

RISP TEXTE

Schriftenreihe des Rhein-Ruhr-Instituts für
Sozialforschung und Politikberatung e.V. (RISP)
an der Universität Duisburg-Essen

1 / 2014

Katrin Jansen / Ursula Kreft

Verwaltung interkulturell erneuern

Sichtweisen, Erfahrungen und Vorschläge von Vertreterinnen und
Vertretern von Migrantenselbstorganisationen in den Städten des
Kreises Recklinghausen

eine Studie im Rahmen des XENOS-Projektes „Option - Kultur“



Option - Kultur

Das XENOS-Projekt „Option-Kultur“ wird im Rahmen des Bundesprogramms „XENOS - Integration und Vielfalt“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert.

Impressum:

Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V. (RISP)
an der Universität Duisburg-Essen
Heinrich-Lersch-Str. 15
D-47057 Duisburg
www.risp-duisburg.de

Der folgende Beitrag ist entstanden im Rahmen eines vom BMAS und der EU geförderten Verbundprojektes „Option-Kultur - Der Kreis Recklinghausen wird Optionskommune und will sich interkulturell öffnen“ im Rahmen des Bundesprogramms „XENOS - Integration und Vielfalt“ (Projektlaufzeit: 01.01.2012 - 31.12.2014)
Weitere Infos zum Projekt unter www.kreis-re.de

Duisburg, März 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung	9
2.1 Bekanntheit der Verwaltungsbereiche und ihrer Aufgaben	9
2.2 „Schwellenangst“ bei der Kontaktaufnahme mit der Verwaltung	10
2.3 Sind Formulare und amtliche Schreiben der Verwaltung verständlich und nachvollziehbar?	12
2.4 Missverständnisse in der interkulturellen Kommunikation.....	15
2.5 Die sozial-räumliche Erreichbarkeit der Verwaltung	17
2.6 Einflussfaktoren beim Kontakt zur Verwaltung	17
3. Erfahrungen von Bürger/innen mit Migrationshintergrund beim Kontakt mit der Verwaltung	19
3.1 Ambivalenz und Differenzierung prägen die Sicht auf kommunale Behörden.....	19
3.2 Wesentliche Merkmale eines überwiegend positiven Kontakts mit der Verwaltung	19
3.3 Wesentliche Merkmale eines überwiegend problematischen Kontakts mit der Verwaltung.....	22
3.3.1 Merkmale aus dem Bereich der sozialen und kommunikativen Kompetenz	22
3.3.2 Merkmale aus dem Bereich der interkulturellen Kompetenz.....	23
3.3.3 Erfahrungen der Diskriminierung bei Behördenkontakten.....	25
3.4 Differenzierung und Individualisierung in der Sicht auf die Verwaltung.....	28
4. Anregungen und Wünsche der Gesprächspartner/innen	31
4.1 Anregungen zu Veränderungen innerhalb der Verwaltung	31
4.2 Wünsche und Anregungen zu den Themen „Sprachkenntnisse“ und „Verwaltungssprache“	32
4.3 Hinweise zum Beratungs- und Informationsangebot in der Kommune	33
4.4 Wünsche zu Verbesserungen im Lebensumfeld der Menschen mit Migrationshintergrund.....	36
4.5 Vorschläge zu den Integrationsräten und zur Kooperation unterschiedlicher Vereine	36
5. Die Stadt als Arbeitgeber: Mehr Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Verwaltung	38
5.1 Fragebereich 1: „Die Stadt will mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung beschäftigen. Was halten Sie davon?	38
5.1.1 Option 1: Positive Reaktionen und breite Zustimmung - Vorteile für die Stadtverwaltung, für zugewanderte Bürger/innen und für Arbeitssuchende	39
5.1.2 Option 2: Skeptische Reaktionen und Zweifel - Die Absicht ist gut, aber der Erfolg ist fraglich..	44
5.2 Fragebereich 2: „Können Sie sich vorstellen, dass Ihr Sohn / Ihre Tochter oder Ihre Enkelkinder eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung machen?“	50
5.3 Fragebereich 3: Auszubildende für die Verwaltung - Anregungen aus den Gesprächen	53
5.4 Fragebereich 4: Haben Sie Verwandte oder Bekannte, die bei der Stadt arbeiten? In welchen Bereichen arbeiten sie?.....	58
Über die Autorinnen.....	59

1. Einleitung

Das XENOS-Projekt „Option Kultur“, das der Kreis Recklinghausen von 2012 – 2014 durchführt, will bewirken, dass sich die Kreisverwaltung und die Verwaltungen in den zehn Städten des Kreises interkulturell öffnen. Das bedeutet zweierlei:

1. Die Verwaltungen sollen sensibler werden für ihre Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund.
2. Es sollen künftig mehr Menschen mit Migrationshintergrund in den Verwaltungen arbeiten.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es wichtig, dass nicht nur die Mitarbeiter/innen der Verwaltung über ihre Erfahrungen mit zugewanderten Kund/innen nachdenken, sondern dass diese Bürgerinnen und Bürger auch selbst zu Wort kommen. Daher wurden Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenselbstorganisationen in den Städten des Kreises Recklinghausen gebeten, über ihre Erfahrungen und Sichtweisen beim Kontakt mit Stadtverwaltungen zu berichten und zu schildern, was sie von einer interkulturellen Öffnung der Verwaltung erwarten. Das Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V. an der Universität Duisburg-Essen als Teilprojektspartner im Projekt „Option Kultur“ hat diese Gespräche durchgeführt und ausgewertet.

In der vorliegenden Studie werden die Ergebnisse der Gespräche vorgestellt.

Im Kapitel **„Kontaktaufnahme mit der Verwaltung“** geht es zum einen um die Frage, ob die Struktur der Stadtverwaltung, die Aufgaben und Zuständigkeiten der unterschiedlichen Behörden auch für Bürger/innen mit Migrationshintergrund nachvollziehbar sind. Außerdem geht es im ersten Kapitel um die Verständlichkeit von Formularen und amtlichen Schreiben der Verwaltung. Welche Rolle spielen die Deutschkenntnisse von Zugewanderten und die juristisch geprägte „Verwaltungssprache“ beim Kontakt zwischen zugewanderten Bürger/innen und Behörden? Wäre es sinnvoll, amtliche Schriftstücke in anderen Sprachen bereit zu halten, um den Kontakt zu erleichtern?

Im Kapitel **„Erfahrungen von Bürger/innen mit Migrationshintergrund beim Kontakt mit der Verwaltung“** werden die persönlichen Erfahrungen, unterschiedlichen Sichtweisen und Einschätzungen der Gesprächspartner/innen zu den kommunalen Behörden dargestellt. Dabei entsteht ein differenziertes und komplexes Bild der Beziehungen zwischen Stadtverwaltung und Bürger/innen mit Migrationshintergrund. Im Mittelpunkt stehen die Fragen: Welche Merkmale haben Behördenkontakte, die von den Gesprächspartner/innen als positiv oder unterstützend bewertet werden? Welche Merkmale haben andererseits Behördenkontakte, die aus Sicht der Gesprächspartner/innen problematisch oder belastend waren?

Im Anschluss fassen wir **„Anregungen und Wünsche der Gesprächspartner/innen“** zusammen. Hier stellen wir Anregungen und Hinweise unserer Gesprächspartner/innen vor, die dazu beitragen sollen, die Beziehungen zwischen der Stadtverwaltung und den Bürger/innen mit Migrationshintergrund zu verbessern.

Das Kapitel **„Die Stadt als Arbeitgeber“** beschließt die Darstellung der Gesprächsergebnisse. Im Mittelpunkt steht die Ankündigung der Städte, in Zukunft mehr Menschen mit Migrationshintergrund als Fachkräfte in der Stadtverwaltung einzustellen. Wir haben unsere Gesprächspartner/innen gefragt, was sie von dieser Ankündigung halten und ob sie sich vorstellen können, dass ihre Kinder oder Enkel eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung absolvieren. Die Gesprächspartner/innen haben viele Anregungen, wie die Stadtverwaltung junge Menschen mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung gewinnen könnte. Diese Anregungen fassen wir am Ende des Kapitels zusammen.

Methodische Hinweise zur Befragung

Für die Studie wurden 27 Einzel- und Gruppeninterviews mit insgesamt 74 Gesprächspartner/innen aus Migrantenselbstorganisationen durchgeführt. Die Dauer der Gespräche variierte zwischen 60 und 180 Minuten. Grundlage der quali-

tativen Interviews war ein offener, nicht standardisierter Leitfaden zu den Fragebereichen:

- Kontaktaufnahme und Erfahrungen mit der Stadtverwaltung,
- Wünsche an die Stadtverwaltung für die Zukunft,
- die Stadtverwaltung als Arbeitsgeber für Fachkräfte mit Migrationshintergrund.

Bei der Auswahl der Gesprächspartner/innen wurden alle 10 Städte des Kreises berücksichtigt: Recklinghausen, Castrop-Rauxel, Gladbeck, Hernten, Waltrop, Datteln, Haltern, Oer-Erkenschwick, Marl, Dorsten. In der Regel wurden die Gespräche in den Räumen der Migrantenselbstorganisationen durchgeführt; in Ausnahmefällen fanden Gespräche in Cafés, in einer Privatwohnung und auf Wunsch eines Gesprächspartners im Rhein-Ruhr-Institut in Duisburg statt.

Mit dem Begriff „Migrantenselbstorganisationen“ werden in dieser Studie unterschiedliche Gemeinden, Vereine, Gruppen und Initiativen zusammengefasst, die von Menschen mit Migrationshintergrund gegründet wurden, geleitet und geprägt werden und die aus Sicht der Mitglieder ein Teil der Infrastruktur der zugewanderten Communities sind. Bei der Auswahl haben wir bewusst Organisationen mit unterschiedlichen Zielen, Aufgaben und Strukturen angesprochen.

Neben Organisationen, die gegründet wurden, um kulturelle Angebote zu entwickeln, Aktivitäten zur sozialen Integration zu fördern oder zur Gestaltung des religiösen Lebens der Mitglieder beizutragen, sind Zusammenschlüsse vertreten, die Freizeitgestaltung, Sport oder Austausch und Selbsthilfe in den Mittelpunkt stellen wollen. Im Alltag der Organisationen ist die früher übliche Beschränkung auf einen Aufgabenbereich heute allerdings kaum noch zu finden. Ein vielfältiges Angebot ist im heutigen Vereinsleben von Migrantenselbstorganisationen die Regel.

Der Organisationsgrad und die Mitgliederzahlen der angesprochenen Zusammenschlüsse variieren stark. Außerdem haben wir neben eingetragenen Vereinen auch Gruppen berücksichtigt,

die nicht im Vereinsregister gelistet sind, wie zum Beispiel Elterninitiativen. Zusammenschlüsse mit explizit politischer oder parteipolitischer Zielsetzung wurden dagegen nicht berücksichtigt.

Die Entscheidung, den Kontakt über Migrantenselbstorganisationen aufzunehmen, war von der Hypothese bestimmt, dass wir hier Gesprächspartner/innen treffen könnten, die als Multiplikator/innen gut vernetzt sind und daher auch Kenntnisse über Behördenkontakte anderer Menschen mit Zuwanderungsgeschichte haben. Tatsächlich konnten die Gesprächspartner/innen nicht nur über persönliche Erlebnisse mit der Verwaltung berichten, sondern auch über die Erfahrungen anderer Personen (Verwandte, Bekannte, andere Mitglieder), die sie zum Beispiel beim Besuch in einer Behörde begleitet hatten. Außerdem haben wir die Vertretungen der Organisationen gebeten, weitere Mitglieder zu den Gesprächen einzuladen. Diese Bitte wurde häufig erfüllt, so dass wir bei manchen Besuchen während eines Interviewtermins durchaus unterschiedliche oder sogar divergierende Sichtweisen kennen lernen konnten.

Um eine Vielfalt an Erfahrungen aufnehmen zu können, haben wir sowohl Menschen mit eigener Zuwanderungserfahrung befragt als auch im Kreis Recklinghausen geborene und aufgewachsene Personen, deren Eltern zugewandert sind. An den Interviews haben Personen mit deutschen und mit ausländischen Pässen teilgenommen. Die Herkunftsfamilien der Gesprächspartner/innen kommen aus der Türkei, aus Russland und anderen GUS-Staaten, aus Pakistan, Griechenland, Bosnien-Herzegowina sowie aus einem nord- und einem zentralafrikanischen Land. In der Befragung waren Menschen mit türkisch geprägter Herkunft am häufigsten vertreten; sie bilden auch die mit Abstand größte zugewanderte Gruppe im Kreis Recklinghausen. Das Geschlechterverhältnis war insgesamt ausgeglichen.

Der offene Leitfaden, der vorab zusammen mit Informationen zum Projekt „Option Kultur“ per Mail verschickt wurde, informierte die Gesprächspartner/innen zwar über unser Anliegen und lieferte eine Orientierung zu den Themen, die für

die Studie vorgesehen waren. Andererseits gab der Leitfaden den Gesprächspartner/innen auch genügend Spielraum für eigene, individuelle Interpretationen, zum Beispiel zu der Frage, was unter dem Stichwort „interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ zu verstehen sei. Durch diese Vorgehensweise kann in der Studie eine relativ große Bandbreite an Vorstellungen und Ansichten zum Thema „Stadtverwaltung“ abgebildet werden. Zur Identifizierung geeigneter Organisationen fanden Vorgespräche mit Institutionen im Kreis Recklinghausen statt, die über Kontakte zu Migranten-selbstorganisationen verfügen. Hier sind besonders zu nennen: das Amt für Integration und Sport der Stadt Gladbeck, die Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) in Gladbeck, das „Haus der Kulturen“ in Herten, „Die Brücke“ – Integrationsbüro der Stadt Recklinghausen sowie die Integrationsbeauftragte der Stadt Castrop-Rauxel. Weitere Kontakte zu Organisationen kamen durch Hinweise von Gesprächspartner/innen während der Interviewphase zustande.

Für die Auswertung wurde jedes Gespräch zunächst in einem ausführlichen Gesprächsprotokoll festgehalten. Anschließend wurden die einzelnen Elemente aus den Gesprächsprotokollen nach Themenbereichen sortiert und in Dokumentationsbögen erfasst. Anhand der einzelnen Elemente, Aussagen und Argumentationen wurde jeder Themenbereich danach nochmals untergliedert, so dass die unterschiedlichen Einzelelemente nun bestimmten Optionen und Aspekten einer Thematik zugeordnet werden konnten.

Durch diese Auswertungsmethode können zum einen alle für die jeweilige Fragestellung wesentlichen Beiträge aus den Interviews erfasst und übersichtlich dargestellt werden. Zum anderen wird dadurch die den Gesprächspartner/innen zugesicherte Anonymität so weit wie möglich erreicht: Einzelne Personen, Organisationen und Kommunen sind nicht mehr identifizierbar. In der Studie wurden später individuelle Angaben, zum Beispiel zum Herkunftsland einer zugewanderten Person, nur dann eingefügt, wenn dies notwendig war, um die Argumentation der Gesprächspartner/innen zu verdeutlichen.

Anmerkungen zum Begriff „mit Migrationshintergrund“

In dieser Studie benutzen wir einige Begriffe, deren Verwendung in Fachdebatten durchaus umstritten ist, zum Beispiel: „mit Migrationshintergrund“, „mit Zuwanderungserfahrung“ oder „aus einer zugewanderten Familie“. Formal können wir uns bei der Begriffsdefinition auf die Erhebungsverordnung des Bundesjustizministeriums aus dem Jahre 2010 stützen.

„Ein Migrationshintergrund liegt somit vor, wenn

1. die Person nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder
2. der Geburtsort der Person außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt und eine Zuwanderung in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 erfolgte oder
3. der Geburtsort mindestens eines Elternteiles der Person außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt sowie eine Zuwanderung dieses Elternteiles in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 erfolgte.“ (Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung – MighEV)

Mit dieser Definition, die bei amtlichen Statistiken (z. B. dem Mikrozensus) benutzt wird, könnte man das Problem als erledigt betrachten: Der Staat hat den Begriff „mit Migrationshintergrund“ offiziell eingeführt. Aus der Sicht vieler Gesprächspartner/innen aus unserer Befragung sieht die Realität allerdings anders aus.

Menschen „mit Migrationshintergrund“ sind, wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, Deutsche, mit den gleichen Rechten und Pflichten wie alle Deutschen. Durch den Zusatz „mit Migrationshintergrund“ werden sie aber trotzdem als „die Anderen“ markiert. In den Interviews betonen mehrere Gesprächspartner/innen, dass der angeblich neutrale Begriff „mit Migrationshintergrund“ dazu beitrage, die Trennung der Bevölkerung in „Einheimische“ und „Migranten“ zu verstärken und Menschen auszugrenzen. Auch ein deutscher Pass schützt nach ihrer Erfahrung nicht

in jedem Fall vor Diskriminierung. Die Bezeichnung „mit Migrationshintergrund“ zementiert nach Ansicht einiger Befragter eine Abgrenzung, die durch eine Einbürgerung doch gerade überwunden werden sollte.

Durch Begriffe wie „mit Migrationshintergrund“ kennzeichne man Menschen als „Sonderfälle“, die man mit „Mitleid“ betrachte, meint zum Beispiel ein Gesprächspartner. Die Wortwahl der Stadtverwaltung, mehr Menschen „mit Migrationshintergrund“ einzustellen, hält er daher für einen Fehler. Die Stadtverwaltung solle besser einen inklusiven Weg beschreiten, also die Trennung in „hier die Migranten“ und „dort die Einheimischen“ aufheben.

In den Medien und in öffentlichen Debatten wird der Begriff „mit Migrationshintergrund“ tatsächlich sehr häufig mit „Problemen“ und „Defiziten“ in Verbindung gebracht. Auch eine Ethnisierung von gesellschaftlichen Problemlagen ist in den Medien nicht selten: Bei einem Bericht über Jugendliche zum Beispiel, die keinen Ausbildungsplatz finden, kann die Bezeichnung „mit Migrationshintergrund“ durchaus den Eindruck erwecken, die Herkunft der Jugendlichen sei mitverantwortlich oder sogar der einzige Grund für Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Aus Sicht der Befragten werden durch den Begriff „mit Migrationshintergrund“ außerdem häufig Unterschiede suggeriert, die in vielen Fällen gar nicht existieren. Unsere Gesprächspartner/innen sprechen Deutsch, sind sozial integriert und fühlen sich in ihrer Stadt zu Hause. Viele sehen sich selbst so eindeutig als Einheimische, dass sie neu Zugewanderte, die tatsächlich noch Fremde sind, beraten und unterstützen können. Manche Gesprächspartner/innen empfinden den Begriff „mit Migrationshintergrund“ daher als Stigmatisierung und Diskriminierung. Der Begriff beschreibt eine Außensicht und nicht ihre eigene Perspektive. Eine junge Gesprächspartnerin betont zum Beispiel, sie sei hier geboren und aufgewachsen und habe einen deutschen Pass. Sie fühle sich zugehörig und als Einwohnerin ihrer Stadt. Begriffe wie „Migranten“ oder „mit Migrationshin-

tergrund“ machten ihr jedoch inzwischen nichts mehr aus. Sie habe sich daran gewöhnt.

Bezeichnungen wie „mit Migrationshintergrund“ können außerdem den Eindruck erwecken, es gebe drei abgrenzbare, in sich homogene Bevölkerungsgruppen: 1. „die Deutschen“, 2. „die Ausländer“ und 3. „die Menschen mit Migrationshintergrund“. Während die Angehörigen der ersten beiden Gruppen für die Statistik einfach nach ihren Pässen sortiert werden, scheint die dritte Gruppe eine seltsame, paradoxe Konstruktion der Statistik zu sein. Zur dritten Gruppe können „Passausländer“ ebenso gehören wie „Passinländer“, gebürtige Deutsche ebenso wie Eingebürgerte und Spätaussiedler, neu Zugewanderte ebenso wie hier geborene Einheimische, deren Eltern oder Großeltern vor Jahrzehnten nach Deutschland kamen. Die dritte Gruppe erweist sich als äußerst heterogen. Innerhalb der Gruppe „mit Migrationshintergrund“ gibt es offensichtlich große Unterschiede hinsichtlich des rechtlichen Status, der Aufenthaltsdauer in Deutschland, der persönlichen Migrationserfahrung, der Biografie, der Lebenssituation, des Bildungsgangs und anderer Faktoren. Das statistische Merkmal „mit Migrationshintergrund“ liefert für unsere Studie keine verlässlichen Informationen.

Trotzdem gibt es Gründe, in dieser Studie den Begriff „mit Migrationshintergrund“ weiterhin zu verwenden. Zum einen geht es in dieser Untersuchung explizit um die spezifischen Erfahrungen und Sichtweisen von Menschen mit eigener oder elterlicher Zuwanderungsgeschichte im Kontakt mit kommunalen Behörden. Wir gehen also von der Hypothese aus, dass Kund/innen mit Migrationshintergrund andere Erfahrungen machen und daher auch andere Erwartungen und Wünsche an die Verwaltung richten als Kund/innen ohne Migrationshintergrund. Zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung gehört die genauere Wahrnehmung von Unterschieden und möglichen Problemen, um notwendige Verbesserungen beschreiben zu können. Dazu soll diese Studie beitragen.

Zum anderen betonen viele Gesprächspartner/innen, dass die Unterscheidung „mit / ohne Migra-

tionshintergrund“ trotz aller Kritik weiterhin wichtig sei. Nach wie vor gebe es spezifische Benachteiligungen im Schulsystem, beim Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Die Unterscheidung sei notwendig, um Diskriminierungen deutlich zu machen und dafür zu sorgen, dass auch die besonderen Potenziale und Fähigkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund wahrgenommen und anerkannt werden.

Drei verschiedene Sprecherpositionen

Oben haben wir bereits darauf hingewiesen, dass die meisten Befragten sich als aktive Mitglieder in eingetragenen Vereinen, Gemeinden oder anderen bürgerschaftlichen Gruppen und Initiativen engagieren. Sie sind daher in der Regel gut vernetzt und pflegen vielfältige Kontakte auch zu Nicht-Mitgliedern. Einige übernehmen außerdem als gewählte Vorstandsmitglieder oder als ehrenamtliche Ratgeber/innen wichtige Funktionen in ihrem sozialen Umfeld. Unsere Gesprächspartner/innen können deshalb nicht nur über persönliche Erfahrungen mit der Verwaltung berichten, sondern auch die Erlebnisse und Sichtweisen anderer Personen aus ihrem Umfeld einbeziehen. Unsere Gesprächspartner/innen betrachten daher die Verwaltung aus unterschiedlichen, wechselnden Perspektiven, die wir als „Sprecherpositionen“ bezeichnen.

In der ersten Sprecherposition erläutern die Befragten ihre individuellen Erfahrungen als Kundin / Kunde der Verwaltung. In der zweiten Sprecherposition agieren die Befragten als Berichterstatter/innen: Sie kommentieren Vorgänge bei Behörden, die ihnen von Dritten (Verwandte, Bekannte etc.) zugetragen wurden. Die dritte Sprecherposition vermittelt die Sichtweise der Organisation: Die Befragten sprechen in dieser Position als offizielle oder inoffizielle Vertretung ihres Vereins, ihrer Gemeinde oder Gruppe. Manche Befragte wechseln ihre Sprecherposition während des Gesprächs: Derselbe Vorgang kann durchaus unterschiedlich bewertet werden, wenn man ihn aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Durch diese unterschiedlichen Spre-

cherpositionen entsteht ein differenziertes, komplexes und zum Teil widersprüchlich wirkendes Bild der Verwaltung.

2. Die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung

Bei der Frage, ob Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Verwaltung zufrieden sind, spielen die Bedingungen der Kontaktaufnahme eine wichtige Rolle. Relevante Kriterien sind hier unter anderem: die Verständlichkeit von Formularen, amtlichen Schreiben und Auskünften, die Transparenz der kommunalen Zuständigkeiten und die Erreichbarkeit der Verwaltung. Im Alltag bedeutet das: Weiß eine Bürgerin, welcher Verwaltungsbereich für ihr spezielles Anliegen zuständig ist? Kann sie die richtige Ansprechperson gut und unkompliziert erreichen und sind die mündlichen oder schriftlichen Erklärungen der Verwaltung so formuliert, dass die Bürgerin den Vorgang überblickt und gut informiert handeln kann?

Im Fragebereich „Kontaktaufnahme“ wollten wir feststellen, ob Bürger/innen mit Migrationshintergrund spezifische Hindernisse beim Zugang zur Verwaltung sehen, die im Zuge der interkulturellen Öffnung verringert oder sogar beseitigt werden könnten.

Die Einschätzungen unserer Gesprächspartner/innen zeigen, dass einige Hindernisse vor allem bestimmte Teil-Gruppen der Bevölkerung betreffen. Die Vermutung, alle Bürger/innen mit Migrationshintergrund hätten Probleme beim Zugang zur Verwaltung, ist nach unseren Ergebnissen nicht zu belegen. Es gibt vielmehr Menschen mit Migrationshintergrund, die ihren persönlichen Kontakt mit Behörden als weitgehend problemlos erleben, und es gibt andererseits Zugewanderte, die sich im deutschen „Behörden-Dschungel“ unsicher, ratlos und belastet fühlen und sich mehr Unterstützung wünschen. Die Bevölkerungsgruppe „mit Migrationshintergrund“ ist auch hinsichtlich der Kontaktaufnahme zur Verwaltung sehr heterogen.

2.1 Bekanntheit der Verwaltungsbereiche und ihrer Aufgaben

Zu Beginn haben wir unsere Gesprächspartner/innen gefragt, mit welchen Bereichen der Verwaltung sie bisher punktuell oder häufiger Kontakt hatten. Erwartungsgemäß wurde die Ausländerbehörde von fast allen Befragten an erster Stelle genannt. Gut bekannt sind auch die Aufgaben jener Behörden, die fast alle Bürger/innen irgendwann kontaktieren: das Einwohnermeldeamt bzw. Bürgerbüro und das Finanzamt.

Die Eltern unter den Befragten haben außerdem wegen ihrer Kinder die üblichen, zum Teil obligatorischen Kontakte mit dem Gesundheitsamt und dem Schulamt. Einige Befragte berichten auch von Erfahrungen mit dem Jobcenter und der Agentur für Arbeit, wobei die Agentur manchmal als kommunale Behörde angesehen wird. Weitere Kontakte mit der Verwaltung ergeben sich bei einigen Befragten durch ihre ehrenamtliche Tätigkeit: Sie schildern Verhandlungen mit dem Bauamt (z. B. wegen einer Erweiterung der Gemeinderäume), dem Ordnungsamt (z. B. wegen der Anmeldung eines Festes), dem Jugendamt und dem Sozialamt (z. B. bei der ehrenamtlichen Betreuung einer zugewanderten Familie).

Die Auswertung zeigt, dass die meisten unserer Gesprächspartner/innen für sich selbst – in der Sprecherposition als Kundin / Kunde der Verwaltung – kaum Probleme haben, die für ein Anliegen zuständige Behörde und die richtige Ansprechperson zu identifizieren. Die Struktur der kommunalen Zuständigkeiten ist den meisten Befragten ebenso gut bekannt wie anderen Bürger/innen ohne Migrationshintergrund. Einige Gesprächspartner/innen sind durch ihre Tätigkeit als Vereinsvorstand oder ehrenamtliche Beraterin über manche Verwaltungsbereiche wahrscheinlich sogar besser informiert als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Der Eindruck eines weitgehend problemlosen Zugangs zur Verwaltung wird jedoch deutlich relativiert, wenn die Gesprächspartner/innen die Sprecherposition der „Berichterstattung“ einnehmen.

Die Befragten vermitteln in dieser Position die Erfahrungen Dritter (von Verwandten, Vereinsmitgliedern etc.) oder schildern eigene Eindrücke als Begleitperson bei einem Behördenbesuch. Diese Berichte zeigen, dass vor allem zwei Gruppen von Zugewanderten bereits die Kontaktaufnahme zur Verwaltung als schwierig oder sogar als belastend wahrnehmen: ältere Bürger/innen mit Migrationserfahrung und neu Zugewanderte, darunter auch junge Menschen.

2.2 „Schwellenangst“ bei der Kontaktaufnahme mit der Verwaltung

Dass zugewanderte Seniorinnen und Senioren nach Angaben vieler Gesprächspartner/innen große „Schwellenangst“ oder „Unsicherheit“ gegenüber der Verwaltung empfinden, wirkt zunächst überraschend. Immerhin handelt es sich um Menschen mit großer Lebenserfahrung, die mit voller Billigung des Staates (Aufnahmeverfahren, Anwerbeabkommen etc.) zugezogen sind und seit vielen Jahren hier leben. Eine Gesprächspartnerin berichtet zum Beispiel, dass besonders ältere Gemeindeglieder gravierende Probleme haben, sich überhaupt an eine Behörde zu wenden und dort wegen einer Auskunft nachzufragen. Trotz befriedigender oder guter Deutschkenntnisse wendeten sich viele Mitglieder mit amtlichen Schreiben, Anträgen oder Anfragen zunächst an sie, um vorab alles in ihrer Muttersprache ausführlich zu besprechen. Häufig begleite sie ältere Mitglieder auch beim Besuch in der Stadtverwaltung und betreue sie weiter, bis der ganze Vorgang erledigt sei.

Dass fehlende Deutschkenntnisse bei älteren Zugewanderten nicht das zentrale Hindernis sind, meinen auch andere Befragte. In den Gesprächen wird zwar auch von alten Menschen berichtet, die Analphabeten sind und daher kaum Deutsch lernen konnten; aber dies sind wohl eher Einzelfälle. Die meisten der zugewanderten Seniorinnen und Senioren können nach Auskunft der Befragten mündliches Deutsch gut verstehen und auch mehr oder weniger gut sprechen, wenn auch nach ihrer eigenen Einschätzung „mit vielen Fehlern“.

