**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit = Revue suisse de travail social

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Soziale Arbeit

**Band:** - (2011)

**Heft:** 10

**Artikel:** Irritationen der Vielfalt : fachliche Implikationen einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung

**Autor:** Piñeiro, Esteban

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-832475

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 05.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

Esteban Piñeiro

# Irritationen der Vielfalt. Fachliche Implikationen einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung

## Politik der Vielfalt

Innerhalb von Europa weist die Schweiz einen der höchsten Ausländeranteile an der Gesamtbevölkerung auf. Migrantinnen und Migranten haben sich in der Schweiz nicht nur niedergelassen, sondern in der zweiten und dritten Generation Wurzeln geschlagen.[1] Die Einwanderungsrealität ist in dieser Hinsicht mit jener klassischer Einwanderungsländer wie Australien, Kanada oder den USA vergleichbar (Piguet 2006, S. 122). Nebst der demografischen Relevanz dürfte auch die sukzessiv verbesserte Rechtsstellung der längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer dazu geführt haben (Schweizerischer Bundesrat 2010), dass die offizielle Schweiz sich heute als «ein Land der Vielfalt» präsentiert (EKA 2005a, S. 3). Mittlerweile werden Ausländerinnen und Ausländer als «wertvolle[r] Bestandteil der Gesellschaft» (TAK 2009, S. 10) wahrgenommen, als «selbstverständliche Teilhabende», gar «Mitbürgerinnen und Mitbürger» einer «vielfältigen Bevölkerung in Städten und Gemeinden» (EKA 2005a, S. 3). Sie bringen ihre persönliche Lebensauffassung mit, verfügen über unterschiedliche Erfahrungen und spezifische Kompetenzen. Der Staat anerkennt diese Vielfalt als wirtschaftliches, kulturelles und soziales Potenzial (Schweizerischer Bundesrat 2010, S. 13). Es erstaunt deshalb kaum, dass Vielfalt heute als ein wesentliches Element jeder freiheitlichen Ordnung hochgehalten wird, «welches zu schützen ist» (Schweizerischer Bundesrat 2002, S. 3797).

In diesem Sinne sind Bund, Kantone und Gemeinden gefordert, «günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben» zu schaffen (Art. 53 Abs. 2 AuG). Integrationspolitisch motiviert sollen nun «in allen gesellschaftlichen Bereichen die notwendigen Bedingungen» geschaffen werden, um eine «gleichberechtigte und chancengleiche Teilhabe zu ermöglichen» (EKM 2011a). Seit Ende der Neunzigerjahre wird daher auch

vermehrt die «Öffnung der Institutionen» diskutiert, um die anstehenden «Herausforderungen», die sich durch die Vielfalt der Bevölkerung in der Schweiz ergeben, «Gewinn bringend» anpacken zu können (EKM 2011b). Angetrieben von Verwaltungsreformen wie dem New Public Management (EKA 2005a, S. 3), einer verstärkten Rezeption der amerikanischen Diversity-Diskussion in Europa (Domenig 2007, S. 345; Prodolliet 2005, S. 4) und einer deutlich erstarkenden schweizerischen Integrationspolitik (Piñeiro et al. 2009; D'Amato/Gerber 2005; Wicker et al. 2003) wird nun auch der öffentlichen Verwaltung eine erhöhte Sensibilität für die Qualität ihrer Dienstleistungen nahegelegt. Propagiert wird eine «transkulturelle Öffnung der Verwaltung» (EKA 2005b). Die damit adressierte Verwaltung umfasst de facto eine grosse Vielfalt von Verwaltungsabteilungen. Darunter fallen sozialarbeiterische Dienste genauso wie die Polizei, öffentliche Heime ebenso wie das Tiefbauamt, öffentliche Gesundheitsdienste wie auch Sozialhilfebehörden, Kindesschutzabteilungen oder öffentliche Schulen. All diese Dienste sollen ihre Leistungen also auf eine vielfältige Kundschaft ausrichten, auf die ausländische Bevölkerung genauso wie auf die schweizerische. Die Eidgenössische Ausländerkommission EKA[2] empfiehlt den Institutionen, sich «auf Vielfalt einzustellen und geeignete Massnahmen zu treffen, um ihre Strukturen mit der gesellschaftlichen Realität in Einklang zu bringen» (EKA 2005a, S. 4).

Die Tatsache, dass eine transkulturelle Öffnung der Verwaltung als notwendig erachtet wird, impliziert zweierlei: Erstens, dass Verwaltungsdienste die Frage der Vielfalt bisher nachrangig behandelten. Zweitens, dass sich die Verwaltung in globo dieser Herausforderung stellen soll. Vernachlässigt wird weitgehend, dass es unter der bestehenden Heterogenität der Verwaltungsabteilungen solche geben könnte, bei denen eine Umstellung auf Vielfalt nicht angezeigt ist. Auf diese Fragen bietet das offizielle Schweizer Öffnungsprogramm kaum Antworten. Das liegt wohl daran, dass es bloss fragmentarisch vorliegt, in Form von Thesen- und Empfehlungspapieren der Eidgenössischen Ausländerkommission (2005a, 2005b; vgl. auch TAK 2009).[3] Wie die offiziellen Promotoren selber meinen, fehlt es an einer stringenten und kohärenten Öffnungsstrategie (TAK 2009, S. 15; Arn 2004, S. 18; EKA 2005a). Vermisst werden auch wissenschaftliche Grundlagen, die die schweizerischen Spezifika angemessen berücksichtigen (Kübler/Piñeiro 2011). Folglich müssen wir uns zunächst einmal fragen, wie denn die unterschiedlichen Verwaltungsdienste bisher «Vielfalt» rationalisierten, welchen Umgang sie damit aus beruflichen oder institutionellen Überlegungen pflegten und inwieweit die von der Öffnungsstrate-

gie geforderte Sensibilität für Vielfalt zu Problemen führen kann, weil sie mit der bisherigen fachlichen Reflexion und Praxis der Verwaltungsdienste konfligiert.

In einem explorierenden Duktus sollen zunächst einmal die wichtigsten konzeptionellen Koordinaten der bruchstückhaften Policy herausgearbeitet werden – deren Problematisierungen, die empfohlenen Zentralstrategien und die ihnen zugrunde liegenden Denkweisen zur Vielfalt. Um die programmatische Logik der Schweizer Konzeption weiter schärfen zu können, wenden wir uns in einem zweiten Schritt dem angelsächsischen Verwaltungsdiskurs zu, womit die (konzeptionellen) Implikationen des Öffnungsprogramms greifbarer werden. Die Diskussion konzentriert sich dabei auf zwei in der schweizerischen Öffnungsstrategie weitgehend vernachlässigte Aspekte: Erstens auf eine Grundvoraussetzung der Öffnung, nämlich das Bestehen von Ermessensräumen für das Verwaltungspersonal, um auf Vielfalt vielfältig reagieren zu können, und zweitens auf den sehr weitgehenden Anspruch der Öffnungsstrategie, gerade diese Ermessensräume strukturieren zu wollen. Aber hier, auf Ebene des verwaltungspraktischen Alltagshandelns, trifft die Öffnungslogik auf dominante institutionelle oder professionelle Deutungsmuster und Handlungsregeln («Binnenstrukturen»; Dewe et al. 2001), die sich als äusserst robust erweisen dürften. Deshalb soll in einem dritten Schritt anhand von zwei unterschiedlichen Beispielen diskutiert werden, inwieweit sich die Öffnungslogik mit fachlichen Handlungsstandards relationieren lässt oder ob sie diese gar zu unterminieren droht. Als erstes Beispiel soll uns die Kantonspolizei dienen, wobei wir ihre Handlungsmaximen und ihren Umgang mit Vielfalt exemplarisch anhand des Polizeigesetzes Basel-Stadt diskutieren. Dieses enthält auch das polizeiliche Gelübde, das auf zentrale handlungsleitende Prinzipien verweist. Im Kontrast dazu verhandeln wir als zweites ausführlicheres Beispiel einen abstrahierten sozialarbeiterischen Verwaltungsdienst. Dieser sieht sich einem Professionsideal verpflichtet, dessen handlungsleitende Prinzipien im Professionsdiskurs der Sozialen Arbeit expliziert werden.

