

## LESEPROBE

Wolf Rainer Leenen,  
Andreas Groß,  
Harald Grosch,  
Alexander Scheitza

### **Kulturelle Diversität in der Öffentlichen Verwaltung** Konzeptionelle Grundsatzfragen, Strategien und praktische Lösungen am Beispiel der Polizei

2015, 131 Seiten, br., 24,90 €  
ISBN 978-3-8309-3207-9  
E-Book: 21,99 €  
ISBN 978-3-8309-8207-4



© Waxmann Verlag GmbH, 2014

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.



**WAXMANN**

Steinfurter Str. 555  
48159 Münster

Fon 02 51 – 2 65 04-0  
Fax 02 51 – 2 65 04-26

info@waxmann.com  
www.waxmann.com

### **Bestellung**

Fax: 0251 26504-26  
Tel.: 0251 26504-0

Internet: [www.waxmann.com/buch3207](http://www.waxmann.com/buch3207)  
E-Mail: [order@waxmann.com](mailto:order@waxmann.com)

Wolf Rainer Leenen, Andreas Groß,  
Harald Grosch, Alexander Scheitza

# Kulturelle Diversität in der Öffentlichen Verwaltung

Konzeptionelle Grundsatzfragen,  
Strategien und praktische Lösungen  
am Beispiel der Polizei



Waxmann 2014  
Münster • New York

Gefördert aus den Mitteln des Bundesprogramms  
„XENOS – Integration und Vielfalt“



### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

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

Print-ISBN 978-3-8309-3207-9

E-Book-ISBN 978-3-8309-8207-4

© Waxmann Verlag GmbH, 2014

Steinfurter Str. 555, 48159 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Pleßmann Kommunikationsdesign, Ascheberg

Druck: SDK Systemdruck GmbH & Co.KG

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier, säurefrei gemäß ISO 9706

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhalt

Abbildungen.....	7
1 Vorwort.....	9
2 Diversität in der öffentlichen Verwaltung .....	14
2.1 Ziele und Grundbegriffe in der politischen Diskussion .....	14
2.2 Daten zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung.....	17
2.3 Personal mit Migrationshintergrund in der Polizei.....	19
3 Stufen interkultureller Professionalität in der Polizei .....	22
4 Schwierigkeiten des Umgangs mit Fremdheit in der Polizei .....	27
5 Grundsatzfragen kultureller Diversität in der Polizei .....	31
5.1 Historischer Exkurs zum Diversitätsgedanken .....	31
5.1.1 Diversitätsverständnis.....	31
5.1.2 Diversitätsansatz und Anti-Diskriminierungs-Diskussion .....	32
5.1.3 Neuere subjektbezogene Diversitätsansätze .....	34
5.1.4 Subjektbezogenes Konzept von Kultur.....	36
5.2 Diversität als Ziel und Bedingung für Organisationshandeln .....	39
5.2.1 Externe und interne Argumente für mehr Diversität .....	39
5.2.2 Organisationen und ihr Umgang mit Diversität.....	42
5.2.3 Effektive und ineffektive Diversität .....	45
5.2.4 Formulierung einer realistischen Diversitätsstrategie.....	46
5.3 Diversität als besondere Herausforderung für die Polizei.....	47
5.3.1 Organisationskulturell bedingte Widerstände in der Polizei.....	47
5.3.2 Kulturelle Diversität als Fortbildungsthema in der Polizei.....	51
5.3.3 Entwicklung einer polizeispezifischen Diversitätsstrategie.....	52
6 Fortbildungsangebote zur kulturellen Diversität .....	60
6.1 Angebote für unterschiedliche Zielgruppen.....	60
6.1.1 Workshop „Arbeiten in multikulturellen Polizeiteams“ .....	60
6.1.2 Workshop „Umgang mit Diversität als Führungsaufgabe“ .....	67

