

# Offenere Verwaltung- zufriedenere Kundschaft

12

Die Bewältigung von Vielfalt, im Englischen «managing diversity», ist kein Nischenthema mehr. Es wird in Diskursen zur Gesellschaft und von der Wirtschaft aufgegriffen. Und auch Verwaltungen suchen vermehrt nach Möglichkeiten, um auf alle ihre Kundinnen und Kunden besser einzugehen. Der Grundauftrag der Verwaltung umfasst die gleichmässige Versorgung der Wohnbevölkerung mit öffentlichen Leistungen. In diesem Auftrag sind Familien, Frauen, ältere Menschen und Kinder ebenso eingeschlossen wie die ausländische Wohnbevölkerung. Die «Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung» zeigt Voraussetzungen und Möglichkeiten auf, wie sich Verwaltungen öffnen können.

Die in der Schweiz lebende Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten vielfältiger geworden. Neben der allgemeinen Pluralisierung und Individualisierung steht diese Entwicklung auch im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Menschen aus unterschiedlichsten Herkunftsregionen und sozialen Schichten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung mit engem Kontakt zur Bevölkerung spüren dies deutlich. Die Polizei, das Einwohneramt, Krippen und Horte, die Jugendarbeit und die Sozialdienste – um nur einige zu nennen – sind täglich mit der Vielfalt konfrontiert und müssen mit ihr angemessen umgehen können.

Es gehört zum Grundauftrag der Verwaltungen, die Wohnbevölkerung in ihrer Vielfalt gleichmässig mit öffentlichen Ressourcen und Leistungen zu versorgen. Die Verwaltung wirkt zudem als Vorbild. Sie hat zur Vermeidung von Diskriminierungen beizutragen. Sie ist zur Durchsetzung der rechtsstaatlichen Ordnung gegenüber allen Bewohnerinnen und Bewohnern verpflichtet und ist Vorbild für ein Zusammenleben in Achtung und Toleranz. Der Umgang mit der zunehmenden Vielfalt durch Migration ist eine besondere Herausforderung. Die Verwaltung hat einen expliziten gesetzlichen Auftrag zur Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung. Diesem Auftrag kommt sie einerseits über Einzelförderungen und andererseits über Massnahmen der Integrationsförderung nach. Integrationsförderung ist jedoch vor allem eine Querschnittsaufgabe, die von der Verwaltung als Ganzes angegangen werden muss.

Will die Verwaltung ihrem Auftrag und Anspruch gerecht werden, muss sie Wege zur Bewältigung der gesellschaftlichen Vielfalt finden. Eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung kann dazu wesentlich beitragen. Geöffnet werden kann die Ver-

*David Wüest-Rudin ist Manager im Bereich öffentliche Dienstleistungen bei der Firma PricewaterhouseCoopers. Er ist Politologe und Soziologe mit einem Zusatzstudium in Verwaltungswissenschaften. Im Auftrag der EKA verfasste er die erwähnte Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung.*

waltung sowohl nach «ausen» als auch nach «innen». Die Öffnung nach aussen hat die Kontakte zur Bevölkerung im Blick. Sie sichert den gleichberechtigten Zugang und die gleichmässige Qualität der Leistungen. Die Öffnung nach innen zielt auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie wirkt darauf hin, dass die Zusammensetzung des Personals die Vielfalt der Bevölkerung widerspiegelt. Öffnung nach aussen und nach innen stehen in einem engen Zusammenhang. Angestellte, welche über vielfältige Kompetenzen und Erfahrungen verfügen, gelingt es im Allgemeinen besser, auf die Verschiedenartigkeit der Bevölkerung einzugehen.