## «Eine Verwaltung für alle»

Die Öffnung der Verwaltung wird häufig mit dem Konzept des «Managing Diversity» gleichgestellt oder zu konkretisieren versucht (vgl. EKA 2005a, 2005b; Arn 2004; PricewaterhouseCoopers 2003).[4] Uns interessiert in diesem Zusammenhang nicht der fachwissenschaftliche Diversity-Diskurs im Allgemeinen (Mecheril/Plößer 2011; Schröer 2006 u. a.), sondern die Art

und Weise, wie im Öffnungsprogramm Vielfalt verstanden wird und Diversity-Maximen zum Einsatz gebracht werden. Als Referenzpunkt der offiziellen Öffnungsidee, so lesen wir, dient das im Wirtschaftsbereich prominente Diversity-Konzept: «Unter dem Stichwort ‹Managing Diversity› oder ‹Diversity Management› bedeutet die Öffnung im Hinblick auf die Angestellten: die Struktur der Mitarbeiter/innen widerspiegelt die Diversität des Marktes, bessere Nutzung der Human Resources, bessere Stellung im Arbeitsmarkt, erhöhte Arbeitszufriedenheit, gesteigerte Produktivität und gesteigertes gesellschaftliches Ansehen. Im Hinblick auf die Kundschaft ergeben sich eine bessere Erschliessung neuer Marktsegmente, höhere Absatzmöglichkeiten und Imagegewinn» (EKA 2005b). Auf die Verwaltung bezogen soll hingegen eine «Steigerung der Qualität der Dienstleistungen» erreicht werden: «Die Herausforderung für die Verwaltung besteht darin, mit der Vielfalt ihrer Kundinnen und Kunden in der Vielfalt ihrer Beziehungen und Kontaktsituationen optimal umzugehen und diese Vielfalt mit einem gleichmässigen Qualitätsergebnis und unter ‹intelligentem› Einsatz der personellen Ressourcen zu meistern» (EKA 2005b). Im Kern, so die Eidgenössische Ausländerkommission EKA (2005a, S. 3), gehe es darum, dass «Behörden eine offene Haltung entwickeln, die es erlaubt, ihre individuellen Erfahrungen und Befähigungen in Arbeitsprozesse einzubringen». Dann wiederum steht die *«Bewältigung von Kundenvielfalt»* im Mittelpunkt (PricewaterhouseCoopers 2003, S. 16, Hervorh. i. O.).

Wie Ehret (2011, S. 49) aufzeigt, konstruiert das Diversity-Konzept Vielfalt bzw. das «‹Anderssein› der anderen» (bezogen auf die Migrationsbevölkerung) primär mittels der Differenzkategorie «Kultur». Darauf weisen auch Begriffe wie «interkulturelle» oder «transkulturelle» Öffnung der Verwaltung hin, die in sämtlichen offiziellen Positionspapieren zu finden sind. Insgesamt scheint Diversity eher ein allgemeines «Arbeitsprinzip» (Arn 2004, S. 12) darzustellen, das die «demografische, ethnische und kulturelle Vielfalt der Bevölkerung» als Zentralreferenz privilegiert. Vielfalt soll als «Selbstverständlichkeit» wahrgenommen werden, die Verwaltung soll sich daran orientieren und sich selber entsprechend wandeln, wie Arn (2004, S. 13) meint. Dem Konzept des Diversity Managements zufolge sind Personen mit Migrationshintergrund «als ein Teil der Vielfalt der Kundenbeziehungen und der Situationen zu sehen, mit denen die Verwaltung konfrontiert wird» (PricewaterhouseCoopers 2003, S. 18). Die Herausforderung besteht darin, diese Vielfalt der Kundinnen und Kunden und der Kontaktsituationen so zu meistern, dass die Qualität der Leistung für alle konstant bleibt (PricewaterhouseCoopers 2003, S. 24).

## Öffnung gegen innen und gegen aussen

Gemäss der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA hat die öffentliche Verwaltung den Auftrag, Dienstleistungen allen Bevölkerungsgruppen ohne Unterschied zugänglich zu machen (EKA 2005a, S. 5). Die Verwaltungsreformen der letzten Jahre (wirkungsorientierte Verwaltungsführung u. a.) zielen explizit darauf ab, Leistungen und Aktivitäten stärker auf die Erwartungen der Bevölkerung auszurichten. Den besonderen oder zusätzlichen Bedürfnissen von Zugewanderten will man gezielt Rechnung tragen, «indem diese gleichwertigen Zugang haben» (TAK 2009, S. 13).[5] Diese *Öffnung gegen aussen* hat in erster Linie den Kontakt zur Bevölkerung im Blick und möchte so den «gleichberechtigten Zugang und die gleichmässige Qualität der Leistungen» sichern (Wüest-Rudin 2005, S. 13). Hinzu kommt ein weiteres Kardinalanliegen, das die anvisierte transkulturelle Öffnung programmatisch instruiert: Die öffentliche Verwaltung soll sich auch *gegen innen* öffnen und Migrantinnen und Migranten einen chancengleichen Zugang zu allen Positionen gewähren (EKA 2005b, Hervorh. i. O.). Behörden werden dazu angehalten, im Hinblick auf die Anstellung von Ausländerinnen und Ausländern «jegliche Form der personellen und institutionellen Diskriminierung» zu vermeiden (EKA 2005a, S. 6). Idealerweise gewährleistet die Verwaltung den «chancengleichen Zugang zu Arbeitsstellen» (EKA 2005a, S. 5). So könnten bei der Ausschreibung von Stellen die Personalämter des Bundes, der Kantone und der Gemeinden «ausländische Staatsangehörige explizit» ansprechen, Personalgesetze gelte es auf die Angemessenheit von rechtlichen «Zugangsbeschränkungen in Bezug auf Staatszugehörigkeit» zu prüfen (EKA 2005a, S. 6). Letztlich soll die Vielfalt der Gesellschaft sich in der personellen Zusammensetzung der Institutionen widerspiegeln. Mitarbeitende sollen entsprechend «rekrutiert, honoriert und ihren Fähigkeiten gerecht eingesetzt werden» (TAK 2009, S. 14; vgl. Wüest-Rudin 2005, S. 13). Denn die Verwaltung sei «nicht Teil eines abgehobenen Apparats», sondern sie repräsentiere die Bevölkerung und diene ihr zugleich (EKA 2005b).

## Repräsentative Verwaltung

Die Schweizer Öffnungsstrategie scheint a prima vista an das Modell der repräsentativen Verwaltung anzuschliessen, das vorrangig im angelsächsischen Raum diskutiert wird. Dem Schweizer Programm ganz ähnlich, werden auch hier zwei strategische Momente unterschieden: Die *passive Repräsentation* (Zusammensetzung des Verwaltungspersonals, Rekrutierung von Angehörigen gesellschaftlicher Minderheiten) und die *aktive*

*Repräsentation* (eine Verbesserung der Verwaltungsleistungen für Minderheiten). Charakteristisch für das angelsächsische Modell ist, dass es beide Strategien eng verklammert:

*"[A] more representative workforce can lead to discretion being exercised toward the achievement of policy outcomes that are more representative and responsive to particular groups. A public workforce that is representative of the population will have values and beliefs that are similar to the population it represents, and these values and beliefs will direct the exercise of discretion toward these shared values and beliefs." (Sowa/Coleman Selden 2003, S. 703)*

Passive Repräsentation bezieht sich primär einmal auf *"the source of origin of individuals and the degree to which, collectively, they mirror the total society"* (Mosher 2003, S. 20). Weiterführend wird bei der aktiven Repräsentation angenommen, dass ein *«minority bureaucrat»* (Lim 2006, S. 194) sich für die Interessen und Wünsche der von ihm repräsentierten «Minderheiten» einsetzen wird. Lim (2006, S. 196) resümiert: *"Shared values and beliefs and empathic understanding constitute sources of substantive effects because they lead minority bureaucrats to articulate the interests of their social group as decision inputs and to take these interests into proper account in their own decisions and actions."* Auch Sowa und Coleman Selden (2003, S. 701) gehen davon aus, dass bestimmte Eigenschaften wie Ethnie oder Geschlecht zu frühen Sozialisationserfahrungen führen, die Werte und Verhaltensweisen von Verwaltungsangestellten entscheidend mitprägen: *"These values and attitudes then can be conceived of as directly influencing the behaviour of administrators, directing them towards using their discretion to foster improved equity for those who have been underrepresented in the implementation of public programs."* Es wird also angenommen, dass die geteilten Werte und Meinungen zu einem substantiellen Nutzen für Adressatinnen und Adressaten der eigenen sozialen Gruppe beitragen können (Lim 2006, S. 195). Das Personal mit Migrationshintergrund scheint sich für die eigene soziale Gruppe besonders einzusetzen, es übernimmt Verantwortung *«for making a difference in policy outcomes for minorities, ensuring their interests are served"* (Sowa/Coleman Selden 2003, S. 704).