6.1.3	Workshop „Vermittlung interkultureller Kompetenz“.....	77
6.2	Entwicklung besonderer Medien und Instrumente .....	89
6.2.1	Kurzfilme.....	89
6.2.2	Aufstellübung „Ein Roter bei den Grünen“.....	92
6.2.3	Diskussionsübung „Reaktionsmuster auf Fremdheit“ .....	93
7	Impulse zur Organisationsentwicklung.....	95
7.1	Voraussetzungen erfolgreicher Qualifizierungsmaßnahmen .....	95
7.2	Strategische und operative Empfehlungen.....	97
7.2.1	Überprüfung des Personalmarketings .....	98
7.2.2	„Interkulturelle Kompetenz“ und „Kulturfairness“ im Auswahlverfahren.....	98
7.2.3	Ausbau der interkulturellen Aus- und Fortbildung .....	99
7.2.4	Leitbild einer „diversitätsoffenen Organisationskultur“ .....	100
8	Evaluation (Autor: Jürgen Bärsch) .....	101
8.1	Ziele, Instrumente und Untersuchungsteilnehmende.....	101
8.2	Bewertung der Fortbildungsangebote: Qualität und Lernerfolge .....	103
8.2.1	Workshop „Interkulturelle Kompetenz in der Polizeiarbeit“ .....	107
8.2.2	Workshop „Zusammenarbeit in multikulturellen Teams“ .....	110
8.2.3	Workshop „Umgang mit Diversität als Führungsaufgabe“ .....	111
8.2.4	Workshop „Interkulturelle Kompetenz für Lehrende“ .....	112
8.3	Bewertung der Nachhaltigkeit von Lernerfolgen .....	115
8.4	Organisationswirkungen.....	118
9	Zur Verstetigung bzw. Nachhaltigkeit interkultureller Projekte.....	121
9.1	Konzeptionelle Vorüberlegungen.....	121
9.2	Dimensionen der Nachhaltigkeit in Weiterbildungsprojekten.....	121
9.3	Zum Verhältnis von Verstetigung und Nachhaltigkeit .....	122
9.4	Schlussfolgerungen.....	123
9.5	Maßnahmen zur Verstetigung.....	124
9.6	Nachhaltigkeitseffekte des XENOS-Projektes .....	124
10	Literatur .....	127
	Anhang: Projektdaten.....	131

# 1 Vorwort

Deutschland ist – was Multikulturalitäts- und Diversitätsfragen angeht – eine „verspätete Republik“. Obwohl über Jahrzehnte hinweg in drei Wellen – von der Arbeitsmigration der fünfziger und sechziger Jahre, der Flüchtlings- und Asylbewerberzuwanderung der siebziger und achtziger bis hin zur Zuwanderung der Aussiedler in den achtziger und neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts – in quantitativ erheblichem Maßstab Zuwanderung erfolgte, hat die Republik bis zur Jahrtausendwende keine strategisch weitsichtige und alle Gesellschaftsbereiche einbeziehende Migrations- und Integrationspolitik entwickelt, sondern lediglich kurzfristig auf die jeweiligen Umstände (Arbeitskräftebedarf, Zuwanderungsdruck) reagiert. Die Einseitigkeit der Zuwanderung auf der einen Seite (es sind bis in die siebziger Jahre vor allem wenig qualifizierte Arbeitskräfte und eher bildungsferne Familien eingewandert) und die politisch etwas störrische Weigerung auf der anderen Seite, den Status eines „Einwanderungslandes“ zu akzeptieren, hat integrationspolitisch eine prekäre Stagnation verursacht. Erst mit der Staatsbürgerschaftsreform aus dem Jahr 1998 und dem Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2005 sind erste ernst zu nehmende Schritte für eine zukunftsweisende Migrations- und Integrationspolitik erfolgt. Die Folgen dieses jahrzehntelangen integrationspolitischen Stillstands sind trotz gewisser Erfolge in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre immer noch unübersehbar. Bestimmte Berufe von zentraler integrativer Bedeutung (wie z.B. das Schul- und Hochschulpersonal) sowie der gesamte staatsnahe Beschäftigungsbereich (das politische System im engeren Sinn, die Sicherheitskräfte oder die staatliche Leistungs- und Eingriffsverwaltung) sind im Gegensatz zu einer allgemeinen gesellschaftlichen Tendenz der „Multikulturalisierung“ vergleichsweise kulturhomogen geblieben (vgl. Hönekopp 2007: 5).

