

Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Auf dem Weg zu einer neuen Cop *inter-culture*?



Von Esteban Piñeiro, Soziologe und Dozent,
und Martina Koch, Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Fachhochschule Nordwestschweiz

Im Zuge einer erstarkenden Integrationspolitik wird seit Ende der Neunzigerjahre vermehrt die Forderung nach einer «interkulturellen Öffnung der Verwaltung» laut. Dieses Öffnungspostulat dürfte gerade auch die Polizei mit ihrem hoheitlichen Auftrag vor Probleme stellen. Für die Schweiz existieren bis dato allerdings keine wissenschaftlich gesicherten Ergebnisse. Diese Forschungslücke möchte das Institut für Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz mit einer ethnografischen Forschung zur Öffnung der Verwaltung füllen.

Die Schweiz ist mit ihrem hohen Ausländeranteil mit klassischen Migrationsländern vergleichbar. Um auf die Herausforderungen zu reagieren, welche sich aus der zunehmend international zusammengesetzten Bevölkerung ergeben, wird die Forderung einer «Öffnung der Institutionen» laut (EKA 2005a; EKA 2005b; EKM 2011b).

Zur Programmatik einer «interkulturellen Öffnung der Verwaltung»

Das von Fachkreisen propagierte Öffnungsprogramm wurzelt im angelsächsischen Verwaltungsmodell der «Repräsentativen Bürokratie» (Dolan/Rosenbloom 2003). Im Zentrum steht die Idee, dass die Rekrutierung Angehöriger ethnischer Minderheiten zu einer besseren Vertretung der Interessen und zur Erfüllung der spezifischen Bedürfnisse von Minderheiten führt (Lim 2006; Sowa/Coleman Selden 2003).

Auch in der Schweiz wird eine «Verwaltung für alle» (Prodolliet 2005) angestrebt. Zwei Zielsetzungen stehen dabei im Vordergrund: Erstens soll ein chancengleicher Zugang ausländischer Bevölkerungsgruppen zu öffentlichen Verwaltungsstellen ohne Unterschied gewährleistet werden. Zweitens

will man eine verbesserte Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen für die ausländische Bevölkerung erreichen (Efionayi-Mäder 2010). Zugangsbarrieren zu öffentlichen Diensten und Akzeptanzprobleme von MigrantInnen sollen abgebaut werden, um in Kontaktsituationen mit der «Kundenvielfalt» optimal umgehen zu können. Operationalisiert werden die Ziele mit Konzepten wie dem «Managing Diversity» (PricewaterhouseCoopers 2003; Arn 2004; Schröder 2006), mit denen zuweilen auch eine umfassende Reform der organisationalen Strukturen und institutionalisierten Prinzipien gefordert wird.

Insgesamt werden die Behörden dazu angehalten, gegenüber AusländerInnen «jegliche Form der personellen und institutionellen Diskriminierung» zu unterlassen (EKA 2005a). Erreicht ist dieses Ziel, wenn sich die Bevölkerungsvielfalt in der personellen Zusammensetzung der Verwaltungsdienste widerspiegelt und ausländische Kunden genauso gut mit Verwaltungsleistungen versorgt werden wie einheimische (TAK 2009). Die Verwaltung wird also nicht als Teil «eines abgehobenen Apparats» verstanden (EKA 2005b), vielmehr soll sich in ihr die Bevölkerung repräsentieren.

«Ohne Ansehen der Person» – Gleichbehandlungsdogma der Polizei

Interkulturell, transkulturell oder *diversity*-sensitiv zu arbeiten dürfte für die Polizei eine enorme Herausforderung darstellen, denn damit wird eine – wenn auch positiv verstandene – Ungleichbehandlung ihrer AdressatInnen impliziert. Die Grundsätze des polizeilichen Handelns sind aber gerade von Prinzipien wie Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit und eben Gleichbehandlung stark geprägt.

Dass hier ein markanter Widerspruch zu den Zielen einer interkulturellen Öffnung der Polizei entsteht, macht z. B. das Basler Polizeigesetz deutlich:

Wie sollen PolizistInnen in ihrem Arbeitsalltag mit migrationsbedingter Vielfalt umgehen?

