

# Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Dynamik und Perspektiven

Martina Eckert, HSPV NRW

Erscheint in: F. Bätge, K. Effing, K. Möltgen-Sicking, & T. Winter (Hrsg.) (2022), Integration in Kommunen. Berlin: Springer.

## Abstract

In den letzten 20 Jahren wurden in Deutschland Konzepte, Gesetze und Initiativen auf den Weg gebracht, um Integration und Inklusion in der Gesellschaft sicherzustellen. Die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung gehörte und gehört zu den zentralen Handlungsfeldern. Engagierte Akteur\*innen waren sich im Grunde schon zu Beginn des 21ten Jahrhunderts hinsichtlich der Zielrichtung, Voraussetzungen und Strategien für interkulturelle Öffnungsprozesse sicher. Ein Common Sense und auch die Kraft zur Umsetzung konnten jedoch häufig nicht zufriedenstellend generiert werden. Die Interkulturelle Öffnung vollzog sich eher schleppend. Gründe dafür sind vielfältiger Natur. Zu ihnen gehören gesellschaftliche Voraussetzungen (z. B. im Bildungsbereich), das Bewusstsein in der Bevölkerung, konzeptionelle Prämissen und Konzepte in Forschung und Wissenschaft und vor allem der Reifegrad politischer Zielsetzungen. Der vorliegende Beitrag skizziert die Entwicklungen in diesen Bereichen und erklärt, warum die Zeit für den organisationskulturellen Wandel der Verwaltung, als Voraussetzung für die Inklusion von Menschen mit Einwanderungsgeschichte, aktuell reif ist und die einzelnen Entwicklungsstränge heute besser denn je synergetisch zusammenwirken.

## 1 Bedeutung und Wandel Interkultureller Öffnung im 21ten Jahrhundert

Das Zuwanderungsgesetz<sup>1</sup> aus dem Jahr 2005 gilt als Wendemarke in der deutschen Integrationspolitik. Mit ihm verbindet sich nicht nur die formale Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland. Es ist zugleich Startpunkt für integrationspolitische Maßnahmen und Dialoge auf Bundes-, Landes- und auf kommunaler Ebene. Klaus Lefringhausen, von 2002 bis 2005 Integrationsbeauftragter der rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (NRW), trieb bereits im Jahr 2002 kurz nach der ersten Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes<sup>2</sup> und motiviert von der, vom nordrhein-westfälischen Landtag initiierten, Integrationsoffensive (2001), einen intensiven, zweijährigen Konsultationsprozess voran. Er gab ihm den Namen „Integration mit aufrechtem Gang“. 152 Institutionen beteiligten sich an insgesamt 400 runden Tischen. Anlässlich des Integrationskongresses 2004 legte das so entstandene „Bündnis für Integration“ nicht nur ein Paket mit Ergebnissen und Anregungen für eine Umsetzung von Integration auf Augenhöhe vor. Im Forum 4 „Öffnung von Strukturen“ wurde u. a. festgestellt, was sich bis heute beim Vorantreiben Interkultureller Öffnung bewahrheitet hat:

*„[Es] widerspricht den demokratischen Postulaten nach Gleichheit und Partizipation, wenn institutionelle Barrieren der Migrant\*innenpopulation den Zugang zu wichtigen öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitsplätzen auf Dauer verwehren. Deshalb:*

- *Die Migrationsprobleme sind auch struktureller Natur, bedürfen einer strukturpolitischen Strategie und sind nicht nur durch ein Kompetenztraining des Personals öffentlicher Einrichtungen zu lösen.*

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern

<sup>2</sup> Verabschiedung des Gesetzes erfolgte am 1. März 2002. Im Dez. 2002 wurde es durch das Bundesverfassungsgericht für ungültig erklärt. Nach Wiedervorlage, Ablehnung durch den, nach Wahlen neu zusammengesetzten, Bundesrat 2003 mit anschließendem Vermittlungsverfahren, wurde das Gesetz im Juli 2004 erneut verabschiedet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

- *Die Probleme sind nicht kurzfristig zu beheben, sondern verlangen langfristige Strategien. Zuwanderung ist ein Dauerthema und Migrations- und Integrationspolitik eine Daueraufgabe, die ständigen Veränderungen unterliegt....*
- *<...> Interkulturelle Orientierung und interkulturelle Öffnung erhalten somit vorderste Priorität, sind nicht mehr ein Randthema, sondern Schlüsselaufgabe einer modernen Organisationspolitik“, Lefringhausen, 2005, S. 94.*

Strukturveränderungen seien notwendig, z. B. bezogen auf den Zuschnitt der Abteilungen bei der Verzahnung der Erstberatung für Neuzugewanderte, die Einrichtung multikultureller Teams, ein adäquates Organisationsklima, welches Migrant\*innen Erwünschtheit signalisiert sowie erweiterte Vernetzungsstrukturen und Fortbildung.

Es wundert nicht, dass unter diesen Vorzeichen im Jahr 2004 der erste Kongress zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung in NRW stattfand. Lefringhausen musste jedoch auch eingestehen, dass Integration kein Spaziergang ist und die Mehrheitsgesellschaft aus Mangel an Betroffenheit kaum wahrnimmt, dass es sich um ein Lebensleistung handelt, die einen Perspektivenwechsel und eine dauerhafte Dialogkultur erfordert (Lefringhausen, 2005, S. 35).

Der vorliegende Beitrag beleuchtet den Spannungsbogen, der sich zwischen den Ansätzen engagierter Integrationsakteur\*innen zum Beginn dieses Jahrhunderts und dem aktuellen Status Quo zur Interkulturellen Öffnung<sup>3</sup> aufspannt. Ganz konkret geht es darum zu beleuchten, welche Bedeutung der Interkulturellen Öffnung der Verwaltung inzwischen beigemessen wird und mit welchen Konzepten sie aktuell korreliert bzw. konkurriert. Drei Aspekte werden betrachtet, bei denen sich in den zurückliegenden 20 Jahren ein erkennbarer Wandel vollzogen hat. Gemeint sind gesellschaftliche und konzeptionelle Entwicklungen sowie politische Ziele. Die drei Elemente korrespondieren miteinander, finden jedoch ihren Niederschlag in ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern. Sie betreffen z. B. das Bewusstsein in der Zivilgesellschaft und in Behörden, Schwerpunkte in Wissenschaft und Forschung sowie die Prioritätensetzung in Politik und Verwaltung.

## **2 Interkulturelle Öffnung vor dem Hintergrund gesellschaftlichen Wandels**

Obwohl es in Zusammenhang mit dem demografischen Wandel bereits zu Beginn des Jahrtausends absehbar war, dass ein eklatanter Fachkräftemangel auf Deutschland zukommen würde, machte sich dies beim Personalmanagement kaum bemerkbar. Zwischen 1991 und 2014 kam es aufgrund von Einsparbemühungen zu einem Stellenabbau im öffentlichen Dienst, statt sich, wie Expert\*innen dies rieten, frühzeitig um die Anwerbung von Bewerber\*innen zu kümmern, die nicht aus dem klassischen Bewerber\*innenfeldern stammen. Erst seit wenigen Jahren steigen die Einstellungszahlen im öffentlichen Sektor wieder (Abb. 1). Auch die Bemühungen um Personen als Rückkehrer\*innen in den Beruf nach der selbst gewählten Familienzeit oder um Menschen mit Zuwanderungsgeschichte wurden erst in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre - z. B. durch Kampagnen - verstärkt.

---

<sup>3</sup> Schröder definiert Interkulturelle Öffnung folgendermaßen: „Interkulturelle Öffnung kann zusammenfassend verstanden werden als ein bewusst gestalteter Prozess, der (selbst-)reflexive Lern- und Veränderungsprozesse von und zwischen unterschiedlichen Menschen, Lebensweisen und Organisationsformen ermöglicht, wodurch Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen in den zu öffnenden Organisationen abgebaut werden und Anerkennung ermöglicht wird“ (Schröder, 2007, S. 83). Umgesetzt wird dies in Organisationen durch die Erhöhung des Anteils von Menschen mit Einwanderungsgeschichte, die Sensibilisierung der Beschäftigten über die Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie die Implementierung von Teilhabe- und Partizipationsprinzipien, z. B. bezogen auf Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse.