## Ambivalente Schweizer Repräsentationsstrategie

Vergleicht man nun das Schweizer Programm mit dem Modell der repräsentativen Verwaltung, so werden doch Divergenzen deutlich. Zwar geht es der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA bei der empfohlenen Rek-

rutierung von ausländischem Personal auch um das Anliegen der Chancengleichheit und der Nichtdiskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern bei der Besetzung von Verwaltungsstellen (passive Repräsentation). In diesem Sinne empfiehlt sie die «Angemessenheit von rechtlichen Zugangshindernissen» zu hinterfragen und allenfalls zu beseitigen (EKA 2005a, S. 6). Der aktiven Repräsentation gegenüber verhält sie sich aber ambivalent. Nur punktuell verschnürt sie die innere Öffnungsstrategie mit derjenigen gegen aussen. In den EKA-Empfehlungen zur Öffnung der Institutionen orten wir bloss einen Verweis darauf, dass die «freiwillige Berücksichtigung der Vielfalt zum Zwecke der Effizienzsteigerung mit verfassungsrechtlichen Ansprüchen auf Nichtdiskriminierung» einhergehe (EKA 2005a, S. 4). Weiter lesen wir, dass heterogene Belegschaften nicht als Defizit oder als zusätzliche Belastung gewertet werden dürfen, «sondern als Chance und Potential für die Erbringung optimaler Dienstleistungen» (EKA 2005a, S. 3). Klarer positioniert sich hingegen die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK, die eine verbesserte Verwaltungsleistung mittels Rekrutierung ausländischen Personals eindeutig befürwortet. In ihrem Bericht zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik heisst es:

*«Die Anstellung von Mitarbeitenden mit direktem Migrationshintergrund hat sich als eine der wirksamsten und kostengünstigsten Massnahmen zur Öffnung der Institutionen erwiesen. Diese Menschen haben oftmals eine ‹Türöffner-Funktion› und tragen zur Niederschwelligkeit der Angebote bei, ermöglichen interkulturelle Vermittlung nach Innen und nach Aussen und erhöhen die Qualität der Institution.» (TAK 2009, S. 14)*

Damit wird deutlich gemacht, dass die Öffnung der Verwaltung nach innen «in einem engen Zusammenhang» mit einer Öffnung gegen aussen steht (Wüest-Rudin 2005, S. 13).[6]

Demgegenüber präsentiert die EKA ihre Konzeption einer interkulturellen bzw. transkulturellen Öffnung als «zweigleisiges Unterfangen» (EKA 2005b). Zur Frage der aktiven Repräsentation nimmt sie nicht eindeutig Stellung, verhält sich eher zurückhaltend und zwiespältig – womit sie ein konzeptionelles und fachliches Vakuum provoziert. Denn gleichwohl bleibt im Schweizer Öffnungsprogramm der Zusammenhang zwischen Anstellung ausländischen Personals und aktiver Repräsentationseffekte virulent. Das Modell der (aktiv-passiven) repräsentativen Verwaltung gilt

es also stärker in den Blick zu nehmen, um ihm gegenüber eine klarere fachliche Haltung entwickeln zu können.

## Weber'sche Bürokratie versus repräsentative Verwaltung

Zunächst einmal ist festzustellen, dass das Modell einer repräsentativen Verwaltung in scharfem Kontrast zu einem traditionellen Verständnis der Verwaltung steht, das auf Neutralität, Formalisierung und Standardisierung, auf die Notwendigkeit von Kontrolle und Disziplin setzt (Soni 2000, S. 405). Eine stringente Beschreibung dieses klassischen Verwaltungsmodells finden wir in Webers Ausführungen zur durchrationalisierten Beamtenbürokratie (Dolan/Rosenbloom 2003). Bei der bürokratischen Verwaltung (Behörde) handelt es sich um einen «kontinuierliche[n] regelgebundene[n] Betrieb von Amtsgeschäften», innerhalb «einer *Kompetenz* (Zuständigkeit)» und eines «sachlich abgegrenzten Bereich[s] von Leistungspflichten», mit den «dafür erforderlichen Befehlsgewalten» und «mit fester Abgrenzung der eventuell zulässigen Zwangsmittel und der Voraussetzungen ihrer Anwendung» (Weber 1980, S. 126, Anm. d. Verf., Hervorh. i.O.). Die so verstandene bürokratische Verwaltung führt zu einer hohen Standardisierung des Verwaltungshandelns: «Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung» (Weber 1980, S. 561 f.). Die Durchsetzung von Standards und Normen, das rationale, gleichmässige und folglich wertneutrale Handeln der Beamten lässt die Verwaltung zu einer «rationalen Maschine» werden, deren Akteurinnen bzw. Beamte gleichförmig, formell und sachlich handeln. Die ökonomischen und sozialen Unterschiede der Amtspersonen, persönliche Vorlieben und Interessen gelten als (weg-) nivelliert und werden für die Ausführung der Tätigkeiten irrelevant. Einzelne Beamtinnen und Beamte sind auswechselbar, sie werden aufgrund überprüfbarer Fachqualifikation rekrutiert, die im Prinzip von allen erworben werden können (Müller 2007, S. 142).

Gänzlich anders präsentiert sich das Modell der repräsentativen Verwaltung, das sich vom «Ideal der Vielfalt» leiten lässt (Soni 2000). Zunächst einmal wird hier festgestellt, dass Entscheide von Verwaltungsangestellten nicht wertneutral sind. Vielmehr verhalten sie sich je nach Kundschaft und persönlichem Kontakt sehr unterschiedlich. Ihr Handeln wird von Faktoren wie Geschlecht oder Hautfarbe, Bildung, Alter, sexueller Orientierung, Behinderungen oder Religion beeinflusst. Eine Vielzahl von Studien untersucht diesen Einfluss der passiven Repräsentation auf die Outputs der staatlichen Verwaltung (z.B. Thompson 2003; Sowa/Colman

Selden 2003, 702; Coleman Selden et al. 2003). Gemäss Soni (2000, S. 406) weisen die Forschungsresultate darauf hin, dass *"individual values and belief systems are likely to have a major influence on public policy"*. Angestellte erscheinen hier weniger als rational Ausführende im Weber'schen Sinne, sondern sie sind in der Lage, ihre Aufgaben unterschiedlich zu bewältigen, je nachdem, mit wem sie es zu tun haben. Persönliche Einstellungen und *«practice ideologies»* (Hasenfeld 2010, S. 418) spielen in der Verwaltungspraxis eine wichtige Rolle. Diese Handlungs- und Entscheidungsspielräume stellen eine unabdingbare Voraussetzung dafür dar, dass eine Verwaltung sich überhaupt «transkulturell» öffnen kann. Ansonsten würden sich ihre Angestellten analog dem Weber'schen Bürokratiemodell weitgehend standardisiert verhalten.

## Das Ermessen der *street-level bureaucrats*

Mit Michael Lipsky (2010) wird darüber hinaus auch deutlich, dass sich bei denjenigen Verwaltungsangestellten unweigerlich Ermessensräume eröffnen, die direkt mit der Bevölkerung interagieren. Diese *street-level bureaucrats* – typischerweise Polizistinnen, Lehrer oder Sozialarbeiterinnen – verfügen über ein Ermessen, das sich von Policies nicht vollends strukturieren, von Vorgesetzten nicht komplett steuern lässt: *"Policemen decide who to arrest and whose behavior to overlook"* (Lipsky 2010, S. 13). Professionelle wiederum *"are expected to exercise discretionary judgment in their field. They are regularly deferred to in their specialized areas of work and are relatively free from supervision by superiors or scrutiny by clients"* (Lipsky 2010, S. 14). «Weber'sche Beamtinnen und Beamte» sind hier undenkbar, denn würde man diesen *street-level bureaucrats* ihre Ermessensräume nehmen, so würden sie handlungsunfähig. Sie wären nicht mehr in der Lage, auf die alltäglichen beruflichen Anforderungen zu reagieren. Der persönliche Kontakt zu ihren «Kundinnen und Kunden» generiert unerwartete Situationen, die ein vielfältiges Handeln notwendig machen. Ermessen taucht deshalb auf, weil *street-level bureaucrats* auf Situationen treffen, die kein durchgängig standardisiertes Handeln erlauben.[7] Weil sich der Kundenkontakt, die Interaktionssituation immer unterschiedlich präsentiert, lassen sich Problemstellungen nicht gleichförmig handhaben (Evans 2011, S. 370). Mitarbeitende *"use their discretion to modify and adapt the service technology in order to find acceptably workable solutions"* (Hasenfeld 2010, S. 418). *Street-level bureaucrats "have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies"* (Lipsky 2010, S. 13).