Ein Gesprächspartner erklärt die Schwellenangst älterer Menschen durch frühere Erfahrungen, besonders in den 1970er Jahren. Damals seien die Beamten der Stadtverwaltungen sehr autoritär aufgetreten. Die damaligen „Gastarbeiter“ seien häufig „angeschnauzt“ und durch unfreundliche Befehle wie „Setz dich hin!“ eingeschüchtert worden. Obwohl sich der Umgang mit Zugewanderten in den Stadtverwaltungen deutlich zum Positiven verändert habe, prägen solche Erlebnisse nach Ansicht des Gesprächspartners immer noch die Sichtweise vieler Senior/innen: Für seinen Vater sei die Stadtverwaltung bis heute „etwas Heiliges“. Dieser Bericht deutet an, dass ältere Menschen mit Migrationshintergrund eine Verwaltung möglicherweise nicht als nützliche Einrichtung für die Bürger/innen wahrnehmen, sondern eher als Repräsentantin einer fernen Staatsmacht, die man nicht unaufgefordert ansprechen darf.

Ein anderer Gesprächspartner widerspricht jedoch dieser Erklärung und betont, das zentrale Hindernis beim Kontakt mit der Verwaltung seien nicht frühere Erfahrungen, sondern eine große Unsicherheit gegenüber einer unbekanntem Situation. Viele Menschen mit Migrationshintergrund, und eben besonders die Älteren, fragten sich vor einem Besuch im Rathaus: „Was erwartet mich da? Ist das vielleicht kompliziert? Schaffe ich es, mich zu verständigen?“ Viele wünschten sich daher „eine Beratung vor Ort“ in ihrem Viertel durch einen Menschen, den sie gut kennen und dem sie vertrauen. Die Älteren wendeten sich daher mit amtlichen Angelegenheiten entweder an ihre erwachsenen Kinder oder an Mitglieder der Gemeinde bzw. des Kulturvereins in ihrem Stadtteil.

Dass die Arbeitsweise der Verwaltung für manche der zugewanderten Seniorinnen und Senioren tatsächlich weitgehend unbekannt sein könnte, verdeutlicht der Bericht eines älteren Gesprächspartners, der in den 1960er Jahren angeworben wurde. Der Befragte betont, er habe nach seiner Ankunft in Deutschland viele Jahre lang keinerlei Kontakt mit der Verwaltung oder anderen Institutionen gehabt. Der Dolmetscher aus dem Zentralbüro des Arbeitgebers habe sich damals um alles

gekümmert, alle amtlichen Angelegenheiten erledigt und sämtliche Anträge ausgefüllt. Auch Wohnungen seien zentral vom Arbeitgeber organisiert und verteilt worden. Später habe sich dann auch die Gewerkschaft um die zugewanderten Arbeiter/innen gekümmert.

Diese intensive Betreuung entlastete damals einerseits die „Gastarbeiter“ von anstrengenden Behördengängen und gab ihnen Sicherheit. Andererseits wirkte diese Rundum-Betreuung wie eine Abschottung vor wichtigen Bereichen des deutschen Alltags und verzögerte den Integrationsprozess. Eine Integration der „Gastarbeiter“ war damals allerdings auch nicht beabsichtigt.

Eine Mischung aus Unsicherheit, Unkenntnis und Schwellenangst scheint im folgenden Erlebnisbericht den notwendigen Kontakt zur Behörde zu verhindern. Eine Gesprächspartnerin berichtet, dass ihre Mutter wegen eines Todesfalles zu ihren Verwandten in die Türkei reisen wollte. In dieser Zeit wurde aber die Aufenthaltsgenehmigung auf eine elektronische Erfassung umgestellt und die neue Chipkarte war noch nicht verfügbar. Die Mutter der Befragten befürchtete nun, wegen der fehlenden Chipkarte keine Aufenthaltsgenehmigung mehr zu haben und bei der Rückreise abgewiesen zu werden. Die Angst der Mutter, nicht mehr nach Deutschland zurückkommen zu dürfen, wurde schließlich so groß, dass sie auf die Reise verzichtete.

Wir haben mehreren Gesprächspartner/innen diesen Erlebnisbericht (in anonymisierter Form) vorgestellt und sie nach ihrer Einschätzung gefragt. Die meisten Befragten erklären, dass die Angst der Mutter völlig unbegründet gewesen sei: Ein einziger Anruf bei der Ausländerbehörde hätte wahrscheinlich genügt, um das Problem zu lösen. Mehrere Befragte betonen, dass die Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde ihrer Stadt freundlich und zuvorkommend seien: Die Mutter hätte selbstverständlich eine Bescheinigung über ihr Aufenthaltsrecht bekommen, wenn das nötig sei.

Nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner/innen haben in diesem Fall alle Beteiligten Fehler

gemacht. Der zuständige Mitarbeiter der Behörde habe anscheinend die Folgen der Umstellung auf die Chipkarte nicht verständlich genug erklärt. Offenbar sei ihm die Unsicherheit vieler Zugewanderter gegenüber amtlichen Angelegenheiten nicht bewusst. Ein Befragter schlägt vor, dass Mitarbeiter/innen der Behörde in solchen Fällen von sich aus und in deutlichen Worten eine Nachfrage anbieten sollten, etwa mit dem Satz: „Wenn Sie noch Fragen dazu haben, rufen Sie mich bitte an.“ Aber auch das Verhalten der Mutter und der Tochter wird von einigen Befragten kritisiert: Sie hätten es versäumt, sich beraten zu lassen und sich zum Beispiel an die Moscheegemeinde vor Ort zu wenden, falls sie den Anruf bei der Behörde scheuten. In Gemeinden und Vereinen gebe es Mitglieder, die mit Behörden vertraut seien und Ratsuchende selbstverständlich unterstützten.

Die Gespräche zeigen, dass eine derartige Unterstützung bei Kontakten zu Behörden tatsächlich üblich ist und von Vorständen und Mitgliedern als Aufgabe der Vereine angesehen wird. Die Unterstützung in Gemeinden, Vereinen und Gruppen reicht von der Übersetzung amtlicher Schreiben über das Ausfüllen von Formularen und Anträgen bis hin zur Begleitung bei Behördengängen. Ein Befragter berichtet, dass in seiner Organisation immer mindestens ein Vorstandsmitglied rund um die Uhr erreichbar sei und für Fragen zur Verfügung stehe. Gemeinden, Vereine und Gruppen übernehmen damit eine ehrenamtliche Vermittlungsfunktion zwischen der Verwaltung und Bürger/innen mit Migrationshintergrund.

Neben diesem in der Regel gut organisierten Unterstützungssystem in Gemeinden und Vereinen existieren nach Auskunft der Befragten private Netzwerke aus Verwandten, Freunden und Nachbarn. Auch sie bemühten sich, älteren Menschen und neu Zugewanderten den Kontakt zu Behörden zu erleichtern. Die Belastbarkeit dieser privaten Netzwerke ist jedoch im Rahmen dieser Studie nicht feststellbar.

Die Vorstellung, bei der interkulturellen Begegnung im Amtszimmer handele es sich um den Kontakt zwischen zwei Personen – z. B. ein zuge-

wanderter Bürger und ein Mitarbeiter – ist daher in vielen Fällen ein Irrtum. An der interkulturellen Kommunikation sind vielmehr, häufig unsichtbar, weitere Personen beteiligt: zum Beispiel Familienangehörige oder der Vorsitzende eines Moscheevereins oder eine Mutter aus dem Elternverein, die als ehrenamtliche Beraterin tätig ist. In der Regel schaffen diese Netzwerke erhebliche Vorteile für die Verwaltung. Im Vorfeld des Kontakts zur Behörde ist eine Schar von Unterstützer/innen damit beschäftigt, Schwellenängste abzubauen, Behördenbesuche vorzubereiten oder amtliche Schreiben zu übersetzen – und damit letztlich auch der Verwaltung die Arbeit zu erleichtern.

Dass für ganz neu Zugewanderte jeden Alters die Kontaktaufnahme zur Verwaltung in der Regel deutlich schwieriger ist als für länger Ansässige, dürfte selbstverständlich sein. Mehrere Gesprächspartner/innen berichten dann auch von gerade aus dem Ausland Zugewanderten, die nicht nachvollziehen konnten, welche Behörde für welches Anliegen zuständig ist und wie man die richtige Ansprechperson finden kann. Die Befragten berichten zum Beispiel von Flüchtlingen, aber auch von Menschen aus EU-Ländern auf Arbeitssuche, denen die Stadtverwaltung als undurchsichtige Institution erscheint, in der man die Orientierung verliert. Auch Bereiche, die für Einheimische völlig klar und „natürlich“ funktionieren, wie zum Beispiel das Einwohnermeldeamt oder das Jobcenter, können sehr fremdartig wirken, wenn man an andere Verwaltungsstrukturen des Herkunftslandes gewöhnt ist. Diese Problematik wird durch fehlende Deutschkenntnisse natürlich noch verstärkt.

2.3 Sind Formulare und amtliche Schreiben der Verwaltung verständlich und nachvollziehbar?

In Fachdebatten wird häufig angenommen, dass viele Menschen mit Migrationshintergrund nicht in der Lage seien, Formulare und amtliche Mitteilungen zu verstehen, da ihre Deutschkenntnisse dazu nicht ausreichen. Daraus könnte sich für die Verwaltung die Notwendigkeit ergeben, amtliche

Schriftstücke auch in anderen Sprachen bereit zu halten. Wir haben unsere Gesprächspartner/innen um eine Einschätzung gebeten: Sind Formulare und andere amtliche Mitteilungen in Deutsch nach ihrer Erfahrung für Bürger/innen mit Migrationshintergrund verständlich? Wäre es sinnvoll, solche Schriftstücke auch in anderen Sprachen anzubieten?

Die meisten Gesprächspartner/innen erklären, dass Schriftstücke von Behörden, darunter auch viele Formulare, tatsächlich für manche Gruppen von Zugewanderten zumindest teilweise schwer verständlich oder sogar unverständlich seien. Erwartungsgemäß gilt dies vor allem für neu Zugewanderte, die noch wenig Sprachpraxis haben. Sprachliche Probleme mit amtlichen Schreiben haben nach Einschätzung der Befragten aber auch manche Bürger/innen mit Migrationshintergrund, die schon länger hier ansässig sind. Die Befragten sprechen hier in der Regel als Berichterstatter/innen über die Probleme Dritter. Die meisten sind selbst „native speaker“ und benutzen die deutsche Sprache ebenso selbstverständlich wie die Fragestellerinnen.

Es gibt jedoch auch einige Befragte, die von ihren eigenen Schwierigkeiten mit amtlichen Schriftstücken berichten. Eine Gesprächspartnerin schildert zum Beispiel, dass sie im Alltag keinerlei sprachliche Probleme habe. Aber bei amtlichen Schreiben sei sie häufig sehr unsicher, ob sie tatsächlich alle Wörter und alle Hinweise richtig verstanden habe. Meist wende sie sich dann an eine Freundin, die als ausgebildete Kauffrau mit komplizierten Texten besser vertraut sei und bei Bedarf den Inhalt auch auf Türkisch erklären könne. Diese Schilderung ist durchaus beispielhaft: Manche Menschen aus zugewanderten Familien, die das Deutsche nach eigener Einschätzung sogar besser sprechen als die Familiensprache, können trotzdem Schwierigkeiten haben, amtliche Schriftstücke zu verstehen.

Eine Ursache für solche Verständnisprobleme können zu gering entwickelte Kenntnisse des so genannten „Schriftdeutsch“ sein, das auch als „amtliches Hochdeutsch“ bezeichnet wird.

Davon betroffen sind nach den Erfahrungen der Befragten fast alle neu Zugewanderten in den ersten Jahren nach der Ankunft, außerdem viele Ältere aus der so genannten ersten Generation, aber auch manche Jüngeren aus zugewanderten Familien. Diese Menschen können sich im Alltag in der mündlichen „Umgangssprache“ durchaus befriedigend, oft sogar gut oder problemlos verständigen. Ihre Deutschkenntnisse sind im positiven Sinne „voll alltagstauglich“, aber das „amtliche Hochdeutsch“ ist ihnen wenig vertraut. Sie können es nicht mit voller Sicherheit verstehen und benutzen. Sie brauchen zusätzliche spezielle Sprachkurse, um auch das „amtliche Hochdeutsch“ wirklich zu beherrschen. Der Unterschied zwischen der Umgangssprache und dem amtlichen Hochdeutsch entspricht in etwa dem Unterschied zwischen den Französischkenntnissen einer sprachbegabten Touristin, die sich in VHS-Kursen intensiv auf den Urlaub vorbereitet hat, und der Kompetenz einer Romanistik-Studentin, die wissenschaftliche Fachliteratur im französischen Original liest und versteht.

Dies erklärt, warum manche Menschen sprachliche Probleme beim Kontakt mit Behörden haben, obwohl sie seit Jahren hier ansässig sind. Viele Gesprächspartner/innen weisen darauf hin, dass Angehörige der „zweiten“ und „dritten Generation“, also die Kinder und Enkel der Zugewanderten, amtliche Schriftstücke in der Regel erheblich besser oder problemlos verstehen. Wer das hiesige Schulsystem durchlaufen hat, sollte damit in der Tat kaum Schwierigkeiten haben, denn es gehört zu den zentralen Aufgaben der Schulen, das „amtliche Hochdeutsch“ zu vermitteln und zu trainieren. Warum dies den Schulen nicht immer optimal gelingt, wird seit Jahren intensiv diskutiert, ist aber nicht das Thema dieser Studie.

Eine Gesprächspartnerin beobachtet in ihrer Community nicht nur sprachliche Unterschiede zwischen den Generationen, sondern auch zwischen den Geschlechtern. Nach ihrer Einschätzung haben manche Ehefrauen deutlich mehr Probleme, amtliche Schreiben zu verstehen, weil ihre Männer alle Behördengänge übernehmen. Die Befragte kritisiert diese Aufgabenteilung:

Ein häufigerer Kontakt zu Behörden könne die Sprachkenntnisse der Frauen verbessern.

Eine weitere Ursache für Verständnisprobleme mit Behörden ist nach Ansicht einiger Gesprächspartner/innen das so genannte „Amtsdeutsch“ oder „Verwaltungsdeutsch“. Als Beispiele werden genannt: die häufige Verwendung von Fachbegriffen, die außerhalb der Verwaltung nahezu unbekannt seien, ein komplizierter Satzbau mit verschachtelten Nebensätzen sowie „juristische Sätze“, deren Inhalt ein Laie kaum verstehen könne. Die Formulierungen mancher Schriftstücke der Stadtverwaltung sind nach Einschätzung einiger Befragter derart kompliziert, dass auch Menschen mit sehr guten Deutschkenntnissen eine Mitteilung mehrfach lesen müssten, um den Inhalt zu erfassen. Ein Befragter vermutet, dass viele Einheimische ohne Migrationshintergrund dieselben Probleme haben. Es handele sich um „ein anderes Deutsch“, das nur von den Behörden benutzt werde.

Nach den Erfahrungen einiger Gesprächspartner/innen haben manche Menschen mit Migrationshintergrund auch erhebliche Probleme, Formulare richtig auszufüllen. Gemeint ist hier: Da die „Verwaltungssprache“ schwer verständlich erscheint, befürchten manche Menschen, die im Formular geforderten Angaben falsch oder an der falschen Stelle eingetragen zu haben, so dass für sie Nachteile entstehen. Einige Befragte differenzieren zwischen unterschiedlichen Formularen: Einige seien gut verständlich, andere sehr kompliziert. Eine Gesprächspartnerin berichtet zum Beispiel, das Antragsformular auf Arbeitslosengeld sei relativ leicht auszufüllen, die Formulare zur Beantragung von „Hartz 4“ seien dagegen außergewöhnlich kompliziert.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass es beim Thema „Verständlichkeit von amtlichen Schriftstücken“ nicht nur um das Niveau der Deutschkenntnisse der Kundinnen und Kunden geht. Auch der spezifische Sprachstil der Verwaltung mit seinen aus der juristischen Fachsprache stammenden Elementen bildet für viele Bürger/innen mit Migrationshintergrund eine hohe Barriere, die das Verständnis zusätzlich erschwert.

Das „Verwaltungsdeutsch“ verunsichert außerdem viele Bürger/innen mit Migrationshintergrund und kann zu Störungen in der Zusammenarbeit mit den Behörden führen. Einige Gesprächspartner/innen berichten von langwierigen Vorgängen mit mehrfachen Behördenbesuchen, bei denen die Geduld der Verwaltungsangestellten ebenso stark strapaziert wurde wie die der Bürger/innen. Verständnisprobleme führten dazu, dass immer wieder Unterlagen fehlten und Formulare neu ausgefüllt und nachgereicht werden mussten. Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass manche Bürger/innen mit Migrationshintergrund deshalb auf Entscheidungen von Behörden misstrauisch reagierten: Da sie die Erklärungen nicht ganz verstanden hätten, vermuteten manche, die Entscheidung sei „reine Willkür“.

Viele Gesprächspartner/innen schlagen daher vor, amtliche Schriftstücke nur in „einfachem, normalem Deutsch“ zu formulieren, das auch für die meisten Menschen mit Migrationshintergrund verständlich sei. Einige fordern außerdem die Abschaffung aller Formulare: Wenn man die Angaben mündlich machen könne, könnten die Mitarbeiter/innen selbst alles korrekt eintragen, und es gebe keine Probleme mehr.

Ob die Behörden solche Wünsche erfüllen könnten, ist jedoch äußerst fraglich. Im Arbeitshandbuch „Bürgernahe Verwaltungssprache“ des Bundesverwaltungsamtes¹ werden die Probleme deutlich benannt: Schreiben der Verwaltung sollten zwar verständlich und daher möglichst einfach formuliert sein. Aber die Verwaltung müsse ihre Schriftstücke zugleich präzise, inhaltlich vollständig sowie juristisch korrekt formulieren und könne daher auf fachsprachliche Elemente nicht verzichten. Im Arbeitshandbuch (ebd., Seite 8) wird festgestellt: „Die Verwaltungssprache befindet sich damit in einem Spannungsverhältnis zwischen Fachsprachlichkeit und allgemeiner Verständlichkeit. (...) Da die Verwaltung an die Rechtsgrundlagen gebunden ist, ist auch ihre Sprache – zumin-

dest teilweise – an die juristische Fachsprache gebunden.“

Einige Gesprächspartner/innen bezweifeln außerdem, dass ein Verzicht auf das „Verwaltungsdeutsch“ die Verständnisprobleme beseitigen könne. Eine Gesprächspartnerin erklärt zum Beispiel: Es gehe weniger um sprachliche Verständlichkeit, sondern vielmehr darum, den Inhalt der amtlichen Schreiben zu erfassen, also im Grunde um die Kenntnis der Gesetzeslage und um Kenntnisse über die Auslegung und Anwendung der Gesetze und Erlasse. Die meisten Bürger/innen mit Migrationshintergrund seien jedoch mit der Gesetzeslage nicht vertraut. Auch die Vorgehensweise und die Denkweise von Behörden seien ihnen weitgehend unbekannt. Der Vorgang müsse daher zusätzlich mündlich in der Umgangssprache vermittelt und erklärt werden. Aus der Sicht von Zugewanderten sei es am besten, wenn die Stadtverwaltung fachkundige Menschen einstelle, die mehrere Sprachen sprechen und sich darauf spezialisieren, diese Vermittlung zwischen Bürger/innen und Verwaltung zu leisten. Zurzeit werde diese Aufgabe von Ehrenamtlichen aus den Netzwerken der Zugewanderten übernommen.

Wir haben die Gesprächspartner/innen im Anschluss gefragt: Wäre es sinnvoll, manche amtlichen Schriftstücke auch in anderen Sprachen – in den Muttersprachen zugewanderter Gruppen – anzubieten?

In den Gesprächen gibt es zu dieser Frage unterschiedliche Einschätzungen und Erfahrungen. Einige Gesprächspartner/innen befürworten den Vorschlag, wichtige Formulare und häufig vorkommende amtliche Hinweise in mehreren Sprachen bereit zu halten. Einige Befragte berichten, man habe ihnen Formulare in türkischer Sprache angeboten. Sie beurteilen diese Praxis positiv: Für neu Zugewanderte und ältere Menschen seien Formulare in der Muttersprache notwendig und hilfreich.

Andere Befragte widersprechen allerdings solchen Angeboten: Für zugewanderte Senior/innen kämen amtliche Schriftstücke in ihrer Muttersprache viel zu spät. Sie seien es inzwischen gewohnt,

¹ Bundesverwaltungsamt – Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (Hrsg.): Arbeitshandbuch „Bürgernahe Verwaltungssprache“, 4. Auflage 2002, Köln

bei amtlichen Angelegenheiten von Angehörigen und Freunden unterstützt zu werden, und wollten darauf auch nicht verzichten. Ein Befragter gibt zu bedenken, dass Jüngere aus der 2. Generation, die sehr gut Deutsch sprechen, dieses höflich gemeinte Angebot als Diskriminierung missverstehen könnten: Sie könnten glauben, man unterstelle ihnen mangelhafte Deutschkenntnisse und wolle sie als „Ausländer“ ausgrenzen. Eine Gesprächspartnerin betont, das Angebot sei ambivalent: Einerseits könnten Formulare in der Muttersprache den Kontakt zur Behörde vereinfachen. Andererseits wolle sie selbst unbedingt die deutsche Version haben, um ihre Sprachkenntnisse zu verbessern.

Andere Gesprächspartner/innen betonen, Schriftstücke in den Muttersprachen seien keine Lösung für Verständnisprobleme. Vielen Menschen mit Migrationshintergrund seien nämlich die Fachbegriffe der Verwaltungssprache ausschließlich auf Deutsch bekannt. Fachbegriffe aus anderen Sprachen könnten sie daher meist nicht verstehen. Ein Befragter erklärt anschaulich, dass zum Beispiel Bürger/innen aus türkischstämmigen Familien amtliche Schriftstücke in Türkisch noch weniger verstehen könnten als in Deutsch, da sie noch nie Behördenkontakte in der Türkei hatten. Wenn die Verwaltung diesen Bürger/innen entgegen kommen wolle, sei es deshalb nicht damit getan, Formulare und amtliche Schriftstücke ins Türkische zu übersetzen.

Die Deutschkenntnisse innerhalb der Bevölkerungsgruppe „mit Migrationshintergrund“ differieren ganz erheblich und sind von mehreren Faktoren abhängig, unter anderem von der individuellen Zuwanderungsgeschichte, von der persönlichen Bildungsbiographie, vom sozialen Status und von der Intensität und Vielfalt sozialer Kontakte des jeweiligen Menschen. Daher differieren auch die Wünsche und Vorschläge der Gesprächspartner/innen hinsichtlich der Notwendigkeit, amtliche Schreiben und Formulare in anderen Sprachen zur Verfügung zu stellen.

2.4 Missverständnisse in der interkulturellen Kommunikation

In einer Behörde beobachten wir folgende fiktive Situation:

Eine Mitarbeiterin der Behörde erklärt einem Kunden mit Migrationserfahrung, was er in seiner Angelegenheit am besten tun sollte. Der Kunde, der anscheinend Deutsch versteht, hört aufmerksam zu und nickt mehrfach zustimmend. Die Mitarbeiterin ist schließlich davon überzeugt, dass er ihre Erklärungen verstanden hat und ihren Vorschlag akzeptiert.

Die interkulturelle Kommunikation war aus der Sicht der Mitarbeiterin sehr erfolgreich. Umso mehr ist sie verärgert und enttäuscht, als sie nach einiger Zeit feststellen muss, dass der Kunde gar nichts unternommen hat. Sitzt der Mann etwa nur auf dem Sofa und macht Computerspiele?! Was ist das für eine Mentalität?!

Aus der Sicht des Kunden ist diese interkulturelle Kommunikation jedoch völlig misslungen. Er verlässt ratlos und frustriert das Zimmer und ist unsicher, ob er die Erklärungen der Mitarbeiterin richtig verstanden hat. Es ist peinlich, dass sein Deutsch immer noch nicht gut genug ist. Ihr Vorschlag erscheint ihm zu kompliziert, aber er hat keine Chance gesehen, ihr seine Bedenken zu vermitteln. Kann er die Mitarbeiterin nochmals aufsuchen? Macht er sich nicht lächerlich, wenn er sie mit weiteren Fragen belästigt? Noch dazu in fehlerhaftem Deutsch. Was passiert, wenn er den Vorschlag ablehnt? Er braucht unbedingt den Rat eines Freundes. Vorher kann er gar nichts tun.

Obwohl sich in unserer fiktiven Szene beide Beteiligten, Mitarbeiterin und Kunde, höflich und freundlich verhalten und sich um eine Verständigung bemühen, haben sie zunächst keinen Erfolg. Die fiktive Szene veranschaulicht, dass neben den bisher dargestellten Barrieren („Schwellenangst“, Deutschkenntnisse, „Verwaltungssprache“ etc.) weitere Hindernisse den Kontakt zwischen Verwaltung und Menschen mit Migrationshintergrund erschweren können. Einige Gesprächspartner/innen betonen, dass auch unterschiedliche Erfahrungen und Sichtweisen zu interkulturellen Miss-

verständnissen oder Fehlinterpretationen führen können.

So erklärt zum Beispiel eine Gesprächspartnerin, dass viele Menschen aus ihrer Community bei den Behörden zu allem „Ja“ sagten, obwohl sie in Wirklichkeit mit einem Vorschlag nicht einverstanden seien oder die Einzelheiten gar nicht verstanden hätten. Wer wissen wolle, warum ein Betroffener nicht nachgefragt habe, erhalte häufig die Antwort: „Ich kann doch nicht nachfragen, dann meint der Beamte doch, ich bin dumm.“ Nach Ansicht der Gesprächspartnerin befürchten vor allem Zugewanderte aus Osteuropa, sich bei Behördenbesuchen zu blamieren, für dumm und unwissend gehalten zu werden. Manche präsentierten daher ein geschöntes Bild ihrer Kenntnisse und ihrer Lebenssituation. Dieses Verhalten führe im Kontakt mit Behörden häufig zu Missverständnissen, zuweilen auch zu Konflikten und Nachteilen.

Andere Gespräche zeigen allerdings, dass auch Menschen aus anderen Herkunftsregionen es möglichst vermeiden, bei Behörden nachzufragen und um genauere Erklärungen zu bitten, wenn ihnen dies nicht ausdrücklich angeboten wird. Eine Gesprächspartnerin schildert zum Beispiel, sie sei schon als Heranwachsende häufig aufgefordert worden, amtliche Schreiben zu übersetzen. Wenn ihr dies nicht gelang, habe ihr Vater wütend gerufen. „Wozu schicken wir dich zum Gymnasium, wenn du noch nicht mal einen Brief übersetzen kannst!“ Ihr Vater habe sich geschämt: Denn nun musste er die deutschen Nachbarn um Hilfe bitten und damit seine Unkenntnis eingestehen. Eine Nachfrage bei der Stadtverwaltung kam für den Vater offenbar gar nicht in Frage.

Eine andere Befragte erklärt, dass sie beim Kontakt mit Behörden oft nicht wisse, „was richtig ist“. Die Gesprächspartnerin hält diese Unsicherheit jedoch für unproblematisch: Man könne sich ja informieren, wenn man etwas nicht verstanden habe. Die Informationsquelle der Befragten ist das oben erwähnte, gut funktionierende Netzwerk der Türkisch sprechenden Gemeinschaft. Solche Netzwerke stehen aber vielen Zugewanderten

nicht zur Verfügung, so dass ihr Kontakt zu Behörden häufig von Unsicherheit und einem Gefühl der Ohnmacht geprägt ist.

Auch im Herkunftsland erworbene und dort „normale“ Vorstellungen können das Verständnis zwischen Behörden und Zugewanderten erschweren. Was dort „normal“ ist, kann hier ein folgenschwerer Fehler sein – und umgekehrt. Ein prägnantes Beispiel für eine Fehlinterpretation auf Grund unterschiedlicher Sichtweisen ist der Bericht einer Gesprächspartnerin über Zugewanderte aus der ehemaligen Sowjetunion:

Nach ihrer Ankunft erhielten die Zugewanderten Unterstützung aus der Sozialhilfe, die ihnen als „etwas Gutes“ erschien, als ein Geschenk ihrer neuen Heimat, das sie guten Gewissens annehmen durften. Da sie gewohnt waren, sehr bescheiden zu leben, waren sie mit der Sozialhilfe zufrieden. Viele sahen zunächst keinen Grund, sich eine bezahlte Arbeit zu suchen. Im Herkunftsland wurden derartige staatliche Zuwendungen nämlich als Belohnung für besondere Verdienste gewährt und waren nicht mit Auflagen verbunden. Wer ohne Arbeit davon leben konnte, genoss daher im Herkunftsland Anerkennung und Respekt.

Nach Auskunft der Gesprächspartnerin haben diese Zugewanderten viel zu spät erkannt, dass in Deutschland eine gegensätzliche Sichtweise herrscht und dass es hierzulande als Schande gilt, keiner bezahlten Arbeit nachzugehen. „Niemand hat uns erklärt, dass es hier schlecht ist, ohne Arbeit zu sein“, resümiert die Gesprächspartnerin. Durch ihre Unkenntnis haben die Zugewanderten nach Ansicht der Befragten nicht nur beschämende, peinliche Situationen erlebt, sondern auch viel Zeit verloren. Einige hätten dadurch den Anschluss an den Arbeitsmarkt verpasst und seien nun in der Sozialhilfe gefangen.

Eine andere Gesprächspartnerin weist darauf hin, dass die Beziehungen zur Stadtverwaltung auch durch Gerüchte und Halbwahrheiten, die sich innerhalb einer Community rasch verbreiten, beeinträchtigt werden können. So werde zum Beispiel das Jugendamt von vielen Russlanddeutschen sehr negativ gesehen. Auf Grund von (falsch verstandenen) Medienberichten glaubten

viele Eltern, das Jugendamt nehme ihnen sofort die Kinder weg, wenn sie sich nicht korrekt verhielten. Einige Kinder seien aus der Schule gekommen mit folgender Behauptung: Du darfst mir nichts befehlen. Wenn du mich anschreiest, dann kann ich dich anzeigen und du kommst ins Gefängnis. Der Lehrer habe ihnen das gesagt. Viele Russlanddeutsche lehnten daher jeden Kontakt mit dem Jugendamt ab.