Die in allen Bundesländern in den letzten Jahren heftig aufflammende Diskussion über eine Interkulturelle Öffnung oder „Interkulturelle Ausrichtung“ (Barbara John) der öffentlichen Verwaltung ist ein Zeichen dieses Nachholbedarfs. Den Nachholbedarf zu konstatieren und fehlende kulturelle Diversität anzuprangern, ist allerdings vergleichsweise einfach; politisch und organisationsstrategisch überzeugende Konzepte dazu anbieten zu können, ist bei Weitem komplizierter.

Der Gedanke liegt nahe, solche Konzepte in Ländern wie Kanada, den USA oder den Niederlanden zu suchen, die sehr viel früher politisch auf Zuwanderungsfragen reagiert und daraufhin unterschiedliche Diversitätsstrategien entwickelt haben. Bei näherer Betrachtung erweist sich aber die Idee einer einfachen Übertragbarkeit solcher Ansätze als Wunschvorstellung: Die politischen Problem-analysen und daraus abgeleiteten Lösungswege sind durch ein hohes Maß an „Situiertheit“ charakterisiert. Das betrifft zum einen die rechtlichen und politisch-strukturellen Rahmenbedingungen sowie den Hintergrund der Geschichte und politischen Kultur eines Landes. Es betrifft zum anderen aber auch den Zuschnitt der Problemdefinitionen selbst sowie die konzeptionellen Grundbegriffe, auf denen sie beruhen (z.B. „Kultur“, „race“ oder „Diversität“). Davis hat darauf hingewiesen, dass beispielsweise die Ansätze in Kanada immer auch von modischen Strömungen beeinflusst waren, und nennt dazu die politischen Leitbegriffe „multiculturalism“, „race relations“, „antiracism“ und „diversity management“, die bestimmte historische Phasen des Umgangs mit der Fragestellung prägten (vgl. Davis 2002). Man muss also festhalten, dass die unter solchen Bedingungen entwickelten Lösungsansätze häufig nicht nur unterschiedlich, sondern geradezu inkommensurabel sind und damit die Grundlage für eine vergleichende Bewertung und Auswahlentscheidung entfällt. Und unterschiedlich sind schließlich auch die Organisationen, die mit solchen Lösungsansätzen konfrontiert werden.

Schaut man sich die Herausforderung, die ein kompetenter Umgang mit Diversität als sozialem Innovationsprojekt (Howaldt & Schwarz 2010) für unterschiedliche Organisationen darstellt, genauer an, dann zeigt sich, dass von ihnen nicht nur äußerlich Anpassungsleistungen verlangt sind, sondern ihre innere Wandlungsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft berührt ist. Ein Mehr an kultureller Diversität erfordert nicht nur Strukturveränderungen, sondern auch einen umfassenden Wandel des Organisationsklimas und des Interaktionsgeschehens in der Organisation. Dabei ist jede Organisation natürlich auf die Mitwirkung ihrer Mitglieder angewiesen. Dies ist der Grund, weshalb schematische Lösungsansätze und allgemeines Handbuchwissen zum Diversity Management in der Praxis nicht so recht weiterhelfen. Organisationen reagieren auf „Lernzumerkungen“ nicht unähnlich wie lernende Personen: Sie entwickeln Widerstände gegenüber Veränderungen, die sie als nicht nachvollziehbar oder als für sich nicht passend erleben (vgl. Wiendieck 2008; Faulstich 2005). Dieses Problem stellt sich in verschärftem Maße in den Subsystemen der Organisation, in denen bestimmte Organisationsroutinen oder praktizierte Arbeitsansätze

durch neue in Frage gestellt werden und sich Mitglieder der Organisation (oder ganze Arbeitseinheiten) in ihrer Funktion bedroht sehen. Diversitätsstrategien, die als von außen oktroyiert und als Missachtung einer gewachsenen Organisationskultur wahrgenommen werden, werden es schwer haben, die erhofften produktiven Effekte zu entfalten.