Der Ansatz der «transkulturellen Öffnung der Verwaltung» rechnet mit diesen Ermessensräumen, auch wenn dies nicht expliziert wird. Denn erst diese Räume verschaffen Verwaltungsangestellten Handlungsoptionen, um auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen adäquat reagieren zu können. *Minority-bureaucrats*, die von der Schweizer Öffnungspolitik geförderten Verwaltungsangestellten mit Migrationshintergrund, «verkörpern» dieses Ermessen auf eine ganz besondere Art. Denn mit dieser «ausgezeichneten» Personalgruppe markiert die Verwaltung die Differenz, das Anderssein, die Vielfalt innerhalb ihrer Belegschaft, um gleichzeitig zu signalisieren, dass sie willens und in der Lage ist, mit der Vielfalt ihrer Kundinnen und Kunden umzugehen. Die innere Öffnung (passive Repräsentation) erhebt das Ermessen zu einem strategischen Feld, das gleichzeitig aber diversity-orientiert «bespielt» werden soll. In einer «Weber›schen Verwaltung» hingegen würden sich die ausländischen Verwaltungsangestellten in ihrem Handeln nicht von ihren Schweizer Kolleginnen und Kollegen unterscheiden. Ihr Diversitätspotenzial käme folglich nicht zur Geltung, ihre sprachlichen Kompetenzen, Migrationserfahrungen, trans- oder interkulturellen Fähigkeiten lägen brach.

### *Practice ideologies*

Was bedeutet es nun, dass *street-level bureaucrats mit Migrationshintergrund* ihr Ermessen diversity-orientiert strukturieren sollen? Was verlangt die Öffnungsprogrammatik, wenn sie entsprechend Personal rekrutiert, um die Bevölkerungsvielfalt anzuerkennen und um damit einen adäquaten Umgang zu finden? Zunächst einmal nur, dass die politische Öffnungsstrategie zu einem handlungsstrukturierenden Element werden soll. Diversity «mischt» sich also in die Verwaltungspraxis eben dieser Angestellten «ein» und trifft damit auf vorhandene fachliche Standards, die das Handeln innerhalb von Ermessensräumen anleiten: professionelle Maximen, berufliche Gelübde, stellenspezifische Handlungsanforderungen etc. Diese Handlungslogiken begründen ein qualifiziertes Handeln – ganz besonders im Rahmen von Ermessensräumen. Denn würden Verwaltungsangestellte ihr Ermessen gemäss ihren persönlichen Präferenzen ausüben, entstünden sofort gravierende Legitimationsprobleme. Erst das *«professional commitment»* (Evans 2011, S. 371), konkreter noch: die *«practice ideologies»*, diese *"shared beliefs about the clients and their needs and appropriate service responses that provide the workers with guidance and a rationale for their actions"* (Hasenfeld 2010, S. 418), liefern die beruflichen, institutionellen oder professionellen Rechtfertigungen für die Gestaltung von

Ermessensräumen.[8] So sind Sozialarbeitende einem Professionsideal verpflichtet, Polizistinnen und Polizisten wiederum gesetzlich verankerten Prinzipien, die sie auf Gesetzmässigkeit und Gleichbehandlung ihrer «Kundinnen und Kunden» verpflichten.

*Practice ideologies in use* befinden sich aber immer in einem Spannungsfeld unterschiedlicher, auch widersprüchlicher Rationalitäten. Einer professionellen Rationalität beispielsweise können auch bürokratische, politische oder ökonomische Anforderungen entgegentreten. Nadai und Sommerfeld (2005, S. 187) diskutieren das Aufeinandertreffen unterschiedlicher handlungsrelevanter Logiken in der Praxis als Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Rationalitäten. Hierbei geht es auch um Durchsetzungs- und Dominanzansprüche. Begreift man Diversity als eine solche Rationalität, dann stellt sich natürlich die Frage, wie diese sich mit bereits bestehenden fachlichen Handlungsansprüchen relationieren lässt – mit *practice ideologies* notabene, die im vielschichtigen und auch häufig handlungsoffenen Terrain der Praxis Orientierung und Handlungssicherheit bieten und darüber hinaus auch die Qualität der beruflichen und institutionellen Leistungen sicherstellen.

In unserem Fall ist das Personal mit Migrationshintergrund von dieser Frage ganz besonders betroffen, denn dieses «verkörpert» quasi die Öffnungsstrategie der Verwaltung. Diese Angestellten figurieren darin explizit als *«‹trustee› of minorty interests»* (Sowa/Coleman Selden 2003, S. 704) und werden dazu angehalten, einen anderen, diversity-orientierten Umgang mit ausländischen Bevölkerungsgruppen zu pflegen. Verfolgt nun die Öffnungsstrategie der Verwaltung die besagte Verschränkung von innerer Öffnung und Öffnung gegen aussen analog dem Modell der repräsentativen Verwaltung, dann wird die Frage nach der Kompatibilität von Diversity-Maximen und fachlichen Standards zu einem zwingenden Fokus der fachlichen Reflexion.

### Beispiel 1: «ohne Ansehen der Person» – Ideal der nivellierten Vielfalt

Diversity-sensitiv zu arbeiten dürfte für die Polizei ein grosses Problem darstellen. Wie kaum ein anderer Teil der staatlichen Verwaltung, repräsentiert sie den Staat im Weber'schen Sinne. Sie ist legitimiert, physischen Zwang gegenüber Individuen auszuüben und Normen auch gegen den Willen von Personen durchzusetzen. Die Grundsätze des polizeilichen Handelns konzentrieren sich deshalb darauf, verantwortungsvoll mit dieser Befugnis umzugehen. Im Polizeigesetz Basel-Stadt heisst es unter § 7 Abs. 1 PolG: «Die Kantonspolizei erfüllt ihre Aufgaben unter Beachtung der

Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit.» Das Berufsverständnis von Polizistinnen und Polizisten scheint also von Prinzipien wie dem Einhalten von Rechtmässigkeit, Neutralität und der Vorrangstellung des polizeilichen Auftrags geprägt zu sein. Weil aber die Polizei auf Patrouille oder in der Polizeistation *(street-level bureaucracy)* zwangsläufig mit einer enormen Vielfalt von Lebensstilen, kulturellen und religiösen Ausprägungen, sozialen Stellungen, Geschlechtern und Personen unterschiedlichen Alters konfrontiert ist, befindet sie sich sofort in einem vielschichtigen und spannungsreichen Praxisfeld. Der fachliche Umgang mit Vielfalt drängt sich also auf. Das polizeiliche Gelübde formuliert den Anspruch eines nichtdiskriminierenden Verhaltens: Polizistinnen und Polizisten verhalten sich «ohne Ansehen der Person, vorurteilslos und unbestechlich» (§ 22 PolG). Die Grundsätze verbieten einen gesonderten Umgang mit migrantischen Bevölkerungsgruppen. Einzige Ausnahmen bilden die Durchführung von Durchsuchungen – sie sollen «von einer Person gleichen Geschlechts» vorgenommen werden (§ 42 Abs. 2 PolG) – und polizeiliche Befragungen und Einvernehmungen, die den Intimbereich betreffen. Auch hier haben die betroffenen Personen Anspruch darauf, «von Angehörigen des gleichen Geschlechts befragt oder angehört zu werden» (§ 32 PolG). Gegenüber allen weiteren «Vielfalten» sind die Mitglieder des Polizeikorps dazu angehalten, (diversity-)neutral zu handeln. Korpsmitglieder mit Migrationshintergrund[9] haben sich grundsätzlich also nicht anders zu verhalten als Schweizer Kolleginnen und Kollegen; mit der ausländischen Bevölkerung soll nicht anders verfahren werden als mit Schweizer Staatsangehörigen.