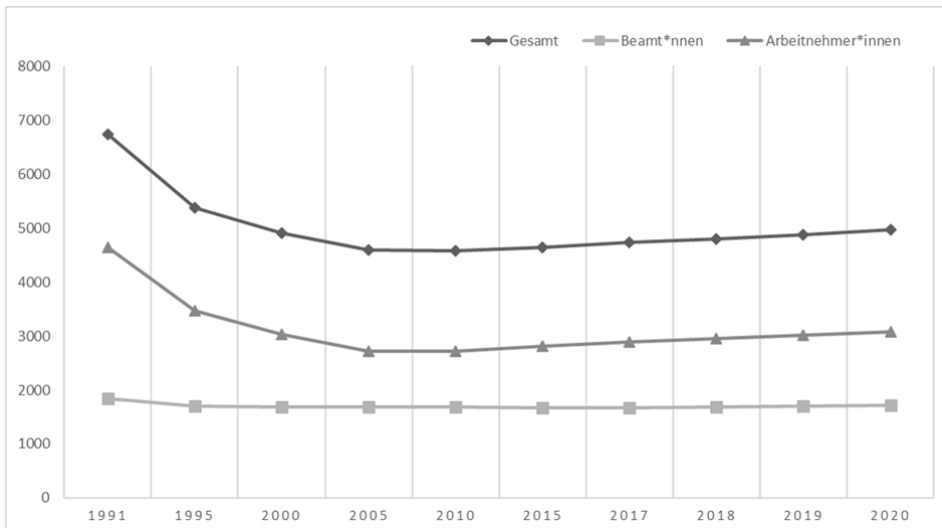


Abbildung 1: Beschäftigte im öffentlichen Dienst 1991 bis 2020, Statistisches Bundesamt, 2021. Entwurf: Eckert

Die Landesinitiative des Landes NRW „Vielfalt verbindet. Mehr Migrantinnen und Migranten in den öffentlichen Dienst“ (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (MAIS NRW), 2011 bis 2015) bemühte sich beispielsweise um die Erweiterung des Bewusstseins, dass Menschen mit Einwanderungsgeschichte den öffentlichen Dienst befruchten können und dort dringend benötigt werden. Auch die Polizei begann Mitte der 2010er Jahre, Interessierte mit einer Einwanderungsgeschichte als Zielgruppe für das Polizeistudium oder eine polizeiliche Ausbildung anzusprechen und ihre Werbestrategien zu spezifizieren. Ab 2007 bot man zusätzlich z. B. in NRW für Beschäftigte mit Migrationshintergrund und deren Vorgesetzte jährlich polizeiintern Dialogveranstaltungen an. Allerdings wurde nach innen und außen vor allem zunächst der polizeistrategische Wert von Polizist\*innen mit Einwanderungsgeschichte in den Fokus genommen. Sie sollten die Kommunikation zwischen Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte verbessern. Der Zugang war genau genommen defizitorientiert. Es wurde implizit unterstellt, die interkulturelle Begegnung bringe überwiegend Konfliktpotenzial. Der demografische Vorteil zur Behebung des Fachkräftemangels, und das übergeordnete Motiv, Teilhabe und Partizipation zu gewährleisten, standen hingegen nicht erkennbar im Vordergrund, obwohl die Gesetzgebung in einigen Bundesländern seit 2010 den Weg frei gemacht hatte.

Diese eingeschränkte Perspektive war wahrscheinlich gemeint, als Lefringhausen (2005) davon sprach, dass es an Betroffenheit mangle, Integration voranzutreiben. Heute, angesichts der bereits eingesetzten Pensionierungswelle der sogenannten Baby Boomer, besteht kein Zweifel mehr daran, dass die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung bedroht ist, wenn nicht alles dafür getan wird, dass der Berufsstand von allen Seiten Zustrom erfährt. Verwaltungen spüren am eigenen Leib, dass herkömmliche Recruiting-Strategien, die sich prioritär an die klassische Klientel richten, nicht den erwarteten Erfolg erzielen.

## 2.1 Status Quo

Es gelingt nur schleppend, in der öffentlichen Verwaltung den Anteil der Beschäftigten mit Einwanderungsgeschichte zu erhöhen. Im Rahmen von Befragungen in Landesbehörden NRWs wurde im Jahr 2011 festgestellt, dass 12,1 Prozent der Beschäftigten einen Migrationshintergrund hatten. Der durchschnittliche Anteil in der Bevölkerung lag damals bei ca. 26 Prozent. Vier Jahre

später konnte ein leichter Anstieg auf 13,4 Prozent festgestellt werden, mit einer Spannweite zwischen den Landesbehörden von 9,2 Prozent bis 17,8 Prozent (MKFFI NRW, 2016).

Der Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT NRW, 2021) ermittelte für 2019 einen Anteil von 28,2 Prozent der Beschäftigten mit Einwanderungsgeschichte unter der erwerbstätigen Bevölkerung Nordrhein-Westfalens. Die Verwaltung liegt beim Vergleich der Branchen an letzter Stelle mit 12,5 Prozent (Abb. 2). Angesichts des „War of Talents“ auf dem Arbeitsmarkt gibt es wenig Anlass für Optimismus, dass man junge Menschen mit Einwanderungsgeschichte in den nächsten Jahren für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung gewinnen kann oder dass man den Rückstand schnell aufholen könnte.

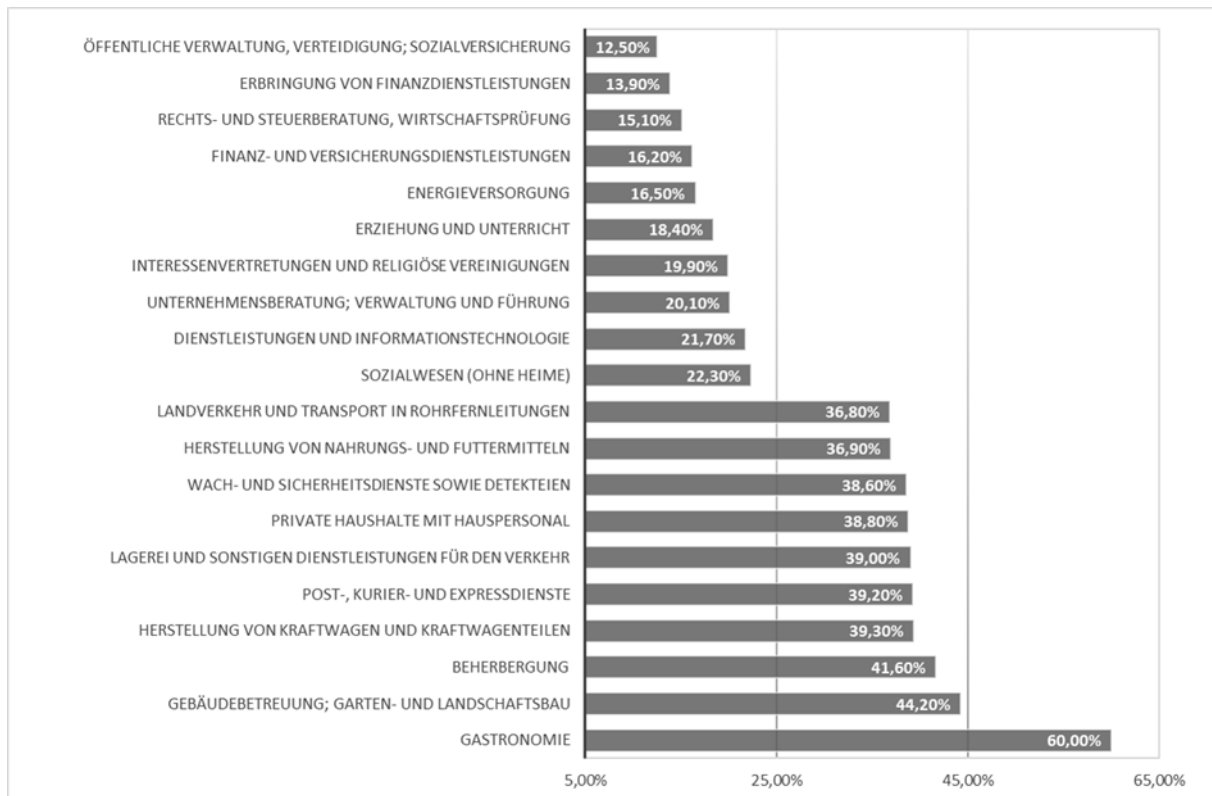


Abbildung 2: Anteil von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in Wirtschaftszweigen Nordrhein-Westfalens, IT NRW, 2021. Entwurf: Eckert

Gründe hierfür sind vielfältiger Natur. Zum einen besteht eine gewisse lebensweltliche Distanz zu Berufen in der öffentlichen Verwaltung. Eckert (2018) konnte feststellen, dass Schüler\*innen mit Eltern, die nicht in Deutschland geboren waren, weniger Menschen kennen, die in der Verwaltung arbeiten, als Schüler\*innen, deren Eltern nicht eingewandert sind. Es fehlt der Zielgruppe also an Modellen und persönlicher Empfehlung. Zum anderen erwarten Schüler\*innen mit Einwanderungsgeschichte häufig, dass ihnen die notwendige Qualifikation fehlt.

Und es stimmt, Disparitäten sind im Bildungsbereich zum Teil heute noch nachweisbar. Aber es hat sich gegenüber 2010 bereits etwas getan. Angleichungen zwischen Schüler\*innen mit und ohne Einwanderungsgeschichte betreffen insbesondere den (Fach)Abitur-Abschluss (Abb. 3, Statistisches Bundesamt, 2020). Nach wie vor aber erhalten Kinder aus Einwanderungsfamilien – zuweilen noch in der zweiten und dritten Generation – weniger häufig Empfehlungen für eine weiterführende Schule mit dem Abitur als Abschlussziel (Ramsauer, 2011; BMI, 2017). Und immer noch verlässt die Zielgruppe die Schule häufiger ohne Abschluss als ihre Mitschüler\*innen ohne Einwanderungshintergrund. Grundsätzlich aber müsste die positive Entwicklung die Interkulturelle Öffnung

beschleunigen. Potenziale sind vorhanden. Die Unterrepräsentanz von Menschen mit einem Migrationshintergrund in der Verwaltung können nicht vollumfänglich durch Bildungsunterschiede erklärt werden. Die Arbeitgeberattraktivität und Motivation auf Bewerber\*innenseite spielen eine Rolle, aber auch Biases. Stumpf, Leenen und Scheitza (2016) konnten diese z. B. bei der Anwendung von Personalauswahlmethoden im Polizeibereich nachweisen.