Dass Missverständnisse auch durch nonverbale Äußerungen ausgelöst werden können, verdeutlicht ein Gesprächspartner am Beispiel des „Schnalzens“, das in verschiedenen Kulturen unterschiedliche Bedeutungen habe. In der Herkunftskultur des Gesprächspartners dient das wiederholte Schnalzen im Gespräch als Zeichen der Zustimmung (etwa: „Ja, so ist es.“) Nach seiner Erfahrung interpretieren viele Menschen in Deutschland den gleichen Schnalz-Laut aber als Ausdruck der Missbilligung oder als Zeichen von Überheblichkeit. Solche nonverbalen Zeichen führen nach Einschätzung des Befragten häufig zu Problemen zwischen Zugewanderten und Mitarbeiter/innen von Behörden.

2.5 Die sozial-räumliche Erreichbarkeit der Verwaltung

In einigen Gesprächen wird auch die räumliche Erreichbarkeit des Rathauses oder einzelner Behörden thematisiert. Die Lage des Verwaltungsgebäudes und die Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel gelten einigen Befragten auch als Indiz für den Grad an Bürgernähe und Kundenorientierung einer Stadtverwaltung.

So wird zum Beispiel ein Rathaus, das mitten im Stadtzentrum liegt und dank der geringen Größe der Kommune durch relativ kurze Wege mit den Stadtteilen verbunden ist, auch im übertragenen Sinne als „zugänglich“ und „angenehm“ wahrgenommen. Dagegen erscheint ein Verwaltungsgebäude, das außerhalb des Stadtzentrums liegt und außerdem von räumlichen Hindernissen umgeben ist (viel befahrene Straßen, Baustellen, ungünstige Anbindung an ÖPNV etc.), als weniger

zugänglich und weniger bürgernah. Dass es vor Ort keine Ausländerbehörde mehr gibt und viele Zugewanderte daher in die Kreisstadt fahren müssen, wird von mehreren Befragten kritisch kommentiert. Die Anreise sei vor allem für Ältere sehr beschwerlich und im Grunde unzumutbar.

Mehrere Gesprächspartner/innen kritisieren auch die Architektur von Verwaltungsgebäuden und die Gestaltung ihrer öffentlich zugänglichen Bereiche als wenig bürgerfreundlich und wenig einladend. Manche Verwaltungsgebäude des Kreises seien immer noch so gestaltet „wie in den 70er Jahren“. Unübersichtliche Eingangsbereiche, schlechte Beschilderung, lange Wege bis zur Information und vor allem hohe trennende Theken zwischen Kund/innen und Mitarbeiter/innen werden als Hindernisse genannt, die den Kontakt zur Verwaltung erschweren. Ein Gesprächspartner weist darauf hin, dass durch „Absperrungen“, zum Beispiel hohe Theken in den Räumen, eine Distanz aufgebaut werde, die Menschen mit Migrationshintergrund unsicher und misstrauisch mache. Er plädiert dafür, durch eine Umgestaltung der öffentlich zugänglichen Bereiche „das Miteinander“ stärker zu betonen.

2.6 Einflussfaktoren beim Kontakt zur Verwaltung

Die Ergebnisse zeigen, dass Bürger/innen, die selbst zugewandert sind oder aus einer zugewanderten Familie kommen, keineswegs alle oder immer Probleme beim Kontakt mit Behörden haben. Der Faktor „Migration“ kann zwar für die Biografie eines Menschen von Bedeutung sein, aber er ist nicht automatisch ein Hindernis für die Kommunikation mit einer Verwaltung.

Entscheidend sind vielmehr andere Faktoren, darunter zunächst der Aufenthaltsstatus (Dauer, rechtliche Situation etc.) und vor allem das Niveau der Einwanderungstradition zwischen dem Herkunftsland und Deutschland. Neu Zuwanderte haben zwar fast alle zunächst geringe Deutschkenntnisse und keine Erfahrungen mit den hiesigen Verwaltungsabläufen. Sie empfinden daher

häufig Unsicherheit im Umgang mit Behörden. Wenn neu Zugewanderte jedoch aus einem Land mit Einwanderungstradition stammen, aus dem seit Jahrzehnten Menschen nach Deutschland kommen (zum Beispiel frühere „Anwerbeländer“ wie Türkei, Griechenland etc.), sind Hindernisse leichter zu bewältigen.

Diese Zugewanderten finden in der Regel ehrenamtliche Unterstützer/innen über die Netzwerke und die Infrastruktur der bereits vor Ort Ansässigen. Durch die gut ausgeprägte Einwanderungstradition existiert in den Netzwerken ein Fundus an Wissen über Verfahrensweisen deutscher Behörden, über spezifisch deutsche Sichtweisen und Vorstellungen. Dieses Wissen ist über die Netzwerke auch für neu Zugewanderte zugänglich und erleichtert die Phase der Eingewöhnung. Mögliche Frustrationen und Unzufriedenheit dieser Zugewanderten beim Kontakt mit Behörden bleiben daher für die Mitarbeiter/innen der Verwaltung häufig unsichtbar, weil solche Probleme auch im internen Austausch der zugewanderten Community diskutiert und geklärt werden.

Für Zugewanderte aus Ländern ohne Einwanderungstradition nach Deutschland, die keine oder nur vereinzelte lokale Netzwerke gebildet haben, können die Erfahrungen nach der Zuwanderung dagegen eine Lebenskrise auslösen. Ihre Situation ist manchmal geprägt vom Verlust des Kohärenzgefühls, also von Gefühlen der völligen Verunsicherung, der Ohnmacht und der Sinnlosigkeit.

Beispielhaft scheint hier der Bericht eines Gesprächspartners, der als Flüchtling aus einem afrikanischen Land zuwanderte. Der Gesprächspartner berichtet, er habe nach dem Asylverfahren monatelang keine Beratung, keinen Sprachkurs und keine Hinweise zur Integration von Seiten der Behörden oder in seinem Umfeld gefunden. Eine Kommunikation mit der Stadtverwaltung vor Ort sei beinahe unmöglich gewesen, da niemand Französisch sprach und ein Dolmetscher nur selten erreichbar war. Der Gesprächspartner vereinsamte und fühlte sich orientierungslos. Nur durch Eigeninitiative sei es ihm schließlich gelungen, einen Sprachkurs zu bekommen und einen Job

als Hilfskraft zu finden. An seine frühere berufliche Qualifikation konnte er jedoch bis heute nicht anknüpfen.

Weitere Faktoren, die den Kontakt mit Behörden beeinflussen, sind das Niveau der Deutschkenntnisse sowie die Art der Bildung und Ausbildung eines Menschen mit Migrationshintergrund. Viele Berichte der Befragten zeigen, dass durch nicht ausreichend entwickelte Deutschkenntnisse ein ganzes Bündel von Hindernissen entstehen kann: Die Betroffenen haben beim Behördenkontakt Schwierigkeiten, ihre Ansichten zur Geltung zu bringen, Beschwerden vorzubringen, Forderungen zu stellen.

Auch die Bedeutung des Faktors „Bildung und Ausbildung“ wird in vielen Gesprächen deutlich. Hier geht es allerdings nicht um eine angebliche „Bildungsferne“ zugewanderter Familien. Gemeint ist vielmehr eine bestimmte Art der Bildung und Ausbildung, die es einem Menschen ermöglicht, Gesetze und Erlasse inhaltlich zu verstehen, die Arbeitsweise der Behörden und deren Verfahren nachzuvollziehen und darauf mit geeigneten Mitteln zu reagieren. Die Behörden arbeiten (aus guten Gründen) mit festgelegten Abläufen, Verfahren und Vorgehensweisen und nutzen bestimmte Standards der Kommunikation (z. B. juristische Elemente), die nicht alle Bürger/innen nachvollziehen können. Diese Problematik betrifft jedoch auch manche Bürger/innen ohne Migrationshintergrund.

Mehrere Gesprächspartner/innen weisen außerdem dem Faktor „sozialer Status“ einen großen Einfluss zu. Ein Gesprächspartner vertritt zum Beispiel die These, dass länger hier ansässige Menschen mit Migrationshintergrund dieselben Probleme mit Behörden haben wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Entscheidend sei der soziale Status eines Menschen. Mitarbeiter/innen der Verwaltung reagierten inzwischen weniger auf den Migrationshintergrund als vielmehr auf den sozialen Status einer Kundin oder eines Kunden. Ein Mensch mit hohem sozialem Status, zum Beispiel ein Unternehmer mit Migrationshintergrund, habe in der Regel keinerlei Probleme bei Behördenkontakten.

3. Erfahrungen von Bürger/innen mit Migrationshintergrund beim Kontakt mit der Verwaltung

Mit der sehr allgemein formulierten Frage nach „Erfahrungen mit der Stadtverwaltung“ wollten wir bewusst einen großen Spielraum schaffen, den die Gesprächspartner/innen nach ihren eigenen Vorstellungen nutzen konnten. Die Gesprächspartner/innen konnten zum Beispiel unterschiedliche konkrete Erlebnisse im Detail schildern (persönliche Erlebnisse oder Erzählungen Dritter). Sie konnten aber auch ihre Gesamt-Sicht auf die Stadtverwaltung als Statement zusammenfassen oder darstellen, wie sie die Beziehungen zwischen der Verwaltung und Migrantenselbstorganisationen oder dem Integrationsrat beurteilen.

3.1 Ambivalenz und Differenzierung prägen die Sicht auf kommunale Behörden

Dank der Offenheit der Fragestellung bestand in den Gesprächen durchaus die Möglichkeit, eine eindeutig ablehnende, problemzentrierte Sichtweise vorzutragen und dies auch durch konkrete Erfahrungen zu begründen. In unserem Sample gibt es jedoch kein Gespräch, das eine einseitig negative Beurteilung der Verwaltung vertritt. In einigen, wenigen Gesprächen dominiert vielmehr die gegenteilige Option: Diese Gesprächspartner/innen nehmen die Verwaltung betont positiv wahr und bewerten konkrete Hindernisse zum Beispiel als „Detailprobleme“ von eher geringer Relevanz. Auffallend ist, dass in diesen Gesprächen die Beziehungen zwischen der jeweiligen Organisation (Verein, Gemeinde etc.) und einzelnen Behörden oder politischen Gremien und Entscheidungsträger/innen (z. B. Bürgermeister/innen) im Vordergrund stehen.

In den meisten Gesprächen entsteht jedoch ein ambivalentes Bild der Verwaltung. Die meisten

Gesprächspartner/innen können sowohl positive und angenehme als auch problematische und verunsichernde Erfahrungen berichten. Entsprechend mehrdeutig und manchmal in sich widersprüchlich sind dann auch die Statements einiger Befragter zur Stadtverwaltung. Einige Gesprächspartner/innen begründen ihre ambivalente Sichtweise, indem sie ihre Einschätzung nach einzelnen Behörden oder nach einzelnen Mitarbeiter/innen differenzieren. Problematische Erfahrungen werden meist nicht der Verwaltung als Institution zugerechnet, sondern als Kommunikationsstörungen zwischen Individuen interpretiert. So sieht zum Beispiel ein Gesprächspartner zwar einige Probleme zwischen Behörden und Menschen mit Migrationshintergrund, fügt dann aber hinzu: „Von zehn Fällen mit Problemen sind sieben bis acht Kommunikationsprobleme.“ Oft habe entweder der Bürger oder der Mitarbeiter der Behörde etwas falsch verstanden.

Im Folgenden stellen wir die wesentlichen Merkmale dar, die nach unserer Auswertung zu einer überwiegend positiven oder einer überwiegend problemorientierten Wahrnehmung der Stadtverwaltung beitragen. Welche Merkmale kennzeichnen eine Kommunikation, die von den Gesprächspartner/innen positiv bewertet wird? Welche Merkmale hat andererseits ein Behördenkontakt, der aus Sicht der Gesprächspartner/innen problematisch oder belastend war?

3.2 Wesentliche Merkmale eines überwiegend positiven Kontakts mit der Verwaltung

Es gibt eine Reihe von Berichten über Besuche in der Verwaltung, die den Gesprächspartner/innen als angenehme und positive Erfahrungen in Erinnerung geblieben sind. Trotz der Unterschiede im Detail weisen diese Berichte gemeinsame Merkmale auf.

Wesentliche Merkmale der positiven Kontakte sind:

1. ein freundliches, zugewandtes Verhalten der Mitarbeiter/innen;

2. ihre Fähigkeit zum aktiven Zuhören und zur Wahrnehmung der Bedürfnisse von Kund/innen;
3. ihre Fähigkeit, den Bürger/innen zu vermitteln, dass Gleichbehandlung, Korrektheit und Transparenz die Arbeit der Verwaltung bestimmen.

Besonders in jenen Berichten, die das erste Merkmal hervorheben, fällt auf, dass es hier um Ausdrucksmittel (Wortwahl, Mimik, Tonfall) geht, die keine spezifische „interkulturelle“ Kompetenz voraussetzen. Die Befragten betonen zum Beispiel die freundliche Begrüßung und Verabschiedung, die „nette Atmosphäre“ im Gespräch, die sympathische, aufmerksame Haltung von Mitarbeiter/innen (häufiges Lächeln, häufiger Augenkontakt) sowie eine höfliche Wortwahl und einen angenehmen, freundlichen Tonfall. Solche Verhaltensweisen werden sicherlich von allen Bürger/innen (egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund) als positiv registriert. Ein unmittelbarer Bezug zur Migrationserfahrung der Kund/innen ist hier nicht erkennbar. Es handelt sich vielmehr um Basis-Elemente der „kommunikativen Kompetenz“, die im gesamten Dienstleistungsbereich zu den Grundlagen des professionellen Verhaltens gehören.

Das zweite Merkmal – die Fähigkeit zum aktiven Zuhören und zur Wahrnehmung der Bedürfnisse – zeigt einen stärkeren Bezug zur spezifisch „interkulturellen“ Kompetenz. Nach Ansicht einiger Befragter ist diese Fähigkeit bei den Behörden zu selten anzutreffen: Zugewanderte hätten häufig den Eindruck, zu rasch „abgefertigt“ zu werden und ihr Anliegen nicht richtig vortragen zu können. Wir gehen im folgenden Kapitel („problematische Erfahrungen“) näher darauf ein. Nur in wenigen Berichten wird das zweite Merkmal einer „guten Betreuung“ genauer geschildert: Die Befragten hatten den Eindruck, dass Mitarbeiter/innen aufmerksam zuhörten, auch nachfragten und auch den Kund/innen mit geringeren Deutschkenntnissen genug Zeit gaben, um ihr Problem „in Ruhe“ zu schildern.

Mehrfach wird in diesem Zusammenhang auch die Hilfsbereitschaft einzelner Mitarbeiter/innen gelobt. Sie bemerkten, dass ihre Kund/innen unsicher waren und halfen ihnen beim Ausfüllen

komplizierter Formulare, sogar wenn sie dafür gar nicht zuständig waren. Mehrere Gesprächspartner/innen berichten außerdem von einer aufmerksamen Betreuung direkt nach der Einreise. Neu Zugewanderte erhielten von der Stadtverwaltung schriftliche Informationen in ihrer Muttersprache und Einladungen zu Sprachkursen. Eine Befragte berichtet, die Stadtverwaltung habe ihr nach der Einreise den Kontakt zu einer ehrenamtlichen „Patin“ vermittelt, die sich in den folgenden Monaten um sie kümmerte. Solche Erfahrungen begründen häufig eine dauerhaft positive Beziehung zur Verwaltung, wie sie im Statement eines Gesprächspartners zum Ausdruck kommt: Er habe sich von der Stadtverwaltung vor Ort von Anfang an gut behandelt und aufgenommen gefühlt.

Einige Gesprächspartner/innen schildern weder besonders angenehme noch problematische Erfahrungen. Sie beschreiben ihre Erfahrungen mit der Verwaltung vielmehr als „unproblematisch“ und das Verhalten der Mitarbeiter/innen als „normal“. Eine besondere Freundlichkeit oder Hilfsbereitschaft wird in diesen Berichten nicht geschildert, aber von den Befragten offenbar auch nicht erwartet. In diesen Berichten steht vielmehr das dritte Merkmal eines positiven Kontakts zur Behörde im Vordergrund: der Eindruck, dass hier die berühmte „Gleichheit vor dem Gesetz“ praktiziert wird und alle Bürger/innen, ungeachtet ihrer Herkunft, korrekt behandelt werden.

Diese Befragten betonen zum Beispiel, dass sie sich beim Besuch in der Verwaltung „nicht als Ausländerin“ fühlten oder dass sie ungeachtet ihres ausländischen Namens oder ihres ausländischen Passes genauso behandelt würden „wie alle anderen“. Eine Gesprächspartnerin erklärt, dass in der Stadtverwaltung vor Ort auch muslimische Frauen mit Kopftuch gut beraten würden. Sie vermutet allerdings, dass es früher bei Behördenbesuchen durchaus Probleme wegen des Kopftuchs gegeben habe. Aktuell habe sie von solchen Fällen jedoch nicht gehört.

Eine andere Gesprächspartnerin hebt hervor, dass die Überzeugung, hier gebe es eine korrekte Behandlung „nach den Gesetzen“, besonders

wichtig für neu Zugewanderte sei, die aus Ländern kommen, in denen die Behörden selbst die Gesetze nicht beachten. Zugewanderte aus solchen Ländern hätten daher oft gelernt, manche Gesetze nicht so ernst zu nehmen und zu umgehen. Mitarbeiter/innen der Behörden sollten in solchen Fällen deutlich vermitteln: „Hier wird nur im gesetzlichen Rahmen gehandelt.“

Ein anderer Gesprächspartner weist darauf hin, dass viele Menschen mit Migrationshintergrund, sogar länger hier Ansässige, bei Behördenbesuchen häufig unsicher, unruhig und manchmal auch misstrauisch seien. Umso wichtiger sei es, ihnen zu vermitteln, dass alle Entscheidungen korrekt, transparent und überprüfbar seien. Die Mitarbeiter/innen sollten daher den Vorgang in verständlicher Umgangssprache erklären, den entsprechenden Erlass oder das Gesetz auch zeigen und wenn nötig Kopien zur Verfügung stellen. Auf diese Weise könnten sie das Vertrauen der Menschen gewinnen. Nach den Erfahrungen des Gesprächspartners wird dann auch eine unangenehme Entscheidung (zum Beispiel ein ablehnender Bescheid) leichter akzeptiert.

Wir haben oben bereits erwähnt, dass in Gesprächen mit überwiegend positiven Erfahrungen häufig die Beziehungen einer Gemeinde oder eines Vereins zur Stadtverwaltung im Mittelpunkt stehen. Die Gesprächspartner/innen nehmen hier die Sprecherposition als Vertretung der jeweiligen Organisation ein. Aus der Sicht von Gemeinden oder Vereinen verlaufen danach die Kontakte zur Stadtverwaltung meist problemlos.

Mehrere Gesprächspartner/innen berichten zum Beispiel von Verhandlungen mit Ordnungsämtern, bei denen es um die Organisation öffentlicher Feste, um die Straßenbeschilderung zum Moscheegebäude oder um die Genehmigung von Informationsständen ging. Die Zusammenarbeit verläuft nach Einschätzung der Befragten in der Regel gut und konfliktfrei.

Ähnlich positiv werden auch die Beziehungen der Organisationen zur Polizei, zur Ausländerbehörde und zu Jugendämtern bewertet. Ein Gesprächs-

partner aus einer Moscheegemeinde schildert zum Beispiel einen Konflikt zwischen dem örtlichen Jugendamt und einer Mutter. Der Gemeindevertreter habe als Vermittler ein Missverständnis aufklären können, so dass der Konflikt rasch beendet war. Aus Sicht der Gemeindevertretung war die Kooperation mit dem Jugendamt eine ausgesprochen positive Erfahrung. Mehrere Gesprächspartner/innen heben auch ihre guten Beziehungen zu Ausländerbehörden hervor. Ein Gesprächspartner betont zum Beispiel die Kooperationsbereitschaft der Ausländerbehörde, die es ermöglichte, kurzfristig einen Hodscha aus der Türkei zu holen, der für einige Zeit den abwesenden Hodscha der Gemeinde vertrat.

Dabei gibt es durchaus einige Berichte über Verzögerungen oder Auflagen von Ämtern, die als „übertrieben“ oder „bürokratisch“ bewertet werden. Die Vertreter/innen von Vereinen bzw. Gemeinden sehen dies jedoch als Ärgernis, das jeden Verein treffen könnte. Ein Gesprächspartner erklärt zum Beispiel mit freundlicher Ironie: „In Deutschland wird ja sogar der Bau einer Gartenlaube unnötig kompliziert gemacht.“ Bürokratische Auflagen seien daher nichts Besonderes. Eine Gemeinde, die eine Moschee bauen wolle, müsse allerdings manchmal „monarchistischer sein als die Monarchie“, also jedes Detail beachten und viele Auflagen erfüllen. Der Gesprächspartner vermutet, dass die zuständigen Beamten befürchten, sie bekämen Probleme mit „Populisten“, wenn beim Moscheebau irgendeine Kleinigkeit schief gehe. Dafür habe er durchaus Verständnis.

Die meisten Gesprächspartner/innen sind der Ansicht, dass sich die Beziehungen ihrer Organisationen zur Verwaltung, aber auch zu politischen Gremien und zu Repräsentant/innen der Kommune und des Kreises (Bürgermeister/innen, Mitglieder des Stadtrats, Landrat) in den letzten Jahren deutlich positiv entwickelt haben. Gegenseitige Besuche, regelmäßiger Austausch und die Teilnahme von Repräsentant/innen der Kommune bei integrativen Veranstaltungen oder Festen werden als Zeichen dieser positiven Entwicklung häufig genannt.

Ein Gesprächspartner hebt außerdem die Haltung der politischen Akteure gegen Fremdenfeindlichkeit hervor: Als es Schmierereien an einer Moschee gab, sei der Landrat selbst gekommen, um sich ein Bild zu machen. Dieser Besuch sei für die ganze Gemeinde sehr wichtig gewesen. Der Gesprächspartner kommentiert: Die interkulturelle Kompetenz sei gewachsen, müsse aber auf beiden Seiten noch steigen. Für beide Seiten – für die Verwaltung wie für die Vereine und Gemeinden – sei es daher äußerst wichtig, weiterhin einen freundschaftlichen Kontakt zu pflegen und auch Probleme offen anzusprechen.

3.3 Wesentliche Merkmale eines überwiegend problematischen Kontakts mit der Verwaltung

Im Folgenden stellen wir einige Merkmale von Behördenkontakten dar, die von Gesprächspartner/innen als problematisch oder belastend geschildert werden. In den Berichten und Fallbeispielen geht es zum einen um das individuelle Kommunikationsverhalten in Gesprächen mit „amtlichem“ Charakter. Zum anderen werden Situationen beschrieben, die auf strukturelle Probleme hinweisen. Darüber hinaus gibt es Beispiele, bei denen schwer zu entscheiden ist, ob der „Migrationshintergrund“ der Betroffenen tatsächlich eine wesentliche Rolle spielt oder ob die Befragten auf Probleme und Ärgernisse hinweisen, die auch andere Bürger/innen ohne „Migrationshintergrund“ formulieren könnten.

3.3.1 Merkmale aus dem Bereich der sozialen und kommunikativen Kompetenz

Einige Gesprächspartner/innen schildern Besuche in der Verwaltung, bei denen sich Mitarbeiter/innen „unfreundlich“, „grimmig“ oder „abweisend“ verhalten und die Kund/innen „von oben herab“ behandelt hätten. Einige Befragte kommentieren solche Erlebnisse als „schlechte Tagesform“ oder als „Stress“ einzelner Mitarbeiter/innen und

zeigen dafür Verständnis. Andere sehen solche Verhaltensweisen dagegen als Zeichen mangelnder Akzeptanz oder mangelnden Respekts gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund. Eine Gesprächspartnerin berichtet zum Beispiel, dass sich Menschen mit Migrationshintergrund, auch sie selbst, bei Behörden manchmal „wie Kinder behandelt“ fühlten. Statt ihre Entscheidung zu erklären, erteilten manche Mitarbeiter/innen lediglich Befehle („Du machst das jetzt so und so!“) und schickten die Kund/innen schnell nach Hause.

Unangenehme Erlebnisse mit unfreundlichen, schlecht gelaunten Menschen sind zwar einerseits alltäglich. Aber die Situation beim Besuch in einer Verwaltung ist andererseits durchaus nicht alltäglich. Hier besteht nämlich in der Regel ein Machtgefälle zwischen den Bürger/innen und der Behörde, die berechtigt ist, Sanktionen zu verhängen. Manche Menschen mit Migrationshintergrund regieren aufgrund früherer Erfahrungen nicht nur sensibler auf unfreundliches Verhalten, sondern können wegen ihrer rechtlichen und sozio-ökonomischen Situation tatsächlich und ganz real von Sanktionen stärker betroffen sein als gut etablierte Bürger/innen. „Abweisend“ behandelt zu werden ist dann nicht nur ärgerlich, sondern verunsichert die Betroffenen und kann sogar bedrohlich wirken.

Bei den Berichten über „unfreundliches Verhalten“ geht es häufig um individuelle Verhaltensweisen einzelner Menschen. Einige Berichte deuten aber darauf hin, dass bei manchen Kommunikationsstörungen auch Zeitdruck und Arbeitsstress eine Rolle spielen. Mehrere Gesprächspartner/innen kritisieren, dass Mitarbeiter/innen, „nicht zuhören können“, „keine Geduld“ und „keine Zeit“ hätten. Menschen mit Migrationshintergrund würden „rasch abgefertigt“. Mitarbeiter/innen versuchten, zugewanderte Kund/innen „loszuwerden“, und wollten deren Ansichten nicht zur Kenntnis nehmen.

Eine Gesprächspartnerin vertritt die Ansicht, dass dadurch viele Konflikte zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und Behörden verursacht werden. Sogar eine einfache Kommunikation scheitert oft, weil Mitarbeiter/innen der Ämter

nicht zuhören könnten, weil sie keine Geduld hätten. Zugewanderte mit weniger guten Deutschkenntnissen hätten deshalb keine Chance, ihr Anliegen darzustellen. Bei den Ämtern werde deshalb manchmal nicht das aufgezeichnet, was ein Kunde tatsächlich gesagt habe, sondern nur eine Interpretation des Sachbearbeiters. Die Informationen des Kunden würden daher oft „falsch“ aufgezeichnet. Auf diese Weise werde „der Spalt“ zwischen den Daten der Behörde und den Vorstellungen des Kunden im Laufe der Zeit immer größer.

Menschen mit Migrationshintergrund, die beim Behördenkontakt mehr Zeit benötigen, können unter Umständen als „Problemfall“ wahrgenommen werden, nicht weil sie tatsächlich Probleme haben, sondern weil Mitarbeiter/innen unter Zeitdruck stehen. Mitarbeiter/innen, die einzelnen „Fällen“ viel Zeit widmen, müssen möglicherweise befürchten, ihr Tagespensum nicht zu schaffen und dadurch noch mehr unter Druck zu geraten. Die Ursachen für Kommunikationsstörungen zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und Mitarbeiter/innen von Behörden liegen nicht notwendigerweise im Verhalten der Beteiligten. Auch die Arbeitsorganisation kann dazu beitragen, dass Mitarbeiter/innen nicht in der Lage sind, auf die Bedürfnisse einzelner Kund/innen einzugehen.

3.3.2 Merkmale aus dem Bereich der interkulturellen Kompetenz

Mehrere Gesprächspartner/innen berichten von problematischen Erfahrungen mit Behörden, die nach ihrer Einschätzung auf eine fehlende interkulturelle Kompetenz von Mitarbeiter/innen hindeuten.

Ein Gesprächspartner aus einer Moscheegemeinde schildert zum Beispiel, dass Mitgliedern seiner Gemeinde im Jobcenter Arbeitsplätze in Getränkemärkten und Kneipen angeboten wurden. Der Gesprächspartner betont, dass er einerseits die Arbeitsvermittler verstehen könne: Solche Jobs seien leicht erlernbar, und eine Rücksichtnahme auf religiöse Gebote sei nicht immer

möglich. Andererseits verbiete ihre Religion den Gemeindemitgliedern, Tätigkeiten mit Alkoholverkauf auszuüben. Der Befragte vermutet, dass Jobangebote „wahllos“ an alle Arbeitsuchenden verteilt werden, ohne über kulturelle oder religiöse Unterschiede nachzudenken.

Ein anderer Gesprächspartner nennt als Beispiel den Behördenbesuch einer alten Dame, die eine befristete Aufenthaltsgenehmigung hat, die regelmäßig erneuert werden muss. Eine Sachbearbeiterin habe die Genehmigung wegen fehlender Deutschkenntnisse verweigert und in unfreundlichem Ton gefragt, warum die Frau denn immer noch kein Deutsch spreche, obwohl sie doch seit 30 Jahren hier lebe. Der Gesprächspartner erklärt, die alte Dame sei Analphabetin. Dies sei nicht ungewöhnlich bei älteren Menschen, die in ländlichen Gebieten der Türkei aufgewachsen sind und nie eine Schule besucht haben. Außerdem sei die alte Dame schwer erkrankt und habe viele Jahre nur im Haus verbracht. Sie sei nicht mehr in der Lage, Deutsch zu lernen. Nach Auskunft des Gesprächspartners wurde die Aufenthaltsgenehmigung schließlich doch ausgestellt, nachdem er mit dem Leiter der Ausländerbehörde gesprochen hatte. Aus Sicht des Gesprächspartners handelt es sich um ein typisches Beispiel für fehlende Kulturkompetenz, das deutlich mache, dass Schulungen zur interkulturellen Kompetenz für Mitarbeiter/innen von Behörden dringend notwendig seien.

Auch andere Gesprächspartner/innen kritisieren, dass die Behörden über kulturelle Hintergründe, die Lebenssituation von Zugewanderten und deren Migrationserfahrungen nicht informiert seien. Bei Behördengesprächen werde eher selten nach der persönlichen Lebenssituation gefragt. Individuelle Schicksale von Zugewanderten würden häufig einfach ausgeblendet. Eine Gesprächspartnerin berichtet als Beispiel von einem Behördenbesuch als Begleiterin einer schwer erkrankten Frau. In der Behörde sei die Frau sehr abweisend behandelt und wegen ihrer Krankheit kritisiert und „verurteilt“ worden. Die Frau komme aus einem Kriegsgebiet, habe Schreckliches erlebt und sich während des Krieges auch die Krankheit zugezogen. Die Gesprächspartnerin betont, dieses Erleb-

nis habe sie sehr schockiert. Sie habe von Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung mehr Feingefühl erwartet.

