INTERKULTURELLE PRAXIS UND DIVERSITY MANAGEMENT

Uschi Sorg

# Interkulturelle Interaktion in der Sozialverwaltung

Studie und Handlungsempfehlungen

ziel

INTERKULTURELLE PRAXIS UND DIVERSITY MANAGEMENT

**Uschi Sorg**

# Interkulturelle Interaktion in der Sozialverwaltung

## Studie und Handlungsempfehlungen

**Sabine Handschuck und Hubertus Schröer gewidmet**

Wichtiger Hinweis des Verlags: Der Verlag hat sich bemüht, die Copyright-Inhaber aller verwendeten Zitate, Texte, Bilder, Abbildungen und Illustrationen zu ermitteln. Leider gelang dies nicht in allen Fällen. Sollten wir jemanden übergangen haben, so bitten wir die Copyright-Inhaber, sich mit uns in Verbindung zu setzen.

Inhalt und Form des vorliegenden Bandes liegen in der Verantwortung der Autorin.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über *http://dnb.d-nb.de* abrufbar.

Printed in Germany

ISBN 978-3-944708-17-1

Verlag: ZIEL – Zentrum für interdisziplinäres erfahrungsorientiertes Lernen GmbH
Zeuggasse 7–9, 86150 Augsburg,
www.ziel-verlag.de
1. Auflage 2014

Grafik und Layoutgestaltung: Stefanie Huber, Friends Media Group GmbH
Zeuggasse 7–9, 86150 Augsburg

Nach einer Idee von: Anja Rohde

Gesamtherstellung: Friends Media Group GmbH
www.friends-media-group.de

© Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

## Inhaltsverzeichnis

**Dank** 7

**1. Einleitung** 9

**2. Von der bürokratischen Herrschaft zum Dienstleistungsunternehmen** 19
2.1 Bürokratische Herrschaft (Max Weber) 20
2.2 Dienstleistungsunternehmen (Neues Steuerungsmodell) 22
2.3 Machtasymmetrien trotz Verwaltungsreform 29
2.4 Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in München 30

**3. Alltagswissen und Interaktion** 33
3.1 Theoretische Perspektiven einer interpretativen Sozialforschung 33
3.2 Interkulturelle Interaktion 41
3.2.1 Kultur, Interkulturalität 41
3.2.2 Rassismus als möglicher Bestandteil interkultureller Interaktion 43
3.2.3 Wechselwirkungen sozialer Ungleichheiten 49

**4. Von der Ausländerpolitik zur Frage nach einer interkulturellen Verwaltungspraxis** 53
4.1 Einwanderungsgeschichte und Ausländerpolitik ab 1955 54
4.2 Interkulturelle Orientierung und Öffnung in der kommunalen Verwaltung 67
4.3 Die interkulturelle Integrationspolitik der Landeshauptstadt München 70
4.4 Kriterien kultur- und machtsensibler Forschung 77
4.5 Studien zur interkulturellen Interaktion in der Verwaltung 80

**5. Methodische Grundlagen** 99
5.1 Aktionsforschung 100
5.2 Durchführung der Erhebung 104
5.2.1 Sampling und Feldzugang 104
5.2.2 Erhebungsmethoden 108
5.3 Auswertungsmethoden 113
5.3.1 Grounded Theory 113
5.3.2 Dokumentarische Methode 118

**6. Migrantinnen und Migranten in München, Arbeitsbedingungen der Verwaltung** 123
6.1 Migrantinnen und Migranten in München 123
6.2 Leistungsbezug – gesetzliche Grundlagen 127
6.2.1 Sozialamt 127
6.2.2 Wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge 128
6.3 Qualifikation der Mitarbeiter(innen) 132
6.4 Klientel und Zuständigkeit der Mitarbeiter(innen) 136
6.5 Zeitmanagement 138
6.6 Raumgestaltung 139
6.7 Sicherheitsmaßnahmen 139
6.8 Sprachmittler(innen) 141
6.9 Organisationsumgestaltung und gesetzliche Änderungen nach 2002 145
6.10 Zusammenfassung 148

**7. Macht in der Sozialverwaltung** 151
7.1 Interkulturelle Aspekte von Machtasymmetrien 151
7.2 Machtasymmetrien in der Verwaltung aus Sicht der Mitarbeiter(innen) 154
7.2.1 Als kritisch empfundene Situationen 155
7.2.2 Subjektorientierung und Machtasymmetrien 162
7.2.3 Zusammenfassung 166
7.3 Machtinstrumente der Klientel 167
7.3.1 Wahrnehmung der Machtinstrumente der Klientel 168
7.3.2 Auswirkungen der Konfliktsituationen 178
7.3.3 Umgangsweisen mit Konfliktsituationen 179
7.3.4 Zusammenfassung 184
7.4 Machtasymmetrien aus Sicht der Klientel 185
7.4.1 Darstellung der Interviews und der Gruppendiskussion 187
7.4.2 Komparative Analyse 217

**8. Wann wird Interaktion als erfolgreich wahrgenommen?** 223
8.1 Erfolgreiche Interaktion aus Sicht der Klientel 223
8.1.1 Sachebene 224
8.1.2 Beziehungsebene 228
8.2 Erfolgreiche Interaktion aus Sicht der Mitarbeiter(innen) 234
8.3 Zusammenfassung 240

**9. Schlussresümee und Handlungsempfehlungen** 245

**Literaturverzeichnis** 264

**Anhang** 285
Anhang 1: Abkürzungen 285
Anhang 2: Beobachtungen, Interviews und Gruppendiskussionen chronologisch 286
Anhang 3: Interviewte bzw. Beobachtete 288
Anhang 4: Überblick Methodentriangolation 291
Anhang 5: Leitfäden der Interviews und Gruppendiskussionen 292
Anhang 6: Transkriptionsregeln 295

**Zur Autorin** 296

## Dank

Die folgende Buchveröffentlichung beruht auf meiner Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen im Jahr 2014.

Dass diese Dissertation entstehen konnte, verdanke ich den Menschen, die ihr Wissen mit mir geteilt oder meine Arbeit auf andere Art und Weise unterstützt haben. Die Dissertation ist das Ergebnis eines langjährigen Prozesses, der mit einem Projektauftrag des Sozialreferates der Landeshauptstadt München im Jahr 2001 begann.

Sehr herzlich danke ich allen Interviewpartnerinnen und -partnern, die bereit waren, mir von ihren Behördenerfahrungen und ihrer Lebenssituation zu erzählen bzw. den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sozialreferates der Landeshauptstadt München, die mir einen offenen Einblick in ihre Arbeit ermöglichten. Vielen Dank auch all denen, die mich während des Forschungsprozesses unterstützt haben. Insbesondere bedanke ich mich bei der Projektleiterin des von mir im Auftrag des Sozialreferates München durchgeführten Forschungsauftrages Ellen Kuhn.

Mein besonderer Dank gilt meiner Doktormutter Karin Schittenhelm durch die ich fundiertes Wissen in qualitativer Sozialforschung erwerben konnte und die meine Dissertation wohlwollend und kritisch begleitete. Danke auch Christian Lahusen für das Zweitgutachten.