Welche Herausforderung die Zunahme kultureller Diversität für eine Organisation darstellt, wird nicht zuletzt auch vom Typus der Organisation abhängen. Öffentliche Verwaltungen sind als bürokratische Organisationen klassischerweise an Prinzipien wie Verfahrensmäßigkeit, Neutralität, prozedurale Gerechtigkeit und Gleichbehandlung orientiert (vgl. Armbrüster, Benzhaf & Dingemann 2010: 22ff.), was zumindest in einem spannungsreichen Verhältnis zur Berücksichtigung von Diversitätsgesichtspunkten steht. Dass es hierbei nicht nur um eine unzeitgemäße Starre des „stahlharten Gehäuses“ Bürokratie (Max Weber) geht, die es mit Hilfe moderner Managementkonzepte aus der Wirtschaft aufzubrechen gilt, zeigen die Probleme bei der Implementierung von Verwaltungsreformen des New Public Management (NPM): Der Glaube an die universelle Überlegenheit betriebswirtschaftlicher Konzepte hat hier zu einer Reihe gravierender Probleme geführt, weil die Systemlogik öffentlicher Verwaltung unzureichend berücksichtigt wurde (vgl. Armbrüster, Benzhaf & Dingemann 2010; Oechsler 2008). Die bei Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung häufig anzutreffende Skepsis gegenüber „Management-Moden“ (Kieser 1996) ist durchaus nicht ohne Berechtigung, was die Akzeptanz von Diversitätsstrategien (die dann eben häufig auch als solche modische Erscheinung verstanden werden) natürlich erschwert. Gleiches gilt für eine politische Programmatik, die die Umsetzungsproblematik ausklammert: Erlasse und Vorgaben, die allein gerechtigkeitspolitischen Vorstellungen Rechnung tragen wollen (etwa Quotierungsrichtlinien für die Einstellung von Migranten und Migrantinnen), fokussieren häufig auf fassbare (und damit gut kommunizierbare) Effekte, ohne dass die damit verbundenen Probleme der Realisierung in der Organisationspraxis mitbedacht werden.

Vorbehalte in Behörden betreffen allerdings nicht nur strukturelle Aspekte, sondern sind auch organisationskultureller Natur: Personal- und Organisationsentwicklungsstrategien laufen leicht ins Leere, wenn sie nicht auf die Besonderheiten der Behördenkultur abgestimmt sind. Der öffentliche Auftrag staatlicher Verwaltungen, ihre gesellschaftliche Positionierung und ihre Entwicklungsgeschichte sind nicht nur von struktureller Bedeutung, sondern prägen auch das „Innenleben“ öffentlicher Verwaltungen. Überdies haben auch Behörden bzw.



Behördeneinheiten und die darin arbeitenden Menschen ihre unverwechselbare Geschichte, aus der sich ein organisationskulturelles „Eigenleben“ entwickelt hat, das im Hinblick auf die beabsichtigten Wandlungsprozesse zu berücksichtigen ist. Für den Erfolg einer Diversitätsstrategie ist nach den Ergebnissen unseres Projektes die Entwicklung einer *offenen Organisationskultur* von zentraler Bedeutung. Es genügt nicht, dass Diversität als formales Problem „prozedural abgearbeitet“ wird; für einen produktiven Umgang der Mitarbeiter/innen untereinander ist es erforderlich, dass kulturelle Vielfalt als Normalität und als mögliche Bereicherung der Organisation gesehen wird.

Die Polizei stellt im Hinblick auf die genannten organisationsstrukturellen und organisationskulturellen Aspekte wiederum einen ganz besonderen Typus von Öffentlicher Verwaltung dar. Schon der Verweis auf die Uniformität der äußeren Erscheinung der Beamtinnen und Beamten in der Öffentlichkeit, auf die Einheitlichkeit ihrer Ausbildung (Einheitslaufbahn) und auf ihre Selbststilisierung als „Gefahrgemeinschaft“ macht deutlich, dass sich zwischen den traditionellen Vorstellungen von Gleichheit und Gleichbehandlung in der Organisation und neueren Diversitätsüberlegungen ein Spannungsfeld auftut, das es zu berücksichtigen gilt. Für die Organisation Polizei stellen sich Chancen und Risiken kultureller Diversität anders dar als beispielsweise für den Hochschulbereich. Entwicklungsstrategien müssen solche Besonderheiten aufgreifen, wenn sie nicht schon im Ansatz scheitern sollen.

