



Bern, März 2015

Schutz vor Diskriminierung

Wie die Sensibilisierung für den Schutz vor Diskriminierung in der öffentlichen Verwaltung angeregt, gefördert und entwickelt werden kann

Ein praktischer Leitfaden der Arbeitsgruppe der Diskriminierungsschutzverantwortlichen der Kantone und Städte der lateinischen Schweiz. Mitglieder der Arbeitsgruppe:

*Hossam Adly
Service Agenda21 – Ville durable, pôle égalité-diversité, Stadt Genf*

*Gabriella Amarelle
Bureau lausannois pour les immigrés, Stadt Lausanne*

*Nicole Bart
Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme, Kanton Jura*

*Lirim Begzati
Service de la cohésion multiculturelle, Kanton Neuenburg*

*Yves de Matteis
Bureau de l'intégration des étrangers, Kanton Genf*

*Migjen Kajtazi
Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, Kanton Waadt*

*Francesco Mismirigo
Ufficio del delegato cantonale all'integrazione degli stranieri, Kanton Tessin*

*Jacques Rossier
Bureau cantonal de l'intégration, Wallis*

*Oivier Volluz
Délégué à l'intégration, Gemeinde Bagnes*

Mit der Unterstützung von socialdesign AG, Ricarda Ettl, und der eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Situationsanalyse	4
2.1	Klärung der Erwartungen und Bedürfnisse	4
2.2	Berücksichtigung des beruflichen Umfelds.....	5
2.3	Überlegungen zum Umgang mit dem Andersartigen im Berufsalltag	5
2.4	Unterstützung der beruflichen Tätigkeit.....	6
2.5	Analyse des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen	7
3	Erarbeitung einer Sensibilisierungsstrategie.....	8
3.1	Ziele des Sensibilisierungsprozesses	8
3.2	Wer ist das Zielpublikum?	8
3.3	Kommunikation	9
3.4	Einbezug der Führungspersonen	11
3.5	Wahl der Massnahmen	12
3.5.1	Anstellungsverfahren und Personalmanagement.....	12
3.5.2	Weiterbildung	13
3.5.3	Dolmetschen und Schlüsselpersonen	13
3.5.4	Intervention in Konfliktsituationen	14
3.5.5	Zusammenarbeit mit Gemeinden und lokalen Kommissionen	14
3.6	Evaluation der Massnahmen	16
	Anhang I Grundsatz des gleichen Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen.....	17
	Vielfalt als Herausforderung	17
	Diskriminierung und Machtverhältnisse	19
	Diskriminierungstypologie nach Eckmann	21
	Die Arbeit am Schalter	22
	Weitere Beispiele.....	23
	Anhang II: Begriffe	24
	Rassistische Diskriminierung	24
	Direkte und indirekte Diskriminierung	24
	Mehrfachdiskriminierung	25
	Unterschied zwischen Diskriminierung und Rassismus.....	25
	Sensibilisierung für den Diskriminierungsschutz	26
	Anhang III: Nützliche Adressen.....	27
	Anhang IV: Literaturverzeichnis	28

1 Einleitung

Das Personal der öffentlichen Verwaltung sieht sich heute in seinem Berufsalltag mit einer zunehmend vielfältigen Kundschaft konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hat sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den Verantwortlichen für den Diskriminierungsschutz der Kantone der lateinischen Schweiz, mit dem Thema *Diversity Management* auseinandergesetzt. Sie hat sich mit der Frage befasst, wie für die ganze Bevölkerung, einschliesslich der Migrantinnen und Migranten, ein gleichberechtigter, diskriminierungsfreier Zugang zu den Dienstleistungen sichergestellt werden kann. Aus der Diskussion dieser Fragestellung in der Arbeitsgruppe ist dieser Leitfaden entstanden.

Diskriminierung hat viele Facetten: Sie manifestiert sich in Benachteiligungen aufgrund von Herkunft, Religion, Geschlecht, Alter, sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Behinderung usw. Diskriminierung kommt in allen Lebensbereichen vor: bei der Wohnungssuche, in der Schule, im Arbeitsleben, im Spital, beim Gang zur Behörde oder im Ausgang. Sie kann im öffentlichen und im privaten Raum stattfinden. Im Zentrum dieses Dokuments steht die rassistische Diskriminierung in der kantonalen und kommunalen Verwaltung¹.

Ziel des Leitfadens

Der Leitfaden ist als internes Hilfsmittel gedacht und soll eine Zielrichtung für die praktische Arbeit in einem von kultureller Vielfalt geprägten Umfeld vorgeben. Er enthält hauptsächlich praktische Überlegungen, die die Erarbeitung einer Sensibilisierungsstrategie in der öffentlichen Verwaltung im Bereich der rassistischen Diskriminierung unterstützen sollen. Diese Überlegungen werden mit Beispielen von umgesetzten Sensibilisierungsmassnahmen aus dem Arbeitsalltag der Arbeitsgruppenmitglieder veranschaulicht.

Aufbau des Leitfadens

Der erste Teil des Leitfadens enthält eine Situationsanalyse (Kapitel 2). Er erläutert die verschiedenen Aspekte, die bei der Erarbeitung einer Sensibilisierungsstrategie in der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden müssen. Kapitel 0 bietet Hilfestellungen für die Erarbeitung einer Sensibilisierungsstrategie. Weiter enthält es eine Liste möglicher Massnahmen aus der heutigen Praxis in den Kantonen und Gemeinden (Kapitel 3.5). Die Kapitel sind in Form einer Checkliste verfasst und dienen zur Unterstützung der praktischen Arbeit.

In den Anhängen finden sich weitere Informationen, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit gewissen Aspekten ermöglichen. Anhang I befasst sich mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung in der öffentlichen Verwaltung, mit den Auswirkungen der unterschiedlichen Machtverhältnisse und zeigt die Diskriminierungstypologie nach Monique Eckmann auf. Zur Veranschaulichung sind einige Situationsbeispiele aufgeführt. Anhang II liefert Definitionen zu Rassismus, rassistischer Diskriminierung (direkte, indirekte, mehrfache) sowie zur Sensibilisierung für das Thema Diskriminierungsschutz). Im Anhang III ist eine Liste von Adressen aufgeführt und im Anhang IV werden einige Sachbüchern aufgelistet.

¹ Auf weitere Informationen zu den Diskriminierungsbereichen, die hier nicht ausdrücklich behandelt werden, wird in der Bibliografie in Anhang III: Literaturverzeichnis hingewiesen. Eine genaue Definition der rassistischen Diskriminierung ist in Anhang II enthalten.

2 Situationsanalyse

Die Situationsanalyse ist ein erster wichtiger Schritt hin zu einer Sensibilisierung für den Diskriminierungsschutz. Dabei soll genau erfasst werden, warum und unter welchen Bedingungen eine Stelle der öffentlichen Verwaltung von einem Sensibilisierungsprozess profitiert².

Um das Ziel zu erreichen, schlägt die Integrationsförderungsstelle der Stadt Zürich fünf Schritte vor:

- Klärung der Erwartungen und Bedürfnisse
- Berücksichtigung des beruflichen Umfelds
- Überlegungen zum Umgang mit dem Andersartigen
- Unterstützung der beruflichen Tätigkeit
- Analyse des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen

2.1 Klärung der Erwartungen und Bedürfnisse

Bei der Analyse der Ausgangslage werden die Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen betroffenen Akteure sowie das berufliche Umfeld erfasst. Ausgehend von dieser Standortbestimmung können Massnahmen ergriffen, Handlungsmöglichkeiten festgelegt und eine massgeschneiderte Unterstützung und Begleitung definiert werden:

- *Welches sind, ausgehend von den Alltagserfahrungen, die Bedürfnisse der Mitarbeitenden?* Problematische Situationen sollen genannt, die Gründe aufgeführt und Lösungen skizziert werden. Sind beispielsweise Verständigungsschwierigkeiten auf kulturelle Unterschiede oder auf beschränkte sprachliche Fähigkeiten der Klientin oder des Klienten oder der Mitarbeitenden des öffentlichen Dienstes zurückzuführen?
- *Welche bedürfnisgerechten Lösungen gibt es?* Eine genaue Ermittlung der Probleme und der Bedürfnisse ermöglicht die Entwicklung sachdienlicher Lösungen. Beispielsweise können sprachbedingte Verständigungsschwierigkeiten durch eine Verbesserung der Sprachkenntnisse oder das Beiziehen einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers begrenzt werden.

² Dieses Kapitel orientiert sich an einem Diskussionspapier der Stadt Zürich. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die verschiedenen Verwaltungsstellen regelmässig mit kultureller, religiöser oder sprachlicher Vielfalt umgehen müssen, hat die Stadt Zürich ein Diskussionspapier verfasst, das helfen soll, die besonderen Bedürfnisse der Verwaltung in Bezug auf die Entwicklung transkultureller Kompetenz zu erfassen. Das Diskussionspapier zeigt Wege auf, um sich in der breiten Palette von Angeboten von Fachpersonen, die im Bereich Konflikt- und Diversity Management tätig sind, zurechtzufinden.