Bei Sabine Handschuck und Hubertus Schröer bedanke ich mich dafür, dass sie mich an ihrem Wissen und ihren Ideen zur interkulturellen Öffnung teilhaben ließen. Sabine Handschuck danke ich für ihre Anregungen, kritischen Anmerkungen und Ermutigungen. Ohne sie hätte ich die Arbeit nie vollendet.

Anja Weiß danke ich, dass sie meinen Blick dafür geschärft hat, dass bei interkulturellen Behördenkontakten nicht nur interkulturelle Unterschiede eine Rolle spielen, sondern insbesondere Machtasymmetrien. Danke, dass sie mich ermutigte, die Dissertation zu schreiben. Maria do Mar Castro Varela, Maria Virginia Gonzalez Romero und Paul Mecheril danke ich, dass ich u.a. durch sie eine rassismuskritische, interkulturelle Perspektive erwerben konnte.

Maria Gavranidou und Irene Ketterer haben mich durch das interessierte Lesen von fertigen Teilen ermutigt und die Arbeit durch ihre Anregungen und ihre Kritik bereichert. Danke!

Für Hinweise und Diskussionen zu verschiedenen Aspekten meiner Arbeit danke ich u.a. Herbert Bauer, Felicitas Busch, Florian Fritz, Diana Sherzada und Franziska Szoldatits. Darüber hinaus danke ich den Teilnehmenden des Interkulturellen Wissenschaftsnetzwerkes München und der Forschungswerkstatt von Karin Schittenhelm für ihre Beratung.

Herrad Meese danke ich für ihre kritischen Fragen, Hinweise, Genauigkeit und ihr Interesse sowie ihre Hilfe, die Arbeit in eine lesbare Form zu bringen.

Meinen Freundinnen und Freunden, Nachbarinnen und Nachbarn, Kolleginnen und Kollegen und meinem Mann Stefan Hoiß und seinen Geschwistern danke ich, dass sie mich in all den Jahren zur Weiterarbeit ermutigt haben oder mich in anderer Form unterstützten.

Dankbar bin ich, in einer Stadtverwaltung zu arbeiten, in der Politik und Verwaltung für Chancengleichheit und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten und für den Abbau von Diskriminierung eintreten.

# 1. EINLEITUNG

Durch die Globalisierung wird der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund[1] weiter zunehmen und immer mehr dieser Menschen aus verschiedenen kulturellen Hintergründen werden Kontakte mit diversen Verwaltungsbereichen haben.

1 Seit dem Mikrozensus 2005 wird in der Statistik der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund" verwendet. Er umfasst sowohl Ausländer(innen) als auch Deutsche mit Migrationshintergrund, die entweder selbst oder von denen mindestens ein Elternteil in das Gebiet der heutigen Bundesrepublik zugewandert sind. Das Mikrozensusgesetz zieht die zeitliche Grenze der Zuwanderung nach 1950, das Zensusgesetz 2011 nach 1955, um die Flüchtlinge und Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges nicht mit zu erfassen.
In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe „Menschen mit Migrationshintergrund" und „Migrantinnen und Migranten" analog verwendet. Mit dem Begriff „Migrantinnen und Migranten" sind Menschen gemeint, die selbst zugewandert sind – durch Aus- und Übersiedlung, Arbeitsmigration, Familiennachzug oder Flucht. Der Begriff „Ausländerinnen und Ausländer" wird entweder als juristischer Begriff für Menschen verwendet, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen (Landeshauptstadt München, Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit 2011, 41), oder bei Forschungsergebnissen, in denen der Begriff als Bezeichnung für Menschen mit Migrationshintergrund gebraucht wird.
Angesichts der Reformierung des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 2000, durch die die Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des Geburtsortes bzw. -landes ergänzt wurde (Meier-Braun 2002, 98), ist eine Unterscheidung nach Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern in den meisten Statistiken nicht mehr aussagekräftig. Durch dieses Staatsbürgerschaftsrecht erhalten Kinder ausländischer Eltern automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft, wenn ein Elternteil „rechtmäßig" mindestens acht Jahre in Deutschland lebt.

Etwa ein Fünftel der deutschen Bevölkerung (19,3 %), das sind 15,7 Millionen Menschen, hat einen Migrationshintergrund: Davon haben 7,1 Millionen Menschen einen ausländischen und 8,6 Millionen Menschen einen deutschen Pass [2] (Statistisches Bundesamt 2011b). Der Anteil ist in Großstädten wesentlich höher als im Bundesdurchschnitt, am höchsten in Frankfurt a. M. mit 42 % – in München sind es 35 % [3] (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011, 56). Bei Kindern und Jugendlichen ist der Anteil mit 31 % im Bundesdurchschnitt wesentlich größer. In Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern stammt fast jedes zweite minderjährige Kind (46 %) aus einer Familie mit Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2011c). [4]

Mit der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und der Einberufung der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung" bekennt sich Deutschland dazu, ein Einwanderungsland zu sein (Unabhängige Kommission „Zuwanderung" 2001, 1). Das Abstammungsprinzip bei der Staatsangehörigkeit wurde durch die Staatsangehörigkeit auf der Grundlage des Geburtsortes bzw. -landes ergänzt (Oltmer 2010, 58).

2006 trat das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft (BGBl. I S. 1897). Im gleichen Jahr lud Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) zum ersten Integrationsgipfel ein. Der Nationale Integrationsplan (NIP) wurde erarbeitet, beschlossen und zum Nationalen Aktionsplan (NAP) mit klaren und verbindlichen Zielen weiterentwickelt (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration o. J.). Dies und die Anerkennung von Migrantinnen- und Migrantenorganisationen als Gesprächspartner(innen) auf höchster Ebene sind in der deutschen Integrationspolitik als Fortschritt zu werten.

Das Sozialreferat der Landeshauptstadt München gehört zu den Pionieren der interkulturellen Öffnung. Bereits seit 1993 wurde mit dem Ziel, Leistungen und Dienstleistungen allen Bevölkerungsgruppen gleichberechtigt zugänglich zu machen, an einer Organisationsveränderung durch Organisations-, Personal- und Qualitätsentwicklung gearbeitet. Zur Umsetzung der interkulturellen Öffnung gab das Sozialreferat Ende der 1990er-Jahre zwei umfangreiche Studien in Auftrag (Anderson 2000, Kiss-Surányi 2000). Ergebnis der Studie von Ildikó Elisabeth Kiss-Surányi war, dass Mitarbeiter(innen) der Sozialverwaltung in ihrer Arbeitspraxis Strategien zur Erleichterung bzw. Verbesserung der interkulturellen Kommunikation entwickelt hatten. Sie empfahl, diese Erfahrungen auf ihre Generalisierbarkeit hin zu überprüfen (Kiss-Surányi 2000, 27).

2 Quelle der Daten ist der Mikrozensus 2010.
3 Quelle der Daten ist der Mikrozensus 2008.
4 Quelle der Daten ist der Mikrozensus 2010.