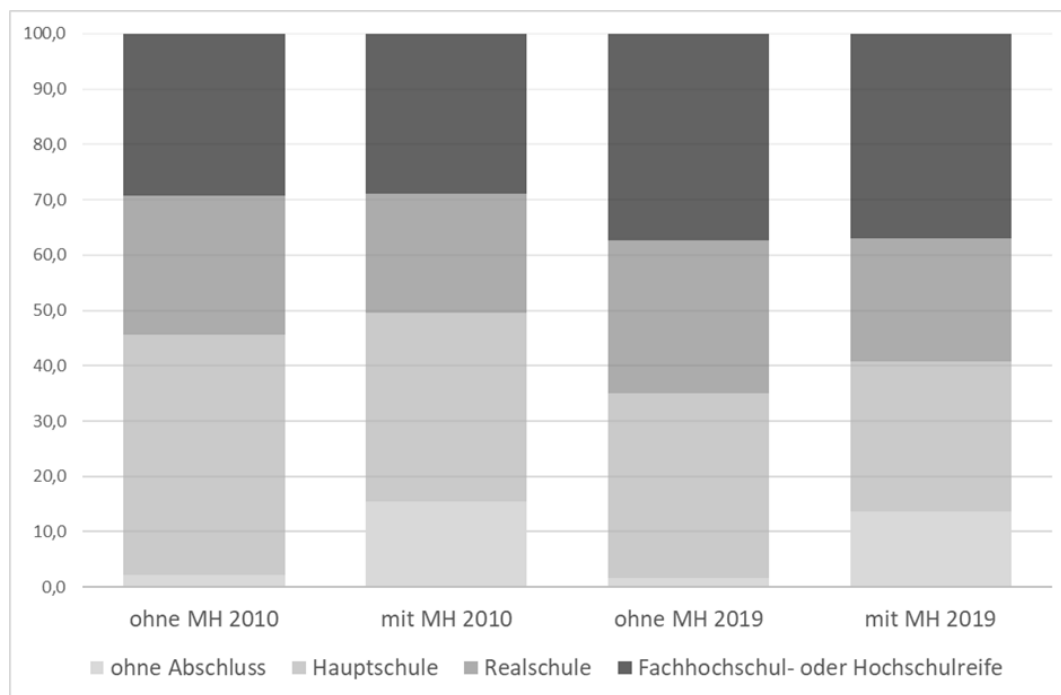


Abbildung 3 Bildungsstand: Höchster Schulabschluss bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund (in 1.000; Stand 2019), Statistisches Bundesamt, 2020. Entwurf: Eckert

## 2.2 Diversität als Grundhaltung

Ohne Zweifel kann man den Fachkräftemangel als Pullfaktor für die interkulturelle Öffnung im privaten und öffentlichen Sektor beschreiben. Er kennzeichnet die pragmatische Perspektive Interkultureller Öffnung. Daneben zeichnet sich eine veränderte Werteorientierung ab, die maßgeblich das Bemühen um Diversität in pluralen Gesellschaften tangiert. Studien können nicht nur belegen, dass divers zusammengesetzte Teams leistungsfähiger sind (Gant und Rock, 2016). Auch die Sensibilität für Diskriminierung und Benachteiligung und die Intention, soziale und ökonomische Ungleichheiten zu beseitigen, sind gestiegen. Maßgeblich haben die „Me Too Bewegung“ und die „Black Lives Matter Bewegung“, welche durch den Tod von George Floyd in den USA im Jahr 2020 ausgelöst wurde, zuletzt das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Teilhabe und Partizipation und die Notwendigkeit Diskriminierung zu minimieren, geschärft. Etablierte Strukturen im Gleichstellungsbereich oder im Rahmen der Schwerbehindertenvertretung erfuhren auch in Behörden unter Diversity Aspekten eine Aufwertung. Das im privaten Sektor, insbesondere in international tätigen Unternehmen, ohnehin gut etablierte Diversity-Management hält in die öffentliche Verwaltung zunehmend Einzug (Bührmann und Müller, 2020; Barut, 2021). Entwickelte man vor 10 Jahren Integrationskonzepte in Kommunen, Kreisen und auf Landesebene, sind es heute „Diversity-Konzepte“ und entsprechende Leitbilder. Ziel ist es, den angemessenen Umgang mit Vielfalt und deren Akzeptanz unter Beschäftigten und im Kontakt mit Bürger\*innen in Behörden zu fördern. Es entstehen Stabstellen, Dezernate und Referate. Die Öffentlichkeitsarbeit nimmt sich der Thematik

an. Was das „cultural mainstreaming“ in der Vergangenheit beschwerlich machte, erfährt unter Diversity Gesichtspunkten nun eine neue Dynamik.

Denn es wird erwartet, dass sich Diversität auf die Organisation positiv auswirkt, z. B. in Zusammenhang mit einem erhöhten Einsatz für die Organisation, einer besseren Gesundheit, gesteigerter Kreativität und Problemlösekompetenz sowie Arbeitszufriedenheit (Weinmann und Straub, 2021; Hofhuis et al., 2012; Moe Barak et al., 2016). Dennoch zeigt sich, dass kulturelle Diversität nicht von allen begrüßt wird. Weinmann und Straub (2021) konnten bei einer Befragung von über 30.000 Beschäftigten in der Bundesverwaltung feststellen, dass positive Diversitätseffekte insbesondere von jüngeren (bis 40 Jahre) und älteren Personen (50 bis 65 Jahre), Frauen und Menschen mit Einwanderungsgeschichte gewürdigt werden, während 40 bis 49-Jährige, Männer und Menschen ohne eine Einwanderungsgeschichte in stärkerem Maße auch negative Effekte (z. B. Konflikte) mit Diversität assoziieren. Fortbildung und ein positives Diversitätsklima (u. a. definiert als Anteil von Menschen mit Einwanderungsgeschichte an der Gesamtpopulation in der Behörde) korrelieren mit Akzeptanz und positiven Erwartungen und Einstellungen – vor allem bei Führungskräften.

Im Rahmen des Diversitätsmanagements wird kulturelle Diversität zusammen mit weiteren Diversity Dimensionen in Augenschein genommen. Für einige der sieben Diversity Dimensionen<sup>4</sup> (Alter, ethnische Herkunft und Nationalität, Geschlecht und geschlechtliche Identität, körperliche und geistige Fähigkeiten, Religion und Weltanschauung, sexuelle Orientierung und soziale Herkunft) ist die Gleichstellung gesetzlich geregelt (z. B. über das Allgemeines Gleichstellungsgesetz (AGG), die Gesetzgebung zur Gleichstellung oder die Regelungen zum Umgang mit Schwerbehinderung). Bezogen auf das Alter, die geschlechtliche Identität sowie Herkunft/Nationalität, Religion und Weltanschauung führt der Weg zu Antidiskriminierung und Teilhabe prioritär über die Bewusstseinsbildung. Besonders das Bemühen um die so genannte Intersektionalität, die Verwobenheit sozialer Kategorien und Dimensionen miteinander, macht deutlich, dass es bei Diversität immer um die Würdigung des Einzelfalls geht, weniger um die Typisierung von Gruppen.

Für die Interkulturelle Öffnung hat der Schirm, den ein Diversity Management bietet, einerseits Vorteile: Durch das Herausstellen von Vielfalt als gesellschaftlicher Wert in einem Kanon verschiedener Dimensionen wird der Grundgedanke, dass es um den Ausgleich von Benachteiligung und die Beseitigung von Macht und Privilegien der Mehrheitsgesellschaft geht, gestärkt. Von Vorteil ist, dass nicht eine einzelne Zielgruppe herausgehoben oder gefördert werden soll, sondern gewissermaßen ein gesellschaftlicher Spirit im Vordergrund steht, von dem alle profitieren. Stangel-Meseke (2014) bezieht sich auf Aretz und Hansen (2003), indem sie Diversity-Management als „Grundhaltung“ beschreibt. In Institutionen bewirke diese, dass sich die Institution (z. B. Unternehmen oder Behörde) von einer monokulturell geschlossenen zu einer multikulturell-offenen Organisation entwickelt. Aus der vorherrschenden Dominanzkultur müsse eine diversitätsbewusste und wertschätzende Partnerschaftskultur erwachsen. Das bedeutet: Organisationentwicklung ist das Ziel, nicht die Öffnung unter Beibehaltung alter Strukturen und Mindsets:

*„Routinen [müssen] durchbrochen, vorherrschende Denk- und Verhaltensmuster reflektiert und interne Unternehmensprozesse durch die Mobilisierung vielfältiger Ressourcen grundlegend überdacht werden“, Stangel-Meseke (2014), S. 13.*

Ursprünglich hatten entsprechende Forderungen im Diversity-Management eine rein betriebswirtschaftliche Basis, weshalb Schröer (2018) zunächst einen eklatanten Unterschied zu

---

<sup>4</sup> Das klassische Modell von Gardenswartz und Rowe (2003) geht noch von 6 Dimensionen aus. Als siebte Dimension wurde im Jahr 2021 „soziale Herkunft“ von der Charta der Vielfalt (2021) in den Kanon aufgenommen.

kultureller Diversität im Sinne Interkultureller Öffnung proklamierte. In den letzten Jahren wurde das Konstrukt Diversity zunehmend mit Wertekomponenten aufgeladen. Das machte es zu kulturbezogenen Teilhabe- und Integrationszielen anschlussfähig.