➔ Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich (2014). Weiterbildungsmassnahmen in transkultureller Kompetenz. Orientierungspunkte für städtische Stellen. Diskussionspapier Version 1.

Eine zu schnelle Analyse birgt jedoch Gefahren. Wird zum Beispiel ein Problem nur einer Klientengruppe zugeordnet, obwohl es eigentlich mehrere Gruppen betrifft, so besteht die Gefahr, dass Vorurteile bestärkt und adäquate Lösung verhindert wird.

	Fragen	Antworten
1.	Aus welchen Gründen sollte die Entwicklung transkultureller Kompetenz im Team gefördert werden (Ursprung des Bedürfnisses)?	
2.	Was erwarten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Vorgesetzten von einem Prozess in diesem Bereich?	
3.	Welche konkreten Herausforderungen sollen mit transkultureller Kompetenz überwunden werden?	
4.	Fühlt sich die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter bei der Ausübung der Arbeit unsicher oder unwohl?	
4.1	<i>Wenn ja, wie äussert sich dieses Gefühl und in welchen Situationen?</i>	
4.2	<i>Gibt es Personengruppen, mit denen häufiger Schwierigkeiten auftreten? Wenn ja, warum?</i>	

2.2 Berücksichtigung des beruflichen Umfelds

Das berufliche Umfeld ist prägend für die Erwartungen und Bedürfnisse in Bezug auf eine Sensibilisierung. Es beeinflusst die Mittel, die gewählt werden, um auf diese Bedürfnisse und Erwartungen einzugehen. Eine Lösung kann für einmalige Kontakte am Schalter geeignet sein, jedoch nicht für Situationen mit regelmässigem Kontakt, zum Beispiel im Rahmen einer medizinischen Behandlung. Zudem muss der Prozess auf die Praxis und Lernkultur der betroffenen Stelle sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgerichtet sein.

	Fragen	Antworten
1.	Welche Art von Intervention stimmt am besten mit den Tätigkeiten und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überein?	
2.	Kann auf ein Standardbildungsangebot zurückgegriffen werden oder braucht es ein Angebot, das den berufsspezifischen Besonderheiten besser Rechnung trägt?	
3.	Braucht es ergänzend zur Weiterbildung weitere Massnahmen und/oder Vorkehrungen?	

2.3 Überlegungen zum Umgang mit dem Andersartigen im Berufsalltag

Wie entsteht der Begriff der Andersartigkeit (Vorstellungen, Werte, Erwartungen, Erfahrungen usw.) im Berufsalltag? Ist das Personal der öffentlichen Verwaltung häufig mit Personen konfrontiert, die aufgrund ihrer Lebenserfahrungen oder Kultur «anders» sind, kann ein Sensibilisierungsprozess oder eine Weiterbildung nützlich sein. Andersartigkeit kann auch durch

die Ausbildung der betroffenen Personen oder ihre (fehlenden) Kenntnisse des Systems begründet sein. Dann stellt sich die Frage, mit welcher Art von Andersartigkeit die Verwaltungsstelle konfrontiert ist.

	Fragen	Antworten
1.	Handelt es sich um eine kulturelle Andersartigkeit, oder ist die betroffene Person einfach nicht mit dem schweizerischen System vertraut (Formulare, Gesundheitssystem mit Hausarztfunktion, Schule und duales Bildungssystem usw.)?	
2.	Kommen mehrere Elemente von Andersartigkeit zusammen?	

2.4 Unterstützung der beruflichen Tätigkeit

Wenn die Verwaltungseinheit die Schwierigkeiten beim Erbringen ihrer Dienstleistungen (Unsicherheiten, Unbehagen, Missverständnisse, Konfliktsituationen) erkannt hat, können Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

So können zum Beispiel Missverständnisse oder Verständigungsschwierigkeiten auf das Nichtbeherrschen einer gemeinsamen Sprache oder auf eine unterschiedliche Interpretation der gleichen Situation zurückzuführen sein. Ein Lösungsweg kann dann dem Szenario entsprechend gewählt werden.

Die Antworten auf die unten aufgeführten Fragen liefern Anhaltspunkte zu sinnvollen Massnahmen. Mangelt es den Mitarbeitenden eher an sprachlichen Fähigkeiten, personen- oder kontextspezifischen Kenntnissen oder eher an Informationen über zusätzliche Integrationsangebote?

Auch wenn allenfalls ein Informations- oder Bildungsbedarf des Personals besteht, heisst dies nicht, dass die Angebote der Verwaltungsstelle in Frage gestellt werden oder sogar ein Change Managementprozess eingeleitet werden muss.

	Fragen	Antworten
1.	Welche Aufgaben gehen mit dem Auftrag der Verwaltungsstelle einher?	
1.1	<i>Wie wird mit den Themen Migration, soziale Vielfalt und Mehrsprachigkeit in Bezug auf diese Aufgaben umgegangen?</i>	
2.	Gibt es Fragen im Zusammenhang mit der Migration, bei denen es an spezifischen Kenntnissen fehlt?	
2.1	<i>Gibt es Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migration oder der Mehrsprachigkeit, mit denen sich die Verwaltungsstelle intensiver oder unter Beiziehung weiterer Hilfestellungen auseinandersetzen möchte?</i>	
3.	Wie geht das Personal mit negativen Erfahrungen oder belastenden oder konfliktbeladenen Situationen um?	
3.1	<i>Verfügt die Verwaltungsstelle über angemessene Ressourcen, um solche Situationen zu erkennen und zu benennen, mit Distanz zu bearbeiten und Lösungen zu finden?</i>	
3.2	<i>Erhalten die Mitarbeitenden in Konfliktsituationen oder bei negativen Erfahrungen Unterstützung?</i>	

2.5 Analyse des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen

Öffentliche Dienstleistungen müssen grundsätzlich allen in der Schweiz wohnhaften Personen zugänglich sein. Einige Bevölkerungsgruppen sind jedoch nach wie vor schwer erreichbar und/oder nehmen die öffentlichen Dienstleistungen kaum in Anspruch. Warum ist das so? Verletzliche Bevölkerungsgruppen (ausgeschlossen und/oder mit geringer Handlungsfähigkeit) verfügen aufgrund struktureller Mechanismen oft nicht über die Mittel, sich Zugang zu den Leistungen zu verschaffen.

In der Situationsanalyse muss daher den Macht- und Ausschlussmechanismen Rechnung getragen werden. Die Leistungen der Verwaltung müssen für alle sichtbar, verständlich und zugänglich gemacht werden.

	Fragen	Antworten
1.	Gibt es Zielgruppen, die von der Verwaltungsstelle nicht (oder nur beschränkt) erreicht werden?	
1.1	<i>Warum werden sie nicht erreicht?</i>	
1.2	<i>Gibt es Möglichkeiten, diese Situation zu verbessern?</i>	
2.	Ist die Verwaltungsstelle oft mit dieser Art von Problematik konfrontiert?	
3.	Gibt es Zielgruppen oder Personen, die nicht erreicht werden, weil ihre Bedürfnisse aufgrund von Abläufen, Routinen oder festgelegten Standards nicht berücksichtigt werden?	
4.	Eine Verwaltungsstelle und die Klientinnen und Klienten verfügen weder über die gleichen Mittel noch über die gleichen Handlungsmöglichkeiten: Wie wirkt sich dieser Unterschied auf die Beziehung und die Kommunikationen zwischen der Verwaltungsstelle und den Klientinnen und Klienten aus?	

Nach erfolgter Standortbestimmung (Klärung der Erwartungen und Bedürfnisse, Berücksichtigung des beruflichen Umfelds, Überlegungen zum Umgang mit dem Andersartigen, Unterstützung der beruflichen Tätigkeit und Analyse des Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen) kann eine Sensibilisierungsstrategie erarbeitet werden.

3 Erarbeitung einer Sensibilisierungsstrategie

Mit der Befolgung des nachfolgend vorgeschlagenen Vorgehens und der vorgestellten Beantwortung der entsprechenden Fragen kann eine einfache, umfassende Strategie erarbeitet werden. Damit ist die Berücksichtigung der wichtigsten Elemente einer Sensibilisierungsstrategie gewährleistet³.

3.1 Ziele des Sensibilisierungsprozesses

Es ist wichtig, vor Beginn der Erarbeitung und Umsetzung einer Sensibilisierungsstrategie die Ziele zu definieren. Nachfolgende Fragen helfen bei der Formulierung der Prioritäten und der Ziele. Diese Klärung ist auch hilfreich für die spätere Kommunikationsstrategie.