## Vielfältige Beweggründe

Das Thema interkulturelle Öffnung hat nicht in allen öffentlichen Verwaltungen die gleiche Bedeutung. Dies ist nicht erstaunlich, denn schliesslich sind die Verwaltungsstellen ja auch in unterschiedlicher Masse von der Vielfalt der Bevölkerung betroffen. Verwaltungen mit direktem Kundenkontakt stellen sich andere Fragen als Verwaltungen im administrativen Bereich. Der Bund steht nicht vor den gleichen Aufgaben wie die Kantone und Gemeinden. In der Sozialpolitik stellen sich Fragen der Öffnung anders als in der Bildungs-, Gesundheits- oder Sicherheitspolitik. Dazu kommen regionale und lokale Unterschiede. Der schulpädagogische Dienst des Kantons Basel-Stadt ist ganz anders mit Vielfalt konfrontiert als der Gemeindeschreiber einer Gemeinde im Prättigau oder die Juristin bei den Parlamentsdiensten. Das klingt zwar banal, darf aber im Hinblick auf die Wahl von Öffnungsstrategien nicht übersehen werden. Nicht nur ist die Problematik jeweils eine völlig andere, auch die Sensibilisierung auf das Thema und das Problembewusstsein unterscheiden sich.

## Anknüpfungspunkte zu Verwaltungsreformen

Selbst dann, wenn die Betroffenheit und das Bewusstsein vorhanden sind, dürfen die Erwartungen im Hinblick auf die Öffnung nicht zu hoch geschraubt werden: Den Mitarbeitenden fehlt es in der Regel nicht am guten Willen, aber oft an den zeitlichen und finanziellen Ressourcen. Eine Öffnung benötigt also die entsprechende Prioritätensetzung. Zu den aktuell konkurrierenden Prioritäten in der Verwaltung zählen die Reformen, die in Gang sind: zum Beispiel New Public Management und die damit verwandten Konzepte, Reorganisationen und Fusionen, die Implementierung neuer Führungsinstrumente, von Qualitätsmanagement oder der Kostenrechnung. Die Öffnung der Verwaltung ist dabei zumeist kein Thema, obschon zwischen den Reformen und dem Anliegen der Öffnung zahlreiche Anknüpfungspunkte bestehen. Der augenfälligste Bezug ist sicher die Kundenorientierung und die Optimierung des Kundenkontakts. So bringt zum Beispiel die Einrichtung eines so genannten «Bürgerschalters» (eine zentrale Anlaufstelle der Behörden für die Bevölkerung) nicht nur eine grössere Vielfalt im

Hinblick auf Sachthemen, sondern auch auf das Publikum. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung hat also einiges mit der Reformierung und Modernisierung der Verwaltung zu tun.

## Offenheit – ein Element der Personalpolitik

Offenheit manifestiert sich im unmittelbaren Kontakt mit der Bevölkerung, sei dies im Umgang mit Kunden oder mit Stellenbewerberinnen. Offenheit steckt «in den Köpfen» der Mitarbeitenden, in bewussten oder unbewussten inneren Haltungen. Diese Haltungen werden mit den anderen Mitarbeitenden in einer gemeinsamen Kultur geteilt, z.B. in einer Kultur der «Abkehr» oder der «Toleranz». Die persönliche Einstellung wird zudem von der öffentlichen Meinung beeinflusst. Mitarbeitende könnten z.B. denken, sie vollzögen einen vermeintlichen «Volkswillen» gegenüber Ausländerinnen und Ausländern oder gegenüber Personen am Rande der Gesellschaft. Ein wichtiger Faktor sind zudem die individuellen Kompetenzen der Mitarbeitenden wie fachliche Qualifikation oder die soziale Kompetenz für heikle Situationen. Die Öffnung der Verwaltung und die Sensibilität für dieses Thema hängt also entscheidend mit der Führung, der Information und der Ausbildung des Personals zusammen und ist somit ein wichtiges Element der Personalpolitik.