Dies ist die Ausgangslage bzw. der konzeptionelle Hintergrund für das Projekt „Interkulturelle Qualifizierung und Förderung kultureller Diversität in der Polizei NRW“, das im Rahmen der XENOS-Programmlinie mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gefördert wurde. In Kooperation mit dem Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei NRW sollte dabei in einem gemeinsamen Lern- und Erfahrungsprozess eine feldadäquate Entwicklungsstrategie entworfen und erprobt werden.

Die Erfahrungen und Ergebnisse dieses Projekts werden im Folgenden dokumentiert. Dabei werden zunächst die konzeptionellen Grundlagen des Projektes entfaltet (*Kap. 2–5*), anschließend das daraus entwickelte Weiterbildungskonzept mit seinen Bausteinen vorgestellt und die begleitenden Impulse zur Organisationsentwicklung beschrieben (*Kap. 6 und 7*). In *Kap. 8* werden die Ergebnisse der Evaluation präsentiert, die nicht nur summativ, sondern auch formativ angelegt war. Den Abschluss (*Kap. 9*) bilden grundsätzliche Überlegungen zur

Nachhaltigkeit interkultureller Projekte. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Projekt den XENOS-Preis des BMAS für „Erfolgreiche Verstetigung“ in der Programmlinie Unternehmen und öffentliche Verwaltung erhalten hat. Im *Anhang* sind dazu auch die offiziellen Projektdaten gemäß der Förderung aus ESF-Mitteln abgedruckt. Projektergebnisse, die im Rahmen einer Ausstellung in den Räumen des LAFP 2012 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, sind als *Faltblatt* dem Buch beigelegt.

Ein solches mehrjähriges Projekt hat sowohl eine Forschungs- als auch eine Entwicklungslogik zu berücksichtigen: Zum einen gilt es, grundsätzliche Erkenntnisse über realitätstaugliche Strategien des Wandels für einen bestimmten Organisationstyp (hier: die Polizei) zu gewinnen, die im Hinblick auf die Diversitätsfrage besondere Voraussetzungen mitbringt. Zum anderen sollen geeignete Ansätze und Strategien auch praktisch entwickelt und erprobt werden. Dabei kann die notwendige Passung des Diversitätskonzepts im Hinblick auf die jeweiligen organisationalen „Realitäten“ nicht einfach „von außen“ initiiert werden. Vielmehr bedarf es eines gemeinsamen Lern- und Entwicklungsprozesses, der sich als interaktive und iterative Lernbewegung zwischen den Experten aus der beruflichen Praxis und der interkulturellen Forschung darstellen lässt (vgl. grundsätzlicher zu diesem Modell: Leenen & Groß 2007): Die Beteiligten müssen ihre unterschiedlichen Perspektiven und Expertise in einen Entwicklungsprozess einfließen lassen, die dabei gemachten Erfahrungen reflektieren und das weitere Vorgehen laufend modifizieren. Ein solcher Lern- und Entwicklungsprozess ist ausgesprochen aufwändig, angesichts des skizzierten Anspruchs aber erforderlich.

Die hier präsentierten Erfahrungen und Erkenntnisse können als prototypisch für die Entwicklung vergleichbarer Konzepte für die Polizei in anderen Bundesländern, aber auch – mit den entsprechenden Modifikationen – für ähnlich gelagerte Initiativen im Bereich öffentlicher Verwaltung insgesamt gesehen werden: Die Spezifika eines solchen Prozesses sind identifizierbar, zudem lassen sich auch generalisierungsfähige Einsichten für das Vorgehen bei der Entwicklung feldangepasster Diversitätsstrategien in der öffentlichen Verwaltung erkennen.