	Fragen	Antworten
1.	Warum soll für das Personal der öffentlichen Verwaltung ein Sensibilisierungsprozess in die Wege geleitet werden?	
1.1	<i>Welches oder welche allgemeinere/n Ziel/e sollen verfolgt werden?</i>	
1.2.	<i>Welche Ziele werden mit den zu entwickelnden Sensibilisierungsmassnahmen angestrebt?</i>	
2.	Geht es um die Planung punktueller Interventionen oder um die Erarbeitung einer umfassenden Sensibilisierungsstrategie?	
2.1	<i>Soll auf institutioneller Ebene eine strategische Änderung erreicht werden (Mainstreaming, Diversity Management)?</i>	
3.	In welchen Bereichen besteht der grösste Sensibilisierungsbedarf > Welches sind die prioritären Bereiche?	
4.	Welche Etappen beinhaltet ein solches Vorgehen (Festlegen eines Zeitplans)?	
5.	Wie lässt sich sicherstellen, dass das Programm eine nachhaltige Wirkung hat?	
5.1	<i>Wie lassen sich Änderungen formalisieren?</i>	

3.2 Wer ist das Zielpublikum?

In einem ersten Schritt muss das Zielpublikum eines Sensibilisierungsprozesses bestimmt werden. Welche Verwaltungsstelle war mit schwierigen oder konfliktbeladenen Situationen konfrontiert oder könnte potenziell mit solchen konfrontiert sein? Hat eine bestimmte Stelle Unterstützung verlangt?

Es kann sinnvoll sein, zuerst ein Sensibilisierungsprojekt bei einer Zielgruppe durchzuführen, die offen dafür ist. Ausgehend von diesen Erfahrungen werden die Methoden verfeinert und erfolgversprechende Projekte lanciert. Erst dann werden auf der Basis der ersten positiven Ergebnisse komplexere Projekte initiiert und entwickelt.

³ Diese Fragen wurden 2012 an den Sitzungen der Arbeitsgruppe diskutiert, die diesen Leitfaden verfasst hat. Später wurden sie überarbeitet und flossen in Form von Checklisten in dieses Kapitel ein.

Manchmal ist die Fachstelle Integration (oder eine gleichwertige Stelle) in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen kaum bekannt. Für die Lancierung eines Sensibilisierungsprozesses kann es daher hilfreich sein, die Fachstelle Integration (oder eine gleichwertige Stelle) besser zu vernetzen und bekanntzumachen.

Informelle Kontakte, beispielsweise anlässlich von externen Anlässen, oder die Mitarbeit in verschiedenen Kommissionen, Arbeitsgruppen oder Ausbildungen können hierfür nützlich sein. Die Fachstelle Integration (oder eine gleichwertige Stelle) sollte möglichst eine transversale Vision entwickeln, die die Bedürfnisse der anderen Einheiten antizipiert und diesen dienlich ist.

	Fragen	Antworten
1.	Welches sind die prioritären Einheiten in der Verwaltung?	
1.1	Welche Stelle, welches Amt oder welches Departement könnte von Sensibilisierungsmassnahmen profitieren? Warum?	
1.2	Sind eher bereichsübergreifende Dienste (z.B. HR) oder Fachstellen anzuvisieren?	
2.	Soll ein Vorgehen gewählt werden, das den ganzen Kanton oder vorwiegend die Städte und Gemeinden betrifft?	
3.	Welche Vermittlungspersonen in der Verwaltung sind bereit, einen solchen Sensibilisierungsprozess einzuleiten oder ein Pilotprojekt zu unterstützen?	

3.3 Kommunikation

Um einen Sensibilisierungsprozess angemessen zu kommunizieren, sind drei Parameter zu beachten:

- Kommunikation unter Berücksichtigung des Umfelds
- «Geeignete» Wortwahl
- seine Grenzen kennen

Die Art der Kommunikation variiert je **nach Situation**:

- **Sensibilisierung auf Initiative des kantonalen oder kommunalen Integrationsbüros (oder einer ähnlichen Stelle).** Ein Integrationsbüro, das einen Sensibilisierungsprozess durchführt, muss die Bedürfnisse, die Probleme, die Zielgruppen und das Vorgehen klar kommunizieren und die Adressaten motivieren und überzeugen können.
- **Sensibilisierung auf Initiative einer Stelle oder einer Einheit, die vom kantonalen oder kommunalen Integrationsbüro eine «spezifische» Unterstützung verlangt.** Eine Verwaltungseinheit kann die Integrationsstelle um Unterstützung bitten, wenn spezifische Kenntnisse oder Kompetenzen erforderlich sind, ein Fall von Diskriminierung zwischen den Teammitgliedern vorliegt oder potenziell diskriminierende Handlungen oder Äusserungen am Schalter oder bei anderen Interaktionen zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung thematisiert werden sollen.
- **Sensibilisierung für die Diskriminierung oder Thematisierung auf Initiative der politischen Entscheidungsträger.** Eine politische Situation, ein aktuelles Ereignis oder eine Gesetzesänderung kann die politischen Entscheidungsträger dazu veranlassen, in der Verwaltung Sensibilisierungsmassnahmen einzuführen.

Die Begriffe «**Diskriminierung**» und «**Rassismus**» können provozieren, Emotionen und Vorbehalte hervorrufen und einen Sensibilisierungsprozess gar blockieren. Dies aus verschiedenen Gründen:

- In einem wirtschaftlichen und politischen Umfeld, das der Toleranz und Öffnung gegenüber negativ eingestellt ist, kann es zu einer Banalisierung diskriminierender Handlungen oder Aussagen oder zu einer Verstärkung fremdenfeindlicher Gefühle und Haltungen kommen.
- Das Thema ist politisch heikel («bei uns gibt es keine Diskriminierung»).
- Das Thema hat für die politischen Entscheidungsträger keine hohe oder überhaupt keine Priorität.
- Das Thema an und für sich ruft Widerstand hervor oder stösst nicht auf Interesse.
- Der Sensibilisierungsprozess kann von den Beteiligten als unwichtig oder nutzlos abgetan werden.
- Die Einführung eines Sensibilisierungsprozesses für die Rassismus-/Diskriminierungsprävention kann als unterschwelliger Vorwurf wahrgenommen werden («Sie sind rassistisch und/oder Sie diskriminieren Ihre Klientinnen und Klienten»).

Daher muss die **Wortwahl** sorgfältig auf die jeweilige Situation abgestimmt werden, um eine Blockierung oder eine Ablehnung zu vermeiden. Optimale Voraussetzung ist eine positive, sachliche, kontextorientierte Sprache.

Der Hierarchiestufe, dem Tätigkeitsbereich der Dienststelle, der Einheit und den involvierten Personen muss Rechnung getragen werden. Eine moralisierende Argumentation ist zu vermeiden, hingegen sollten die Kompetenzen, Erfahrungen und das Fachwissen der betroffenen Stellen maximal einbezogen werden. Es sollte daher aufgezeigt werden, dass der Prozess die Arbeit langfristig erleichtern kann.

Folgende oft verwendete Begriffe sind zwar weitgehend akzeptiert, sind aber eher verharmlosend, weniger präzise und gehen das Problem eher verschleiern als offen an. Bewusst als Türöffner eingesetzt spricht nichts dagegen:

- gleichberechtigter Zugang (zu Dienstleistungen/öffentlichen Stellen) unabhängig von der Herkunft
- kulturelle Vielfalt
- interkulturelle Kompetenz
- Diskriminierung (anstelle von Rassismus)⁴.

Wer sich **seiner Grenzen bewusst** ist, kann im Rahmen eines Sensibilisierungsprozesses klar und transparent über die verfügbaren Mittel und die einzelfallbezogenen Interventionsmöglichkeiten kommunizieren. Es können auch spezifisch Fachleute beigezogen werden.

⁴ Eine genaue Definition dieser Begriffe findet sich in Anhang II.

Wenn beispielsweise ein Diskriminierungsopfer die Fachstelle Integration (oder eine andere entsprechende Stelle) aufsucht, kann es von dort an die Opferberatung weitergeleitet werden, es sei denn, die Fachstelle verfügt über ein eigenes Beratungsangebot. Siehe zu diesem Thema auch Kapitel 3.5.4.

	Fragen	Antworten
1.	Wie soll die Einführung von Sensibilisierungsmassnahmen kommuniziert werden?	
2.	Welche Kommunikationsstrategie wurde festgelegt?	
2.1	Wer sind die zu kontaktierenden Partner/Personen, wann sollen sie kontaktiert werden?	
3.	Wie sollen die Kurse/Interventionen benannt werden («richtige», nicht abschreckende Wortwahl)?	
4.	Wie kann Werbung für die Kurse/Interventionen gemacht werden?	
5.	Welches ist das geeignetste Kommunikationsmittel? <ul style="list-style-type: none"> ▪ PowerPoint-Präsentation ▪ mündliche Präsentation ▪ interner Newsletter, Video, Comic, Website, Flyer, Broschüre usw. 	
6.	Wie wird das Angebot formuliert, damit sein konkreter Nutzen für das Zielpublikum/die Zielgruppe so sichtbar und verständlich wie möglich ist?	