## Interkulturelle Öffnung ist kein «Ausländerproblem»

Im direkten Gespräch mit der Verwaltung wird deutlich, dass für sie das dringlichste Problem die Bewältigung des Kontakts mit der Bevölkerung darstellt und dass der Kontakt mit Zugewanderten besonders anspruchsvoll ist. Neben Verständigungsproblemen sehen sich die Mitarbeitenden häufig mit Situationen konfrontiert, die schwierig einzuschätzen und zu bewältigen sind. Besonders heikel sind Situationen, in denen aggressives Verhalten eine Rolle spielt. Es wäre jedoch falsch, die Öffnung der Verwaltung ausschliesslich in einen Zusammenhang mit der ausländischen Bevölkerung zu stellen. Erstens sind «die Ausländer» keine homogene Gruppe. Die in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer kommen aus verschiedensten Herkunftsgebieten, unterscheiden sich stark in Bezug auf ihren jeweiligen rechtlichen und sozialen Status und auf ihre individuellen Kompetenzen gegenüber der Verwaltung. Der französischen Managerin einer Pharmafirma wird nicht gleich begegnet wie dem nigerianischen Flüchtling.

Zweitens entstehen allen Menschen Benachteiligungen, wenn ihnen die Ressourcen zur Bewältigung des Kontakts mit der Verwaltung fehlen. Um sich verständigen zu können, braucht man die Sprache, um Anforderungen und Abläufe verstehen zu können, benötigt man Bildung und Informationen, und um bestimmte Leistungen zu beziehen, braucht man die formelle oder informelle Berechtigung dazu. Die Ressourcen im Umgang mit der Verwaltung fehlen nicht nur einem Teil der Ausländer und Ausländerinnen, sondern zum Beispiel auch Menschen mit Sprachbehinderungen, Menschen mit geringer Ausbildung oder älteren Menschen.

## Strategien zur wirksamen Öffnung

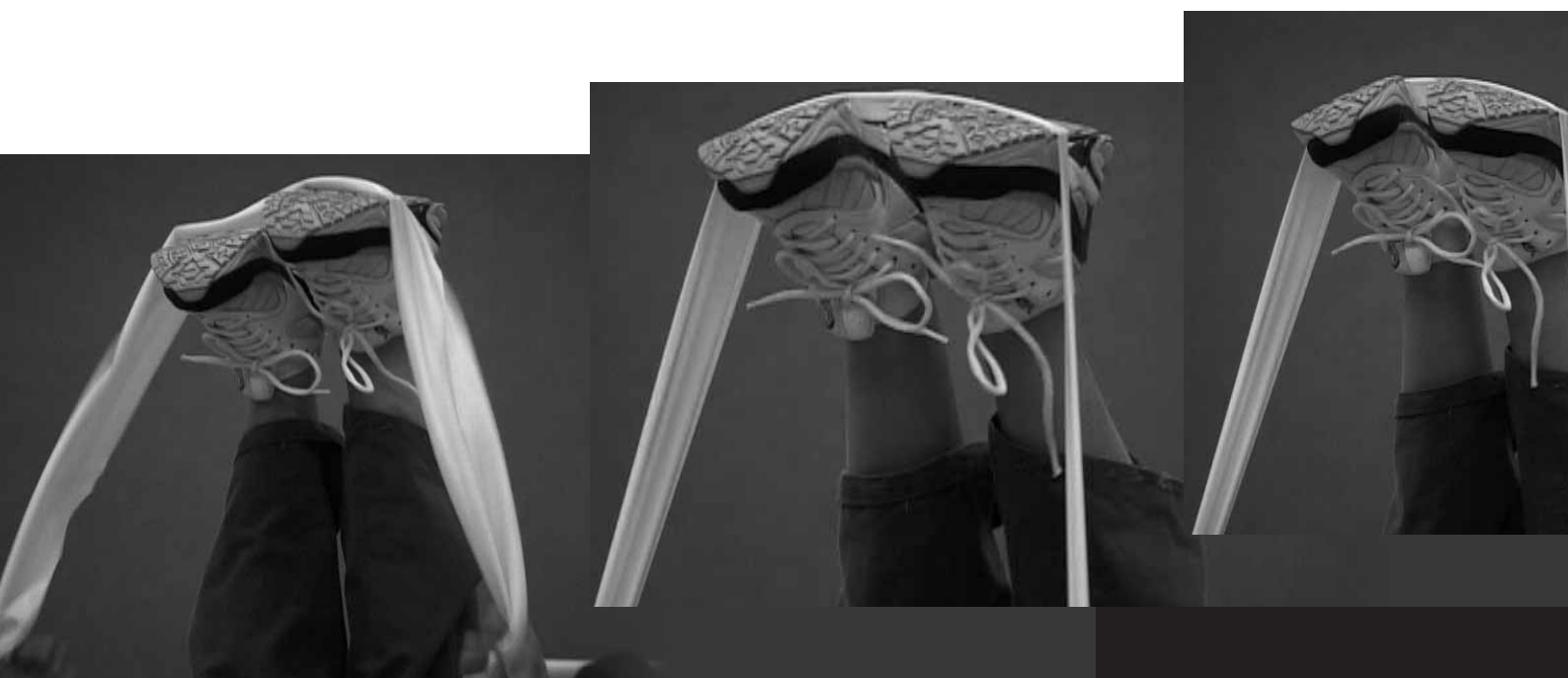
Wie sollte nun vorgegangen werden und welches sind die Erfolgsvoraussetzungen für die Öffnung der Verwaltung. Grundsätzlich ist ein differenziertes Vorgehen zu wählen, welches auf die jeweilige Betroffenheit, die Voraussetzungen und Bedürfnisse abgestimmt ist. Einen universell richtigen Ansatz zur Öffnung gibt es nicht. In einem ersten Schritt ist es wichtig, sich Klarheit darüber zu verschaffen, wo die Probleme der Verwaltung liegen und wo Handlungsbedarf besteht. Im Zentrum sollte dabei die konsequente Umsetzung des Grundauftrags der Verwaltung stehen. Eine Sonderbehandlung einzelner Gruppen ist zu vermeiden. Die interkulturelle Öffnung der Verwaltung stellt weder ein isoliertes ausländer- noch ein integrationspolitisches Thema dar. Ein problemorientierter Ansatz zum Umgang mit Vielfalt (z.B. «Probleme beim Schalterdienst») ist einem gruppenorientierten Ansatz (z.B. Verbesserungen für «die Ausländer») vorzuziehen. Öffnungsstrategien können an laufende Verwaltungsreformen anknüpfen, idealerweise im Zusammenhang mit Fragen der Qualität und der Kundenorientierung, weil damit die Bewältigung der Kunden- und Mitarbeitervielfalt in den Vordergrund rückt: «Diversity Management» als Ansatz zur Öffnung der Verwaltung.