Die Klassifizierung von Menschen entlang der Diversity Dimensionen birgt jedoch immer die Gefahr der unangemessenen Festschreibung von Unterschieden (Bührmann und Müller, 2021) und für Schubladendenken. Die sieben Kerndimensionen gelten als stabile Kriterien, die die Persönlichkeit und Individualität von Menschen stark prägen. Das suggeriert für Herkunft und Weltanschauung zuweilen eine Festlegung, die sich mit der Dynamik und Richtung von Akkulturationsprozessen nicht deckt. Durch das Hineinwachsen in eine Kultur und das Ausbalancieren kultureller Einflüsse aus der Herkunftskultur mit der aktuellen Lebenswirklichkeit, verändert sich permanent die kulturelle Identität – und zwar auf beiden Seiten, bei Zugewanderten und Angehörigen der Zielkultur. Mit anderen Worten, herkunftsbezogene Merkmale, die im Wesentlichen mit dem internalisierten Werte- und Normsystem sowie Handlungsmustern gleichzusetzen sind, sind per se fluide und wandelbar. Sie sind daher nicht mit anderen, personenbezogenen Merkmalen wie Geschlechtsidentität, Geschlecht oder körperlichen Merkmalen (im Sinne von Einschränkungen) gleichzusetzen. Straub (2007) bringt es auf den Punkt:

*„Die Annahme einer "monokulturellen" Sozialisation oder Enkulturation kann keinesfalls als Normalfall unterstellt werden, ganz im Gegenteil - sie ist, jedenfalls in modernen Gesellschaften, zutiefst unwahrscheinlich, ja unmöglich", Straub, 2007, S. 11.*

Unter diesen Gesichtspunkten kann das Subsumieren von kultureller Diversität in den Diversity Kanon risikobehaftet sein. Werden kulturelle Herkunft, Religion oder Weltanschauung einer Person als schwer veränderbare Merkmale oder gar als statische Klassifizierungsmerkmale definiert, widerspricht das im Grunde dem Ziel von Integrations- und Partizipationsbemühungen. Diese sind nämlich immer darauf ausgerichtet, die Schnittstellen zwischen kulturell prägenden Lebenswelten beidseitig zu vergrößern und im günstigsten Fall zu etwas Neuem in einer „Kultur der Vielfalt“ zu kommen. Es spricht deshalb viel dafür, Integrationszielen auch jenseits von Diversity-Ansätzen Beachtung zu schenken, zumal die strukturellen Zuständigkeiten aktuell in Verwaltungen noch an unterschiedlichen Stellen verortet sind (Gleichstellung und Inklusion bei Gleichstellungs- und Schwerbehindertenbeauftragten, Interkulturelle Öffnung und Integration bei Integrationsbeauftragten oder in hierfür explizit zuständigen (Teil-)Referaten und Dezernaten). Es gehört zu den Herausforderungen für Verwaltungen, sich in den kommenden Jahren mit den Strategien und strukturellen Möglichkeiten der beiden Konzeptlinien auseinanderzusetzen. Entsprechende Positionen müssen erarbeitet und ausbalancierte Maßnahmen sowie Komplexität und Differenzierung abbildende Konzepte auf den Weg gebracht werden.

### 2.3 Zwischenfazit – gesellschaftlicher Wandel

Betrachtet man die Dynamik gesellschaftlicher Entwicklungen vor dem Hintergrund der Potenziale für Interkulturelle Öffnung, lässt sich schlussfolgern, dass sich in den letzten 20 Jahren einiges getan hat. Menschen mit Einwanderungsgeschichte haben dafür gesorgt, dass sie formal zugangsberichtet sind – sie sind qualifiziert. Im Bildungsbereich ist bei der zweiten und dritten Generation ein Aufholen erkennbar, wenngleich Disparitäten noch nicht vollständig beseitigt worden sind. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die beruflichen Möglichkeiten und Ambitionen nachfolgender Generationen zwingen Verantwortliche ausdrücklich dazu, sich mit den institutionellen Hürden und Stolpersteinen zu beschäftigen, die verhindern, dass sich nicht verwaltungsaffine Personengruppen gegenüber der Verwaltung neugierig öffnen. Das führt nicht nur zu einer größeren Akzeptanz von Heterogenität und Vielfalt und zu einem veränderten Bild vom/von der „idealen Mitarbeiter\*in“.

Konventionelle Verwaltungsstrukturen und die in Verwaltungen gängigen Entscheidungs- und Handlungsmuster müssen parallel selbstkritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Der aktuelle Druck bietet denkbar gute Voraussetzungen für einen konstruktiven Wandel. Jetzt ist es an der Zeit, dass Verwaltungen ihren Weg finden und diesen mit der gebotenen Spezifität bezogen auf die Verhältnisse vor Ort beschreiten.

### **3 Interkulturelle Öffnung im konzeptionellen Kontext**

Der Wandel im konzeptionell wissenschaftlichen Bereich ist als Ringen um Definitionen und Perspektiven zu charakterisieren. Zwei Konstrukte sind primär betroffen: der Kulturbegriff und Interkulturelle Kompetenz. Während sich Teile der Wissenschaft inzwischen gern vom Begriff der „Interkulturellen Kompetenz“ verabschieden würden, hat sich dieser in der Praxis etabliert und wird u. a. in Gesetzen und Verordnungen oder der Personalentwicklung selbstverständlich benutzt. Dabei bleibt der Kern der Kompetenzdimension eher diffus und wird in Handlungsfeldern (z. B. in der Personalentwicklung oder im Beratungskontext sozialer Berufe) sehr unterschiedlich ausgelegt. Nach wie vor wird Interkulturelle Kompetenz in der beruflichen Praxis häufig mit Kommunikations- oder Sozialkompetenz gleichgesetzt. In der Folge wird sie deshalb zuweilen für überflüssig gehalten, wenn Personen ohnehin über eine hohe Sozialkompetenz verfügen. Andere erkennen in Interkultureller Kompetenz eine Schlüsselfunktion, die zur Bewältigung von Zukunftsherausforderungen dringend benötigt wird (Bolten, 2020a; Eckert, 2020) und weit über die Bewältigung und Gestaltung interkultureller Kontakte hinausgeht.

Ohne an dieser Stelle vertieft auf den wissenschaftlichen Diskurs einzugehen, sollen kurz die wesentlichen Versatzstücke und Entwicklungen skizziert werden. Sie machen deutlich, welche Anforderungen an Beschäftigte und Entscheidungsträger\*innen in der öffentlichen Verwaltung gestellt werden, damit im Kosmos Verwaltung und aus ihm heraus Offenheit, Öffnung und Diversität erwachsen können.

#### **3.1 Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Kulturbegriff**

Was ist Kultur? Bei der Beschäftigung mit dem Kulturbegriff hat sich in den letzten 30 Jahren das Grundverständnis stark verändert. Vor dem Hintergrund steigender internationaler Kontakte in einer globalisierten Welt verwendete man in Wissenschaft und Forschung zunächst einen eher statischen Kulturbegriff. Er war eng an ethnische und nationale Besonderheiten gebunden und hob auf stabile Unterschiede im Werte- und Normverständnis zwischen Kulturen ab. Typisch für diese Herangehensweise sind die Forschungsarbeiten von Hofstede (2011), der als erster in einem internationalen Unternehmen die kulturellen Prägungen der Beschäftigten und die Einflüsse auf ihr Denken und Handeln erhob. Hieraus leitete er so genannte „Kulturdimensionen“ ab, mit deren Hilfe sich Kulturen klassifizieren und unterscheiden lassen. Mit ihnen kann z. B. erklärt werden, warum Menschen mit einem eher kollektivistischen Verständnis bei der Berufswahl andere Prioritäten setzen als Menschen mit einem eher individualistischen Verständnis. Noch heute kann man auf der Homepage von Hofstede ermitteln, worin sich beispielsweise Deutsche von Indonesier\*innen hinsichtlich ihres Selbst- und Weltverständnisses unterscheiden.

So hilfreich es ein kann, sich mit den Auswirkungen der gesellschaftlichen/kulturellen Prägung auf das Denken und Handeln zu beschäftigen, so groß ist zugleich die Gefahr einer holzschnittartigen Zuschreibung, Vereinfachung und Stereotypisierung: „die sind so, wir sind anders und der Grund dafür ist die Kultur“. Auch die im Personalmanagement häufig und gern eingesetzte „Critical Incidents Technique“, deren Ziel es ist, erfolgskritische Faktoren im interkulturellen Kontakt auszumachen (Flanagan, 1954), birgt die Gefahr von Verkürzung und Kontrast. Bei der Technik werden



praxisnahe Beispiele so analysiert, dass allgemeines kulturelles Wissen (z. B. über Kulturdimensionen) zur Anwendung kommt. Die Vorgehensweise muss, um das skizzierten Risiko zu mildern, ausreichend Differenzierung und Einbettung gewährleisten (Franzke und Shvaikovska, 2016). Ansonsten werden kulturelle Einflüsse auf Verhalten leicht überschätzt und situative eher unterschätzt.