3.4 Einbezug der Führungspersonen

Damit eine Sensibilisierungsintervention erfolgreich verläuft, ist die Unterstützung durch das Führungspersonal von zentraler Bedeutung: Die Intervention gewinnt dadurch an Legitimität und Wert. Die Führungspersonen sind die internen Referenzpersonen für die Normen und die Kultur der Verwaltungsstelle.

Ihre Haltung und Sensibilität gegenüber der Situation hat einen wesentlichen Einfluss auf die Haltung der Mitarbeitenden. Sie sind befugt, Massnahmen für das Personal zu beschliessen (Ausbildungen, Supervisionen, Mediationen usw.) oder die Regeln für die betrieblichen Abläufe zu ändern, wenn sie sich als diskriminierend erweisen sollten. Den Führungspersonen werden die bestehenden Ausbildungen immer noch viel zu selten angeboten⁵.

Die Begriffe «Führungspersonen» und «Leiterinnen und Leiter» umfassen folgende Personen:

- Politische Entscheidungsträger (z. B. Regierungsrätinnen und Regierungsräte in ihrer Funktion als Departementsvorsteherinnen und -vorsteher)

⁵ Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ? (Anhang III)

- Führungspersonen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Dienstleiterinnen und -leiter)
- Teamleiterinnen und -leiter (operative Ebene).

	Fragen	Antworten
1.	Wie lassen sich die Führungspersonen einbeziehen?	
1.1	<i>Wann müssen die Führungspersonen kontaktiert werden?</i>	
2.	Welche Botschaft soll vermittelt werden?	
2.1	<i>Welche Begriffe und Einstellungen sind geeignet, um das Interesse der Führungspersonen zu wecken?</i>	

3.5 Wahl der Massnahmen

In den Kantonen und Städten gibt es zahlreiche Massnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung. In diesem Kapitel werden einige davon als Beispiel guter Praktiken aufgeführt. Das Ziel ist nicht, alle verfügbaren Massnahmen aufzulisten, sondern zum Nachdenken anzuregen und die Bereiche anzusprechen, in denen noch keine wirklich gebrauchsfertige Lösung existiert.

3.5.1 Anstellungsverfahren und Personalmanagement⁶

Ein Weg, die kulturelle Vielfalt wertzuschätzen und als Ressource zu nutzen, ist ein nichtdiskriminierendes Anstellungsverfahren und ein Personalmanagement, das die Chancengleichheit wirksam fördert.

Mögliche Aktionen im Zusammenhang mit dieser Thematik sind:

- Ein auf die Vielfalt ausgerichtetes Anstellungsverfahren kann zu einer umfassenderen Wahrnehmung und zu einem besseren Verständnis beitragen.
- Erarbeitung von Richtlinien oder eines Leitfadens für die Durchführung nichtdiskriminierender Anstellungsverfahren. Dieser Leitfaden wird an die Führungspersonen verteilt und mit einer Weiterbildung verbunden.
- Die Entwicklung der kulturellen Vielfalt in den Teams durch eine Durchmischung der Mitarbeitenden und eine Sensibilisierung des Personals ist ebenfalls eine Möglichkeit, bei Problemen vielschichtige Herangehensweisen und Lösungsansätze zu entwickeln.
- Die verschiedenen Kompetenzen (Sprachen, spezifische Kenntnisse) der Mitarbeitenden können dadurch wertgeschätzt werden, dass sie für das ganze Team sichtbar gemacht werden.
- Die Fachstelle Integration (oder eine gleichwertige Stelle) kann eine Charta der Vielfalt mit nichtdiskriminierenden Werten der öffentlichen Verwaltung erarbeiten, die an das gesamte Personal verteilt wird. Die Wirkung dieser Charta kann durch die Zusammenarbeit mit verwaltungsinternen Partnern wie dem Personaldienst erhöht werden. Exemplare davon können an strategischen Stellen aufgehängt werden, damit die Charta sichtbar und damit verbindlich ist (sowohl für die Klientinnen und Klienten als auch für das Verwaltungspersonal).

⁶ Zum Thema Diversity Management in Unternehmen und Organisationen existiert eine beachtliche Menge von Literatur. Einige Referenzwerke sind in der Bibliografie am Ende des Dokuments aufgeführt.

3.5.2 Weiterbildung

Weiterbildungen im Bereich der kulturellen Vielfalt vermitteln spezifisches Wissen, ermöglichen einen Erfahrungsaustausch und zeigen konkrete Lösungswege auf. Es gibt jedoch verschiedene Arten, Weiterbildungen anzupacken.

Folgende Grundsätze sollten bei der Wahl einer Weiterbildung beachtet werden:

- Die Weiterbildungen für das Verwaltungspersonal können bereichsübergreifend durchgeführt werden und mehrere kantonale und kommunale Stellen umfassen. Sie können jedoch auch nach Verwaltungsstellen getrennt stattfinden.
- Es wird empfohlen, Weiterbildungen den Vorrang zu geben, die auf die Eigenheiten der Verwaltungssituation zugeschnitten sind.
- Wird gemeinsam mit den Mitarbeitenden eine «massgeschneiderte» Weiterbildung entwickelt, um ihnen zu ermöglichen, sich mit dem Thema vertraut zu machen und selber Lösungen und Hilfestellungen für Konfliktsituationen zu finden, so kann dies die Akzeptanz einer solchen Intervention erhöhen.
- Eine Weiterbildung sollte zur Auseinandersetzung mit den eigenen Vorurteilen und der eigenen beruflichen Praxis anregen.

3.5.3 Interkulturelle Dolmetschende und Schlüsselpersonen⁷

Dolmetschen ist ein wichtiges Mittel der Kommunikation und der interkulturellen Vermittlung. Durch die Unterstützung der Kommunikation zwischen Verwaltungsmitarbeitenden und fremdsprachigen Personen trägt diese Vermittlung zu einem gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungen bei. Es gibt weniger Konflikte aufgrund der Unkenntnisse der Klientinnen und Klienten über ihre Rechte und Pflichten.

Das Dolmetschen kann die Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden nachhaltig erleichtern.

Es gibt verschiedene Arten von Dolmetschen:

- Dolmetschende ermöglichen die Kommunikation zwischen den fremdsprachigen Personen und den Fachpersonen und weisen dabei auf allfällige sprachlich bedingte Unterschiede oder Missverständnisse hin.
- Interkulturelle Dolmetschende sind Expertinnen und Experten für die mündliche Übertragung (in der Regel Konsekutivdolmetschen) in Dialogsituationen. Sie dolmetschen beidseitig, vollständig, sinngemäß und möglichst wortgetreu und berücksichtigen den soziokulturellen Hintergrund der Gesprächsteilnehmenden. Sie sind fähig, Kommunikationsschwierigkeiten zu erkennen, sie beidseitig transparent zu machen und situationsgerecht darauf zu reagieren.
- Übersetzerinnen und Übersetzer erleichtern die schriftliche Kommunikation zwischen verschiedensprachigen Personen.
- Unterstützungspersonen (oder Schlüsselpersonen), die über eine Grundschaubildung verfügen und der gleichen Gemeinschaft wie die fremdsprachige Person oder die Migrantin oder der Migrant angehören, können Informationen an die Klientinnen und Klienten weitergeben oder eine Übersetzung anbieten.

⁷ Die Schweizerische Interessengemeinschaft für interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln *Interpret* hat die verschiedenen Begriffe in einem Flyer zusammengefasst. Der Flyer steht auf der Internetseite www.inter-pret.ch zur Verfügung.

- Personen, die auf die Arbeit mit einer Gemeinschaft (z.B. Roma) oder in einem besonderen Bereich spezialisiert sind (z.B. Recht oder Gesundheit), verfügen sowohl über Vermittlungskompetenzen (Mediation) als auch über gemeinschaftsspezifische Kompetenzen.

Die Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen, die für die Begleitung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern (z.B. beim Einwohnerdienst) ausgebildet sind, erleichtert den Zugang zur Verwaltung, reduziert Missverständnisse und trägt dazu bei, dass die Betroffenen ihre Anliegen besser einbringen können.

3.5.4 Intervention in Konfliktsituationen

Eine Analyse der allgemeinen Situation der betroffenen Verwaltungsstelle und insbesondere des Konflikts im Vorfeld der Intervention ermöglicht es, wirksame Unterstützungsmassnahmen zur Bewältigung solcher Situationen bereit zu stellen.