Deshalb gab das Sozialreferat eine Folgestudie bei mir in Auftrag: Erfolgreiche Strategien der Mitarbeiter(innen)[5] sollten analysiert, die Ergebnisse in einem Leitfaden zusammengestellt und dann allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung gestellt werden. Für diese Folgestudie, die im Folgenden als **„Studie 2001/2002“** zitiert wird, führte ich 2001 bis 2002 teilnehmende Beobachtungen, Interviews und Gruppendiskussionen durch.

In beiden für die Studie 2001/2002 ausgewählten Organisationseinheiten – Außenstellen des Sozialamtes und das Sachgebiet „Wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge“ des Wohnungs- und Flüchtlingsamtes – werden Transferleistungen der sozialen Mindestsicherungssysteme gewährt. Die beiden Arbeitsgebiete unterscheiden sich durch gesetzliche Grundlagen, Zielgruppen und Organisationskultur, die u.a. durch die Geschichte der Organisation und die jeweiligen Führungskräfte geprägt ist.

In beiden Organisationseinheiten wurde mit teilnehmenden Beobachtungen begonnen, bevor durch Interviews und Gruppendiskussionen die Sichtweise der Mitarbeiter(innen) erhoben wurde. Darüber hinaus wurden Interviews und Gruppendiskussion mit einer Klientel[6] mit Migrationshintergrund durchgeführt. Damit diese über die Möglichkeit verfügt, sich frei in ihren Äußerungen zu fühlen, fanden die Interviews und Gruppendiskussionen nicht in den untersuchten Verwaltungsbereichen statt. Vermittelt wurden die Interviewpartnerinnen und -partner u.a. durch Mitarbeiter(innen) und Ehrenamtliche der Migrations- und Flüchtlingssozialarbeit. Darüber hinaus wurden Menschen mit Vermittler(innen)status, z.B. Dolmetscher(innen) und Mitarbeiter(innen) der Migrations- und Flüchtlingssozialarbeit, befragt. Ausgewählt wurden die Befragten mithilfe des *theoretischen Sampling* (Glaser & Strauss 1967), das einen systematischen Vergleich der Daten ermöglicht. Deshalb wurden bei der Klientel Frauen und Männer unterschiedlicher kultureller und sozialer Herkunft, unterschiedlichen Alters, Aufenthaltsstatus, unterschiedlicher Lebensbedingungen und Deutschkenntnisse befragt. Bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung waren es die Unterschiede durch Alter, Geschlecht, mit und ohne Migrationshintergrund sowie der Arbeitsbereiche.

Die gesetzliche Grundlage des Sozialamtes war zum Zeitpunkt der Untersuchung (2001 – 2002) das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) (s. Kapitel 6.2.1), das 2005 durch das zweite Buch (SBG II) und zwölfte Buch (SGB XII) des Sozialgesetzbuches ersetzt wurde (s. Kapitel 6.9). Zielgruppe waren sowohl Deutsche als auch Ausländerinnen und Ausländer, die ihren Lebensunterhalt „nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln“ (BSHG, § 11, Abs. 1) beschaffen konnten. Dazu gehörten sowohl Menschen,

5 Wenn in dieser Veröffentlichung von Mitarbeiter(innen) die Rede ist, sind jeweils Mitarbeiter(innen) der Verwaltung gemeint.

6 Für die Leistungsempfänger(innen) beider Arbeitsbereiche wird der Begriff Klientel bzw. Klientinnen und Klienten verwendet (siehe Begründung in Kapitel 2.2).

die arbeitslos waren und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe hatten, als auch Menschen, die durch eine Behinderung oder Krankheit nicht erwerbsverpflichtet werden konnten bzw. unter 15 oder über 65 Jahre alt waren.

Im Bereich „Wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge“ gilt das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (s. Kapitel 6.2.2). Zielgruppe sind Ausländer(innen) ohne einen Aufenthaltstitel bzw. Menschen, deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde. Diese Menschen sind vielfältigen Restriktionen ausgesetzt: Sach- statt Geldleistungen, die Verpflichtung in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben und eingeschränkte medizinische Versorgung. Dazu kommt, dass die Leistungen nach dem AsylbLG 2001/2002 rund 25 % unter dem Sozialhilfesatz lagen. Inzwischen stellte das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 18.07.2012 fest, dass das AsylbLG nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist – dies beinhaltet sowohl die Höhe des Transferleistungsbezuges als auch den Sachleistungsbezug. Diese Gruppe ist auf Transferleistungen angewiesen, obwohl die meisten gerne arbeiten würden – aber im ersten Jahr nach der Einreise gilt ein Arbeitsverbot und anschließend erhalten diese Menschen nur eine nachrangige Arbeitserlaubnis für Beschäftigungen, für die das Arbeitsamt keinen Deutschen oder EU-Ausländer gefunden hat. Bei dieser Gruppe handelt es sich um Menschen, die über keine oder geringe Deutschkenntnisse verfügen, weil sie entweder noch nicht lange in Deutschland sind oder weil sie nicht die Möglichkeit hatten, Deutschkurse zu besuchen, bzw. weil sie durch die Residenzpflicht und die erschwerte Arbeitsmöglichkeit wenig Chancen haben, im Alltag Deutsch zu lernen.

Um die Praxistauglichkeit der Studie zu sichern, richtete das Sozialreferat eine Begleitgruppe ein, an der erfahrene Mitarbeiter(innen) unterschiedlicher Arbeitsbereiche teilnahmen. In der Begleitgruppe wurden das Vorgehen, die Auswertungen und die daraus resultierenden Empfehlungen diskutiert.

Aufgrund des o.g. Projektauftrages wurde 2002 der Praxisleitfaden „Erfolgreiche Kommunikation in der interkulturellen Verwaltungspraxis“ veröffentlicht (Sorg 2002), der Strategien der Mitarbeiter(innen) zur Verbesserung bzw. Erleichterung der interkulturellen Interaktion aufzeigt. Darüber hinaus beleuchtet er sowohl aus Sicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch der Klientel, wann die Interaktion in der Sozialverwaltung jeweils als erfolgreich empfunden wird. In dieser Veröffentlichung geht es überwiegend um individuelle Aspekte von Interaktion.

Die vorliegende Dissertation beruht auf den teilnehmenden Beobachtungen, Interviews und Gruppendiskussionen der Auftragsstudie, geht aber in der Auswertung und Fragestellung weit darüber hinaus. D.h., die Inhalte der Dissertation wurden nicht im Rahmen der Auftragsstudie bearbeitet und veröffentlicht.

# 2. VON DER BÜROKRATISCHEN HERRSCHAFT ZUM DIENSTLEISTUNGSUNTERNEHMEN

In jeder Verwaltung spielt Macht in der Interaktion zwischen (Verwaltungs-)Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Klientel eine bedeutende Rolle[10]. Diese Macht ist legitimiert. Max Weber beschrieb vor über neunzig Jahren in „Wirtschaft und Gesellschaft" (1972 [1921]) *Herrschaft* als einen Sonderfall von Macht, ausgeübt durch eine bürokratische Verwaltung. Viele Aspekte von Webers Analyse treffen auf heutige Verwaltung immer noch zu, wie sich im Folgenden zeigen wird.

