

Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung: Über die diskursive Adaption der "interkulturellen Öffnung" im schweizerischen Verwaltungskontext

Piñeiro, Esteban; Koch, Martina; Pasche, Nathalie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Piñeiro, E., Koch, M., & Pasche, N. (2018). Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung: Über die diskursive Adaption der "interkulturellen Öffnung" im schweizerischen Verwaltungskontext. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(2), 479-498. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.11>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Esteban Piñeiro, Martina Koch, Nathalie Pasche

Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung

Über die diskursive Adaption der „interkulturellen Öffnung“ im schweizerischen Verwaltungskontext

Zusammenfassung

Ende der 1990er Jahre gewinnt in der Schweiz das integrationspolitische Reformkonzept der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ an Bedeutung. Damit soll zum einen der Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen verbessert, zum anderen der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen im staatlichen Sektor gewährleistet werden. Unsere genealogische Analyse des Verwaltungsdiskurses zeigt, wie die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ im Zeichen einer modernen Verwaltungsführung managerial adaptiert und in Verbindung mit Diversity Management produktiv gewendet wird. Die „Interkulturelle Öffnung“ folgt nun einem pragmatischen Effizienzdenken und einer unternehmerischen Logik, um letztlich den Umgang mit einer ausländischen Kundschaft effektiver und effizienter zu gestalten. Die integrationspolitischen Ziele der Chancengleichheit und Antidiskriminierung geraten dabei in den Hintergrund.

Schlagerworte: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Integrationspolitische Programmatik, New Public Management, Organisationssoziologischer Neoinstitutionalismus, Genealogische Diskursanalyse

Abstract

From equal opportunities to managerial self-mobilization. On the discursive adaptation of “intercultural openness” in the Swiss administrative context

At the end of the 1990s, the integration policy programme of “intercultural opening of the administration” gained in importance in Switzerland. This should improve the foreign population’s access to public institutions and ensure equal access to jobs in the state sector. Our genealogical analysis of the administrative discourse shows how the institutional logic of “intercultural opening” is managerially adapted in line with modern administrative management and productively applied in connection with diversity management. The “intercultural opening” now follows a pragmatic efficiency approach and an entrepreneurial logic in order to ultimately make dealing with a foreign clientele more effective and efficient. The integration policy objectives of equal opportunities and anti-discrimination are being pushed into the background.

Keywords: Intercultural Opening of the Administration, Integration Policy Programmatic, New Public Management, Neoinstitutionalism in Organizational Sociology, Genealogical Discourse Analysis

1 Einleitung

Mit dem Erstarren des Integrationsdiskurses Ende der 1990er Jahre entwickelte die Schweizer Staatsverwaltung eine hohe Sensibilität für die von ihr selbst als solche konstruierte ethno-nationalstaatliche „Vielfalt der Bevölkerung“ (Bundesrat 2010, S. 38; vgl. Piñeiro 2015; Ruedin/D'Amato; Wicker 2003; Piñeiro/Bopp/Kreis 2009). Im Zuge dessen begann sie, sich selbst als ein Aktionsfeld der Integration wahrzunehmen und entsprechende programmatische Positionen auszuformulieren (vgl. TAK 2009; Piñeiro/ Koch/Pasche 2014). Zunehmend an Bedeutung gewannen in diesem Zusammenhang aus Fachkreisen stammende Reformkonzepte, die eine „Interkulturelle Öffnung der Institutionen“ einforderten (Barwig/Hinz-Rommel 1995; vgl. Gaitanides 2006; Efonyi-Mäder 2010; Handschuck/Schröer 2012 u.a.). Diese Konzepte, die ursprünglich aus der Ausländerpädagogik respektive der Sozialen Arbeit stammen, zielen insgesamt auf einen verbesserten Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Regeldiensten im Verwaltungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich (vgl. Gaitanides 2006; Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Debatte steht denn auch die Frage, wie die Verwaltung ihre Leistungen so ausrichten könnte, dass alle Bevölkerungsgruppen ungeachtet ihrer „ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit“ gleichermaßen Zugang dazu haben (Eppenstein/Kiesel 2008, S. 54; vgl. Handschuck/Schröer 2012).

In der Schweiz wurde eine „Interkulturelle Öffnung“ von staatlicher Seite propagiert und auch auf den Bereich öffentlicher Verwaltungen bezogen (Prodolliet 2005; vgl. EKA 2005a; TAK 2009, S. 13ff.; EKM 2011). Der Bundesrat forderte öffentliche Verwaltungen explizit dazu auf, „bei der Öffnung voran zu gehen“ (Bundesrat 2010, S. 34), insbesondere jene Abteilungen und *Frontline*-Mitarbeitende, die sich durch einen ausgeprägten persönlichen Kontakt zu ihren „Kundinnen und Kunden“ auszeichnen. Angestrebt wird zudem, vermehrt Mitarbeitende „mit direktem Migrationshintergrund“ (TAK 2009, S. 14) zu rekrutieren. Der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen oder Positionen im staatlichen (und nichtstaatlichen) Sektor soll letztlich dazu führen, dass sich die Bevölkerungsvielfalt in der personellen Zusammensetzung der Verwaltungsdienste widerspiegelt (vgl. EKA 2005a, S. 6).

Forschungsstand und Fragestellungen

Aus Sicht der staatlichen Verwaltung lässt sich die „Interkulturelle Öffnung“ als in der Verwaltungsumwelt verankerter Erwartungszusammenhang begreifen (vgl. Pache/Santos 2011, S. 10). Der neoinstitutionalistischen Organisationssoziologie (vgl. Kapitel 3) zufolge müssen sich Organisationen aus legitimatorischen Gründen an ihre Umwelt adaptieren, weil sie auf soziale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit angewiesen sind (vgl. Meyer/Rowan 1977; Scott 2008, S. 50ff.). Erwartungen aus der Organisationsumwelt können bestimmte Wahrnehmungen, Denk- und Verhaltensweisen oder Organisationsprozesse ermöglichen wie auch begrenzen. Sie bieten Regeln und Handlungsempfehlungen, normative Orientierungen oder Ziele (Hasse/Krücken 2013, S. 237), die aber mit bereits bestehenden Arbeitsrichtlinien oder Handlungsorientierungen kollidieren können. Auch wenn die „Interkulturelle Öffnung“ im deutschsprachigen fachwissenschaftlichen Diskurs mittlerweile weite Verbreitung fand, so fehlen im Bereich der öffentlichen Ver-

waltung bislang wissenschaftlich fundierte empirische Untersuchungen zur Frage, wie die interkulturelle Öffnungsprogrammatisierung Eingang in den organisationalen Verwaltungskontext fand und mit Blick auf behördliche Strukturen oder Arbeitsprozesse adaptiert respektive transformiert werden sollte (vgl. zu den wenigen Ausnahmen etwa *Von Papen Robredo* 2017, die das Programm der „Interkulturellen Öffnung“ im Hinblick auf die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland untersuchte). Diese Forschungslücke gilt insbesondere für die Schweiz (vgl. *Piñeiro/Koch/Pasche* 2017; *Dahinden/Bischoff* 2010; *TAK* 2009). Die vorliegende Literatur ist insgesamt programmatischer Art, stark praxisorientiert und in fachlicher Hinsicht auf konkrete Anwendungsfragen ausgerichtet, weshalb sie häufig Auftrags- oder Empfehlungscharakter hat (vgl. Kapitel 2).

Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojektes¹ untersuchten wir den Schweizer Verwaltungsdiskurs zur „Interkulturellen Öffnung“ und zwar auf drei unterschiedlichen Ebenen, nämlich der Bundesverwaltung sowie kantonaler und kommunal-städtischer Verwaltungen. Abteilungen der Sozialverwaltung wie die Sozialhilfe, Jugend- oder Migrationsämter sowie Einrichtungen der Justiz (Gerichte) und Polizei interagieren häufig direkt mit der Bevölkerung (vgl. hierzu das Konzept der *Street-Level Bureaucracies* von *Lipsky* 1980; vgl. für einen Überblick *Hupe/Hill/Bufat* 2016). Sie erbringen Zuwendungen oder Dienstleistungen (Leistungsverwaltung), können aber auch über besondere Eingriffsrechte verfügen und rechtsstaatliche Ansprüche mit Zwang durchsetzen (vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann* 2016). Im Zentrum unseres Interesses stand *erstens* die Frage, wie sich die „Interkulturelle Öffnung“ gemäß den analysierten Dokumenten auf den jeweiligen Kernauftrag und bestehende Zielsetzungen, auf den Arbeitskontext, Regeln und Arbeitsabläufe öffentlicher Dienste und Behörden auswirken soll. In der Bezugnahme auf die „Interkulturelle Öffnung“ spiegeln sich Umwelterwartungen, die sich auf die Gestaltung von Strukturen und beruflichen Arbeitsprozessen von Verwaltungsorganisationen beziehen. Solche Empfehlungen oder konkrete Forderungen (Präskriptionen) lassen sich im Anschluss an den organisationssoziologischen Neoinstitutionalismus theoretisch als institutionelle Logiken fassen (*Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio* 2008). An das Konzept des „*institutional work*“ (*Lawrence/Suddaby* 2006) anschließend interessierten wir uns *zweitens* für die Einbindung oder Übersetzung konzeptioneller Elemente einer „Interkulturellen Öffnung“ in den organisationalen Verwaltungskontext. Dabei gingen wir der Frage nach, wie die öffentliche Verwaltung auf die mit einer „Interkulturellen Öffnung“ allfällig einhergehenden divergenten oder widersprüchlichen institutionellen Umwelterwartungen reagiert.

