

Empirische Vorstudie

zur interkulturellen Problem- und Bedarfsanalyse in der Basler Verwaltung

im Rahmen des Modellprojektes

KiS

"Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung in der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt"

Basel, 14. Oktober 2004

baseconsult Büro für Angewandte Sozialforschung und Entwicklung

Leitung: Kenan Güngör, Dipl. Soz. wiss.

Verfasst von: Nadine Doetsch, lic. phil.

unter Mitarbeit von Rahel Heeg, M.A., Sandra Balsiger, Leticia Figueroa,
Natalie Joerin, Anettina Prévost, Mandana Roozpeikar, Britta Scharping



Für Menschenrechte
Генерация против

DER BUND FÖRDERT PROJEKTE IN DEN BEREICHEN
BILDUNG, SENSIBILISIERUNG, PRÄVENTION, OPFER- UND
KONFLIKTBERATUNG.

Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Interkulturelle und institutionelle Kommunikation	4
3. Befragungsdesign	6
4. Ergebnisse: Befragung der Verwaltungsangestellten	7
4.1 Rücklaufquoten	7
4.2 Soziodemographisches Profil der Befragten	7
4.3 Arbeitssituation	8
4.4 Kundenkontakt	9
4.4.1 Problemsituationen im Kundenkontakt	11
4.5 Differenzierung der Problemlagen nach Ämtern	15
4.6 Weiterbildung und interkulturelle Kompetenz	18
5. Kundenbefragung	20
5.1 Rücklauf	20
5.2 Soziodemographisches Profil der Befragten	20
5.3 Zufriedenheit	20
6. Fazit und Ausblick	26
Literatur	29
Anhang	30

1. Ausgangslage

Die Basler Verwaltung wird täglich von unterschiedlichsten Kundinnen und Kunden aufgesucht. Dabei sehen sich die Verwaltungsmitarbeitenden in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit einer zunehmend multikulturellen Umwelt konfrontiert, Kundschaft unterschiedlicher Herkunft und mit den verschiedensten Lebenshintergründen sucht die Ämter auf. "Mit der Zuwanderung ist das Fremde in den Verwaltungsalltag eingezogen, andere Sprachen, Werte und Normorientierungen. Migranten, das bedeutet ja nicht nur Menschen anderer Sprache, sondern auch Menschen mit anderen Weltbildern, mit anderen emotionalen Befindlichkeiten und anderen Glaubenssystemen" (Riehle & Seifert 2001, S. 11). Im Arbeitsalltag können Verwaltungsangestellte wie auch die migrantische Kundschaft diese interkulturellen Begegnungen nicht nur als anspruchsvolle Herausforderungen, sondern zum Teil auch als stress- oder gar konfliktgenerierende Situationen erleben.

Das Integrationsverständnis des Kantons Basel-Stadt folgt dem Prinzip des Förderns und Forderns wie es im Integrationsleitbild der Stadt formuliert ist. Potentiale und Ressourcen von Zuwanderern sollen genutzt und weiter gefördert werden, diese Förderung ist aber gebunden an die Forderung nach Eigenanstrengung, welche die Zugewanderten in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung einbindet. Die Verwaltung ihrerseits nimmt ihre diesbezügliche Verantwortung wahr, indem sie unter anderem mit dem Gesamtprojekt "Grüezi" die systematische Begrüssung der Migrantinnen und Migranten und ihre Einbindung in ihre neue Lebensumwelt fördert. Sie stellt sich dabei den neuen gesellschaftspolitischen Herausforderungen, indem sie im Sinne einer interkulturellen Öffnung den Verwaltungsangestellten erweiterte Handlungskompetenzen im Umgang mit migrantischer Kundschaft ermöglichen will. Hier setzt das Modellprojekt "KiS" an.

"KiS – Kundenorientierung und interkulturelle Sensibilisierung"

Ziel des Modellprojektes "KiS" ist es, ein **kundenorientiertes, auf die soziale Interaktion abzielendes interkulturelles Sensibilisierungs- und Weiterbildungsprogramm für die Basler Verwaltung** zu schaffen. Die Verwaltungsangestellten lernen in Weiterbildungen, mögliche Schwierigkeiten und Konfliktpunkte bei der Begegnung mit migrantischer Kundschaft zu erkennen und Strategien zu entwickeln, um mit diesen Herausforderungen erfolgreich umgehen zu können. Dadurch wird ihre soziale und kommunikative Handlungskompetenz erhöht, was den Angestellten mehr Sicherheit im Umgang mit der Kundschaft gibt und die Stressbelastung im Arbeitsalltag reduziert. In der Folge kann damit auch die Zufriedenheit des Publikums sowie die Qualität der Verwaltungsentscheidungen gesichert werden.

Damit das Fortbildungsprogramm auf die Bedürfnisse der Verwaltungsangestellten und deren bestehende Kontaktsituationen mit migrantischer Kundschaft zugeschnitten werden kann, wurden einerseits die Mitarbeitenden mit direktem Kundenkontakt und andererseits die Kundinnen und Kunden der verschiedenen Ämter zu ihren Erfahrungen befragt.

Die Ergebnisse dieser Befragungen liegen hier nun vor und geben Einblick in die Arbeitssituation der Verwaltungsangestellten sowie in die Bewertung der Basler Verwaltung durch ihre Kundschaft. Die Studie zeigt Problemlagen und Ansatzpunkte für positive Veränderungen.

2. Interkulturelle und institutionelle Kommunikation

Kultur als Orientierungssystem

Unter Kultur versteht man die Gesamtheit der Lebensformen, Wertvorstellungen und durch Menschen geformten Lebensbedingungen in einem historisch und regional abgrenzbaren (Zeit-) Raum (Hillmann, 1994, Wörterbuch der Soziologie). Die Kultur eines jeden Menschen wird also nicht allein durch seine nationale Herkunft bestimmt, sondern seine gesamten Lebensbedingungen spielen zusammen: ob ein Mensch in eher städtischer oder ländlicher Umgebung aufwächst, in einer Klein- oder Grossfamilie, in materiellem Wohlstand oder Armut. Zusätzlich zu diesen Sozialisationsbedingungen werden Wahrnehmung, Denken und Handeln stets durch die aktuellen Lebensumstände geprägt.

Gerade für Zugewanderte, welche in Folge der Migration und des neuen Lebens in der Fremde oft spannungs- und konfliktreiche Integrationsprozesse durchmachen, ist die Auseinandersetzung mit ihrer Herkunft und den differenten Lebensbedingungen im Zuzugsland eine anspruchsvolle Herausforderung, welche nicht wenig Bewältigungsressourcen verlangt. Oft sind die Lebensbedingungen der migrantischen Bevölkerung von Restriktionen, eingeschränkten Orientierungsmöglichkeiten und Identitätskonflikten geprägt, und nicht selten werden unter der veränderten Lebenspraxis neue kulturelle Strukturen, Denk- und Verhaltensmuster entwickelt, die von herkunftsspezifischen kulturellen Mustern abweichen – oft mit dem Ergebnis, dass Zugewanderte mehr *zwischen* zwei Kulturen als *mit* ihnen leben (vgl. Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt a. M. 1995).

Für jeden Menschen ist die eigene Kultur, in der er sozialisiert wurde, ein grösstenteils selbstverständliches Orientierungssystem. Kultur ermöglicht und steuert in Form von Hintergrunderwartungen und kognitiven Mustern Orientierungs- und Interaktionsprozesse (Riehle 2001, S.125 [nach Thomas]) und erzeugt unterschiedliche Identitätsmuster. Die verschiedenen Subkulturen mit ihren vielfältigen sinnstiftenden Identitätsangeboten sind Ausdruck dafür (Kiesel 2001, S.190).

Interkulturelle Kommunikation: Different Codes, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster

Unter interkultureller Kommunikation versteht man Kommunikation und Interaktion zwischen Menschen aus unterschiedlichen Kulturen. Wenn Individuen aus verschiedenen Kulturen aufeinander treffen, kann das zu Verständigungsschwierigkeiten und mitunter zu Missverständnissen führen, da die von den Interaktionspartnern jeweils zugrunde gelegten kommunikativen Codes (sowohl verbale als auch para- und nonverbale) sowie ihre Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster nicht oder nur sehr partiell übereinstimmen. Die Gesprächspartner rekurrieren jeweils auf ihr kulturelles Orientierungssystem, um das (Gesprächs-)verhalten des Gegenübers verstehen, einordnen und einschätzen zu können, und sind dabei oft blind für die bloss scheinbaren Selbstverständlichkeiten der eigenen Kultur. Interkulturelle Irritationen werden ganz selbstverständlich dem Anderen angelastet und gerade dies zeigt, dass Irritationen wenig über den Anderen aussagen, sondern vor allem zeigen, welche zentralen Werte oder Normen der *eigenen* Kultur verletzt wurden (vgl. Tobler 2001). Unterschiede kann es – neben elementaren sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten – beispielsweise in bezug auf die Wichtigkeit von Pünktlichkeit geben, auf die körperliche Nähe, die während eines Gesprächs als angemessen gilt, und darauf, wie direkt man auf sein Anliegen zu sprechen kommt und wie klar man seine eigene Meinung und Kritik äussert. Migrantinnen und Migranten können in die Situation kommen, dass Normen, welche im Herkunftsland ihren kontextspezifischen kollektiven Sinn hatten, im Aufnahmeland disfunktional sind und auf Ablehnung stossen.

Institutionelle Kommunikation: Machtasymmetrie und unterschiedliche Sprachlogiken

Für die Kundschaft sind die verwaltungstypische institutionelle Kommunikation und die Handlungsweise der Behörden oft schwer durchschaubar, dies gilt noch verstärkt für Zugewanderte. Verwaltungsangestellte benutzen ihre Verwaltungssprache, wohingegen die Kundschaft in mehr alltagsweltlichen Sprachlogiken kommuniziert. Zudem ist die Kommunikation zwischen Verwaltung und Kundschaft asymmetrisch was das Machtverhältnis angeht: Gesprächsführung und Entscheidungsgewalt liegen in der Hand der Verwaltungsbeamten. Da die Kundschaft selten freiwillig die Verwaltung aufsucht, ist sie in besonderem Masse auf ein Gelingen der Verwaltungskontakte angewiesen. Gerade Zugewanderte sind in bestimmten Lebenssituationen um ein Vielfaches stärker von gelingenden Behördenkontakten abhängig, von der Frage, ob man seine Anliegen verständlich und nachvollziehbar machen kann und entsprechende Entscheidungen und Verwaltungsschritte eingeleitet werden (z.B. Bestimmungen über Aufenthaltsfragen, Familiennachzug, Arbeitserlaubnis etc.). Zu dieser besonderen Abhängigkeit hinzu kommt die Tatsache, dass Sprachschwierigkeiten, Systemunkenntnis und mangelndes Hintergrundwissen der migrantischen Klientel Behördengänge in der Regel stark erschweren.

3. Befragungsdesign

Bestandteil des Modellprojektes "KiS" war es, im Vorfeld des Aufbaus des Weiterbildungsprogrammes eine umfassende Bedarfs- und Problemanalyse zu machen. Dazu wurden Angestellte wie auch die Kundschaft zu ihren Erfahrungen und Ansichten befragt. Ziel war es herauszufinden, ob und mit welchen Problemen Angestellte beim Publikumsverkehr konfrontiert werden, inwiefern hier Unterschiede zwischen einheimischer und migrantischer Kundschaft zu erkennen sind, und wie sie ihre Arbeit im Kontext ihrer verwaltungstypischen Arbeitssituation sehen, wie sie zu interkultureller Kompetenz stehen und worin für sie der Bedarf an einer interkulturellen Weiterbildung liege. Die migrantische und einheimische Kundschaft wurde parallel dazu nach ihrer allgemeinen und spezifischen Zufriedenheit mit den Amtsbesuchen befragt und wo sie allenfalls Verbesserungsbedarf und -möglichkeiten sehen.

Für diese Untersuchung wurden aus der Basler Verwaltung Ämter mit direktem Kundenkontakt und einem hohen Anteil an migrantischer Kundschaft ausgewählt. Es nahmen Angestellte aus folgenden Ämtern an der Untersuchung teil:

- **Sozialhilfe**
- **Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)**
- **Einwohnerdienste (EWD)**
- **Amt für Sozialbeiträge (ASB)**
- **Zivilstandesamt (ZVA)**
- **Motorfahrzeugkontrolle (MFK)**

Die Angestellten der betreffenden Ämter wurden schriftlich mit einem anonymen Fragebogen befragt. Der Fragebogen bestand sowohl aus multiple choice- als auch aus offenen Fragen.

Vor allen involvierten Ämtern wurden an verschiedenen Tagen und zu verschiedenen Tageszeiten Kundinnen und Kunden beim Verlassen des Amtes von studentischen Interviewerinnen mündlich befragt. Es handelte sich hier um eine Befragung mit codiertem Fragebogen, d.h. die Fragen waren offen formuliert, es wurden keine Antwortvorgaben vorgelesen, sondern die bereits vorformulierten Antworten wurden von den Interviewerinnen aus dem Gespräch herausgehört und entsprechend angekreuzt. Die Kundinnen und Kunden hatten aber auch die Möglichkeit, ganz frei auf offene Fragen zu antworten.

Pro Amt wurden ca. 50 Personen befragt, dabei wurde die Gruppe nach soziodemographischen Kriterien quotiert: 60% migrantische Klientel, 40% Einheimische und davon wiederum je die Hälfte Frauen resp. Männer.

4. Ergebnisse: Befragung der Verwaltungsangestellten

4.1 Rücklaufquoten

In der Verwaltung wurden insgesamt an 378 Personen elektronische Fragebogen verschickt, davon kamen 156 ausgefüllte Fragebogen zurück, was einem Rücklauf von 41% entspricht. Von den Befragten arbeiten 29% bei der Sozialhilfe (45 Personen), 23% beim AWA (36), 18% beim ASB (29), 15% bei den EWD (22), 13% beim Zivilstandsamt (21) und 2% bei der Motorfahrzeugkontrolle (3).

Der Rücklauf war je nach Amt verschieden hoch. Bei der MFK lag er bei 100% (von allerdings nur 3 Angestellten), beim Zivilstandsamt antworteten mehr als vier Fünftel der Angestellten, beim AWA und ASB über die Hälfte, bei der Sozialhilfe antwortete ein Drittel, bei den EWD ein Fünftel.

Bei der Sozialhilfe kamen 40% der Antworten aus der Abteilung Asyl, rund 30% aus der Sozialberatung, 18% aus der Abteilung Rechtsdienst und Rückerstattung. Beim AWA war der Rücklauf aus dem RAV mit 33% am höchsten, aus der OeAK und aus der Schlichtungsstelle kamen je 17% zurück, 14% aus der Abteilung LAM. Beim ASB kamen die Antworten vor allem aus dem Bereich Ergänzungsleistungen (55%) und Prämienverbilligungen (31%). Beim ZVA war der Rücklauf aus der Eheabteilung sowie aus dem kantonalen Bürgerrechtsdienst am höchsten (je 24%).

4.2 Soziodemographisches Profil der Befragten

Mit 60% sind Frauen unter den Mitwirkenden an der Befragung etwas stärker vertreten als ihre männlichen Kollegen (40%). Besonders viele Frauen haben mit je rund 70% beim ASB und bei den EWD an der Befragung teilgenommen.

Der Grossteil (62%) der Teilnehmenden ist zwischen 36 und 55 Jahre alt. Jung ist das Altersprofil vor allem bei den EWD (rund 40% unter 35), Angestellte mittleren Alters sind stark beim ASB vertreten (fast zwei Drittel sind zwischen 35 und 46), etwas älter ist das Befragtenprofil beim Zivilstandesamt (fast die Hälfte zwischen 46 und 55).

80% besitzen die Schweizer Staatsangehörigkeit, 10% haben einen deutschen Pass, je 4% sind italienischer oder anderer europäischer Nationalität. Den grössten Anteil ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verzeichnet die Sozialhilfe, dort hat ein Viertel die deutsche Staatsbürgerschaft.

Bei 64% stammen beide Eltern aus der Schweiz, bei 36% stammt mindestens ein Elternteil aus dem Ausland. Dabei kommt der grösste Teil aus Deutschland (15% aller Befragten) bei 6% ist mindestens ein Elternteil italienischer Herkunft, 8% kommen aus anderen europäischen Ländern, aus aussereuropäischen Ländern stammen weniger als 1%. Somit haben insgesamt 36% der Angestellten einen Migrationshintergrund – wenn auch davon fast drei Viertel aus Deutschland kommen und die allermeisten anderen aus Westeuropa.