Die Massnahmen zur Öffnung sollten einfach und sofort nützlich sein. Sie sollten der Verwaltung einen konkreten Vorteil, praktische Hilfestellungen und nützliche Instrumente bieten. Sie sollten praxisnah, nicht technokratisch sein. Zudem sollten

sie die Ressourcen schonen und eher mit Anreizen und positiven Nebeneffekten arbeiten. Wichtig ist, mit den motivierten Akteuren und bei den Potentialen zu beginnen und sie zu nutzen. Widerstände zu bekämpfen ist wenig erfolgversprechend. Gute Pionierprojekte können in einem späteren so genannten «Mainstreaming» zur breiteren Öffnung der Verwaltung beitragen. Die Massnahmen der Öffnung sollten Mitarbeitende im Umgang mit schwierigen Situationen und mit benachteiligter Kundschaft befähigen und qualifizieren. Die individuellen Fähigkeiten werden dabei gefördert. Von Bedeutung ist, dass die Führung (Kader) und die «Front» (Kundenkontakte) für das gewählte Vorgehen gewonnen werden können. Sie müssen getrennt angegangen werden, und es sollten für beide besondere Anreize geschaffen werden. Massnahmen zur Öffnung sollten darauf hinzielen, die Verwaltungskultur zu verändern und durch Sensibilisierung im Inneren der Verwaltung eine Eigendynamik auszulösen. D.h. die Öffnung wird vorzugsweise von innen aufgenommen und umgesetzt und nicht von aussen aufgesetzt. Der Ansatz zur Öffnung sollte Kräfte bündeln und die Zusammenarbeit fördern. Von einer breiten Mobilisierung der Verwaltung ist abzusehen, geeigneter ist ein schrittweises Vorgehen. Die Koordination und Kooperation innerhalb der Verwaltung sollten gefördert und bestehende Strukturen und Akteure eingebunden werden (z.B. Integrationsförderung, Städteverband, der Verband der Auszubildenden in der Verwaltung etc.).

