielen als bisher. Ein drittes Thema sind Qualifizierungswege in der Verwaltung: Welche gibt es, wie gut sind sie verankert? Im Verstetigungsworkshop in Berlin wurde diskutiert, dass die Verpflichtung zur Fortbildung hinsichtlich Diversity und inter-

kultureller Kompetenz im Personalentwicklungskonzept 2021 aufgenommen wird. In Wiesbaden sind solche Fortbildungen seit Jahren vor allem für Auszubildende verbindlich.

„Also bei den Auszubildenden ist es ein Pflichtseminar. Eigentlich bei den Mitarbeitern auch. Das Problem ist, wir überwachen es nicht, das müsste der heutige Vorgesetzte eigentlich dann spätestens im Rahmen des Jahresgesprächs auch mal sagen, da gibt es noch offene Punkte und da fehlt dir das und das noch.“ (#cd_004).

Vor allem im Kontext der Integration fluchtbedingt Zugewanderter stellt sich die Frage: Wie und durch wen können z. B. Traineeprogramme verankert werden? Pilotverfahren könnten hier zielführend sein, mit denen Menschen mit Migrationsgeschichte qualifiziert und gleichzeitig ihre Kompetenzen anerkannt werden können.

„Also, es wird ja immer so von der Seite der [...] ‚Aufnahmegesellschaft‘ geguckt: Was müssen die alles lernen? Also, die werden eher so defizitär betrachtet: Denen fehlt dies, das, jenes, ja? Das ist über weite Strecken wahrscheinlich auch richtig, aber es gibt ja mindestens auch noch die andere Perspektive: Die Menschen, die bringen etwas mit.“ (#sh_002)

Last, but not least geht es auch um die Personalrekrutierung und die Frage, ob Personen mit Migrationsgeschichte, die für Laufbahnen in der Verwaltung infrage kommen, sich überhaupt von den üblichen Werbestrategien angesprochen fühlen.

Mit Mehrdeutigkeiten umgehen lernen

INTERPART beschäftigte sich mit Blick auf relevantes Wissen für eine fachliche interkulturelle Öffnung der Planung auch mit Planungs- und Beteiligungskulturen in ausgewählten Herkunftsländern von Zugewanderten. Ein wichtiges Ergebnis war dabei, dass solches Wissen nicht direkt übersetzbar ist. Wenn Planer*innen darüber Kenntnis haben, können sie aber möglicherweise besser mit den Mehrdeutigkeiten oder unvereinbaren Gegensätzen umgehen, die in interkulturellen Räumen häufig wahrgenommen werden.

Einem pragmatischeren Ansatz, der eine andere Position zur Relevanz interkulturellen Wissens bezieht und für den Umgang mit Mehrdeutigkeit die Haltung ins Zentrum stellt, begegneten wir in einem unserer Expert*innen-Interviews. Hier wird interkulturelle Kompetenz vor allem als Sozialkompetenz definiert:

„Also interkulturelle Kompetenz [...] ist [...] in unserem Verständnis eine Sozialkompetenz. Mein Mitarbeiter im Sozialamt muss jetzt nicht wissen, wie die politischen Hintergründe [sind oder] welche Religionsgemeinschaften es in der Türkei gibt. [...] Natürlich gibt es gewisse Fachkompetenzen, die man braucht, die man auch bei Beteiligung bräuchte [...]. Wenn ich weiß, dass es im Türkischen keine Artikel gibt, dann habe ich einen Begründungszusammenhang, warum das Kind im Deutschen sagt: ‚Ich gehe Kino‘. Klar. Das ist der Punkt, das kann ich mitdenken, es ist aber nicht wichtig. Wichtig ist natürlich die Sozialkompetenz, also die Haltung.“ (#pp_001)

Ein weiterer wichtiger Baustein für den Umgang mit Mehrdeutigkeit in interkulturellen Räumen ist die Fähigkeit, unbekannte, unerwartete oder gar widersprüchliche Situationen auszuhalten und zuzulassen. Sie wird in der pädagogischen Forschung als

‚Ambiguitätstoleranz‘ bezeichnet (Reis, 1997). Für interkulturelle Öffnung ist Ambiguitätstoleranz eine Schlüsselkompetenz: Sie befähigt, kompromissbereiter zu sein, andere Bedürfnisse wohlwollender zu akzeptieren und damit auch fachlich handlungsfähig zu bleiben (Barmeyer, 2012).