63% der Angestellten haben eine Berufsausbildung abgeschlossen, 25% haben als höchste Ausbildung die Matura oder einen Hochschulabschluss.

Mehr als 80% der Verwaltungsangestellten sprechen englisch und französisch, fast 40% sprechen italienisch, ein Zehntel spanisch. Türkisch, Portugiesisch und Sprachen der ehemaligen Republik Jugoslawien beherrscht kaum jemand.

Rund ein Drittel der Angestellten ist seit weniger als fünf Jahren in der Basler Verwaltung tätig, ein Fünftel seit sechs bis zehn Jahren und ein Fünftel mehr als zehn Jahre. Weitaus kürzer ist die Tätigkeitsdauer an der aktuellen Arbeitsstelle: mehr als die Hälfte der Befragten arbeitet seit

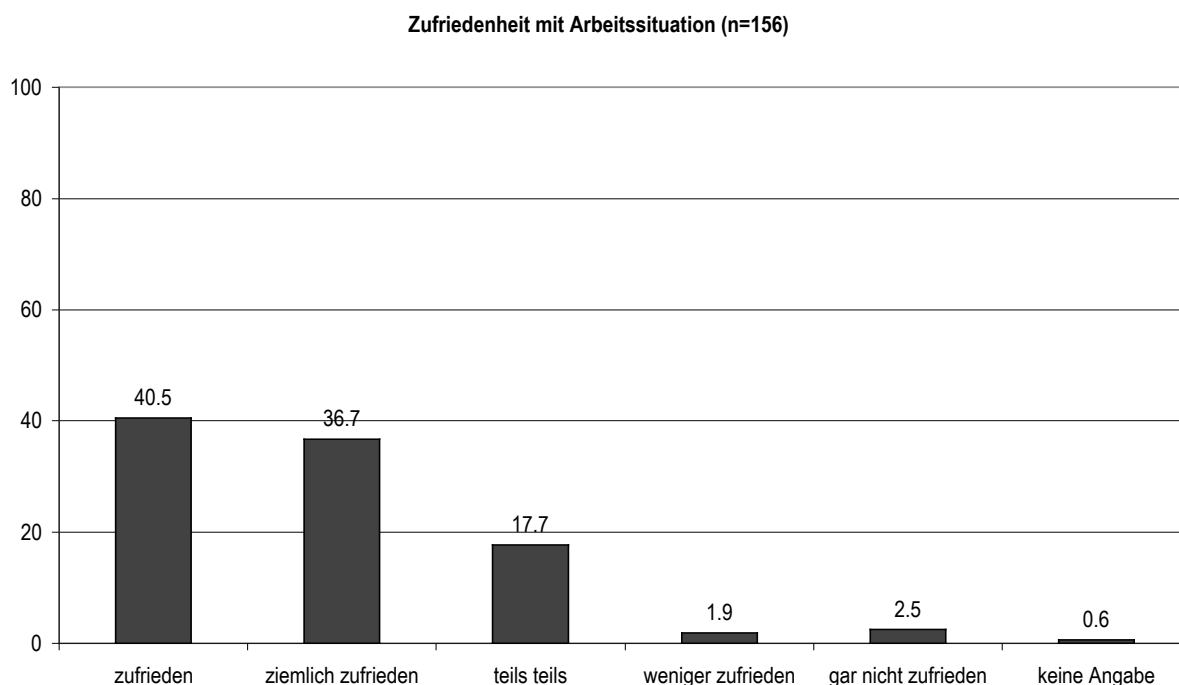
weniger als fünf Jahren an ihrer jetzigen Stelle, besonders oft ist dies der Fall bei der Sozialhilfe und beim ASB. Dies deutet auf eine erhebliche Anzahl von Stellenwechseln innerhalb der Verwaltung hin. Einzig die Mitarbeitenden des Zivilstandsamt arbeiten schon überdurchschnittlich lange in der Verwaltung (29% seit 11 bis 20 Jahren, 24% seit über 20 Jahren).

4.3 Arbeitssituation

Zufrieden mit Arbeitssituation

Im Allgemeinen ist die Arbeitszufriedenheit recht hoch: je zwei Fünftel sind mit ihrer Arbeitssituation zufrieden oder ziemlich zufrieden. Ein Fünftel bewertet seine Arbeitssituation ambivalent und ist nur teilweise zufrieden.

Abb. 1



Den eigenen Arbeitsplatz bewerten fast 70% als sehr gut oder gut, die Infrastruktur 63%. Auch das Arbeitsklima beurteilen 74% als sehr gut oder gut. Mit den Arbeits- und Verwaltungsabläufen sind die Befragten leicht weniger zufrieden (45% sehr gut oder gut), den Kundenbereich bewerten nur 36% als gut.

Dabei sind die Mitarbeitenden des EWD unzufriedener mit ihrem Arbeitsplatz, dem Kundenbereich, der Infrastruktur, dem Arbeitsklima und den Arbeits- und Verwaltungsabläufen als die Angestellten der Verwaltung allgemein.

Bei der offenen Frage nach Verbesserungsvorschlägen wurde am häufigsten genannt das Personal aufzustocken und besser zu schulen, die Abläufe besser zu strukturieren und die Kommunikation zwischen den Ämtern zu verbessern. Im Weiteren wurden Verbesserungsvorschläge betreffend der Infrastruktur gemacht, wie die Aufhebung von Grossraumbüros und den Umbau des Kundenbereichs.

Selbstverständnis: Die Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb

Die Angestellten hatten die Frage zu beantworten, was sie als Hauptaufgaben der Verwaltung sehen, indem sie verschiedene Aussagen durch die Vergabe von Punktzahlen von eins bis fünf in ein Ranking bringen sollten. Diese Frage war nur bei 50% der 156 Fragebogen auswertbar, da die Punkte in vielen Fällen nicht nach Anweisung vergeben wurden (eine Punktzahl durfte nur einmal vergeben werden).

Die auswertbaren Antworten ergeben, dass die Angestellten die Verwaltung allgemein in erster Linie als Dienstleistungsbetrieb sehen (Durchschnittliche Punktezahl 3.9). An zweiter Stelle sehen sie die Verwaltung als Kontrollorgan welches für die Überprüfung von Rechtmässigkeit zuständig ist (3.2), an dritter Stelle sehen sie sich dafür verantwortlich, rechtliche Vorschriften durchzusetzen (3.1). Als weniger wichtig erachten die Angestellten die Erbringung von Unterstützung und Hilfe (2.7).

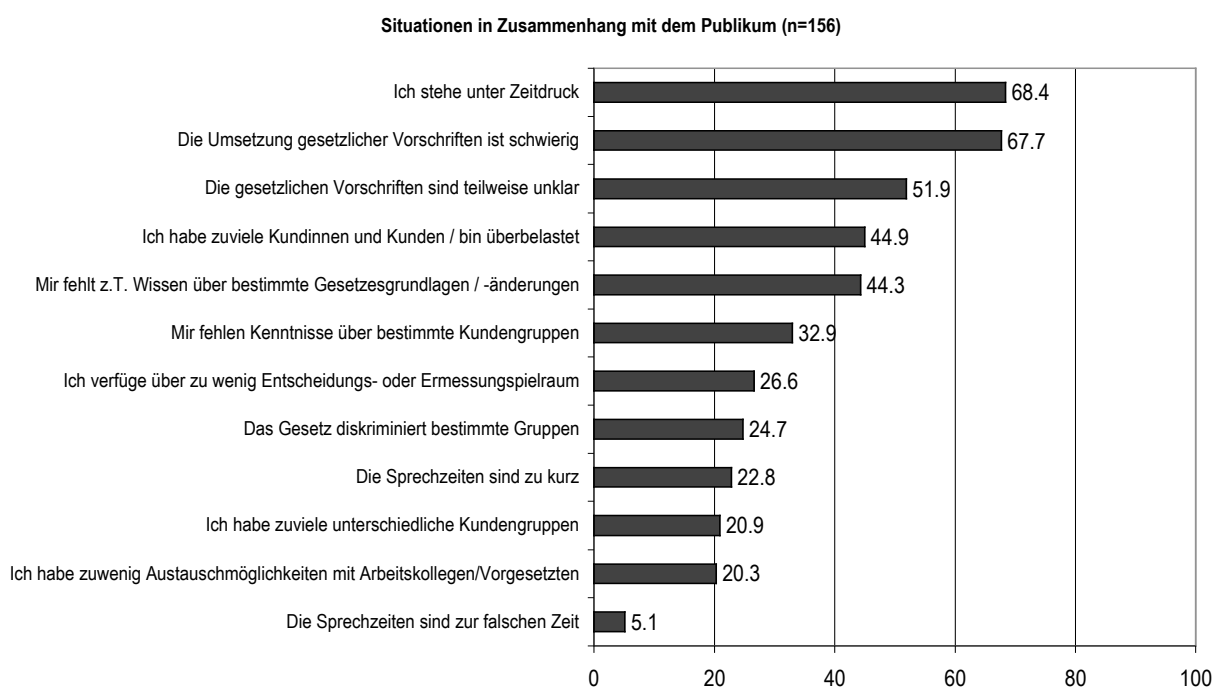
Auch die eigene Abteilung sehen die Mitarbeitenden vornehmlich als Dienstleistungsbetrieb (3.5 Punkte), ihre Abteilung schätzten sie dann etwas altruistischer ein: An zweiter Stelle rangiert die Erbringung von Unterstützung und Hilfe (3.3), an dritter erst die Kontrolle und Überprüfung von Rechtmässigkeit (3.1), knapp dahinter die Durchsetzung rechtlicher Vorschriften (3.0).

4.4 Kundenkontakt

Hoher Anteil an migrantischer Kundschaft: Bei der Hälfte der Angestellten über 50%

Die Hälfte der Befragten hat während mehr als 40% ihrer Arbeitszeit Kontakt zu Kundschaft. Bei der Hälfte der Befragten ist der Prozentanteil an migrantischer Kundschaft höher als 50%, bei rund einem Drittel sind es 30 bis 50%, ausschliesslich migrantische Klientel hat ein Zehntel. Gar keinen Kontakt zu migrantischer Kundschaft hat lediglich 1%. Der Anteil an migrantischer Kundschaft bei den untersuchten Ämtern ist erwartungsgemäss sehr hoch.

Abb. 2



Problemfelder beim Arbeitsablauf: Zeitdruck und Rechtskonkretisierung

Zeitlich bedingter Stress sowie Schwierigkeiten bei der Rechtskonkretisierung sind die Hauptprobleme, die sich für die Angestellten im Zusammenhang mit ihren Arbeitsabläufen ergeben: Dass sie unter Zeitdruck stehen, sagen 69%, dass sie zu viel Kundschaft haben und dadurch überbelastet seien, erklärten 45% der Befragten. Die Sprechzeiten sind nach Meinung der Befragten aber nicht zu kurz, der Zeitdruck ergibt sich also mehr aus dem Pendenzenberg im Backoffice, der den Angestellten "im Nacken" sitzt.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften haben 68%, 52% halten die gesetzlichen Vorschriften für teilweise unklar, 44% fehlt z. T. Wissen über bestimmte Gesetzesgrundlagen und -änderungen. Rund ein Drittel gibt zudem an, fehlende Kenntnisse über bestimmte Kundengruppen zu haben.

Diese Aussagen korrespondieren mit den Studienergebnissen von Riehle, (2001, S. 23): auch hier wurden Unklarheiten bei rechtlichen Vorschriften, schwierige Arbeitsbedingungen sowie mangelhafte Personalausstattung und Organisationsprobleme von den befragten Angestellten erwähnt.

Einige Problemschwerpunkte in einzelnen Ämtern

In Bezug auf die oben genannten Situationen zeigen sich tendenzielle Unterschiede zwischen den befragten Ämtern. So geben rund 65% der Mitarbeitenden des ASB an, überlastet zu sein und zu viel Kundschaft zu haben. Für das Zivilstandesamt ist dies nur zum Teil von Bedeutung, für die Angestellten des EWD überwiegend nicht. Das Gefühl, unter Zeitdruck zu stehen, haben hingegen fast alle, hier gibt es keine Unterschiede zwischen den Ämtern.

Fehlende Kenntnisse über bestimmte Kundengruppen empfinden rund 58% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Sozialhilfe als Problem, für die anderen Ämter ist dies weniger relevant.

Was die Gesetzesanwendung angeht, so sagen hier alle, dass die Umsetzung gesetzlicher Vorschriften schwierig sei, etwas verstärkt kommt dies bei den EWD sowie beim Zivilstandesamt zum Ausdruck. Die Unklarheit der Gesetze ist ebenso ein Thema für fast alle, insbesondere beim AWA, ausser bei den Mitarbeitenden des Zivilstandesamtes, für die dies gar nicht der Fall ist. Dasselbe gilt für die Frage nach Wissenslücken über bestimmte Gesetzesgrundlagen bzw.

-änderungen. Dass das Gesetz manche Bevölkerungsgruppen diskriminiere, ist nur für die Angestellten der EWD von Bedeutung, dies bestätigten dort rund 42%.

Ein Drittel der Angestellten der EWD gibt zudem an, zu wenig Möglichkeiten zum Austausch mit Arbeitskollegen und Vorgesetzten zu haben.

Unsicherheit über die Gesetzesgrundlagen kann die Beratung der Kundschaft teilweise erschweren und im schlimmsten Fall auch zu Fehlentscheidungen führen. Durch den Zeitdruck fehlt vielen Angestellten die Möglichkeit, ihre Wissenslücken zu schliessen oder sich mit Mitarbeitenden oder Vorgesetzten über diesbezügliche Fragen und Probleme auszutauschen. Der oder die Angestellte ist mit seinen schwierigen und oft weitreichenden Entscheidungen allein. Die Unsicherheit der Angestellten wird von der Kundschaft auch wahrgenommen: einige fühlten sich schlecht beraten und zu wenig über ihre Rechte aufgeklärt.

Kooperatives Problemlösungsverhalten mit Genderstruktur

Probleme, welche beim Kundenkontakt auftreten, werden von vier Fünfteln der Befragten im Einvernehmen mit dem Kunden resp. der Kundin gelöst. Zwei Drittel der Befragten holen sich Rat bei ihren Vorgesetzten, mehr als die Hälfte bei Arbeitskollegen. Etwas weniger als die Hälfte setzt sich gegenüber der Kundin/dem Kunden durch, lediglich ein Zehntel zieht externe Hilfe oder Beratung bei. Das weist darauf hin, dass die Angestellten oft situativ entscheiden, welches Vorgehen angebracht ist.

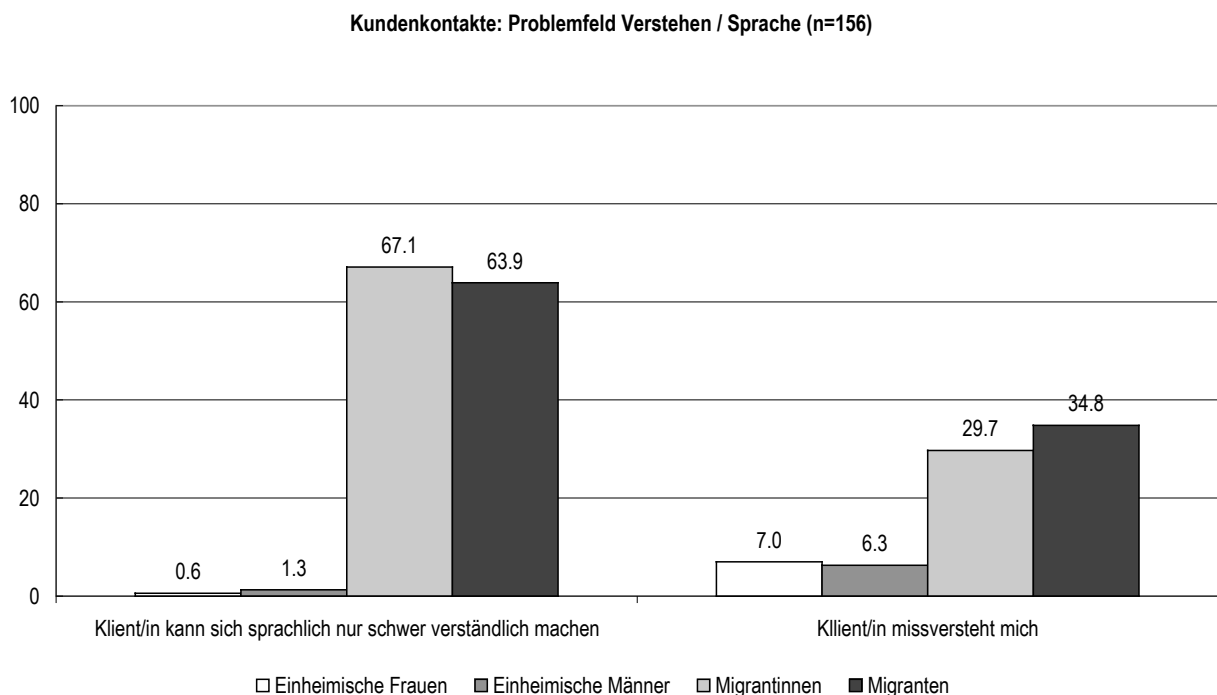
Das Verhalten zur Problemlösung differiert etwas nach Geschlecht: So setzen sich Männer eher gegenüber der Kundschaft durch (50%, Frauen 40%), weibliche Angestellte wenden sich eher an ihre Vorgesetzte als ihre männlichen Kollegen (72 zu 58%)

Obwohl Schwierigkeiten im Arbeitsablauf bestehen – Zeitdruck, hohe Arbeitsbelastung und Probleme der Rechtskonkretisierung – ist die Arbeitszufriedenheit der Angestellten relativ hoch. Daraus liesse sich schliessen, dass reibungslose Abläufe ohne Störungen und Hürden für die Angestellten keineswegs selbstverständlich sind, sondern dass vielmehr Schwierigkeiten zum normalen Arbeitsalltag gehören. Hier sind die Einschätzungen sehr subjektiv und die Bewältigungsressourcen individuell. Entsprechend ist das Spektrum der Antworten breit gefächert, diese reicht von *"es ist gut so wie es ist"* bzw. *"die Arbeit ist interessant und anspruchsvoll"*, bis hin zu *"der Pendenzenberg lässt mich nachts nicht mehr schlafen"* oder *"stressbedingte körperliche Beschwerden machen sich langsam bemerkbar"*.