Aufbau

Das gleich anschließende 2. Kapitel führt die beiden forschungsleitenden Theoriekonzepte der „*institutional logics*“ und des „*institutional work*“ aus. Danach folgen Ausführungen zum diskursanalytischen Forschungsdesign (Kapitel 3). Kapitel 3 widmet sich zunächst der Fachdebatte und dem spezifischen Schweizer Verwaltungsdiskurs zur „Interkulturellen Öffnung“, die einen wesentlichen Beitrag zur Institutionalisierung der integrationspolitischen Öffnungsprogrammatisierung leisteten. In Kapitel 5 präsentieren wir dann die zentralen Ergebnisse der Diskursanalyse. Den Abschluss bildet Kapitel 6 mit

einem Resümee und einer Einordnung der Ergebnisse in den Forschungskontext sowie einem Ausblick auf weiterführende Fragestellungen.

2 Perspektive der neoinstitutionellen Organisationssoziologie

In einer „institutional logic perspective“ (*Thornton/Ocasio* 2008) verfügen institutionelle Ordnungen über materielle Praktiken sowie über symbolische Konstruktionen, „which constitutes its organizing principles and which is available to organizations and individuals to elaborate“ (*Friedland/Alford* 1991, S. 248). Institutionelle Logiken beeinflussen Organisationen zum einen im Sinne von Guidelines („prescriptions“) – dann etwa, wenn Organisationen sich einer bestimmten institutionellen Logik verpflichtet fühlen –, und zum anderen als Anforderungen („demands“), wenn bspw. mächtige Akteure wie der Staat Organisationen bestimmte Logiken auferlegen (*Schildt/Perkmann* 2016, 2). Institutionelle Logiken können folglich definiert werden als „socially constructed historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality“ (*Thornton/Ocasio* 1999, S. 804; vgl. *Schildt/Perkmann* 2016; *Hasse/Krücken* 2013, S. 237). Demnach bieten sie Regeln oder definieren Anforderungen, wie in bestimmten sozialen Situationen gehandelt werden sollte und wie bestimmte Situationen oder Herausforderungen im Arbeitsalltag interpretiert werden können (*Greenwood et al.* 2011, S. 318; *Kraatz/Block* 2008, S. 243). Institutionelle Logiken können formaler Natur wie auch informaler Art sein. So unterscheidet *Scott* (2008, S. 50ff.) zwischen regulativen (Gesetze, Regeln, Verträge), normativen (Normen, Werte oder fachliche Standards) und kulturell-kognitiven (Denkweisen im Sinne von shared beliefs and meaning systems) Institutionen.

Verwaltungsorganisationen sind häufig mit heterogenen, ambivalenten und z.T. auch widersprüchlichen oder konkurrierenden Erwartungen konfrontiert, so etwa mit rechtlich-politischen Rahmenbedingungen, fachlich-normativen oder bürokratisch-administrativen Anforderungen sowie mit betriebswirtschaftlichen Zwängen (vgl. *Kraatz/Block* 2008; *Schildt/Perkmann* 2016). Insofern die „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ Richtlinien oder Regeln für das Handeln, für Interaktionen oder Interpretationen im Organisationsalltag bieten soll, können diese aber im Widerspruch zu anderen institutionellen Logiken stehen. So könnte eine Öffnungsprogrammatik mit bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. erhöhte Nachfrage nach Dienstleistungen), Grundsätzen der Rekrutierung (z.B. Voraussetzung der Schweizer Staatsbürgerschaft bei bestimmten Behörden wie der Polizei) oder mit bürokratischen Verwaltungsprinzipien (z.B. Sprechen mehrerer Landessprachen) in Konflikt geraten (vgl. hierzu *Piñeiro* 2011; *Pasche/Piñeiro/Koch* 2014). Das Auftreten unterschiedlicher Logiken, von „pluralistic demands“ (*Kraatz/Block* 2008, S. 243), wurde in einer Vielzahl empirischer Studien untersucht, u.a. auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung (vgl. den Überblick bei *Greenwood et al.* 2010, S. 325ff.; exemplarisch auch *Pasche/Santons* 2011). Für solche Konstellationen divergierender Logiken wurden die neoinstitutionalistischen Begriffe der „multiple institutional logics“ (*Kraatz/Block* 2008) oder der „institutional complexity“ geprägt (*Greenwood et al.* 2011). Der Grad oder die Qualität der Inkompatibilität institutioneller Logiken („contested“, „conflicting“, „competing“) bzw. „their contrasting implications“ können jeweils stark variieren (vgl. *Greenwood et al.* 2011, S.

332). Organisationen sind also nicht einfach passive Rezipientinnen institutionalisierter Anforderungen, sondern interpretieren und übersetzen diese „pattern[s] of institutional complexity“ (Greenwood et al. 2011, S. 318). Das Befolgen wie auch die Distanzierung gegenüber Vorgaben sind grundsätzlich möglich (vgl. Hasse/Krücken 1999, 67).

In der neoinstitutionalistischen Organisationssoziologie werden hierzu unterschiedliche Strategien beschrieben, die sich im Sinne einer Heuristik auch diskursanalytisch fruchtbar machen lassen. Erwartungen oder Vorgaben aus der Umwelt können befolgt, aber auch ignoriert oder modifiziert werden (vgl. Meyer/Rowan 1977). So zeigt etwa Krücken (2003), dass Universitäten zwar mit sehr heterogenen Erwartungen aus ihrer Umwelt konfrontiert sind, deren Bewältigung muss aber keineswegs zu substantiellen Veränderungen führen. Anpassungen können auch „without risking too much institutional change“ vorgenommen werden (a.a.O., S. 332). Organisationen sind in der Lage, unterschiedliche Forderungen zu interpretieren, zu übersetzen, zu transformieren und zu integrieren (vgl. Kraatz/Block 2008, S. 244f.; Greenwood et al. 2011, S. 348f.). In diesem Zusammenhang knüpften wir an das 2006 von Lawrence/Suddaby maßgeblich geprägte Konzept des „institutional work“ an. Hiernach übernehmen (Verwaltungs-) Organisationen institutionalisierte Anforderungen nicht *telquel*, sondern gehen damit kreativ und produktiv um. Bereits Meyer/Rowan (1977) rekonstruieren in ihrem klassischen neoinstitutionalistischen Beitrag Formen des Widerstandes gegen Erwartungen der institutionellen Umwelt wie das zynische Hinnehmen von Widersprüchen oder Formen der Entkopplung zwischen der Aktivitäts- und Formalstruktur. Um eigene Vorteile herauszuschlagen, können Organisationen auch auf institutionelle Ordnungen strategisch zugreifen, wie Friedland/Alford (1991, S. 251ff.) zeigen. Sie mobilisieren, manipulieren, verteidigen, bekämpfen, reinterpretieren oder transformieren institutionelle Logiken zu ihrem eigenen Vorteil. Kraatz/Block (2008, S. 249ff.) wiederum arbeiten vier grundsätzliche Strategien heraus, über die Organisationen verfügen, um mit institutioneller Komplexität umzugehen: Sie können einzelne institutionelle Logiken marginalisieren oder eliminieren (vgl. dazu auch Oliver 1991), widerstreitende Anforderungen mittels kooperationsfördernder Bemühungen ausbalancieren (vgl. dazu auch Reay/Hinings 2009), dann auch externe Anforderungen abwehren, oder Zuständigkeiten für unterschiedliche institutionelle Ansprüche von außen organisationsintern (zwischen unterschiedlichen Abteilungen etwa) aufteilen. In unserer empirischen Forschung konnten wir solche „strategischen Manöver“ auf Ebene des Verwaltungsdiskurses zur „Interkulturellen Öffnung“ identifizieren (siehe Kapitel 5).