PolizistInnen verhalten sich « ohne Ansehen der Person, vorurteilslos und unbestechlich » (§ 22 PolG). Ganz explizit formuliert hier das polizeiliche Ge- lübde den Anspruch eines nicht-diskriminierenden Verhaltens. Die grosse Frage, die sich hier mit Blick auf die Öffnungsprogrammatik stellt: Wie sollen Po- lizistInnen in ihrem Arbeitsalltag migrationsbedingte Vielfalt bewältigen? Sollen sie sich ihr gegenüber möglichst neutral verhalten, wie es das Basler Polizeigesetz fordert? Oder sollen sie einen *diversity*-sensiblen Umgang damit pflegen, wie die Öffnungs- policy nahelegt? Im ersten Fall wird die Differenz und die (po- sitive) Ungleichbehandlung möglichst neutralisiert, im letzteren herausgestrichen und für das polizeiliche Handeln produktiv gemacht.

Zwischen Verhaltensstandard und Praxis- anspruch

PolizistInnen sind zwar Prinzipien wie dem Einhal- ten von Rechtmässigkeit und Neutralität verpflichtet. Die Polizei trifft aber zwangsläufig auf eine enorme Vielfalt von BürgerInnen, die sich durch unterschied- lichste Lebensstile, kulturelle und religiöse Ausprä- gungen, soziale Stellungen, Geschlechter und Alter auszeichnet (Diversität). In ihrer alltäglichen Arbeit befindet sich die Polizei in einem vielschichtigen und spannungsreichen Praxisfeld. Hier muss sie ei- nerseits im Sinne der Rechtsordnung, ihrer kodifi- zierten Prinzipien und gültiger Interaktionsnormen handeln. Andererseits verfügt sie über grosse Ermes- sensspielräume, wenn es darum geht, in Konfliktsi- tuationen einzugreifen, Situationen zu klären, Tatbe- weise zu sichern oder StraftäterInnen festzunehmen.

PolizistInnen müssen komplexe soziale Situa- tionen deuten und auch interaktiv aushandeln. Sie können ihre Handlungsvollzüge also nicht einfach gemäss einer bürokratischen Logik strukturieren, re- gelhaft standardisieren und routinisieren. Vielmehr müssen sie zugleich auch in der jeweiligen Einzel- fallsituation situationsadäquat handeln. Hier werden nun auch migrationspezifische Aspekte relevant, welche die Polizei eher ignorieren oder aber expli- zit berücksichtigen kann. Wir sehen also, dass sich der fachliche Umgang mit Vielfalt unweigerlich auf- drängt.

Die Polizei kann ihre Handlungsvollzüge nicht einfach gemäss einer büro- kratischen Logik strukturieren.

Der schmale Grat zwischen positiver und negati- ver Diskriminierung

Treffen PolizistInnen in ihrer Arbeit auf MigrantIn- nen, so müssen sie in der Lage sein, mit kulturellen Diskrepanzen umzugehen. Die bisherige Polizei- logik legt nahe, migrationsbedingte Unterschiede im Praxisalltag auszublenden. Eine wichtige Rolle dürfte hier sicherlich auch die Persistenz von Diskriminie- rungs- und Rassismusrwürfen an die Adresse der Polizei spielen (Tangram 2010; Hu- nold et al. 2010). Der schmale Grat zwischen einer positiven (interkulturell handeln) und ei- ner negativen Diskriminierung (Migranten diskriminieren) muss die Polizei (als In- stitution) dazu veranlassen, Ungleichbehandlungen jeglicher Art zu vermeiden. Sie wird sich auch einer positiven Ungleichbehandlung kritisch entgegen- stellen, denn in der Praxis verwischt sich damit die Eindeutigkeit einer anti-diskriminatorischen Haltung.



© Stapo St.Gallen

Mit der öffentlichkeitswirksamen Skandalisierung von Polizeirassismus hat die Polizei viel Erfahrung gesammelt. Unvergessen sind beispielsweise die Übergriffe der Los Angeles Polizei gegen Rodney King 1991 und auch die Zusammenstösse zwischen der Polizei und ethnischen Minderheiten bei den Unruhen 2005 in Frankreich. Die Beispiele zeigen, dass nicht nur die illegale Gewaltanwendung zu öf- fentlichen Protesten führt(e), sondern insbesondere auch das Muster institutioneller ethnischer Diskrimi- nierung. Die Polizei verhielt sich in den genannten Beispielen gegenüber bestimmten Ausländergrup- pen auf eine grund- und menschenrechtlich inak- zeptable Art, was als besonders verwerflich taxiert wurde.