4.4.1 Problemsituationen im Kundenkontakt

Was die konkreten Kontaktsituationen mit der Kundschaft angeht, so erleben die Angestellten den Kontakt zu migrantischer Kundschaft als weitaus problematischer als zu Einheimischen. Die Probleme manifestieren sich unterschiedlich ausgeprägt in den verschiedensten Bereichen, wie die folgenden Auswertungen zeigen.

Abb. 3

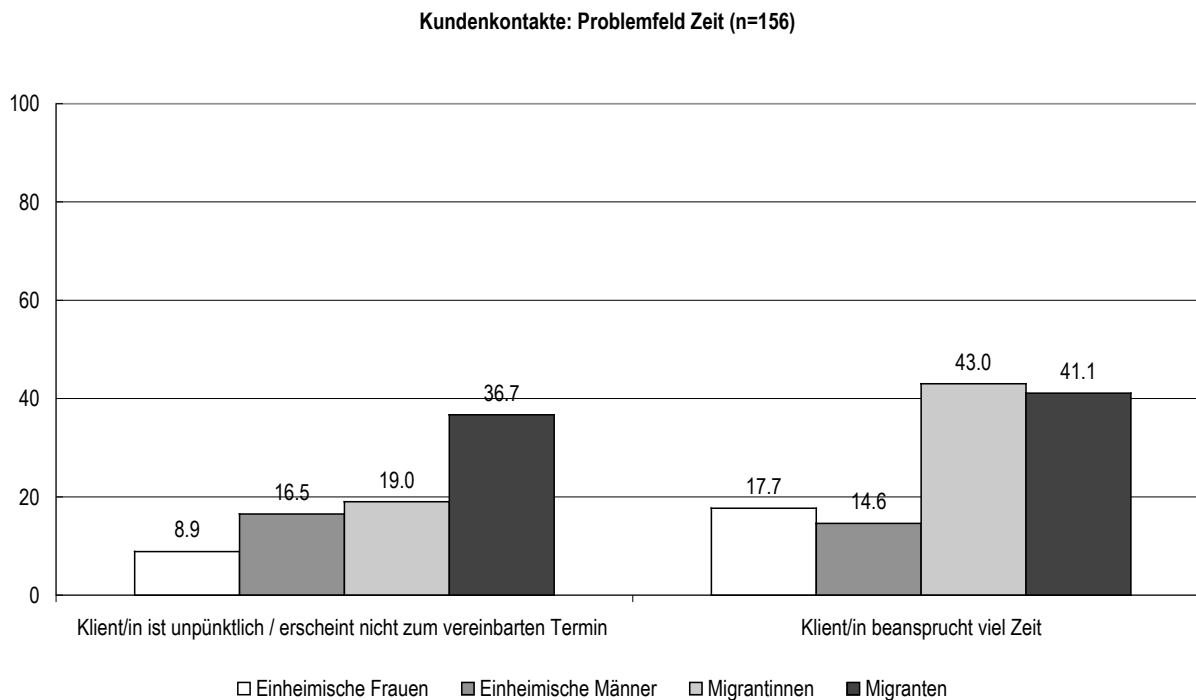


Sprachprobleme und Zeitintensivität bei Migrantinnen und Migranten

Sprachliche Schwierigkeiten sowie Unkenntnisse der migrantischen Kundschaft über Rechte, Pflichten und Verwaltungsabläufe sind die auffälligsten Probleme, die sich für die Angestellten beim Kundenkontakt zu Zugewanderten ergeben. Zwei Drittel der Befragten sind der Auffassung, Migrantinnen und Migranten könnten sich sprachlich nur schwer verständigen, bei einem Drittel ergeben sich Missverständnisse im Kontakt zu migrantischer Kundschaft. Es

bestehen demnach zwar erhebliche sprachliche Verständigungsschwierigkeiten, zu konkreten Missverständnissen kommt es nach Ansicht der Verwaltungsangestellten aber weniger. Es liegt allerdings auch in der Natur von Missverständnissen, dass diese oft gar nicht als solche erkannt werden. Eine der Forderungen, welche von den Angestellten in diesem Zusammenhang gestellt werden, sind obligatorische Deutschkurse für Zugewanderte.

Abb. 4

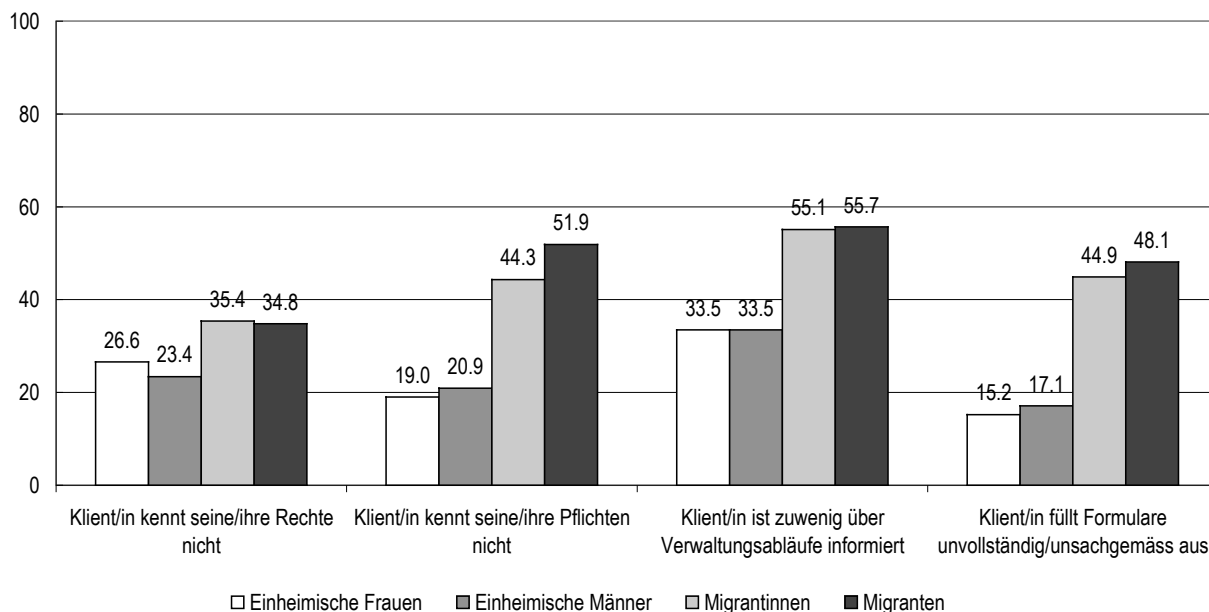


Ein weiterer Aspekt beim Kundenkontakt zu Zugewanderten ist der Umgang mit Zeit. Zum einen die Zeitintensivität des Gesprächs: Rund 40% der Befragten ist der Meinung, dass Migrantinnen und Migranten viel Zeit in Anspruch nehmen. Dies ist wohl einerseits durch Verständigungsschwierigkeiten bedingt, andererseits scheinen manche Zugewanderte ihren Fall viel ausführlicher zu schildern als Einheimische, da aus ihrem Verständnis bisweilen für unsere Begriffe "irrelevante" Angaben durchaus Relevanz besitzen. Warum nicht ausführlich von der eigenen Familiensituation erzählen, wenn es darum geht, finanzielle Leistungen in Anspruch zu nehmen? Demgegenüber äusserten in der Kundenbefragung einige Migrantinnen und Migranten, man sei ihrer Meinung nach zu wenig auf ihr Anliegen eingegangen.

Zum andern geben rund 37% der Verwaltungsangestellten an, Migranten seien unpünktlich, bei den Migrantinnen sind es 19%, gegenüber rund 17% bei Schweizer Männern und 9% bei Schweizer Frauen. Mit rund 70% berichten die Angestellten der Sozialhilfe auffällig oft über unpünktliche männliche Migranten.

Abb. 5

Kundenkontakte: Problemfeld Information (n=156)

**Ausgeprägte Informationsdefizite**

Was die Informiertheit angeht, so ist nach Meinung der Verwaltungsangestellten gut die Hälfte der migrantischen Klientel wenig über Verwaltungsabläufe informiert, dies trifft aber auch bei je rund einem Drittel der einheimischen Frauen und Männer zu. Auch die Kenntnis eigener Rechte schätzen die Verwaltungsangestellten bei der migrantischen Kundschaft schlechter ein als bei Einheimischen. Grosse Unterschiede sehen die Befragten bei der Kenntnis der Pflichten: während bei der einheimischen Bevölkerung rund 20% ihre Pflichten nicht kannten, seien es bei Migrantinnen 44% und bei Migranten 52%. Auch beim Ausfüllen von Formularen habe etwa die Hälfte der Migrantinnen und Migranten Mühe, bei der Schweizer Bevölkerung seien es rund 16%.

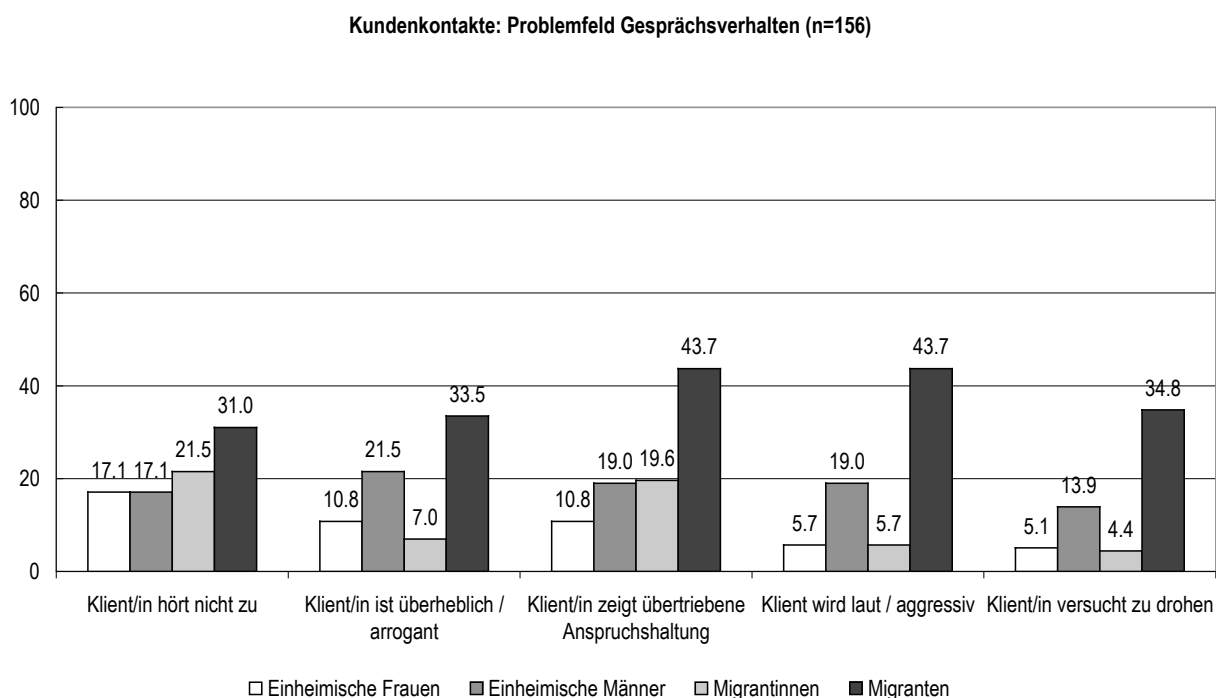
Insbesondere die Sozialhilfe und die EWD sehen das Informationsdefizit bei Zugewanderten bezüglich ihrer Rechte als ausgeprägt, beim AWA sind hier Defizite bei allen vier Gruppen nahezu gleichermassen anzutreffen, beim ASB gaben als insgesamt höchsten Wert 58% der Angestellten an, dass vor allem einheimische Frauen zuwenig über ihre Rechte informiert seien. Ein ähnliches Bild zeigt sich bezüglich der Information über Verwaltungsabläufe. Migrantinnen und Migranten sind hier wesentlich weniger gut informiert, nur beim AWA besteht hier auch ein Informationsdefizit bei einheimischen Frauen und Männern.

Es zeigt sich also grundsätzlich und in allen Ämtern, dass Zugewanderte weniger Kenntnisse über ihre Rechte, ihre Pflichten und über die Verwaltungsabläufe haben, weil ihnen das dazugehörige Orientierungswissen fehlt. Es wird angenommen, dass in migrantischen Communities teilweise auch Fehlinformationen darüber kursieren, was einem an Rechten und Leistungen zustehe. Dies korrespondiert mit den Ergebnissen von Feuerstein (2001), nach denen von Verwaltungsbeamten oft unterschätzt wird, wie wenig ausländische Kundinnen und Kunden über das schweizerische Verwaltungssystem wissen, und ihnen vieles nicht erklärt wird, weil es aus schweizerischer Sicht für selbstverständlich gehalten wird. Angestellte wissen nicht, was Zugewanderte *nicht* wissen, sie setzen gewisse Kenntnisse als selbstverständlich voraus (vgl. Feuerstein 2001, S. 220).

Gesprächsverhalten: Schwierigkeiten in der Interaktion mit männlichen Migranten...

Was das Verhalten im Gespräch angeht, so berichten die Verwaltungsangestellten von Problemen in erster Linie beim Kontakt zu männlichen Migranten. Je rund ein Drittel gibt an, dass der betreffende Klient nicht zuhört, überheblich oder arrogant auftritt und zu drohen versuche. Bei je rund 44% zeigt der Kunde übertriebene Anspruchshaltung oder wird laut und aggressiv. Bei der Nachfrage nach Regionen zeigt sich, dass dieses Verhalten vor allem Migranten aus der Türkei, Ex-Jugoslawien, arabischen Ländern und Afrika zugeschrieben wird. Die Angestellten beschreiben Migranten aus diesen Regionen in der Regel als schlecht gebildet mit geringen Sprachkenntnissen und mangelnder Integrationsbereitschaft.