3 Forschungsdesign

Gegenstand unserer diskurstheoretisch informierten Analyse ist der Verwaltungsdiskurs zur „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“, die wir theoretisch als institutionelle Logik konzipieren. Auf den Institutionalierungsprozess der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ und auf die mit dieser institutionellen Logik verfolgten Zielsetzungen gehen wir in Kapitel 4 und im ersten Absatz von Kapitel 5 („Pragmatischer Zuschnitt“) ein. Im Sinne eines „institutional work“ interessierte insbesondere die Übersetzung bzw. Adaptation der Öffnungsprogrammatis in den Kontext der öffentlichen Verwaltung. Dieser Analyse widmet sich Kapitel 5. In methodologisch-methodischer Hinsicht orientiert sich unser diskursanalytisches Vorgehen an dem von Foucault

geprägten Forschungsansatz der Genealogie (vgl. *Foucault* 1989, S. 19; *Foucault* 2006, S. 174ff.; vgl. zu einer weiteren Konkretisierung *Maasen* 1998; *Piñeiro* 2015). In den Mittelpunkt des Interesses rückte die Rekonstruktion der uneinheitlichen Herkunfts- und Entwicklungsgeschichte der von uns fokussierten interkulturellen Öffnungsprogrammatisierung innerhalb des Verwaltungskontextes (vgl. *Foucault* 1989). Besondere Aufmerksamkeit galt dabei den konzeptionellen Ausprägungen, Verschiebungen oder Transformationen der von uns untersuchten politischen Programmatisierung in ihrer diskursiven „Operativität“ (*Wrana* 2012, S. 196; vgl. auch *Diaz-Bohne* 2006). In diesem Zusammenhang analysierten wir Problematisierungsweisen und vorgeschlagene Maßnahmen zu deren Bearbeitung oder Lösung, weiter auch die Konstruktion von zentralen Akteuren, Adressatinnen und Adressaten.

Als Materialgrundlage dienten uns amtliche, öffentlich zugängliche Dokumente, die auf Internetseiten der Verwaltungen auf Ebene des Bundes, der Kantone und einer Stadt (Kommune)² verfügbar waren und den behördlichen Umgang mit einer migrationsbezogenen „vielfältigen Bevölkerung“ mit Bezug zur „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ diskutieren. Es handelt sich dabei um einschlägige Dokumente, die sich explizit im Kontext der offiziellen Integrationspolitik verorten. Allerdings fanden sich mit wenigen Ausnahmen keine Verwaltungsdokumente, die sich *ausschließlich* mit der „Interkulturellen Öffnung“ befassten. Die Öffnungsprogrammatisierung fand sich häufig als eine (unter mehreren) wichtigen Maßnahmen oder Aspekten der Integrationspolitik.

Es wurden verschiedene Dokumententypen berücksichtigt, so etwa Integrationsleitbilder, strategische Politikpläne und Positionspapiere, Berichte, Verordnungen, Empfehlungen, Maßnahmenpläne zur Integrationspolitik etc. Diese stammen von unterschiedlichen Ämtern, die in ebenso unterschiedlichen Departementen und Ressorts angesiedelt sind (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement; Bundesamt für Migration; Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen EKA/Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM; Tripartite Agglomerationskonferenz etc.³), die aber letztlich im Rahmen der Integrationspolitik aktiv sind. Alle Behörden sind der politischen Exekutive zuzuordnen. Es handelt sich dabei also um Bundes-, Kantons- oder Stadtregierungen, auf integrationspolitische Fragen spezialisierte Fachbehörden der öffentlichen Verwaltung, um ressortübergreifende Fachkommissionen wie auch Vernetzungs- und Entwicklungsgremien.

In einem ersten Schritt identifizierten wir eine Vielzahl von Dokumenten mittels einer Schlagwortrecherche (interkulturelle Öffnung, Integrationspolitik, *Diversity* etc.), wobei wir bei den einschlägigen, mit integrationspolitischen Aufgaben betrauten Departementen und Ämtern respektive auf deren Homepage ansetzten. In einem zweiten Schritt wurden 18 Schlüsseldokumente (der Bundesverwaltung, einer Kantonsverwaltung und einer Stadtverwaltung) ausgewählt, die wesentliche, d.h. ausführliche und dichte Aussagen und Positionierungen zur „Interkulturellen Öffnung“ beinhalten. Diese wurden einer vertieften Feinanalyse unterzogen. Dabei verfahren wir zirkulär-rekonstruierend (abduktiv), Zwischenresultate laufend korrigierend (fitting-Prozess) und von einer Materialbasis und einem Zwischenergebnis ausgehend auf weitere Materialien und Erkenntnisse schließend (vgl. *Foucault* 1992, S. 31 und 35; *Diaz-Bone* 2006, S. 76f.). Die analysierten Dokumente stammen aus dem Zeitraum von 1999 bis 2014, in dem sich – integrationspolitisch motiviert – Publikationen mit Bezug auf die „Interkulturelle Öffnung“ häufen. In solchen Dokumenten bildet sich eine bedeutende programmatische Dimension des Verwaltungsgeschehens ab, vollzieht

sich Handeln im öffentlichen Sektor doch immer als rechtsstaatliche Aufgabenerfüllung, die in Form von Verwaltungsgrundsätzen, behördlichen Regelungen oder Empfehlungen kodifiziert wird (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2016). Programmatische Positionspapiere bilden einen wesentlichen Bestandteil der Verwaltungswirklichkeit, die sich im Falle der diskursanalytisch perspektivierten „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ als diskursive Praxis (programmatischen Zuschnitts) zeigt (vgl. Foucault 2006).

4 Institutionalisation der „Interkulturellen Öffnung“

Fachdebatte der „Interkulturellen Öffnung“

Das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ geht auf eine Infragestellung der sogenannten Ausländerpädagogik der 1980er Jahre zurück. Im Kern richtete sich diese auf die vorherrschende defizitäre Wahrnehmung von Ausländerinnen und Ausländern und auf die damals angestrebte Schaffung spezialisierter Einrichtungen, die sich mit ihrem Beratungs- und Hilfsangebot an die ausländische Bevölkerung richteten (vgl. Handschuck/Schröer 2012, S. 29ff.). Nestmann/Tiedt (1988, S. 135) monierten, dass eine solche „Sonderversorgung“ zu sozialer oder gesellschaftlicher Ausgrenzung führe. Problematisiert wurde auch die schlechtere ökonomische Ausstattung von solchen Parallelinstitutionen gegenüber Regelangeboten der öffentlichen Hand, was Gaitanides (2006, S. 223) zufolge letztlich auf eine Unterversorgung von Migrantinnen und Migranten hinauslaufe. Die vielschichtige Kritik mündete in der Forderung nach größerer Flexibilität der bestehenden Institutionen und Regelstrukturen (vgl. Mayer/Vanderheiden 2014, S. 33). Öffentliche und private Regeldienste im Verwaltungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich sollten allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehen, so auch Migrantinnen und Migranten. Integration, so Hinz-Rommel (1995, S. 13), meine eben „auch die Integration in die soziale Versorgung“. Ursprünglich von Gaitanides (1993) und von Barwig/Hinz-Rommel (1995) ausgearbeitet, findet sich im deutschsprachigen Raum inzwischen eine beachtliche Fachdebatte zu dieser Thematik (vgl. Gaitanides 2006; Eppenstein/Kiesel 2008; Efnonayi-Mäder 2010; Handschuck/Schröer 2012 u.a.). Thematisiert werden Zugangsbarrieren und Akzeptanzprobleme von Zugewanderten, Maßnahmen einer umfassenden interkulturellen Sensibilisierung von Mitarbeitenden (interkulturelle Kompetenz, Rekrutierung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund), Ansätze einer verbesserten Kommunikation (Dolmetscherdienste, Informationen in unterschiedlichen Sprachen); vorgeschlagen werden organisationale Anpassungen (muttersprachliche Angebote, verlängerte Öffnungszeiten) und Strategien der Antidiskriminierung etc. (vgl. Handschuck/Schröer 2012, S. 59ff.).

„Interkulturelle Öffnung“ im Schweizer Verwaltungsdiskurs

Die aus der interkulturellen Pädagogik und aus der Sozialen Arbeit stammende Fachdebatte zur „Interkulturellen Öffnung“ fand Eingang in den staatlichen Verwaltungskontext, woraus sich in der Schweiz inzwischen ein eigentlicher Verwaltungsdiskurs

zur „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ entwickelte (vgl. EKA 2005a; TAK 2009, S. 13ff.; EKM 2011; Bundesrat 2010, S. 34). Der Bund geht in verschiedenen Positionspapieren darauf ein, die Kantone greifen sie in integrationspolitischen Konzepten auf. Als integrationspolitische Programmatik findet die „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ erstmals im Basler Integrationsleitbild von 1999 ausdrücklich Erwähnung. Im Zuge der erstarkenden Schweizer Integrationspolitik gewinnt sie dann zunehmend auch auf nationaler Ebene an Bedeutung (vgl. EKA 2005a; *Prodolliet* 2005; TAK 2007 und 2009). Um das fachliche Profil einer interkulturellen Öffnung der Institutionen zu schärfen, gibt die damalige Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen (EKA)⁴ zwei Studien in Auftrag. Während sich die Untersuchung des Schweizerischen Roten Kreuzes auf den Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisationen konzentriert (SRK 2004), richtet sich die Studie von PriceWaterhouseCoopers (PWC 2003) auf Behörden und Dienste der staatlichen Verwaltung. Gegen Ende der 2000er Jahre ist die „Interkulturelle Öffnung“ integraler Teil der breit gefächerten Förderungspolitik des Bundes (vgl. Bundesrat 2010, S. 2). Sie diffundiert in die integrationspolitischen Schwerpunktprogramme, mit denen der Staat eine gesamtgesellschaftliche Dimension der Integration bearbeiten will (vgl. EKA 1999, S. 11; vgl. BBI 2002; EKM 2011; EKA 1996). Explizit dokumentiert sich die Öffnungsprogrammatik in den Bemühungen, optimale „Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben“ herzustellen (Art. 53 Abs. 2 AuG; vgl. Bundesrat 2010, S. 21; BFM 2006, 8; *Prodolliet* 2010, S. 23). Denn Integration könne nur gelingen, wenn Ausländerinnen und Ausländer „echte und effektive Möglichkeiten“ erhielten (BBI 2002, S. 3797). Von der Schweizer Bevölkerung wird „Offenheit“ erwartet (Art. 4 Abs. 3 AuG); hiesige Institutionen wiederum sollen dazu befähigt werden,