Die Auswertung zeigt, dass in den Berichten unterschiedliche Aspekte der interkulturellen Kompetenz angesprochen werden. Zum einen geht es in den Berichten um die Wahrnehmung von Unterschieden hinsichtlich Kultur, Religion oder Wertorientierung. Als problematisch erscheint dabei weniger eine Unkenntnis – die Befragten erwarten nicht, dass Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung die Besonderheiten aller möglichen Kulturen kennen. Aus Sicht der Befragten kommt es vielmehr zu problematischen Situationen, wenn Angehörige der Mehrheitsgesellschaft automatisch davon ausgehen, dass ihre Vorstellungen und Lebensweisen die einzig „normalen“ und „selbstverständlich“ sind und dass es keine anderen geben könne. Interkulturelle Kompetenz bedeutet hier, mit unterschiedlichen Sichtweisen zu rechnen, im Gespräch nachzufragen und individuelle Unterschiede zu akzeptieren. Die Befragten erwarten, dass auch gegenüber Zugewanderten eine positive Haltung zur „Diversity“, der Wahrnehmung und Anerkennung von Unterschieden, praktiziert wird, die der Mehrheitsgesellschaft aus vielen Lebensbereichen bereits vertraut ist.

Ein weiterer Aspekt der interkulturellen Kompetenz wird von Gesprächspartner/innen mit Begriffen wie „Einfühlungsvermögen“, „Mitgefühl“ oder „Verständnis“ für die besondere Lebenssituation zugewanderter Menschen beschrieben. Mehrere Gesprächspartner/innen kritisieren, dass auf individuelle Schicksale von Zugewanderten (traumatische Erlebnisse im Herkunftsland, physische oder psychische Erkrankungen) zu wenig Rücksicht genommen werde. Einige Befragte greifen auch den häufig gehörten Vorwurf auf, viele Zugewanderte seien nicht willens, Deutsch zu lernen. Auch in diesem Bereich zeigen nach Ansicht von Befragten manche Mitarbeiter/innen von Behörden wenig Verständnis.

Eine Gesprächspartnerin verdeutlicht die Sichtweise von Zugewanderten am Beispiel der Russ-

landdeutschen. Gerade von ihnen erwarteten die Behörden gute Deutschkenntnisse. Vielen falle das Deutschlernen jedoch sehr schwer. Nicht jeder Mensch sei in der Lage, in kurzer Zeit eine völlig fremde Sprache zu lernen, und manche schafften es trotz aller Bemühungen nicht. Die Russlanddeutschen fühlten sich deshalb einem „ständigen Vorwurf“ ausgesetzt, auch von Seiten der Behörden: Ihre mangelhaften Deutschkenntnisse würden als Mangel an Integrationsbereitschaft interpretiert. Dies habe schlimme Folgen: Viele Russlanddeutsche fühlten sich seelisch verletzt und zögen sich völlig zurück. Diese Reaktion gefährde dann tatsächlich ihre Integration.

Dieser Aspekt der interkulturellen Kompetenz verweist darauf, dass der von den Gesprächspartner/innen positiv bewertete Grundsatz der „Gleichbehandlung“ aller Bürger/innen durchaus Grenzen hat. In manchen Fällen wird das Festhalten der Behörden an diesem Grundsatz als zu starr, als unangemessen oder sogar, in der Bewertung einer Befragten, als „gnadenlos“ wahrgenommen. Tatsächlich kann eine unflexible, auf Vorschriften pochende „Gleichbehandlung“ aller ohne Berücksichtigung individueller Unterschiede durchaus zur Ausgrenzung mancher Bevölkerungsgruppen führen. Mit gutem Grund behandelt eine moderne Stadtverwaltung zum Beispiel jene Menschen, die im Rollstuhl sitzen, nicht „gleich“. Man zwingt sie nicht, wie alle anderen Treppen zu steigen, sondern bietet einen gut erreichbaren Lift an, um „Chancengleichheit“ herzustellen.

Einige Gesprächspartner/innen weisen außerdem auf einen weiteren Aspekt der Behördenpraxis hin, den sie ebenfalls als Mangel an interkultureller Kompetenz einordnen. Nach Ansicht einiger Befragter haben Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung zu geringe Kenntnisse über spezialisierte Beratungsstellen und Angebote für Menschen mit Migrationserfahrung. Die Vernetzung und der Austausch zwischen Stadtverwaltung und Beratungsstellen seien häufig unzureichend und müssten dringend verbessert werden. Zugewanderte, die spezielle Beratung oder Schulungen benötigten, würden gar nicht oder zu spät auf passende Angebote hingewiesen. In den Berichten geht es in

erster Linie um allgemeine oder berufsbezogene Sprachkurse, um Beratung zur Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie um Beratungen zur beruflichen Integration und zur Sozialgesetzgebung.

So berichtet eine Gesprächspartnerin, sie habe nur durch Zufall und nach Jahren des Suchens erfahren, dass es eine spezielle Fortbildung gab, durch die ihre im Ausland erworbene berufliche Qualifikation zumindest teilweise anerkannt und auf dem Arbeitsmarkt verwertbar wurde. Eine andere Gesprächspartnerin erhielt von der Behörde lediglich die Auskunft, mit ihren ausländischen Zeugnissen könne sie hier „gar nichts anfangen“. Eine Beratungsstelle oder eine Schulung zur beruflichen Integration habe man ihr nicht genannt. Die Gesprächspartnerin ist verunsichert und sieht zurzeit keine Perspektive.

Es gibt jedoch auch Berichte über kontinuierliche und erfolgreiche Kooperationen zwischen Behörden und Beratungsstellen für Zugewanderte. Derart gut vernetzte Beratungsstellen zahlen für ihren Erfolg allerdings einen hohen Preis: Sie werden zur Anlaufstelle für Zugewanderte aus dem gesamten Kreis und können wegen ihrer zu geringen Ressourcen die Menge der Anfragen kaum bewältigen.

3.3.3 Erfahrungen der Diskriminierung bei Behördenkontakten

Einige Gesprächspartner/innen schildern Erlebnisse und Äußerungen bei Behördenbesuchen, die sie als Ausgrenzung, Herabsetzung oder bewusste Diskriminierung bewerten. Einige Befragte unterscheiden dabei zwischen „sichtbaren“ und „subtilen“ Diskriminierungen.

In den Berichten über „sichtbare“ Diskriminierung werden häufig Äußerungen einzelner Mitarbeiter/innen zitiert, zum Beispiel: „Wenn Sie das nicht verstehen, dann lernen Sie Deutsch“ oder ausgrenzende Bemerkungen wie „Gehen Sie doch da hin, wo Sie her kommen!“ Nach Auskunft einiger

Befragter wird der Begriff „Ausländer“ auch bei Behörden manchmal wie ein Schimpfwort benutzt.

Zu geringe Deutschkenntnisse sind nach Auskunft von Befragten häufig ein Anlass für problematische Erfahrungen. Eine Gesprächspartnerin berichtet, ein Verwaltungsmitarbeiter habe jede sprachliche Unterstützung für Zugewanderte verweigert mit der Begründung: Personen mit schlechten Deutschkenntnissen müssten selber sehen, wie sie zurechtkommen. In einem anderen Gespräch wird berichtet, in einem Jobcenter sei Mitarbeiter/innen strikt verboten worden, Kund/innen in einer Fremdsprache zu beraten. Begründung: Auch Ausländer müssten bei Behördenbesuchen die deutsche Amtssprache benutzen.

Ein Gesprächspartner berichtet von einem Erlebnis bei der Agentur für Arbeit. Die Agentur ist zwar keine kommunale Behörde, aber der Gesprächspartner ist der Ansicht, dass Menschen mit Migrationshintergrund solche und ähnliche Erfahrungen auch bei der Stadtverwaltung machen. Der Behördenbesuch verlief nach Auskunft des Befragten folgendermaßen:

Eine Beschäftigte fühlte sich von ihrem Chef ständig ausgenutzt und schlecht behandelt. Schließlich kündigte sie und meldete sich in Begleitung ihres Ehemannes bei der Agentur für Arbeit. Der Mitarbeiter der Agentur sperrte das Arbeitslosengeld für drei Monate, weil die Beschäftigte selbst gekündigt hatte. Die Eheleute waren überrascht und erschrocken: Diese Regelung war ihnen unbekannt. Es kam (sinngemäß) zu folgendem Dialog:

Mitarbeiter: „So sind hier die Gesetze.“

Ehemann: „Das sind aber schlechte Gesetze. Meine Frau wird für die Kündigung bestraft, aber wenn der Arbeitgeber kündigt, muss er gar nichts zahlen.“

Mitarbeiter: „Wenn dir das nicht gefällt, kannst du ja auswandern.“

Aus der Sicht des Gesprächspartners besteht die Diskriminierung nicht etwa in der Sperrung des Arbeitslosengeldes. Das sei zwar unangenehm, aber korrekt und deshalb zu akzeptieren. Als Diskriminierung bewertet der Gesprächspartner den

aggressiven Tonfall des Mitarbeiters und seine Bemerkung: „Wenn dir das nicht gefällt, kannst du ja auswandern.“ Da die Eheleute beide eingebürgert sind, verstanden sie diese Bemerkung als bewusste Ausgrenzung mit etwa folgender Botschaft: Auch wenn ihr deutsche Pässe habt, bleibt ihr Fremde. Ihr gehört nicht zu uns und habt nicht das Recht, deutsche Gesetze zu kritisieren. Verschwindet aus Deutschland!

Ein anderer Gesprächspartner vertritt die Ansicht, dass Türkisch sprechende Menschen bei Behördenbesuchen stärker diskriminiert werden als andere Zugewanderte. Einem Menschen, der zum Beispiel nur Englisch spreche, werde bei den Behörden eher geholfen als einem Türkisch sprechenden. Bestimmte äußere Merkmale wie das Tragen eines Kopftuchs oder eine dunklere Hautfarbe führen nach seiner Erfahrung häufiger zu einer anderen (schlechteren) Behandlung durch die Behörden. Dies ändere sich auch dann nicht, wenn der Zugewanderte perfekt Deutsch spreche.

Andere Befragte betonen dagegen, dass die „sichtbare“ Diskriminierung, also die bewusste, offen formulierte Ausgrenzung, bei Stadtverwaltungen und anderen Behörden in den letzten Jahren seltener vorkomme. Diese Befragten kritisieren vielmehr eine versteckte Abwertung oder eine strukturelle Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund. Ein Befragter fasst solche Erfahrungen mit dem Begriff „subtile Diskriminierung“ zusammen.

In einigen Gesprächen wird auf verbreitete Stereotype und Vorannahmen bei Behörden hingewiesen, die die Befragten als versteckte Ausgrenzung bewerten. Ein Gesprächspartner schildert zum Beispiel seine Suche nach einem Deutschkurs. Als er in der Stadtverwaltung fragte, wo er Deutsch lernen könne, habe ihn ein Mitarbeiter sehr erstaunt angesehen und sinngemäß gesagt: „Die Leute, die hierher kommen, wollen doch nur Geld!“ Danach habe ihm der Mitarbeiter aber einen sehr nützlichen Sprachkurs empfohlen. Andere Gesprächspartner/innen kritisieren, dass die Behörden häufig schon im Vorhinein und automatisch annähmen, alle Menschen mit Migrati-

onshintergrund könnten kein Deutsch. Man unterstelle ihnen, dass sie nicht in der Lage seien, sich auf Deutsch zu verständigen.

Wir haben oben bereits darauf hingewiesen, dass der Faktor „Deutschkenntnisse“ im Kontakt zwischen Verwaltung und Menschen mit Migrationshintergrund eine große Rolle spielt. Einige Berichte von Befragten weisen auf ein verbreitetes Stereotyp hin, das aus drei Elementen besteht: 1. aus der Annahme, dass alle Menschen mit Migrationshintergrund kein Deutsch könnten, 2. dass sie sich außerdem weigerten, Deutsch zu lernen, 3. dass fehlerhafte Deutschkenntnisse bedeuteten, dass diese Menschen „integrationsunwillig“ seien.

Das oben geschilderte Beispiel der Russlanddeutschen zeigt, dass Zugewanderte, die tatsächlich Probleme mit der deutschen Sprache haben, solche stereotypen Annahmen wie einen „ständigen Vorwurf“ wahrnehmen. Tatsächlich begegnen uns solche Stereotype über Menschen mit Migrationshintergrund häufig in den Medien, im Fernsehen, in der Presse und auch in Alltagsgesprächen. Die ständige Wiederholung führt offenbar dazu, dass manche Menschen mit Migrationshintergrund den „ständigen Vorwurf“ auch dann zu hören glauben, wenn er gar nicht offen formuliert wird. Eine Gesprächspartnerin weist darauf hin, dass bei Konflikten mit Behörden auch enttäuschte Erwartungen eine Rolle spielen könnten. Nachdem die Spätaussiedler/innen in Osteuropa als „Deutsche“ ausgegrenzt worden seien, hätten sie bei der Übersiedlung erwartet, „in die Heimat“ zu kommen, die ihnen Verständnis und Mitgefühl entgegenbringe. Stattdessen würden sie nun als „Russen“ bezeichnet und verdächtigt, integrationsunwillig zu sein.

In einigen Berichten über „versteckte Ausgrenzung“ bei Behördenbesuchen ist schwer zu entscheiden, ob es sich tatsächlich um eine bewusste, absichtliche Diskriminierung durch Mitarbeiter/innen handelt oder um eine völlig misslungene interkulturelle Kommunikation. Manchmal wird ein bestimmtes Kommunikationsverhalten von Mitarbeiter/innen – unfreundlicher Tonfall, rasches „Abfertigen“, geringe Bereitschaft zuzu-

hören etc. – als Diskriminierung interpretiert. Ob die Mitarbeiter/innen eine Ausgrenzung tatsächlich beabsichtigt hatten, ob sie überhaupt wahrgenommen haben, dass ein Kunde oder eine Kundin sich diskriminiert fühlte – das ist im Nachhinein schwer zu beantworten. Der Übergang zwischen „Unfreundlichkeit“, „Beleidigung“, „Ausgrenzung“ und „Diskriminierung“ ist in vielen Alltagssituationen fließend. Dies gilt auch für Kontakte mit Behörden. Umso wichtiger wäre es dann, interkulturelle Kompetenz und Achtsamkeit zu trainieren, damit Mitarbeiter/innen der Verwaltung auch unter Arbeitsdruck freundlich, ruhig und souverän auftreten und Missverständnisse vermeiden können.

Stereotype Vorannahmen über Menschen mit Migrationshintergrund werden vor allem von jenen Befragten als subtile Diskriminierung empfunden, die nach wissenschaftlichen Kriterien als „voll integriert“ zu bezeichnen sind. Sie sind hier geboren und aufgewachsen, haben eine solide oder sogar hohe berufliche Qualifikation erworben und empfinden Deutschland als ihre Heimat. Einige dieser Befragten sehen eine große Kluft zwischen ihrer sozio-ökonomischen Position einerseits und einer unsicheren, gefährdeten gesellschaftlichen Akzeptanz andererseits. Er selbst sehe sich als Einheimischen, sagt zum Beispiel ein Gesprächspartner mit perfekten Deutschkenntnissen. Von anderen Deutschen werde er aber immer als „einer mit Migrationshintergrund“ betrachtet. Immer wieder erlebe er, dass ihm Einheimische mit Misstrauen begegneten und ihn für „gefährlich“ hielten. Seinen persönlichen Kontakt zur Stadtverwaltung und anderen Behörden nimmt dieser Befragte jedoch als weitgehend problemlos wahr.

In einigen Gesprächen werden die Nichtanerkennung ausländischer Qualifikationen und die Schulempfehlungen für Kinder aus zugewanderten Familien als Beispiele für eine subtile Diskriminierung genannt. Mehrere Gesprächspartner/innen kritisieren, dass im Ausland erworbene Abschlüsse, Kenntnisse und Fähigkeiten von den Behörden nicht wertgeschätzt oder sogar von einzelnen Mitarbeiter/innen im Gespräch offen abgewertet würden.

Da die Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf Bundesebene geregelt wird, ist der Entscheidungsspielraum kommunaler Behörden in diesem Bereich sehr begrenzt. Bei der Nicht-Anerkennung könnte es sich also um eine „institutionelle Diskriminierung“ handeln, die aber nicht unmittelbar von der Kommune ausgeht. Mitarbeiter/innen der Kommune könnten die Kritik der Gesprächspartner/innen daher zurückweisen und sich für „unzuständig“ erklären. Damit wären die Probleme aber nicht gelöst. Die Befragten erwarten von der Stadtverwaltung nämlich keine Änderung der Bundesgesetze, sondern individuelle Beratung und Unterstützung. Sie erwarten, dass Mitarbeiter/innen sie dabei unterstützen, eine vernünftige berufliche Perspektive zu entwickeln, bei der frühere Qualifikationen nicht völlig sinnlos erscheinen. Wer beim Behördenbesuch lediglich die Antwort bekommt, alle seine ausländischen Zeugnisse und beruflichen Kenntnisse seien in Deutschland „unbrauchbar“ und „nutzlos“, fühlt sich entwertet und diskriminiert.

Bildung und Ausbildung sind nach Ansicht fast aller Gesprächspartner/innen zentrale Themen der aktuellen und zukünftigen Kommunalpolitik – und sie erwarten, dass sich die Stadtverwaltung in diesem Bereich engagiert. In vielen Gesprächen sind die Schulempfehlungen beim Übergang in die weiterführende Schule und generell die schulische Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund wichtige Themen.

Auch in diesem Zusammenhang ist mehrfach von einer subtilen Diskriminierung aufgrund der Herkunft die Rede. Mehrere Befragte kritisieren, dass Schüler/innen aus zugewanderten Familien trotz guter Noten in der Regel die Empfehlung „Hauptschule“ erhielten; nur in Ausnahmefällen laute die Empfehlung „Realschule“ und fast nie „Gymnasium“. Einige Befragte vertreten außerdem die Auffassung, Kinder aus zugewanderten Familien würden aufgrund der Struktur des Bildungssystems während ihrer gesamten Schullaufbahn nicht ausreichend gefördert.

In einigen Gesprächen wird deutlich, dass Eltern mit Migrationshintergrund, die mit einer Schul-

empfehlung nicht einverstanden sind, nicht wissen, an wen sie eine Beschwerde richten könnten und ob sie überhaupt etwas unternehmen können. Manche Eltern wenden sich daher an das Schulamt oder an das Jugendamt und erwarten Unterstützung. Einige Befragte formulieren ihre tiefe Enttäuschung über die Reaktion der Behörden: Man habe die betroffenen Eltern nach Hause geschickt mit der Auskunft, die Stadt sei lediglich für die Schulgebäude zuständig. Mit den Lehrkräften und den Schulempfehlungen habe die Stadt nichts zu tun.

In öffentlichen Debatten (z. B. zu „PISA“-Ergebnissen) wird häufig eine im deutschen Bildungssystem verankerte „strukturelle Diskriminierung“ von Kindern mit Migrationshintergrund kritisiert. Einige Kommunen haben diese Kritik aufgenommen und sich im Bildungsbereich in den letzten Jahren deutlich stärker engagiert als früher, zum Beispiel bei der Frühförderung. Auf die Schulempfehlungen von Lehrkräften und auf das Bildungssystem als Ganzes haben Mitarbeiter/innen von Kommunen jedoch in der Regel keinen Einfluss.

Einige Berichte deuten darauf hin, dass manche Befragte den Einfluss der Kommune im Bereich Schule einerseits überschätzen: Sie trauen der Kommune mehr Handlungsmacht zu, als diese tatsächlich hat. Andererseits werden die Bemühungen von Kommunen im Bereich Frühförderung von manchen Befragten anscheinend kaum wahrgenommen. Die Maßnahmen und Erfolge mancher Kommunen im Bereich Bildung werden möglicherweise in der Öffentlichkeit nicht überzeugend genug verbreitet und vermittelt, so dass viele Eltern mit Migrationshintergrund nicht ausreichend informiert und nicht einbezogen sind. Außerdem deutet die häufige Kritik an den Schulempfehlungen darauf hin, dass in diesem Feld Klärungs- und Gesprächsbedarf besteht. Schulungen zur interkulturellen Kompetenz für Lehrkräfte der Grundschulen könnten dazu beitragen, die Verständigung mit den Eltern zu verbessern.

In einigen Gesprächen geht es außerdem um problematische Erfahrungen mit der Stadtverwaltung, bei denen unklar bleibt, ob der Migrationshinter-

grund der Bürger/innen hierbei eine Rolle spielt. Einige Befragte berichten zum Beispiel von sehr langen Wartezeiten vor Amtszimmern und von nicht nachvollziehbaren Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen sowie von der Erfahrung, dass Behörden frühere Zusagen nicht eingehalten hätten.

Solche Phänomene werden verständlicherweise von allen Bürger/innen (mit und ohne Migrationshintergrund) als problematische oder unangenehme Erlebnisse bewertet. Wir konnten aber bei den Berichten über lange Wartezeiten und Verzögerungen keinen eindeutigen Hinweis darauf finden, dass Kund/innen wegen ihrer Herkunft benachteiligt würden, zum Beispiel indem man sie absichtlich länger warten lässt als andere.

Einige Befragte berichten zwar, die Wartezeiten bei der Ausländerbehörde seien noch erheblich länger als in anderen Bereichen der Stadtverwaltung. Dieses Phänomen kann man aber auch positiv deuten: Mitarbeiter/innen der Ausländerbehörde nehmen sich möglicherweise für manche Gespräche aus gutem Grund mehr Zeit, zum Beispiel weil einige ihrer Kund/innen nicht gut Deutsch sprechen und daher länger brauchen, um ihr Anliegen zu erklären. Dies wäre dann mit den Ärgernissen beim Arztbesuch vergleichbar: Wir alle erwarten, dass die Ärztin für unsere Probleme viel Zeit hat, aber wenn wir sehr lange im Wartezimmer sitzen müssen, werden wir ungeduldig und fragen uns, ob da nicht andere bevorzugt werden. Eine absichtliche Diskriminierung lässt sich in solchen Fällen aber in der Regel nicht belegen.

3.4 Differenzierung und Individualisierung in der Sicht auf die Verwaltung

Wir haben bereits erwähnt, dass die meisten Gesprächspartner/innen ein differenziertes Bild der Stadtverwaltung zeichnen, das sowohl positive als auch problematische Erfahrungen enthält. Auch Relativierungen und Individualisierungen problematischer Erlebnisse sind in vielen Gesprächen festzustellen.

Bemerkenswert ist die häufige Differenzierung nach Behörden oder Bereichen der Stadtverwaltung. Einige Befragte sehen zum Beispiel die Stadtverwaltung insgesamt überwiegend positiv, berichten aber von unangenehmen Erlebnissen beim Besuch der Ausländerbehörde oder des Jobcenters. Das Jobcenter wird häufiger kritisch betrachtet. Einige Befragte vertreten die Ansicht, dass Kund/innen mit Migrationshintergrund hier schlechter behandelt würden als in anderen Bereichen der Stadtverwaltung. Ein Gesprächspartner erklärt zum Beispiel: „Das Jobcenter ist eine Katastrophe.“ Ein anderer Befragter äußert sich diplomatischer und meint: „Eine faire Behandlung ist bei der Agentur (für Arbeit, d. V.) und im Jobcenter öfter mal nicht gegeben.“ Mehrere Gesprächspartner/innen berichten von Menschen mit Migrationshintergrund, deren Anträge auf Leistungen vom Jobcenter zunächst abgelehnt, später aber doch bewilligt wurden, nachdem ein sachkundiger Unterstützer (z. B. ein Vereinsvorsitzender oder ein Integrationsrat) interveniert hatte.

Ein Gesprächspartner zieht nach seinen Erfahrungen folgende Bilanz: In seiner Kommune machten Menschen mit Migrationshintergrund beim Kontakt mit der Stadtverwaltung häufig positive Erfahrungen, außer in jenen Ämtern, in denen es um die Bewilligung von Leistungen gehe. Besonders das Jobcenter und die Agentur für Arbeit wollten vor allem Leistungen einsparen. Man versuche daher zunächst, den Antragsteller abzuweisen. Wenn der Antragsteller passiv bleibe, habe er verloren. Dann schreite alles weiter fort, wie von der Behörde vorgesehen. Nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner/innen brauchen Menschen mit Migrationshintergrund beim Kontakt mit dem Jobcenter, der Agentur für Arbeit und der Ausländerbehörde häufiger sachkundige Unterstützer/innen, um zu ihrem Recht zu kommen.

Manche Gesprächspartner/innen differenzieren nicht nur nach Behörden, sondern individualisieren die positiven ebenso wie die problematischen Erfahrungen. Nach ihrer Einschätzung ist ein erfolgreicher Kontakt mit der Stadtverwaltung auch vom individuellen Verhalten der beteiligten Menschen abhängig. Ein Gesprächspartner, der

die Arbeit der Ausländerbehörde durchaus kritisch betrachtet, berichtet zum Beispiel andererseits mit Anerkennung von einem Mitarbeiter, der sich im Gespräch mit einer zugewanderten Frau freundlich und geduldig bemüht habe, „wenigstens einen deutschen Satz herauszuholen“, damit er die Aufenthaltsgenehmigung erteilen konnte.

Auch andere Befragte betonen die individuellen Aspekte: Zugewanderte hätten zwar immer mal wieder Probleme mit Behörden. Dabei gehe es aber häufig um Konflikte mit einzelnen Mitarbeiter/innen, die durch Missverständnisse auf beiden Seiten oder durch fehlende Erklärungen ausgelöst worden seien. Mehrere Befragte schildern solche Konflikte sehr anschaulich – darunter auch laute Debatten im Amtszimmer – die beigelegt werden konnten, nachdem sich die Beteiligten wieder beruhigt hatten. In diesem Zusammenhang wird mehrfach hervorgehoben, dass auch das Verhalten einzelner Bürger/innen zu den Konflikten beitragen kann: Wer selbst unfreundlich aufträte, sagt eine Gesprächspartnerin, dürfe sich über die Unfreundlichkeit eines Mitarbeiters der Stadtverwaltung nicht wundern.

Manche Gesprächspartner/innen, die das Verhalten von Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung kritisch kommentieren, zeigen zugleich Verständnis für deren berufliche Situation. So kritisiert eine Befragte einerseits die „starke Kontrolle“ von Zugewanderten durch das Jobcenter, betont aber andererseits, dass diese Kontrollen wohl nötig seien, da es ja Menschen gebe, die solche Leistungen ausnutzten. Eine andere Gesprächspartnerin, die als Beraterin tätig ist, weist den Vorwurf zurück, die Behörden seien ausländerfeindlich. Manche Zugewanderten interpretierten „aus Selbstschutz“ eine problematische Erfahrung mit einer Behörde schnell als Ausländerfeindlichkeit. Bei genauerer Betrachtung stelle man aber häufig fest, dass es sich um eine unfreundliche oder fehlerhafte Beratung durch einzelne Mitarbeiter/innen handele und nicht um bewusste Diskriminierung. Viele Gesprächspartner/innen vergleichen in ihrer Bilanz das frühere Vorgehen von Behörden mit der aktuellen Situation. Im Vergleich zur Vergangenheit sehen die meisten Befragten eine deutlich

positive Entwicklung im Verhältnis der Menschen mit Migrationshintergrund und der Verwaltung. Unter dem Stichwort „früher“ werden in der Regel Erfahrungen zusammengefasst, die Zugewanderte der so genannten ersten Generation als „Gastarbeiter“ in den 1960er, 70er und (teilweise) in den 80er Jahren gemacht haben. Die Befragten berichten aus dieser Zeit von extrem „autoritär“ und sogar feindselig auftretenden Beamten, die ihre Machtposition missbraucht und Zugewanderte häufig „angeschnauzt“, „rausgeworfen“, „niedergemacht“ oder offen beleidigt hätten. Ein Gesprächspartner relativiert jedoch diese Erfahrungen: Die Zugewanderten hätten sich damals auf Deutsch kaum verständigen können. Sie hätten daher die Beamten geduzt und sie dadurch möglicherweise beleidigt.

Die früheren Erfahrungen wirken nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner/innen bis heute nach: Sie beeinflussten manchmal die Sichtweise besonders der älteren Zugewanderten, die der Stadtverwaltung mit großer Zurückhaltung begegneten. Mittlerweile habe sich jedoch das Verhalten der Stadtverwaltung gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund deutlich verändert. Viele Gesprächspartner/innen betonen, der Umgang mit Zugewanderten sei insgesamt freundlicher und höflicher. Da sich auch die Zugewanderten verändert hätten und die Angehörigen der „zweiten Generation“ Deutsch sprächen, sei es in den meisten Fällen möglich, über Konflikte zu sprechen und eine Lösung zu finden.

Ein Gesprächspartner zitiert in diesem Zusammenhang einen Bürgermeister, der gesagt habe: „Die Service-Leute müssen lächeln können.“ Der Befragte hebt hervor, dass dieses Leitbild in der Stadtverwaltung vor Ort durchaus umgesetzt werde. Konflikte mit Behörden gebe es selbstverständlich, aber in vielen Fällen hätten Menschen mit und ohne Migrationshintergrund doch die gleichen Probleme und die gleichen Wünsche beim Kontakt mit der Stadtverwaltung.

Der Gesprächspartner gibt Mitarbeiter/innen, Bürger/innen und Wissenschaftler/innen ein türkisches Sprichwort mit auf den Weg:

„Tatlı dil, yılanı deliğinden çıkarır.“

In wörtlicher Übersetzung: „Mit süßer Zunge kriegt man sogar die Schlange aus dem Loch.“

Man kann das Sprichwort aber auch so übersetzen: „Wie man in den Wald hineinruft, so schallt es heraus.“

4. Anregungen und Wünsche der Gesprächspartner/innen

Im Folgenden fassen wir **Wünsche und Vorschläge** zusammen, die Gesprächspartner/innen in den Interviews formuliert haben. Die Vorschläge beziehen sich auf folgende Bereiche:

- Anregungen zu Veränderungen innerhalb der Stadtverwaltung,
- Wünsche zur Gestaltung des Lebensumfelds von Menschen mit Migrationshintergrund,
- Vorschläge zu den Integrationsräten und zur Kooperation unterschiedlicher Vereine.