Abb. 6



...besonders aus der Sicht von Verwaltungsmitarbeiterinnen

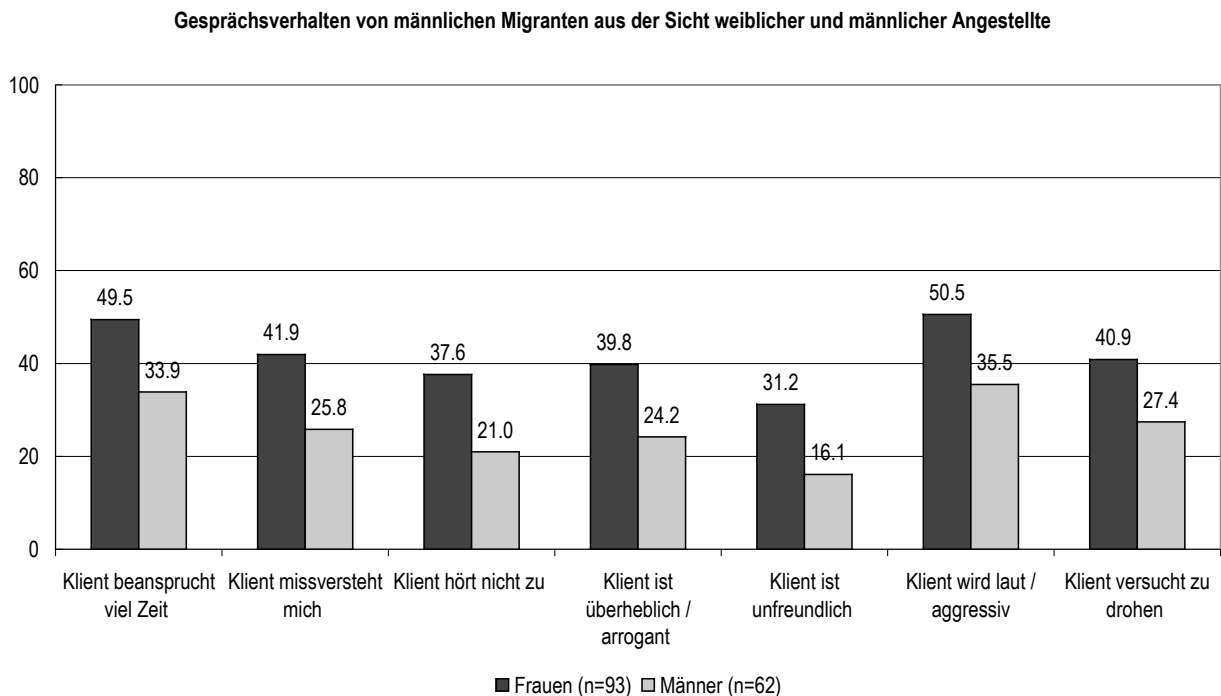
Insbesondere weibliche Angestellte empfinden Gesprächssituationen mit Migranten häufiger als problematisch. Was die oben genannten Punkte betrifft, so geben jeweils rund 40 bis 50% der Verwaltungsmitarbeiterinnen an, Schwierigkeiten mit Migranten während des Kundengesprächs zu erleben. Bei den männlichen Angestellten sind es im Schnitt rund 15% weniger.

Mehrere weibliche Verwaltungsangestellte sind der Ansicht, dass Männer aus den Balkanländern, der Türkei, Afrika und Arabien sie resp. ihre Entscheidungsbefugnis nicht respektieren. Dieses Problem wird auch von ein paar männlichen Befragten genannt, es existiert also nicht nur im Erleben der Frauen. Dies verweist darauf, dass zugewanderte Männer aus deutlich stärker patriarchalisch geprägten Regionen, denen die Interaktions- und Aushandlungserfahrung mit Frauen in vergleichsweise höheren Position fehlt, dieses Gefälle – insbesondere im Falle eines Dissens' – über dominante Verhaltensstile zu kompensieren bzw. zu transzendieren versuchen. Dies kollidiert mit dem hohen Frauenanteil in der Verwaltung, insbesondere beim ASB und bei den EWD.

Von Bedeutung ist die Überlagerung von herkunfts- und geschlechtsspezifischen Aspekten: sowohl Schweizer Frauen als auch Migrantinnen werden kaum als überheblich und arrogant

erlebt. Männer werden deutlich als aggressiver wahrgenommen als Frauen, Migranten allerdings erheblich stärker als Schweizer Männer.

Abb. 7



4.5 Differenzierung der Problemlagen nach Ämtern

Sozialhilfe

In der Sozialhilfe arbeiten die Mitarbeitenden mehrheitlich erst seit kurzem an der aktuellen Stelle. Etwa ein Drittel der Beschäftigten stammt aus Deutschland.

Die Angestellten der Sozialhilfe sind allgemein sehr zufrieden, wobei sie weniger zufrieden sind mit dem Kundenbereich und den Arbeits- und Verwaltungsabläufen. Bei der Sozialhilfe kam besonders deutlich zum Ausdruck, dass im Kontakt zu migrantischer Kundschaft mehr Probleme auftreten als bei einheimischer Kundschaft: Die Angestellten der Sozialhilfe berichten häufiger als andere Ämter über Unpünktlichkeit Migranten, darüber, dass diese ihre Rechte nicht kennen und sich nicht an verbindliche Abmachungen halten würden.¹ Wissensdefizite bezüglich der Gesetzesgrundlagen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung empfinden die Angestellten als grösstes Problem im Arbeitsablauf. Im Gegensatz zu den Gesamtergebnissen gaben 64% der Angestellten der Abteilung Sozialberatung an, dass die Sprechzeiten zu kurz seien.

Insbesondere die Abteilung Asyl machte Bemerkungen zum Verhalten ihrer Klientel: In diesem Zusammenhang wurden Delinquenz, unkooperatives Verhalten, hohe Anspruchshaltung sowie *"Konflikte aufgrund des unterschiedlichen Kulturverständnisses"* erwähnt – letzteres insbesondere bei Asylanten aus dem subsaharischen Afrika. Einige Mitarbeitende betonten aber auch, dass ihrer Meinung nach viele Schwierigkeiten mit der sozialen Situation der Klientel im Zusammenhang stünden. Sowohl zwei Drittel der Mitarbeitenden als auch einige Kundinnen und

¹ Zur Differenzierung der einzelnen Problemfelder nach Ämtern sei auf die Diagramme und Tabellen im Anhang verwiesen

Kunden sagten, dass die Angestellten zu wenig über die spezifischen Hintergründe der Kundschaft wüssten.

Im Rahmen einer Weiterbildung wünschten sich viele Mitarbeitende herkunftsspezifisches Wissen über ihre Klientel. Für einige Angestellte standen aber auch Fragen zu Motivations- und Sanktionsmöglichkeiten im Vordergrund.

Einwohnerdienste

Bei den EWD arbeiten mehr Frauen als Männer, viele davon mit einer langen Tätigkeitsdauer in der Verwaltung. Die Mitarbeitenden sind eher unzufriedener mit der Arbeitssituation und der Infrastruktur als die Verwaltungsangestellten allgemein.

Sowohl Angestellte wie Kundschaft erleben die Räumlichkeiten des EWD als nicht einladend und empfinden einen Umbau als notwendig, manche Angestellten wünschen sich Einzel- oder Zweierbüros. Verbesserungsvorschläge werden vor allem in bezug auf die Personalsituation gemacht: mehr Personal einzustellen oder die Aufgaben besser zu verteilen, mehr Mitspracherecht des Personals und eine stärkere Unterstützung durch die Vorgesetzten.

Die Angestellten nannten als häufigste Probleme Zeitdruck, Schwierigkeiten mit der Rechtskonkretisierung und zu wenige Austauschmöglichkeiten mit Arbeitskollegen und Vorgesetzten. Die Diskriminierung von bestimmten Bevölkerungsgruppen durch Gesetze war nur für die Angestellten der EWD von Bedeutung.

Beim Kundenkontakt zu Zugewanderten werden wie in der Gesamtauswertung vor allem Sprachschwierigkeiten, schwieriges Gesprächsverhalten sowie Informationsdefizite genannt.

Amt für Sozialbeiträge

Im ASB sind deutlich mehr Frauen als Männer angestellt. Die meisten sind im mittleren Alter und erst seit kurzer Zeit an der aktuellen Stelle tätig. Im ASB sagen besonders viele Angestellte, sie seien überbelastet und hätten zu viel Publikumsverkehr.

Die Angestellten geben am häufigsten von allen Ämtern an, dass Migrantinnen und Migranten viel Zeit beanspruchten (55%). Auch die sprachlichen Verständigungsprobleme - insbesondere mit Migrantinnen - werden im ASB stärker wahrgenommen als in den meisten anderen Ämtern (93%). Schwierigkeiten mit aggressivem Verhalten von Migranten wurden von zwei Drittel aller Angestellten erwähnt. Die Mitarbeitenden des ASB nennen bei Zugewanderten sehr oft eine übertriebene Anspruchshaltung und Unkenntnis bezüglich Pflichten, während die Unkenntnis der eigenen Rechte bei den einheimischen Frauen am grössten gesehen wird. Aspekte der Anspruchshaltung und der Kooperation waren den Angestellten besonders wichtig: So betonten einige Angestellte, *"mit welcher Selbstverständlichkeit"* Leistungen in Anspruch genommen würden – gerade von jüngeren Migrantinnen und Migranten. Das kooperative Verhalten seitens der Kundschaft liesse z. T. zu wünschen übrig: Meldepflichten und Fristen würden nicht eingehalten, wichtige Informationen betreffend Lebensstandard würden bewusst zurückgehalten, war oft zu vernehmen. Demzufolge sähen die Angestellten in der Information der Kundschaft einen wesentlichen Schritt zur Verbesserung der Kundenkontakte (*"Mehr Information über Sozialversicherungen"*)

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Die Mitarbeitenden des AWA sind meist im mittleren Alter und schon länger an der aktuellen Arbeitsstelle tätig. Sie sind mehrheitlich zufrieden mit ihrer Arbeitssituation und dem Arbeitsklima. Viele Angestellte wünschen sich aber mehr Mittel für die Infrastruktur.

Rund 40% gaben an, durch zuviel Kundschaft überlastet zu sein, rund 60% berichten von Unklarheiten und Wissensdefiziten in Bezug auf die Rechtslage. Ihre Kundschaft sei allgemein wenig über Rechte und Pflichten informiert, nicht nur Zugewanderte, auch einheimische Männer und Frauen. Bei der Frage nach herkunftsspezifischen Problemen wurden Sprachschwierigkeiten besonders häufig genannt, insbesondere bei älteren Migrantinnen und Migranten aus dem südeuropäischen und türkischen Raum. Erwähnt wurde hier, dass vor allem ältere Menschen

und hier wiederum insbesondere Migranten auf Grund ihres Alters schwer vermittelbar seien. Angestellte äusserten auch Ohnmachtgefühle bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, gerade unter den gegenwärtigen ökonomischen Gegebenheiten; z.B. würde ein Personalberater vor allem danach beurteilt, *"wie schnell er jemanden beim AWA abmelden kann und weniger danach, wie zufrieden seine Klienten sind"*. Einige Angestellte meinten, Zugewanderte würden z. T. *"unmögliche Anträge"* stellen.

Beim AWA zeigt sich, dass die Angestellten deutlich im Spannungsfeld zwischen den individuellen Problemlagen der Kundschaft und einem stark strukturierten Verwaltungsvorgehen stehen. Laut einigen Angestellten zwingen sie die Umstände, *"Dienst nach Vorschrift"* zu leisten, oder die *"Hierarchie ist zu stark – zuwenig Individualität bei der Arbeit"*. Dementsprechend wurde auf Seiten der Kundschaft auch der Wunsch geäussert, die Angestellten mögen *"mehr Mut zu individuellen Lösungen haben"*.

Zivilstandesamt

Im ZVA sind etwas mehr Frauen als Männer angestellt. Sie sind mehrheitlich im mittleren Alter, haben lange Erfahrung in der Verwaltung insgesamt und eine überdurchschnittlich lange Tätigkeitsdauer an der aktuellen Stelle.

Die Mitarbeitenden des ZVA geben an, überlastet zu sein durch viel Kundschaft und unter Zeitdruck zu stehen. Bezüglich Gesetzesgrundlagen herrscht wenig Unklarheit, deren Umsetzung sehen sie aber als schwierig.

Das ZVA erlebt wie das ASB die Sprachproblematik sehr ausgeprägt: Fast 90% der Angestellten berichten darüber, dass die migrantische Kundschaft sich nur schwer verständlich machen könne. Mehr als ein Drittel sagt, dass Migrantinnen und Migranten nicht zuhören. Problematisches Gesprächsverhalten seitens von Migranten wurde insbesondere von Frauen explizit erwähnt: Arrogantes Auftreten, Aggressivität, übertriebene Anspruchshaltung, und Unfreundlichkeit. Dies wurde insbesondere in Bezug auf den Kontakt zu Migranten aus Balkanländern, der Türkei sowie arabischen Ländern erwähnt.

Im Zusammenhang mit der erwähnten Schwierigkeit der Umsetzung gesetzlicher Vorschriften kristallisierte sich als spezifisches Problem des ZVA die Einbürgerung heraus. Manche Angestellte kritisierten die gesetzlichen Grundlagen zur Einbürgerung: Zugewanderte würden diesbezüglich nicht ausreichend in die Verantwortung genommen, die Erlangung des Schweizer Staatsbürgerrechtes sei – bei der erleichterten Einbürgerung – zuwenig von Eigenleistungen wie z.B. dem Spracherwerb abhängig.

Motorfahrzeugkontrolle

Da in der MFK nur drei Angestellte am Schalter arbeiten, wurden deren Aussagen nicht quantitativ ausgewertet, sondern nur qualitativ. Die drei Angestellten sind alle weiblich. Sie sind grundsätzlich ziemlich bis teilweise mit der Arbeitssituation zufrieden, wünschen sich aber mehr Personal, mehr Austauschmöglichkeiten mit Kolleginnen sowie eine praktischere und freundlichere Infrastruktur.

Die Angestellten sind mit den gleichen Problemen konfrontiert wie die anderen Ämter: sprachliche Schwierigkeiten, hohe Zeitbeanspruchung und aggressives Verhalten bei einem Teil der Zugewanderten. Dabei unterstrichen die Mitarbeiterinnen die besondere Kundensituation der MFK: Den ausschliesslich weiblichem Schalterpersonal stehe – insbesondere bei Migranten – mehrheitlich männliche Kundschaft gegenüber. Im Hinblick auf die Weiterbildungen hob eine Angestellte die Genderfrage hervor und würde sich Informationen darüber wünschen, was Frauen tun können, um *"von bestimmten Kundengruppen akzeptiert zu werden"*.

Fazit: Ähnlich gelagerte Themen und Problemfelder

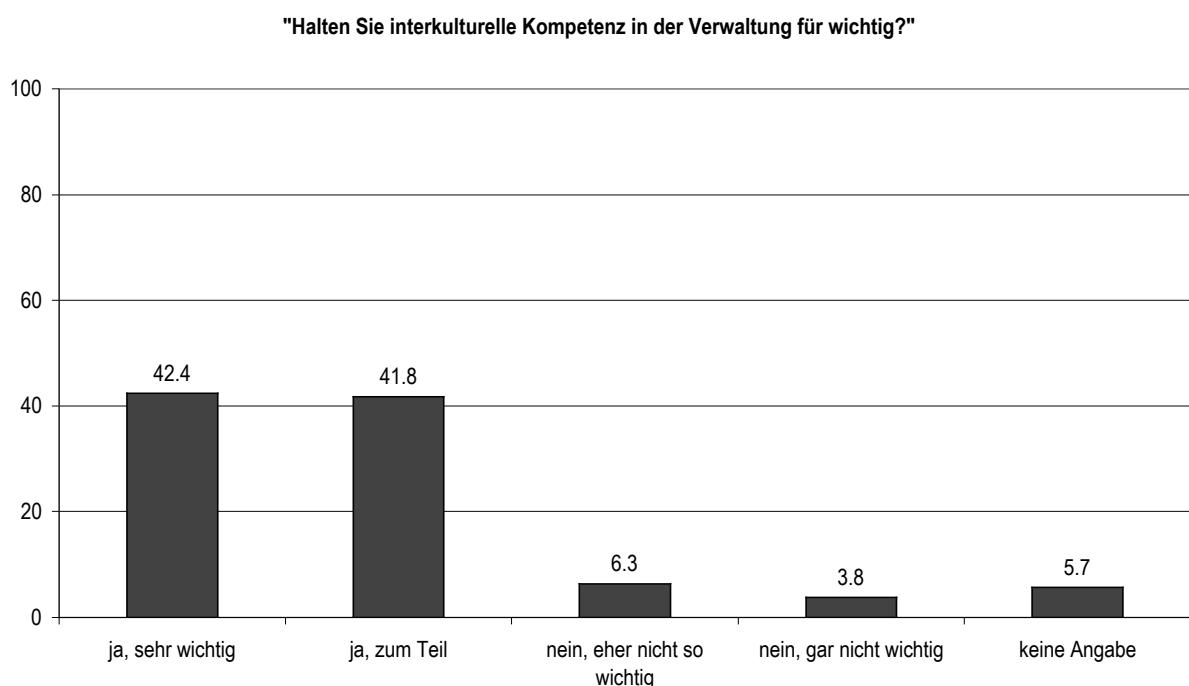
Im wesentlichen zeigt sich, dass die genannten Problemlagen sich bei den einzelnen Ämtern nicht eklatant voneinander unterscheiden. So gibt es zwar einige amtspezifische Problemschwerpunkte oder -verschiebungen, die meist im unmittelbaren Zusammenhang mit den einzelnen Aufgabenbereichen und Arbeitsbedingungen stehen, gesamthaft gesehen zeigt sich jedoch eine grosse Schnittmenge gemeinsamer Problemfelder bezüglich des Kontaktes zu migrantischer Kundschaft, wie sie in Kapitel 4.4 dargestellt sind.