„mit den spezifischen Bedürfnissen und Verpflichtungen der ausländischen Bevölkerung umgehen zu können. Dies kann beispielsweise eine Schule mit einer grossen Zahl anderssprachiger Kinder betreffen oder eine regionale Arbeitsvermittlungsstelle, welche Arbeitslose ausländischer Herkunft betreut, oder ein Spital, welches zu seinen Patienten Personen ausländischer Herkunft zählt“ (BFM 2006, S. 9f.).

Diesbezüglich hält Art. 2 Abs. 3 der Integrationsverordnung (VIntA) fest, dass Integration in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen soll, namentlich über Schule und Berufsbildung, Arbeitswelt sowie Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung seien Sondermassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen (vgl. BFM 2010b; BFM 2006, S. 7), so etwa spezielle Sprachförderung, Beratung oder Information (vgl. Bundesrat 2010, S. 2). Um Offenheit und institutionelle Öffnung zu fördern, will der Bund die Entwicklung der gesellschaftlichen Strukturen sehr breit beeinflussen (EKM 2010a, S. 9). Er verfolgt die aufenthaltsrechtliche Besserstellung der rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer (vgl. BFM 2008, S. 3; dazu auch *Piguet* 2006, S. 168 und *Wicker* 2003, S. 48) und fördert Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung sowie das Zusammenleben erleichtern (Art. 53 Abs. 3 AuG). Die Beseitigung von Ängsten und Vorurteilen (vgl. Bundesrat 2010, S. 21; vgl. BFM 2010a) wie auch von Benachteiligungen beim chancengleichen Zugang zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben (vgl. BFM 2008, S. 3) spielen dabei eine wichtige Rolle. Integrationsförderung muss

daher „zwingend mit einer Politik gegen Diskriminierungen einhergehen“ (*Bundesrat* 2010, S. 36; vgl. *EKA* 2005a, S. 6).

5 „Interkulturelle Öffnung“ im Zeichen des *institutional work*

In diesem Kapitel wird die „interkulturelle Öffnung“ hinsichtlich der diskursiven Strategien eines managerial informierten *institutional work* analysiert. Herausgearbeitet wird, wie die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ im Zeichen von *Diversity* und *New Public Management* produktiv gewendet wird, um letztlich Verwaltungsprozesse zu optimieren.

Pragmatischer Zuschnitt

Mit einer „Verwaltung für alle“ (*Prodolliet* 2005) rücken zwei zentrale Zielsetzungen in den Vordergrund: Erstens soll der Staat für eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sorgen (vgl. *EKA* 2005a; *TAK* 2009). Zweitens will die staatliche Verwaltung den chancengleichen Zugang ausländischer Staatsangehöriger zu Stellen und Positionen sowie die Gleichbehandlung von Bewerbungsdossiers gewährleisten; bei Ausschreibungen von Stellen sollen ausländische Staatsangehörige explizit angesprochen werden (vgl. *EKA* 2005a, 6; *Prodolliet* 2005). Das integrationspolitische Chancengleichheits- und Gleichbehandlungspostulat wird in diesem Zusammenhang allerdings nur selten erwähnt und die Öffnungsprogrammatische kaum auf Ideale oder Zielsetzungen der sozialen Gerechtigkeit oder gleichberechtigten Teilhabe bezogen. Es geht vielmehr darum, ganz konkrete Kontaktsituationen mit einer vielfältigen Bevölkerung und Herausforderungen mit einer „schwierigen“ Kundschaft „gewinnbringend“ anzugehen (*EKM* 2011). Thematisiert werden pragmatisch zu meistende Situationen im Verwaltungsalltag, insbesondere Herausforderungen der Verständigung, denn der Kommunikation kommt für den gleichwertigen Zugang zu Dienstleistungen eine Schlüsselrolle zu:

„Ob am Schalter, im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens oder bei allgemeinen Informationen der Stadtverwaltung: Bisweilen stösst die Kommunikation an ihre Grenzen, und Dienstleistungen der Stadt können nicht von allen Menschen gleichermaßen genutzt werden“ (anonymisiertes Verwaltungsdokument)⁵.

Kommunikative Probleme entstehen aber auch, wenn Zugewanderten die Kompetenzen im Umgang mit der Verwaltung fehlen (vgl. *PWC* 2003, S. 13), etwa sprachliche Kapazitäten oder ein interkulturelles Verständnis, Informationen über die Anforderungen und Vorgänge der Verwaltung oder wenn der formelle Status (z.B. *Sans Papiers*) oder Vorurteile gegenüber der Verwaltung die Beanspruchung öffentlicher Leistungen beeinträchtigen. Diese diskursive Verschiebung von Postulaten zu Chancengleichheit und zum Abbau von Zugangsbarrieren hin zu pragmatischer Nutzbarmachung der „Interkulturellen Öffnung“ und „interkulturellen Kompetenzen“ für alltägliche Herausforderungen von Verwaltungsangestellten im Umgang mit der „vielfältigen Bevölkerung“ erweisen sich in neoinstitutionalistischer Lesart als Ergebnis von *institutional work*. Die Verwaltung integriert zwar die durch die organisationale Umwelt an sie herangetragene Forderung nach einer „Interkulturellen Öffnung“, modifiziert aber die instituti-

onelle Logik gemäß ihren eigenen Bedürfnissen und diskursiviert sie als Lösungsstrategie für konkrete Herausforderungen des Verwaltungsvollzugs. Dabei kommen unterschiedliche Strategien des *institutional work* zum Tragen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Kundenvielfalt bewältigen

Im Rahmen seiner interkulturellen Öffnungsprogrammatik nimmt der Staat Ausländerinnen und Ausländer primär einmal als vielfältige Kundschaft wahr, auf deren spezifische oder zusätzliche Bedürfnisse er seine Leistungen und Aktivitäten ausrichten muss (vgl. TAK 2009, S. 17; SRK 2004, S. 13). Er rationalisiert Zugewanderte als Benutzerinnen und Benutzer öffentlicher Dienste (vgl. Villeneuve 2013, S. 387f.): Die „Interkulturelle Öffnung“ fordert eine hohe „Qualität im Kundenkontakt“ (PWC 2003, S. 7; Herv. i.O.), die „Bewältigung von Kundenvielfalt“ (a.a.O., S. 17; Herv. i.O.) sowie Sensibilität, Toleranz und Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Lebensmodellen, Sprachen oder Bedürfnissen. Will die Verwaltung trotz der bestehenden Heterogenität ein „gleichmässiges Qualitätsergebnis“ (anonymisiertes Verwaltungsdokument) für alle erzielen, so muss sie ihre Aufgabenerfüllung der gesellschaftlichen Realität anpassen. Das „Management [einer] ausländische[n] Kundschaft“ gestaltet sich je nach Kundengruppe (Asylsuchende, gut qualifizierte ausländische Personen, Personen mit C-Bewilligung etc.), Dienststelle oder Dienstleistung (hoheitliche Dienste der Zwangsverwaltung, freiwillig abrufbare Dienste der Dienstleistungsverwaltung) unterschiedlich (vgl. a.a.O., S. 112ff.). Die „Interkulturelle Öffnung“ richtet das Verwaltungshandeln und die Aufgabenerfüllung, die Leistungsfähigkeit und Qualität der Verwaltungsleistungen an der Kundenzufriedenheit aus (vgl. Lienhard u.a. 2005, S. 10). Wir treffen auf eine „Vorstellung des Staates als Dienstleister“ (Schedler/Proeller 2006, S. 62; Herv. i.O.; vgl. Lienhard u.a. 2005). Mit der ersten Zielsetzung der „Interkulturellen Öffnung“ der Verwaltung, der besseren Zugänglichkeit für eine vielfältige Bevölkerung, verbindet sich ein ausgeprägtes Kunden- und Dienstleistungsbewusstsein, das Teil einer modernen Verwaltungsführung ist (vgl. Lienhard u.a. 2005; Schedler/Proeller 2006; Ritz/Sinelli/Neumann 2016):

„Staat und Verwaltung standen in den letzten Jahren unter wachsendem Veränderungsdruck und haben in vielen Bereichen einen Modernisierungsschub erfahren. Im Zentrum stand dabei die Einführung von New Public-Managementkonzepten („Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ etc.), die das Ziel verfolgen, staatliche Aufgaben wirksamer und zugleich günstiger zu erbringen. Die Aufgabenerfüllung hat sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung zu orientieren. Davon sollen grundsätzlich auch Migrantinnen und Migranten profitieren können“ (TAK 2009, S. 13).