Weitere Vorschläge der Gesprächspartner/innen beziehen sich auf die Ansprache junger Menschen mit Migrationshintergrund für eine Ausbildung bei der Verwaltung. Diese Anregungen haben wir im nächsten Kapitel „Die Stadt als Arbeitgeber“ zusammengefasst.

4.1 Anregungen zu Veränderungen innerhalb der Verwaltung

Zu diesem Themenbereich sind die meisten Anregungen und Wünsche formuliert worden: zur Qualifikation von Mitarbeiter/innen, zu Schulungen im Bereich der interkulturellen Kompetenz, zur Verbesserung der Verständlichkeit von amtlichen Schriftstücken sowie zum Informationsangebot für Menschen mit Migrationshintergrund.

Anregungen zur Qualifikation und Auswahl von Mitarbeiter/innen der Verwaltung

Viele Befragte haben den Eindruck, dass die Verwaltung bei der Ausbildung und Einstellung von Mitarbeiter/innen vorrangig auf fachliche oder „verwaltungstechnische“ Kenntnisse achtet. Verwaltungskennnisse reichen nach ihrer Ansicht aber nicht aus, wenn man Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern und Kulturen angemessen beraten will. Soziale Kompetenz, Sensibilität für kulturelle Unterschiede und die Fähigkeit,

auf die Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund einzugehen, sollten nach Ansicht der Befragten ebenfalls zur beruflichen Qualifikation gehören. Diese Kompetenzen sollten bereits während der Ausbildung und bei der Auswahl von Mitarbeiter/innen eine Rolle spielen. Bei den Ausländerbehörden sei dies besonders wichtig.

Anregungen zu Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung

Viele Gesprächspartner/innen halten Schulungen zur interkulturellen Kompetenz für wünschenswert oder für dringend notwendig. Die Befragten heben aber unterschiedliche Aspekte interkultureller Kompetenz hervor und setzen unterschiedliche Schwerpunkte.

Vorurteile und Stereotype als Thema der Schulungen

Häufig werden Schulungen vorgeschlagen, die das Ziel haben, bestehende Vorurteile und verbreitete Stereotype über Menschen mit Migrationshintergrund bewusst zu machen und in Frage zu stellen. Mehrere Befragte regen an, den Mitarbeiter/innen Schulungen zur „Reflexion eigener Vorurteile“ anzubieten oder das Thema „Wie bilden sich Vorurteile?“ in einem Seminar zu diskutieren. Die Befragten möchten dadurch erreichen, dass Mitarbeiter/innen der Verwaltung ihre Kund/innen mit Migrationshintergrund nicht automatisch mit Vorstellungen von „Defiziten“ und „Problemen“ in Verbindung bringen. Durch Schulungen soll vermittelt werden, dass Menschen mit Migrationshintergrund sehr unterschiedliche individuelle Vorstellungen, Ansichten, Probleme und Bedürfnisse haben, auf die eine Verwaltung auch individuell reagieren sollte.

„Inklusion“ als Ziel der Schulungen

Mehrere Befragte kritisieren, dass in der Gesellschaft – und daher auch in der Verwaltung – die Bevölkerung in „Migranten“ einerseits und „Einheimische“ andererseits getrennt werde. Diese Trennung verhindert nach ihrer Ansicht ein gutes Miteinander. Einige Befragte befürchten, dass sich die Schulungen für Mitarbeiter/innen nur auf das

Thema „Probleme mit Migranten“ konzentrieren und damit die Trennung verstärken könnten. Sie plädieren dagegen für Schulungen, die dazu beitragen, die „Vielfalt“ und „Pluralität“ der modernen Gesellschaft wahrzunehmen und deren Vorteile zu sehen. Sie wünschen sich, dass die Verwaltung aktiv dazu beiträgt, einen „inkluisiven Weg“ zu finden.

Mehrere Befragte betrachten daher auch das Projektziel „interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ mit einiger Skepsis. Sie befürchten, dass damit die Trennung in „Migranten“ und „Einheimische“ nicht aufgehoben, sondern bekräftigt wird.

Migrationserfahrungen als Thema der Schulungen

Andere Befragte sind der Ansicht, dass es zur Entwicklung der interkulturellen Kompetenz notwendig sei, Unterschiede zwischen Menschen sensibler wahrzunehmen. Diesen Befragten geht es in erster Linie um eine angemessene Betreuung für Menschen mit persönlicher Migrationserfahrung, also um Angehörige der „ersten Generation“ und um neu Zugewanderte. Sie regen zum Beispiel an, Mitarbeiter/innen in Schulungen über die soziale und politische Lage in den Herkunftsländern und über unterschiedliche Kulturen und Wertorientierungen zu informieren. Schulungen für Mitarbeiter/innen sollten auch auf traumatische Erfahrungen und Belastungen hinweisen, die manche Menschen vor oder während ihrer Migration erlitten haben. Auch die aktuellen Alltagsprobleme von Zugewanderten, die sich von denen der Mehrheit unterscheiden, sollten den Mitarbeiter/innen vermittelt werden. Die Befragten wollen durch solche Schulungen erreichen, dass Mitarbeiter/innen der Verwaltung mehr Verständnis für die Lebenssituation ihrer Kund/innen entwickeln und diese kompetenter betreuen können.

Kommunikationstraining als Aufgabe der Schulungen

Eine andere Gruppe von Befragten möchte den Mitarbeiter/innen der Verwaltung vor allem praktische Tipps vermitteln, die Gespräche mit Kund/innen erleichtern. Bei den Schulungen für Mitarbeiter/innen sollte es nach Ansicht dieser Befragten in erster Linie um interkulturelle Kommunikation in Alltagssituationen gehen, also um die Frage, wie

man Kommunikationsstörungen vermeiden kann. Die Befragten verdeutlichen die Notwendigkeit eines Kommunikationstrainings, indem sie alltägliche Missverständnisse schildern. Häufig wird zum Beispiel betont, dass viele Zugewanderte Nachfragen bei Behörden vermeiden, wenn dies nicht ausdrücklich angeboten wird, oder dass viele den Erklärungen von Mitarbeiter/innen (scheinbar) zustimmen, obwohl sie nicht alles verstanden haben.

Mehrere Befragte weisen auch darauf hin, dass die deutsche Gesprächskultur gewöhnungsbedürftig sei, weil man hier, wie die Redewendung sagt, „direkt mit der Tür ins Haus“ falle, also sofort „zur Sache“ komme. In anderen Kulturen gelte es dagegen als extrem unhöflich, sein Anliegen direkt vorzutragen. Man müsse zunächst freundliche Worte austauschen und den anderen höflich nach seinem Befinden fragen. Das betont sachliche Gespräch in der Verwaltung wirke daher auf manche Zugewanderte „abweisend“. In den Schulungen zur interkulturellen Kommunikation sollen die Mitarbeiter/innen daher unterschiedliche Kommunikationsformen und Gesprächsmuster (eigene und fremde) bewusst wahrnehmen und erfahren, wie man Missverständnisse vermeiden und klären kann.

4.2 Wünsche und Anregungen zu den Themen „Sprachkenntnisse“ und „Verwaltungssprache“

Häufig formulieren Befragte den Wunsch, dass in der Verwaltung mehr Personen beschäftigt werden, die neben Deutsch auch eine der Muttersprachen der größeren Zuwanderergruppen beherrschen. Zugewanderte mit geringeren Deutschkenntnissen müssten in der Stadtverwaltung schneller und leichter als heute fachkundige Ansprechpersonen finden, die ihre Muttersprache sprechen und bei Bedarf auch in dieser Sprache beraten können.

Auch an wichtigen Schnittstellen des Rathauses zur Öffentlichkeit, z. B. in der Information, im Bürgerbüro, in der Telefonzentrale und im Bereich

Öffentlichkeitsarbeit, sollten Mitarbeiter/innen tätig sein, die zusätzliche Sprachkenntnisse haben. Nach Ansicht der Befragten könnten manche Fragen dadurch schon im Vorfeld geklärt werden. Die Beschäftigung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadtverwaltung ist aus Sicht der Befragten ein guter Weg zur Lösung vieler Probleme.

Mehrfach schlagen Befragte vor, häufig genutzte Formulare und amtliche Schreiben der Verwaltung in mehreren Sprachen anzubieten. Dies sei vor allem bei den Formularen und Informationen des Ausländeramtes sehr hilfreich und erleichtere den Kontakt zur Behörde. Andererseits warnen einige Befragte aber auch davor, allen Menschen mit Migrationshintergrund automatisch Formulare in anderen Sprachen zu überreichen, ihnen die Übersetzung gewissermaßen „aufzudrängen“. Menschen mit Migrationshintergrund, die gut Deutsch sprechen, fühlten sich durch solche Übersetzungen ausgegrenzt, da sie wieder mal mit dem Stereotyp „Die können alle kein Deutsch“ konfrontiert seien.

Manche Zugewanderten, besonders solche mit schlechteren Deutschkenntnissen, legten außerdem großen Wert darauf, alle Informationen der Verwaltung auch in Deutsch zu erhalten, um ihre Sprachkenntnisse zu verbessern. Mit Blick auf einige Behörden (z. B. Jobcenter, Jugendamt) wird der Nutzen von Übersetzungen amtlicher Schriftstücke sogar deutlich in Frage gestellt. Einige Befragte betonen, dass viele Menschen mit Migrationshintergrund, die länger hier ansässig sind, die Fachbegriffe der Verwaltung nur in Deutsch kennen, da sie mit den Behörden des Herkunftslandes ihrer Familie noch nie Kontakt hatten.

Hinsichtlich der Übersetzungen von Formularen und amtlichen Schreiben formulieren die Befragten keinen eindeutigen Vorschlag, da die Bevölkerungsgruppe „mit Migrationshintergrund“ gerade mit Blick auf die Deutschkenntnisse sehr heterogen ist. Man kann hier lediglich feststellen: Die Befragten wünschen sich, dass die Stadtverwal-

tung auf die unterschiedlichen Deutschkenntnisse ihrer Kund/innen flexibel und individuell reagiert.

Für viele Befragte ist außerdem die „Verwaltungssprache“ ein wichtiges Thema. Häufig wird gefordert, die Stadtverwaltung solle ihre Schriftstücke „in einfachem, normalem Deutsch“ verfassen, das die meisten Bürger/innen (mit und ohne Migrationshintergrund) verstehen könnten. Auf schwer verständliche Fachbegriffe und komplizierte Formulierungen sollte die Verwaltung verzichten.

Es gibt jedoch einige Befragte, in der Regel ehrenamtliche Berater/innen, die solchen Forderungen widersprechen. Eine sprachliche Vereinfachung amtlicher Schreiben ist nach ihrer Erfahrung keine Lösung. Man brauche nicht nur gute Deutschkenntnisse, sondern vor allem ein spezielles Wissen über Gesetze und deren Anwendung, um einen Verwaltungsvorgang tatsächlich zu verstehen. Dieses Spezialwissen sei bei vielen Bürger/innen aber nicht vorhanden. Diese Befragten raten den Mitarbeiter/innen der Behörden, den Kund/innen vor allem zu vermitteln, dass alle Entscheidungen transparent und überprüfbar sind. Die Mitarbeiter/innen sollten daher Vorgänge und Entscheidungen zusätzlich mündlich in einfacher Sprache erklären, bei Bedarf Gesetze auch als Kopien zur Verfügung stellen und den Kund/innen anbieten, sich bei Fragen und Unklarheiten wieder direkt an sie zu wenden.

4.3 Hinweise zum Beratungs- und Informationsangebot in der Kommune

Einige Befragte sehen einen erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der Beratungs- und Informationsangebote, sowohl für neu Zugewanderte als auch für Einheimische mit Migrationshintergrund. Die Gesprächspartner/innen vertreten jedoch unterschiedliche Positionen und Sichtweisen. Während die einen in erster Linie kritisieren, dass frühere Angebote abgebaut wurden oder bestehende gefährdet seien, entwickeln andere Befragte konkrete Vorschläge für zusätzliche Angebote in ihrer Kommune.

Einige Befragte sehen Fehlentwicklungen im Bereich der Beratung und Betreuung für Menschen mit Migrationshintergrund und bei Maßnahmen zur Förderung der Integration. Nach Ansicht dieser Befragten sind geförderte Angebote zur Einzelberatung (außerhalb der Behörden) in den Städten des Kreises stark reduziert worden. Die Kommunen und das Land NRW förderten nun vor allem die Entwicklung von Strukturen. Da die Nachfrage nach außerbehördlicher individueller Beratung und Betreuung – vor allem in den Muttersprachen der Ratsuchenden – aber nicht sinke, seien noch bestehende Beratungsstellen völlig überlastet. Auch durch den Einsatz von Ehrenamtlichen könne der Mangel an öffentlich geförderter Einzelberatung auf Dauer nicht aufgefangen werden, zumal für solche ehrenamtlichen Tätigkeiten in der Regel keine Finanzierung (analog zum Bundesfreiwilligendienst) erreichbar sei.

Außerdem besteht nach Ansicht einiger Befragter in manchen Kommunen die Tendenz, Aufgaben aus dem Bereich „Migration und Integration“ an Wohlfahrtsverbände oder andere externe Anbieter zu delegieren. Zum Teil sei dies bereits in erheblichem Umfang geschehen. Eine Befragte kommentiert: An diesem „Outsourcing“ könne man sehen, dass Integration in einigen Kommunen des Kreises keinen besonders hohen politischen Stellenwert habe.

Jene Befragten, die von Fehlentwicklungen im Arbeitsfeld Migration und Integration ausgehen, sehen auch wegen der finanziellen Situation der Städte kaum Chancen, neue kommunale Angebote zu entwickeln. Ihre Wünsche an die Kommunen zielen im Wesentlichen darauf, bestehende Beratungsangebote zu sichern und die Rolle der Ehrenamtlichen aufzuwerten, auch durch finanzielle Unterstützung.

Andere Gesprächspartner/innen sehen die Situation erheblich positiver und erwarten, dass die Kommunen bereit und in der Lage sind, neue Ideen aufzugreifen. Einige Befragte wünschen sich „Anlaufstellen“ oder „Beratungsbüros“, die Menschen mit Migrationshintergrund, besonders neu Zugewanderte, aufsuchen können, wenn sie

individuelle Unterstützung benötigen oder sich über besondere Angebote, z. B. Sprachkurse, informieren wollen.

Die Auswertung zeigt, dass diese Befragten an eine multifunktionale, von der Kommune getragene Einrichtung denken. Hier sollen unterschiedliche Angebote gebündelt werden: Erstberatung in der Muttersprache, Weiterleitung von Ratsuchenden an andere Einrichtungen oder Behörden, aber auch die Vermittlung von Informationen, die dazu beitragen, dass Menschen mit Migrationshintergrund stärker am kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Leben der Stadt teilnehmen und Freizeit-Angebote (z. B. Sport) nutzen. Einige Befragte plädieren dafür, über diese Einrichtung auch Kontakte zu ehrenamtlichen Unterstützer/innen („Patinnen“ und „Paten“) mit Sprachkenntnissen zu vermitteln. Neu Zugewanderten sollte im Idealfall direkt beim ersten Behördenkontakt eine ehrenamtliche Unterstützung angeboten werden.

Nach Ansicht einiger Befragter sollte diese „Anlaufstelle“ am besten im Rathaus angesiedelt sein. Falls es nicht möglich sei, ein solches Büro ständig zu besetzen, sollten alternativ zumindest feste „Sprechstunden“ im Rathaus eingerichtet werden, bei denen Zugewanderte Beratung und Information in ihrer Muttersprache erhalten. Andere Befragte plädieren dafür, solche Anlaufstellen eher in Stadtteilen anzusiedeln, in denen viele Menschen mit Migrationshintergrund wohnen. Ein Angebot „vor Ort“, im vertrauten Wohnviertel, werde von vielen Menschen als angenehmer empfunden.

In diesem Zusammenhang verweisen viele Befragte auf die ehrenamtliche Unterstützung, die in Gemeinden, Vereinen und Gruppen bereits vorhanden sei. Häufig plädieren Gesprächspartner/innen für eine stärkere Vernetzung zwischen der Stadtverwaltung und lokalen Organisationen von Bürger/innen mit Migrationshintergrund. Schon bestehende Kontakte sollten ausgebaut und auch zur Beratung vor Ort genutzt werden.

Einige Befragte beklagen, dass Menschen mit Migrationshintergrund und besonders neu Zuge-

wanderte über Ereignisse, Vorgänge und Angebote in der Kommune nicht ausreichend informiert seien. Die üblichen Wege und Formen der Öffentlichkeitsarbeit seien häufig für diese Adressatengruppe nicht geeignet. Tatsächlich gibt es in den Gesprächen einige Hinweise darauf, dass manche Informationen die Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund nicht optimal erreichen.

Ein Hinweis ist der oben erwähnte Wunsch nach einer „Anlaufstelle“ für Zugewanderte. Dieser Wunsch wird nämlich manchmal auch von Befragten aus Kommunen formuliert, in denen bereits eine Einrichtung zur Förderung der Integration existiert. Diese Einrichtungen sind zwar vielen Befragten bekannt, aber deren Aufgaben und Funktionen werden nicht immer in vollem Umfang gesehen. Auch werden nicht alle Einrichtungen als „Anlaufstellen“ wahrgenommen, die man aufsuchen kann, wenn man individuelle Unterstützung braucht oder Informationen benötigt. Ein weiterer Hinweis auf Lücken in der Informationspolitik ist die häufig formulierte Kritik über eine unzureichende Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund. Angesichts vieler kommunaler Aktivitäten in diesem Bereich ist davon auszugehen, dass manche Informationen die Eltern tatsächlich nicht erreichen.

Mehrere Befragte schlagen vor, Informationen der Stadtverwaltung und einiger lokaler Anbieter (VHS, Sprachkurse, Kultur-Veranstaltungen etc.) in Zusammenarbeit mit den Vereinen und Gemeinden zu verteilen und passende Angebote dort auch zu bewerben. Nach Ansicht einiger Befragter sind Berichte und Mitteilungen in der regionalen Presse (WAZ u. a.) eher ungeeignet, wenn man Bürger/innen mit Migrationshintergrund erreichen will, da diese Zeitungen kaum gelesen würden. Mehr Aufmerksamkeit erreichten Mitteilungen der Kommune in den kostenlosen Anzeigenblättern. Der beste Weg zur Information von Menschen mit Migrationshintergrund seien jedoch Plakate, Flyer und Handzettel in mehreren Sprachen, die auch über Vereine und Gemeinden verbreitet werden könnten. Einige Befragte schlagen außerdem vor, wichtige politische Entscheidungen des Stadtrats

auf diesem Wege, z. B. mit mehrsprachigen Postern, bekannt zu machen.

Aus Sicht vieler Gesprächspartner/innen wäre es außerdem hilfreich, eine kommunale Informationsbroschüre in mehreren Sprachen zu erstellen. In dieser Broschüre sollen alle wichtigen Informationen zu bestehenden Angeboten für Zugewanderte (Sprachkurse, Beratungsstellen etc.) gebündelt werden. Außerdem sollen die Aufgaben und Zuständigkeiten der kommunalen Behörden mit Adressen und Ansprechpersonen aufgelistet und erklärt werden. Die Broschüre sollen neu Zugewanderte bei ihrem ersten Besuch im Rathaus erhalten.

Darüber hinaus regen einige Befragte an, Kurse zum Aufbau und zu den Aufgaben der Stadtverwaltung für Multiplikator/innen aus Vereinen und Gemeinden anzubieten. Die Multiplikator/innen sollen ihr Wissen später an andere Mitglieder weitergeben oder Ratsuchende bei Behördenkontakten besser unterstützen können. Einige Befragte wünschen sich außerdem Führungen zu den Aufgaben der Stadtverwaltung für Kinder und Jugendliche aus zugewanderten Familien.

In mehreren Gesprächen schlagen Befragte vor, monatliche Informationsveranstaltungen im Rathaus durchzuführen, die sich besonders an Menschen mit Migrationshintergrund richten. Die Veranstaltungen sollen zum Beispiel gesellschaftspolitische Themen wie „Bildung“ und „Gesundheit“ oder aktuelle kommunalpolitische Debatten aufgreifen. In mehreren Gesprächen wird deutlich, dass einige Befragte das Rathaus nicht nur als Ort für die Amtszimmer von Behörden sehen wollen. Sie wünschen sich vielmehr ein Rathaus, das zugleich ein Ort der Begegnung ist, wo auch Veranstaltungen möglich sind, die man gewöhnlich eher mit einer Volkshochschule oder einem Kulturzentrum in Verbindung bringt.

In diesem Zusammenhang sind auch jene Vorschläge zu sehen, die zu einer Umgestaltung der Rathäuser auffordern. Einige Befragte plädieren dafür, hohe Theken zwischen Mitarbeiter/innen

und Kund/innen abzubauen, die Eingangsbereiche offener und einladender zu gestalten sowie Beschilderungen und Verzeichnisse in mehreren Sprachen anzubringen. Insgesamt zeigen die Gespräche, dass sich viele der Befragten eine stärkere Nähe zwischen Stadtverwaltung und Bürger/innen mit Migrationshintergrund wünschen.

4.4 Wünsche zu Verbesserungen im Lebensumfeld der Menschen mit Migrationshintergrund

In einigen Gesprächen hat die sozio-ökonomische Entwicklung der Stadtteile, verbunden mit den Themen stadtteilbezogene Jugendarbeit und berufliche Integration, einen hohen Stellenwert. Einige Vertreter/innen von Gemeinden und Vereinen befürchten einen allmählichen Niedergang ihres Stadtteils, weil in ihrem Umfeld viele Ladenlokale leer stehen, immer mehr Geschäfte des täglichen Bedarfs schließen und an ihrer Stelle immer öfter Spielhallen einziehen. Die Spielhallen dominieren nach Ansicht einiger Befragter in manchen Stadtvierteln schon ganze Straßenzüge. Da die Ausweis-Kontrollen in den Spielhallen sehr nachlässig seien, treffe man an den Automaten auch viele Jugendliche unter 18 Jahren aus zugewanderten Familien. Einige Befragte befürchten, dass vor allem männliche Jugendliche dadurch zur Spielsucht verleitet werden.

Die Befragten erwarten zum einen, dass die Stadtverwaltung die Zahl der Spielhallen in Zukunft begrenzt und auf korrekte Einlass-Kontrollen achtet. Zum anderen wünschen viele Befragte, dass die Kommune sich durch gezielte Maßnahmen stärker um gefährdete Stadtteile kümmert. Die meisten Befragten denken dabei weniger an Maßnahmen aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung, sondern in erster Linie an eine sozialpädagogisch ausgerichtete Stadtteilarbeit und an Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene. Deutschkurse, kulturelle Events, Freizeit-Angebote und Maßnahmen zur beruflichen Integration junger Menschen (z. B. Unterstützung bei der Berufswahl, der Lehrstellensuche etc.) sollten nach Ansicht der Befragten bevorzugt in den

Stadtteilen durchgeführt werden. Auch der oben erwähnte Vorschlag zur Einrichtung von „Anlaufstellen“ oder „Beratungsbüros“ wird von manchen Befragten als Maßnahme zur sozialen Stabilisierung von Stadtteilen gesehen. Einige Gemeinden und Vereine haben bereits Angebote für Jugendliche entwickelt. Sie wünschen sich, dass die Kommune sie bei der Weiterentwicklung ihrer Jugendarbeit unterstützt, zum Beispiel durch Seminare zur Beantragung von Fördermitteln.

4.5 Vorschläge zu den Integrationsräten und zur Kooperation unterschiedlicher Vereine

Die lokalen Integrationsräte werden von den meisten Befragten als wichtige Gremien und als Bindeglied zwischen den Bürger/innen mit Migrationshintergrund bzw. ihren Vereinen und der Stadtverwaltung beurteilt. Es gibt jedoch auch Kritik und Verbesserungsvorschläge.

Befragte aus mehreren Kommunen vertreten die Ansicht, dass der lokale Integrationsrat in der Öffentlichkeit ihrer Stadt zu wenig präsent sei. Die Aufgaben, Aktivitäten und Rechte dieses Gremiums seien sogar bei Menschen mit Migrationshintergrund immer noch viel zu wenig bekannt. Mehrere Befragte berichten, dass sie selbst die Bedeutung des Integrationsrates und die damit verbundenen politischen Möglichkeiten erst spät erkannt hätten. Sie wünschen sich, dass die Stadtverwaltung die Aktivitäten des Integrationsrates bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit stärker und kontinuierlich berücksichtigt. Auch im Vorfeld der Wahl zum Integrationsrat müsse mit Unterstützung der Stadt intensiver und breiter informiert werden, um mehr Menschen zur Teilnahme zu motivieren.

Mehrere Befragte kritisieren außerdem, dass der lokale Integrationsrat von der Stadtverwaltung und der Politik nicht immer rechtzeitig und ausreichend informiert werde. Andere Befragte berichten dagegen von einem guten oder befriedigenden Informationsaustausch zwischen der Verwaltung und dem Integrationsrat. Es gibt auch in dieser Frage Unterschiede zwischen den Kommunen.

Einige Befragte kritisieren, dass der Integrationsrat in ihrer Kommune nicht die Belange aller Menschen mit Migrationshintergrund vertrete und nicht neutral sei. Aus Sicht dieser Befragten werden manche Gemeinden und Vereine bevorzugt, während andere weniger einbezogen oder sogar ausgegrenzt würden. Andere Befragte betonen dagegen, dass manche Vereine eine Kooperation mit dem Integrationsrat strikt ablehnten und sich daher selbst isolierten. Ein Gesprächspartner sieht die Zukunft des Gremiums „Integrationsrat“ kritisch: Es sei schon seltsam, dass man Integration erreichen wolle, indem man ein abgegrenztes Gremium mit einer Sonderrolle schaffe. Aus seiner Sicht müssen Menschen mit Migrationshintergrund langfristig in die „normalen Parteien“ eintreten, um tatsächlich in allen politischen Bereichen zu partizipieren.

In dieser Studie können und wollen wir diese unterschiedlichen Einschätzungen zum Integrationsrat nicht beurteilen. Man kann jedoch feststellen, dass es im Umfeld und innerhalb der Integrationsräte ähnliche Auseinandersetzungen gibt wie in allen politischen Gremien, zum Beispiel in den Stadträten. Die Integrationsräte sind offensichtlich ein wesentlicher Faktor der politischen Kultur und daher auch in die aktuellen politischen Debatten über „Integration“, „Inklusion“ und die Entwicklung demokratischer Strukturen verwickelt.

In den Gesprächen gibt es mehrere Vorschläge, die das Ziel verfolgen, die unterschiedlichen Gemeinden und Vereine von Bürger/innen mit Migrationshintergrund zusammenzuführen.

Befragte wünschen sich zum Beispiel, dass die Stadtverwaltung die Kooperation aller lokalen Vereine stärker fördert. Die Stadtverwaltung wird aufgefordert, als neutraler Vermittler aktiv zu werden und möglichst viele Gruppierungen zur Mitarbeit zu motivieren. Andere Befragte sehen dagegen die lokalen Integrationsräte in dieser Vermittler-Rolle: Die Integrationsräte sollten mehr Vereine und Gemeinden in ihre Arbeit einbeziehen und ihre Sitzungen stärker für Interessierte öffnen.

Es gibt jedoch auch einige Befragte, die der Ansicht sind, dass Bürger/innen mit Migrationshintergrund

eine Interessenvertretung innerhalb der Stadtverwaltung benötigen. Aus ihrer Sicht sollte jede Kommune eine/n Integrationsbeauftragte/n hauptamtlich beschäftigen und mit ähnlichen Rechten ausstatten wie eine „Gleichstellungsbeauftragte“. Mehrere Befragte betonen, die/der Integrationsbeauftragte sollte selbst einen Migrationshintergrund haben, aber nicht Mitglied im Integrationsrat sein, also nicht mit irgendeiner politischen Gruppierung in Verbindung stehen.

5. Die Stadt als Arbeitgeber: Mehr Beschäftigte mit Migrationshintergrund in der Verwaltung

Ein wichtiges Ziel des Projekts „Option Kultur“ ist es, auch den Bereich Personalentwicklung und Personalplanung in Stadtverwaltungen interkulturell zu öffnen. In Zukunft sollen mehr Menschen mit Migrationshintergrund als Fachkräfte in kommunalen Verwaltungen tätig sein. In unserer Studie wollten wir daher feststellen, wie Vertreter/innen aus Vereinen, Gemeinden und Gruppen dieses Ziel aus ihrer Sicht beurteilen und ob sie glauben, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Dazu haben wir folgende Leitfragen formuliert:

Fragebereich 1: „Die Stadt will mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung beschäftigen. Was halten Sie davon?“

Fragebereich 2: „Können Sie sich vorstellen, dass Ihr Sohn / Ihre Tochter oder Ihre Enkelkinder eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung machen?“

Außerdem haben wir im dritten Fragebereich die Gesprächspartner/innen gebeten, Hinweise und Tipps zu geben, die Stadtverwaltungen dabei helfen können, geeignete Auszubildende zu finden:

Fragebereich 3: „Was sollte die Stadt tun, um mehr junge Menschen mit Migrationshintergrund als Auszubildende zu gewinnen?“

Abschließend haben wir unsere Gesprächspartner/innen gefragt, ob sie Verwandte oder Bekannte haben, die bei der Stadt beschäftigt sind und in welchen Bereichen diese Personen arbeiten (Fragebereich 4).

In den folgenden Abschnitten stellen wir die Ergebnisse zu diesen Fragebereichen im Einzelnen dar.

5.1 Fragebereich 1: „Die Stadt will mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung beschäftigen. Was halten Sie davon?“

Wir haben den Fragebereich 1 bewusst vage formuliert und nicht differenziert. Wir haben zum Beispiel keine konkreten Arbeitsplätze oder Maßnahmen genannt. Dadurch hatten unsere Gesprächspartner/innen die Freiheit, unsere Frage aus ihrem persönlichen Blickwinkel zu interpretieren, ihre Ansicht zu begründen und jene Aspekte des Themas hervorzuheben, die nach ihrer Einschätzung besonders wichtig sind.