4.6 Weiterbildung und interkulturelle Kompetenz

Rund 60% der Befragten haben innerhalb der letzten fünf Jahre bereits Kurse zum Thema Kundenkontakt besucht, davon haben 67% Kurse zur Gesprächsführung/Kommunikation sowie 59% zum Thema "Umgang mit Konflikten" besucht.

Interessanterweise sehen Personen, welche in den letzten Jahren Kurse besucht haben, in einigen Bereichen doppelt bis viermal so häufig Probleme mit der Kundschaft, als Angestellte, welche keine Kurse besucht haben, und nicht nur in bezug auf Migrantinnen und Migranten, sondern auch bei Einheimischen.² Dies deutet darauf hin, dass viele der erwähnten Probleme im Kundenkontakt erst durch eine Sensibilisierung stärker wahrgenommen werden. Wenn ein Befragter oder eine Befragte keine Probleme mit der Kundschaft nennt, bedeutet dies nicht, dass auch keine vorhanden sind.

Abb. 8



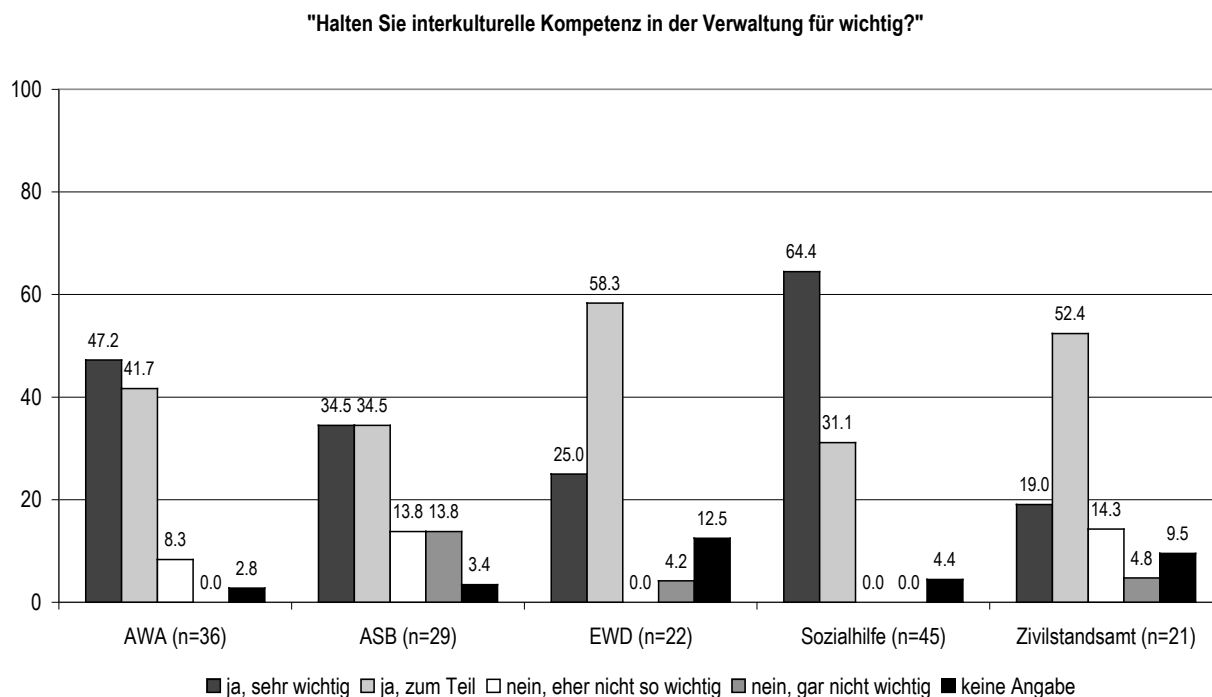
Interesse an interkultureller Kompetenz

Für die Angestellten ist interkulturelle Kompetenz von Bedeutung: 42% halten sie für sehr wichtig, 42% für teilweise wichtig. Somit befürworteten insgesamt rund 84% interkulturelle Kompetenz in der Verwaltung. Männliche und weibliche Angestellte halten interkulturelle Kompetenz gleichermassen für wichtig.

² s. Abb. im Anhang

Für besonders wichtig halten interkulturelle Kompetenz die Mitarbeitenden der Sozialhilfe (64%) und des AWA (47%), für die Angestellten des ASB ist interkulturelle Kompetenz zu je rund 35% wichtig bis teilweise wichtig, die angestellten der EWD und des ZVA erachten sie überwiegend als teilweise wichtig.

Abb. 9



Auf die Frage, welche Themen und Fragen den Mitarbeitenden im Rahmen einer interkulturellen Weiterbildung besonders wichtig wären, wünschten viele Angestellte, Wissen und Kenntnisse über die herkunftsspezifischen Hintergründe der migrantischen Kundschaft zu erwerben wie z.B. geographisches und kulturelles Wissen über die Herkunftsländer und -regionen, über Beweggründe und Prozesse der Migration sowie über integrationspezifische Fragestellungen wie die Lebenssituation von Zugewanderten in der Schweiz und in Basel, auch im Zusammenhang mit der aktuellen Integrations- und Migrationspolitik. Viele Verwaltungsangestellte möchten ihre migrantische Kundschaft dank eines fundierten Wissens über deren soziokulturelle Hintergründe besser verstehen lernen.

Einzelne Mitarbeiter äusserten allerdings die Befürchtung, dass durch eine kulturspezifische Weiterbildung Unterschiede hervorgehoben und damit Vorurteile gebildet werden. Es wurde auch betont, dass die Unterschiede innerhalb einer Kundengruppe bereits sehr gross seien. Einige Befragte wünschten sich im Hinblick auf ihre Weiterbildung auch mehr Gegenleistung in Form von aktiven Integrationsbemühungen seitens der Zugewanderten.

5. Kundenbefragung

5.1 Rücklauf

Insgesamt wurden 279 Kundinnen und Kunden mündlich interviewt. Davon entfallen je 18% auf das AWA, auf die EWD, die MFK und auf die Sozialhilfe (je 50 Personen), 16% auf das ASB (46) und 12% (33) auf das Zivilstandsamt. Da das ZVA etwas weniger stark von Kundschaft frequentiert wurde, konnte dort in der vorgegebenen Zeitspanne die angestrebte Zahl von 50 Personen nicht erreicht werden.

5.2 Soziodemographisches Profil der Befragten

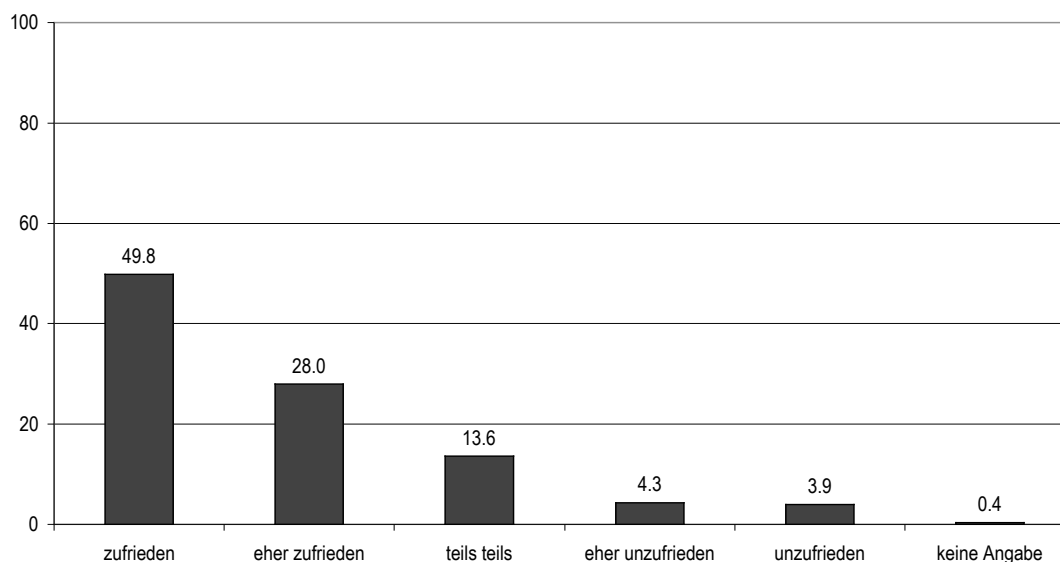
Das Profil der befragten Kundschaft ist altersmässig tendenziell eher jung: Etwas mehr als die Hälfte ist unter 35 Jahre alt (20% unter 25). Männer sind mit 56% etwas stärker vertreten als Frauen. Das Verhältnis von Schweizerinnen und Schweizern und ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern ist den Quotierungsvorgaben entsprechend rund 40 zu 60%, die beiden grössten ausländischen Gruppen stellen Zugewanderte aus den Balkanländern (12% aller Befragten) und der Türkei (11%). Von den befragten Ausländerinnen und Ausländern haben rund ein Drittel auch die Schweizer Staatsbürgerschaft und 57% eine Niederlassungsbewilligung. 28% haben die obligatorische Schule absolviert, etwas mehr als ein Drittel verfügt über einen beruflichen Schulabschluss. Matura haben rund 13%, einen Hochschulabschluss 14%. Unter den Berufsgruppen sind Nichterwerbstätige mit 42% stark vertreten, davon etwa gleich viele Schüler/Studenten, Hausfrauen/Hausmänner, Arbeitslose und Rentner, 27% arbeiten in einem Angestelltenverhältnis. Was die Religionszugehörigkeit angeht so stellen Christen mit 43% die grösste Gruppe, konfessionslos sind 26%, 21% sind muslimischer Religionszugehörigkeit.

Die Befragten verfügen in der Regel über mehrfache Erfahrung mit Behördenbesuchen: Etwas mehr als die Hälfte hat das betreffende Amt bereits mehrmals besucht, 24,7% waren zum ersten Mal dort.

5.3 Zufriedenheit

Abb. 10

Kundschaft: Zufriedenheit im allgemeinen mit dem Amt (n=279)



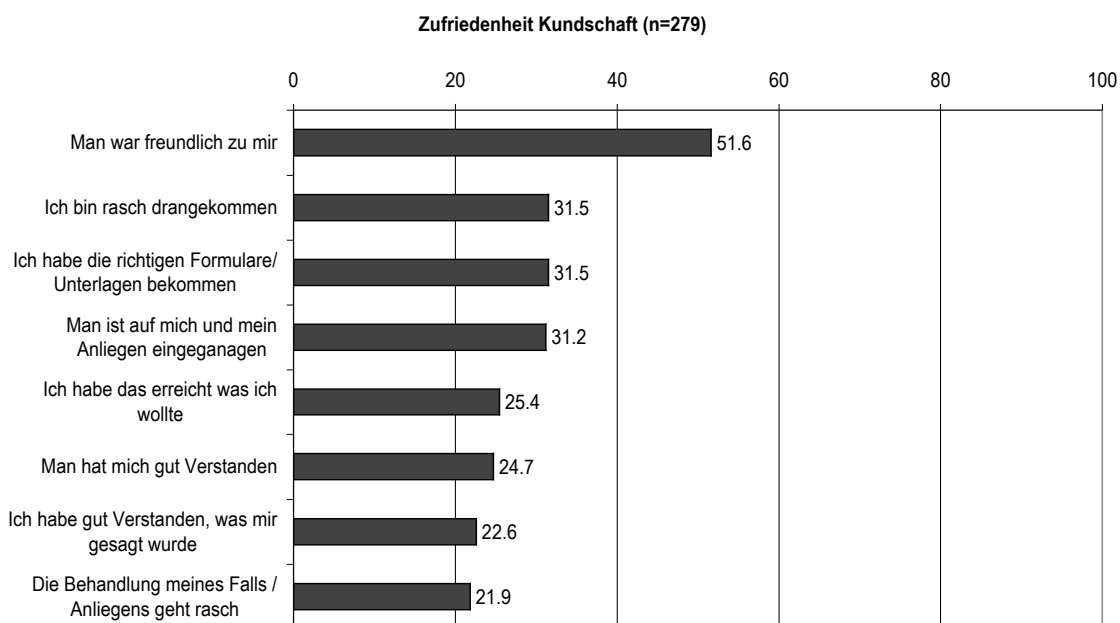
Hohe Kundenzufriedenheit: Freundlichkeit, Effizienz und Fallbearbeitung

Im allgemeinen ist die Zufriedenheit hoch. Zufrieden war die Hälfte der Befragten, unzufrieden waren 8%, der Rest war eher oder teilweise zufrieden. Die Hälfte der Befragten erwähnte die Freundlichkeit der Angestellten. Je rund etwas mehr als ein Drittel gab an, rasch bedient worden zu sein, die richtigen Unterlagen/Formulare erhalten zu haben und dass man gut auf ihre Anliegen eingegangen sei.

27% haben mit ihrem Besuch das erreicht, was sie wollten und 27% hatten das Gefühl, im Gespräch gut verstanden worden zu sein.³ Geschlechts- oder herkunftsspezifische Unterschiede liessen sich was die Zufriedenheit anbetrifft nicht festmachen.

Demnach ist ein grosser Teil der Befragten mit dem Ergebnis des Besuchs, mit der Behandlung durch die Angestellten sowie mit der Schnelligkeit des Besuchs und der Fallbearbeitung insgesamt zufrieden, nur ein kleiner Teil ist wirklich unzufrieden.

Abb. 11



Die hohe Kundenzufriedenheit muss bezüglich ihrer Repräsentativität und Aussagekraft allerdings etwas relativiert werden. Die Interviewerinnen berichteten, dass offensichtlich verärgerte Kundinnen und Kunden das Interview verweigerten und einige Migrantinnen ein Gespräch aus sprachlichen Gründen ablehnten. Ausserdem suchen tendenziell Migrantinnen und Migranten mit kommunikativer Kompetenz für oder mit ihre/n Angehörige/n die Verwaltung auf. Diese können zu ihrer eigenen Zufriedenheit ihr Anliegen in der Regel besser vorbringen. Hinzu kommt, dass Zugewanderte Verwaltungsbesuche im Zuzugsland tendenziell besser beurteilen, da sie nicht selten den Vergleich mit entsprechenden Erlebnissen in ihrem Herkunftsland ziehen. Die Zufriedenheit kann aber auch aus Unwissen oder Missverständnissen resultieren: So meint der/die Kunde/in vielleicht gut beraten worden zu sein, da er/sie nicht besser Bescheid weiss und nicht beurteilen kann, welche Informationen ihm/ihr nicht zuteil wurden.

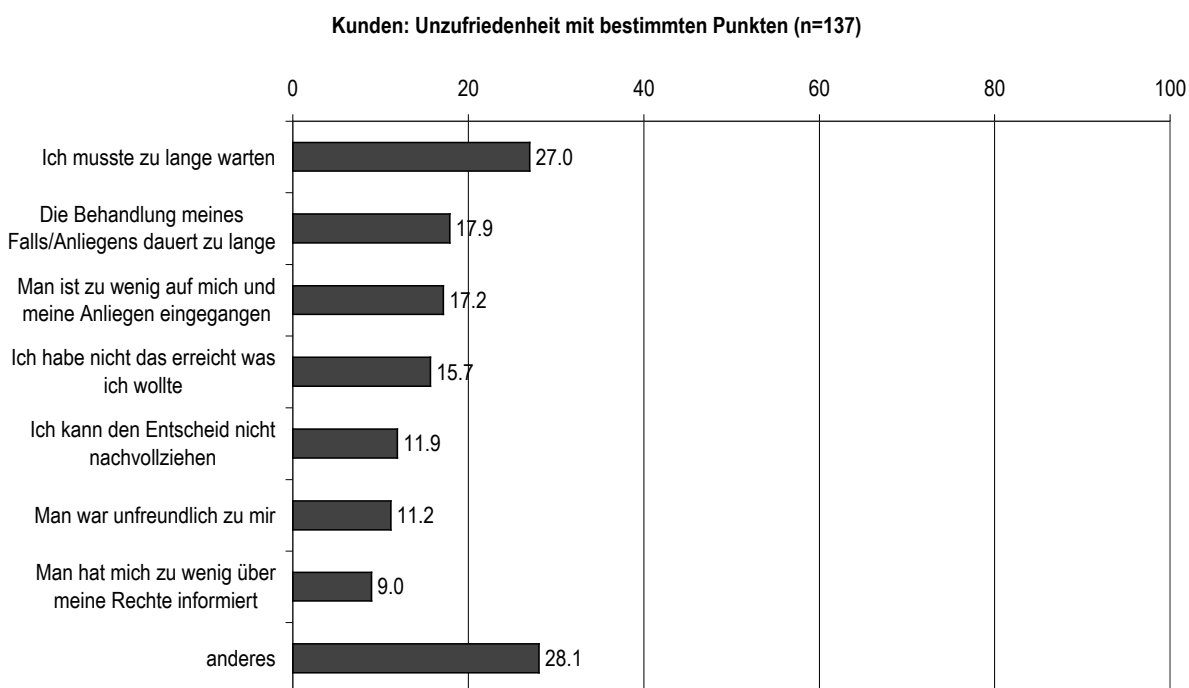
Unzufriedenheit: Lange Wartezeiten und langwierige Fallbearbeitung

Von der Hälfte der Befragten, die nur eher, teilweise oder weniger bis gar nicht zufrieden war, wurden als Gründe am häufigsten die lange Wartezeit (27%) genannt, sowie dass die Behandlung ihres Falls zu lange dauern würde (18%). Dieses Ergebnis relativiert sich etwas, da

³ Mehrfachantworten möglich

lange Wartezeiten vor allem von der Kundschaft der Motorfahrzeugkontrolle erwähnt wurden. 17% waren des Weiteren der Ansicht, dass man zu wenig auf ihr Anliegen eingegangen sei, 16% haben mit ihrem Besuch nicht das Gewollte erreicht. Am häufigsten wurden jedoch andere, in der Regel nach Ämtern spezifischere Gründe für die Unzufriedenheit angegeben (28%), wie z.B. dass die Angestellten zu wenig über ihre Klienten informiert seien, die Leistungen zu gering oder Wartezeiten zu lange seien (z.B. IV).