Folgt die Polizei in ihrer täglichen Arbeit ihrer beruflichen respektive institutionellen *practice ideology*, so werden die Herausforderungen des Diversity-Konzepts sofort deutlich. Ihr Handeln soll regelgebunden und stets vorurteilslos sein. Aufgrund der polizeilichen Handlungsmaximen müssen sie sich allen «Kundinnen und Kunden» gegenüber, egal welcher Herkunft, gleich verhalten. Treffen Polizistinnen und Polizisten in ihrer Arbeit auf Migrantinnen und Migranten, so müssen sie in der Lage sein, kulturelle Diskrepanzen zu überwinden. Sind nun Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund auf Patrouille, so dürfte sich diese Herausforderung akzentuieren. Werden sie von ihrer «Kundschaft» als solche identifiziert (Name, Sprache, identifizierbares Aussehen oder Verhalten), muss deutlich gemacht werden, dass sie nicht anders verfahren werden als ihre Schweizer Kolleginnen und Kollegen. Dieses Problem stellt sich, weil sie über Ermessen verfügen und als *street-level bureaucrats* keineswegs in Weber›schem Sinne «uniform» handeln können. Gleichzeitig

wird an sie aber die Forderung gestellt, diesem Ideal möglichst zu folgen, um keine polizeilichen Prinzipien zu verletzen. Treffen *ausländische* Polizistinnen und Polizisten auf *ausländische* «Kundschaft», dann dürfte sich diese Frage noch weiter zuspitzen. Gemäss den gültigen *practice ideologies* müssten ausländische Polizistinnen und Polizisten dann einen zusätzlichen Effort leisten, um sich eindeutig als Repräsentanten des Schweizer Staats zu positionieren. Keinesfalls dürften sie sich als *«minority-bureaucrats»* verstehen, ansonsten sie sich sofort in Loyalitätskonflikte verstricken oder anfällig für Diskriminierungsvorwürfe werden würden.

Hier provoziert die propagierte Diversity-Ideologie zusätzliche Handlungsunsicherheit. Sie spitzt die Frage zu, welche fallspezifischen Anpassungsleistungen erbracht werden dürfen, ohne polizeiliche Standards zu verletzten. Für die ausländische Polizistin stellt sich die Frage: Soll sie in fremder Sprache kommunizieren oder stellt sie damit eine problematische Nähe zu ihrer Kundschaft her? Kann sie kultursensitiv arbeiten, ohne eine Verwässerung ihrer Rolle zu riskieren? Wie kann der Polizist kultur-, migrations- oder diversitätssensitiv arbeiten, ohne sich der Diskriminierung oder Bevorteilung, Sonderbehandlung oder Parteilichkeit «schuldig» zu machen? Den polizeilichen Fall diversitätsgerecht anzuschauen und entsprechend zu handeln, dürfte die Polizei fachlich maximal herausfordern – Polizistinnen und Polizisten mit Migrationshintergrund ganz besonders. Denn mit einem Diversity-Ansatz riskieren sie, je nach Herkunft oder kulturellem Background der im Fall involvierten Personen andersartig zu handeln, Regeln unterschiedlich durchzusetzen, das Gesetz uneinheitlich auszulegen.[10] Um den Herausforderungen der polizeilichen Praxis standzuhalten, bedarf die Einführung von Diversity einer systematischen, handlungswissenschaftlich fundierten Konzeption. Diversity kann nur als Erweiterung der polizeilichen Standards gedacht werden, muss also bei diesen ansetzen.

**Beispiel 2: Der professionelle Einzelfall – Ideal der maximalen Vielfalt**

Vielfaltsorientiert zu arbeiten, «Akzeptanz und der offene Umgang mit Anderen» (David 2011, S. 38) – das sind Anforderungen, die für Professionelle der Sozialen Arbeit auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung selbstverständlich sein dürften. Denn der Umgang mit Vielfalt (hier ist die migrationsbedingte Vielfalt gemeint) stellt für sie einen genuin fachlichen Anspruch dar: Ein professioneller Umgang mit Klientinnen und Klienten zeichnet sich durch einen ausgezeichneten Einzelfallbezug aus. Professionelle der Sozialen Arbeit entwickeln eine hohe Sensibilität für die Indi-

vidualität ihrer Klientel, für die einzigartigen Konstellationen des jeweiligen Falles. Zwar verfügen sie über eine handlungswissenschaftliche Expertise, so auch über Wissen über Herkunftskulturen, Herkunftsgesellschaften und Migrationsprozesse (vgl. Gaitanides 2006). Dieses wird aber immer auf die individuelle Situation bezogen, es wird «fallspezifisch ‹übersetzt›», wie Oevermann (2009, S. 116) meint. Professionalität zeichnet sich im beruflichen Handeln durch die «Gleichzeitigkeit von Theorieverstehen (instrumentell-technische bzw. wissenschaftlich-rationale Komponente) einerseits und Fallverstehen (verstehende bzw. verständigungsorientierte Komponente) andererseits» aus (Dewe et al. 2001, S. 37). Die Interpretation der Problematik und die Erarbeitung von Lösungen vollzieht sich somit in jedem individuellen Fall immer wieder von neuem (Thiersch 1993; Grunwald/Thiersch 2004; Oevermann 2009, S. 115 f.) – und zwar unter Einbezug der Betroffenen (Dewe et al. 2001, S. 32; Müller 2002, S. 735 ff.). Weil die Erbringung von personalen Dienstleistungen (Beratung, Erziehung, Bildung etc.) Interaktion und personale Beziehung zwischen Professionellen und Klientel voraussetzt, «hängt die Effektivität sozialer Dienstleistungsproduktion maßgeblich von der Mitarbeit beziehungsweise Mitwirkungsbereitschaft (Koproduktion) des Klienten an der Erbringung der Dienstleistung ab» (Merten/Olk 1996, S. 570).

Die Wahrnehmung von Heterogenität und Komplexität von lebensweltlichen Zusammenhängen, von Vielfalt und Andersartigkeit, stellt somit eine Grundvoraussetzung des professionellen Handelns dar. Vielfalt wird von Professionellen der Sozialen Arbeit auf *Ebene des Einzelfalls* konzeptualisiert, sie sehen immer eine «Vielfalt von Einzelfällen» und hüten sich davor, ihre Klientel einseitig nach bestimmten, in Diversity-Konzepten relevanten, Eigenschaften zu kategorisieren – z. B. nach Geschlecht, Kultur, Alter, sexuelle Orientierung oder Religion (Keuk et al. 2011). Ihr Handeln zeichnet sich durch nichtroutinisierte, nichtstandardisierbare Interventionen aus (Oevermann 2009; Dewe et al. 2001). Massnahmen müssen gemäss dem «lebensgeschichtlichen Kontext der betroffenen Lebenspraxis» modelliert werden, damit sie dort «an die konkreten fallspezifischen Konstellationen anknüpfen können und von der Lebenspraxis selbst auch praktisch folgenreich angeeignet werden können» (Oevermann 2009, S. 117). Gerade deshalb sind Ermessensräume für das professionelle Handeln in der Sozialen Arbeit konstitutiv.

## Professionelle Diversity

Die Logik von Diversity scheint sich mit dem professionellen Einzelfallbezug eigentlich ganz gut zu vertragen. Jedoch nur dann, wenn Diversity maximale Vielfalt zulässt. Der Einzelfallbezug der Sozialen Arbeit fordert ein sehr weitgehendes Verständnis von Vielfalt, das sich keinesfalls kulturalistisch, kollektivistisch respektive gruppenbezogen nivellieren lässt (Ehret 2011, S. 49). Erst wenn Diversity Vielfalt transkulturell konfiguriert, somit «Kultur» prozesshaft, transformierbar und fragmentiert begreift und – anders als die ältere Wahrnehmung – Kultur nicht mehr als abgeschlossene Einheit entwirft, wird sie für den professionellen Einzelfallbezug anschlussfähig (Welsch 2005; Wicker 1996). Erst die Vielfaltskonzeption der Transkulturalität dezentriert und diversifiziert «kulturelle» Vielfalt soweit, dass sie die jeweils individuellen Unterschiede des Einzelfalls in eine privilegierte Stellung bringt: «Transkulturalität kennt keine festen Grenzen, keine absolut gültige universale und keine allgemein gültige kognitive Rationalität und entsteht somit in einem gegebenen Zeitabschnitt und für eine spezifische Situation immer wieder neu.» (Domenig 2007, S. 173) Die Differenz oder Andersartigkeit muss dabei nicht als aufgehoben gelten, wie Hamburger (2006, S. 185) meint, sondern sie wird im Sinne Ehrets (2011, S. 49) verflüssigt, als «etwas Variables, in der gesellschaftlichen Interaktion Flexibles, Formbares und Formendes» begriffen. Die Vielfalt wird aufgrund dieses Verständnisses gewissermassen vielfältiger.