Siebzig Jahre später wird über eine Verwaltungsreform diskutiert, die allgemein unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell" bekannt wurde. Das Ziel der Reform fasste die „Kommunale Geschäftsstelle zur Verwaltungsvereinfachung" (KGSt)[11] unter dem Titel „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen" zusammen (Kommunale Gemeinschaftsstelle 1993, 7). Anforderungen an das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung sind: Kundenorientierung, laufende Leistungsanpassung an eine sich verändernde Nachfrage, Wettbewerbsfähigkeit und die Investition in Mitarbeiter(innen). Die Verwaltung soll Bürger(innen) als Kundinnen und Kunden und Partner(innen) behandeln.

10 Dieses Kapitel stützt sich auf Sorg 2007, 185 ff.

11 Die 1949 gegründete, „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung" nennt sich in den Literaturangaben teilweise „Kommunale Gemeinschaftsstelle" und heißt heute „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement" (KGSt). Die KGSt wird von über 1.700 Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragen. Ihre Aufgabe ist es, Kommunalverwaltungen durch die Herausgabe von Empfehlungen, Vergleichsringen, Seminaren und Beratung zu unterstützen. Themenfelder sind u.a.: Finanz-, Informations-, Organisations- und Personalmanagement (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2012).

Das vorliegende Kapitel interessiert sich für das Spannungsfeld zwischen legaler Herrschaft durch bürokratische Verwaltung und Behörde als Dienstleistungsunternehmen.

## 2.1 Bürokratische Herrschaft (Max Weber)

Weber definiert *Macht* als jede Chance, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen gegen Widerstreben durchzusetzen" (Weber 1972, 28). *Herrschaft* – ein Sonderfall von Macht – ist für Weber eines der wichtigsten „Elemente des Gemeinschaftshandelns" (ebd., 541). Dabei wird die „bürokratisch-aktenmäßige" Verwaltung als die rationalste Form legaler Herrschaftsausübung dargestellt (ebd., 545 ff.).

Weber entwirft einen Idealtypus einer bürokratischen Verwaltung, wobei er sich an den Merkmalen der preußischen Verwaltung orientiert (Korte 1995, 113). Der rationale Charakter der Bürokratie, bei dem Regel, Zweck, Mittel und sachliche Unpersönlichkeit vorherrschen, ist für Weber eine Konsequenz des Rationalismus. Die rationale Herrschaft, wie sie durch den Rationalisierungsprozess des modernen westlichen Kapitalismus hervorgebracht wurde, löste die „patriarchale und patrimoniale Herrschaft" ab; damit haben Entstehung und Ausbreitung der Bürokratie „revolutionär" gewirkt – wie der Rationalismus überhaupt (Weber 1972, 579 f.).

In der bürokratischen Herrschaft werden die Träger von Herrschaft durch ein System gesetzter rationaler Regeln legitimiert, solange sie sich innerhalb dieses Regelwerkes bewegen (ebd. 549).

Auch in der heutigen Verwaltung ist deren Macht durch Gesetze legitimiert. So ist z. B. in der Sozialverwaltung geregelt, unter welchen Voraussetzungen Leistungen gewährt werden, wann sie gekürzt und gestrichen werden können.

„Sachliche" Erledigung bedeutet Erledigung „ohne Ansehen der Person" nach berechenbaren Regeln. „Der Gehorsam wird den Regeln, nicht der Person geleistet" (ebd., 550). Die Bürokratie ist umso vollkommener, je mehr es gelingt, persönliche, irrationale Empfindungselemente auszuschalten (ebd., 562 f.). Weber betont damit den rationalen Charakter der bürokratischen Herrschaft im Vergleich zu „traditionaler und charismatischer Herrschaft".

Ein Kennzeichen bürokratischer Verwaltung ist nach wie vor „Herrschaft kraft Wissen" (ebd., 129). Auch Michel Foucault unterstreicht den Zusammenhang zwischen Macht und Wissen. Für ihn sind Wissen und Macht ineinander verflochten. Es gibt keine Machtbeziehungen, „ohne daß sich ein entsprechendes Wissensfeld konstituiert, und kein Wissen, daß nicht gleichzeitig Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert" (Foucault nach Kneer 1998, 243).

Ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus zeichnet sich nach Weber aus durch *Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion* und *Einheitlichkeit* (Weber 1972, 561 f.). Viele dieser Charakteristika sind auch heute fest in Gesetzen und Verwaltungsvorschriften verankert. Präzision, Schnelligkeit, Kontinuierlichkeit und Einheitlichkeit werden durch die heutigen elektronischen Kommunikations- und Arbeitsmittel wie Telefon und Computer realisiert. Das Prinzip der „Aktenkundigkeit" heißt, dass Anträge, Entscheidungen, Verfügungen und Anordnungen aller Art schriftlich fixiert sind. Auf den ersten Blick assoziiert man damit Schwerfälligkeit, Langsamkeit und mangelnde Flexibilität, eben Bürokratie. Jedoch beinhaltet dies Nachprüfbarkeit und Transparenz und damit auch Schutz für Bürger(innen). Präzision, Eindeutigkeit, Kontinuierlichkeit und Einheitlichkeit bedeuten Berechenbarkeit für die Verwaltung und für die Bürger(innen) (ebd., 128 f.). Für die Bürger(innen) allerdings nur, wenn sie über das entsprechende Wissen und die entsprechenden Fähigkeiten verfügen, sich mit Verwaltung auseinanderzusetzen und deren eigene Sprache zu verstehen.

Zu den Grundkategorien rationaler Herrschaft gehört für Weber „ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften" mit Zuständigkeiten, Leistungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten. Die „eventuell zulässigen Zwangsmittel und die Voraussetzung ihrer Anwendung" sind festgelegt (ebd., 125). Das gilt noch heute: Reglementiert sind durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, welche Behörden für welche Angelegenheiten zuständig sind, wie hoch beispielsweise die Leistungen der Grundsicherung, des Arbeitslosengeldes II und des Asylbewerberleistungsgesetzes sind und unter welchen Voraussetzungen sie gewährt werden können und müssen. Geregelt sind Handhabungen wie Kürzung und Streichung, wenn beispielsweise Leistungsbezieher(innen) des Arbeitslosengeldes II Beschäftigungsangebote ohne wichtigen Grund ausschlagen.

Zu einer reibungslos funktionierenden rationalen Herrschaft gehört für Weber das Prinzip der „Amtshierarchie". Dies beinhaltet feste Kontroll- und Aufsichtsbehörden für jede Verwaltungseinheit, feste Amtshierarchie und -kompetenzen. Das Amt wird als Hauptberuf ausgeübt und mit festem Gehalt vergütet. Die Grundlage ist ein Vertrag, eingestellt wird nach Fachqualifikation und aufgerückt wird je nach Amtsalter oder Leistungen oder beidem – abhängig vom Urteil der Vorgesetzten. Die Mitarbeiter(innen) gehorchen sachlichen Amtspflichten und unterliegen einer strengen einheitlichen Amtsdisziplin und Kontrolle (ebd., 126 f.).