Ein klassifizierendes Kulturverständnis suggeriert, dass es für Beschäftigte wichtig ist, bestehende Differenzen zu erkennen. Allerdings, bei diesem Mindset steht der interkulturelle Vergleich, also die Differenz immer im Vordergrund. Es wird kontrastiert. In diesem Prozess definiert zudem üblicherweise die Mehrheitsgesellschaft, wer sich an wen anzupassen hat oder wessen Kulturverständnis gegebenenfalls defizitär ist oder gar Konflikte begünstigt. Echte Teilhabe wird dadurch erschwert. Für Otten, Scheitza und Cnyrim (2009) ist deshalb die Differenzierung zwischen so genannten „internationalen Ansätzen“, in deren Kontext Auslandsentsandte zeitweise in eine ihnen fremde Mehrheitsgesellschaft (im Ausland) eintauchen, und „Ansätzen im Kontext des binnengesellschaftlichen Umgangs mit Interkulturalität“ besonders wichtig. Würde man augenscheinliche Kulturunterschiede in der Einwanderungsgesellschaft (also binnengesellschaftlich) überbetonen, würde man eher Abgrenzung anstelle von Integrationsprozesse begünstigen (Moosmüller, 2000). Es geht nicht etwa darum, bestehende kulturelle Unterschiede – z. B. bezogen auf Normen, Werte und Verhaltensmuster – zu ignorieren. Allerdings ist es in der Einwanderungsgesellschaft wenig zielführend, ein stark typisierendes, wenig veränderbares Verständnis kultureller Besonderheiten zu etablieren. Vielmehr wird Integration nach modernem Verständnis von einem Bewusstsein von Unterschiedlichkeit in einer gemeinsamen Kultur und von der Intention getragen, Unterschiedlichkeit als Normalität wahr- und anzunehmen.

Nach intensiver Beschäftigung in Wissenschaft und Forschung geht man inzwischen davon aus, dass man den Blick auf Heterogenität und Vielfalt in einer Kultur richten muss. Das Augenmerk sei nicht mehr auf den Zwischenraum zwischen Kulturen – also auf das was trennt und überwunden werden muss – zu legen (Bolten, 2020b). Statt von „Interkulturalität“ zu reden, wird von vielen deshalb der Begriff „Transkulturalität“ bevorzugt, der von Welsch schon im letzten Jahrhundert treffend definiert wurde:

*„Das Konzept der Transkulturalität zielt auf ein vielmaschiges und inklusives, nicht seperatistisches und exklusives Verständnis von Kultur. Es intendiert eine Kultur und Gesellschaft, deren pragmatische Leistungen nicht in Ausgrenzungen, sondern in Anknüpfungen und Übergängen bestehen. <....> Es gilt, unseren inneren Kompass umzustellen: von der Konzentration auf die Polarität von Eigenem und Fremden (mit der Folge einer zumindest gebremsten und oft nur mehr abwehrenden Reaktion auf das Fremde) hin zu einer Aufmerksamkeit auf das möglicherweise Gemeinsame und Verbindende, wo immer wir Fremdem begegnen“, Welsch, 1997, S. 3.*

Noch weiter gedacht heißt das: In einer pluralen Gesellschaft bedeutet „Kultur“, dass nicht zwischen „Leitkultur“ und „Fremdkulturen“ unterschieden wird, sondern dass Vielfalt einerseits zu einer „Vielfaltskultur“ führt und andererseits davon ausgegangen wird, dass Menschen gleichzeitig verschiedenen – nicht nur ethnischen – Kulturen angehören.

Was bedeutet das für Interkulturelle Öffnung? Dachte man vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels zu Beginn der 2010er Jahre noch, es würde reichen, Menschen mit Einwanderungsgeschichte für die öffentliche Verwaltung zu interessieren und ihnen lediglich die Türen zu öffnen, erfordert eine „Kultur der Vielfalt“ in Verwaltungen eine ganz andere Denkweise. Weder werden Menschen mit Einwanderungshintergrund hier als Sondergruppe angesehen, zu der

man eine besondere Form interkultureller Kommunikation (z. B. in kulturell gemischten Teams) pflegen muss, noch ist das System Verwaltung statisch definiert. Vielmehr hat eine Verwaltung in pluralen Gesellschaften eine Struktur, die gesellschaftliche Vielfalt abbildet und sie beschäftigt ganz selbstverständlich Menschen, die diese Vielfalt repräsentieren und Strukturen sowie Verwaltungshandeln prägen. Öffnung ist damit im Grunde das falsche Ziel, weil es Geschlossenheit und eine gewisse Änderungsresistenz impliziert (El Mafaalani, 2020).

Schlagen wir die Brücke zu den eingangs postulierten Aussagen von Lefringhausen (2012), muss das Ziel ein anderes sein - nämlich Organisationswandel, bei dem die Kompetenzen und die Bereitschaft der in Organisationen arbeitenden Menschen von zentraler Bedeutung sind:

*„Organisationsentwicklung ist auf Menschen angewiesen, die bereit sind, umzudenken, die ihre Einstellungen selbstkritisch unter die Lupe nehmen und ihr berufliches Handeln umstrukturieren“*, Lefringhausen, 2005, S. 98-99.

### 3.2 Interkulturelle Kompetenz

Interkulturelle Kompetenz ist das Instrumente, mit dem man die Interkulturelle Öffnung in Verwaltungen fördern möchte. Was Interkulturelle Kompetenz darstellt, ist eng mit dem jeweils geltenden Kulturbegriff verwoben. Folgt man den ersten kulturdifferenzierenden Konzepten, wird der Begriff „Interkulturelle Kompetenz“ stark an die Interaktion zwischen Vertreter\*innen unterschiedlicher Kulturen gekoppelt. Hierbei stehen psychosoziale Vorteile häufig im Vordergrund:

*„Inhaltlich bezeichnet "interkulturelle Kompetenz" meistens die Erweiterung der allgemeinen psychosozialen Fähigkeiten für eine adäquate und erfolgreiche Meisterung von Interaktionen in multikulturellen Kontexten“*, Herzog und Makarova, 2007, S. 264.

Es ist nicht verwunderlich, dass sich Wissenschaftler\*innen zunächst mit Persönlichkeitseigenschaften als Potenziale für den interkulturellen Kontakt beschäftigt haben. Zu ihnen gehören beispielsweise mentale und emotionale Flexibilität, die Fähigkeit, die Perspektive des/der anderen zu übernehmen, die Bereitschaft und Kompetenz, Uneindeutigkeit bzw. zwei- oder mehrdeutige Situationen zu ertragen (Ambiguitätstoleranz) sowie Offenheit für neue Erfahrungen als Dimension der so genannten „Big Five“ Persönlichkeitseigenschaften (Costa und Mc Crae, 1985).

Um Differenzierung bemühte man sich in darauffolgenden Erkenntniswellen. Ihnen geht es darum, den situativen Bedingungen für interkulturelles Handeln Aufmerksamkeit zu schenken. Es wurde erkannt, dass man je nach Handlungsfeld unterschiedliche Facetten von Interkultureller Kompetenz benötigt. Einmal geht es um Wissen, ein anderes Mal um Empathie oder um strategische Aspekte. In diesem Zusammenhang kommt Interkulturelle Kompetenz als „Handlungskompetenz“ ins Spiel:

*„Interkulturelle Handlungskompetenz zeigt sich in der Fähigkeit, kulturelle Bedingungen und Einflussfaktoren in der Wahrnehmung, im Urteilen, im Denken, in den Emotionen und im Handeln bei sich selbst und bei fremden Personen zu erfassen, zu würdigen, zu respektieren und produktiv zu nutzen und zwar im Sinne einer wechselseitigen Anpassung, einer Toleranz gegenüber Inkompatibilitäten (kulturell bedingte Unvereinbarkeiten) und der Entwicklung möglicherweise synergetischer Formen des Zusammenlebens, der Lebensgestaltung und der Bewältigung von Problemen“*, Thomas, 2011, S. 15.