Abb. 12



Die Mehrheit der Kundschaft ist somit zufrieden oder eher zufrieden, nur ein Zehntel ist wirklich unzufrieden. Die Kundschaft macht aber sehr unterschiedliche Erfahrungen: während die Hälfte die Freundlichkeit lobt, sagt ein gutes Zehntel, man sei unfreundlich zu ihnen gewesen. Während ein gutes Drittel findet, sie seien rasch an die Reihe gekommen, man sei auf ihre Anliegen eingegangen und sie hätten erreicht, was sie wollten, sagt ein Sechstel, die Behandlung des Falls dauere zu lang, man sei zu wenig auf ihr Anliegen eingegangen und sie hätten nicht erreicht, was sie wollten.

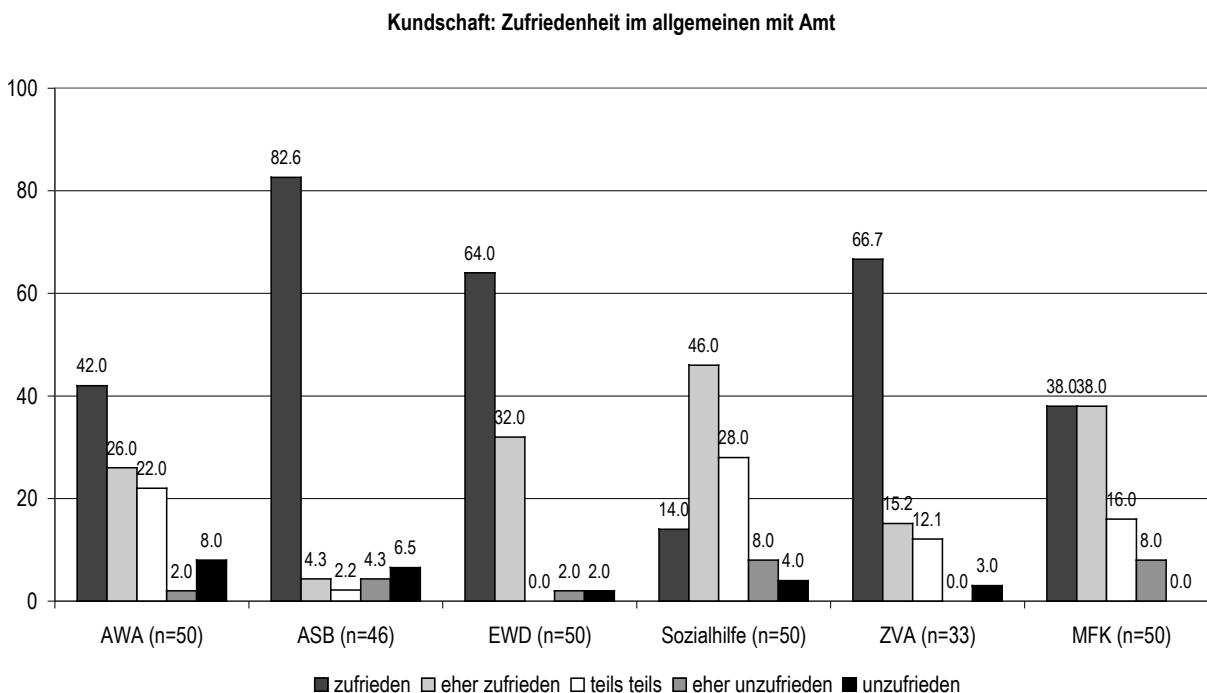
Mehrere Kundinnen und Kunden betonen, dass ihre Zufriedenheit oder Unzufriedenheit direkt mit den involvierten Personen zusammenhängt. Während die einen Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft betonen, fühlen sich andere weniger gut behandelt.

Die grossen Unterschiede können auch mit der unterschiedlichen Komplexität der Anliegen der Kundschaft zusammenhängen. Während einfache Anfragen oder Anliegen schnell und zu beiderseitiger Zufriedenheit erledigt werden können, stossen bei schwierigen Anfragen die Angestellten eher an ihre Wissens- und Zeitgrenzen, werden dadurch eventuell auch schneller ungeduldig, und die Kundschaft muss neben längeren Wartezeiten auch eine für sie unverständliche Entscheidung akzeptieren.

Das Ausmass und die Gründe für die Zufriedenheit und/oder Unzufriedenheit variieren je nach Amt. Die Ergebnisse dürfen nicht überinterpretiert werden, weil die Interviewsituationen je nach Gesprächspartner variierten und die Aussagen sehr unterschiedlich detailliert waren. Insbesondere beim AWA waren die Befragten gemäss Angabe der Interviewerin oft nicht sehr auskunftsfreudig; bei allen Ämtern kam es vor, dass die Fragen manchmal nur mit einem

schnellen "Alles in Ordnung!" beantwortet wurden, bei der Nachfrage, womit man denn besonders zufrieden sei, kamen oft wenig konkrete Angaben.

Abb. 13



Sozialhilfe

Die Kundschaft der Sozialhilfe ist zu etwa zwei Dritteln zufrieden, ein Drittel ist teilweise bis eher unzufrieden. Betont wurde die freundliche und kompetente Beratung und das Verständnis, das ihnen und ihrer Situation entgegengebracht würde. Ein Drittel der Befragten lobte, dass die Behandlung des Falls rasch erfolge.

Bemängelt wurden am häufigsten strukturelle Probleme (z.B. schlechte telefonische Erreichbarkeit der Berater, zu lange Formulare), etwa gleich oft wurden kommunikative Probleme (sich unfair behandelt fühlen, zu wenige persönliche Gespräche, Kommunikationsprobleme unabhängig von Sprachproblemen) und unzureichende Informiertheit der Berater als Problemursache genannt. Die Verbesserungsvorschläge bezogen sich in erster Linie auf strukturelle Probleme wie z.B. die Anmeldezeiten zu verlängern und Infos über die verschiedenen Ämter bereitzustellen sowie die Zusammenarbeit mit anderen Stellen zu verbessern. Im weiteren wurde gewünscht, dass die Berater mehr Zeit für Einzelfälle hätten und deren Probleme ernster nähmen, zwei Asylbewerber waren der Meinung, dass die Beraterinnen und Berater mehr Informationen über die Herkunftsländer der Migranten und Migrantinnen haben sollten.

Einwohnerdienste

Die befragten Kunden der EWD sind zu 96 Prozent zufrieden oder eher zufrieden. 54% hatten die Abteilung Kundenbereich, 44% die Abteilung Aufenthalt besucht. Besonders überdurchschnittlich positiv bewertet werden die Freundlichkeit, die kurzen Wartezeiten, das Erhalten der richtigen Formulare und das Erreichen dessen, was man wollte. In diesen Punkten wird das EWD sehr viel positiver bewertet als die anderen Ämter. Fast 20% der befragten Kunden gaben an, dass die Angestellten früher weniger freundlich gewesen seien und man

länger gewartet habe. Das EWD erfüllt die gewandelten Erwartungen an die Verwaltung offensichtlich schon gut.

Es gibt allerdings auch Kritikpunkte. Insbesondere Migrantinnen und Migranten fühlten sich schlecht informiert und fanden, dass das Schalterpersonal schlecht ausgebildet sei. Drei Migranten berichteten über ungeduldige oder misstrauische Schalterbeamte (*"Sie schimpfen über Ausländer"*). Die Einheimischen schätzen die Angestellten als kompetent und gut informiert ein. Die Verbesserungsvorschläge bezogen sich mehrheitlich auf die Infrastruktur und den Ablauf, beispielsweise längere Öffnungszeiten und mehr offene Schalter. Einige wenige wünschten sich mehr Zeit, mehr Vertrauen und mehr Freundlichkeit seitens der Angestellten.

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Beim AWA zeigt eine ähnliche Verteilung wie die Gesamtauswertung mit zwei Dritteln zufriedenen und einem Drittel eher unzufriedenen Kundinnen und Kunden. Rund 50% haben das RAV besucht, 28% den Informationsbereich (Computer), 14% die OeAK. In der Regel ist die Kundschaft mit ihren Beratern, mit den Möglichkeiten zur Information und mit den Weiterbildungsangeboten zufrieden. Etwas bemängelt wurde die Infrastruktur, Einige Kundinnen und Kunden konnten die Entscheide nicht nachvollziehen. Zugewanderte hatten etwas häufiger als Einheimische das Gefühl, dass die Berater nicht genügend auf ihr Anliegen eingehen würden. Besonders mit der Stellenvermittlung sind einige Migrantinnen und Migranten nicht zufrieden. Verbesserungsvorschläge bezogen sich auf Weiterbildungskurse (z.B. Kurse für unqualifizierte Arbeitskräfte) und auf den Wunsch, dass die Berater mehr Feingefühl, mehr Offenheit und mehr Mut für individuelle Lösungen zeigten.

Amt für Sozialbeiträge

Das ASB wird von 87% der Kundschaft positiv beurteilt. Je 37% hatten die Abteilung Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen besucht. Am häufigsten genannt wurden Freundlichkeit, Schnelligkeit und die Verständigung im Beratungsgespräch. Die Kritikpunkte beziehen sich praktisch ausschliesslich auf die Schwierigkeit, Leistungen beziehen zu können und auf die geringe Höhe der Leistungen. Einige wenige fanden, dass den Angestellten Fehler unterliefen und dass es zu Missverständnissen komme (*"Viele Fehler könnten vermieden werden, wenn man besser aufeinander hören würde"*). Verbesserungsvorschläge betrafen vor allem organisatorische Belange: die Kommunikation zu anderen Ämtern und zu den Krankenkassen sollte verbessert werden, regelmässige Sprechstunden angeboten und die Abläufe vereinfacht werden. Die Befragten wünschten sich ausserdem eine schnellere Auszahlung der Gelder und allgemein bessere Leistungen. Insbesondere Migranten kritisierten, dass die Leistungen des ASB zu gering seien. Die Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge beziehen sich also vor allem auf die Leistungen selber und die damit verbundene Bürokratie, Kritik am Verhalten der Angestellten wurde weniger geäussert. Letzteres steht dem Ergebnis der Angestelltenbefragung gegenüber, welches deutlich zeigt, dass die Mitarbeitenden des ASB die soziale Situation des Kundengesprächs als Problem- und Konfliktquelle identifizieren.

Zivilstandesamt

Von den Befragten haben 30% die Eheabteilung, 24% den kantonalen Bürgerrechtsdienst und 21% die Abteilung Familienregister besucht. Auch beim ZVA sind zwei Drittel der Kundschaft zufrieden. Die teilweise oder ganz unzufriedenen Kundinnen und Kunden empfanden die Verwaltungsabläufe als zu langwierig und zu intransparent. Dabei resultierte die Unzufriedenheit in drei Fällen aus dem als zu lange empfundenen und intransparenten Ehevorbereitungsverfahren. Die meisten dieser Personen mussten für eine Eheschliessung die notwendigen Papiere beschaffen und bestätigen lassen, was bei ausländischen Staatsbürgern oft umständlich und langwierig ist.

Motorfahrzeugkontrolle

Drei Viertel der Kundinnen und Kunden der MFK sind grundsätzlich zufrieden. Allerdings beklagt sich fast die Hälfte der Kundschaft über lange Wartezeiten, ein Viertel fühlte sich nicht gut über die eigenen Rechte und Pflichten aufgeklärt. Die Verbesserungsvorschläge bezogen sich darauf, die Fälle zügiger zu bearbeiten und die Öffnungszeiten zu flexibilisieren.

Es fällt auf, dass die Einschätzungen der Ämter jeweils sehr unterschiedlich ausfallen, dass also das gleiche Amt von den einen als sehr freundlich, von anderen als unfreundlich erlebt wird, dass manche der Ansicht sind, ihr Anliegen werde rasch behandelt, andere dagegen die langen Wartezeiten bemängeln. Dies deutet auf zweierlei hin: einerseits muss wohl unterschieden werden zwischen unkomplizierten Anfragen und Vorgängen und schwierigen Entscheidungen, die Zeit brauchen und bei denen die Angestellten mitunter unsicher über die Entscheidungsgrundlagen sind. Andererseits wird sowohl durch die Angestellten als auch durch die Kundschaft (vor allem des RAV und der Sozialberatung) immer wieder unterstrichen, wie wichtig das Gegenüber ist. Viele der berichteten Probleme werden direkt auf den Gesprächspartner bezogen, "der andere" wird für "schuldig" erklärt für die missglückte Kommunikation oder den enttäuschenden Entscheid. Während also ein Teil der Unzufriedenheit der Kundschaft durch sachliche Argumente erklärt werden kann, wie zum Beispiel die lange Bearbeitung oder Ablehnung eines Gesuchs, entsteht ein Teil der Unzufriedenheit durch missglückte Kommunikation.

6. Fazit und Ausblick

Problemwahrnehmung: Muster der interkulturellen Begegnung

Die Auswertung der zentralen Frage nach den konkreten Problemen bei Kontaktsituationen mit der Kundschaft zeigt deutlich, dass im Kundenkontakt mit Migrantinnen und insbesondere mit Migranten in verschiedenen Bereichen von den Angestellten deutlich mehr Probleme wahrgenommen werden als beim Kontakt zu einheimischer Kundschaft. Die auftretenden Probleme folgen den typischen Mustern einer interkulturellen Begegnung mit all ihren Herausforderungen und Konfliktquellen. Es ist die Irritation über das "Fremde", manchmal Bedrohende, das den Angestellten im Gespräch in Form von anderen Sprachen und differentem Kommunikationsverhalten entgegentritt – manifestiert sich dies als Aggression, lautes Sprechen, Drohgebärden oder überzogene Ansprüche, insbesondere die vehemente Kommunikation derselben. Neben kommunikationsbezogenen Aspekten sind die unterschiedlichen Gesprächsvoraussetzungen wie Wissens- und Informationsdefizite in der Befragung ebenso deutlich hervorgetreten.

Dass gerade weibliche Angestellte Migranten als schwierige Gesprächsgegenüber empfinden, zeigt deutlich auf, dass hier im eingangs definierten Sinn unterschiedliche Wert- und Rollenvorstellungen zugrunde liegen. Für beide Gegenüber sind die eigenen im Grunde selbstverständlich, und es liegt nahe, in der konkreten Gesprächssituation das jeweilige Gegenüber als Problemquelle zu identifizieren, und sei es die Gesprächspartnerin als arrogant und überheblich zu bezeichnen (Migrant) oder dem Gegenüber mangelnde Integrationsbereitschaft zu attestieren (Angestellte).

