

Statement zum Symposium „Staatliche Institutionen und Integration: Ethnologische Perspektiven“

Ingo Moldenhauer, Abteilung für Ausländerangelegenheiten/Dortmund

Mein Name ist Ingo Moldenhauer. Ich leite seit 1995 die Ausländerbehörde Dortmund, in der ich vorher viele Jahre als Sachbearbeiter tätig war.

Beginnen möchte ich meine Ausführungen, wie Sie es von einer Ausländerbehörde erwarten dürfen, mit zwei ausländerrechtlichen Zitaten:

Zitat 1

„Der Aufenthalt im Bundesgebiet wird Ausländern erlaubt, die nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthalts im Bundesgebiet die Gewähr dafür bieten, dass sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind.“

Zitat 2

„Eingliederungsbemühungen von Ausländern werden durch ein Grundangebot zur Integration (Integrationskurs) unterstützt.“

„ Der Integrationskurs soll durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder, insbesondere sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsangebote, ergänzt werden.“

Zwischen diesen beiden Zitaten aus der bis 1965 gültigen Ausländerpolizeiverordnung und dem heute gültigen Aufenthaltsgesetz liegen über 40 Jahre. Anders ausgedrückt: Es hat über 40 Jahre gedauert, bis sich die Bundesrepublik auch offiziell zu ihrem Status als Einwanderungsland und den sich daraus ergebenden Verpflichtungen bekannt hat. Dies ist gleichzeitig der Spannungsbogen, in dem sich ein Vertreter der Ausländerbehörde bewegt, zumindest wenn er ähnlich lange dabei ist wie ich.

Vor diesem Hintergrund haben mich die Veranstalter dieses Symposiums gebeten, auf drei Fragen näher einzugehen:

1. Gibt es Problemfelder beim Kontakt zwischen der öffentlichen Institution Ausländerbehörde und Menschen mit Migrationsgeschichte und welche sind dies gegebenenfalls?
2. Sind interkulturelle Kompetenzen gefragt und wenn ja: welche?
3. Lassen sich in institutionellen Kontexten Kommunikationsformen, Verwaltungsroutinen und Durchführungsbestimmungen finden, die kulturelle Spezifika besser berücksichtigen und so eine Integration fördern?

Zu 1.: *Gibt es Problemfelder beim Kontakt zwischen der öffentlichen Institution Ausländerbehörde und Menschen mit Migrationsgeschichte und welche sind dies gegebenenfalls?*

Die vom Obrigkeitsdenken geprägte Verwaltung gehört nach meiner Wahrnehmung in weiten Teilen der Vergangenheit an. Die meisten Verwaltungen verstehen sich heute, so hoffe ich zumindest, eher als menschenorientierte Dienstleister.

- Im ordnungsbehördlichen Bereich ist die Situation teilweise etwas anders. Da es sich in diesem Bereich sehr häufig um „Gefahrenabwehr“ handelt, tritt der Dienstleistungsgedanke hier naturgemäß eher in den Hintergrund.
- Hier ist nicht der Bürger, von dem die Gefahr ausgeht, der Kunde, sondern die Allgemeinheit, die vor dieser Gefahr geschützt werden muss.
- Ausländerrecht ist auch Ordnungsrecht.

Die Stadtverwaltung Dortmund, deren Bestandteil die Ausländerbehörde ist, verfährt seit Mitte der 90er Jahre nach dem Motto „Wir für Sie“ und sie fährt, wie ich ausdrücklich betonen möchte, gut damit. Gleichwohl tauchen natürlich immer wieder Probleme und Unzufriedenheiten auf. Es wäre jedoch nach meiner Erfahrung völlig falsch, wollte man davon ausgehen, dass die bei der Ausländerbehörde auftauchenden Probleme zu einem überwiegenden Teil dem Migrationshintergrund der Kunden oder der Unkenntnis über kulturelle Zusammenhänge bei den Mitarbeitern geschuldet ist. Meines Erachtens ist es vielmehr so, dass der überwiegende Teil der Probleme daraus resultiert, dass der zu uns kommende Mensch seine subjektiv berechtigten Ansprüche nicht oder nicht schnell genug durchsetzen kann. Auch kann ein geringes Bildungsniveau dazu führen, dass Menschen die komplexen Zusammenhänge im Ausländerrecht nicht oder nicht richtig verstehen und sich deshalb „falsch“ verhalten.

Bei solchen Ausgangslagen, da verrate ich Ihnen als Experten kein großes Geheimnis, spielt es in der Regel absolut keine Rolle, ob es sich bei dem Kunden um einen Menschen mit oder ohne Zuwanderungsgeschichte handelt. Trotzdem sind auftauchende Problemlagen zu einem gewissen Teil natürlich auch auf interkulturelle Missverständnisse zurückzuführen.

Dazu zwei Beispiele:

- ❖ *Der brasilianische Staatsangehörige S. wird von der Behörde letztmalig aufgefordert seine Reisedokumente bis zum 30.06.09 vorzulegen. Sein Zeitverständnis ist durch*

den brasilianischen Kulturstandard geprägt. Dementsprechend fasst er den gesetzten Termin nicht als Deadline, sondern als Empfehlung auf und reagiert nicht so, wie die Behörde es von ihm möchte. Ergebnis: Die Behörde setzt Zwangsmittel ein und Herr S. ist überrascht oder verärgert über das harsche Vorgehen.