Handlungskompetenz erweist sich nunmehr nicht nur dann als fruchtbar, wenn Personen in Begegnungssituationen mit Menschen mit Einwanderungsgeschichte in Kontakt treten, sondern auch dann, wenn man in der Lage ist, Prozesse zu beurteilen oder übergeordnete Entscheidungen zu treffen, z. B. zur Förderung von Teilhabe und Partizipation oder Diversität ohne Bürger\*innenkontakt. Bolten (2001) hat sich schon sehr früh von der Einengung auf soziale (1) und individuelle (2) (eigenschaftsbezogene) Fähigkeiten gelöst und die Teile Fachkompetenzen (3) und strategische Kompetenzen (4) hinzugefügt. Sein aktuelles Verständnis geht dahin, Interkulturelle Handlungskompetenz gar nicht als zusätzliche, fünfte Kompetenz zu definieren. Vielmehr versteht er diese als „synergetisches Resultat“ (Bolten, 2020b):

*"Action competence is not simply a necessary fifth individual skill alongside the other four, but is instead the synergetic result of the independent relationship between these other fields of competence", Bolten, 2020b, S. 58.*

Damit erhält Interkulturelle Kompetenz aktuell die Qualität einer zentralen Transferkompetenz (Bolten, 2020a), die in all den Kontexten zum Tragen kommt, in denen es um die Bewältigung von Komplexität und Neuheit geht. Als solche ist sie geeignet, Herausforderungen einer unübersichtlichen VUCA-Welt<sup>5</sup> zu bewältigen: Immer dann, wenn Menschen sich mit Erscheinungsformen oder Handlungsmustern konfrontiert sehen, die ihnen nicht vertraut sind, müssen sie in der Lage sein, persönlichen Stress auszuhalten, der durch Unvertrautheit und Unvorhersagbarkeit getriggert wird. Sie müssen ferner bereit sein, sich neues Wissen aneignen und sich ohne Verlustangst neu zu positionieren. Gewohnte Denk- und Handlungsmuster müssen kritisch reflektiert und überprüft werden. Über Kommunikation und Interaktion sorgen kompetente Personen dafür, dass sich die Schnittmenge zwischen ihnen und dem zunächst fremd Erscheinenden vergrößert. Im besten Fall sorgen sie aktiv dafür, dass die Basis für ein gemeinsames Verständnis gelegt wird und nachhaltig erhalten bleibt (Eckert, 2020). Nur wenn das gelingt, kann Transfer geleistet werden - zwischen sich und anderen, zwischen Bewährtem und Neuem und bezogen auf noch unbekannte zukünftige Herausforderungen und Lernszenarien. Es ist wenig verwunderlich, dass diese Form Interkultureller Kompetenz eine große Überschneidung zu Diversity-Kompetenzen aufweist. Sie ist mit dieser Qualität zu einer echten Schlüsselkompetenz geworden.

Was bedeutet die Neudefinition von Interkultureller Kompetenz für die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung? Im privaten Sektor ist schon seit geraumer Zeit, z. B. ausgelöst durch den Wertewandel (Klages, 2001) und das Hineinwachsen der Generation Y in Führungspositionen, eine Hinwendung zur so genannten „New Work“ zu beobachten. Zunehmend halten diese Ansätze auch in die öffentliche Verwaltung Einzug, obwohl die strukturellen Bedingungen in der klassischen Verwaltung teilweise nicht widersprüchlicher sein können. Wünschenswerte Veränderungen sind mit Stichworten wie Agilität, Flexibilisierung der Arbeit und dem Abflachen oder der Abschaffung von Hierarchien verknüpft. Bei der Auseinandersetzung mit den großen gesellschaftlichen und globalen Problemen, die sich gerade in den letzten Jahren deutlicher denn je abzeichnen, stoßen gängige Verwaltungsmodelle und -strategien nicht selten an Grenzen. Das bedeutet, die Transformation der Verwaltung, nicht mehr nur ihre Modernisierung, ist im vollen Gange. Beschäftigte und Strukturen müssen hierfür fit gemacht werden. Es erweist sich als ausgesprochen zweckdienlich, dass die Interkulturelle Öffnung unter diesen Vorzeichen mit den allgemeinen gesellschaftlichen und arbeitsweltlichen Entwicklungen synergetisch zusammenwirkt. Jetzt sollte es darum gehen, die wissen-

---

<sup>5</sup> VUCA (engl.) ist ein Akronym und setzt sich aus den Begriffen Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität zusammen. Es wird davon ausgegangen, dass veränderte Rahmenbedingungen, z. B. in einer digitalen und pluralen Gesellschaft, zukünftig ein anderes Denken und neues Führungs- und Lernverhalten notwendig machen. Beispielsweise gewinnen Flexibilität und Ambiguitätstoleranz unter diesen Vorzeichen an Bedeutung.

schaftlich konzeptionellen Erkenntnisse auch auf Praxisfüße zu stellen – z. B. im Bereich der Personalentwicklung und der Personalauswahl. Das heißt, die Verabschiedung von eingangs skizzierten engen, Ethnien kontrastierenden, vorwiegend auf Kommunikation zielenden Konzeptionen und Methoden ist geboten. Die Bündelung von Kompetenzen mit Zukunftspotenzial ist unausweichlich. Gesucht werden Menschen, die sich grundsätzlich für den Umgang mit Komplexität eignen, Vielfalt begrüßen und in Kommunikation und Interaktion die gemeinsame (Werte-)Basis in einer Kultur der Vielfalt leben und stärken.

#### **4 Interkulturelle Öffnung als politisches Ziel**

Weigerten sich einige politische Kräfte noch zu Beginn des 21ten Jahrhunderts anzuerkennen, dass Deutschland sich als Einwanderungsland gezielt um die Inklusion von Menschen mit einer Einwanderungsgeschichte kümmern muss (z. B. Nicht-Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz im Jahr 2003), zeichneten sich im zweiten Jahrzehnt auf Landesebene politische, gesetzgeberische Aktivitäten ab. In einigen Bundesländern (Berlin 2010, Nordrhein-Westfalen 2012, Baden-Württemberg 2015) wurden beispielsweise Teilhabe- und Partizipationsgesetze verabschiedet, die die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung explizit als Integrationsinstrument verstehen. Im Jahr 2016 kam das Bayrische Integrationsgesetz, vornehmlich in Reaktion auf die Flüchtlingsbewegung 2015/16, hinzu und im Jahr 2020 das Teilhabe- und Integrationsgesetz in Schleswig-Holstein. Im Jahr 2021 wurden schließlich das Berliner Partizipations- und Integrationsgesetz und 2022 das nordrhein-westfälische Teilhabe- und Integrationsgesetz novelliert.

Bezogen auf die in den Gesetzen bis 2015 verankerten Aspekte zur Interkulturellen Öffnung kommt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zu folgender Einschätzung:

*„Welche konkreten Schritte unternommen werden sollen, um die Verwaltung interkulturell zu öffnen, bleibt in den Gesetzen allerdings recht vage. Immerhin wurde der Aspekt der interkulturellen Kompetenz verbindlich festgeschrieben, indem diese als Beurteilungskriterium in das Laufbahngesetz (Berlin) bzw. als Bildungsziel in einschlägige Ausbildungsverordnungen aufgenommen wurde (Baden-Württemberg; Nordrhein-Westfalen zum Teil). Für eine erfolgreiche interkulturelle Öffnung sind aber weitere Maßnahmen nötig, die nicht gesetzlich geregelt werden können. Beispiele dafür sind die Berliner Kampagne „Berlin braucht dich“ oder die „Partnerinitiative“ in NRW, mit der das Land bei Behörden, Kommunen und Unternehmen für eine interkulturelle Öffnung wirbt“, SVR, 2017, S.18*

Das Land Berlin hat vor der Novelle als „weitere Maßnahmen“ verschiedene Handreichungen für Beschäftigte und Führungskräfte auf den Weg gebracht. Sie sind auch die Basis für die Fort- und Weiterbildung, welche in anderen Bundesländern ebenfalls als Vehikel für die Förderung der Interkulturellen Öffnung genutzt wird. Die Spezifizierung Interkultureller Kompetenz in Anleitungen und Leitbildern ist für das Land Berlin besonders naheliegend. Berlin ist das einzige Bundesland, in dem Interkulturelle Kompetenz bei der Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung im Rahmen von Einstellungen und Aufstiegen der Beschäftigten seit 2010 berücksichtigt wird.

Im novellierten Gesetz aus dem Jahr 2021 profiliert das Land Berlin explizit die Verwaltungsperspektive. Es erweitert den Maßnahmenkatalog, mit dem man der potenziellen Benachteiligung von Menschen mit Einwanderungsgeschichte entgegenwirken und Teilhabe in der Verwaltung sichern will. Beispielweise wird für Auswahlverfahren in § 11 geregelt: „Es sind mindestens so viele Personen mit Migrationshintergrund zu Auswahlgesprächen einzuladen wie es ihrem Anteil an der

Berliner Bevölkerung entspricht, sofern sie die geforderte Qualifikation besitzen und Bewerbungen von Personen mit Migrationshintergrund in ausreichender Zahl vorliegen“. Berlin stellt im Vergleich mit anderen Bundesländern damit die höchsten Ansprüche an die eigene Verwaltung. Es sieht u. a. Quoten, Controlling- sowie Evaluationsmaßnahmen vor.