Unter dem Stichwort New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) wurden auch in der Schweiz seit den 1990er Jahren Ansätze einer managerialen Verwaltungsführung vorangetrieben, die sich – wie unsere Analyse zeigt – mit der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ eng verzahnen (vgl. EKA 2005a, S. 3; PWC 2003, S. 6). Der neue „Unternehmergeist“ lässt „ehemalige Funktionäre“ zu „Public Managern“ werden und will „auf effiziente und effektive Weise öffentliche Leistungen von Qualität für die Bürger“ erbringen (Chappelet 2013, S. 319f.). Die Kundenorientierung steht für eine „Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anlie-

gen der Bürgerinnen und Bürger“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 67). Der Kreis der Kundinnen und Kunden ist aber umfassender angelegt als jener der Staatsbürgerinnen und -bürger. Denn der „Kundenstatus“ definiert sich für die Verwaltung „unabhängig von Nationalität, Alter und Geschlecht“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 67). Mit NPM soll nicht nur die Aufgabenerfüllung „stärker an den *Bedürfnissen* der Bevölkerung“ orientiert und das Staatspersonal zu „*Leistungssteigerungen*“ motiviert werden (*Lienhard* u.a. 2005, S. 9; Herv. i.O.). Verwaltungsleistungen sollen „*wirksamer* und zugleich [auch] *günstiger* erbracht“ werden (ebd.). Öffentliche Dienstleistungen, die ungenügend auf die vielfältige Bevölkerung ausgerichtet sind, verursachten gemäß der staatlichen Öffnungsprogrammatisierung Mehrkosten und Folgeprobleme (vgl. *TAK* 2009, S. 13). Um die Qualität und zugleich die Effizienz von Verwaltungshandeln zu erhöhen, soll der staatliche Sektor über Mitarbeitende mit entsprechenden fachlichen und interkulturellen Kompetenzen verfügen, welche mit den erwähnten Kommunikationssituationen umzugehen wissen. Auch hier richtet sich der Fokus auf die „Dienstleistungsqualität“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 29), die mittels Rekrutierung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund und mit der Qualifizierung des Verwaltungspersonals verbessert werden soll: Zielgerechte mündliche und schriftliche Informationen zu Alltagsfragen, Dolmetscherdienste, Leitfäden zur besseren Verständigung sowie Weiterbildungen zur migrationsspezifischen Sensibilisierung und interkulturellen Kommunikation gewinnen an Bedeutung. Im Anschluss an neoinstitutionalistische Überlegungen erweist sich der hier rekonstruierte diskursive Zuschnitt der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ als hochgradig anschlussfähig an NPM- bzw. WOV-Programme, die auf den ersten Blick als widersprüchlich zu den ursprünglichen Forderungen der „Interkulturellen Öffnung“ erscheinen mögen – zielt doch die Öffnungsprogrammatisierung nicht auf günstigere Verwaltungsleistungen und auch nicht auf eine Managerialisierung von Verwaltungsabläufen, die sich dadurch effizienter ausgestalten lassen. Die primären Ziele der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ werden dadurch marginalisiert (vgl. *Kraatz/Block* 2008; *Oliver* 1991). In *institutional work* wird das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ diskursiv so bearbeitet, dass es sich in die genannten Verwaltungsreformen einfügt und deren Ziele (wie Dienstleistungsorientierung, Wirksamkeit etc.) mitbedient.

Diversity produktiv nutzen

Die zweite Zielsetzung der „Interkulturellen Öffnung“ strebt eine personelle Zusammensetzung der Verwaltungsdienste an, in der sich die Bevölkerungsvielfalt widerspiegelt (vgl. *EKA* 2005a, S. 6). Denn der Staat richtet sich heute an „alle Gesellschaftsmitglieder“, an „alle Einwohnerinnen und Einwohner“ und betont dabei die „Einheit in der Vielfalt“ (*EKA* 1999, S. 18). In diese breit angelegte integrationspolitische Strömung ordnet sich das Programm der „Interkulturellen Öffnung“ ein. Auf den ersten Blick scheint diese Öffnungsstrategie dem aus Großbritannien und den USA stammenden, von *Kingsley* (1944) bereits in den 1940er Jahren formulierten Konzept einer *Representative Bureaucracy* zu entsprechen. Als Demokratisierungsprojekt staatlicher Verwaltungen angelegt, folgt es Leitvorstellungen der Antidiskriminierung und sozialen Gerechtigkeit, um eine gleichberechtigte Teilhabe von Minderheiten an der Regierung und in der öffentlichen Verwaltung herzustellen (vgl. *Dolan/Rosenbloom* 2003;

Piñeiro 2011, S. 36f.). Die Anstellung von Mitarbeitenden „mit direktem Migrationshintergrund“ wird auch in der Schweiz

„als eine der wirksamsten und kostengünstigsten Massnahmen zur Öffnung der Institutionen [propagiert ...]. 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).

Prägend für die Öffnung der Verwaltung erweist sich aber weniger das Modell der *Repräsentativen Bürokratie* als vielmehr das ebenfalls aus den USA stammende Konzept des *Managing Diversity*:

„Im Kern beinhalten die Konzepte des ‚Managing Diversity‘ und der ‚Öffnung der Institutionen‘, dass Unternehmen und Behörden eine offene Haltung entwickeln, die es den Beschäftigten erlaubt, ihre individuellen Erfahrungen und Befähigungen in Arbeitsprozesse einzubringen. Heterogene Belegschaften werden dabei nicht als Defizit oder als zusätzliche Belastung gewertet, sondern als Chance und Potenzial für die Erbringung optimaler Leistungen gesehen. Dies war auch der Grund, weshalb dieses Konzept für Verwaltungen von Interesse war, als im Rahmen des ‚New Public Management‘ neue Ansätze der Arbeitsorganisation geprüft wurden“ (EKA 2005a, 3)

Teil der Öffnungsprogrammatik bildet eine „Managing Diversity“-Strategie“ (EKM 2011), mit der vermehrt Mitarbeitende „mit direktem Migrationshintergrund“ (TAK 2009, S. 14) rekrutiert werden sollen. Es wird auch häufig mit der „Interkulturellen Öffnung“ gleichgesetzt (vgl. dazu EKA 2005a; TAK 2009, S. 18; PWC 2003; SRK 2004; Prodolliet 2005). Dabei rekurriert die im Schweizer Verwaltungskontext geführte Diskussion vermehrt (und häufig auch implizit) auf Ansätze und Erfahrungen aus der Privatwirtschaft (vgl. EKA 2005b; EKM 2011; PWC 2003). *Diversity Management* wird als Konzept der Unternehmensführung rezipiert, das Vielfalt als einen produktiven Faktor für Unternehmenserfolge oder organisationale Performanz ansieht (vgl. Hand-schuck/Schröer 2012, S. 51; Kelly/Dobbin 1998, S. 980). Im Mittelpunkt stehen Fragen zu einer „besseren Nutzung der Human Resources“, die letztlich auf eine „gesteigerte Produktivität“ abzielen (EKA 2005b). Demzufolge dient die gezielte Nutzung der Vielfalt der Angestellten der Steigerung der Produktivität, Kreativität und Wettbewerbsfähigkeit von (öffentlichen) Unternehmen (vgl. Kelly/Dobbin 1998, S. 969 oder 975). Auch im öffentlichen Sektor bietet sich der „intelligente Einsatz“ personeller Ressourcen an, um mit einer Vielfalt von Kundinnen und Kunden „optimal umzugehen und diese Vielfalt mit einem gleichmässigen Qualitätsergebnis [...] zu meistern“ (EKA 2005b; PWC 2003, S. 18). Bildet sich die Diversität des Marktes oder der Bevölkerung in der Struktur der Mitarbeiterschaft (von Privatunternehmen oder staatlichen Behörden) ab, so kann dies eine „bessere Erschliessung neuer [Verwaltungs- und] Marktsegmente, höhere Absatzmöglichkeiten [oder die Effizienz des Verwaltungshandelns] und Imagegewinn“ begünstigen (EKA 2005b; vgl. Salzbrunn 2014, S. 116). Die von *Affirmative Action*-Programmen propagierte gezielte Unterstützung ethnischer Minderheiten wird im *Diversity Management* hingegen explizit abgelehnt. Solche Chancengleichheits- und Gleichstellungsansätze operieren mit „positive[r] Diskriminierung“ und verhindern mit ihrer starren Quotenpolitik „wirtschaftliche Effizienz“ (EKA 2005a, S. 3; vgl. Salzbrunn 2014, S. 114ff.); überdies widersprechen sie dem liberalen Staatsverständnis der Schweiz. Die mit der „Interkulturellen Öffnung“ verbundenen Forderungen nach einem chancengleichen Zugang zu staatlichen Arbeitsstellen oder Positionen und das damit einhergehende Ideal einer demokratisierten Verwaltung, in deren personeller