# 3. ALLTAGSWISSEN UND INTERAKTION

In meiner damaligen Studie 2001/2002 ging es um die Eigenperspektive der jeweiligen Protagonistinnen und Protagonisten bei der Beschreibung und Erklärung ihres Handelns in institutionellen und interkulturellen Kontexten der Sozialverwaltung. Der theoretische Rahmen zur Betrachtung dieser Interaktion im Rahmen der vorliegenden Arbeit orientiert sich vor allem an wissenssoziologischen Überlegungen. In diesen spielt Alltagswissen eine zentrale Rolle. Da Alltagswissen und Interaktion kulturell geprägt sind, widmet sich das Kapitel auch den Fragen, was Kultur und Interkulturalität sind. Weil sich Rassismus in der Studie als ein zentrales Thema der Gruppendiskussionen und Interviews erwies, wird Rassismus als möglicher Bestandteil interkultureller Interaktion ebenfalls Thema sein. Wechselwirkungen sozialer Ungleichheiten werden in diesem Kapitel angesprochen, da sie beeinflussen welche soziale Anerkennung einzelne in sozialen Interaktionen erfahren, in welcher Weise sie Gehör finden und mit ihren Interessen in der Interaktion in der Sozialverwaltung wahrgenommen werden.

## 3.1 Theoretische Perspektiven einer interpretativen Sozialforschung

Zunächst zum Begriff der Interaktion: Interaktion bedeutet Wechselbeziehung. Um von Interaktion sprechen zu können, sind mindestens zwei Personen erforderlich, die sich durch ihr Verhalten aufeinander beziehen [15] (Treibel 2000, 113). Die Termini *Interaktion* und *Kommunikation* werden nicht systematisch unterschieden. Der Ausdruck *Interaktion*

15 Dies ist die soziologische Bedeutung. Heute wird der Begriff *Interaktion* auch auf das Handeln mit einer Maschine angewandt. Dazu gehört die Interaktion mit dem Computer (vgl. Schelhowe 2005).

wird eher für *Face-to-Face-Situationen* verwendet, wohingegen *Kommunikation* umfassender angewandt wird (Bohnsack 1993a, 35). Die in diesem Kapitel herangezogene Fachliteratur gebraucht Kommunikation bzw. kommunikatives Handeln im Sinne von Interaktion, deshalb werden gleichfalls Kommunikation bzw. Termini, die sich aus diesem Wort ableiten, verwendet.

Eine wesentliche Voraussetzung für Interaktion stellt *Alltagswissen* dar. Das Alltagswissen der Gesellschaftsmitglieder ist für wissenssoziologische Ansätze ein zentrales Thema. Die entsprechenden Theorien versuchen die Alltagswissensbestände, die ihnen in ihrer Forschung begegnen, „in ihrer permanenten Erzeugung, Umkonstruktion und Anwendung im Interagieren der Gesellschaftsmitglieder zu erfassen" und zu verstehen (Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen 1973, 9).[16]

Dies erfolgt in der *alltäglichen Lebenswelt*,

> „an der der Mensch in unausweichlicher, regelmäßiger Wiederkehr teilnimmt. Die alltägliche Lebenswelt ist die Wirklichkeitsregion, in die der Mensch eingreifen und die er verändern kann […]. Zugleich beschränken die in diesem Bereich vorfindlichen Gegenständlichkeiten und Ereignisse, einschließlich des Handelns und der Handlungsergebnisse anderer Menschen, seine freien Handlungsmöglichkeiten. Sie setzen ihm zu überwindende Widerstände, wie auch unüberwindbare Schranken entgegen. Ferner kann sich der Mensch nur innerhalb dieses Bereichs mit seinen Mitmenschen verständigen, und nur in ihm kann er mit ihnen zusammenwirken. Nur in der alltäglichen Lebenswelt kann sich eine gemeinsame kommunikative Umwelt konstituieren. Die Lebenswelt des Alltags ist folglich die vornehmliche und ausgezeichnete Wirklichkeit des Menschen" (Schütz & Luckmann 2003, 29).

Der Bestand an tagtäglichem Wissen, auf dessen Basis gesellschaftliche Wirklichkeit erfahren wird, wird nach Schütz *Alltagswissen* genannt. Das grundlagentheoretische Konzept, das hinter diesem Begriff steht, geht von einem System unmittelbar handlungsleitender Orientierung aus. Sowohl die Phänomenologie als auch der Symbolische Interaktionismus, die Ethnomethodologie und die Wissenssoziologie beruhen auf der Annahme wechselseitiger Unterstellung von Erwartungen und Erwartungserwartung (Matthes & Schütze 1973, 16 ff.).

16 Der Titel dieses Kapitels „Alltagswissen und Interaktion" lehnt sich an den des Readers „Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit" an, der von der Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen 1973 herausgegeben wurde, um deutschsprachigen Leserinnen und Lesern, die zu diesem Zeitpunkt noch wenig rezipierten Forschungsansätze der interpretativen Theorie näherzubringen.

> „Alltagswissen ist das, was sich die Gesellschaftsmitglieder gegenseitig als selbstverständlichen und sicheren Wissensbestand unterstellen müssen, um überhaupt interagieren zu können. Denn Interaktion im spezifisch menschlichen Sinne, in der der eine vom anderen ein bestimmtes Verhalten erwartet und zugleich erwartet, dass der andere ebenfalls ein ganz bestimmtes Verhalten umgekehrt von ihm erwartet, setzt eine gemeinsame – oder doch zumindest als gemeinsam unterstellte – Verständigungsbasis für die wechselseitige Orientierung und Abstimmung der Handlungsbezüge der an der Interaktion Beteiligten voraus“ (ebd., 20).

Diese Verständigungsbasis ist situationsgebunden und inhaltlich situationsspezifisch (ebd.). Auch

> „der lebensweltliche Wissensvorrat ist in vielfacher Weise auf die Situation des erfahrenden Subjekts bezogen. Er baut sich auf aus Sedimentierungen ehemals aktueller, situationsgebundener Erfahrungen. Umgekehrt fügt sich jede aktuelle Erfahrung je nach ihrer im Wissensvorrat angelegten Typik und Relevanz in den Erlebnisablauf und in die Biographie ein. Und schließlich wird jede Situation mit Hilfe des Wissensvorrats definiert und bewältigt. Der Wissensvorrat ist also sowohl genetisch als auch strukturell als auch funktional auf die Situation bzw. die situationsgebundene Erfahrung bezogen“ (Schütz & Luckmann 2003, 149).

In jedem Moment des bewussten Lebens befindet man sich in einer Situation. Da diese Situationen das Produkt aller vorausgegangen biografischen Situationen sind, sind sie in ihrem konkreten Inhalt unbegrenzt modifizierbar. Sie sind relativ offen und können auf der Basis des jeweiligen Wissensvorrates unterschiedlich definiert und bewältigt werden (ebd., 150).