Selbstverstärkender Mechanismus

Die von den Angestellten wie von der migrantischen Kundschaft berichteten Probleme unterliegen dabei einem selbstverstärkenden Mechanismus: Ein Migrant, der davon überzeugt ist, ein ihm zustehendes Recht einzufordern, wirkt auf den Angestellten arrogant und fordernd. Die Verweigerung der Rechts auf die Ansprüche durch den Angestellten bestärkt den Migranten wiederum in seiner Überzeugung, dass ihm unrecht getan wird. Eine Migrantin fühlt sich durch einen Angestellten schlecht informiert, während dieser im Gegenzug der Migrantin Desinformiertheit und Desinteresse vorwirft (vgl. Riehle 2001). Die fundamentalen Diskrepanzen der kulturellen, sozialen und kommunikativen Muster reduzieren das gegenseitige Missverstehen nicht, sondern potenzieren es (Hofmann, in Jungk 2001, S.107). "Die individuellen stereotypen Vorannahmen werden durch die Erfahrungen scheinbar bestätigt und steuern das weitere Verhalten, auch im Sinne einer Übertragung des Verhaltens auf andere Klienten, die ähnlich identifiziert werden" (Jungk 2001, S. 107).

Verwaltungsangestellte und Kundschaft: Differente Wahrnehmungsmuster

Im Vergleich mit anderen Studien, in denen sich Migranten und Verwaltungsangestellte wechselseitig als Problemquelle identifizieren und sich gegenseitig überwiegend negativ charakterisieren, kann konstatiert werden, dass die Migrantinnen und Migranten mit der Basler Verwaltung recht zufrieden sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich hier möglicherweise zwei differente Muster der Wahrnehmung und des Erlebens solcher Situationen gegenüber stehen, die aus unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben resultieren können.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie unterstreichen die Wichtigkeit der interkulturellen Kompetenz. Das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Kommunikationskulturen kann zu Verwirrung und Missverständnissen führen und zur negativen Einschätzung des Gesprächspartners und zur Entwicklung von Vorurteilen führen. Kommunikationsprobleme belasten auch die Sachebene und damit die Qualität der Verwaltungsentscheidungen.

Mehrdimensionale Überschneidungssituation

In der interkulturellen Begegnung zwischen Verwaltungsangestellten und migrantischer Kundschaft treffen demnach auf verschiedenen Ebenen mehrere Faktoren aufeinander, und nicht immer lässt sich eruieren, worauf Kommunikationsschwierigkeiten oder gar Konflikte letztendlich beruhen. Verhaltensmuster, welche aus kultureller Distanz, aus Machtgefälle, aus der sozialstrukturellen Situierung der Klienten, aus deren Mangel an Orientierungswissen oder auch aus unterschiedlichem geschlechtsspezifischem Rollenverständnis resultieren, überlagern sich gegenseitig und bilden ein komplexes Netz unmittelbar in der sozialen Situation wirkender Kräfte, welche das Gespräch zu einer für beide Seiten anspruchsvollen Interaktionssituation machen.

Weiterbildung: Interkulturelle Begegnung als multifaktorielle Interaktionssituation

Für eine erfolgreiche Weiterbildung ist demnach die Reflexion der sozial-situativen Bestimmungsfaktoren solcher interkultureller Begegnungen unerlässlich – die interkulturelle Begegnung als spezifische soziale Interaktionssituation mit ihrer Multifaktoralität soll im Mittelpunkt stehen. Die Verwaltungsmitarbeitenden sollen die Möglichkeit haben, konkrete interkulturelle Kontaktsituation zu analysieren, sich mit den vielfältigen Bestimmungsfaktoren auseinanderzusetzen, sowie gemeinsam Handlungsansätze und Lösungswege zu entwickeln.

Gezieltes Orientierungswissen über strukturelle Gegebenheiten, die Verhaltensweisen beeinflussen und steuern, soll erweitert werden, um bei der Analyse interkultureller Begegnungssituationen zu helfen. Es geht um Wissen über migrationsbedingte Lebenssituationen von Zugewanderten, Kenntnisse über aktuelle und rezente Migrationsentwicklungen und deren Auswirkungen vor Ort sowie über die Integration der migrantischen Bevölkerung.

Zum ändern ist die Mitreflexion der spezifischen Arbeitsbedingungen von Verwaltungsangestellten nicht zu vernachlässigen. Zeitdruck, Momente der Unsicherheit und das Alleinsein beim Fällen von Entscheidungen fördern nicht selten reduktionistisches Wahrnehmen und restriktives Handeln – dieses Dilemma, so zeigen die Befragungsergebnisse, ist vielen Mitarbeitenden der Basler Verwaltung durchaus bewusst. Beispielsweise wünscht sich eine Mitarbeiterin der Sozialhilfe, in einer Weiterbildung das *"Spannungsfeld zwischen sozialem Wissen und Sachzwängen"* zu thematisieren.

Auseinandersetzung mit Kulturbegriff

Bezüglich ihres Verhaltens wurden von den Angestellten stellenweise Unterschiede zwischen Zugewanderten aus unterschiedlichen Herkunftsregionen wahrgenommen. Manche vermuten differente (herkunftsspezifische) kulturelle Muster als Auslöser im Hintergrund. Dementsprechend wurde bei der Frage nach möglichen Schulungsinhalten am häufigsten die Vermittlung von Wissen über herkunftsspezifische soziokulturelle, religiöse oder folkloristische Besonderheiten und Sitten gewünscht, um die migrantische Kundschaft in ihrem Verhalten besser verstehen zu können. Gleichzeitig wurde aber auch die Befürchtung geäußert, im Rahmen einer dergestaltigen Interkulturellen Weiterbildung würde lediglich die "Schubladisierung" bekräftigt, die Bestätigung von Vorurteilen und Stereotypen. Aber auch die hiesigen Lebensbedingungen vieler Migrantinnen und Migranten wurden von einigen als verhaltensprägendes Moment vermutet. Andere fragten ganz allgemein danach, *"was die Migranten/-innen denken"*.

Dies weist darauf hin, dass eine Schulung in interkultureller Kompetenz sich auch mit dem Kulturbegriff an sich und mit seiner Bedeutung für die interkulturelle Begegnung im besonderen auseinandersetzen muss. Eine Beschäftigung mit fremden Kulturen führt insbesondere auch zu einer Auseinandersetzung mit der eigenen Kultur und ihren Axiomen. Dabei geht es nicht um vergleichende Wertung von Kulturen, sondern um die Erkenntnis, dass eigene kulturelle Selbstverständlichkeiten für andere eben gerade nicht selbstverständlich sind. Die Vermittlung

von kulturellen Unterschieden bleibt dabei immer auch ein wenig Gratwanderung zwischen Differenzierung und Vereinfachung – und erst recht bedenkt man, dass nicht jede Diskrepanz kulturbedingt ist, sondern auch aus sozialem Gefälle, aus Modernitätsdifferenz, sowie aus einem Generations- oder Genderkonflikt resultieren kann.

Eine mehrdimensional angelegte interkulturelle Weiterbildung, die verstärkt die soziale Situation mitdenkt, kann hier den Angestellten wieder Horizonte öffnen und neue Einsichten und Handlungsperspektiven im Umgang mit der Kundschaft aufzeigen. Genauso wie die Verwaltungsangestellten erwarten, dass ihr Verhalten und ihre Entscheidungen als Resultat von Sachzwängen oder konkreten Bestimmungen, und nicht als persönliche Schikane aufgefasst werden, so möchten die Kundinnen und Kunden ihr Verhalten nicht ethnisch-kulturell erklärt wissen, sondern vielmehr als Ergebnis ihrer persönlichen Lebensumstände. Ziel ist, gegenseitig Verständnis und Respekt zu fördern, dies bedingt eine verstärkte Auseinandersetzung der Verwaltungsmitarbeitenden mit den sozialstrukturellen Hintergründen ihrer Kundschaft, aber auch mit ihrem eigenen Verhalten, mit den "Stolpersteinen" der interkulturellen und institutionellen Kommunikation und verlangt einen aufgeklärten Umgang mit Differenz und die Förderung von Transparenz – gerade auch in Verwaltungsentscheidungen.

Vom Guten zum Besseren!

Die Befragungsergebnisse haben einerseits gezeigt, dass in der Basler Verwaltung schon vieles erreicht wurde im Hinblick auf Effizienz und Dienstleistungs- und Kundenorientierung. Mittels des Modellprojektes KiS sollen die bestehenden Qualitäten gezielt weiterentwickelt, gestärkt und in konkreten Fällen ergänzt werden. Denn die Ergebnisse der Befragung haben auch gezeigt, dass gerade beim Kundenkontakt zu Migrantinnen und Migranten noch Bedarf besteht, die Arbeitssituation der Angestellten, ihre Kompetenz und die Qualität ihrer Arbeit sukzessive weiter zu verbessern – ganz im Sinne von "vom Guten zum Besseren".

Literatur

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main: Begegnen – Verstehen – Handeln. Handbuch für interkulturelles Kommunikationstraining. Frankfurt am Main 1995

Jungk, Sabine: Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste und Ämter – Eine Herausforderung für die Einwanderungsgesellschaft. In: Riehle 2001

Kiesel, Doron: Interkulturelle Gespräche in Frankfurt am Main. Konflikt und Mediation in der multikulturellen Stadtgesellschaft. In: Riehle 2001

Feuerstein, Hans-Joachim: Interkulturelle Kommunikation und Verwaltungshandeln. In: Riehle 2001

Riehle, Eckart (Hg.): Interkulturelle Kompetenz in der Verwaltung? Kommunikationsprobleme zwischen Migranten und Behörden. Wiesbaden 2001

Riehle, Eckart & Seifert, Michael: Stolpersteine interkultureller Verwaltungskommunikation. In: Riehle 2001

Tobler, Verena: Stolpersteine der interkulturellen Behördenkommunikation. In: Riehle 2001

Anhang

Alle Angaben in Prozent, sofern nicht anders vermerkt

Soziodemographie Verwaltungsangestellte ⁴			
Staatsangehörigkeit		Herkunftsland der Eltern	
Schweiz	80.4	Schweiz	63.9
Deutschland	9.5	Deutschland	15.2
Italien	3.8	Andere Länder Europa	8.2
Andere Länder Europa	3.8	Italien	6.3
Türkei	0.6	Türkei	1.9
Keine Angabe	1.9	Länder des ehem. Jugoslawien	1.9
		Andere Länder aussereuropäisch	0.6
		Keine Angabe	1.9
Höchste abgeschlossene Schulbildung		Geschlecht	
obligatorische Schule	4.4	Frauen	58.9
Matura / allg. Hochschulreife	9.5	Männer	39.2
Hochschule	15.8	keine Angabe	1.9
Berufliche Ausbildung	62.7		
Sonstiger Abschluss	5.7		
keine Angabe	1.9		

Tätigkeitsdauer in der Verwaltung insgesamt		Tätigkeitsdauer an der jetzigen Arbeitsstelle	
weniger als 2 Jahre	15.8	weniger als 2 Jahre	31.6
2 bis 5 Jahre	20.9	2 bis 5 Jahre	25.9
6 bis 10 Jahre	19.0	6 bis 10 Jahre	13.9
11 bis 20 Jahre	15.8	11 bis 20 Jahre	18.4
mehr als 20 Jahre	6.3	mehr als 20 Jahre	3.2
keine Angabe	22.2	keine Angabe	7.0

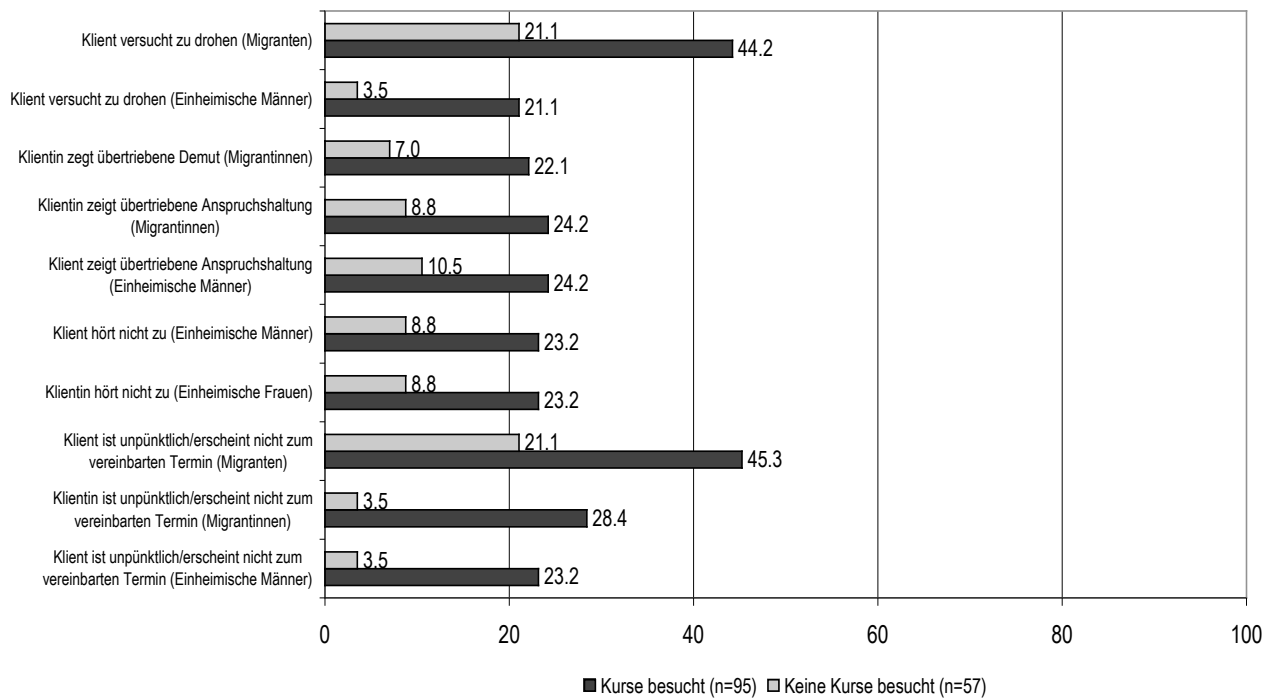
Häufigkeit Kundenkontakte (in % der Arbeitszeit)		Prozentanteil an Migrantinnen und Migranten am Publikum	
mehr als 40%	55.7	mehr als 50%	48.1
ca. 20 bis 40%	30.4	ca. 30 bis 50%	29.1
weniger als 20%	11.4	ca. 10 bis 30%	4.4
weiss nicht	1.3	weniger als 10%	2.5
keine Angabe	1.3	keine Migrantinnen und Migranten	1.3
		nur Migrantinnen und Migranten	11.4
		weiss nicht	1.3
		keine Angabe	1.9

⁴ bei allen Tabellen n=156 sofern nicht anders vermerkt

Bewertung Arbeitsplatz		Bewertung des Kundenbereichs	
sehr gut	22.8	sehr gut	7.6
gut	46.8	gut	28.5
mittel	19.6	mittel	25.9
schlecht	6.3	schlecht	7.6
sehr schlecht	4.4	sehr schlecht	3.8
		keine Angabe	26.6
Bewertung Infrastruktur		Bewertung Arbeitsklima	
sehr gut	17.1	sehr gut	24.7
gut	46.8	gut	49.4
mittel	29.7	mittel	19.6
schlecht	4.4	schlecht	4.4
sehr schlecht	0.0	sehr schlecht	0.6
keine Angabe	1.9	keine Angabe	1.3
Bewertung Arbeits- und Verwaltungsabläufe			
sehr gut	3.8		
gut	41.1		
mittel	40.5		
schlecht	11.4		
sehr schlecht	1.3		
keine Angabe	1.9		