Bei der Beantwortung dieser Frage gibt es im Prinzip mehrere mögliche Optionen. Man kann zum Beispiel die Absicht der Stadtverwaltung uneingeschränkt begrüßen und sein Urteil begründen (Option 1). Man kann andererseits die Absicht zwar für gut halten, aber an der Umsetzung zweifeln (Option 2). Man kann die Absicht aber auch völlig oder teilweise ablehnen und seine Ablehnung erläutern (Option 3).

Die Auswertung zeigt, dass unsere Gesprächspartner/innen entweder die Option 1 oder die Option 2 vertreten. Die Mehrheit begrüßt die Absicht, in der Stadtverwaltung mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen. Es gibt aber eine recht große Minderheit von Befragten, die zugleich skeptisch sind und – aus unterschiedlichen Gründen – daran zweifeln, dass die Absicht in der Praxis umgesetzt wird. Die Option 3 wurde in unseren Gesprächen nicht formuliert: Unter unseren Gesprächspartner/innen gab es niemanden, der sich grundsätzlich gegen eine Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Stadtverwaltung aussprach.

Im Folgenden stellen wir die Einschätzungen und Begründungen der Gesprächspartner/innen dar und zeigen, welche Aspekte des Themas ihnen besonders wichtig waren.

5.1.1 Option 1: Positive Reaktionen und breite Zustimmung – Vorteile für die Stadtverwaltung, für zugewanderte Bürger/innen und für Arbeitsuchende

Die Mehrheit der Gesprächspartner/innen begrüßt die Absicht der Stadtverwaltung, mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen, uneingeschränkt. Die Befragten begründen ihre positive bis sehr positive Haltung jedoch mit unterschiedlichen Argumenten. Einige Gesprächspartner/innen stellen eher Vorteile für die Stadtverwaltung ins Zentrum ihrer Begründungen. Andere meinen, dass eine veränderte Einstellungspraxis in erster Linie zugewanderten Bürger/innen zu Gute komme, die als Kund/innen mit der Stadtverwaltung in Kontakt treten. Häufig wird eine Win-Win-Situation mit positiven Folgen für die Kommune, für die BürgerInnen und für die zukünftigen Beschäftigten beschrieben.

Die Begründungen zeigen jedoch auch, dass den zukünftigen Beschäftigten mit Migrationshintergrund unterschiedliche Rollen zugewiesen werden. Einige Gesprächspartner/innen gehen davon aus, dass diese Beschäftigten wie alle anderen Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung tätig sind. Andere sehen diese Beschäftigten dagegen in einer besonderen Rolle, unter anderem als Vermittler/innen, die zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Stadt und zugewanderten Gruppen beitragen sollen. Wieder andere Gesprächspartner/innen erwarten, dass sich diese Beschäftigten besonders engagiert für die Belange von Zugewanderten einsetzen, und weisen ihnen damit auch die Rolle einer Interessenvertretung zu.

Aspekt 1: „Sichere und gute Jobs bei der Stadt“: Die Beschäftigung bei der Stadtverwaltung als individuelle Chance für Arbeitsuchende

Die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung wird von einigen Gesprächspartner/innen in erster Linie als indi-

viduelle berufliche Chance für einzelne Arbeitsuchende begrüßt. Diese Gesprächspartner/innen weisen z. B. darauf hin, dass es bei der Stadtverwaltung angenehme Arbeitsplätze gebe und dass die Arbeit gut bezahlt werde. Dies gilt besonders für kommunale Ausbildungsplätze. Ein Gesprächspartner betont zum Beispiel, dass mehr gute Ausbildungsplätze vor Ort generell positiv seien, und zwar für alle Jugendlichen. Diese Gesprächspartner/innen heben hervor, dass Arbeitsplätze bei der Stadtverwaltung vergleichsweise sicher vor Entlassung und sozial hoch angesehen seien.

In solchen Stellungnahmen erscheint die Stadtverwaltung als guter, verlässlicher Arbeitgeber. Der Plan zur Einstellung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund wird von diesen Gesprächspartner/innen aber zunächst nicht als politisches Statement zum Thema „Integration“ verstanden, sondern vor allem als Verbesserung des Angebots an lokalen Arbeitsplätzen. Dass die Kommune mehr Menschen mit Migrationshintergrund beschäftigen will, wird sehr positiv bewertet, hat aber in diesen Beiträgen keine darüber hinausweisende gesellschaftliche oder politische Bedeutung. Diese Haltung bezeichnen wir als „Normalisierung“: Beschäftigte mit Migrationshintergrund erscheinen hier als „normale“ Mitarbeiter/innen der Stadt wie andere auch. Sie haben keine besondere Rolle und es wird keine außergewöhnliche Leistung von ihnen erwartet. Der Faktor „Migrationshintergrund“ wird kaum aufgegriffen oder er wird als weniger wichtig dargestellt.

Diese Normalisierung der Beschäftigung von Fachkräften mit Migrationshintergrund bei der Kommune wird zum Beispiel im Bericht einer Gesprächspartnerin deutlich, die sich vor einigen Jahren selbst bei der Stadt beworben hat. Obwohl die Gesprächspartnerin schließlich eine Absage erhielt, schildert sie die Bewerbung als positive Erfahrung, da sie den Einstellungstest erfolgreich absolvierte und nach eigener Einschätzung „in die engere Auswahl“ kam. In ihrem Bericht hat die Absage nichts mit ihrer Herkunft zu tun: Auch ihre „deutsche Freundin“ habe eine Absage erhalten. Da vor Ort nur sehr wenige Menschen mit Migrationshintergrund bei der Stadt beschäftigt sind,

vermutet die Gesprächspartnerin, dass sich wahrscheinlich bisher kaum jemand aus einer zugewanderten Familie dort beworben habe.

In anderen Gesprächen wird der Plan zur Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Stadtverwaltung jedoch keineswegs als derart alltäglicher, normaler Vorgang wahrgenommen. Auf diese anderen Sichtweisen gehen wir in den nächsten Abschnitten ein.

Aspekt 2: Mehrsprachig, sozial hoch kompetent, überdurchschnittlich engagiert: Beschäftigte mit Migrationshintergrund in einer anspruchsvollen Sonderrolle

Häufig betonen Gesprächspartner/innen die Sprachkenntnisse von Bewerber/innen als wichtigen Vorteil für die Kommune. Durch die Einstellung von „Doppelsprachigen“, erklärt ein Gesprächspartner, könnten viele Missverständnisse und Probleme zwischen der Verwaltung und Bürger/innen mit Migrationshintergrund schon von vornherein vermieden oder rasch aufgeklärt werden. Mehrere Befragte betonen, diese Beschäftigten könnten zum Beispiel Ratsuchende in deren Muttersprache besser beraten, amtliche Schreiben verständlich erklären, beim Ausfüllen von Anträgen und Formularen helfen. Besonders ältere Menschen aus der ersten Generation der Zugewanderten benötigen nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner/innen solche Unterstützung. Ein Gesprächspartner fügt hinzu, dass die zusätzlichen Sprachkenntnisse außerdem dazu beitragen könnten, Bürger/innen mit Migrationshintergrund gezielter anzusprechen und die Anliegen der Kommune überzeugender zu vermitteln.

Einige Gesprächspartner/innen gehen davon aus, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund wegen ihrer Sprachkenntnisse vor allem als Dolmetscher/innen benötigt werden. Die meisten Gesprächspartner/innen erwarten jedoch ein wesentlich breiteres Einsatzfeld. Beschäftigte mit Migrationshintergrund sollen aus ihrer Sicht qualifizierte Fachkräfte in Verwaltung oder Beratung sein, die zusätzlich über besondere sprachliche Fähigkeiten verfügen. Neben ihrer Fachkompetenz

in einem kommunalen Arbeitsbereich sollen diese Beschäftigten nach Ansicht mancher Gesprächspartner/innen mindestens zwei oder sogar drei Sprachen perfekt beherrschen (Deutsch und die Muttersprache einer zugewanderten Community sowie Englisch oder Französisch).

Einige Gesprächspartner/innen erwarten außerdem, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund eine besonders hohe soziale, kulturelle oder kommunikative Kompetenz mitbringen. Eine Gesprächspartnerin erklärt zum Beispiel, dass Beschäftigte mit Migrationshintergrund die Sichtweise von zugewanderten Bürger/innen leichter verstehen und sich in deren Situation hineinversetzen könnten, da ihnen manche Probleme aus eigener Erfahrung oder durch ihre Eltern stärker bewusst seien. Bei einer Beratung könnten sie daher besser als andere einschätzen, was Ratsuchende mit Migrationshintergrund bereits wüssten und was möglicherweise ausführlich erklärt werden müsse. Ein Gesprächspartner vermutet, dass Beschäftigte ohne Migrationshintergrund dieses spezielle Wissen nur mit großer Mühe erwerben könnten, da kulturelle Kompetenzen nur sehr schwer zu vermitteln seien.

Die Befragten nennen unter anderem folgende Vorteile für die Kommune: Dank der Beschäftigten mit Migrationshintergrund könnten das gegenseitige Verständnis und die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den zugewanderten Bürger/innen deutlich und dauerhaft verbessert werden. Manche Ängste und negative Haltungen von Zugewanderten gegenüber „der Bürokratie“ und „der Behörde“ könnten dadurch abgebaut werden. Beschäftigte, die selbst Migrationserfahrung haben, seien besser in der Lage, zugewanderte Bürger/innen anzusprechen und ihr Vertrauen zu gewinnen. Die Stadt sei daher besser und schneller informiert über die Situation der Bürger/innen mit Migrationshintergrund, wenn sie Beschäftigte mit entsprechenden Kompetenzen einsetze.

Einige Gespräche zeigen, dass kommunale Beschäftigte mit Migrationshintergrund in einer besonderen Rolle wahrgenommen werden. Sie sollen nicht nur Fachleute der Verwaltung und

Dolmetscher/innen sein, sondern besonders in Bereichen wie Vermittlung, Mediation, Beratung, Konfliktmanagement und Netzwerk-Aufbau tätig werden. Sie sollen Kontakte herstellen und zwischen der Arbeitswelt der Verwaltung und der Lebenswelt der zugewanderten Bürger/innen vermitteln. Da sie sowohl der Verwaltung als auch den zugewanderten Gruppen zugerechnet werden, scheinen sie in der Lage zu sein, unterschiedliche „Kulturen“ zu verstehen, zwischen ihnen „interkulturell“ zu vermitteln und sie miteinander in Kontakt zu bringen. Kommunale Beschäftigte mit Migrationshintergrund werden in diesen Schilderungen zu Vorbildern einer im Alltag verwirklichten lebendigen Integration. In ihrer beruflichen Praxis scheinen sie die unterschiedlichen Vorstellungen der Verwaltungskultur und ihrer Herkunftsfamilie zu integrieren. Einige Gesprächspartner/innen sehen sie dann auch als reale Vorbilder, die Jugendliche mit Migrationshintergrund ansprechen und dazu motivieren sollen, sich in der Schule und bei der Ausbildung stärker zu engagieren.

Die beruflichen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Sozialkompetenzen, der Sprachkenntnisse und der Fähigkeit zur Mediation, gehen in einigen Gesprächen deutlich über das hinaus, was eine moderne „kundenorientierte“ Stadtverwaltung üblicherweise bei Bewerber/innen voraussetzt. Einige Gesprächspartner/innen erwarten von diesen Mitarbeiter/innen offenbar ein höheres berufliches Leistungsniveau als von Beschäftigten ohne Migrationshintergrund.

Ob diese hohen Erwartungen im beruflichen Alltag einer Stadtverwaltung tatsächlich erfüllbar sind, können wir nicht beurteilen. In den Gesprächen wurde diese Frage nicht thematisiert. Nur eine Gesprächspartnerin, die jahrelang in ihrer Community als ehrenamtliche Beraterin bei Problemen mit Behörden tätig war, berichtet von überzogenen Erwartungen der Ratsuchenden und von steigender Überforderung, die schließlich zu ihrem Rückzug aus der Beratungstätigkeit führte. Die Gesprächspartnerin erklärt dies jedoch durch die geringen zeitlichen Ressourcen, die bei ehrenamtlicher Arbeit vorhanden sind.

Aspekt 3: Diversity und Ethno-Marketing: Innovationen durch Beschäftigte mit Migrationshintergrund

Einige Gesprächspartner/innen betonen, dass neue Beschäftigte gerade wegen ihrer Herkunft dazu beitragen könnten, neue Impulse und Ideen in die Stadtverwaltung zu bringen. Durch den „Austausch verschiedener Kulturen“ könnten „gute Ideen“ in der Stadtverwaltung entstehen, meint eine Befragte. Ein anderer Teilnehmer betont, dass neue Kolleg/innen „mit anderen Sichtweisen“ nicht nur den Kontakt zu Bürger/innen mit Migrationshintergrund verbessern, sondern wegen ihres besonderen Blickwinkels auch dafür sorgen könnten, „andere Defizite“ in der Organisation der Verwaltung aufzuarbeiten. Die Stadtverwaltung sollte Zugewanderte gerade deshalb einstellen, meint eine Gesprächspartnerin, „weil sie anders sind“.

Diese Vorstellung, dass sich „Diversity“ bei der Personalauswahl – im Sinne einer Vielfalt unterschiedlicher Sichtweisen und Verhaltensweisen – positiv auf die Innovationsfähigkeit eines Unternehmens auswirkt, ist seit einigen Jahren fester Bestandteil der Debatten über modernes Management. Elemente aus diesen Debatten rund um das Schlagwort „Vielfalt ist positiv“ tauchen mehrfach in den Gesprächen zu unserer Studie auf. Dies zeigt einen Wandel in der Wahrnehmung des Faktors „Migrationshintergrund“, der lange Zeit ausschließlich als Einstellungshemmnis und damit als Problem gesehen wurde. Im Diversity-Management kann der Faktor als positives Merkmal im Bewerbungsprofil besonders betont werden. Zugleich gehen die Gesprächspartner/innen davon aus, dass kommunale Beschäftigte mit Migrationshintergrund tatsächlich „anders“ sind als ihre Kolleg/innen und dass sie auch in Zukunft „anders“ bleiben.

Diversity bei der Stadtverwaltung kann jedoch auch als Marketing-Maßnahme betrachtet werden. Mehrere Gesprächspartner/innen erklären, das „Image“ der Kommune und ihre „Präsentation nach außen“ könnten sich durch mehr Beschäftigte mit Migrationshintergrund verbessern, denn das Rathaus sei „das Gesicht der Stadt“.

Ein Gesprächspartner betrachtet den Faktor „Migrationshintergrund“ in erster Linie aus der Sicht des Marketings. Er berichtet von Unternehmen, die bereits „Ethno-Marketing“ als Wettbewerbsvorteil nutzen. Durch mehrsprachige Beschäftigte, die Kund/innen in ihrer Muttersprache betreuen, und durch die Berücksichtigung der unterschiedlichen kulturellen Erwartungen hätten diese Unternehmen außergewöhnliche Erfolge erreicht.

Der Befragte möchte die Erfahrungen des Ethno-Marketings auf die Stadtverwaltung übertragen. Die bisherige Einstellungspraxis der Stadtverwaltung sei „unklug und ungeschickt“. Der Gesprächspartner rät der Stadtverwaltung, sich nicht nur bei der Personalentwicklung, sondern auch bei der Gestaltung des Verwaltungsgebäudes, beim öffentlichen Auftreten und beim persönlichen Gespräch mit Kund/innen am „Ethno-Marketing“ zu orientieren. Bei der Personalplanung sollte die Stadt außerdem nicht nur an Türkischsprachige denken, sondern Menschen unterschiedlicher Herkunft berücksichtigen, zum Beispiel auch Französisch sprechende Zugewanderte aus Afrika. Nach Ansicht des Gesprächspartners wirken manche Praktiken des Ethno-Marketings für Deutsche ohne Migrationshintergrund zunächst seltsam; sie müssten sich erst daran gewöhnen. Ethno-Marketing komme aber gut an und sei letztlich auch eine Frage des Respekts gegenüber den Kund/innen.

Aspekt 4: „Ein ganz großer Schritt“: Kommunale Beschäftigte mit Migrationshintergrund als Zeichen gesellschaftlicher Integration

Einige Gesprächspartner/innen stellen bei ihrer positiven Reaktion politische oder gesellschaftliche Aspekte in den Mittelpunkt. Die Ankündigung der Kommune sei „ein ganz großer Schritt“, meint ein Gesprächspartner. Ein anderer betont: „Die Einwohner mit Migrationshintergrund müssen sichtbar sein, denn sie gehören dazu.“ Er berichtet, dass kommunalpolitisch engagierte Zuwanderer schon seit langem forderten, zumindest in der Ausländerbehörde Menschen mit Migrationshintergrund zu beschäftigen. Die bisherige Einstellungspraxis der Kommunen wird häufiger

kritisch kommentiert: Menschen mit Migrationshintergrund seien nicht entsprechend ihres Anteils an der Bevölkerung in der Stadtverwaltung vertreten; eine Veränderung sei überfällig.

Die Beiträge zeigen, dass es manchen Gesprächspartner/innen beim Thema kommunale Arbeitsplätze auch um gesellschaftliche Teilhabe und Gleichstellung in allen Lebensbereichen geht. Die Beschäftigung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund bei der Stadtverwaltung kann aus diesem Blickwinkel als gesellschaftspolitisches Statement und als Zeichen der Anerkennung und Integration interpretiert werden: Die enge Zugehörigkeit von Zugewanderten zur städtischen Gemeinschaft würde damit auch offiziell wahrgenommen und anerkannt. Beschäftigte mit Migrationshintergrund können dann auch in der Rolle einer informellen Stellvertretung der zugewanderten Bevölkerung oder einer bestimmten Gruppe wahrgenommen werden. Ein türkischstämmiger Gesprächspartner betont zum Beispiel, er fordere nicht, dass unter den kommunalen Beschäftigten unbedingt Türkischstämmige sein müssten. Er finde es auch gut, wenn die Stadtverwaltung überhaupt Menschen mit Migrationshintergrund einstelle.

Eine Gesprächspartnerin aus einer anderen Kommune betrachtet das Thema „Arbeitsplätze in der Stadtverwaltung“ ausschließlich aus der politischen Perspektive. Sie begrüßt es, wenn Menschen mit Zuwanderungsgeschichte stärker in der Stadtverwaltung vertreten sind. Nach ihrer Ansicht sollte dabei aber auch beachtet werden, wie stark das Herkunftsland in der Stadt vertreten ist. Da es viele türkischstämmige Einwohner/innen gebe, sollten diese bei der Einstellung auch besonders berücksichtigt werden.

Diese Gesprächspartnerin hat offenbar einen so genannten „ethnischen Proporz“ im Sinn, also eine Verteilung kommunaler Arbeitsplätze proportional zur Größe bestimmter Bevölkerungsgruppen. Ein solcher ethnischer Proporz wird zum Beispiel seit den 1970er Jahren im öffentlichen Dienst in Südtirol praktiziert; die Bevölkerung Südtirols wird dazu in drei Sprachgruppen unterteilt. Dieses zunächst

ungewöhnlich wirkende Konzept wird nachvollziehbar, wenn man sich bekanntere Proporz ansieht. Ein „Frauenproporz“ bei Kandidaturlisten ist zum Beispiel bei der Partei Bündnis 90 / Die Grünen festgelegt. Ein „Parteienproporz“, also eine Stellenverteilung proportional zu den Wahlergebnissen der Parteien, wird seit Jahren in Teilen des öffentlichen Dienstes in Österreich praktiziert, und auch in Deutschland wird häufig vermutet, einige Posten im öffentlichen Dienst würden proportional zum Kommunalwahl-Ergebnis „nach Parteibuch“ aufgeteilt. Alle diese Proporz-Konzepte sind jedoch politisch sehr umstritten.

Ein „ethnischer Proporz“ wird in unserer Untersuchung nur in diesem einen Gespräch vorgeschlagen. Es gibt jedoch mehrere Gesprächspartner/innen, die dafür plädieren, über eine Quote für Beschäftigte mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst nachzudenken. Die Einstellungspraxis der Kommune müsse dringend geändert werden, meint ein Gesprächspartner: „Man braucht dafür aber eine Quote wie bei den Frauen, sonst wird sich nichts ändern.“ Analog zur Frauenquote verstehen auch die Befragten in unserer Studie eine Quote nicht als Bevorzugung, sondern als ein politisches Instrument, das eine Benachteiligung korrigieren soll, die dem Grundgesetz widerspricht. Gesprächspartner/innen, die eine Quote befürworten, sind der Meinung, dass Arbeitssuchende mit Migrationshintergrund bei gleicher Qualifikation aufgrund ihrer Herkunft geringere Chancen auf Einstellung haben. Ein Befragter meint: Wenn die Stadt- oder die Kreisverwaltung zum Beispiel zwanzig Arbeitsplätze neu besetzen wolle, sollten vier der neuen Beschäftigten einen Migrationshintergrund haben. In anderen Gesprächen wird die Höhe einer Quote im öffentlichen Dienst jedoch nicht diskutiert.

Welche Bedeutung hat der Faktor „Migrationshintergrund“ für eine Tätigkeit bei der Stadtverwaltung?

Welche Bedeutung dem Faktor „Migrationshintergrund“ bei einer Bewerbung und für eine Tätigkeit bei der Stadtverwaltung zukommt, wird von unseren Gesprächspartner/innen unterschiedlich beur-

teilt. Wir haben oben beschrieben, dass einige Befragte den Faktor „Migrationshintergrund“ in ihrer Antwort als weniger wichtig darstellen. Dass die Stadtverwaltung Arbeitsplätze anbietet, steht bei ihrer positiven Reaktion im Vordergrund; dass sich darauf auch Menschen mit Migrationshintergrund bewerben können, erscheint „normal“.

Für andere Befragte ist der Faktor „Migrationshintergrund“ dagegen von erheblicher Bedeutung: Sie sehen die Herkunft aus einer zugewanderten Familie als Potential, das einen Menschen dazu befähigt, besondere Kenntnisse und Kompetenzen auszubilden, die im Beruf nützlich sind und dem Arbeitgeber Stadtverwaltung große Vorteile bringen können. Der Faktor „Migrationshintergrund“ ist also aus ihrer Sicht ein positives Einstellungskriterium, das einige Bewerber/innen von anderen unterscheidet.

Wieder andere Befragte betrachten die Einstellung von mehr Menschen mit Migrationshintergrund auch oder vorrangig aus gesellschaftspolitischer Sicht. Sie beurteilen eine Veränderung der Einstellungspraxis als Fortschritt auf dem Weg zur Gleichstellung in allen Lebensbereichen und zur vollen Teilnahme an der Gestaltung des Lebens in der Kommune. Der Faktor „Migrationshintergrund“ wird von ihnen als Merkmal gesehen, das alle Zugewanderten miteinander verbindet – ungeachtet der großen Unterschiede, die innerhalb dieser Bevölkerungsgruppe hinsichtlich der Lebenserfahrungen und Lebensentwürfe, der kulturellen Prägungen, der Bildungsbiografie und anderer Faktoren bestehen.

5.1.2 Option 2: Skeptische Reaktionen und Zweifel – Die Absicht ist gut, aber der Erfolg ist fraglich

Im folgenden Kapitel stellen wir die Argumente jener Gesprächspartner/innen dar, die auf unsere Frage zwar positiv, aber auch mit einiger Skepsis reagierten. Auch diese Gesprächspartner/innen begrüßen es, wenn Stadtverwaltungen mehr Menschen mit Migrationshintergrund einstellen. Aber sie glauben – aus unterschiedlichen Grün-

den – nicht daran, dass die Ankündigung in die Praxis umgesetzt wird. Sie bezweifeln, dass es in den nächsten Jahren mehr kommunale Beschäftigte mit Migrationshintergrund geben wird. Einige dieser Gesprächspartner/innen berichten von Diskriminierungen, denen sie im Beruf und im Alltag ausgesetzt sind. Nach ihrer Erfahrung wird der Faktor „Migrationshintergrund“ von Arbeitgebern in der Regel negativ gesehen und führt zur Ablehnung der Bewerber/innen.

Aspekt 1: Knappe Finanzen, Einstellungsstopp und Sparmaßnahmen als gravierende Hindernisse

Einige Gesprächspartner/innen bezweifeln, dass ihre Stadtverwaltung überhaupt neue Mitarbeiter/innen einstellen wird, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund: In ihrer Stadtverwaltung bestehe seit einiger Zeit ein Einstellungsstopp. Sie reagieren daher auf unsere Frage mit Erstaunen und fragen ihrerseits: Werden denn von unserer Stadtverwaltung überhaupt noch Stellen ausgeschrieben? Muss nicht überall gekürzt werden? Mehrfach wird auch auf eine geringe Zahl von Ausbildungsplätzen bei der Stadtverwaltung vor Ort hingewiesen. Die Chancen für Jugendliche mit Migrationshintergrund werden schon aus diesem Grund als eher gering eingeschätzt. Mit einer Lockerung der Sparmaßnahmen rechnen diese Gesprächspartner/innen nicht, eher mit weiteren Kürzungen, die auch zu Entlassungen führen könnten.

Eine kleine Gruppe von Befragten sieht eine Beschäftigung für Menschen mit Migrationshintergrund vor allem oder ausschließlich im Aufgabenfeld Migration und Integration. Dieses Aufgabenfeld wird jedoch nach ihrer Ansicht finanziell immer schlechter ausgestattet. Eine Gesprächspartnerin fragt zum Beispiel, ob die Stadtverwaltung für Menschen mit Migrationshintergrund denn ehrenamtliche oder bezahlte Arbeit anbieten wolle. Nach ihrer Erfahrung erwarte die Stadt häufig eine ehrenamtliche Mitarbeit. Eine Befragte, die ehrenamtlich im Bereich Integration tätig war, ist ebenfalls skeptisch, was die Bezahlung angeht: „Man kann nicht 10 Jahre lang ehrenamtlich arbeiten. Das ist Ausnutzung. Man muss auch davon

leben können.“ Eine andere Gesprächspartnerin weist außerdem darauf hin, dass in den Kommunen die Tendenz bestehe, viele Aufgaben aus dem Bereich Migration und Integration zu freien Trägern auszulagern. Die Stadt finanziere dann zwar Stellen bei freien Trägern, sehe selbst aber keine Notwendigkeit mehr, Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen. Eine solche Beschränkung der Tätigkeit auf den Bereich Migration und Integration erwartet die Mehrheit der Gesprächspartner/innen allerdings nicht.

Aspekt 2: „Ausländische Namen werden sofort aussortiert“ – Diskriminierungen im Beruf und im Alltag erzeugen Skepsis und Zweifel

Einige der Befragten begrüßen zwar den Plan, Bewerber/innen mit Migrationshintergrund stärker zu berücksichtigen, zweifeln aber daran, dass die Stadtverwaltung ihre Einstellungspraxis tatsächlich verändert. „Die Stadt sagt, sie will es machen, aber dann bleibt das Thema liegen“, sagt ein Gesprächspartner. Die Ankündigung ist nach seiner Erfahrung „nur ein Alibi“. Eine Befragte meint, manche Integrationsmaßnahmen dienten lediglich dazu, „Reklame für die Stadt“ zu machen.

Diese Skepsis wird häufig durch persönliche Erfahrungen bei Bewerbungen und im Berufsleben begründet. Menschen ohne Migrationshintergrund werden nach Ansicht vieler Befragter auf dem Arbeitsmarkt meist bevorzugt, während Menschen mit Migrationshintergrund eher abgelehnt werden und geringere Aufstiegschancen haben. Daher könnten Fachkräfte mit Migrationshintergrund auch nur sehr selten in Leitungspositionen aufsteigen.

Manche Gesprächspartner/innen betonen, dass griechischstämmige („Die Stadt nimmt keine Griechen.“) oder türkischstämmige Bewerber/innen („Bewerber mit türkischem Hintergrund werden von der Stadt fast immer abgelehnt.“) besonders stark betroffen seien. Nach Einschätzung anderer werden fast alle Bewerber/innen aus zugewanderten Familien auf dem Arbeitsmarkt generell massiv benachteiligt. Sie hätten von vornherein „weniger Chancen auf ein Bewerbungsgespräch“,

da Bewerbungen „mit ausländischen Namen“ von Arbeitgebern „sofort aussortiert“ oder „gar nicht erst angeschaut“ würden. Dies gilt nach Ansicht mancher Gesprächspartner/innen auch für Stadtverwaltungen.

Die meisten der skeptischen Gesprächspartner/innen haben selbst allerdings keine Erfahrungen mit einer Bewerbung bei der Stadtverwaltung; sie arbeiten in anderen Berufsbereichen. Sie verweisen aber auf eine ablehnende bis feindselige Haltung gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund, die in der Mehrheitsgesellschaft generell weit verbreitet sei. Offensichtlich erleben sie in ihrem Berufsalltag und bei privaten Kontakten häufig Misstrauen, rassistische Beleidigungen und Ablehnung bis hin zum offenen Hass. So berichtet zum Beispiel ein türkischstämmiger Gesprächspartner, er habe als Ingenieur immer wieder Diskriminierungen durch Arbeitskollegen erlebt: „Einfache Leute“ seien offen gegen Türkischstämmige eingestellt, während sich „Akademiker“ nach seiner Erfahrung „eher versteckt rassistisch“ verhielten. Eine solche „versteckte rassistische Ablehnung“ durch Arbeitskollegen, die hinter einer freundlichen Miene verborgen wird, vermutet der Gesprächspartner auch innerhalb der Stadtverwaltung.

Es gibt eine Reihe von Berichten über Bewerber/innen mit Migrationshintergrund, die von Stadtverwaltungen abgelehnt wurden. Ein Gesprächspartner schildert zum Beispiel, dass er seit mehreren Jahren zusammen mit einem Kommunalpolitiker versuche, junge Menschen aus zugewanderten Familien als Auszubildende bei der Stadtverwaltung unterzubringen. Bisher habe die Verwaltung immer erklärt, die Bewerber/innen hätten „zu schlechte Noten“ und seien hinsichtlich ihrer Kenntnisse „zu schwach“. In Düsseldorf stelle die Stadtverwaltung pro Jahr 2 bis 3 Auszubildende mit Migrationshintergrund ein; hier sei das wohl nicht möglich.