Ein zweites Beispiel:

- ❖ *Der türkische Staatsangehörige G. stammt aus Ostanatolien. Sein Kulturstandard ist ein eher archaisch geprägter. Die Sachbearbeiterin Müller erklärt ihm freundlich und ausführlich, welche Unterlagen er braucht, um einen Einbürgerungsantrag stellen zu können. G. ist mit den Auskünften und der Beratung nicht zufrieden. Er möchte den Chef sprechen. Der Sachgruppenleiter Maier erklärt G., dass die Auskünfte von Müller zutreffend sind und er ihm auch nichts Anderes sagen kann. G. bedankt sich und verlässt zufrieden Maiers Büro.*

Ich glaube, diese zwei kleinen Beispiele aus der täglichen Praxis sprechen für sich und beantworten gleichzeitig fast schon Teil 1 der zweiten von mir zu behandelnden Frage: *Sind interkulturelle Kompetenzen gefragt und wenn ja: welche?*

Ja, eine moderne Verwaltung braucht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit interkulturellen Kompetenzen und dies, wie ich ausdrücklich hervorheben möchte, nicht nur bei der Ausländerbehörde! Wie schon erwähnt, verstehen sich viele Verwaltungen mittlerweile als Dienstleister. Für Dienstleister ist es unabdingbar die Bedürfnisse der Kunden zu kennen, um bestmöglich auf diese eingehen zu können. Die Kundschaft einer Stadtverwaltung ist bunt, vielfach und, aufgrund des demografischen Wandels, zunehmend von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte beeinflusst. Da viele Bedürfnisse sich aus der kulturellen Prägung eines Menschen ergeben, ist die Kenntnis dieser kulturellen Standards für eine moderne Verwaltung eigentlich unerlässlich. Soweit die hehre Theorie, der jeder Cheforganisator und jede Personalchefin sofort zustimmen würde.

Die praktische Umsetzung ist aber etwas ganz Anderes, was mich zu Teil 2 der Frage bringt: *Welche interkulturellen Kompetenzen brauchen wir?* In einer Großstadt wie Dortmund leben Menschen aus 173 verschiedenen Ländern. Sie kommen aus Armenien, den USA, aus Burkina Faso oder der Türkei. Egal woher sie auch immer kommen, sie haben Anspruch auf eine Verwaltung, die sich mit ihren Bedürfnissen auseinandersetzt. Dabei wäre es natürlich utopisch zu verlangen, dass ein einzelner Sachbearbeiter oder auch die Stadtverwaltung als Ganzes sich mit sämtlichen Kulturstandards auskennt. Möglich und aus meiner Sicht auch nötig sind aber:

- ❖ *Angemessene Räumlichkeiten (der räumliche Standard in der Ausländerbehörde darf nicht anders sein als in anderen Teilen der Verwaltung);*

- ❖ Freundliche, kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die kommunikativ geschult sind;
- ❖ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zuwanderungsgeschichte auf allen Hierarchieebenen;
- ❖ Gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen und Wohlfahrtsverbänden;
- ❖ Mehrsprachige Serviceangebote und
- ❖ Transparente, ermessensfehlerfreie Rechtsanwendung, die sich an europäischen Standards orientiert.

Die genannten Beispiele sind eng mit der dritten Frage verknüpft, denn ihre Beantwortung setzt in der Regel politische Beschlüsse oder normative Regelungen voraus.

Lassen sich in institutionellen Kontexten Kommunikationsformen, Verwaltungsroutinen und Durchführungsbestimmungen finden, die kulturelle Spezifika besser berücksichtigen und so eine Integration fördern?

Interkulturelle Kompetenz als Teilbereich von Interkultureller Öffnung gehört in vielen Verwaltungen zu den Top-Themen, da sie als „weicher“ Standortfaktor im Zeitalter der Globalisierung von nicht unerheblicher Bedeutung für die Positionierung von Bund, Ländern und Gemeinden ist. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass es von den verschiedensten Institutionen Strategiepapiere und Handbücher zu diesem Thema gibt. Ob und inwieweit diese Papiere integrationsfördernd wirken, zeigt sich vielfach erst bei ihrer Umsetzung in die Praxis. Was aus meiner Erfahrung hier unerlässlich ist, um positive Effekte zu erzielen, möchte ich nachfolgend beispielhaft kurz erläutern:

- ❖ Ein Grundsatzbeschluss des politischen Souveräns bzw. der Verwaltungsspitze – in Dortmund ist dies der Aufstellungsbeschluss zum Masterplan „Integration“;
- ❖ Die Ausarbeitung des Strategiepapiers muss unter Einbeziehung von „Praktikern“, Wissenschaftlern und Vertretern von z.B. Migrantenselbstorganisationen erfolgen – in Dortmund wurden im Rahmen des Masterplanprozesses zu verschiedenen Themenfeldern Arbeitsgruppen eingesetzt;
- ❖ Das Strategiepapier muss verdeutlichen, dass es sich um einen nachhaltigen und kontinuierlich fortlaufenden Prozess handelt, dessen Erfolge sich häufig erst langfristig zeigen;
- ❖ Begriffe wie interkulturelle Kompetenz müssen nachprüfbar und klar definiert werden; dabei muss von den handelnden Personen auch akzeptiert werden, dass wir ganz einfach zu wenig über Regeln, Systeme, Traditionen und Pläne z.B. unserer europäischen Nachbarn wissen!
- ❖ Es muss ein Monitoringsystem mit validen Evaluationskriterien erstellt werden;

- ❖ Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen entwickelt werden.

Das alles ist nicht zum Nulltarif zu haben. Es kostet Geld und Geld muss für diese Zwecke in die öffentlichen Haushalte eingestellt und verausgabt werden. Lassen Sie mich zum Schluss meiner Ausführungen noch auf einen nicht unwesentlichen Aspekt hinweisen: Interkulturelle Kompetenz lebt, wie viele Dinge, von den – ich sagte es schon – handelnden Personen. Sie braucht, um ein Erfolgsmodell zu werden, engagierte Menschen aus Wissenschaft und Praxis.