Die Analyse muss auf den Berufsalltag ausgerichtet sein. Zur Intervention in Konfliktsituationen bestehen zahlreiche Instrumente:

- Unterstützung der Verwaltungsstellen mit dem Ziel, deren Anliegen besser wahrzunehmen und Konflikte effizient zu bewältigen.
- Bereitstellung eines Orientierungsrahmens: An wen ist die Person, die sich am Schalter meldet, weiterzuleiten?
- Eigene Grenzen kennen: Kann ich diese Situation bewältigen oder muss ich Fachpersonen beiziehen?
- Zusammenarbeit in Netzwerken mit den anderen Akteuren der Diskriminierungsbekämpfung.
- Super-/Intervisionsworkshops zur Diskussion von Konfliktsituationen (in Zusammenarbeit mit einer Fachperson mit entsprechendem technischem Know-how).

3.5.5 Zusammenarbeit mit Gemeinden und lokalen Kommissionen

Es kann hilfreich sein, eine gezielte Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Fachstellen für Integration und den Gemeinden aufzubauen (unabhängig davon, ob sie über eine Fachstelle Integration oder gleichwertige Stelle verfügen oder nicht). Auch die Integrationskommissionen oder andere zivile Organisationen können im Rahmen von Sensibilisierungsprozessen zu lokalen Partnern werden.

Hier einige Beispiele aus der **aktuellen Praxis** in diesem Bereich:

- Schaffung von Integrationskommissionen;
- Einsetzung von Integrationsdelegierten in den Gemeinden;
- direkte Zusammenarbeit mit den kantonalen oder kommunalen Integrationskommissionen über Austauschplattformen;
- Einsetzung eines Organs, das die Mitarbeitenden sowie die Klientinnen und Klienten anhört (ähnlich einer Mediation), innerhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung oder ausserhalb;
- Verleihung eines Integrationspreises, zum Beispiel an die Gemeinden, durch Migrationsvereinigungen oder Mitglieder der Integrationskommission.

Zusammenarbeit mit Gemeinden und lokalen Kommissionen – Fragen

	Fragen	Antworten
1.	Welche zweckmässigen Massnahmen sollten umgesetzt werden?	
1.1	Welche Massnahmen sind zu wählen, um die Erwartungen des Zielpublikums zu erfüllen?	
1.2	Welche Massnahmen sind in Anbetracht der konkreten Situation geeignet?	
1.3	Welche Massnahmen sind unter Berücksichtigung des politischen Klimas akzeptabel?	
1.4	Wie lässt sich das Zielpublikum bereits in der Phase der Definition der Massnahmen/des Problems einbeziehen? Wichtig! um die Unterstützung und Mitwirkungsbereitschaft der Verwaltungsstellen und ihrer Mitarbeitenden sicherzustellen, sollten diese so früh wie möglich in das Projekt einbezogen werden.	
2.	Weiterbildungskurse: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sollen obligatorische oder freiwillige Kurse angeboten werden? ▪ Besteht die Möglichkeit, das Thema Diskriminierung in obligatorische Ausbildungsmodule zu integrieren? ▪ Soll auf externe Kursanbieter zurückgegriffen oder Ausbildungen unter der Leitung des Integrationsbüros (oder einer gleichwertigen Stelle) angeboten werden? 	
3.	Information <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Informationskanäle bestehen bereits und können für die Information und Sensibilisierung genutzt werden? ▪ Welche Kommunikationsmöglichkeiten können aktiv geschaffen werden? (Anlässe, Newsletter, Broschüren. Plakate, Internetseite, soziale Medien usw.) 	
4.	Budget <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welches Budget steht zur Verfügung? ▪ Wie viel kosten die verschiedenen Massnahmen und wie lassen sie sich finanzieren? 	

3.6 Evaluation der Massnahmen

Schliesslich sollten die durchgeführten Massnahmen evaluiert werden, um Erkenntnisse daraus zu gewinnen und den Sensibilisierungsprozess und die Massnahmenwahl laufend zu verbessern. Nachfolgende Fragen sollen diese Etappe vergegenwärtigen, wobei den unterschiedlichen Dimensionen/Facetten des Projekts Rechnung getragen wird.

	Fragen	Antworten
1.	Wie lässt sich der Erfolg der Sensibilisierungsmassnahmen evaluieren?	
2.	Wurde die Evaluation des Prozesses vorbereitet? Um eine Massnahme zu evaluieren, müssen bereits bei der Planung: <ul style="list-style-type: none">▪ die Ziele der Massnahme festgelegt werden;▪ die Erfolgsindikatoren festgelegt werden;▪ die Art der Messung der Indikatoren festgelegt werden (Fragebogen bei Kursabschluss, Zahlenerhebung, Kontaktpersonen usw.).	
6.2	Nachhaltigkeit: Wie lässt sich sicherstellen, dass die im Rahmen des Sensibilisierungsprozesses erworbenen Kenntnisse und gemachten Erfahrungen erhalten bleiben, in den Arbeitsalltag einfließen und für die Planung und Umsetzung von neuen Projekten genutzt werden?	

Die Evaluation dient somit als Grundlage für die Erarbeitung einer neuen Strategie oder die Anpassung einer bestehenden. Da sich die Ausgangslage im Verlauf der Zeit je nach politischer Situation, Zielpublikum oder aktuellen Ereignissen verändern kann, sollte das gesamte in diesem Leitfaden beschriebene Vorgehen regelmässig durchgeführt werden.

Die folgenden Anhänge liefern weitere inhaltliche Präzisierungen.

Anhang I Grundsatz des gleichen Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen

Einleitende Bemerkung: Dieser Anhang ist das Ergebnis der Beobachtungen und Überlegungen der Arbeitsgruppe und hat nicht den Anspruch, alle Aspekte des Dienstleistungszugangs, des Diversity Managements und der Machtverhältnisse in detaillierter und abschliessender Form zu behandeln.

Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung zu wahren. Das bedeutet, dass die von einer öffentlichen Stelle (Schalterangestellten, Sozialarbeiterinnen und -arbeitern, Polizeibeamtinnen und -beamten, Lehrpersonen, Pflegepersonal usw.) erbrachten Leistungen für die gesamte Bevölkerung zugänglich sein müssen.

Es kann sich beispielsweise als nötig erweisen, eine neu in die Gemeinde zugezogene Person detailliert über das Anmeldeverfahren und die verschiedenen auszufüllenden Formulare zu informieren, ihr eine Übersetzung anzubieten oder ihr eine interkulturelle Dolmetscherin oder einen interkulturellen Dolmetscher zur Seite zu stellen.

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Zugangs zu Dienstleistungen rücken zwei Aspekte in den Vordergrund: die Vielfalt (und deren Management) und das Machtverhältnis in der Beziehung zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Arbeitsgruppe hat sich an mehreren Sitzungen mit diesen beiden Aspekten auseinandergesetzt.

Vielfalt als Herausforderung

Vielfalt der Profile

Die Verwaltungen, die Kontakt zu einem vielseitigen und vielfältigen Publikum haben, sind heute mit Situationen konfrontiert, in denen aus verschiedenen Gründen ein gutes *Diversity Management* erforderlich ist:

- Die sozioökonomische Situation der Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger ist unterschiedlich: Von Personen ohne Ausbildung bis hin zu solchen mit einem Universitätsabschluss sind alle Ausbildungsniveaus vertreten. So stehen am Schalter der kantonalen und kommunalen Verwaltungen immer häufiger gut ausgebildete Migrationspersonen wie Expatriates, aber auch europäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Mittelschicht, die aufgrund der kritischen wirtschaftlichen Lage in ihrem Land hier eine Beschäftigung suchen.
- Diese Neuankömmlinge stellen besondere Anforderungen an die Verwaltung. Sie verlangen zum Beispiel, mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Englisch sprechen zu können.
- Die Angestellten der Verwaltung müssen verschiedenen Forderungen und besonderen Bedürfnissen nachkommen, was ihre Arbeit komplexer macht und allenfalls auch die Aneignung von neuen Kompetenzen im Bereich der zwischenmenschlichen Beziehungen und der Kommunikation erfordert, also die Aneignung von spezifischem Wissen und Kenntnissen, die über ihren üblichen Kompetenzbereich hinausgehen.

