

# Integrationszertifikat...

Die Förderung der Integrationsfähigkeit ist eine Querschnittsaufgabe der öffentlichen Verwaltung. Was als Professionalisierung der Ausländerdienste begonnen hat, sollte mit der gezielten Förderung der Integrationskompetenz als Qualitätsaspekt aller Verwaltungsstellen fortgeführt werden. Das Fernziel ist, diese durch den Erwerb eines «Integrationszertifikats» auszuweisen.

Als der Bund vor einigen Jahren mit der aktiven Integrationsförderung begann, legte er für seine Tätigkeit einige Schwerpunkte fest. Einer davon war die Qualitätsförderung der Ausländerdienste. Am Anfang stand nämlich die Erkenntnis, dass wirksame Integrationsförderung durch den Bund ohne verlässliche, fachlich qualifizierte Partner in den Regionen kaum möglich sein würde. Vor drei Jahren aber gab es an den wenigsten Orten professionelle Ausländerdienste, die den Ansprüchen eines fachlichen Kompetenzzentrums für die Integrationsarbeit genügt hätten. Erst in jüngster Zeit wurde ihre Bedeutung für eine umfassende Integrationspolitik erkannt, und in vielen Städten und Kantonen sind die Bedeutung und die Ressourcen dieser Stellen seither aufgewertet worden.

Die EKA hat diese Entwicklung tatkräftig unterstützt und mit den Ausländerdiensten ein Projekt zur Qualitätsförderung an die Hand genommen. Im Rahmen eines kontinuierlichen Erfahrungsaustausches und Weiterbildungsprogramms befasst sich das Kader der Ausländerdienste seit zwei Jahren gemeinsam mit Fragen der Planung, der Steuerung, der Ausgestaltung ihrer Dienstleistungen, der Qualität, der Mitarbeiterförderung und vielem mehr. Schrittweise sollen sich so aus den traditionellen Ausländerdiensten moderne Fachstellen für die Integration entwickeln. Dieser Prozess wird von einem externen Unternehmen moderiert und geleitet. Auch im neuen Integrationsförderungsprogramm für die Jahre 2004 bis 2007 will die EKA die Entwicklung fachlich ausgewiesener Kompetenzzentren für die operative Integrationsarbeit vor Ort weiter unterstützen (siehe den Überblick auf Seite 120). Dabei wird besonderer Wert auf eine gute Zusammenarbeit der verschiedenen regional verantwortlichen Instanzen gelegt.

## Querschnittsaufgabe und Regelverwaltung

Eine wichtige Aufgabe erfüllen Integrationsdelegierte und Ausländerdienste gemeinsam: Sie sensibilisieren mit ihrer Arbeit die Verwaltungen für die Anliegen der Integration. In fast allen Integrationsleitbildern ist zu lesen, Integration sei eine Querschnittsaufgabe, analog etwa zur Gleichstellungsthematik. Das Thema kann also weder an einen Delegierten noch einen Ausländerdienst «abgeschoben» werden. Diese Fachstellen sollen nur Katalysatorwirkung haben, alle Verwaltungsstellen haben sich damit zu befassen. Strukturell wird dieses Ziel meist so angegangen, dass unter der Federführung eines Integrationsdelegierten eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt wird, in der die Chefinnen und Chefs der relevanten Dienststellen oder abgeordnete Mitarbeitende zusammenkommen. Auf diesem Wege sollen die Integrationsanliegen in alle Bereiche der Verwaltung diffundieren und dort zu Verhaltensänderungen führen. Auf diesem Hintergrund stellt die Qualitätsförderung der Ausländerdienste, wie sie die EKA unterstützt, nur ein Teilziel dar. Das eigentliche Ziel muss ein ambitionierteres sein, nämlich die öffentlichen Verwaltungen generell zu sensibilisieren und sie zu befähigen, ihre Querschnittsaufgabe gut zu bewältigen.

Warum ist das wichtig? Integration hat viel mit dem gleichwertigen Zugang zu den gesellschaftlichen Ressourcen zu tun. Integration misst sich daran, ob die verschiedenen Bevölkerungsgruppen (und natürlich nicht nur die ausländischen!) vergleichbare Chancen haben, etwa ihre Kinder in eine Lehre zu schicken, ans Gymnasium zu bringen oder einen Arbeitsplatz zu erhalten und befördert zu werden. Oder in eine bessere Wohngegend zu ziehen, in einen Verein aufgenommen zu werden oder eine Bewilligung zu erhalten. Kurzum, es geht um die Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben einer Gesellschaft. Um diese Integration zu fördern, sind einerseits die individuellen Kompetenzen wie Bildung, Sprachkenntnisse oder Zugang zu Informationen von Belang. Darüber hinaus sind aber auch die institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen, um diesen Zugang zu erleichtern. Also beispielsweise eine adäquate Aufbereitung von Informationen und die Bereitstellung von Übersetzungen.