In den Gesprächen wird aus mehreren Kommunen von Lehrstellen-Bewerber/innen mit Migrationshintergrund berichtet, darunter auch Abiturient/innen, die von Stadtverwaltungen abgelehnt wur-

den mit der Begründung, sie seien „zu schlecht“. Ein Gesprächspartner erinnert sich besonders an einen türkischstämmigen Abiturienten, der vor mehreren Jahren von der Stadt abgewiesen wurde: Der Mann sei inzwischen Arzt; er könne damals „wohl doch nicht so schlecht“ gewesen sein.

In einigen Gesprächen wird auch über Bewerber/innen mit Migrationshintergrund berichtet, die von der Stadtverwaltung eine Ablehnung erhielten, obwohl sie bereits ausgebildet und gut qualifiziert waren. Mehrere Befragte weisen zum Beispiel darauf hin, dass in ihrer Stadt keine Fachkräfte mit Migrationshintergrund im Bereich Sozialarbeit und in Kindergärten eingestellt würden, obwohl in manchen Stadtteilen sehr viele zugewanderte Familien lebten. Ein Gesprächspartner, Vater von zwei Kindern, kritisiert die Einstellungspraxis im Bereich Schulsozialarbeit: Wenn eine Stadt feststelle, dass in einer Schule mehrheitlich Kinder mit Migrationshintergrund sind, dann sei es doch völlig klar, dass man Schulsozialarbeiter/innen brauche, die ebenfalls Migrationshintergrund haben. Solche Fachkräfte stelle man aber nicht ein. Die Schulen vor Ort seien daher auf die Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund nicht vorbereitet.

Ein anderer Befragter schildert die erfolglosen Bewerbungen einer ausgebildeten Kinderpflegerin, die wegen ihres Kopftuchs von kommunalen Einrichtungen abgelehnt werde. Eine Ausbildung habe die junge Muslima zwar trotz des Kopftuchs absolvieren können, aber eine Festanstellung sei nun offenbar nicht möglich. Das muslimische Kopftuch wird in vielen Gesprächen erwähnt: Bei Arbeitgebern gelte es als gravierendes Einstellungshindernis. Eine junge Gesprächspartnerin hält zum Beispiel eine Tätigkeit bei der Stadtverwaltung für sich selbst für ausgeschlossen, weil sie ein Kopftuch trägt. Mit einem Kopftuch habe sie bei der Stadt keine Chance; sie habe sich deshalb gar nicht erst beworben. Sie vermutet, dass sie wegen ihres Kopftuchs für eine Extremistin oder Terroristin gehalten und mit großem Misstrauen betrachtet wird.

Ein anderer Gesprächspartner mit guten Kontakten zur Stadtverwaltung berichtet, ein Vertreter der Kommune habe die Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund sinngemäß folgendermaßen kommentiert: „Ich kann mir hier bei uns eine türkischstämmige Sekretärin vorstellen. Aber erst in 10 bis 20 Jahren kann ich mir hier eine Sekretärin mit Kopftuch vorstellen. Ich bin kopfmäßig noch nicht soweit.“ Ähnliche Erfahrungen werden aus einer anderen Kommune berichtet: Eine gut qualifizierte Frau aus einer zugewanderten Familie könne in der Stadtverwaltung mit ihrer Bewerbung durchaus Erfolg haben, meint ein Befragter. Die Bewerberin müsse allerdings „eine moderne Frau ohne Kopftuch“ sein.

Dass eine Bewerberin, die ein Kopftuch trägt, bei der Stadt keinen Erfolg hat, meinen auch einige Eltern mit Blick auf Ausbildungsplätze: Wenn man das Kopftuch auf den Bewerbungsphotos sehe, bekämen die jungen Frauen direkt eine Absage. Eine Mutter betont, dass dieses Problem nicht nur bei der Stadtverwaltung bestehe, sondern bei fast allen Ausbildungsbetrieben. Schon die Schülerinnen hätten Probleme, einen Praktikumsplatz zu finden, wenn sie ein Kopftuch tragen. Einige Eltern meinen, dass junge muslimische Männer mit guten Noten vielleicht einen Ausbildungsplatz bei der Stadt erreichen könnten, junge Frauen mit Kopftuch aber sicher nicht.

Ein Gesprächspartner betont seine Unsicherheit angesichts des komplexen Themas. Er könne überhaupt nicht einschätzen, ob die Stadtverwaltung vor Ort eine Frau mit Kopftuch einstellen würde. Er hält eine Einstellung für möglich, fügt aber hinzu, dass diese Frau dann „sehr nervenstark“ sein müsse und „viel zu schlucken“ habe: „Wenn jemand ein Kopftuch trägt, dann wirkt das auf die Deutschen wie das rote Tuch beim Stierkampf auf den Stier.“

Die Beiträge zeigen, dass jene Befragten, die ihre Skepsis zum Ausdruck bringen, trotzdem unterschiedliche Positionen vertreten. Einige meinen, dass Bewerber/innen mit Migrationshintergrund wegen ihrer Herkunft von Arbeitgebern generell diskriminiert werden und dass deshalb eine

Bewerbung bei der Stadt vermutlich ebenfalls erfolglos sei. Andere sind trotz ihrer Skepsis der Ansicht, dass gut qualifizierte Bewerber/innen erfolgreich sein können, wenn sie sich den Erwartungen der Mehrheitsgesellschaft anpassen (zum Beispiel ihre Religionszugehörigkeit nicht sichtbar machen) und nervenstark genug sind, um offene oder versteckte Feindseligkeit auszuhalten. Eine Gesprächspartnerin vertritt die Ansicht, dass die Stadtverwaltung Bewerber/innen mit Migrationshintergrund in einigen Bereichen durchaus akzeptiere, in anderen aber nicht. Die Stadt wolle zum Beispiel in der Ausländerbehörde keine Beschäftigten aus zugewanderten Familien, weil man befürchte, dass sonst „Internes“ nach außen dringe.

Wir haben in unserer Studie nicht die Aufgabe zu beurteilen, ob es sich bei den geschilderten Ablehnungen von Bewerbungen tatsächlich um Diskriminierungen im Sinne des Grundgesetzes bzw. des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes handelt. Dies wäre im Rahmen der Studie auch gar nicht möglich. Ob im Einzelfall sachliche Gründe zur Ablehnung einer Bewerbung führen oder eine Diskriminierung vorliegt, ist häufig schwer feststellbar. „Das Problem ist“, resümiert ein Gesprächspartner, „dass man die Diskriminierung nicht beweisen kann.“

Für unsere Untersuchung ist es jedoch wichtig festzuhalten, dass einige Gesprächspartner/innen davon überzeugt sind, dass der Faktor „Migrationshintergrund“ ein zentraler Ablehnungsgrund bei Bewerbungen ist. Die eigenen Erfahrungen prägen die Sichtweise der Befragten. Die Ankündigung, mehr Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen, betrachten sie daher mit Skepsis. Häufig genannte Ablehnungsgründe wie „zu schlechte Noten“ oder „zu geringe Kenntnisse“ oder „für diesen Arbeitsplatz nicht geeignet“ sind nach ihrer Ansicht eher unglaubwürdig.

Dass ein Kopftuch die Einstellung einer gut qualifizierten Frau in kommunalen Einrichtungen verhindert, können einige Befragte nicht nachvollziehen. Ein Gesprächspartner sieht hier einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung:

Wenn die Stadt tatsächlich befürchte, das Kopftuch einer Erzieherin könne die Kinder beeinflussen, müsse sie einheitliche Kleidung für Kindergärtnerinnen und Lehrerinnen vorschreiben, da auch andere Kleidung, wie zum Beispiel ein Minirock, die Kinder beeinflussen könne.

Einige der Befragten haben wenig Hoffnung, dass eine Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt insgesamt in nächster Zeit beseitigt werden kann. „Das werden wir nicht ändern“, meint ein Gesprächspartner, „die Gesellschaft ist eben so. Die Amerikaner haben das mit den Schwarzen früher ja auch so gemacht.“ Nach Ansicht eines anderen Befragten sind die Ungerechtigkeit des Bildungssystems und die Diskriminierung von Zugewanderten im Beruf besondere Kennzeichen der deutschen Gesellschaft: „Die deutsche Haltung gegenüber anderen ist herabwürdigend.“ Ein anderer Gesprächspartner erklärt: „Seit dem 11. September 2001 sind die (beruflichen, d. V.) Aussichten für Menschen mit Migrationshintergrund schlechter geworden.“ Hinzu kämen die Debatten über das Buch von Herrn Sarrazin, die Aktionen der Salafisten und Medienberichte, die Ängste schürten: „Man wird häufig in eine Verteidigungsrolle gedrängt und gefragt: Warum seid ihr so?“ Menschen mit Migrationshintergrund müssten „viel schlucken wie eine Mülltonne“.

Andere Gesprächspartner/innen vertreten trotz ihrer Skepsis die Ansicht, dass Veränderungen möglich sind und dass es, bei aller Kritik, auch Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung gibt. Die Ankündigung, mehr Menschen mit Migrationshintergrund bei der Stadt zu beschäftigen, ist für sie ein Anlass, über konkrete Verbesserungen nachzudenken. Sie plädieren zum Beispiel dafür, Sprachkenntnisse und interkulturelle Kompetenz bei der Personalauswahl stärker zu gewichten oder anonymisierte Bewerbungen ohne Namen und ohne Geschlechtsangabe zu erproben, um das Risiko einer Benachteiligung bei der Vorauswahl zu verringern. Wir werden später auf einige Vorschläge näher eingehen.

Ein Gesprächspartner verweist auf London: Dort seien Leute mit Kopftuch oder Turban im Stadtbild

völlig normal und arbeiteten sogar bei der Londoner Polizei. In Deutschland würden Zugewanderte länger als Ausnahme angesehen als in Großbritannien, weil Deutschland keine Kolonien gehabt habe. Für diesen Befragten ist die volle gesellschaftliche Akzeptanz auch eine Frage der Zeit und der Gewohnheit. „Ein Problem besteht darin, dass der Alltag von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund getrennt ist“, kommentiert ein anderer Gesprächsteilnehmer: „Wie schafft man eine Verbindung?“

Aus der Sicht der skeptischen Gesprächspartner/innen reicht es nicht, lediglich sprachliche Korrekturen vorzunehmen und zum Beispiel Ausschreibungen zu modernisieren, indem man Sätze hinzufügt wie „Interessent/innen mit Migrationshintergrund werden ausdrücklich aufgefordert, sich zu bewerben“. Solche formelhaften Wendungen werden nicht ausreichen, um die durch Erfahrungen gewachsene Skepsis und den Verdacht der Diskriminierung abzubauen. Wenn es nur wenige Menschen mit Migrationshintergrund gebe, deren Bewerbung bei der Stadt erfolgreich sei, dann demotiviere das vor allem die jungen Leute, meint eine Gesprächspartnerin: „Die Stadt muss Menschen mit Migrationshintergrund wirklich einstellen.“ Ein anderer Gesprächspartner betont, dass die Ablehnung eines gut qualifizierten Bewerbers junge Menschen in seiner Umgebung stark verunsichere und sofort gefragt werde: „Wollen die uns wirklich?“

Bemerkenswert ist, dass einige der skeptischen Befragten zwar eine Diskriminierung vermuten, aber auch darauf hinweisen, dass sie nicht wüssten, nach welchen Maßstäben die Stadtverwaltung ihre Beschäftigten auswähle. „Wie werden bei der Stadt eigentlich die Bewerbungsunterlagen ausgewertet?“ fragt ein Gesprächspartner. Ein anderer fragt: „Wie viele Leute mit Migrationshintergrund bewerben sich überhaupt hier bei der Stadt?“ Warum bestimmte Personen nicht eingestellt worden seien, könne er nicht verstehen. Die Einstellungsverfahren der Kommunen sind aus Sicht einiger Befragter schwer durchschaubar und kaum nachvollziehbar. Die fehlende Transparenz des Einstellungsverfahrens und weitgehend unbe-

kannte Einstellungskriterien tragen nach unserer Einschätzung zumindest mit dazu bei, den Verdacht einer Diskriminierung bestimmter Bewerber/innen zu wecken oder zu verstärken.

Wie die Informationspolitik einer Kommune den Verdacht der Diskriminierung auslöst und dass andererseits Dialogbereitschaft und Offenheit zu gegenseitigem Verständnis führen können, verdeutlicht das folgende Beispiel:

In einer Stadtverwaltung werden Auszubildende gesucht und über hundert Bewerbungen gehen ein. Schließlich werden fünf Auszubildende eingestellt, darunter niemand mit Migrationshintergrund. Auf Anfrage erklärt die Stadtverwaltung, es habe keine Bewerber/innen mit Migrationshintergrund gegeben. Mitglieder des Integrationsrates bezweifeln diese Erklärung. Es entsteht der Verdacht, Bewerber/innen seien wegen ihrer Herkunft diskriminiert worden. Der Integrationsrat fordert daher die Stadt auf, alle Bewerbungsunterlagen offen zu legen. Bei der Prüfung stellt sich heraus, dass es zwar Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund gibt, dass deren Qualifikation aber nicht zu den ausgeschriebenen Stellen passt.

Ein Gesprächspartner kommentiert diesen Vorgang: Eine Ablehnung ungeeigneter Bewerber/innen mit Migrationshintergrund sei völlig korrekt und werde von jedem akzeptiert. Die Entscheidung müsse nur transparent und nachvollziehbar sein. Nach Einschätzung des Gesprächspartners hat sich der Kontakt zwischen Integrationsrat und Stadtverwaltung seitdem deutlich verbessert. Es gebe nun einen besseren Informationsfluss und mehr Austausch als vorher.

Aspekt 3: „Man braucht gute Beziehungen“ – Die Stadtverwaltung als schwer zugängliches Territorium

Einige Gesprächspartner/innen sind der Ansicht, dass manche Bewerber/innen nicht nur wegen ihrer Herkunft bei Stadtverwaltungen geringere Chancen haben, sondern auch weil ihnen Beziehungen fehlen. Nach seiner Erfahrung, erklärt zum Beispiel ein Befragter, würden freie Arbeitsplätze bei der Stadt vor allem „unter Verwand-

ten“ verteilt. Wer sich bewerben wolle, brauche verwandtschaftliche Beziehungen: „Ein Fremder hat da keine Chance.“ Auch Ausbildungsplätze bei der Stadt werden nach seiner Einschätzung bevorzugt an die Kinder von Mitarbeiter/innen vergeben. Andere Gesprächspartner/innen teilen diese Ansicht und vermuten, dass neben persönlichen Beziehungen manchmal auch „das richtige Parteibuch“ oder „politische Beziehungen“ nötig seien, um einen Arbeitsplatz in der Stadtverwaltung zu bekommen.

Ein Gesprächspartner zieht eine Verbindung zur Einstellungspraxis der früheren Montanindustrie im Ruhrgebiet. Der Legende nach hatten die Lehrlinge der Montanbetriebe damals nur zwei Vornamen: entweder „Miki“ (Mitarbeiterkind) oder „Kuki“ (Kundenkind). Der Gesprächspartner berichtet, während seiner Tätigkeit im Ausbildungsbereich eines Montan-Unternehmens habe die Leitung auch angekündigt, man wolle eine angemessene Zahl von Lehrlingen mit Migrationshintergrund einstellen. Da der Anteil der Zugewanderten im Unternehmen fast 20 Prozent betrug, rechnete der Gesprächspartner damit, dass er für ungefähr 20 Ausbildungsplätze Jugendliche mit Migrationshintergrund ansprechen könne. Das erwies sich als Irrtum: „Ich bekam nur einen Ausbildungsplatz. Alle anderen waren vorher ausgekugelt.“ Die Lehrstellen seien vorab an Mitarbeiterkinder ohne Migrationshintergrund vergeben worden. Der Gesprächspartner vermutet eine ähnliche Einstellungspraxis bei der Stadtverwaltung.

Nach Ansicht dieser Befragten haben Bewerber/innen mit Migrationshintergrund also mit einem weiteren Handicap zu rechnen: Ihnen fehlen in der Regel die „guten Beziehungen“ zu bereits etablierten Beschäftigten. Ein Befragter, der die Stadtverwaltung als „Familienbetrieb“ bezeichnet, meint, dass neue Mitarbeiter/innen nach einer „Rangfolge“ eingestellt werden: An erster Stelle stünden Verwandte von Beschäftigten, gefolgt von anderen Deutschen ohne Migrationshintergrund. An dritter Stelle kämen dann Bewerber/innen aus EU-Staaten und an vierter Stelle Türkischstämmige. Auf den letzten Plätzen stünden Bewerber/innen, deren Familien aus Osteuropa oder aus Afrika eingewandert sind. Nach Ansicht dieses

Gesprächspartners werden Bewerber/innen nach dieser Rangfolge eingeordnet: „Egal wie gut jemand ist.“ Diese Praxis demotiviere besonders die jungen Menschen mit Migrationshintergrund, die hier geboren seien und über gute Schulabschlüsse und perfekte Deutschkenntnisse verfügten. Viele hätten deshalb kein Interesse, sich bei der Stadt zu bewerben.

Aspekt 4: „Die Stadtverwaltung will uns nicht“ – Die Vermutung, nicht erwünscht zu sein, beeinflusst Berufswahl und Bewerbungsverhalten

Personalverantwortliche aus Stadtverwaltungen werden die oben dargestellte Kritik an der Einstellungspraxis wahrscheinlich als völlig unberechtigt oder als pure Spekulation zurückweisen. Die Vermutung, dass Bewerber/innen mit Migrationshintergrund diskriminiert werden, mag ein Irrtum sein. Aber die Sorge, aufgrund der Herkunft nicht willkommen zu sein und deshalb bei der Bewerbung abgelehnt zu werden, beeinflusst nach Auskunft einiger Gesprächspartner/innen das Bewerbungsverhalten, besonders von Jugendlichen.

Eine Gesprächspartnerin schildert zum Beispiel das Verhalten junger Menschen aus zugewanderten Familien, zu denen sie aufgrund ihres Ehrenamtes regelmäßig Kontakt hat: Bei Angehörigen der jungen Generation dominiere die Vorstellung, sie würden bei der Stadtverwaltung sowieso nicht angenommen. Eine Bewerbung hielten sie daher für zwecklos. Zur Begründung erklärten die Jugendlichen: Bei der Stadtverwaltung sei noch nie jemand aus einer zugewanderten Familie eingestellt worden. Eine Befragte aus einer anderen Kommune, die ebenfalls Jugendliche bei der Lehrstellensuche begleitet, berichtet von ähnlichen Erfahrungen: Wenn sie jungen Leuten mit Migrationshintergrund vorschläge, sich bei der Stadt zu bewerben, sehe sie oft „lange Gesichter“. Die Jugendlichen seien überzeugt davon, keine Chance zu haben.

Ein Gesprächspartner hat selbst erlebt, wie stark derartige Vorannahmen die Zukunft beeinflussen können. Als Schüler habe er davon geträumt, bei

einer Bank zu arbeiten. Früher habe man jedoch gesagt: „Die Banken nehmen ungern Türken.“ Diese Vorstellung habe bei ihm dazu geführt, sich spontan für einen Ausbildungsplatz im Einzelhandel zu entscheiden. Später habe er erfahren, dass seine Bewerbung bei einer Bank ebenfalls erfolgreich war. Viele junge Menschen mit Migrationshintergrund gehen nach seiner Einschätzung wahrscheinlich unbewusst davon aus, dass sie bei der Stadtverwaltung abgelehnt werden. Eine Bewerbung erscheine ihnen daher als sinnlos.

Die Vorstellung „Die Stadtverwaltung will uns nicht!“ ist anscheinend besonders unter türkischstämmigen Jugendlichen verbreitet oder zumindest nicht selten. In mehreren Gesprächen wurde uns berichtet, dass diese Jugendlichen bei ihrer Suche nach einem Ausbildungsplatz die Stadtverwaltung gar nicht erst in Erwägung ziehen und sich auch nicht erkundigen, welche Tätigkeitsbereiche es bei der Stadt gibt. Nach Ansicht mehrerer Gesprächspartner/innen sind insbesondere türkischstämmige junge Männer davon überzeugt, dass sie bei der Stadt als „Ausländer“ betrachtet und deshalb abgelehnt werden. Die jungen Männer seien „sehr stolz“, meint ein Befragter, sie wollten sich lieber nicht dort bewerben, wo sie nach ihrer Ansicht nicht erwünscht sind.

Nach Einschätzung eines Gesprächspartners glauben aber auch viele gut ausgebildete oder hoch qualifizierte Türkischstämmige, sie seien hier nicht willkommen und hätten keine Karriere-möglichkeiten. Türkischstämmige machten häufig die Erfahrung, dass sie beim Aufstieg gegenüber Menschen ohne Migrationshintergrund benachteiligt würden, auch wenn sie dieselbe Qualifikation hätten. Immer mehr Akademiker/innen, Business-Leute und Handwerker mit Meisterbrief wandern nach Auskunft des Gesprächspartners aus diesem Grund in die Türkei aus. Da die deutsche Ausbildung und die „deutsche Wertarbeit“ in der Türkei sehr geschätzt würden, hätten junge Menschen aus Deutschland gute Karrierechancen und kehrten daher in der Regel nicht zurück. Der Gesprächspartner fordert Unternehmen und Stadtverwaltungen zum Umdenken auf: Die Verantwortlichen müssten endlich erkennen, dass

sich gerade die höher Qualifizierten abwendeten, weil sie den Eindruck hätten, in Deutschland nicht voll akzeptiert zu werden.

Der Gesprächspartner betont, dass er die Auswanderung gut qualifizierter Menschen sehr bedauere. Andererseits könne er die Entscheidung verstehen: „Obwohl ich in Deutschland geboren bin, haben die Deutschen damit Probleme, mich als Deutschen zu sehen.“ Er selbst sehe sich nicht als Türke oder als „Mensch mit Migrationshintergrund“. Er sehe sich selbst als Einwohner seiner Stadt. Von anderen werde er aber immer als „einer mit Migrationshintergrund“ wahrgenommen. Wenn er aber mit der Familie in der Türkei sei, sagten die Leute: „Ihr habt schon die gleiche Art wie die Deutschen.“

Welche gesellschaftlichen Auswirkungen entstehen, wenn die „ethnische Abstammung“ im Alltag, im Berufsleben und in der Wissenschaft immer wieder hervorgehoben und problematisiert wird? Und welche Folgen hat die ständige Wiederholung der Bezeichnung „mit Migrationshintergrund“ für das Leben eines Menschen? Der Eindruck, wegen ihrer Herkunft ausgegrenzt zu werden und nicht erwünscht zu sein, bestimmt nach Einschätzung vieler Gesprächspartner/innen die Berufswahl und das Bewerbungsverhalten, insbesondere von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass manche Jugendlichen auch aus diesem Grund schon vor dem Schulabschluss resignierten und aus einer „Trotzreaktion“ heraus nur noch geringes Engagement bei der Lehrstellensuche zeigten.

5.2 Fragebereich 2: „Können Sie sich vorstellen, dass Ihr Sohn / Ihre Tochter oder Ihre Enkelkinder eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung machen?“

Mit diesem zweiten Fragebereich haben wir unsere Gesprächspartner/innen gebeten, ihre Ansicht zu den Chancen der jungen Generation mitzuteilen und auch konkrete, individuelle Vorstellungen zu schildern. Die Auswertung zeigt, dass die Zustim-

mung der Befragten bei dieser auf die individuelle Zukunft gerichteten Frage sogar noch höher ist als bei unserer Eingangsfrage (Eingangsfrage: „Die Stadt will mehr Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung beschäftigen. Was halten Sie davon?“) Einige der befragten Eltern halten allerdings ein Studium ihrer Kinder für noch erstrebenswerter als eine Ausbildung in der Kommunalverwaltung. Auch zu diesem Fragebereich gibt es andererseits skeptische Befragte, die der Meinung sind, dass der Zugang zu kommunalen Ausbildungsplätzen für Schüler/innen aus zugewanderten Familien häufig schwierig oder unmöglich sei.

Aspekt 1: Eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung ist hoch angesehen und für Kinder und Enkel erreichbar

Eine Ausbildung der Kinder oder Enkel bei der Stadtverwaltung wird von fast allen Gesprächspartner/innen, aber besonders von Eltern mit schulpflichtigen Kindern, sehr positiv beurteilt und zum Beispiel als „gute und sichere Berufswahl“ bezeichnet. Einige Eltern betonen, ihre Kinder müssten natürlich selbst entscheiden, welchen Beruf sie später ergreifen möchten. Sie würden es aber sehr gerne sehen, wenn ihre Kinder eine kommunale Ausbildung machten, und sie auf jeden Fall dabei unterstützen.

Dass Arbeitsplätze bei der Stadt – egal ob in der Verwaltung oder im technisch-handwerklichen Bereich – besonders sicher seien, heben die Eltern häufig als Begründung hervor. So meint ein Vater, man könne sich für seine Kinder wohl kaum eine sicherere Arbeit vorstellen als bei einer Behörde. Ein anderer Vater erklärt: „Einen besseren Job gibt es nicht.“ Im Vergleich zur Tätigkeit als Friseurin sei die Arbeit bei der Stadt sehr sicher, meint eine Gesprächspartnerin. Mehrere Eltern vergleichen ihren eigenen Arbeitsplatz mit einer Tätigkeit in der Stadtverwaltung. Ein Vater von zwei Söhnen betont zum Beispiel: Er finde es sehr gut, wenn seine Söhne später nicht wie er zur Schichtarbeit in eine Fabrik gehen müssten, sondern eine angenehmere Arbeit hätten, z. B. bei der Stadtverwaltung.

Mehrere Gesprächspartner/innen erwähnen außerdem, eine Ausbildung bei der Kommunalverwaltung sei hoch angesehen und könne eine Chance für eine spätere Karriere sein. Besonders bei türkischstämmigen Familien genießt eine Ausbildung in der Stadtverwaltung hohes Ansehen. Ein Gesprächspartner erklärt diese Vorliebe mit den Erfahrungen der älteren Generation: Eine Position bei einer Kommunalverwaltung sei in der Türkei das Karriereziel vieler Menschen. Dort kämen auf fünf ausgeschriebene Stellen durchaus schon mal tausend Bewerbungen.

Viele Befragte halten eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung nicht nur für sehr empfehlenswert, sondern mit Blick auf Kinder und Enkel durchaus auch für erreichbar. Mehrere Eltern betonen, ihre Kinder seien hier geboren, sprächen sehr gut Deutsch und brächten gute Noten nach Hause. Bemerkenswert ist, dass in vielen Antworten zur Ausbildung der Kinder oder Enkel jene Sichtweise vorherrscht, die wir oben als „Normalisierung“ bezeichnet haben. Wenn es um die berufliche Zukunft von Kindern und Enkeln geht, stehen Schullaufbahn, Schulabschlüsse und berufliche Aufstiegschancen im Mittelpunkt, während der Faktor „Migrationshintergrund“ im Gespräch weniger wichtig erscheint. Diese „Normalisierung“ wird besonders bei jenen Gesprächspartner/innen deutlich, die eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung zwar begrüßen, sich aber auch andere und aus ihrer Sicht bessere berufliche Chancen für die junge Generation vorstellen können.

Aspekt 2: „Ein Studium wäre noch besser“ – Für höher qualifizierte Jugendliche ist die Stadtverwaltung nicht die erste Wahl

Eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung ist, trotz ihres hohen Ansehens, keineswegs für alle Gesprächspartner/innen die erste Wahl. In einem Gruppeninterview zum Beispiel zählen unsere Gesprächspartner (darunter mehrere Väter) zunächst alle Vorteile auf, die eine Arbeit bei der Stadt zu bieten hat. Danach kommen sie jedoch zu dem Schluss, dass ein Studium für ihre Kinder noch besser wäre. Der Schulabschluss sollte nach Ansicht der Befragten „so hoch wie möglich“

sein. Es sei am besten für die Jugendlichen, das Abitur zu machen und zu studieren. Die Einschätzung – Ausbildung ist gut, aber Studium ist besser – wird in mehreren Gesprächen vertreten. Einige Befragte wollen eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung und ein Studium kombinieren: Das eine schließe das andere ja nicht aus. Ein Befragter meint, eine Ausbildung bei der Stadt sei gut, weil sie auch „ein Vorreiter“ für die spätere Aufnahme eines Studiums sein könne.

Eine Gesprächspartnerin, die Jugendliche betreut, berichtet, dass viele Abiturient/innen aus zugewanderten Familien gar nicht nach einem Ausbildungsplatz suchten, sondern direkt studieren wollten. Ein Studium bietet nach Ansicht der Abiturient/innen bessere Aufstiegsmöglichkeiten und damit die Chance auf eine höhere Bezahlung. Ein Befragter, der gerade sein Abitur bestanden hat, betont, dass die Stadtverwaltung für ihn nicht in Frage komme: Er werde eine Ausbildung oder ein Studium in einem technischen Fachbereich absolvieren und sich anschließend selbständig machen. Ein anderer Gesprächspartner, der kurz vor den Fachabitur steht, sieht dagegen eine Ausbildung bei der Stadt sehr positiv: Er möchte sehr gern ein Praktikum in der Verwaltung machen. Eine Tätigkeit bei der Polizei schließt dieser junge Mann für sich selbst allerdings aus: Nach seinen Recherchen werden Polizisten zu schlecht bezahlt.

Bei der Bevorzugung des Studiums können jedoch nicht nur gesellschaftlich verbreitete Motive wie sozialer Aufstieg und höhere Bezahlung ausschlaggebend sein. Eine Gesprächspartnerin deutet ein weiteres Motiv an. Für mehrere Schüler/innen im Umfeld ihres Vereins könne sie sich zwar sehr gut eine Ausbildung in der Stadtverwaltung vorstellen. Allerdings sei sie der Meinung, dass jedes Kind, das dazu in der Lage sei, studieren solle: „Je mehr Bildung, desto besser.“ Nach einem Studium spiele dann der ausländische Name keine Rolle mehr. Eine akademische Ausbildung bietet nach Ansicht der Gesprächspartnerin einen gewissen Schutz vor Diskriminierung.