Reflexion

Interkulturelle Öffnung von Planungsverwaltungen steht – so unsere Ausgangs- und nun auch Schlussposition in INTERPART – vielfach noch am Anfang. Gleichstellungspolitische Anforderungen an Beteiligung tragen jedoch dazu bei, den Blick für individuelle und strukturelle Handlungsbedarfe im Bereich der interkulturellen Öffnung zu schärfen. INTERPART bot Räume, um die eigene Positionierung zu Interkultur zu reflektieren und mit Verwaltungsstrukturen, Verwaltungskulturen und fachlichen Aufgaben zu verknüpfen.

Die Begegnung verschiedener Verwaltungsbereiche mit den Positionen und Akteuren migrantischer Selbstorganisationen erwies sich als wichtige Erfahrung für die Veränderung der institutionellen und persönlichen Haltung zu Interkultur. Hier sind positive Effekte innerhalb der Institution wie bei der Gestaltung interkultureller Räume der Partizipation absehbar. Eine ‚offene Baustelle‘ hinterlässt (bisher) allerdings auch INTERPART: Nicht ausreichend gelöst ist die Aufgabe, interkulturelle Öffnung bei Planung und Beteiligung aus der Nische der benachteiligten Gebiete herauszuholen und in Planungsprozessen allgemein zu implementieren.

Mit explorativen und crossmedialen Formaten konnte INTERPART Impulse setzen für den Umgang mit Tabu-Themen ebenso wie für die Reflexion über Haltung (im Sinne einer Sensibilisierung und Positionierung zugunsten Benachteiligter) als eine Grundlage für den institutionellen Wandel. Strukturelle Veränderungen wurden im Sinne der Ansätze von Stefan Gaitanides und Mark Terkessidis angeregt: Im Rahmen von INTERPART ent-

stand in der Stabsstelle Wiesbadener Identität. Engagement. Bürgerbeteiligung. eine Stelle, die für die Vernetzung mit Migrant*innen-Selbstorganisationen zuständig war. Zudem gab das Projekt Impulse für die Überwindung von Silo-Denken hinsichtlich der Handlungsfelder von Integration. Absehbar ist auch, dass die gemeinsame Reflexion über Prinzipien der Personalakquise und -entwicklung Wirkungen entfalten wird – als wichtige Rahmenbedingung für das Gelingen von Interkultur in Planungsverwaltungen.

Eine zentrale Rolle für die Bereitschaft der beteiligten Verwaltungen, sich mit Interkultur als Element institutionellen Wandels zu beschäftigen, spielen parallel zu INTERPART aktuelle gesellschaftliche Diskurse zu Rassismus, andere integrationspolitische Aktivitäten und die Neuorientierung von städtebaulichen Programmen und lokaler Gesetzgebung. Förderlich war z. B. der Übergang des Programms „Soziale Stadt“ in das Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ (2020). Als hilfreich, aber gleichzeitig auch als Barriere erlebte INTERPART den Gesetzgebungsprozess zum „Berliner Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft“ (Abgeordnetenhaus von Berlin, 2021): Einerseits verdeutlichte dieser Prozess Handlungsbedarfe mit Blick auf die interkulturelle Öffnung vor allem in den technischen Verwaltungen. Andererseits führte Unsicherheit in den Verwaltungen hinsichtlich erwarteter Anforderungen und Berichtspflichten auf fachlicher Ebene dazu, dass wir mit einer konkreten Bearbeitung im Rahmen von INTERPART zurückhaltend bleiben mussten.

Für die Wirkungsmacht eines dreijährigen Reallabors sind zwei weitere Barrieren wesentlich: Nur die Personen, die in den beteiligten Verwaltungen für INTERPART hauptverantwortlich waren, verfügten über die Ressource Zeit für das Ko-Forschen. Anders war die Situation in den verwaltungsinternen Projektgruppen: Die Beteiligten hatten zwar ein stetes Interesse an der Auseinandersetzung mit den Herausforderungen von Interkultur, aber keine zeitlichen Ressourcen, um den Forschungsprozess in ihren Arbeitsstrukturen zu verankern.

Die zweite Barriere war die mangelnde Einflussmöglichkeit auf die Strukturen der Verwaltung. Dies lag auch im Design des Real-labors begründet, da es keine systemische Prozessbegleitung im Sinne einer interkulturellen Organisationsentwicklung zum Ziel hatte. INTERPART hat jedoch seinen Zielsetzungen entsprechend Reflexionen angestoßen und Ansatzpunkte identifiziert, die Veränderungen den Weg ebnen können. Die Ergebnisse stellen wir – nicht zuletzt mit diesem Lesebuch – Interessierten zur Verfügung.



Workshop mit der verwaltungsinternen Projektgruppe,
Wiesbaden-Biebrich