In den Blick der Professionellen gerät dann weniger eine «Kultur» oder «Kulturzugehörigkeit», sondern «individuelle Lebenswelten in der besonderen Situation und in unterschiedlichen Kontexten» (Domenig 2007, S. 174). Migrationserfahrungen und soziokulturelle Bedeutungswelten lassen sich «nicht bestimmten ‹Kulturen›» zuordnen, sondern stehen vielmehr mit Übergängen von der einen zur anderen Lebensform in Beziehung (Domenig 2001, S. 34). Mit einem engen Blick auf kulturspezifische Hintergründe entsteht das professionelle Risiko, dass lebensweltliche Bezüge und individuelle Migrationserfahrungen ausgeblendet werden (ebd.). Konsequenterweise folgert Domenig (2001, S. 36), dass transkulturelle Kompetenz keine «zusätzliche, auf MigrantInnen spezialisierte Kompetenz» beinhaltet, sondern «professionell kompetentes Handeln auch im Migrationskontext» meint (ebd.). Transkulturalität scheint also in hohem Masse anschlussfähig an die Anforderungen sozialarbeiterischer Professionalität zu sein. Wenn wir erkennen und darüber staunen, wie unterschiedliche Kulturkonzepte (Interkultur, Transkultur, Multikultur u. a.) simultan und keineswegs trennscharf verwendet werden (Arn 2004; EKA 2005a,

2005b), dann werden die Vorzüge einer professionstheoretisch gerahmten Transkulturalität deutlich. Damit erhält sie ein robusteres praxeologisches Profil: transkulturelle Vielfalt im Sinne eines professionellen Vielfaltsverständnisses, professionelles Diversity Management als Handlungsrahmen.

## Die Tücken der Rekrutierungslogik und die Durchsetzung des Einzelfalls

Mit Blick auf eine professionelle Konzeption von Diversity stellt uns nun die Rekrutierungspolitik des Öffnungsprogramms vor ein grösseres Dilemma. Denn die propagierte innere Öffnung der Verwaltung operiert ja keineswegs mit einem transkulturellen Verständnis von Vielfalt (auch wenn sie es so nennt). Vielmehr strukturiert sie diese analog des Modells der repräsentativen Verwaltung via «Staatsangehörigkeit». Der Diversity-Ansatz konzipiert hier eine Passung zwischen Verwaltungsangestellten mit Migrationshintergrund und ihrer ausländischen Klientel, die sich aus einem ähnlichen kulturellen Background alimentiert (gleiche Sprache, gleiche Herkunft, gleiche Ethnie oder gleiche Kultur). Die Differenzkonstruktion wird entlang von ethnisch-kulturellen Zugehörigkeiten konzipiert (Eppenstein/Kiesel 2008, S. 54 f.) und verfestigt sich organisationell, weil das ausländische Personal über die üblichen fachlichen Anforderungen hinaus auch aufgrund solcher Merkmale rekrutiert wird. Dieses strukturell verankerte Setting (Personal mit Migrationshintergrund für eine Klientel mit Migrationshintergrund) kompromittiert die Professionslogik dieser Mitarbeitenden. Denn erstens präjudiziert es eine betonte Sensibilität für Kultur- und Migrationsfragen, die aus professionellen Überlegungen nicht a priori gegeben sein kann. Relevante Themen und Perspektiven müssen immer im Fallkontext und gemeinsam mit Klientinnen und Klienten ermittelt werden. «Ein ‹Immer-schon-Bescheid-Wissen-über› tritt dann an die Stelle des methodisch kontrollierten Einzelfallverstehens» (Eppenstein/Kiesel 2008, S. 236). Zweitens ist dieses Setting eher anfällig für kulturalisierende Verzerrungen, weil ihm eine Auffassung von Kultur als «Herkunftskultur, d.h. als national oder ethnisch geprägte Kultur» eingeschrieben ist – ein «essentialiststistisches Verständnis von Kultur» also, das kollektivistische Zuschreibekategorien bedient (Ehret 2011, S. 49).

Ein derart prädisponiertes Setting scheint Angestellten mit Migrationshintergrund ein kulturalistisches Verständnis der Vielfalt aufzudrängen, das aus professioneller Sicht natürlich nicht haltbar ist. Professionelle sind zwar in der Lage, das kulturalisierende Setting professionell umzudeuten, denn sie verfügen über die dazu notwendigen Ermessensräume. Um eine professionelle Einzelfallperspektive durchzusetzen, müssen sie

aber über eine anspruchsvolle, eigentlich kontraintuitive Reflexionsbereitschaft verfügen. Sie müssen die ihnen nahegelegte, herkunfts- oder kulturell bedingte Vertrautheit gegenüber ihren Fällen ablegen, ihr selbstverständliches Verstehen oder die (vermeintlich) mit den Fällen geteilte Erfahrung verfremden. Konkreter noch: Professionelle mit Migrationshintergrund dürfen sich nicht kompetent wähnen, weil sie (angeblich) wissen und verstehen, wie «ihre Landsleute» im Alltag wahrnehmen, denken, fühlen oder handeln – denn damit werden sie «blind» für deren je spezifische Deutungs- und Handlungsmuster. Vielmehr sollten sie Distanz zum organisationell präkonfigurierten Fall gewinnen, damit dieser zu einem «echten Einzelfall» werden kann. Sie müssen die ihnen attribuierten interkulturellen Kompetenzen dekonstruieren, sich gewissermassen kulturell inkompetent machen, damit sie diesen Gefahren nicht erliegen – mit Ausnahme der Fremdsprachenkompetenz als kommunikativer Grundvoraussetzung, falls wir diese als herkunftsspezifisch erachten wollen. Alle weiteren, ihnen zugewiesenen kulturellen Kompetenzen scheinen paradoxerweise eher deprofessionalisierend zu wirken, weil sie die professionelle Vielfalt des Einzelfalls tendenziell unterwandern.

Diese Grundsätze einer professionell verstandenen Vielfalt gelten natürlich genauso für die «Schweizer Professionellen», womit klar werden dürfte, dass die gleiche Herkunft von Personal und Klientel für professionelle Handlungsqualität eher eine Herausforderung darstellt. Das ist vielleicht das grösste Lehrstück, das uns das Diversity-Konzept im professionellen Feld bietet: dass alle Professionellen um diese «Tücken ihrer Herkunft» wissen müssen. Sie dürfen das ihnen doch so Vertraute und Bekannte nicht als Selbstverständlichkeit hinnehmen, sondern müssen Ethnographen ganz ähnlich immer wieder von neuem, im jeweiligen Einzelfall, entdecken und nachvollziehen wollen. In dieser Hinsicht stellt die Öffnungsstrategie der Verwaltung ihr Personal mit Migrationshintergrund aber vor eine besondere professionelle Herausforderung, denn der Einzelfall muss gegen die kulturalisierende Logik des institutionellen Settings durchgesetzt werden. Professionelle mit Migrationshintergrund müssen den professionellen Einzelfall gegenüber dem organisationell heraufbeschworenen «ausländischen Regelfall» behaupten, kulturalistische Vielfalt konsequenterweise professionalisieren oder anders gesagt transkulturalisieren, verflüssigen, vervielfältigen. Sie müssen also mehr Vielfalt einfordern, um professionellen Standards zu genügen.