Obwohl Erfahrungen mit Diskriminierung in den Gesprächen großen Raum einnehmen, vertreten viele Gesprächspartner/innen doch die Ansicht, dass die meisten Angehörigen der jungen Generation erheblich bessere berufliche Chancen haben als ihre Eltern und Großeltern. Nach der Einwanderung waren die Älteren in der Regel gezwungen, auch prekäre, belastende und schlecht bezahlte Jobs anzunehmen. Für die junge Generation wird nun eine erheblich größere Auswahl an Tätigkeiten bis hin zu akademischen Berufen zumindest als Möglichkeit gesehen. Dies deutet darauf hin, dass viele Gesprächspartner/innen davon ausgehen, dass der Zugang zu Bildung und Ausbildung und zum Arbeitsmarkt für die junge Generation leichter ist. Für die Kinder und Enkel der ehemaligen „Gastarbeiter“ ist das Streben nach befriedigender Berufstätigkeit, guter Bezahlung und hohem gesellschaftlichem Status inzwischen ebenso „normal“ wie für andere Bevölkerungsgruppen.

Die Ankündigung der Stadtverwaltungen, mehr junge Menschen „mit Migrationshintergrund“ auszubilden, wird daher von den Gesprächspartner/innen zwar durchweg positiv aufgenommen, kommt aber im Grunde beinahe zu spät. Im Zuge einer Normalisierung der Lebenschancen erscheint eine Tätigkeit bei der Stadtverwaltung nur noch als ein Angebot unter anderen – und manchmal nicht als die erste Wahl. Bei ihren Bemühungen, die „besten Auszubildenden“ auch aus der Bevölkerungsgruppe „mit Migrationshintergrund“ für sich zu gewinnen, haben die Stadtverwaltungen sehr starke Konkurrenten, darunter auch die Universitäten. Trotz ihres hohen Ansehens bei zugewanderten Familien könnte eine Ausbildung bei der Stadtverwaltung daher aus Sicht von gut qualifizierten jungen Menschen in Zukunft an Attraktivität verlieren.

Aspekt 3: Sackgasse „Hauptschule“? – Ausbildungsplätze bei der Stadtverwaltung scheinen für manche Jugendlichen unerreichbar

Mehrere Gesprächspartner/innen vermuten, dass der Plan, mehr Auszubildende mit Migrationshintergrund einzustellen, an den hohen Anforderungen der Stadtverwaltungen scheitert.

Bei Institutionen wie der Stadt und der Polizei gebe es „strenge Kriterien“ und „hohe Hürden“ bei der Einstellung, meint ein Gesprächspartner. Man werde diese Anforderungen wohl auch nicht senken. Ein anderer Befragter meint, manche Bewerber/innen aus zugewanderten Familien scheiterten bei der Stadt, weil sie keine ausreichenden Schulabschlüsse vorweisen könnten. Dies sei das zentrale Problem vieler Jugendlicher. Er sieht die Verantwortung auch bei den Eltern: Als Eltern müsse man von klein auf beginnen und sich intensiv um die Bildung der Kinder kümmern.

Andere Gesprächspartner/innen sehen die Verantwortung für die niedrigeren Schulabschlüsse mancher Jugendlicher eher auf Seiten der Schule und beim deutschen Bildungssystem. Mehrere Befragte betonen, dass Schüler/innen aus zugewanderten Familien immer noch sehr selten eine Empfehlung zum Gymnasium erhielten. In der Regel bekämen sie die Empfehlung „Hauptschule“ und hätten damit von Anfang an schlechtere Berufschancen. Manche bezweifeln die Neutralität der Lehrkräfte und kritisieren eine systematische Benachteiligung von Kindern aus zugewanderten Familien während der gesamten Schullaufbahn.

Ein Gesprächspartner sieht sogar eine Verschlechterung der Chancen: Früher hätten sich die Lehrkräfte besonders eingesetzt, um Kinder aus zugewanderten Familien zu fördern; sie hätten Förderunterricht und Hausaufgabenhilfen organisiert. Heute erhielten Eltern und Kinder keine Unterstützung mehr. Die zentralen Probleme sind nach Ansicht dieser Befragten die Ungerechtigkeit des Bildungssystems und die fehlende Förderung in der Schule, die letztendlich dazu führten, dass manche Jugendlichen bei ihrer Suche nach Ausbildungsplätzen nur sehr geringe Chancen hätten.

Aus der Sicht dieser Gesprächspartner/innen ist die Ankündigung einer Stadtverwaltung, Auszubildende mit Migrationshintergrund einzustellen, daher nicht unbedingt ein Grund zur Freude. Die Benachteiligung, die nach Ansicht dieser Befragten die gesamte Schulzeit prägt, habe dazu geführt,

dass ein Ausbildungsplatz bei der Stadtverwaltung unerreichbar erscheint. Ein Gesprächspartner meint, dass viele Jugendliche mit Migrationshintergrund selbst bereits den Gedanken in ihren Köpfen hätten, dass sie mit ihrer Schulbildung keine Chancen haben.

Einige Befragte berichten jedoch auch von Jugendlichen aus ihrem Umfeld, die trotz eines mittleren Schulabschlusses mit guten Noten (Realschule, FOR-Q) auch nach längerer Suche keine Ausbildungsstelle finden konnten. In der Regel gehen diese Jugendlichen dann weiter zur Schule, um das Fachabitur zu erreichen. Ein Befragter berichtet von einer jungen Frau mit mittlerer Reife, die ihren Ausbildungsplatz erst dann bekam, als ihre Familie bereit war, den Arbeitgeber-Anteil zu den Lohnnebenkosten selbst zu bezahlen. Solche Praktiken von Arbeitgebern sind nach den Angaben mehrerer Befragter keine Ausnahmen. Die Befragten reagieren darauf verständlicherweise mit Empörung. Der schon bestehende Verdacht der Diskriminierung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird durch solche Erfahrungen weiter verstärkt.

Ein Gesprächspartner, erfolgreicher Unternehmer und Vater von drei Töchtern, bringt seine Enttäuschung deutlich zum Ausdruck: „Meine Familie ist jetzt seit 40 Jahren in dieser Stadt ansässig und alle Familienmitglieder sind sehr integriert. Die jungen Leute sprechen alle perfekt Deutsch und haben eine gute schulische Laufbahn. Trotzdem ist es für sie immer noch schwierig, einen Ausbildungsplatz zu finden.“ Ein anderer Befragter meint, dass auch höhere Schulabschlüsse die Vorurteile nicht beseitigen könnten: Obwohl die meisten Jugendlichen aus zugewanderten Familien in Deutschland geboren seien und fließend Deutsch sprächen – „teilweise besser als die Einheimischen“ – würden ihnen immer noch mangelnde Sprachkenntnisse unterstellt. Die guten Kenntnisse der Jugendlichen werden nach seiner Ansicht „schlecht geredet“.

Ein Gesprächspartner widerspricht jedoch der Einschätzung, dass der Faktor „Migrationshintergrund“ ausschlaggebend sei für die geringeren

Ausbildungschancen von Jugendlichen. Zwar sei es immer noch so, dass viele Lehrkräfte Hemmnisse hätten, Kindern aus zugewanderten Familien die Eignung für das Gymnasium zu bescheinigen. Dies hat aber nach seiner Einschätzung weniger mit dem Migrationshintergrund zu tun, sondern sei eher vom sozialen Status der Eltern abhängig. Nach Jahrzehnten der Zuwanderung in Deutschland bestimme nicht mehr die Migrationserfahrung, sondern der soziale Status der Familie die Chancen der heranwachsenden Generation.

5.3 Fragebereich 3: Auszubildende für die Verwaltung - Anregungen aus den Gesprächen

Viele Gesprächspartner/innen haben eine Reihe von Vorschlägen formuliert, die eine Stadtverwaltung nutzen kann, um Jugendliche mit Migrationshintergrund als Auszubildende gezielter anzusprechen. Manche Vorschläge erfordern längere Planung und Organisation, andere könnten dagegen mit relativ geringem Aufwand umgesetzt werden.

Vorbild Polizei: Das besondere Interesse an Bewerber/innen mit Migrationshintergrund sollte hervorgehoben werden

Da viele Jugendliche glauben, sie hätten wegen ihrer Herkunft keine Chance, raten einige Gesprächspartner/innen, bei Ausschreibungen der Stadtverwaltung explizit hervorzuheben, dass gerade Bewerber/innen aus zugewanderten Familien willkommen sind. Mehrere Befragte schildern die Werbung der Polizei um neue Beschäftigte als Vorbild für andere Bereiche des öffentlichen Dienstes. Die Kampagne der Polizei Nordrhein-Westfalens wird besonders positiv bewertet. Ein Gesprächspartner berichtet, die Polizei habe deutlich gemacht, dass sie an Auszubildenden mit Migrationshintergrund wirklich interessiert sei und deren besondere Kenntnisse (Sprachkenntnisse, Kenntnisse der Kulturen und Mentalitäten etc.) dringend benötige. Die Polizei habe unter anderem in türkischen TV-Sendern (ATW, Kanal B, Start Europa), in türkischsprachigen Zeitungen (u.a. Sabah, Hürriyet) und im Internet geworben.

Der Gesprächspartner ist selbst als ehrenamtlicher Berater und Übersetzer bei der Polizei gelistet und war in dieser Funktion schon mehrfach im Einsatz.

Andere Befragte bestätigen, dass die Polizei mit ihrem Konzept auch Jugendliche anspricht und ihnen den Eindruck vermittelt, gerade wegen ihrer kulturellen Kompetenzen gebraucht zu werden. Ein Gesprächspartner berichtet von einer Werbeveranstaltung der Polizei Münster in einem Moscheeverein. Unter den rund 30 jugendlichen Zuhörern waren am Ende fünf bis sechs Interessenten für Ausbildungsplätze. Nach Ansicht der Befragten hat sich die Polizei in den letzten Jahren interkulturell sehr geöffnet und dadurch viel Vertrauen bei Menschen mit Migrationshintergrund gewonnen.

Mit Blick auf die Stadtverwaltung weisen mehrere Befragte darauf hin, dass ein ernsthaftes Interesse an Bewerber/innen mit Migrationshintergrund deutlich werden müsse. Die Aufforderung zur Bewerbung dürfe nicht wie eine reine Floskel wirken. Man könne in den Ausschreibungen zum Beispiel erwähnen, dass gute Sprachkenntnisse in Türkisch, Griechisch usw., kulturelles Wissen oder Erfahrungen mit den Schwierigkeiten neu zugewanderter Menschen besonders begrüßt werden.

Persönlich, direkt, vor Ort: Die Ansprache von Jugendlichen bei Veranstaltungen in Gemeinden und Vereinen

Einige Gesprächspartner/innen sind der Ansicht, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund bei speziellen Informationsveranstaltungen persönlich angesprochen werden sollten. So betont ein Befragter aus einer Moscheegemeinde, die Veröffentlichung von Ausbildungsangeboten über Tages- und Wochenzeitungen sei keine effektive Möglichkeit. Zeitungen würden nur von sehr wenigen Menschen mit Migrationshintergrund gelesen. Besser sei es, Gemeinden oder Vereine direkt zu kontaktieren und Veranstaltungen zur Ausbildung bei der Stadt anzubieten. Der Verband der Moscheegemeinden seiner Glaubensgruppe habe in einem anderen Bundesland gute Erfah-

rungen mit einer Bildungsmesse gemacht, bei der Berufe und Studiengänge vorgestellt werden. Eine ähnliche Veranstaltung könne man auch im Kreis Recklinghausen zusammen mit den Integrationsagenturen und einigen Stadtverwaltungen organisieren. Dort könnten dann auch die Verwaltungsberufe vorgestellt werden. Er werde gerne dabei mitarbeiten.

Andere Befragte plädieren eher für kleinere lokale Veranstaltungen und bieten ihrer Stadtverwaltung ihre Unterstützung bei der Organisation und die Nutzung ihrer Vereinsräume an. Ein Gesprächspartner entwirft im Gespräch sofort ein Veranstaltungskonzept. Er schlägt vor, dass die Stadtverwaltung einen oder mehrere Flyer herstellt, in denen die Ausbildungsberufe beschrieben werden. Das Material könne dann per Mail an alle Vereine bzw. Gemeinden verschickt werden. Die Vorstände könnten damit die Jugendlichen ihres Vereins ansprechen, die Informationen am Schwarzen Brett aushängen und Einladungen zur Veranstaltung entwerfen. Auch beim Freitagsgebet, das von vielen Jugendlichen besucht werde, könne man auf die Ausbildung bei der Stadt hinweisen. Danach könne eine Veranstaltung im großen Raum des Vereins stattfinden. Beschäftigte aus der Stadtverwaltung könnten die Ausbildungsberufe ausführlich vorstellen und die Fragen der Jugendlichen beantworten.

In einigen Gesprächen werden neben Vereinen und Moscheegemeinden auch politische Gremien wie der Integrationsrat oder der lokale Arbeitskreis Integration als mögliche Partner der Stadtverwaltung bei der Suche nach Auszubildenden genannt. Mehrere Befragte betonen, dass sie die Stadtverwaltung gerne bei Kontaktaufnahmen oder bei der Organisation unterstützen wollen. Einige weisen auch darauf hin, dass ihr Verein bzw. ihre Gemeinde von den Mitgliedern auch als Kulturzentrum und als Begegnungsstätte gesehen und genutzt wird. Manche Vereine und Gemeinden bieten daher häufiger Informationsveranstaltungen zu unterschiedlichen Themen an. Eine Veranstaltung über Ausbildungsberufe bei der Stadtverwaltung passe daher gut zu den bestehenden Angeboten.

„Wie ein Headhunter“: Die Ansprache von Jugendlichen in weiterführenden Schulen

Um Auszubildende mit Migrationshintergrund zu gewinnen, müsse die Stadt in die Schulen gehen und mit Jugendlichen aus den Abschlussklassen sprechen, meint ein Gesprächspartner: „Die Stadtverwaltung muss in Personal investieren und wie ein Headhunter die Jugendlichen direkt von der Schule holen, sonst wird sie die Besten nicht gewinnen können.“

Auch andere Befragte halten Informationen und Veranstaltungen in den Schulen für den besten Weg, geeignete Auszubildende zu finden. Die Stadtverwaltung solle sich insbesondere an die Gesamtschulen wenden, da hier der Anteil an Schüler/innen mit Migrationshintergrund hoch sei. Nach Ansicht vieler Befragter muss die Stadtverwaltung zumindest ihre Ausschreibungen für Ausbildungsplätze in den Schulen bekannt machen und mit Handzetteln und Plakaten über Ausbildungsberufe in der Verwaltung informieren. Dies sei außerdem ein guter Weg, um auch die Eltern anzusprechen. Einige Befragte sind jedoch der Ansicht, dass schriftliche Informationen nicht ausreichen. Die Stadtverwaltung müsse vielmehr mit eigenen Veranstaltungen selbst in den Schulen präsent sein und ihre Ausbildungsberufe vorstellen.

Ein Gesprächspartner betont, dass viele Schüler/innen mit Migrationshintergrund durchaus an einer Tätigkeit in der Verwaltung interessiert seien. Man müsse ihnen jedoch erklären, was sie dort erwarten und ihnen vermitteln, welche beruflichen Perspektiven sie bei der Stadt haben. Er schlägt der Stadtverwaltung vor, ihre Ausbildungsberufe bei Veranstaltungen im Rahmen der Berufsorientierung und Berufsberatung bereits in den 9. Klassen vorzustellen.

Außerdem regen mehrere Befragte an, mehr Praktikumsplätze bei der Stadtverwaltung einzurichten und Schüler/innen mit Migrationshintergrund besonders auf diese Praktika hinzuweisen. Eine Gesprächspartnerin schlägt vor, dass die Stadtverwaltung selbst aktiv wird und sich mit wei-

terführenden Schulen, Lehrkräften und Fachkräften der Sozialarbeit vernetzt. Dadurch könne die Stadt ihre Suche nach geeigneten Auszubildenden effektiver machen und mehr Schüler/innen mit Migrationshintergrund erreichen.

Die klassische Form der Ansprache: Werbung von Auszubildenden über Stellenangebote in Medien

Ob die klassische Form des Stellenangebots in den Medien (Presse, Internet) Jugendliche und Eltern erreicht, ist unter unseren Gesprächspartner/innen umstritten. Einige plädieren dafür, Ausbildungsangebote der Stadtverwaltung in der deutschsprachigen regionalen Tageszeitung (WAZ) bzw. deren Lokal-Ausgaben und zusätzlich in hier verbreiteten fremdsprachigen Zeitungen zu veröffentlichen. Als Beispiele werden die auf-lagenstarken türkischsprachigen Zeitungen Hürriyet, Sabah und Zaman genannt, die in der Region überall erhältlich sind.

Andere Befragte wenden dagegen ein, dass deutschsprachige Tageszeitungen bei zugewanderten Familien wenig Anklang fänden und selten gelesen würden. Auch die Veröffentlichung in fremdsprachigen Zeitungen halten manche mit Blick auf Jugendliche für wenig effektiv. Mehrere Befragte sind der Ansicht, dass Stellenangebote die Adressaten eher über die so genannten „Anzeigenblätter“ Stadtspiegel und Stadtanzeiger erreichen. Sie steckten kostenlos in jedem Briefkasten und würden auch in zugewanderten Familien häufig und gern gelesen. Zur gezielten Ansprache von Jugendlichen seien aber in der Regel Handzettel, Flyer und Plakate (verteilt z. B. in Schulen und Vereinen) sinnvoller als eine Veröffentlichung in der Presse.

Mehrere Befragte widersprechen außerdem der landläufigen Ansicht, Jugendliche seien besonders gut über das Internet erreichbar. Dass ein Ausbildungsangebot auf der Homepage der Stadt von Jugendlichen wahrgenommen werde, sei eher unwahrscheinlich. Als gutes Medium zur Ansprache von jungen Menschen aus zugewanderten Familien gilt dagegen die Homepage der Agentur

für Arbeit. Diese Homepage werde von Jugendlichen, die Ausbildungsplätze suchen, als wichtige Informationsquelle betrachtet und genutzt.

„Erfolgspersonen wie Özil und Özdemir“: Die Ansprache von Jugendlichen durch beruflich erfolgreiche Vorbilder

In den Gesprächen wird mehrfach betont, dass Jugendliche aus zugewanderten Familien Vorbilder brauchten, um berufliche Perspektiven zu erkennen und sich in der Schule und in der Ausbildung zu engagieren. Ein Gesprächspartner vertritt zum Beispiel die Ansicht, die Resignation und Verweigerungshaltung mancher Jugendlichen in der Schule sei auch darauf zurückzuführen, dass erfolgreiche „role models“ mit Migrationshintergrund immer noch selten sind: „Wir haben zu wenige berufliche Vorbilder mit Migrationshintergrund. Wir brauchen Erfolgspersonen wie Özil und Özdemir, damit sich die Jugendlichen anstrengen.“ Jugendliche müssten sagen können: Wenn die es geschafft haben, schaffen wir es auch.

Mehrere Gesprächspartner/innen teilen diese Ansicht und raten der Stadtverwaltung, Personen mit Migrationshintergrund einzusetzen, um für Ausbildungsplätze zu werben. Wenn die Stadt bei Bildungsmessen, bei Veranstaltungen oder in Schulen ihre Ausbildungsberufe vorstelle, sollten am besten Personen mit Migrationshintergrund die Präsentation übernehmen und auf die Fragen der Jugendlichen eingehen. Dabei geht es natürlich nicht um Herrn Özil oder Herrn Özdemir, sondern um kommunale Beschäftigte mit Migrationshintergrund, die als besonders überzeugende „role models“ gelten. Falls Beschäftigte nicht zur Verfügung stehen, sollten nach Ansicht der Befragten Persönlichkeiten mitwirken, die innerhalb einer zugewanderten Community bekannt und anerkannt sind. Sie könnten Jugendliche besser ansprechen und motivieren als ein Berufsberater.

Die Stadtverwaltung als unbekanntes Land – Mangel an Informationen bei Jugendlichen und Eltern über Ausbildungsberufe, Ansprechpersonen und Anforderungen

Wie oben bereits dargestellt, gibt es eine Reihe von Berichten über Bewerber/innen um Ausbildungsplätze, die von Stadtverwaltungen abgelehnt wurden. Andererseits haben viele Befragte erklärt, sie hätten noch nie gehört, dass sich junge Menschen mit Migrationshintergrund aus dem Umfeld ihres Vereins, aus ihrer Verwandtschaft oder aus ihrem Bekanntenkreis bei der Stadtverwaltung beworben haben. Für diese Zurückhaltung der Jugendlichen gibt es nach Ansicht der Gesprächspartner/innen mehrere Gründe.

Der erste Grund sind nach Einschätzung von Befragten fehlende Informationen zum Bewerbungsverfahren und Unsicherheit über die formalen Abläufe. Ein Befragter berichtet, manche Jugendlichen verzichteten auf eine Bewerbung, weil sie nicht wüssten, wo sie sich bei der Stadt bewerben könnten und „wie sie da reinkommen“. Eine Gesprächspartnerin erklärt, sie sei wegen ihrer Kinder sehr interessiert, habe aber noch nie eine Ausschreibung der Stadtverwaltung gesehen. Sie wisse nicht, wie und wo man von Ausbildungsangeboten der Stadt erfahren könne. Ein Befragter weist darauf hin, dass Stadtverwaltungen ihre zukünftigen Auszubildenden in der Regel sehr weit im Voraus suchen. Dadurch verpassten viele Schüler/innen die Bewerbungsfrist, weil sie sich mit dem Thema Bewerbung zu dieser Zeit noch gar nicht beschäftigten. Die Stadtverwaltung solle daher frühzeitig über Ausbildungsplätze und die formalen Anforderungen der Bewerbung informieren.

Mehrere Befragte kritisieren, dass die meisten Schulen die Verwaltungsberufe im Rahmen ihrer Berufskunde anscheinend so gut wie gar nicht berücksichtigten. Ein junger Gesprächspartner berichtet zum Beispiel, er habe in der Schule zwar Opel besichtigt, aber dass auch die Stadtverwaltung ausbilde, sei ihm nicht vermittelt worden. Andere Befragte vermuten, dass viele Lehrkräfte Ausbildungsberufe bei der Stadtverwaltung aus-

klammerten, weil sie selbst nicht ausreichend informiert seien. Die meisten Jugendlichen aus zugewanderten Familien wüssten noch nicht einmal, in welchen Berufen die Stadt ausbilde, erklärt ein Gesprächspartner. Seine Tochter wisse zum Beispiel nicht, welche Ausbildungsgänge die Stadtverwaltung anbiete, und er müsse zugeben, dass er selbst das auch nicht wisse. Wenn es um die Karriere der Kinder gehe, würden häufig nur Arzt oder Lehrer als erstrebenswert angesehen, meint eine Befragte. Hoch qualifizierte Berufe in der Verwaltung oder im Bereich Sozialarbeit bei der Stadt seien dagegen kaum bekannt. Ein Befragter hebt hervor, dass sich die meisten Jugendlichen eine Arbeit in der Verwaltung nicht vorstellen könnten. Man müsse ihnen erklären, was sie dort erwarte.

Einige Befragte meinen, ein deutscher Pass sei zwingend erforderlich, um bei einer Stadtverwaltung arbeiten zu können. Andere haben gehört, dass manche Stadtverwaltungen auch Bewerber/innen mit ausländischen Pässen einstellen. Dass die Pass-Frage vor allem junge Menschen mit Migrationshintergrund verunsichert, wurde in mehreren Gesprächen deutlich. Die Stadtverwaltungen sollten daher klarstellen, ob Bewerber/innen mit ausländischem Pass auch eine Chance haben.

Mehrere Gesprächspartner/innen weisen darauf hin, dass viele Jugendliche und Eltern nicht wissen, welche Schulabschlüsse die Stadt erwartet. In unseren Gesprächen vermuten einige der befragten Eltern, dass ein Hauptschulabschluss bei der Stadtverwaltung nicht ausreiche und dass die Jugendlichen wohl das Abitur brauchten. Ob Schüler/innen aus Gesamt- oder Realschulen mit mittlerer Reife (FOR-Q) eine Chance haben, ist vielen Befragten anscheinend unklar.

Hinzu kommt, dass Berichte zur Finanznot vieler Städte und zu Einstellungsstopps in der Öffentlichkeit verbreitet sind und selbstverständlich auch von Bürger/innen mit Migrationshintergrund stark wahrgenommen werden. Ob Stadtverwaltungen trotzdem oder jetzt wieder Auszubildende einstellen, ist jedoch nach Auskunft mehrerer Gesprächspartner/innen in der lokalen Öffentlichkeit unbekannt.

Diese Liste mit Informationslücken, die in den Gesprächen genannt wurden, ist auch deshalb bemerkenswert, weil sie – mit Ausnahme der „Pass-Frage“ – wahrscheinlich fast alle Schüler/innen betrifft, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Es geht im Wesentlichen um Kenntnisse aus dem Bereich des „Methodenwissens“, also um Fragen der selbständigen Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung: Wie und wo komme ich an Informationen zu Ausbildungsplätzen? Wie finde ich heraus, was der Arbeitgeber erwartet? Dieses Methodenwissen sollte bei allen Schüler/innen in der Phase der Berufsorientierung bereits vorhanden sein und dann gezielt angewendet und geübt werden. Der Faktor „Migrationshintergrund“ spielt hierbei nur in Ausnahmefällen eine Rolle, zum Beispiel bei ganz neu zugewanderten Schüler/innen.

5.4 Fragebereich 4: Haben Sie Verwandte oder Bekannte, die bei der Stadt arbeiten? In welchen Bereichen arbeiten sie?

Die Auswertung dieses Fragebereichs zeigt, dass viele Gesprächspartner/innen nicht oder nicht genau wissen, ob es Beschäftigte „mit Migrationshintergrund“ bei ihrer lokalen Stadtverwaltung gibt und um wie viele Personen es sich handelt. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, da auch die Kommunen selbst solche Daten entweder gar nicht erheben oder sie nicht zur Verfügung stellen können. Die Vertretungen der von uns befragten Organisationen sind bei ihren Schätzungen also auf persönliche Bekanntschaften und auf Informationen aus den Kontakten ihres Vereins angewiesen.

Einige Befragte aus unterschiedlichen Kommunen vermuten, es gebe bei ihrer Stadtverwaltung gar keine Beschäftigten „mit Migrationshintergrund“. „Ich bin hier im Rathaus noch keinem begegnet“, meint ein Gesprächspartner, und ein anderer betont: „Hier hat noch nie ein Zugewanderter in der Stadtverwaltung gearbeitet.“ Es gebe aber aktuell einige Bewerbungen. Andere Gesprächspartner/innen aus denselben Kommunen widersprechen

jedoch dieser Auffassung: Es gebe vor Ort durchaus Beschäftigte „mit Migrationshintergrund“ in unterschiedlichen kommunalen Bereichen.

Nach den Schätzungen unserer Gesprächspartner/innen differiert die Zahl der Beschäftigten „mit Migrationshintergrund“ in den 10 Kommunen des Kreises sehr stark: von 1 bis 3 Personen in den kleineren Kommunen bis hin zu mehr als 10 Personen in zwei der größeren Kommunen. Aus einer Kommune wurde kein Beschäftigter genannt. Bemerkenswert ist, dass die von den Befragten genannten Beschäftigten in unterschiedlichen kommunalen Aufgabenfeldern tätig sind, wobei der Bereich „Migration / Integration“ seltener genannt wird, als man erwarten könnte. Insgesamt wurden mehr als 40 Beschäftigte „mit Migrationshintergrund“ genannt, die nach Angaben der Befragten bei einer der Kommunen beschäftigt sind. Da manche Befragte auch andere Institutionen wie die Agentur für Arbeit als kommunale Behörde ansehen, haben wir dies berücksichtigt.

In der Übersicht ergibt sich folgende Schätzung:

Aufgabenbereiche	geschätzte Beschäftigtenzahl
Verwaltungen / Behörden	15 + 2 Auszubildende
Handwerklich-technische Bereiche	11
Bereich Migration / Integration	5
Andere öffentliche Verwaltung (z. B. Agentur für Arbeit)	2
Erziehung und Bildung	2
Stadt-Marketing / Öffentlichkeitsarbeit	1 bis 2
Sozialarbeit	1
Polizei	1
Kommunales Gesundheitswesen	1

Im Aufgabenbereich „Verwaltungen / Behörden“ werden unter anderem im Einzelnen genannt: Ordnungsamt, Jobcenter, Jugendamt, Ausländerbehörde, Gewerbesteuer-Verwaltung, Bürgerbüro. Die oben genannten Auszubildenden absolvieren eine Ausbildung als Verwaltungsfachangestellte. Bei den handwerklich-technischen Bereichen werden unter anderem genannt: Entsorgung, Betriebshof, Grünflächen / Gartenbau, Hausmeister, Stadtwerke.

Wie oben bereits erwähnt, handelt es sich nicht um geprüfte Daten, sondern um individuelle Kenntnisse unserer Gesprächspartner/innen. Um festzustellen, inwieweit die Stadtverwaltungen ihre Ankündigung umsetzen können und in den nächsten Jahren mehr Beschäftigte „mit Migrationshintergrund“ einstellen, müssten daher zunächst verlässliche Daten zum heutigen Stand in den Kommunen erhoben werden. Dies ist zurzeit nicht der Fall.

Über die Autorinnen

Katrin Jansen, Diplom-Sozialwissenschaftlerin, geb. 1983, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V. an der Universität Duisburg-Essen in der Forschungsgruppe Beschäftigung und Chancengleichheit (B&C). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Geschlechter- und Migrationsthemen. Sie promoviert zurzeit im Bereich der Bildungssoziologie zu Wissenschaftskarrieren von Naturwissenschaftler/innen.

Ursula Kreft, Germanistin M.A., geb. 1951, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V. an der Universität Duisburg-Essen in der Forschungsgruppe Logistik und Dienstleistung (Prolog). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Migrationsthemen, Präventiver Arbeits- und Gesundheitsschutz, Altenhilfe-System, Bildung und Ausbildung.