Herausforderungen «uniformierter Vielfalt»

Aufseiten der «ausländischen» PolizistInnen auf Patrouille stellt sich möglicherweise eine neue Herausforderung: Werden sie von ihrer Kundschaft als solche identifiziert (z. B. anhand des Namens, der Sprache oder eines identifizierbaren Aussehens), muss deutlich gemacht werden, dass sie nicht anders verfahren werden als ihre Schweizer KollegInnen. Dieses Problem stellt sich, weil sie in lebensweltlichen Kontexten unmöglich «uniform» handeln können.

Treffen «ausländische» PolizistInnen auf ausländische Kundschaft, dann dürfte sich diese Frage noch weiter zuspitzen. «Ausländische» PolizistInnen müssten in diesem Fall einen besonderen Effort leisten, um sich eindeutig als RepräsentantInnen des Schweizer Staats zu positionieren. Gemäss ihrer Polizeidoktrin dürften sie keinesfalls eine (positive oder aber auch besonders strenge) «Sonderbehandlung» gegenüber ihren Landsleuten betreiben, da sie sich ansonsten in Loyalitätskonflikte verstricken oder anfällig für Diskriminierungsvorwürfe würden.

Die interkulturelle Öffnung der Polizei provoziert zunächst einmal Handlungsunsicherheit. Sie spitzt die Frage zu, welche fallspezifischen Anpassungsleistungen erbracht werden dürfen, ohne polizeiliche Standards zu verletzen. Für mehrsprachige PolizistInnen stellen sich beispielsweise Fragen wie: Sollen sie in fremder Sprache kommunizieren oder schaffen sie damit eine problematische Nähe zu ihrer Kundschaft? Können sie kultursensitiv arbeiten, ohne eine Verwässerung ihrer Rolle riskieren zu müssen? Wie können sie kultur-, migrations- oder *diversity*-sensitiv arbeiten, ohne sich der Diskriminierung oder Bevorteilung, Sonderbehandlung oder Parteilichkeit «schuldig» zu machen? Den poli-

zeilichen Fall diversitätsgerecht anzuschauen und entsprechend zu handeln, dürfte die Polizei also fachlich maximal herausfordern – PolizistInnen mit Migrationshintergrund ganz besonders. Denn mit einer *Diversity*-Strategie riskieren sie, je nach Herkunft oder kulturellem Background der im Fall involvierten Personen programmatisch unterschiedlich zu handeln, Regeln ungleich durchzusetzen oder das Gesetz uneinheitlich auszulegen.

Zusammenarbeit zwischen angewandter Forschung und Polizei geplant

Um den Herausforderungen der polizeilichen Praxis standzuhalten, bedarf die interkulturelle Öffnung der Polizei einer systematischen, handlungswissenschaftlich fundierten Konzeption. Ein unbelasteter Umgang mit MigrantInnen erfordert zum einen, institutionellen Prinzipien und Standards des polizeilichen Handelns zu folgen und von hier aus einen Innovationsprozess zu initiieren. Von einer Polizeilogik losgelöste universalistische Öffnungsprogrammatiken bleiben zu abstrakt und sind zu praxisfern konzipiert und so für den Polizeialltag kaum anschlussfähig.

Zum anderen bildet die sozialwissenschaftliche Untersuchung der Polizeipraxis eine unabdingbare Voraussetzung, um die Handlungspraxis der Polizei im Hinblick auf migrationsbedingte Vielfalt zu verbessern. Von der Diskriminierungs- und Rassismuskforschung abgesehen, weist der internationale Forschungsstand diesbezüglich eklatante Lücken auf, insbesondere, wenn es darum geht, den alltäglichen Umgang mit ausländischen Bevölkerungsgruppen fundiert zu rekonstruieren.

Das Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung befasste sich im Rahmen zweier Vorprojekte u. a. mit dem spezifischen Bedarf einer migrationsbedingten Praxis der Polizei. Geplant ist ein grösseres Forschungsprojekt, u. a. mit dem Ziel, auf die interkulturellen Öffnungsbestrebungen mit empirisch abgestützten Handlungsempfehlungen zu reagieren. Es sollen unterschiedliche Praxisfelder der öffentlichen Verwaltung auf ihre migrationsbedingte Differenzpraxis untersucht werden, darunter auch die Polizei. Gerade im Kontext öffentlicher Behörden halten wir das Forschungsvorhaben für äusserst relevant. Denn unsere ersten Vorarbeiten weisen darauf hin, dass positive und negative Diskriminierung Hand in Hand gehen können.

Die interkulturelle Öffnung der Polizei provoziert zunächst einmal Handlungsunsicherheit.