## Ausblick

Will sich die Verwaltung gegenüber der Migrationsbevölkerung öffnen und diversifiziert sie ihr Personal, um mit einer vielfältigen Bevölkerung vielfältig zu verfahren, so sind davon zentrale Handlungsstandards von Verwaltungsabteilungen und Berufsgruppen betroffen. Die Vielfaltslogik des Diversity-Ansatzes scheint je nach Verwaltungsdienst spezifische Handlungswidersprüche hervorzurufen, die gerade deshalb als policyrelevant zu erachten sind, weil sie in der Praxis fundamentale Irritationen verursachen können. Diversity konfrontiert die Polizei mit einem zu hohen Vielfaltsanspruch, weil sie damit ihre Handlungsmaximen verletzt (Gleichbehandlung, Gesetzmässigkeit). Sozialarbeiterische Verwaltungsdienste wiederum fordern ihrer Professionslogik gemäss mehr Vielfalt (Einzelfall), als ein kulturalistisch (statt transkulturell) konfiguriertes Vielfaltsverständnis zu bieten vermag. Dies ist bei der bisherigen Rekrutierungslogik (der passiven Repräsentation gemäss Staatsbürgerschaft) des offiziellen Öffnungsprogramms offensichtlich der Fall. Diese Widersprüchlichkeiten verweisen auf ein sehr grundsätzliches Dilemma, in dem die «transkulturelle Öffnung der Verwaltung» zu ankern scheint: Vielfalt anerkennen, um Gleichbehandlung zu gewährleisten; Unterschiede auflösen zu wollen, die zuvor durch die Anerkennung der Vielfalt betont wurden (Schröer 2011, S. 63). Diesem Spannungsfeld zwischen Ungleich- und Gleichbehandlung scheint die Öffnung unweigerlich ausgesetzt zu sein.

Von diesem dilemmatischen Ankerpunkt ausgehend, muss das Öffnungsprogramm zwingend praxeologisch modelliert werden und sich gegenüber den Vielfaltskonstruktionen der jeweiligen Dienste öffnen. Es geht eben nicht nur um die Vielfalt der Bevölkerung oder um die Vielfalt des Personals, sondern auch um eine Vielfalt der praktisch wirksamen Handlungsprinzipien einer vielfältigen Verwaltungspraxis. Wenn die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA 2005b, Hervorh. i. O.) schreibt, es sei «vor allem prioritär», «*dass überhaupt solche Prozesse* eingeleitet werden», dann übersieht sie womöglich diejenigen «Kollateraleffekte» der Diversifizierung, die einen Öffnungsprozess kontraindiziert erscheinen lassen und letztlich auch torpedieren werden. Im Kontext der öffentlichen Verwaltung ist es eben nicht *«un état d'esprit»* (Wenger 2005, S. 86) und nicht bloss eine Frage der Einstellung, ob sich Verwaltungseinheiten gegenüber weiteren *practice ideologies* öffnen. Vielmehr sind damit weitreichende Implikationen verbunden, die die organisationelle, berufliche oder professionelle Dienstleistungsqualität wesentlich tangieren. Je nach Vielfaltslogik birgt Diversity ein beträchtliches Potential, die fachlichen Handlungsmaximen

von Verwaltungsdiensten zu subvertieren und kann beachtliche Handlungsunsicherheiten provozieren.

**Literatur**


Arn, Brigitte (2004). *Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft. Grundlagen und Empfehlungen zuhanden des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung IMES und der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA.* Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz.

Coleman Selden, Sally/Brudney, Jeffrey L./Kellough, Edward J. (2003). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. In: Dolan, Julie/Rosenbloom, David H. (eds.), *Representative Bureaucracy. Classical Readings and Continuing Controversies.* New York: M. E. Sharpe, S. 134–154.

D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta (2005). Integration: eine Herausforderung für die Städte in der Schweiz? In: D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta (Hrsg.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa.* Zürich: Seismo, S. 10–34.

David, Dagmar M. (2011). Zur Notwendigkeit der transkulturellen Öffnung im Gesundheitswesen. In: Keuk, Eva van/Ghaderi, Cinur/Joksimovic, Ljiljana/David, Dagmar M. (Hrsg.), *Diversity. Transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Arbeitsfeldern.* Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 34–39.

Dewe, Bernd/Ferchhoff, Wilfried/Scherr, Albert/Stüwe, Gerd (2001). *Professionelles soziales Handeln. Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis.* Weinheim: Juventa.

Dolan, Julie/Rosenbloom, David H. (eds.) (2003). *Representative Bureaucracy. Classical Readings and Continuing Controversies.* New York: M. E. Sharpe.

Domenig, Dagmar (2001). *Migration, Drogen, transkulturelle Kompetenz.* Bern: Huber.

Domenig, Dagmar (2007). Einführung in die transkulturelle Pflege. In: Domenig, Dagmar (Hrsg.), *Professionelle transkulturelle Pflege.* Bern: Huber, S. 139–158.

Ehret, Rebekka. (2011). Diversity – Modebegriff oder eine Chance für den strukturellen Wandel? In: Keuk, Eva van/Ghaderi, Cinur/Joksimovic, Ljiljana/David, Dagmar M. (Hrsg.), *Diversity. Transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Arbeitsfeldern.* Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 43–53.

Eidgenössische Ausländerkommission EKA (2005a). *Öffnung der Institutionen. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission,* http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empf_institutionen.pdf, Zugriff: 21.04.2011.

EKA (2005b). *Thesen zur Transkulturellen Öffnung der Verwaltung,* http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/gesellschaftsfragen/alter1/Migration.Par.0025.DownloadListPar.0030.File.tmp/10)%20Thesen%20zur%20transkulturellen%20%C3%96ffnung%20der%20Verwaltung.pdf, Zugriff: 21.04.2011.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2011a). *Integration,* http://www.ekm.admin.ch/de/themen/integration.php, Zugriff: 21.04.2011.

EKM (2011b). *Öffnung der Institutionen,* http://www.ekm.admin.ch/de/themen/oeffnung_institutionen.php, Zugriff: 21.04.2011.

Eppenstein, Thomas/Kiesel, Doron (2008). *Soziale Arbeit interkulturell.* Stuttgart: W. Kohlhammer.

Evans, Tony (2010). *Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy.* Farnham: Ashgate.

Evans, Tony/Harris, John (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. In: *The British Journal of Social Work,* 34 (6), S. 871–895.

Gaitanides, Stefan (2006). Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste. In: Otto, Hans-Uwe/Schrödter, Mark (Hrsg.): *Soziale*

*Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Multikulturalismus – Neo-Assimilation – Transnationalität.* Lahnstein: neue praxis, S. 222–234.

Grunwald, Klaus/Thiersch, Hans (2004). Das Konzept der Lebensweltorientierten Sozialen Arbeit – einleitende Bemerkungen. In: Thiersch, Hans/Grunwald, Klaus (Hrsg.), *Praxis Lebensweltorientierter Sozialer Arbeit. Handlungszugänge und Methoden in unterschiedlichen Arbeitsfeldern.* Weinheim: Juventa, S. 13–40.

Hamburger, Franz (2006). Konzept oder Konfusion? Anmerkungen zur Kulturalisierung der Sozialpädagogik. In: Otto, Hans-Uwe/Schrödter, Mark (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Multikulturalismus – Neo-Assimilation – Transnationalität.* Lahnstein: neue praxis, S. 178–192.

Hasenfeld, Yeheskel (2010). Worker-Client Relations. Social Policy in Practice. In: Hasenfeld, Yeheskel (ed.), *Human Services as Complex Organizations.* Los Angeles: Sage Publications.

Keuk, Eva van/Ghaderi, Cinur/Joksimovic, Ljiljana/David, Dagmar M. (Hrsg.), *Diversity. Transkulturelle Kompetenz in klinischen und sozialen Arbeitsfeldern.* Stuttgart: W. Kohlhammer.

Kübler, Daniel/Piñeiro, Esteban (2011). *Migration und Verwaltung. Politische Strategie und transkulturelle Praxis.* Institut für Sozialplanung und Stadtentwicklung (Ms). Basel.

Lim, Hong-Hai (2006). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. In: Public Administration Review, 60 (5), S. 193–204.

Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.* Russell New York: Sage Foundation.

Mecheril, Paul/Plößer, Melanie (2011). Diversity und Soziale Arbeit. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.), *Handbuch Soziale Arbeit.* München: Ernst Reinhardt, S. 278–287.

Merten, Roland/Olk, Thomas (1996). Sozialpädagogik als Profession. Historische Entwicklung und künftige Perspektiven. In: Combe, Arno/Helsper, Werner (Hrsg.), *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns.* Frankfurt: Suhrkamp, S. 570–613.

Mosher, Frederick C. (2003). Democracy and the Public Service. In: Dolan, Julie/Rosenbloom David H. (eds.), *Representative Bureaucracy. Classical Readings and Continuing Controversies.* New York: M. E. Sharpe, S. 19–22.