- Im Bereich der Integration von Migrationspersonen wird oft auf die Kultur und die Rolle verwiesen, die ihr bei der Integration von Neuankömmlingen zukommt⁸. Es ist jedoch nicht einfach, eine Kultur zu definieren. Kultur ist kein einheitliches Ganzes mit unverrückbaren Werten und Verhaltensweisen, sondern weist individuelle Unterschiede auf. Zudem handelt niemand ausschliesslich gemäss den «Normen» seiner Kultur. Der Sozialisierung, dem Lebenslauf, dem sozioökonomischen Status und dem situationsspezifischen Kontext ist ebenfalls Rechnung zu tragen.
- Bestimmte Migrationspersonen mögen in ihrem Verhalten gegenüber der Verwaltung durch die Erfahrungen und den manchmal komplexen oder schwierigen Umgang mit der Verwaltung in ihrem Herkunftsland geprägt sein. Es besteht daher die Gefahr, dass sie sich diesem Muster entsprechend verhalten, wenn sie mit der Verwaltung in der Schweiz konfrontiert sind. Zudem stellen die Sprache und die Kommunikationswege vor eine Herausforderung dar.
- Es gibt zahlreiche Formen der Vielfalt: Neben der ethnischen und kulturellen Vielfalt kann die Vielfalt in Bezug auf das Alter, eine Behinderung, den sozialen Status, die sexuelle Orientierung, die Religion usw. eine zusätzliche Herausforderung darstellen.
- Die Komplexität dieser Situationen erfordert Zuhören, Flexibilität und die Fähigkeit, sich den Bedürfnissen und Umständen anzupassen.
- Auch in der Verwaltung mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschiedlicher Herkunft wird die Vielfalt zunehmend zu einem Thema.

Vielfalt in das Handeln einbeziehen

Wird dem Aspekt der Vielfalt im Alltag Rechnung getragen, so kann dies verschiedene Konsequenzen für die öffentliche Verwaltung haben.

- Es kann sinnvoll sein, eine ständige Auseinandersetzung mit den Prozessen und der Bedeutung der Vielfalt innerhalb der Verwaltung zu führen, um allfällige Konflikt- und Diskriminierungssituationen zu antizipieren und zu verhindern.
- Die Vielfalt sollte sichtbar gemacht werden. Es scheint, dass die gelebte Vielfalt nicht immer als solche wahrgenommen wird, was in bestimmten Mitarbeiterteams manchmal zu Ohnmacht oder Leiden führt, insbesondere in solchen, die regelmässig Kontakt zur Bevölkerung haben (Schalter usw.).
- Wird an der Sichtbarmachung der Vielfalt und an allfälligen Diskriminierungsvorkommnissen gearbeitet, empfiehlt es sich, die lokalen politischen Gegebenheiten einzubeziehen. So können diese Themen mehr oder weniger direkt angegangen werden.
- Um die Vielfalt als Wert anzuerkennen, muss sie als Lösung oder als Stärke und nicht als Problem geschätzt werden.
- In den verschiedenen betroffenen Berufssparten sollte eine Grundausbildung in *Diversity Management* eingeführt werden.

Um potenzielle Diskriminierungssituationen (also ein ungleicher Zugang zu Leistungen) besser erfassen zu können, werden nachfolgend Überlegungen zum Zusammenhang

⁸ Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich, Integrationsförderung (2012). Es gibt keine Kulturen, S.1.

zwischen Machtverhältnissen und Diskriminierung in der öffentlichen Verwaltung dargelegt.

Diskriminierung und Machtverhältnisse

In der Beziehung zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Klientinnen und Klienten besteht oft ein mehr oder weniger ausgeprägtes Machtverhältnis, das absichtlich oder unbewusst zu diskriminierendem Handeln führt. Diskriminierungsschutz befasst sich nicht nur mit dem interkulturellen Verständnis, sondern auch mit dem Aspekt des Machtgefälles und mit der Frage, wie dieses die Beziehung zwischen dem Verwaltungspersonal und seinen Klientinnen und Klienten beeinflusst.

Das Verwaltungspersonal handelt im Namen einer oft grossen, anonymen Organisation, die eine öffentliche Macht darstellt und grundlegende Anliegen betrifft (z.B. Aufenthaltsbewilligung). Das Machtverhältnis gründet auf der Tatsache, dass die öffentliche Verwaltung befugt ist, Bewilligungen zu erteilen, Leistungen zu erbringen und bestimmte Verhaltensweisen zu sanktionieren.

Für Monique Eckmann⁹ verfügt die öffentliche Verwaltung über eine grosse formelle Macht. Aufgrund dieser formellen Macht bietet der Kontakt zwischen der Verwaltung und ihren Klientinnen und Klienten Potenzial für Interessenkonflikte, die zwar nicht immer gegenwärtig und offen sind, über die man sich aber im Klaren sein muss.

In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, dem Diskriminierungsschutz Beachtung zu schenken. Diskriminierende Handlungen können umso leichter stattfinden, je grösser das Machtgefälle und der potenzielle Interessenkonflikt sind.

Manchmal verfügt hingegen die Klientin oder der Klient über eine grössere sozioökonomische Macht als die Verwaltungsmitarbeitenden, was eine diskriminierende und abwertende Haltung gegenüber dem Verwaltungspersonal zur Folge haben kann.

In der Klienten-Verwaltungs-Beziehung lassen sich zwei Arten von Diskriminierung unterscheiden¹⁰: Diskriminierung aufgrund von strukturellen Elementen (Verwaltungsverfahren usw.) und Diskriminierung durch Missbrauch der beruflichen Funktion in der Beziehung zwischen Verwaltungspersonal und Klientin oder Klienten.

Nachstehend werden diese beiden Arten von Diskriminierung beschrieben.

⁹ Vgl. Eckmann (2001), S. 119.

¹⁰ Natürlich gibt es auch weitere Formen von Diskriminierung, die auf informeller Macht basieren. Da jedoch die formelle Macht ein wichtiges Merkmal der öffentlichen Verwaltung ist, wird hier der Auseinandersetzung mit dieser Art von Diskriminierung Vorrang gegeben.

Diskriminierung aufgrund von strukturellen Elementen

Eine diskriminierende Handlung geschieht nicht unbedingt bewusst, sondern kann beispielsweise auf eine unangemessene Anwendung von Verfahren zurückzuführen sein, die den besonderen Bedürfnissen bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht Rechnung trägt.

In diesem Fall spricht man von indirekter Diskriminierung¹¹. Indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn gesetzliche Grundlagen, Politiken oder Praktiken trotz ihrer vordergründigen Neutralität zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung führen.

Nachfolgende Beispiele zeigen mögliche Situationen indirekter Diskriminierung:

- ➔ Allen neu zugezogenen Personen werden Formulare nur in einer Sprache vorgelegt, ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Kompetenzen und Kenntnisse der Betroffenen.
- ➔ Beim Empfang von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern wird ausschliesslich deutsch, französisch oder italienisch gesprochen, und es steht keine Übersetzung zur Verfügung.

Diese Art von Diskriminierung ist für das betroffene Verwaltungspersonal oft nicht sichtbar. Es wird einfach das übliche Verfahren durchgezogen, ohne die Absicht, ein bestimmtes Zielpublikum zu diskriminieren. Zur Verhinderung solcher Situationen sollte sich die Verwaltungsstelle Gedanken über die gängigen Verfahren, Gewohnheiten und Einstellungen machen, die zu einer Ungleichbehandlung bestimmter Bevölkerungsgruppen führen könnten.

Diskriminierung im Rahmen von zwischenmenschlichen Beziehungen

Ein Missbrauch der beruflichen Funktion kann dann stattfinden, wenn Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung bei der Ausübung ihrer Arbeit eine Einwohnerin oder einen Einwohner absichtlich oder unbewusst diskriminieren. Es handelt sich hier um direkte Diskriminierung aufgrund eines Machtverhältnisses, das auf der Tatsache beruht, dass das Verwaltungspersonal im Namen einer öffentlichen Körperschaft handelt.

- ➔ Infolge wiederholter negativer Erfahrungen mit bestimmten Bevölkerungsgruppen entwickeln die Verwaltungsmitarbeitenden gegenüber diesen Gruppen Vorurteile. Dies kann dazu führen, dass neu zugezogene Personen dieser Bevölkerungsgruppen bei der Anmeldung diskriminierend behandelt werden.

Wenn Sensibilisierungsmassnahmen vorgesehen sind oder wenn aufgrund eines diskriminierenden Vorfalls von der Verwaltungsstelle eine Intervention verlangt wird, müssen alle zugrundeliegenden Elemente analysiert werden. Jede Form von Kulturalismus (das Verhalten einer bestimmten Person wird ausschliesslich ausgehend von ihrer kulturellen Zugehörigkeit erklärt) sollte vermieden werden.

Bei der Suche nach Lösungen müssen Vorurteile, die auf beiden Seiten bestehen können, potenziell verzerrte Machtverhältnisse oder Verfahren, die in bestimmten Situationen unangemessen sein können, berücksichtigt werden.

¹¹ Vgl. Anhang II dieses Leitfadens, Begriffe.