Zusammensetzung sich die Bevölkerungsvielfalt widerspiegelt (vgl. EKA 2005a, S. 6), wird mittels *institutional work* abgewehrt (Kraatz/Block 2008, S. 249f.). Damit verschiebt sich der Fokus der integrationspolitisch propagierten Öffnungsprogrammatis – von den an Antidiskriminierung und Gleichbehandlung orientierten Chancengleichheitspostulaten hin zu „utilitaristischen Überlegungen der Profit[- oder Wirkungs]maximierung durch Ausschöpfen vielfältiger Potenziale“ (Salzbrunn 2014, S. 114). Wird die „Öffnung nach innen“ und damit die beschriebene Anforderung an Personalrekrutierung und Personalentwicklung betrachtet, werden die bereits benannten diskursiven Verschiebungen noch offensichtlicher: Orientierungspunkt ist nunmehr das aus der Wirtschaft stammende Konzept des „*Diversity Managements*“, das wiederum in einem Prozess von *institutional work* so zugeschnitten wird, dass es als Scharnier zwischen der in NPM und WOV zum Ausdruck gebrachten institutionellen Logik der Effizienz und Effektivität und der institutionellen Logik einer Anerkennung von „Vielfalt“ fungiert.

Optimierung von Verwaltungsprozessen

Die staatliche Verwaltung tritt Menschen mit Migrationshintergrund sowohl als Arbeitgeberin wie auch als Dienstleisterin entgegen. Je nach Rolle nimmt sie unterschiedliche Akteurskonstruktionen vor: In ihrer Rolle als Dienstleisterin nimmt die Verwaltung Zugewanderte als eine Vielfalt von Kundinnen und Kunden(-bedürfnissen) und als Vielfalt von pragmatisch zu bewältigenden Situationen in den Blick. Hier organisiert die Verwaltung ihr Verhältnis zu den Zugewanderten nicht mehr vorrangig gemäß einer ethnisch-nationalstaatlichen Kategorisierung, die zwischen Einheimischen und Ausländerinnen bzw. Ausländern unterscheidet. Im Zeichen von *Diversity* und *New Public Management* nimmt sie eine Relativierung und Dezentrierung der diskursiven, ethno-nationalen politischen Figur ‚des Ausländers‘ sowie der dualen Differenzierung von Einheimischen und Ausländerinnen und Ausländern vor:

„Vielfalt definiert sich nicht ausschliesslich über nationale oder ethnische sowie sprachliche Herkunft, sondern ebenso über eine Vielzahl anderer sozialer Kategorien wie z.B. Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, körperliche und geistige ‚Behinderungen‘, Religion und Lebensstil“ (SRK 2004, S. 8).

Vielfalt definiert sich also nicht mehr vorrangig oder ausschließlich über die Kategorie der Ethnizität, mit Bezug auf Migration oder sprachliche Herkunft etwa, sondern über eine Vielzahl weiterer Differenzkategorien (vgl. Mayer/Vanderheiden 2014, S. 38f.). In der Perspektive des *diversity*-sensiblen NPM mutieren die Adressatinnen und Adressaten der Verwaltung zu einer Vielfalt von Differenzmerkmalen, die auf den verwaltungspraktisch handhabbaren Kundenbegriff hin gebündelt werden. Analog dazu nimmt die öffentliche Verwaltung in ihrer Rolle als Arbeitgeberin Zugewanderte als Trägerinnen und Träger von interkulturellen Ressourcen und Qualifikationen, von spezifischem Wissen und interkulturellen Kompetenzen wahr:

„Die zukünftigen integrationspolitischen Massnahmen orientieren sich am bisher wenig genutzten Potential und an den Ressourcen der Zugewanderten (Mehrsprachigkeit, interkulturelle Erfahrungen und Kompetenzen, Befähigung zur Kulturvermittlung oder cultural broker, etc.)“ (anonymisiertes Verwaltungsdokument). Der chancengleiche Zugang zu Stellen oder Positionen in staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen dient dazu, Migrantinnen und Migranten „in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht voll“ zu nutzen (Bundesrat 2010, S. 21).

Der Fokus der Verwaltung liegt auf den produktiven Eigenschaften der Zugewanderten, die es als nutzbares Humankapital (vgl. *Schedler/Proeller* 2006, S. 245ff.; *Piñeiro/Koch/Pasche* 2014, S. 377f.) zu einer Erhöhung der Dienstleistungsqualität für all ihre Kundinnen und Kunden einzusetzen gilt (*PWC* 2003). Statt Integration, Teilhabe, Gleichbehandlung bestimmter marginalisierter respektive diskriminierter Gruppen zu fördern, zielt das Management der Vielfalt in erster Linie auf eine bestmögliche Effizienz von vielfältig zusammengesetzten Teams (*EKM* 2011; vgl. *Kelly/Dobbin* 1998). Und statt staatliche Dienste via interkultureller Öffnung primär demokratisieren zu wollen, wird das *Diversity*- und NPM-sensitive Personalmanagement als „Chance und Potential für die Erbringung optimaler Leistungen gesehen“ (*EKA* 2005a, S. 3; vgl. *SRK* 2004, S. 9 und 12; *Angerer/Brand/Liberatore* 2016). Damit bringt der analysierte Verwaltungsdiskurs das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ durch verschiedene diskursive Verschiebungen bzw. durch *institutional work* endgültig in Einklang mit der institutionellen Logik einer wirkungsorientierten Verwaltung. Die institutionelle Logik der Chancengleichheit, der Antidiskriminierung und des Abbaus von Zugangsbarrieren wird innerhalb des Verwaltungsdiskurses zur „Interkulturellen Öffnung“ marginalisiert und von ihr usurpiert (*Kraatz/Block* 2008; *Oliver* 1991), während die institutionelle Logik der effizienten, effektiven Verwaltung überhandnimmt.

6 Resümee und Ausblick

Die ursprünglich aus der ausländerpädagogischen Fachdebatte stammende Öffnungsprogrammatische ordnet sich im öffentlichen Sektor in einen breiter angelegten Verwaltungsreformprozess ein. Dieser zielt ebenfalls auf eine „Öffnung der Verwaltung“: Von einer Kritik an das bislang „selbstreferenzielle System der Verwaltung“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 67; vgl. *Villeneuve* 2013, S. 387ff.) ausgehend, sollen öffentliche Behörden und Dienste nicht mehr allein an selbstbestimmten bürokratischen Vorgaben gemessen werden. Vielmehr soll die Verwaltung „responsiver“ werden (*Schedler* 2007, S. 266) und sich an den Bedürfnissen und Anliegen ihrer Adressatinnen und Adressaten ausrichten, die nunmehr als vielfältige Kundschaft rationalisiert werden. Offenheit meint in diesem Sinne die Möglichkeit, „besondere Erwartungen oder Bedürfnisse zum Ausdruck bringen zu dürfen, und die Flexibilität der Organisation, ggf. auf solche Anfragen einzugehen, wenn diese berechtigt sind“ (*Emery* 2016, S. 177). Hier zeigt sich explizit, wie sich der Diskurs zu NPM exakt der gleichen programmatischen Figur, nämlich der „Öffnung“, bedient wie das reformpädagogische Konzept der „Interkulturellen Öffnung der Institutionen“. Unsere genealogische Diskursanalyse zeigt, wie die öffentliche Verwaltung auf die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ reagiert, wie bestimmte Anforderungen und Zielsetzungen der integrationspolitischen Öffnungsprogrammatische marginalisiert oder abgewehrt werden, um daraus resultierende potentielle Widersprüche zu einem managerialen Öffnungsverständnis und zu einer modernen Verwaltungsführung (NPM, WOV) ausbalancieren zu können. Vor dem Hintergrund des „*institutional work*“-Ansatzes (*Lawrence/Suddaby* 2006; vgl. Kapitel 3) wird deutlich, wie die integrationspolitisch zugespitzten Zielsetzungen (Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit) einer „Interkulturellen Öffnung“ mit Blick auf die eigene, verwaltungsinterne Aufgabenerfüllung und auf den spezifischen Arbeitskontext reinterpretiert und im Verwaltungsdiskurs zur „Interkultu-

rellen Öffnung“ auf einen unternehmerischen Verwaltungsvollzug hin transformiert werden.