## Konkret beginnen, auch in kleinen Schritten

Eine Studie, welche PricewaterhouseCoopers im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA durchführte, schlägt eine Art «Baukasten» an kombinierbaren Massnahmen vor, die Verwaltungen einen erfolgversprechenden Start ins «Diversity Management» erlauben. Er zeigt sechs unterschiedliche Bereiche auf: von der Erarbeitung der Grundlagen, über Sensibilisierung und Motivation zur Befähigung, Instrumente dazu, bis hin zur sogenannten Akzeleration und zum Monitoring.



Wer Schritte in Richtung der Öffnung der Verwaltung machen will, soll sich nicht von der grossen Aufgabe abschrecken lassen, sondern mit kleinen plausiblen Schritten beginnen. Man sollte dabei nicht alleine beginnen, sondern gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen anderer Verwaltungen und mit Fachleuten, die an demselben Thema arbeiten. Denn es macht keinen Sinn, mehrfach das Rad neu zu erfinden und den gleichen Handwagen in zehn Ausführungen zu entwickeln. Zudem ist man gemeinsam kompetenter, motivierter, stärker, und man wird auch eher wahrgenommen. Warum zum Beginn nicht Workshops mit den am meisten exponierten Verwaltungsstellen durchführen, um zu analysieren, wo der Schuh drückt? Dies gibt ein erstes Bild der Probleme und signalisiert, dass die «Front» ernst genommen wird. Am besten geschieht dies koordiniert mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Departementen, Kantonen, Städten oder Gemeinden. Die Resultate könnten den Vorgesetzten mit ersten Lösungsvorschlägen präsentiert werden – mit Verweis auf die anderen Verwaltungen, die dieses Problem auch haben und jenes Problem besser lösen.

Die Studie von PriceWaterhouseCoopers legt den Schwerpunkt auf Befähigung. Sie empfiehlt, konkrete Praxishilfen und Ausbildungsmodule im «Diversity Management» und neue Lösungen in der Aufnahme von Neuzugezogenen zu erarbeiten. Hierzu gibt es bereits in verschiedenen Städten und Kantonen Ansätze und man kann auf bestehenden Strukturen aufbauen. Aber auch einfachere Massnahmen sind möglich: Veranstaltungen, Fachreferate, Gespräche, Plakate, Informationen, Erfahrungsgruppen zum Austausch von Problemen und Lösungen. Die Vielfalt ist auch bei den Massnahmen gross.

## **Per una qualità dei servizi**

***Il mandato di base delle amministrazioni pubbliche prevede tra l'altro un servizio uniforme alla popolazione. La crescente diversità della composizione della popolazione costituisce pertanto una particolare sfida. L'amministrazione pubblica può fronteggiare tale sfida facendo prova di apertura interculturale. Ciò presuppone un approccio incentrato sui problemi concreti, così da poter affrontare la varietà della clientela e dell'organico (Diversity Management) evitando di dover ricorrere a trattamenti speciali riservati a gruppi particolari. L'apertura interculturale non è dunque una tematica che interessa unicamente l'interazione con gli stranieri. Essa dovrebbe altresì essere collegata alle riforme amministrative attualmente in corso, in riferimento ai temi della qualità e del servizio alla clientela. Tale apertura è direttamente legata alla politica del personale. Concretamente vi sono più modi di applicazione possibili. Si può procedere a una combinazione flessibile di provvedimenti e progetti pionieri. Il meglio sarebbe di mirare alle potenzialità anziché iniziare affrontando di petto le resistenze. L'importante è l'interconnessione e la cooperazione concreta delle amministrazioni pubbliche. Uno studio svolto da PricewaterhouseCoopers illustra le possibilità per questo tipo di apertura in seno alle amministrazioni.***