Das Alltagswissen beinhaltet Routinewissen, d.h. *Fertigkeiten, Gebrauchs-* und *Rezeptwissen*. Zu den *Fertigkeiten* gehört das gewohnheitsmäßige Funktionieren des Körpers, beispielsweise beim Gehen. Auf den *Fertigkeiten* beruht das *Gebrauchswissen*. Das sind Tätigkeiten, die jeder Mensch zwar erlernen musste, aber die *Fertigkeiten*, auf denen sie basieren, können ohne Nachdenken angewandt werden. Wir tun es gewohnheitsmäßig und die Tätigkeit ist standardisiert. Zum *Gebrauchswissen* gehören beispielsweise Addieren, Ofenheizen oder Telefonieren mit dem Handy. Nicht deckungsgleich – aber ohne eine exakte Abgrenzung und mit vielen Überschneidungen mit dem *Gebrauchswissen* – ist das *Rezeptwissen*, wenn sich beispielsweise eine Bergsteigerin, ein Bergsteiger auf Wetterveränderungen einstellt (Schütz & Luckmann 2003, 156 ff.).

> „Routiniertes Wissen und die damit verbundenen ‚automatisierten' Tätigkeiten gelten als absolut vertraut, fraglos durchführbar bzw. anwendbar und können deshalb als selbstverständliche, jederzeit griffbereite Elemente in der Lösung spezifischer ‚Probleme' einbezogen bzw. als fraglose ‚Mittel zum Zweck' in die Verwirklichung offener Handlungsentwürfe eingebaut werden“ (ebd., 159 f.).

Eine elementare Eigenschaft der Routine ist, dass sie ohne Aufmerksamkeitszuwendung ausgeführt werden kann:

> „Routine ist ständig griffbereit, ohne in den eigentlichen, gesonderten Griff des Bewußtseins zu kommen. Gewohnheitswissen ist ständig, jedoch marginal relevant" (ebd., 160).

Jedes Gesellschaftsmitglied verfügt – abgesehen von dem auf das gewohnheitsmäßige Funktionieren des Körpers bezogene Wissen – über einen biografisch-spezifischen Bestand an Alltagswissen, d.h. also, dass nicht alle Menschen über das gleiche Alltagswissen verfügen, sondern dieses *intra-sozial* und *inter-kulturell* unterschiedlich ist (ebd., 162) (s. Kapitel 3.2).

Zu den intra-sozialen Verschiedenheiten gehört, dass soziale Gruppen und Organisationen – wie beispielsweise die Sozialverwaltung – über ein routinemäßig geteiltes alltagsweltliches Betriebswissen verfügen (Matthes & Schütze 1973, 21), über das andere Gruppen – wie z.B. die Klientel – nicht verfügen. Alltagswissen ist in der Regel kein reflektiertes Wissen, sondern unreflektiertes Routinewissen (ebd., 22).

Sowohl Wissensvorrat als auch Situation haben eine Geschichte:

> „Der Wissensvorrat ist das ‚Produkt' der in ihm sedimentierten Erfahrungen; die Situation ist das ‚Resultat' der vorangegangenen Situationen" (Schütz & Luckmann 2003, 163).

Die Situation ist aufgrund der räumlichen, zeitlichen und sozialen Strukturen unveränderbar vorstrukturiert. Dennoch ist sie teilweise durch den Einzelnen beeinflussbar. Die Beteiligten kommen mit ihrem spezifischen, biografisch artikulierten Vorrat an Alltagswissen in die Situation. Die Vorgeschichte der Situation kann nicht verändert werden, aber es gibt Elemente, die veränderbar sind (ebd., 166 f.).

> „Um jedoch in der Situation handeln zu können, muß ich die Situation bestimmen. […] Grundsätzlich sind die offenen Elemente *unbeschränkt auslegbar*. Jede Situation hat einen unendlichen inneren und äußeren Horizont; ist nach ihren Beziehungen zu anderen Situationen, Erfahrungen usw. auslegbar, auf ihre Vorgeschichte und ihre Zukunft hin. Zugleich ist sie unbeschränkt auf die sie konstituierenden Einzelheiten zerlegbar und interpretierbar. Dies gilt jedoch nur prinzipiell. Praktisch ist jede Situation nur *beschränkt auslegungsbedürftig*. Das plan-bestimmte Interesse, das sich von der Planhierarchie des Lebenslaufs ableitet, begrenzt die Notwendigkeit der Situationsbestimmung. Die Situation braucht nur insofern bestimmt werden, als dies zu deren Bewältigung notwendig ist" (ebd., 167 f., Hervorhebung im Original).

# 4. VON DER AUSLÄNDERPOLITIK ZUR FRAGE NACH EINER INTERKULTURELLEN VERWALTUNGSPRAXIS

Menschliche Gesellschaften, ihre Institutionen und Organisationen sind durch ihre jeweilige Geschichte geprägt, die auch das aktuelle Handeln beeinflusst: So geht z.B. die noch heute gültige Residenzpflicht für Flüchtlinge (sie dürfen den Landkreis oder die kreisfreie Stadt – in der sich die Flüchtlingsunterkunft befindet – nicht ohne eine Genehmigung der Ausländerbehörde verlassen) auf die Reglementierung für zwangsverpflichtete ausländische Arbeitskräfte im Ersten Weltkrieg zurück. Da die Interaktion in der Sozialverwaltung nicht nur von den jeweils geltenden Gesetzen und Ausführungsbestimmungen bestimmt ist, sondern auch ihre Geschickte nachwirkt, wird in diesem Kapitel die Einwanderungsgeschichte und Ausländerpolitik ab 1955 skizziert.

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, beschränkt sich dieser Überblick auf die Zeit von 1955 bis 2012,[21] obwohl die deutsche Einwanderungsgeschichte nicht mit dem ersten Anwerbeabkommen 1955 beginnt und über die deutsche Auswanderungsgeschichte viel zu sagen wäre (vgl. Bade 1983, Bade & Oltmer 2004; Herbert 2001; Oltmer 2010).

Dem Überblick über die Geschichte der Ausländer- und Integrationspolitik, folgen Ziele und Prinzipien der interkulturellen Orientierung und Öffnung in der kommunalen Verwaltung sowie die Darstellung der Interkulturellen Integrationspolitik der Landeshauptstadt München. Das Kapitel schließt mit Kriterien kultur- und machtsensibler Forschung, auf deren Basis bisherige Studien zur interkulturellen Interaktion in der Verwaltung diskutiert werden.

21 Da die Themen Ausländerpolitik in der DDR sowie Zuwanderung aus der DDR in die Bundesrepublik sich nicht in den Interviews, Gruppendiskussionen und teilnehmenden Beobachtungen meiner Studie (2001/2002) widerspiegeln, wird hier nicht darauf eingegangen.

## 4.1 Einwanderungsgeschichte und Ausländerpolitik ab 1955

Der Zeitraum zwischen 1955 und heute lässt sich im Nachhinein in Phasen einteilen, die die zeit- und situationsspezifischen Bedingtheiten der Einwanderung erkennbar machen und in der bisherigen Literatur bereits dargestellt wurden (vgl. Hamburger 1999, Meier-Braun 2002; Handschuck 2008, Handschuck & Schröer 2012).