Der operative Staat inszeniert sich primär einmal als kundenorientierte Dienstleistungsverwaltung, die sich durch eine hohe Selbstreflexivität und Strategien einer markt- oder wettbewerbsförmigen Selbstmobilisierung auszeichnet (vgl. Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Nicht die integrationspolitischen Ideale einer chancengleichen Teilhabe, einer Gleichbehandlung und Anerkennung der Mitbürgerschaft von Ausländerinnen oder Migrantinnen strukturieren die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ der Verwaltung. Im Kern geht es auch nicht um die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger. Als NPM/WOV- und als *Diversity Management*-Programm zielt die „Interkulturelle Öffnung“ auf Effizienz und „organizational effectiveness“ (Kelly/Dobbin 1998, S. 973). Was die *Representative Bureaucracy* mit Blick auf Minderheiten als *Affirmative Action* politisierte, taucht hier als pragmatisch-unternehmerisches Effizienz kalkül auf, um jene konkreten Herausforderungen im Verwaltungsalltag besser bewältigen zu können, die sich mit einer ausländischen, migrantischen oder „vielfältigen“ Kundschaft stellen (vgl. Pasche/Piñeiro/Koch 2014). Die Verwaltung lässt aus der „Interkulturellen Öffnung“ ein Verwaltungsmanagementprogramm (vgl. Lienhard u.a. 2005, S. 36) werden, um primär einmal Verwaltungsprozesse reibungsloser, effektiver und effizienter zu gestalten (vgl. Angerer/Brand/Liberatore 2016, S. 148f.).

Programmatische Positionen wie die „Interkulturelle Öffnung“ können also auf sehr unterschiedliche Weise Eingang in die Verwaltungspraxis finden. Unsere Untersuchung zeigt, dass die Verwaltung sich kaum an der integrationspolitischen Öffnungsprogrammatisierung ausrichtet und keine entsprechenden Adaptionsleistungen vornimmt. Vielmehr wird die institutionelle Logik an die eigene vorherrschende organisationale Rationalität angepasst. Damit erweist sich die öffentliche Verwaltung als äußerst robust gegenüber Anforderungen aus ihrer Umwelt, auch wenn sie institutionelle Logiken nicht gleich abwehrt oder explizit verwirft. Viel effizienter scheint ein *institutional work* zu sein, das erlaubt, die „Interkulturelle Öffnung“ mit Blick auf eine manageriale „Öffnung der Verwaltung“ anschlussfähig werden zu lassen. Wenn die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA 2005b; Herv. i.O.) also schreibt, es sei „vor allem prioritär“, „dass überhaupt solche Prozesse eingeleitet werden“, dann darf dabei nicht übersehen werden, dass diskursive Verschiebungen (*institutional work*) die ursprüngliche Programmatik einer „Interkulturellen Öffnung“ substantiell aushöhlten. Auf Michael Lipsky (1980) bezugnehmend ließe sich weiter folgern, dass nicht nur *Street-Level Bureaucrats Policy Makers* sind, sondern *Policy Making* auch auf Ebene einer diskursiven Praxis stattfindet. Künftige Forschung zu institutionellen Logiken und *institutional work* sollte eben diesen diskursiven Praktiken und Arrangements vermehrt Beachtung schenken. Interessant wäre zudem, in eine solche Untersuchung noch weitere Kantone bzw. Bundesländer sowie weitere Kommunen einzubeziehen und damit auch kontrastierend vorgehen zu können. Denn der Datenkorpus unserer Studie war eher klein und ließ es nicht zu, Kantone respektive Kommunen miteinander zu vergleichen. Auch könnte es ergiebig sein, gezielt nach weiteren organisationalen Strategien im Umgang mit institutioneller Komplexität zu suchen, um so das Spektrum an möglichen bzw. tatsächlichen Umgangsweisen zu erweitern. Schließlich könnte es aufschlussreich sein, breiter und detaillierter genealogisch zu rekonstruieren, wie das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ von der Ausländerpädagogik in den staatlichen Diskurs gelangte, welche diskursiven Entwicklungen sich in welchen Zeiträumen ereigneten und welche Akteure maßgeblich daran beteiligt waren.

Anmerkungen

- 1 Die hier vorgestellte genealogische Analyse des Schweizer Verwaltungsdiskurses zur „Interkulturellen Öffnung“ ist Teil eines Forschungsprojekts, das vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der Forschung (SNF) finanziert wurde und von 2014 bis 2016 durchgeführt wurde. Im Projekt „Interkulturelle Öffnung der Institutionen“. Herkunftsbezogene Differenz in der Schweizer Street-Level Bureaucracy“ (Nr. 146029) wurden aufbauend auf diese in einem ersten Schritt durchgeführte Diskursanalyse auch ethnographische Fallstudien bei einer mittelstädtischen Polizei sowie in einem Jugendamt durchgeführt, mit der Frage, welche Formen von „Un/Doing ethnicity“ sich in diesen Einrichtungen der eingreifenden Street-Level Bureaucracy finden (vgl. *Piñeiro/Koch/Pasche* 2017).
- 2 Einzelne Behörden auf Ebene der kantonalen und kommunalen respektive städtischen Verwaltung können aus Anonymitätsgründen nicht genannt werden.
- 3 Siehe Fußnote 2.
- 4 Dabei handelt es sich um die heutige Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM).
- 5 Zitate auf Ebene der kantonalen und kommunalen respektive städtischen Verwaltung werden aus Anonymitätsgründen nicht referenziert.

Literatur

- Angerer, Alfred/Brand, Tim/Liberatore, Florian*, 2016: Prozessoptimierung, in: *Bergmann, Andreas/Giaouque, David/Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas/Nagel, Erik/Ritz, Adrian/Steiner, Reto* (Hrsg.), Praxisbuch Public Management, Zürich: WEKA, S. 147-162.
- Barwig, Klaus/Hinz-Rommel, Wolfgang* (Hrsg.), 1995: Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, Freiburg: Lambertus.
- BBl*, 2002: Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002. 02.024, in: Bundesblatt, Bd. I, S. 3909-3850.
- BFM*, 2006: Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-integration-bfm-d.pdf>, Stand: 17.3.2011.
- BFM*, 2008: Weisungen zu Integration. Version 1.1.2008, Stand 8.2.2012, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_un_d_kreisschreiben/integration.html, Stand: 15.3.2012.
- BFM*, 2010a: Schweizerische Integrationspolitik. Grundsätze, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/politik/grundsaeetze_ziele.html, Stand: 20.1.2011.
- BFM*, 2010b: Monitoring Zuwanderung. Ausgewählte Entwicklungen und Trends in den Bereichen Zuwanderung und Einbürgerung. Stand: 31. Dezember 2010, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/monitor/2010/monitor-zuwanderung-2010-12-d.pdf>, Stand: 1.4.2011.
- Bundesrat*, 2010: Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bern. Online verfügbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf>, Stand: 02.08.2014.
- Chappelet, Jean-Loup*, 2013: Public Management. Einleitung, in: *Ladner, Andreas/Chappelet, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric* (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich: NZZ Libro, S. 319-321.
- Dahinden, Janine/Bischoff, Alexander* (Hrsg.), 2010: Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität? Zürich: Seismo.