Diskriminierungstypologie nach Eckmann

Monique Eckmann¹² spricht von verschiedenen Arten von Macht und Strukturierungsgraden der Organisationen, die zu unterschiedlichen Formen von Macht führen können. Diese Formen von Macht stellen mögliche Diskriminierungssituationen dar. Nachfolgende Tabelle zeigt die Typologie der Diskriminierungsformen nach Eckmann:

Organisationsgrad der Akteure Täter	Macht der Akteure	
	Formelle Macht	Informelle Macht
Strukturierte Organisation (die Täterin/der Täter handelt im Namen der Organisation)	Institutionelle Macht (1)	Doktrinäre Macht (2)
Geringe oder keine Organisation	Macht durch Missbrauch der beruflichen Funktion (3)	Zwischenmenschliche Macht (4)

Tabelle 1: Typologie der Diskriminierungsformen nach Monique Eckmann

Die Bereiche (1) und (3) betreffen direkt die Aspekte der Sensibilisierung der öffentlichen Verwaltung. Da die öffentliche Verwaltung sehr stark strukturiert ist (Gesetze, Verfahren usw.) und die Akteure formelle Gewalt innehaben, kann *institutionelle* Macht ausgeübt werden. Aufgrund der formellen Macht des Verwaltungspersonals kann es in der öffentlichen Verwaltung auch zu einem *Missbrauch der beruflichen Funktion* kommen. Dieser Aspekt muss daher ebenfalls berücksichtigt werden. Es versteht sich von selbst, dass in der öffentlichen Verwaltung auch Fälle von Diskriminierung aufgrund von informeller Macht vorkommen können.

¹² Vgl. Eckmann (2001), S. 119.

Die Arbeit am Schalter

Bei der Arbeit am Schalter handelt es sich um eine Situation, in der die Merkmale der formellen Macht sowohl auf zwischenmenschlicher Ebene (Gefahr eines Missbrauchs der beruflichen Funktion) als auch auf organisatorischer Ebene gegeben sind. Oft ist der Schalter zudem ein Ort, an dem schwierige Entscheidungen mitgeteilt werden, zum Beispiel die Ablehnung der Aufenthaltsbewilligung. Ausserdem erteilt die Schaltermitarbeiterin oder der Schaltermitarbeiter nicht nur Auskünfte, sondern muss für die Vervollständigung des Dossiers bestimmte Informationen erhalten¹³.

Dieser besondere Kontext wirkt sich auf die Beziehung zwischen dem Verwaltungspersonal und der Klientin oder dem Klienten sowie auf die Qualität der erbrachten Leistungen aus. Dazu kommen besondere organisatorische Rahmenbedingungen, die die Interaktion zwischen dem Schalterpersonal und der Einwohnerin oder dem Einwohner (ausländischer oder schweizerischer Staatsangehörigkeit) beeinflussen können. Dies kann zu diskriminierenden Verhaltensweisen sowohl auf Seiten des Schalterpersonals auch auf Seiten der Klientin oder des Klienten führen.

Den Schaltermitarbeiterinnen und -mitarbeitern steht oft nur eine beschränkte Zeit für die Bearbeitung eines Dossiers zur Verfügung und können nicht lange Erklärungen zu Formularen oder Abläufen abgeben. Im Fall eines zwischenmenschlichen oder intrapsychischen Konflikts, das heisst, wenn sie mit zwei verschiedenen Anforderungen konfrontiert sind¹⁴, entwickeln sie in der Situation nicht angemessenes Verhalten oder können sich aufgrund des Geschlechts, des Alters, des Aussehens diskriminiert oder aus verschiedenen Gründen angegriffen fühlen.

Die (Migrations-)Person auf der anderen Seite des Schalters kann sich gegenüber dem «allmächtigen» Staat, der befugt ist, über so wesentliche Aspekte wie eine Aufenthaltsbewilligung zu entscheiden, völlig hilflos fühlen. Sie kann sich aus vielfältigen Gründen abgelehnt und diskriminiert fühlen.

So können sich die Personen beidseits des Schalters unangemessen äussern oder sich über das Gegenüber aufregen.

Die Situation am Schalter kann also zu absichtlich oder unbewusst diskriminierenden Handlungen führen. Aus diesem Grund wurde dieser Thematik an den Sitzungen der Arbeitsgruppe besondere Beachtung geschenkt.

Das Verständnis für die Schwierigkeiten und Herausforderungen, die mit der administrativen Organisation einer Stelle oder eines Sektors und mit den Besonderheiten der Schalterarbeit einhergehen, hilft dabei, auf den Sensibilisierungsbedarf des Schalterpersonals einzugehen. Es geht folglich nicht nur um Interventionen auf persönlicher Ebene, sondern auch um die Überprüfung der Strukturen und Prozesse, die zu diskriminierende Verhaltensweisen bei den verschiedenen involvierten Akteuren führen können.

¹³ Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ?, S. 102

¹⁴ Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ?, S. 102

Weitere Beispiele

Neben der Arbeit am Schalter, bei der ein persönlicher Kontakt stattfindet, hat die Arbeitsgruppe über zwei andere berufliche Bereiche diskutiert, die ebenfalls potenzielle Diskriminierungssituationen darstellen können. Sie werden nachfolgend kurz ausgeführt:

Im Rahmen eines **Termins** bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV), bei der Berufsberatung (BB), beim Sozialamt oder bei der Steuerverwaltung kann es auf beiden Seiten (Leistungsempfängerinnen und -empfänger und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stelle) können diametral entgegengesetzte Erwartungen und Bedürfnisse bestehen, die zu zahlreichen Missverständnissen, Konflikten oder gar ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen führen können. So kann sich die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger aufgrund des unterschweligen Machtverhältnisses und der fehlenden Kenntnisse der geltenden Regeln und Verfahren als Opfer einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung fühlen. Die Verwaltungsmitarbeiterin oder der Verwaltungsmitarbeiter kann sich wiederum aufgrund der Kritik oder der Beleidigungen durch die Leistungsempfängerin oder den -empfänger verletzt fühlen.

Diskriminierung kann auch im **öffentlichen Raum** stattfinden. Man denke hier an die Rolle der Polizei, aber auch an die Nutzung des städtischen Raums. So kann sich die Verwaltung mit Problematiken konfrontiert sehen wie der systematischen Besetzung eines Sportgeländes durch eine Gemeinschaft oder der Frage des Zugangs zu öffentlichen Schwimmbädern.

Anhang II: Begriffe

Um die zentralen Begriffe dieses Leitfadens zu umschreiben, werden nachfolgend Definitionen für die rassistische Diskriminierung und die Sensibilisierung für den Diskriminierungsschutz vorgeschlagen.

Rassistische Diskriminierung¹⁵

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) definiert rassistische Diskriminierung wie folgt: «Mit dem Rechtsbegriff der rassistischen Diskriminierung wird jede Praxis bezeichnet, die Menschen aufgrund physischer Merkmale, ethnischer Herkunft, kultureller Merkmale (Sprache, Namen) oder religiöser Zugehörigkeit Rechte vorenthält, sie ungerecht oder intolerant behandelt, demütigt, beleidigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet. Sie kommt im Alltag vor, bei der Arbeit, im öffentlichen Raum, in der Schule oder bei Freizeitbeschäftigungen, im Privatleben oder in der öffentlichen Verwaltung.

Rassistische Diskriminierung ist in der Schweiz selten ideologisch begründet, sie kann einer allgemeinen Ablehnung des Fremden oder diffusem Rassismus entspringen. Manchmal bieten sich als «anders» empfundene Menschen auch einfach als willkommene Sündenböcke oder Ziele von Frustrationen, Unmut, Machtgelüsten oder Mobbing an. Rassistische Diskriminierung kann alle treffen und von allen ausgeübt werden – unabhängig von Nationalität, Herkunft, Religion oder anderem»¹⁶.

Direkte und indirekte Diskriminierung

Rassistische Diskriminierung kann direkt oder indirekt stattfinden. Rassismus beschränkt sich nicht auf individuelle rassistische Handlungen, sondern kann auch struktureller oder institutioneller Art sein. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) definiert direkte Diskriminierung wie folgt: «Direkte oder unmittelbare Diskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person aus nicht zulässigen Gründen weniger vorteilhaft behandelt wird als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation.

Sie ist klar von einer *Ungleichbehandlung* zu unterscheiden, die aufgrund zulässiger Kriterien erfolgt. Von indirekter oder mittelbarer Diskriminierung wird dann gesprochen, wenn gesetzliche Grundlagen, Politiken oder Praktiken trotz ihrer augenscheinlichen Neutralität im Ergebnis zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung führen. Ob dies mit diskriminierender Absicht oder unbewusst geschieht, spielt keine Rolle. Oft führt der konsequent durchgezogene Grundsatz «wir behandeln alle gleich» dazu, dass unterschiedliche Bedürfnisse nicht angemessen berücksichtigt werden. Im staatlichen Handeln gilt aber der Grundsatz, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln ist. Sind etwa öffentliche Leistungen zu erbringen, reicht es nicht, einen einheitlichen Zugang zu gewähren. Vielmehr müssen Wege und Mittel gesucht werden, damit garantiert ist, dass alle Berechtigten auch wirklich Zugang zu den Dienstleistungen erhalten»¹⁷.