Wie steht es damit heute in öffentlichen Verwaltungen? Nehmen sie die vielfach geforderte Querschnittsaufgabe der Integration auch tatsächlich wahr? Vermutlich sehr unterschiedlich. Gewisse Verwaltungszweige sind mit Integrationsfragen bestens vertraut. Dabei ist nicht nur an die auf Ausländer spezialisierten Dienste wie etwa die Fremdenpolizeien zu denken, sondern an ganz gewöhnliche Dienststellen, die im direkten Kontakt mit der ausländischen Bevölkerung stehen. Das gilt mit Sicherheit für das Bildungswesen, also etwa die Schulen, aber ebenso für die Müllabfuhr, wo praktisch nur ausländische Arbeitskräfte beschäftigt sind, oder die Zivilstandsämter, wo ein guter Teil aller Ehen mit einem ausländischen Partner geschlossen wird. Aber auch die Arbeitsämter, die Polizei oder die Sozialdienste haben sehr intensiv mit interkulturellen Fragestellungen zu tun. Wie steht es aber mit Gemeindeganzleien, Sozialversicherungsämtern, Gewerbepolizeien, Steuerverwaltungen, Pflegeheimen oder der Spitex? Wir wissen es nicht genau. Wahrscheinlich gehen wir aber nicht fehl in der Annahme, dass sich viele dieser Stellen bisher noch nicht spezifisch mit Integrationsfragen befasst haben oder sich von solchen Fragen angesprochen fühlen. Hier liegt für die Integrationsarbeit ein weites Feld brach.

In der Integrationsarbeit wird der Grundsatz der Regelverwaltung allgemein anerkannt. Dieser besagt, dass Ausländerinnen und Ausländer sich mit ihren Anliegen in der Regel an die ordentlichen Verwaltungen zu wenden haben. Spezielle Dienste ausschliesslich für die ausländische Bevölkerung sollen die Ausnahme bleiben und nur dort angeboten werden, wo besondere Gründe dies rechtfertigen. Also keine Sonderschule für Ausländerkinder, keine speziellen Polikliniken für kranke Ausländerinnen etc. Dieser Grundsatz setzt allerdings voraus, dass öffentliche Dienste allen Teilen der Bevölkerung offen stehen, auch den Ausländerinnen und Ausländern. Die Verantwortlichen sollten sich deshalb immer wieder fragen, ob ihre Dienste den verschiedenen Bevölkerungsschichten gerecht werden, also z.B. die sich ändernden Gruppen von Zugewanderten auch wirklich erreichen. Hinzu kommt die Frage, ob die ausländische Wohnbevölkerung faire Chancen hat, in öffentliche Verwaltungen aufgenommen zu werden. Der Umstand, dass nur 6% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ausländischer Herkunft sind, während Ausländer sonst einen Viertel aller Arbeitskräfte im Land darstellen, deutet doch darauf hin, dass hier noch einiges zu verbessern wäre.

## Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement hat im vergangenen Jahrzehnt in praktisch allen Verwaltungen Einzug gehalten. Die Neue Verwaltungssteuerung hat unter verschiedenen Namen teils euphorische Reformprozesse, teils Frustrationen ausgelöst. Auch wenn die Arroganz, mit der privatwirtschaftliche Konzepte in die öffentlichen Verwaltungen hineingetragen wurden, im Nachhinein nur mit ideologischer Verblendung erklärt werden kann, so ist der bewusste Umgang mit Leistungszielen, mit Dienstleistungen, Ressourcen, Prozessen und Betriebskulturen doch ein Gewinn, insbesondere auch die bewusstere Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit auf die Bedürfnisse verschiedener Zielgruppen. So schreibt etwa der Kanton Zürich in seinem Qualitätsleitbild 2001 unter dem Leitsatz «Arbeitsabläufe werden durch die Bedürfnisse unserer Anspruchsgruppen bestimmt» unter anderem: «Unsere Arbeitsabläufe müssen rechtsstaatlichen und politischen Ansprüchen genügen. Innerhalb dieses Rahmens informieren wir unsere Anspruchsgruppen rechtzeitig über die von uns anzuwendenden Abläufe. Wir erleichtern ihnen den Kontakt und richten unsere Abläufe auf ihre Bedürfnisse aus. Innerhalb unserer Organisation schaffen wir die Voraussetzungen dafür, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Ebenen die an sie herangetragenen Ansprüche umfassend angehen und sorgfältig abwägen.»