- Diaz-Bone, Rainer*, 2006: Die interpretative Analytik als methodologische Position, in: *Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke* (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 68-84.
- Dolan, Julie/Rosenbloom, David H.* (Hrsg.), 2003: *Representative Bureaucracy. Classical readings and Continuing Controversies*, New York: M.E. Sharpe.
- Efionayi-Mäder, Denise*, 2010: Umgang mit Vielfalt in öffentlichen Institutionen, in: *Dahinden, Janine/Bischoff, Alexander* (Hrsg.), *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität?* Zürich: Seismo, S. 85-98.
- EKA*, 1996: Umriss zu einem Integrationskonzept. Eidgenössische Ausländerkommission (EKA). Juni 1996, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- EKA*, 1999: Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Fakten. Handlungsbereiche. Postulate, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- EKA*, 2005a: Öffnung der Institutionen. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission. Online verfügbar unter: http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfehlungen/empfehlungen_institutionen.pdf, Stand: 21.4.2011.
- EKA*, 2005b: Thesen zur Transkulturellen Öffnung der Verwaltung, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- EKM*, 2010a: Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Grundsatzklärung und Empfehlungen der EKM, Bern. Online verfügbar unter: <http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empfehlungen/integrationspolitik.pdf>, Stand: 30.3.2011.
- EKM*, 2011: Öffnung der Institutionen, Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen. Online verfügbar unter: http://www.ekm.admin.ch/de/themen/oeffnung_institutionen.php?lang=de&print_styles=yes, Stand: 21.4.2011.
- Emery, Yves*, 2016: Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen, in: *Ladner, Andreas/Chapelet, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric* (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich: WEKA, S. 163-195.
- Eppenstein, Thomas/Kiesel, Doron*, 2008: *Soziale Arbeit interkulturell*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Foucault, Michel*, 1989: *Der Gebrauch der Lüste. Sexualität und Wahrheit 2*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel*, 1992: *Was ist Kritik?*, Berlin: Merve.
- Foucault, Michel*, 2006: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Friedland, Roger/Alford, Robert R.*, 1991: Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, S. 232-263.
- Gaitanides, Stefan*, 1993: Multikulturelle Soziale Dienste. Auf dem Weg zu einer multikulturellen Öffnung der Systeme der sozialen und psychosozialen Versorgung, in: *Sozialmagazin*, 6, S. 222-234.
- Gaitanides, Stefan*, 2006: Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, in: *Otto, Hans-Uwe/Schrödter, Mark* (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Multikulturalismus – Neo-Assimilation – Transnationalität*, Neue Praxis, Sonderheft 8, S. 222-234.
- Greenwood, Royston/Raynard, Mia/Kodeih, Farah/Micelotta, Evelyn R./Lounsbury, Michael*, 2011: Institutional Complexity and Organizational Responses, in: *Academy of Management*, 5(1), S. 317-371.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann Felix*, 2016: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich: Dike.
- Handschuck, Sabine/Schröer, Humbertus*, 2012: *Interkulturelle Orientierung und Öffnung. Theoretische Grundlagen und 50 Aktivitäten zur Umsetzung*, Augsburg: Ziel.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, 1999: Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, 2013: Neo-institutionalistische Theory, in: *Kneer, Georg/Schröer, Markus* (Hrsg.): *Handbuch Soziologische Theorien*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 237-251.
- Hinz-Rommel, Wolfgang*, 1995: Kompetenz und Öffnung. Die Debatte um interkulturelle Öffnung im Kontext, in: *Barwig, Klaus/Hinz-Rommel, Wolfgang* (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*, Freiburg: Lambertus. S. 9-22.

- Hupe, Peter/Hill, Michael/Bufat, Aurélien*, 2016: *Understandig street-level bureaucracy*, Bristol: University Press.
- Kelly, Erin/Dobbin, Frank*, 1998: How Affirmative Action Became Diversity Management. Employer Response to Antidiscrimination Law, 1961 to 1996, in: *American Behavioral Scientist*, 41(7), S. 960-984.
- Kingsley, Donald*, 1944: *Representative bureaucracy*, Yellow Springs: Antioch Press.
- Kraatz, Matthew S./Block, Emily S.*, 2008: Organizational Implications of Institutional Pluralism, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE, S. 243-275.
- Krücken, Georg*, 2003: Learning the 'New, New Thing': On the role of path dependency in university structures. *Higher Education*, 46, S. 315-339.
- Lawrence, Thomas B./Suddaby, Roy*, 2006: Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations, in: *Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Nord, Walter R./Lawrence, Thomas B.* (Hrsg.), *Sage Handbook of Organization Studies*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, S. 215-254.
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas* (Hrsg.), 2005: *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Bern: Haupt.
- istration Review*, 60(5), S. 193-204.
- Lipsky, Michael*, 1980: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Maasen, Sabine*, 1998: *Genealogie der Unmoral. Zur Therapeutisierung sexueller Selbste*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Mayer, Elisabeth/Vanderheiden, Claude-Hélène*, 2014: Grundlagentexte: Begriffe und Konzepte im Kontext interkulturelle Öffnung, in: *Mayer, Elisabeth/Vanderheiden, Claude-Hélène* (Hrsg.), *Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practices, Tools*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 27-65.
- Meyer, John /Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83(2), S. 340-363.
- Nestmann, Frank/Tiedt, Friedemann*, 1988: *Quantitative und qualitative Analyse des Nachfrage-, Leistungs- und Kooperationsprofils sozialer Dienste für Ausländer. Endbericht*, Bonn: Bundesminister für Arbeit u. Sozialordnung.
- Oliver, Christine*, 1991: Strategic Responses to Institutional Processes, in: *The Academy of Management Review*, 16(1), S. 1445-179.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe*, 2011: Inside the hybrid organization: An organizational level view of responses to conflicting institutional demands. *Fontainebleau: ESSEC Working Paper 11001*.
- Papen Robredo von, Gloria*, 2017: *Der Umgang mit Migration im transformierten Wohlfahrtsstaat. Programmatik und Handlungsorientierungen der Freien Wohlfahrtspflege*. Wiesbaden: Springer VS.
- Pasche, Nathalie/Piñeiro, Esteban/Koch, Martina*, 2014: Zwischen Technokratie und professionellem Anspruch. Das Verwaltungsprogramm der „Interkulturellen Öffnung“ – im Widerspruch zum Professionsideal Sozialer Arbeit?, in: *SozialAktuell*, 46(12), S. 30-32.
- Piguet, Etienne*, 2006: *Einwanderungsland Schweiz – Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern: Haupt.
- Piñeiro, Esteban*, 2011: Irritationen der Vielfalt. Fachliche Implikationen einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit*, 10 (1), S. 32-53.
- Piñeiro, Esteban*, 2015: *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*, Zürich: Seismo.
- Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg* (Hrsg.), 2009: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich: Seismo.
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie*, 2014: «Eine Verwaltung für alle». Zur Programmatik der Interkulturellen Öffnung in der Schweiz, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 36(4), S. 373-379.
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie*, 2017: *Öffnung der Institutionen. Herkunftsbezogene Differenz in der Schweizer Street-Level Bureaucracy. Unveröffentlichter Schlussbericht des*

- vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projekts 100017_146029 1, Olten/Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Prodolliet, Simone*, 2005: Öffnung der Institutionen: mit Vielfalt gewinnen!, in: *terra cognita*. Ouvertüre, 7, S. 4-5.
- PricewaterhouseCoopers*, 2003: Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung. Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung und der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern: EKA.
- Reay, Trish/Hinings, Bob C. R.*, 2009: Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics, in: *Organization Studies*, 30(06), S. 629-652.
- Ritz, Adrian/Sinelli, Peter/Neumann, Oliver*, 2016: New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen, in: *Bergmann, Andreas/Giauque, David/Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas/Nagel, Erik/Ritz, Adrian/Steiner, Reto* (Hrsg.), *Praxisbuch Public Management*, Zürich: WEKA, S. 80-134.
- Ruedin, Didier/D'Amato, Gianni*, 2015: The politicisation of immigration in Switzerland: The importance of direct democracy, in: *van der Brug, Wouter/D'Amato, Gianni/Ruedin, Didier/Berkhout, Joost* (Hrsg.), *The Politicisation of Migration*, London: Routledge, S. 140-158.
- Salzbrunn, Monika*, 2014: *Vielfalt / Diversity*, Bielefeld: Transkript.
- Schedler, Kuno*, 2007: Public Management und Public Governance, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimak, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 253-268.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle*, 2006: *New Public Management*. Bern: Haupt.
- Schildt, Henri/Perkmann, Markus*, 2016: Organizational Settlements: Theorizing How Organizations Respond to Institutional Complexity, in: *Journal of Management Inquiry*, 2, S. 1-7.
- Scott, Richard W.*, 2008: *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. 3rd edition, California: Sage Publications.
- SRK*, 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.
- TAK*, 2007: *Rechtliche und institutionelle Integrationshemmnisse. Bericht zum Stand der Arbeiten betreffend die Beseitigung von Integrationshemmnissen. Umsetzungsempfehlungen der TAK vom 16. November 2007*, Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- TAK*, 2009: *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009*, Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 1999: Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry. *American Journal of Sociology*, 105(3), S. 801-843.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 2008: Institutional Logics, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE, S. 99-129.
- Villeneuve, Jean-Patrick*, 2013: Bürger und Public Manager: die Veränderung der Rollen, in: *Ladner, Andreas/Chappelet, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric* (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich: WEKA, S. 385-398.
- Wicker, Hans-Rudolf*, 2003: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: *Wicker, Hans-Rudolf/Fibbi, Rosita/Haug Werner* (Hrsg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“*, Zürich: Seismo, S. 12-62.
- Wrana, Daniel*, 2012: Diesseits von Diskursen und Praktiken. Methodologische Bemerkungen zu einem Verhältnis, in: *Friebertshäuser, Barbara/Kelle, Helga/Boller, Heike/Bollig, Sabine/Huf, Christina/Langer, Antje/Ott, Marion/Richter, Sophia* (Hrsg.), *Feld und Theorie. Herausforderungen erziehungswissenschaftlicher Ethnographie*, Opladen: Barbara Budrich, S. 185-200.

Autorinnen und Autor des Beitrags:

Prof. Dr. Esteban Piñeiro, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung ISOS, Hofackerstrasse 30, CH-4132 Muttenz

E-Mail: esteban.pineiro@fhnw.ch

Dr. Martina Koch, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW

E-Mail: martina.koch@fhnw.ch

Nathalie Pasche, M.A., Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW

E-Mail: nathalie.pasche@fhnw.ch