© ISP

Ouverture de l'administration et compétences interculturelles de la police

Par Esteban Piñeiro et Martina Koch (Traduction ISP)

Dans le cadre du renforcement des politiques d'intégration, l'administration publique suisse devient à son tour un champ d'action pour la mise en place de réformes. Depuis la fin des années 1990, il est demandé de façon récurrente aux institutions, y compris à la police, de s'ouvrir à la diversité culturelle. Cette « ouverture interculturelle de l'administration » poursuit deux objectifs principaux: offrir à la population étrangère une égalité des chances dans l'accès à des postes administratifs et améliorer les services publics qui leur sont destinés. Les autorités sont ainsi tenues d'éliminer « toute forme de discrimination personnelle ou institutionnelle » à l'encontre des étrangers.

Le travail policier s'inscrit dans une réalité complexe et souvent conflictuelle. Les policiers ne peuvent pas se borner à suivre une logique bureaucratique stricte ou procéder à une standardisation à outrance de leurs comportements. Chaque situation spécifique requiert en effet une manière d'agir adaptée.

Pour la police, l'adoption d'un mode de travail interculturel pourrait constituer un énorme défi, étant donné qu'il impliquerait une inégalité de traitement – certes positive – des personnes avec lesquelles elle interagit. Ceci constituerait une contradiction mar-

quée par rapport au principe légal qui exige que toute personne soit traitée semblablement, sans discrimination. La stratégie d'ouverture soulève donc la question suivante: comment les policiers doivent-ils gérer la diversité liée aux migrations dans le cadre de leur travail quotidien? Doivent-ils faire preuve de neutralité complète ou de « sensibilité à la diversité »? Distinguer une discrimination positive (comportement interculturel) d'une discrimination négative (traitement discriminatoire des migrants) peut ainsi s'avérer ardu.

Afin de pouvoir répondre aux défis pratiques qu'elle soulèvera, l'ouverture interculturelle de la police devra faire l'objet d'une conception systématique, fondée sur les résultats de recherches appliquées. Dans le cadre de deux avant-projets, l'Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung de la FHNW (Fachhochschule Nordwestschweiz/Haute école spécialisée de la Suisse nord-occidentale) s'est notamment penché sur les besoins spécifiques d'une pratique policière tenant compte des aspects liés aux migrations. Il prévoit d'initier un projet de recherche d'envergure dont l'objectif sera de fournir des recommandations destinées à la mise en place de mesures d'ouverture interculturelle.

Literaturverzeichnis

- 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. Schweizerisches Rotes Kreuz, Bern.
- DOLAN, JULIE, ROSENBLUM DAVID H. (Hrsg.) (2003). *Representative Bureaucracy*. Classical readings and Continuing Controversies, New York.
- EFIONAYI-MÄDER, DENISE (2010). Umgang mit Vielfalt in öffentlichen Institutionen, in: DAHINDEN, JANINE, BISCHOFF, ALEXANDER (Hrsg.): *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität?*, Zürich, S. 85-98
- EKA (2005a). *Öffnung der Institutionen. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission*, <http://www.ekm.admin.ch> (21.4.2011).
- EKA (2005b). *Thesen zur Transkulturellen Öffnung der Verwaltung. Eidgenössische Ausländerkommission*, <http://www.stadt.sg.ch>, (21.4.2011).
- EKM (2011b). *Öffnung der Institutionen. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen*, <http://www.ekm.admin.ch>, (21.4.2011).
- HUNOLD, DANIELA, KLIMKE, DANIELA, BEHR, RAFAEL, LAUTMANN, RÜDIGER (2010). *Fremde als Ordnungshüter? Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden.
- LIM, HONG-HAI (2006). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. In: *Public Administration Review*, V. 60, N. 5, S. 193-204.
- POLG. Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG), vom 13. November 1996, 5010.100.
- 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, H. 7, S. 4-5.
- SCHRÖER (2006). Vielfalt gestalten. Kann Soziale Arbeit von Diversity-Konzepten lernen?, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 28 Jg., H. 1, S. 60-72.
- SOWA, JESSICA E., COLEMAN SELDEN, SALLY (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Source, in: *Public Administration Review*, V. 63, N. 6, S. 700-710.
- TAK (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik*. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009. Tripartite Agglomerationskonferenz, <http://www.tak-cta.ch>, (11.4.2011).
- TANGRAM (2010). Sicherheit – Sicherheiten. *Tangram. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR*, Nr. 26, Bern.