# ...als Fernziel

Zu den Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung gehören auch die Ausländerinnen und Ausländer. Sie stellen einen Fünftel der Bevölkerung dar. Je nach Verwaltungstätigkeit, etwa bei den Arbeitsämtern, bilden sie sogar die Mehrheit der Anspruchsgruppen. Dabei gibt es allerdings ebensowenig eine homogene ausländische Anspruchsgruppe wie eine schweizerische. Verschiedene Nationalitäten, Bildungsschichten, Altersgruppen, Neuzuzüger oder Alteingesessene haben auch unter den Ausländern verschiedene Bedürfnisse. Unzweifelhaft stellt aber die Integrationsfrage ein wichtiges Thema im Qualitätsmanagement öffentlicher Verwaltungen dar. Es liegt nämlich im Interesse der Verwaltung selber, dass sie ihre Anspruchsgruppen gut kennt. Es liegt auch im Interesse der öffentlichen Verwaltung zu wissen, ob sie mit ihren Dienstleistungen die sich wandelnden Bevölkerungsgruppen wirklich erreicht. Und es liegt vor allem auch in ihrem Interesse, dass die Kommunikation zu diesen Gruppen gut funktioniert. «Kulturell» bedingte Hürden können zu Reibungs- und Ressourcenverlusten führen. Erfolgreiche Informationsbemühungen fördern auf allen Seiten Missverständnisse und Frustrationen. Entscheidungsprozesse können durch den gezielten Einbezug der Anspruchsgruppen verbessert werden. Was in der Privatwirtschaft unter dem Stichwort «Diversity Management» bekannt geworden ist, nämlich der bewusste Umgang der Führung mit Unterschieden von Geschlecht, Alter und Nationalitäten – wobei die Vielfalt als Bereicherung und Erfolgsfaktor für die Geschäftstätigkeit betrachtet wird – lässt sich auch für öffentliche Verwaltungen nutzbar machen.

Damit sind erste Anknüpfungspunkte zwischen Integrations-thematik und Qualitätsmanagement genannt: Unter dem Stichwort der Kundenorientierung etwa liessen sich die Bedürfnisse der ausländischen Wohnbevölkerung genauer erheben. Unter dem Stichwort der Produkteorientierung wäre sorgfältig zu fragen, welche Dienstleistungen der Verwaltung für die ausländische Bevölkerung nötig sind und wirklich noch nachgefragt werden oder eventuell ersetzt werden müssen. Nicht alles, was vor zwanzig Jahren gemacht wurde, braucht es heute noch. Auch unter dem Gesichtspunkt der Mitarbeiterorientierung wäre zu fragen, inwiefern Integrationsaspekte in die Weiterbildung, in die Mitarbeiterselektion, die Mitarbeiterbeurteilung, die Beförderungspraxis oder ins Vorbildverhalten der Führung einfließen.

*Walter Schmid ist Vizepräsident der EKA. Der promovierte Jurist war lange Jahre Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und Chef des Jugend- und Sozialamtes der Stadt Zürich. Seit kurzem ist er Rektor der Hochschule für soziale Arbeit Luzern. Er ist zudem Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe.*

## Zertifizierung

Öffentliche Verwaltungen können durch ein gezieltes Qualitätsmanagement einen wichtigen Beitrag zur besseren Integration leisten. Doch wie kann dieses Ziel erreicht werden? Wie kann es gelingen, einen bewussten Umgang mit Integrationsfragen als Standard öffentlicher Verwaltungen zu etablieren? Als Instrument dazu haben sich im letzten Jahrzehnt mehr und mehr Zertifizierungen durchgesetzt. Gerade für das Qualitätsmanagement gibt es heute eine grössere Zahl anerkannter Zertifikate und Zertifizierungsprozesse. Wie wäre es, wenn sich öffentliche Dienste für einen integrativen Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung auszeichnen lassen könnten?