¹⁵ Für einen Überblick über die Diskriminierung aus rechtlicher Sicht siehe Bureau lausannois pour les immigrés BLI (2014). Construire l'égalité. Un guide pour prévenir le racisme.

¹⁶ Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2012). Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012. Übersicht und Handlungsfelder, S. 7

¹⁷ Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2012). Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012. Übersicht und Handlungsfelder, S. 7

Mehrfachdiskriminierung

Diskriminierungen aufgrund von Herkunft, Hautfarbe, Kultur oder Religion können sich mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der sozialen Zugehörigkeit, des Alters, der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität oder einer Behinderung überschneiden. Personen, die mehrere «anfällige» Merkmale kumulieren, sind der Diskriminierung besonders ausgesetzt. Das kann beispielsweise auf Frauen zutreffen, die gleichzeitig einer ethnischen Minderheit und einer benachteiligten sozialen Schicht angehören. Was als rassistische Diskriminierung interpretiert wird, kann im Kern Frauenfeindlichkeit sein oder sich gegen die soziale Herkunft richten und umgekehrt.

Mehrfachdiskriminierung ist schwer zu erfassen. Prävention, Sensibilisierung und Intervention sind anspruchsvoll, weil sie eine intensive Zusammenarbeit aller zuständigen Stellen erfordern.

Unterschied zwischen Diskriminierung und Rassismus

Rassismus ist auf der ideologischen Ebene anzusiedeln. Rassismus im engeren Sinn bezeichnet eine Ideologie, die auf angeblichen biologischen Unterschieden beruht, die hierarchisiert und für die rassistischen Personen positiv und die Opfer negativ bewertet und anschließend verallgemeinert werden. Die Ideologie des Rassismus legitimiert Aggressionen, Diskriminierungen und Privilegien. *Rassismus* kann in Form von diskriminierenden Praktiken, aber auch in Form von Ablehnung, Verleumdung, Beschimpfungen, Beleidigungen, Drohungen, Schlägen und physischen Gewaltanwendungen, Verfolgung, Völkermord oder Vernichtung erfolgen.

Diskriminierung hingegen ist auf der Ebene des Handelns anzusiedeln. Diskriminierungen müssen nicht unbedingt ideologisch begründet sein. Diskriminierung bedeutet, eine Person aufgrund ihres Aussehens, ihrer kulturellen und sozialen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, ihres Alters, ihrer Religion oder aufgrund einer Behinderung zu benachteiligen. Die diskriminierte Person hat somit nicht Zugang zu den gleichen Leistungen; sie erleidet eine nicht zulässige Ungleichbehandlung.

Beispiele:

- ➔ Einschränkung oder Verbot des Zugangs zu materiellen Ressourcen (Geld, Wohnraum, Beschäftigung, Sozial- und Gesundheitsleistungen, Ausbildungsplatz usw.).
- ➔ Einschränkung oder Verbot des Zugangs zu Rechten (aktives und passives Wahlrecht, Mitwirkungsrechte usw.).

Sensibilisierung für den Diskriminierungsschutz

Im Rahmen der neuen kantonalen Integrationsprogramme (KIP) haben die Kantone Massnahmen beschlossen, damit sich Diskriminierungsopfer von Fachpersonen beraten lassen können und die Regelstrukturen bei Fragen zum Diskriminierungsschutz Unterstützung und Beratung erhalten. Diese Unterstützung und Beratung können unterschiedlich aussehen und in Form von bedürfnisspezifischen Sensibilisierungsmassnahmen umgesetzt werden.

Für den Diskriminierungsschutz zu sensibilisieren kann zum Beispiel bedeuten, dass die Zielgruppen in der öffentlichen Verwaltung aufgefordert werden, ihre berufliche Praxis unter dem Blickwinkel der Diskriminierung (neu) zu beleuchten. Dieser Reflexions- und Lernprozess im Bereich der Diskriminierung hat zum Ziel, die kritische Prüfung der beruflichen Praxis zu fördern und nötigenfalls Vorgehen, die zu diskriminierenden Handlungen führen könnten, anzupassen. Dabei sollen die Mechanismen der direkten (zwischenmenschliches Handeln) und der indirekten Diskriminierung (im Zusammenhang mit Verfahren und Reglementen einer Verwaltungsstelle usw.) aktiv erläutert und diskutiert werden (beispielsweise im Rahmen von Weiterbildungsveranstaltungen, Supervisionssitzungen, Fokusgruppen oder Fachtagungen usw.).

Die Hauptschwierigkeit liegt darin, Zugang zu den verschiedenen Verwaltungsstellen und -sektoren zu erlangen und zu erreichen, dass die betroffenen Akteure bereit sind, das Thema Diskriminierungsschutz anzugehen. Dieser Sensibilisierungsprozess, der mit einem beachtlichen Arbeitsaufwand einhergeht, ist für eine effiziente und nachhaltige Umsetzung von Diskriminierungsschutzmassnahmen unerlässlich.

Anhang III: Nützliche Adressen

- Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, www.frb.admin.ch
Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung führt keine Beratungen oder Vermittlungen in Konfliktfällen durch. Mit dem elektronischen Adressbuch stellt sie aber die Adressen von Anlauf- und Beratungsstellen zur Verfügung, siehe www.frb.admin.ch > Recht und Beratung > Anlauf- und Beratungsstellen.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, www.ekr-cfr.ch.
- Beratungsnetz für Rassismuscopfer, www.network-racism.ch.
- Humanrights.ch/MERS, www.humanrights.ch

Adressen der Fachstellen für Integration und der kantonalen und kommunalen Integrationsstellen und -büros:

www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/adressen.html

Anhang IV: Literaturverzeichnis

- Bureau lausannois pour les immigrés BLI (2014). Construire l'égalité. Un guide pour prévenir le racisme.
- Eckmann, Monique; Salberg Mendoza, Anne-Catherine; Grünberg, Karl; Bolzman, Claudio; Pauchard, Colette; Voyame, Joseph; Institut D'études Sociales (Ginevra); Association Romande Contre Le Racisme (2001). *De la parole des victimes à l'action contre le racisme : bilan d'une recherche-action*. Ginevra: Les Ed. I.E.S.
- Eckmann, Monique et Eser Davolio Miryam (2002). *Pédagogie de l'antiracisme: aspects théoriques et supports pratiques*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP.
- Eckmann, Monique et Michèle Fleury (2005). *Racisme(s) et citoyenneté. Un outil pour la réflexion et l'action*. Genève: IES éditions.
- Eckmann, Monique. Sebeledi Daniela, Bouhadouza Von Lanthen Véronique, Wicht Laurent (2009). *L'incident raciste au quotidien: représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et des enseignants*. Genève: IES Ed.
- Eicke, Monika; Zeugin, Bettina (2007). *Transkulturell handeln - Vielfalt gestalten: Zur Bedeutung transkultureller Kompetenzen in einer Gesellschaft der Diversität*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2005). *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ?* (www.frb.admin.ch/ > Bestellungen und Publikationen).
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (2012). Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2012. Übersicht und Handlungsfelder.
- Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich, Integrationsförderung (2012). Es gibt keine Kulturen.
- Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich (2014). *Weiterbildungsmassnahmen in transkultureller Kompetenz. Orientierungspunkte für städtische Stellen*. Diskussionspapier Version 1.
- Fent, Hanspeter (2007). *Die interkulturelle Öffnung von Verwaltungsdiensten – ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen Wohnbevölkerung?* Master Thesis am Institut für Verwaltungs-Management, Zürcher Hochschule Winterthur.
- Flye Sainte-Marie, A., (1997). *La compétence interculturelle dans le domaine de l'intervention éducative et sociale*. Les cahiers de l'Actif, 250/251, I, 55.
- Hanewinkel, Vera (2011). *Les Villes au cœur de la politique d'intégration. Panorama de l'action de dix cités européennes*. Les cahiers du BLI.
- Healy, Geraldine (2010). *Equality, inequalities and diversity: contemporary challenges and strategies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lederle, Sabine (2008). *Die Ökonomisierung des Anderen : eine neoinstitutionalistisch inspirierte Analyse des Diversity Management-Diskurses*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Matthias (2009). *Diversität und Gerechtigkeit*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Schweizerisches Rotes Kreuz (2004). *Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft*.
- Stadt Wien (2002). Ma 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) & BLI (Bereichsleitung Integration). *Europaforum Wien. Zentrum für Städtedialog und Europapolitik*. Migration. Integration. Diversitätspolitik.