### Phase 1: Gastarbeiter(innen) (1955 – 1973)

In den 1950er-Jahren wurden durch die massive Ausweitung des Außenhandels als Folge und Ursache des Wirtschaftswunders in Deutschland Arbeitskräfte gebraucht. Durch verlängerte Ausbildungszeiten, beginnende Bildungsexpansion und sinkendes Rentenalter war eine zusätzliche Verringerung des Arbeitskräfteangebots zu erwarten. Des Weiteren kam es zu einem Rückgang der Frauenerwerbstätigkeit durch den Babyboom und die Renaissance traditioneller Familienwerte (Münz, Seifert & Ulrich 1999, 43 f.).

Um Arbeitskräfte zu gewinnen, schloss Deutschland 1955 den ersten Anwerbevertrag mit Italien ab. Dem folgten 1960 die Anwerbeverträge mit Spanien und Griechenland, mit der Türkei (1961), mit Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) (Oltmer 2010, 52). Die Beschäftigung der sogenannten „Gastarbeiter" sollte vorübergehend sein. Die deutsche Politik, die Unternehmen und

> „die Angeworbenen selbst gingen davon aus, daß sie einige Zeit im Anwerbeland blieben, um Geld für eine selbständige Existenz oder für längerfristige Anschaffungen anzusparen und über kurz oder lang (eher: ‚über kurz') zurückzukehren" (Treibel 1999, 55).

Mit dem Begriff *Gastarbeiter* wurde in vornehmer Form die Pflicht zur Rückkehr in die Heimat zum Ausdruck gebracht:

> „Von Gästen erwartet man, daß sie sich wieder verabschieden und die Gastfreundschaft nicht mißbrauchen" (Oberndörfer 1993, 71).

Rund 14 Millionen Arbeitsmigrantinnen[22] und -migranten kamen Ende der 1950er-Jahre nach Deutschland, etwa 11 Millionen kehrten wieder zurück. Die anderen blieben und holten ihre Familien nach (Oltmer 2010, 52). In dieser Zeit gab es kein Konzept für infrastrukturelle, sozial- und bildungspolitische Maßnahmen. Ausländerpolitik bedeutete in erster Linie Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsinstrumente waren das Ausländergesetz

22 Meist ist nur von Arbeitsmigranten oder Gastarbeitern die Rede und davon, dass diese ihre Frauen und Familien nachholten. Dies ignoriert, dass auch weibliche Arbeitskräfte angeworben wurden. 1968 betrug der Anteil der ausländischen Arbeitnehmerinnen 29,6 % (Treibel 1988, 2).

und seine Ausführungsbestimmungen (Meier-Braun 2002, 30 f.). Zur sozialen Beratung wurden von den Wohlfahrtsverbänden *Ausländersozialdienste* eingerichtet. Die Zuständigkeit erfolgte nach Religionszugehörigkeit bzw. nach nationaler Herkunft: Der Deutsche Caritasverband kümmerte sich um die Katholiken aus Jugoslawien, Italien, Portugal und Italien, das Diakonische Werk um die Griechisch-Orthodoxen aus Griechenland und die Arbeiterwohlfahrt um die Muslime aus Jugoslawien, Marokko, der Türkei sowie Tunesien (Filtzinger & Häring 1993). Die Ausländersozialdienste unterstützten die Migrantinnen und Migranten bei alltäglichen Lebensproblemen im „fremden Land", bei Sozialrechtsfragen in Deutschland und bei der Rückkehr ins Heimatland (Hamburger 1999, 35).

### Phase 2: Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung (1973 – 1981) Anwerbestopp und Familiennachzug

Da es einen langfristigen Bedarf an ungelernten Arbeitskräften sowohl im Bergbau, im Baugewerbe, in der Eisen-, Metall- und Textilindustrie als auch in der Gastronomie und im Gesundheitswesen gab (Treibel 1999, 56), funktionierte die von der Politik vorgesehene Rotation nicht. Die Arbeitgeber waren nicht daran interessiert, eingearbeitete Arbeitskräfte durch neue auszutauschen. Das führte dazu, dass immer mehr der ausländischen Arbeitskräfte ihre Familien nachholten (Hamburger 1999, 35; Meier-Braun 2002, 42 f.).

Durch die Rezession (1966/67) und den Ölpreisschock (1973) begann sich das Ende des Wachstums abzuzeichnen, was noch 1973 zum Anwerbestopp führte. Dadurch hatten ausländische Arbeitskräfte, die für einige Zeit in ihre Heimat zurückkehrten, keine Chance, erneut nach Deutschland einzureisen und eine Arbeit aufzunehmen. Die *Gastarbeiter(innen)* wollten aber weiterhin in Deutschland arbeiten: Sie verfestigten ihren Aufenthaltsstatus – deshalb spricht man von Konsolidierung – und holten gleichzeitig ihre Familien im Rahmen des *Familiennachzugs* nach Deutschland. Das hatte eine andere, nicht beabsichtigte Konsolidierung zur Folge:

> „nämlich einen Prozeß, der als *Niederlassung* ausländischer Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien bezeichnet wurde" (Treibel 1999, 60, Hervorhebung im Original).

Schätzungen zufolge betrug der Familiennachzug in den 1970er und 1980er-Jahren mehr als die Hälfte der Zuwanderung von Ausländer(innen) (Unabhängige Kommission „Zuwanderung" 2001, 188). Dadurch veränderte sich der Status der ausländischen Bevölkerung: Aus Arbeitskräften wurde Wohnbevölkerung. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte hauptsächlich eine Unterbringung in Wohnheimen. Jetzt war eine Integration in den Wohnungsmarkt und in das Bildungssystem erforderlich (Hamburger 1999, 35).

Heinz Kühn, der erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, legte 1979 ein Memorandum zu „Stand und Weiterentwicklung der Integration“ vor. Das *Kühn-Memorandum* forderte die Anerkennung der faktischen Einwanderung und die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung: Den in der Bundesrepublik geborenen und aufgewachsenen Kindern sollte eine Option auf die deutsche Staatsbürgerschaft eingeräumt werden; außerdem plädierte Kühn für den vorbehaltslosen Rechtsanspruch auf Einbürgerung sowie das kommunale Wahlrecht für diejenigen, die sich bereits länger in der Bundesrepublik aufhielten. Die Beibehaltung der zentralen Zuständigkeit der Wohlfahrtsverbände für die soziale Beratung stellte für Kühn eine sachgerechte Lösung dar. Allerdings sah er die übrigen, zumeist fachbezogenen regulären Beratungsstellen auch in der Verantwortung (Kühn 1979).

Für die Arbeit der Verwaltung forderte Kühn:

> „Zum Abbau der Informationshemmnisse und der Behördenangst müssen ähnliche aufklärende Maßnahmen ergriffen werden, wie sie auch gegenüber deutschen Bevölkerungsgruppen in vergleichbarer Lage angezeigt sind. Auch erscheint es notwendig, die Bürokratie auf die sich aus dem Umgang mit fremdnational geprägten Menschen ergebenden Anforderungen nachhaltiger vorzubereiten. Nicht zuletzt werden in diesem Bereich auch die Aktivitäten der sozialen Beratungsdienste zu verstärken sein“ (ebd., 40).