An dem in geltenden Gesetzen ausgeführten Verständnis zur Interkulturelle Kompetenz ist am ehesten zu erkennen, welches Grundverständnis zu kultureller Diversität und Vielfalt in Verwaltungen aktuell vorherrscht. Bayern orientiert sich an veralteten Konzepten, die die Differenz zwischen Kulturen und die Bedeutung der bayrischen Kultur als Leitkultur hervorheben. Bayern trifft konsequenterweise keine Aussagen zur Interkultureller Öffnung:

*„Das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG) unterscheidet sich deutlich von den anderen drei Landesintegrationsgesetzen: Es bezieht sich weniger auf den Staat und seine Behörden als auf die Zuwanderer selbst. ... Auch wenn das BayIntG und die Gesetzesbegründung sich auf individuelle Freiheitsrechte und Selbstbestimmung beziehen, erscheint Zuwanderung implizit als Bedrohung für eine kulturelle Grundordnung Bayerns, die als „Leitkultur“ bezeichnet wird. ... Durch diese Bestimmungen, Begriffe wie „Leitkultur“ und „Gastrecht“ sowie den sprachlichen Duktus wirkt das Gesetz insgesamt tendenziell abwehrend (Funke 2017: 16). Es vermittelt ein Integrationsverständnis, das eher auf eine einseitige Assimilation der Zuwanderer abzielt als darauf, gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen (Bendel/Funke 2016: 4–6; Funke 2017: 35). Dies unterscheidet es deutlich von den anderen drei Landesintegrationsgesetzen“, SVR, 2017, S 13.*

Die Gesetze anderer Bundesländer erweitern hingegen ihren Fokus. Bereits im baden-württembergischen „Gesetz zur Verbesserung von Chancengleichheit und Teilhabe in Baden-Württemberg“ von 2015 wird die Sensibilisierung bezogen auf Diskriminierung, Rassismus und andere Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit als Ziel für die Bevölkerung thematisiert. Schleswig-Holstein sieht das Themenfeld „Antidiskriminierung“ in Fortbildungsangeboten für Beschäftigte verbindlich vor und will dazu beitragen, dass Akteur\*innen der Zivilgesellschaft z. B. in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit sensibilisiert werden. Ziel ist der aktive Einsatz gegen Rassismus und Ausgrenzung von Menschen mit Migrationshintergrund.

Berlin hat sich inzwischen ganz vom Begriff „Interkulturelle Kompetenz“ gelöst und spricht stattdessen von „Migrationsgesellschaftlicher Kompetenz“. Diese umfasse die Fähigkeit

- „1. bei Vorhaben, Maßnahmen und Programmen die Auswirkungen auf Personen mit und ohne Migrationsgeschichte beurteilen und ihre Belange berücksichtigen zu können,*
- 2. die durch Diskriminierung und Ausgrenzung von Personen mit Migrationsgeschichte entstehenden teilhabehemmenden Auswirkungen zu erkennen und zu überwinden sowie*
- 3. insbesondere im beruflichen Kontext Personen mit Migrationsgeschichte respektvoll und frei von Vorurteilen und Diskriminierung zu behandeln“.*

Mit dieser Formulierung wird die kommunikations- und sozialkompetenzbezogene Einengung, wie sie in Kapitel 3 beschrieben wurde, gar nicht mehr thematisiert. Es geht vielmehr um das Große und Ganze und um die Einhaltung von Diversity Kriterien. Sie werden in Berlin auf kulturelle Diversität angewendet, ohne dem Gesetz selbst den Charakter eines allgemeinen Diversitygesetzes zu geben.

Nordrhein-Westfalen verankert Diversity Perspektiven bereits in der Präambel der Gesetzesnovelle von 2022:

*Es wird bekräftigt „jeglichen Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, Abstammung, Herkunft, Religion, sexueller und geschlechtlicher Identität oder Behinderung wie zum Beispiel Antisemitismus, Rassismus, Antiziganismus und antimuslimischem Rassismus entschieden entgegenzutreten ist und Betroffene von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gegen Diskriminierung zu stärken sind“.*

Das Gesetz bleibt beim Terminus „Interkulturelle Kompetenz“, definiert diesen jedoch diversitätsorientiert:

*„Das Land fördert gezielt die interkulturelle Kompetenz seiner Beschäftigten mit dem Ziel, sie in die Lage zu versetzen,*

- 1. diskriminierungsfrei, diversitätsbewusst und kultursensibel zu handeln und*
- 2. im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeit auf die Realisierung von Teilhabe- und Chancengerechtigkeit hinzuwirken und Diskriminierungen und Ausgrenzungen entgegenzuwirken. Auf die verbindliche Berücksichtigung von interkultureller Kompetenz und Rassismussensibilität ist im Rahmen von Aus-, Fort- und beruflicher Weiterbildung der Beschäftigten hinzuwirken“.*

Insbesondere in den zuletzt verabschiedeten Gesetzen und Novellierungen ist der Übergang zu einer diversitätsspezifischen Diktion deutlich erkennbar. In den Ausführungen zu konkreten Maßnahmen und Strukturen für die Interkulturelle Öffnung gehen die Länder unterschiedlich weit. Das schließt nicht aus, dass sich die Anforderungen sowohl an die Beschäftigten, als auch an Verwaltungsstrukturen insgesamt deutlich erhöht haben. Was sich bezogen auf die gesellschaftlichen Prozesse und die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Thematik bereits abzeichnete, findet auf der politischen Ebene eine Entsprechung. Es wird deutlich, dass Inklusion und Intersektionalität den Schirm formieren, unter dem zukünftige Prozesse zusammenwirken müssen. Diese Orientierung wird auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung formuliert. Dort heißt es:

*„Unsere Maxime ist eine freie Gesellschaft, in der die Gleichstellung von Frauen und Männern verwirklicht ist sowie unterschiedliche Lebensentwürfe und Biografien ihren Platz haben. Uns verbindet das Verständnis von Deutschland als vielfältige Einwanderungsgesellschaft. Um der gesellschaftlichen Wirklichkeit Rechnung zu tragen, ermöglichen wir gleichberechtigte Teilhabe und modernisieren die Rechtsnormen <...> Friedliches Zusammenleben und Zusammenhalt in einer vielfältigen Gesellschaft erfordern, Unterschiede zu achten und divergierende Interessen konstruktiv auszuhandeln. Wir treten Diskriminierung auf allen Ebenen entgegen, organisieren Teilhabe und Repräsentanz“, Koalitionsvertrag 2021.*

Es herrscht auf Bundes- und Landesebene weitgehend Geschlossenheit und Einigkeit, dass eine gesellschaftliche Umorientierung hin zu mehr Teilhabe vollzogen wird. Es ist unübersehbar, dass sich die Politik derzeit auf die Anerkennung einer Vielfaltskultur ausrichtet. In Berlin und in Nordrhein-Westfalen ist auf struktureller Ebene der organisationskulturelle Wandel bereits gesetzlich angelegt. So wurde z. B. mit der Implementierung des Kommunalen Integrationsmanagements (KMI) als Casemanagement in NRW der Grundstein für eine enge, säulenübergreifende Kollaboration von Ämtern auf kommunaler Ebene gelegt, was das Denken und Handeln in

engen Zuständigkeiten erodieren lässt. So verwirklicht sich nach fast 20 Jahren, was Klaus Lefringhausen schon 2005 als Vision für die Erstberatung von Neuzugewanderten skizziert hat.

## 5 Fazit

Die Rückschau auf die zurückliegenden Jahrzehnte hat ergeben: Es haben sich einzelne Stränge in Richtung einer gesellschaftlichen Metaperspektive, die Teilhabe und Antidiskriminierung zum Ziel hat, entwickelt. Und es erfolgt zunehmend eine Bündelung dieser Stränge, die Kraft ausstrahlt. Hinsichtlich des gesellschaftlichen Bewusstseins, aber auch auf Seiten der Wissenschaft und Politik sind die Weichen gestellt. Menschen mit einer Einwanderungsgeschichte verfügen ganz selbstverständlich über Ressourcen und fordern ihren Platz in der Verwaltung ein. Die Zeichen weisen also auf ein gereiftes Verständnis und versprechen eine tragfähige Basis für eine „Kultur der Vielfalt“.

Vergleichen wir die Errungenschaften mit der Position von Lefringhausen aus dem Jahr 2012, zeigt sich: 1. Nach 20 Jahren hat man erkannt, dass Interkulturelle Öffnung sich nicht nur durch Personalentwicklungsmaßnahmen erzielen lässt. Die Ausweitung auf Diversity Konzepte belegt: Es geht um eine Justierung von Grundhaltungen und konkrete, (zum Teil massive) regulierende Maßnahmen im Verwaltungssystem. 2. Nur langfristige, über Kriterien generierte Strategien, die auf allen strukturellen Ebenen ganzheitlich ansetzen und die Zivilgesellschaft einbeziehen, sind zweckdienlich. Der Wandel der Verwaltung ist impliziert. 3. Wie Interkulturelle Öffnung vorangetrieben wird, vollzieht sich zwischen den Polen „Bekenntnis“ und „gezielter Intervention“ und konzeptionell zwischen kontrastierenden und Heterogenität begrüßenden, diversitynahen Ansätzen. Wo sich Verwaltungen letztlich verorten, bestimmen Anstrengungsbereitschaft und Mut. Der Königsweg führt über Dialog und eine konsequente Beschäftigung mit den Zielen, Ressourcen und Potenzialen vor Ort.