Zertifizierungen befassen sich in der Regel mit drei verschiedenen Aspekten: Zunächst untersuchen sie die Prozesse, die ein Produkt oder eine Dienstleistung entstehen lassen. Wer erarbeitet sie? Wie geschieht dies? Nach welchen Kriterien und mit welchen Qualitätsanforderungen? Unter Beizug von wem? Hier bieten etwa die Frage der bedürfnisgerechten Ausgestaltung von Dienstleistungen und der Kontakt zu den Anspruchsgruppen, die Qualifikation der Mitarbeitenden wichtige Bezugspunkte zwischen Qualität und Integration. Im Weiteren wird in Zertifizierungsverfahren der Information Gewicht beigemessen: Gibt eine öffentliche Institution Auskunft über gewisse Sachverhalte? Informiert sie die Öffentlichkeit über die Situation der ausländischen Personen und ihre Anliegen? Legt sie Wert auf Transparenz? Aus der Gleichstellungspolitik ist bekannt, wie wichtig eine kontinuierliche Informationsarbeit sein kann, die differenziert und Unterschiede nicht unter Allgemeinheiten verschüttet. Schliesslich können Zertifizierungsverfahren das Verhalten zum Gegenstand haben. Etwa das Verhalten der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gegenüber Zugewanderten, die das Kader vorlebt. Wie wird über Ausländer im Betrieb gesprochen? Werden Burnout-Syndrome, die nicht selten zu Fremdenfeindlichkeit führen können, wahr- und ernstgenommen? Werden Mitarbeitende in ihren Auseinandersetzungen mit schwierigen ausländischen Anspruchsgruppen gestützt oder ohnmächtig sich selber überlassen? Es ist naturgemäss nicht einfach, solche Verhaltensweisen zu messen. Aber es gibt Ansätze dazu.

## **Certificat d'intégration comme objectif lointain**

*Dans le cadre de la promotion de l'intégration des étrangers par la Confédération, la Commission fédérale des étrangers a, dès le début, accordé une grande importance à l'encouragement de la qualité des services d'aide aux étrangers. Elle souhaite ainsi contribuer à ce que ces services traditionnels de conseils aux étrangers puissent se développer en tant que services modernes chargés des questions d'intégration des étrangers. De fait, ils devraient jouer le rôle de catalyseur et sensibiliser les autres services et offices – en particulier ceux des administrations publiques – à cette tâche pluridisciplinaire qu'est l'intégration. Les expériences faites par les administrations publiques au cours de ces dernières années avec les instruments de garantie des normes de qualité peuvent être mises à profit pour la réalisation des tâches d'intégration des étrangers. En effet, ces organismes, tant privés que publics, doivent répondre à des exigences similaires: processus de procédure répondant aux besoins, informations accessibles, transparence, pratique avec la clientèle conforme à la situation. L'objectif à long terme est de permettre aux services de l'administration publique d'obtenir une certification de leurs compétences en matière d'intégration répondant à des normes standardisées. Les certificats, de par leur bonne réputation, servent d'enseigne aux organes administratifs et exercent incontestablement une pression sur les autres services pour qu'ils s'inspirent du bon exemple.*

Vielleicht gelingt es in den nächsten Jahren, in einer gewissen Anzahl von öffentlichen Verwaltungen Qualitätsförderungsprojekte zu initiieren, die der Integrationsfrage einen höheren Stellenwert geben. So könnte aus dem Schlagwort von der Querschnittsaufgabe eine gelebte Praxis entwickelt werden. Selbstverständlich kann dies nur auf freiwilliger Basis geschehen. Würden solche Projekte verordnet und vorgeschrieben, wären sie von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Aufgezwungene Qualitätsförderung fördert alles – nur nicht Qualität. Ansprechen lassen sollten sich vor allem Dienste und Ämter, die sich bisher vielleicht noch nicht viel Gedanken zur Integrationsrelevanz ihrer Tätigkeit gemacht haben. Vielleicht lassen sich dank solcher Projekte und Prozesse, dank eines Erfahrungsaustausch, eines Vergleichs mit «Best Practices» in der Auseinandersetzung mit Integrationsfragen in einigen Jahren Kriterien entwickeln, an denen sich eine gute Verwaltungstätigkeit in diesem Bereich messen lässt.

Später könnte ein Zertifizierungsverfahren mithelfen, solche gute Standards breit durchzusetzen. Zertifizierungsverfahren erlauben es nämlich den ersten, die sich auf einen solchen Prozess einlassen, sich hervorzutun und mit Stolz auf das Erreichte zu verweisen. Setzt sich ein Zertifikat einmal breit durch, so erhöht dies den Druck auf andere, sich der Auseinandersetzung ebenfalls zu stellen. In jedem Fall aber kann eine Zertifizierung mithelfen, einen besseren Qualitätsstandard auf freiwilliger Basis breiter durchzusetzen und wichtige Lernprozesse zu beschleunigen. Bezogen auf die Integrationsthematik könnte so die notwendige Öffnung der öffentlichen Verwaltungen auf eine sich wandelnde Bevölkerung von Zugewanderten vorangetrieben werden und damit auch die Wirksamkeit öffentlicher Verwaltungstätigkeit verbessert werden. Dies wäre für alle ein Gewinn.