Müller, Burkhard (2002). Professionalisierung. In: Thole, Werner (Hrsg.), *Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch.* Opladen: Leske + Budrich, S. 725–745.

Müller, Hans-Peter (2007). *Max Weber.* Köln: Böhlau.

Nadai Eva/Sommerfeld Peter (2005). Professionelles Handeln in Organisationen – Inszenierungen der Sozialen Arbeit: In: Pfadenhauer, Michaela (Hrsg.), *Professionelles Handeln.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 181–205.

Oevermann, Ulrich (2009). Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von Sozialarbeit. In: Becker-Lenz, Roland/Busse, Stefan/Ehlert, Gudrun/Müller, Silke (Hrsg.), *Professionalität in der sozialen Arbeit. Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 113–142.

Piguet, Etienne (2006). *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen.* Bern: Haupt.

Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hrsg.) (2009). *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des Schweizerischen Integrationsdiskurses.* Zürich: Seismo.

PricewaterhouseCoopers (2003). *Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung.* Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung und der Eidgenössischen Ausländerkommission. Bern.

Prodolliet, Simone (2005). Öffnung der Institutionen: mit Vielfalt gewinnen! In: *terra cognita. Ouvertüre,* 2005 (7), S. 4–5.

Schröer, Humbertus (2006). Vielfalt gestalten. Kann Soziale Arbeit von Diversity-Konzepten lernen? In: *Migration und Soziale Arbeit*, 28 (1), S. 60–72.

Schweizerischer Bundesrat (2002). Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer. In: *Bundesblatt*, 2002, S. 3709–3850.

Schweizerischer Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte*, http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf, Zugriff: 21.04.2011.

Soni, Vidu (2000). A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study. In: Public Administration Review, 60 (5), S. 395–408.

Sowa, Jessica E./Coleman Selden, Sally (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Source. In: Public Administration Review, 63 (6), S. 700–710.

Thiersch, Hans (1993). Strukturierte Offenheit. Zur Methodenfrage einer lebensweltorientierten Sozialen Arbeit. In: Rauschenbach, Thomas/Ortmann, Friedrich/Karsten, Marie E. (Hrsg.): Der sozialpädagogische Blick. Lebensweltorientierte Methoden in der Sozialen Arbeit. Weinheim: Juventa, S. 11–28.

Thompson, Frank J. (2003). Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked? In: Dolan, Julie/Rosenbloom David H. (eds.), *Representative Bureaucracy. Classical Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe, S. 117–124.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik*. Bericht und Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 29. Juni 2009, http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/weiterentwicklung-der-schweizerischen-integrationspolitik/menu-id-69.html, Zugriff: 11.04.2011.

Weber, Max (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Welsch, Wolfgang (2005). Auf dem Weg zu transkulturellen Gesellschaften. In: Allolio-Näcke, Lars/Kalscheuer, Britta/Manzeschke, Arne (Hrsg.), *Differenzen anders denken. Bausteine zu einer Kulturtheorie der Transdifferenz*. Frankfurt: Campus, S. 314–341.

Wenger, Nelly (2005). «L'ouverture, c'est un état d'esprit». Interview avec Nelly Wenger. In: *terra cognita. Ouvertüre*, 2005 (7), S. 86–87.

Wicker, Hans-Rudolf (1996). Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität. In: Wicker, Hans-Rudolf et al. (Hrsg.), *Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat*. Zürich: Seismo, S. 373–392.

Wicker, Hans-Rudolf/Fibbi, Rosita, Haug, Werner (Hrsg.) (2003). *Migration und die Schweiz*. Zürich: Seismo.

Wüest-Rudin, David (2005). Offene Verwaltung – zufriedenere Kundschaft. In: *terra cognita. Ouvertüre*, 2005 (7), S. 12–15.

---

**Anmerkungen**

1 In der Schweiz leben heute gegen 1,65 Millionen Ausländerinnen und Ausländer (21,4 % der gesamten Bevölkerung). Nahezu ein Viertel der ausländischen Bevölkerung ist in der Schweiz geboren, jede dritte Eheschliessung ist eine binationale Verbindung und jede vierte Arbeitsstunde wird von ausländischen Erwerbstätigen geleistet (TAK 2009, S. 1). Weit über 60 % verfügen über eine unbefristete Niederlassungsbewilligung und inzwischen lebt eine zweite und dritte Ausländergeneration in der Schweiz (nahezu 20 % aller Ausländerinnen und Ausländer) (Piguet 2006, S. 122).

2 Heute: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM).

3 In Ergänzung dazu veröffentlichte die EKA auch eine Ausgabe der Zeitschrift für Integration und Migration *terra cognita* (7/2005), die unterschiedliche Aspekte und Strategien einer Öffnung der Institutionen beleuchtet. Weiter hat die EKA zwei Studien in Auftrag gegeben (PricewaterhouseCoopers 2003; Arn 2004), um mögliche Stossrichtungen für die Entwicklung einer Bundespolitik auszuloten.

4 Ohne aber das Verhältnis der beiden Ansätze eindeutig zu bestimmen.

5 Es gelte offen und transparent zu kommunizieren. Stellen mit direktem Kundenkontakt sollen befähigt werden, «sich auf die Vielfalt der Bevölkerung einlassen zu können» (Eidgenössische Ausländerkommission 2005b). Das Personal soll im Rahmen von Ausbildungen interkulturelle und situationsbezogene Kompetenzen erwerben (Tripartite Agglomerationskonferenz 2009, S. 14). Die EKA empfiehlt Öffnungszeiten zu flexibilisieren, Bürgerbüros einzurichten etc. «Kundennähe ist dabei ein wichtiges Prinzip» (Eidgenössische Ausländerkommission 2005b). Diesbezüglich werden Massnahmen wie die Übersetzung von Informationen in die häufigsten Migrationssprachen oder der Beizug interkultureller Übersetzer genannt.

6 Auch in der PricewaterhouseCoopers-Vorstudie *Integrationsförderung in der Verwaltung* nimmt die Anstellung von ausländischem Personal einen marginalen Stellenwert ein: Massnahmen zur Steigerung der Ausländerquote in der Verwaltung werden zwar erwähnt, jedoch kaum diskutiert oder konzeptualisiert (PricewaterhouseCoopers 2003, S. 26 u. 28).

7 Ermessensräume resultieren aber auch daraus, dass politische Programme einer praktischen Umsetzung bedürfen. *«As a consequence, in their day-to-day work, street-level bureaucrats have to work out practical versions of public policy that can often look quite unlike official pronouncements."* (Evans/Harris 2004, S. 876) *"In a limited sense, they are the authors of the policies that are finally delivered."* (Lipsky 2010, S. 212).

8 Dass persönliche Motive auch im Spiel sein können, soll nicht in Abrede gestellt werden. Was hier aber zunächst interessiert, sind die beruflichen bzw. professionellen oder auch institutionellen Handlungslogiken, denen Verwaltungsangestellte berufsmässig oder institutionell (Mandat u. a.) verpflichtet sind.

9 Die Zulassung zum Polizeiberuf oder zur Ausbildung zur Polizistin/zum Polizisten variieren je nach Kanton. So werden gemäss dem Anforderungsprofil der Kantonspolizei Basel-Stadt Bewerberinnen und Bewerber für den Polizeiberuf mit einer Niederlassungsbewilligung C zugelassen (http://www.polizei.bs.ch/polizeiberuf/anforderungsprofil.htm, Zugriff: 19.07.2011; vgl. dazu auch Kübler/Piñeiro 2011). Weiter wird ein einwandfreier mündlicher und schriftlicher Ausdruck in deutscher Sprache verlangt sowie das beherrschen mindestens einer Fremdsprache (Französisch, Italienisch oder Englisch). Die Kantonspolizei Zürich hingegen verlangt für eine Zulassung zur Ausbildung und für die Ausübung des Polizeiberufs das Schweizer Bürgerrecht (http://www.kapo.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/kapo/de/ausbildung_laufbahn/polizist_in/anforderungen.html, Zugriff: 19.07.2011).

10 Bei Lipsky (2010) wird darüber hinaus auch deutlich, dass die Polizei (*street-level bureaucracy*) aufgrund der ihr gegebenen Ermessensräume, denen sie sich notabene nicht entziehen kann, mit jedem Fall anders verfährt.