Kühns Forderungen von 1979 sind auch heute nur in Ansätzen umgesetzt.

Diese Zeit wird als die Dekade des Defizitdiskurses bezeichnet. Es entstand die „Ausländerpädagogik“ als schulpädagogische Sonderpädagogik. Besonders die Schwierigkeit der „Ausländerkinder“ mit der deutschen Sprache wurde Ziel der kompensatorischen Bemühungen. Die Kultusministerkonferenz von 1964 gab eine Doppelstrategie vor, die bis in die 1980er-Jahre galt: Auf der einen Seite sollten die „Ausländerkinder“ in den Regelunterricht integriert werden. Dies geschah durch eigens eingerichtete Vorbereitungsklassen. Auf der anderen Seite sollte ihre „Rückkehrfähigkeit“ durch den meistens am Nachmittag stattfindenden „muttersprachlichen Ergänzungsunterricht“ sichergestellt werden (Mecheril 2004, 84). Die Ausländersozialberatung war ebenfalls durch die ambivalente Ausländerpolitik geprägt: Sowohl der Verbleib in Deutschland als auch die Rückkehr ins Heimatland mussten bei der Arbeit berücksichtigt werden (Hamburger 1999, 36; Handschuck 2008, 104; Handschuck & Schröer 2012, 24).

In dieser Zeit entstanden zivilgesellschaftliche Initiativgruppen, die sich kompensatorisch in der außerschulischen Förderung von ausländischen Kindern und Jugendlichen engagierten (Hamburger 1999, 33; Handschuck & Schröer 2012, 24). Durch ihre Arbeit erfuhren sie die Grenzen ihrer Möglichkeiten und wurden oftmals zu fundierten Kritikern des deutschen Schulsystems (Handschuck & Schröer 2012, 24).

| Interviewte bzw. Beobachtete | Geschlecht | mit/ohne Migrations-hintergrund | Arbeitsbereich bzw. Institution & andere Merkmale |
|---|---|---|---|
| K8 | w | mMH | alt türkischer Herkunft |
| K9 | m | mMH | mittleren Alter äthi-opischer Herkunft |
| K10/Herr J. | m | mMH | jung afghanischer Herkunft |
| K11/Herr K. | m | mMH | jung afghanischer Herkunft |
| K12/Herr L. | m | mMH | jung afghanischer Herkunft |
| K13 | w | mMH | jung russischer Herkunft |

## Anhang 4: Überblick Methodentriangolation

### Erläuterung zu den Tabellen

Die Schraffierung kennzeichnet, wer an welcher Aktivität beteiligt war: Beispielsweise ist ablesbar, dass V1 zweimal (B1 und B2) gemeinsam mit V2 und V3 beobachtet wurde. Es fand weder ein Interview noch eine Gruppendiskussion mit V1 statt. An der Gruppendiskussion mit V2 und V3, war auch V4 beteiligt.

| Sozialamt | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hilfe zum Lebensunterhalt | | | | | | Hilfe zur Arbeit | |
| | V1 | V2 | V3 | V4 | V5 | V6 | V7 | V8 |
| **B1** | | | | | | | | |
| **B2** | | | | | | | | |
| **I** | | | | | | | | |
| **GD** | | | | | | | | |

| Wohnungs- und Flüchtlingsamt | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Wirtschafte Hilfen für Flüchtlinge im AsylbLG-Bezug | | Wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge im BSHG-Bezug | | | | | Hilfe zur Arbeit | | |
| | V9 | V10 | V11 | V12 | V13 | V14 | V18 | V15 | V16 | V17 |
| **B1** | | | | | | | | | | |
| **B2** | | | | | | | | | | |
| **I** | | | | | | | | | | |
| **GD** | | | | | | | | | | |

## Anhang 5: Leitfäden der Interviews und Gruppendiskussionen

Außenstellen des Sozialamtes sowie Sachgebiet „Wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge" des Wohnungs- und Flüchtlingsamtes

- **Leitfaden für Interviews und Gruppendiskussion**

1. Wie lange arbeiten Sie schon im Sozialamt? (im Wohnungs- und Flüchtlingsamt?) Wo haben Sie vorher gearbeitet?
2. Wie ist der Anteil von Ausländer(innen) ihrer Klientel? Aus welchen Ländern kommen ihre Klientinnen und Klienten?
3. Wie läuft die Kommunikation, wenn die Klientin/der Klient nicht so gut deutsch spricht?

   Falls wie im Sachgebiet „Wirtschaftliche Hilfen für Flüchtlinge" Sprachmittler(innen) eingesetzt werden: Worauf muss man beim Sprachmittler(innen)einsatz arbeiten?
4. Wann ist die Kommunikation mit einer Klientin/einem Klienten aus Ihrer Sicht erfolgreich?

INTERKULTURELLE PRAXIS UND DIVERSITY MANAGEMENT

Erfahrungen mit Verwaltung sind uns bekannt; oft bewerten wir sie negativ, bemerken an uns Gefühle der Ohnmacht. Das gilt besonders für Menschen aus anderen kulturellen Kontexten. Auf der Grundlage von teilnehmenden Beobachtungen, Interviews und Gruppendiskussionen wird der Umgang mit Macht in der interkulturellen Interaktion der Sozialverwaltung unter folgenden Faktoren analysiert:

- Wahrnehmung der Interaktion:
  Wann nehmen die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter und wann nimmt die Klientel die Interaktion als zufrieden stellend wahr?
- Wahrnehmung der Machtasymmetrie in der Sozialverwaltung:
  Wie erlebt die Klientel die Machtasymmetrie und welche Strategien entwickelt sie im Umgang damit?
- Macht der Klientel:
  Welche Folgen für die Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter hat die Machtausübung seitens der Klientel?

In diesem Buch kommen die Betroffenen selbst zu Wort: Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter und Migrantinnen und Migranten als Klientel. Ein zusätzlicher Blick gilt Menschen mit Fluchthintergrund und unsicherem Aufenthaltsstatus, da sie von Machtasymmetrien aufgrund struktureller Diskriminierung durch gesetzliche Vorgaben und der sich daraus ergebenen einschneidenden Beschränkungen ihrer Lebenssituation besonders betroffen sind.
Zielgruppen dieser Veröffentlichung sind Verwaltungsausbildung, Politik und Verwaltung und alle, die an der Veränderung von Institutionen arbeiten möchten mit dem Ziel, die Interaktionssituation sowohl für Mitarbeitende als auch für die Klientel zu verbessern. Für den Umgang mit der Klientel werden Empfehlungen zum Abbau von (Alltags-)Rassismus formuliert. Die Publikation richtet sich gleichfalls an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, um zum Forschungsstand in diesem Bereich beizutragen sowie weiterführenden Forschungsbedarf zu formulieren.

Die Buchreihe wird herausgegeben von Sabine Handschuck, Reyhan Kulac, Hubertus Schröer, Gotthart Schwarz.

9 783944 708171

ISBN 978-3-944 708-17-1