In diesem Sinne scheint die Verwaltung selbst der Faktor zu sein, der sich organisationskulturell am meisten bewegen müsste. Im Zuge dieser Bewegung sind längst veraltete, teilweise dysfunktionale Verfahren und Strukturen zu hinterfragen und zu modernisieren. Noch sind auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene integrationsspezifische Fragen und Arbeitspakete häufig von Aufgabenbereichen zu Gleichstellung und Diversität abgekoppelt. Da tradierte Zuständigkeiten in der Verwaltung nicht selten den Charakter einer „heiligen Kuh“ haben, kam es bisher kaum zu einer Vernetzung, zuweilen sogar zu Konkurrenzen oder Doppelstrukturen. Angesichts der beschriebenen Dynamik ist diese klassische Arbeitsteilung wenig zielführend. Diversität wird von ihrer Zielsetzung nicht anders gedacht als Interkulturelle Öffnung – es geht um Inklusion. Vieles spricht dafür, in diesen Bereichen Synergien besser zu nutzen, die Zivilgesellschaft einzubeziehen und dort, wo es hinsichtlich der Strategien und Methoden geboten ist, binnendifferenziert vorzugehen:

*„Der gemeinsame Ansatz ist geeignet, die fragmentierten Politiken zusammenzuführen und eine konsistente Diversitätspolitik in den Kommunen zu gewährleisten. Die Verbindung mit den Einzelstrategien erhält den bewegungspolitischen Impetus und verhindert die Entpolitisierung eines zutiefst politischen Vorhabens: die Veränderung von Gesellschaft und ihrer Institutionen durch wertschätzende Anerkennung und produktive Nutzung von Vielfalt“, Schröder, 2018b, S. 248.*

Es wird sich zeigen, ob Verwaltung in der Lage sein wird, sich strukturell und personell in diesem Sinne zu erneuern.

Die bereits eingesetzte Pensionierungswelle kann den bevorstehenden Wandel befördern. Die Voraussetzungen sind günstig, dass nachrückende Generationen die Interkulturelle Öffnung neu gestalten, sie mit Leben füllen und ihre Entwicklung befeuern werden. Gibt man vielfältig

zusammengesetzten Teams, der Vernetzung von Arbeitseinheiten, dem Dialog mit Betroffenen und der Abkehr von statischem Säulendenken in der Verwaltung eine Chance, müsste Verwaltung sich nicht nur öffnen, sie könnte bunter und bezogen auf die Herausforderungen der Zukunft funktionstüchtiger werden.

## Literatur

- Aretz, H.-J., & Hansen, K. (2003). Erfolgreiches Management von Diversity. Die multikulturelle Organisation als Strategie zur Verbesserung einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit. *Zeitschrift für Personalführung*, 1, 9-36.
- Barut, K. M. (2021). Diversität in der Sozialen Arbeit – Kommunale Verwaltung und die offene Jugendarbeit. Vorstellung eines Forschungsprojektes. *Zeitschrift für Diversitätsforschung und -management*, 1, 89-97.
- Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) (2017). *Vielfalt im Klassenzimmer. Wie Lehrkräfte gute Leistung fördern können*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Bolten, J. (2001). Interkulturelles Coaching, Mediation, Training und Consulting als Aufgaben des Personalmanagements internationaler Unternehmen. In A. Clermont, W. Schmeisser, & D. Krimphove (Hrsg.), *Strategisches Personalmanagement in globalen Unternehmen* (S. 909-926). München: Vahlen.
- Bolten, J. (2020a). Interkulturalität neu denken: Strukturprozessuale Perspektiven. In H.-W. Giessen, & C. Rink (Hrsg.), *Interkulturalität – Migration, Diversität und kulturelle Identitäten* (S. 85-104). Stuttgart: Metzler.
- Bolten, J. (2020b). Rethinking intercultural competence. In G. Rings, & S. Rasinger (Eds.), *The Cambridge handbook of intercultural communication* (pp. 56-67). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bendel, P., & Funke, A. (2016). *Gutachten zum Entwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz*. Erlangen.
- Bührmann, A. D., & Müller, D. (2020). *Städte der Vielfalt - Städte der Zukunft*. Göttingen: Georg August Universität.
- Charta der Vielfalt (2021). *Die Dimension „soziale Herkunft“ in der Arbeitswelt aus einer intersektionalen Perspektive*. Berlin: Charta der Vielfalt.
- Costa, P.T., & McCrae, R.R. (1985). *The NEO personality inventory manual*. Odessa, FL: Psychological Assessment Resources.
- Eckert, M. (2018). *Interkulturelle Öffnung der Verwaltung – Chancen und Hemmnisse bei der Ansprache von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund*. Witten: Institut ViWa.
- Eckert, M. (2020). Interkulturelle Kompetenz – Stiefkind mit Potenzial. *Innovative Verwaltung*, 3, 22-24.
- El Mafaalani, A. (2020). *Das Integrationsparadox*. Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Flanagan, J.,C. (1954). The critical incident technique. *Psychological Bulletin*, 51 (4), 327-358.



- Franzke, B., & Shvaikovska, V. (2016). Interkulturelles Training in der Einwanderungsgesellschaft. 55 Critical Incidents für die Arbeitsfelder Jobcenter, Kommunalverwaltung, Kunst und Polizei. Bielefeld: wbv.
- Funke, A. (2017). *Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes*. Erlangen.
- Gant, H., & Rock, D. (2016). Why diverse teams are smarter. *Harvard Business Review*. Download über <https://hbr.org/2016/11/why-diverse-teams-are-smarter>, Abruf: 7.7.2022.
- Gardenswartz, L., & Rowe, A. (2003). *Diverse teams at work*. Alexandria, VA: Society of Human Resource Management.
- Herzog, W., & Makarova, E. (2007). Interkulturelle Pädagogik. In J. Straub, A. Weidemann, & D. Weidemann (Hrsg.), *Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz. Grundbegriffe - Theorien - Anwendungsfelder* (S. 261-272). Stuttgart: Metzler.
- Hofhuis, J, van der Zee, K., & Otten, S. (2012). Social diversity patterns in culturally diverse organizations: The role of diversity climate. *Journal of Applied Social Psychology*, 42 (4), 964-989.
- Hofstede, G. (2011). *Lokales Denken, globales Handeln. Interkulturelle Zusammenarbeit und globales Management*. München: Beck.
- Klages, H. (2001). Werte und Wertewandel. In B. Schäfers, & W. Zapf (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands* (S. 726-738). Opladen: Leske + Budrich.
- Landesbetrieb für Information und Technik NRW (2021, Februar 21). *Pressemitteilung - NRW: Anteil der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund war 2019 im Gastgewerbe am höchsten*. IT NRW.
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen (MKFFI NRW) (2016). *Landesinitiative Nordrhein-Westfalen. Mehr Migrantinnen und Migranten in den Öffentlichen Dienst – Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung. 5. Umsetzungsbericht für den Zeitraum Mai 2015 bis November 2016 und Bilanz*. Düsseldorf: MKFFI NRW.
- Moosmüller, A. (2000). Die Schwierigkeit mit dem Kulturbegriff in der interkulturellen Kommunikation. In R. Alsheimer, S. Moosmüller, & K. Roth (Hrsg.), *Lokale Kulturen in einer globalisierten Welt: Perspektiven auf interkulturelle Spannungsfelder* (S. 15-31). Münster: Waxmann.
- Mor Barak, M. E., Lizano, E. L., Kim, K. A., Duan, L., Rhee, M.-K., Hsiao, H.-Y., & Brimhall, K. C. (2016). The promise of diversity management for climate of inclusion: A state of the art review and meta analysis. *Management, Leadership & Governance*, 40 (4), 305-333.
- Ramsauer, K. (2011). *Bildungserfolge von Migrantenkindern*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Schröer, H. (2007). Interkulturelle Orientierung und Öffnung: ein neues Paradigma für die soziale Arbeit. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 3, 80–91.
- Schröer, H. (2018a). Interkulturelle Öffnung und Diversity Management. Konturen einer neuen Diversitätspolitik in der Sozialen Arbeit. In B. Blank, S. Gögercin, K. E. Sauer, & B. Schramkowski (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder* (S. 773-785). Wiesbaden: Springer.
- Schröer, H. (2018b). Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. In F. Gesemann, & R. Roth. *Handbuch lokale Integrationspolitik* (S. 227-260). Wiesbaden: Springer.

Stangel-Meseke, M. (2014). Unconscious Bias – ein erfolgskritischer Faktor. In Charta der Vielfalt (Hrsg.), *Vielfalt erkennen – Strategien für einen sensiblen Umgang mit unbewussten Vorurteilen* (S. 13-20). Berlin: Charta der Vielfalt.

Statistisches Bundesamt (2020). *Bildungsstand: Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland nach höchstem Schulabschluss (in 1.000; Stand 2019)*. Berlin: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2021). *Beschäftigte nach Geschlecht und Art des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses, Stichtag 30. Juni 2020*. Berlin: Destatis.

Straub, J. (2007). Kompetenz. In J. Straub, A. Weidemann, & D. Weidemann (Hrsg.), *Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz. Grundbegriffe - Theorien - Anwendungsfelder* (S. 19–46). Stuttgart: Metzler.

Stumpf, S., Leenen, W.R., & Scheitza, A. (2016). Adverse Impact in der Personalauswahl einer deutschen Behörde: Eine Analyse ethnischer Subgruppendifferenzen. *German Journal of Human Resource Management*, 1-28.

Thomas, A. (2011). *Interkulturelle Handlungskompetenz*. Wiesbaden: Gabler.

Weinmann, M., & Straub, S. (2021). Einstellungen der Beschäftigten zur kulturellen Diversität in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ette, S. Straub, & M. Weinmann (Hrsg.), *Kulturelle Vielfalt in der öffentlichen Verwaltung* (S. 197-222). Leverkusen: Budrich.

Welsch, W. (2009). Was ist eigentlich Transkulturalität? In L. Darowska, & C. Machold (Hrsg.), *Hochschule als transkultureller Raum? Beiträge zu Kultur, Bildung und Differenz* (S. 39–66). Bielefeld: Transcript.