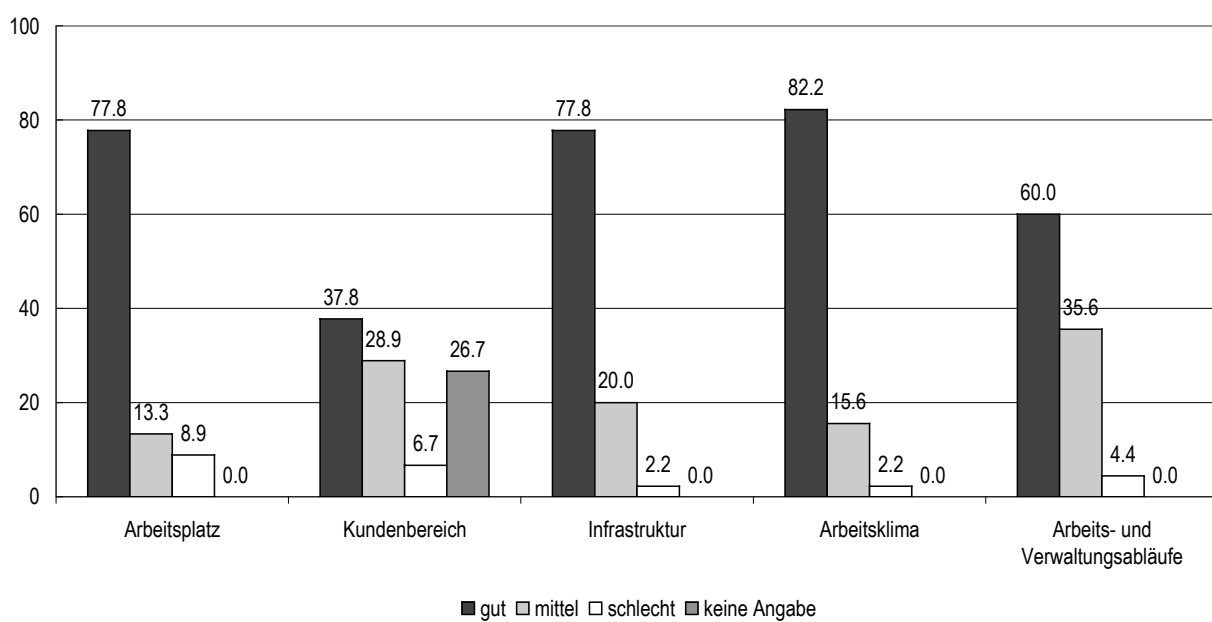
Besuchte Kurse (n=93)		Sprachkenntnisse (mündlich)	
Gesprächsführung / Kommunikation	67.4	Englisch	84.2
Umgang mit Konflikten	58.9	Französisch	81.0
Umgang mit gefährlicher Kundschaft	35.8	Italienisch	38.6
Allgemein zum Publikumsverkehr	33.7	Spanisch	12.7
Andere	34.7	Türkisch	2.5
		Portugiesisch	2.5

Verwaltungsangestellte: Kursbesuche - Probleme beim Kundenkontakt

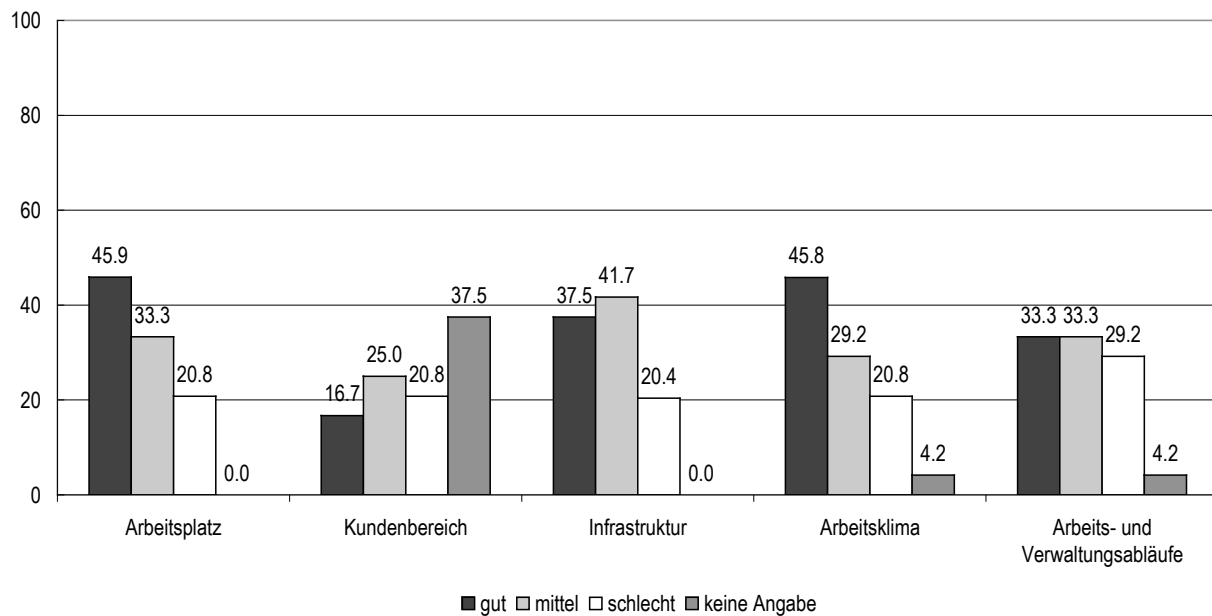


Zufriedenheit mit Arbeitsbereichen, differenziert nach Ämtern (alle Angaben in Prozent)

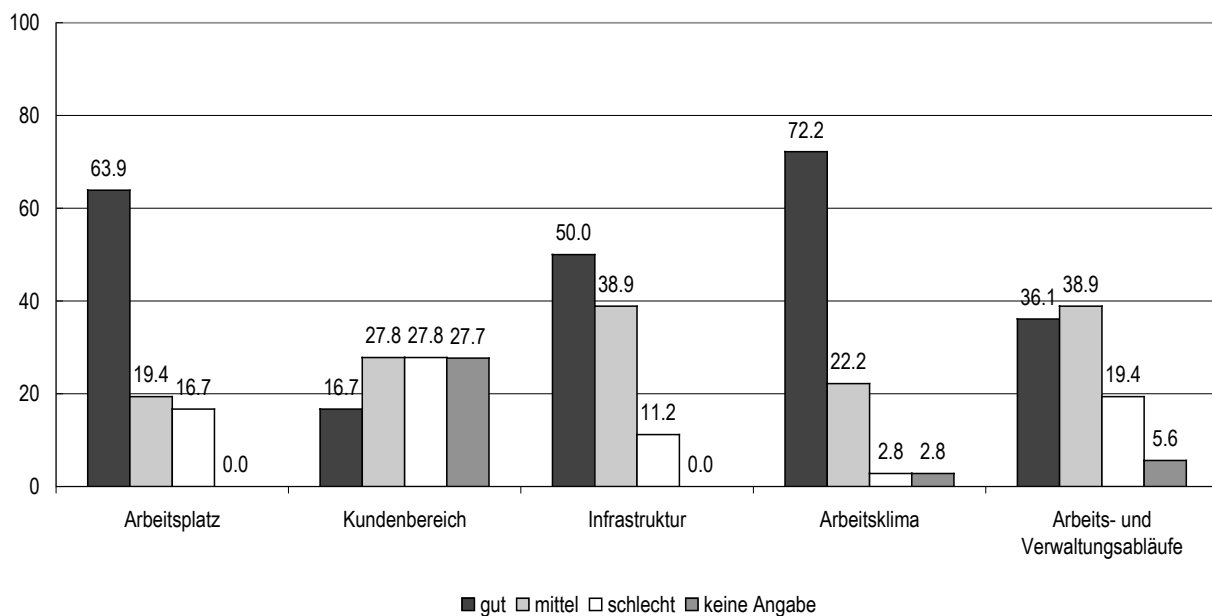
Sozialhilfe: Bewertung Arbeitsbereiche (n=45)



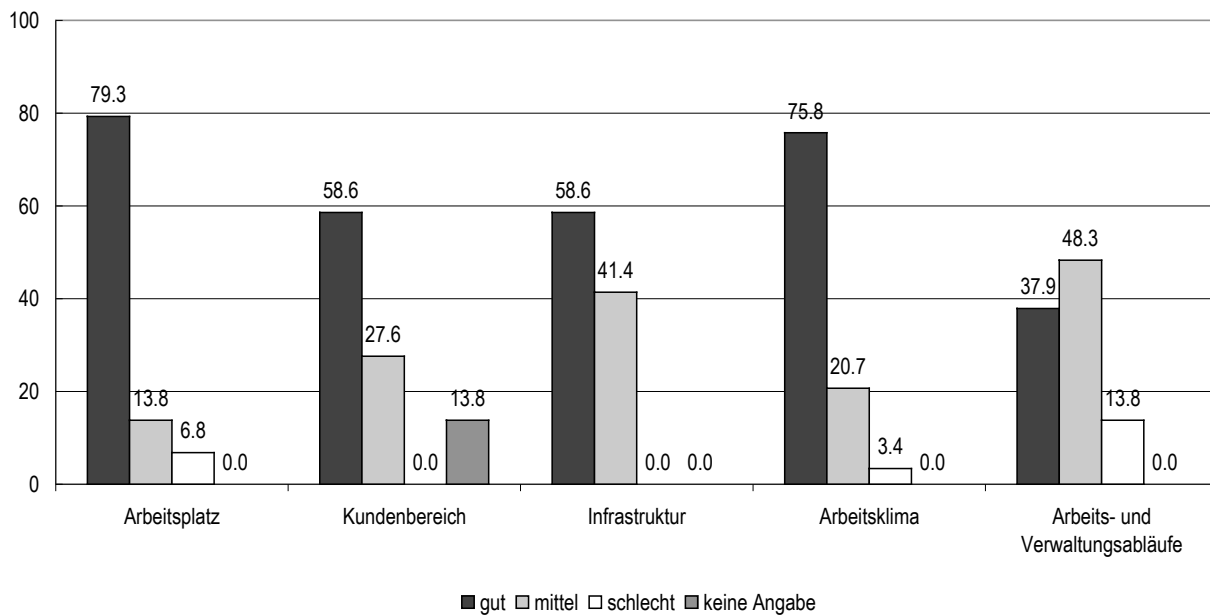
EWD: Bewertung Arbeitsbereiche (n=22)



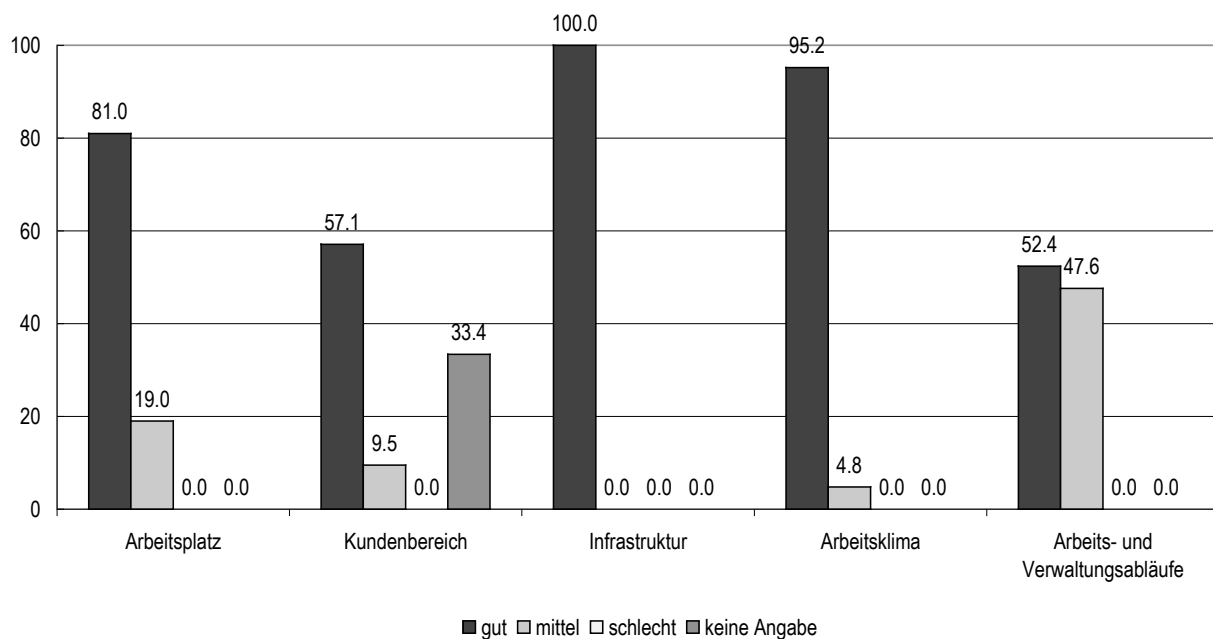
AWA: Bewertung Arbeitsbereiche (n=36)

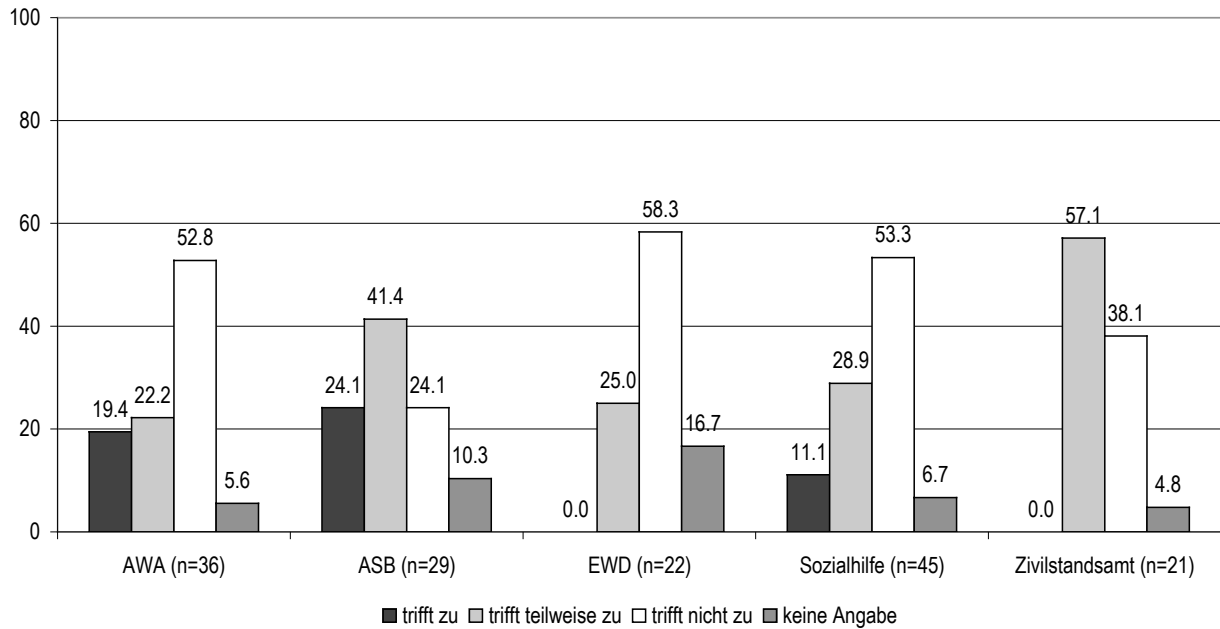
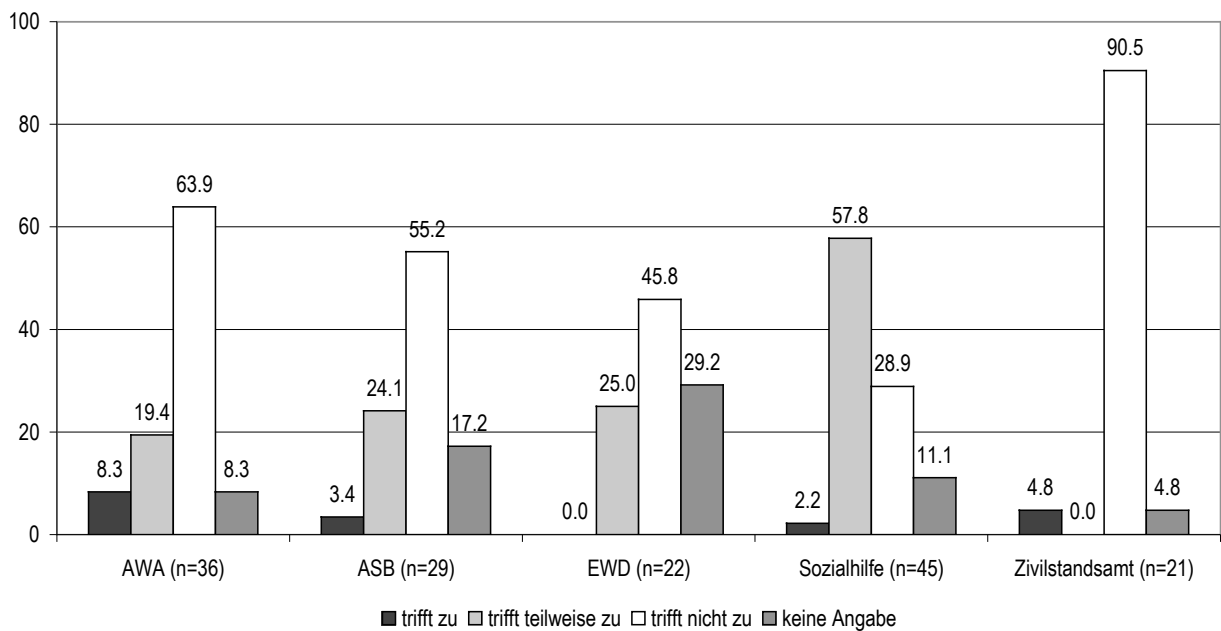


ASB: Bewertung Arbeitsbereiche (n=29)

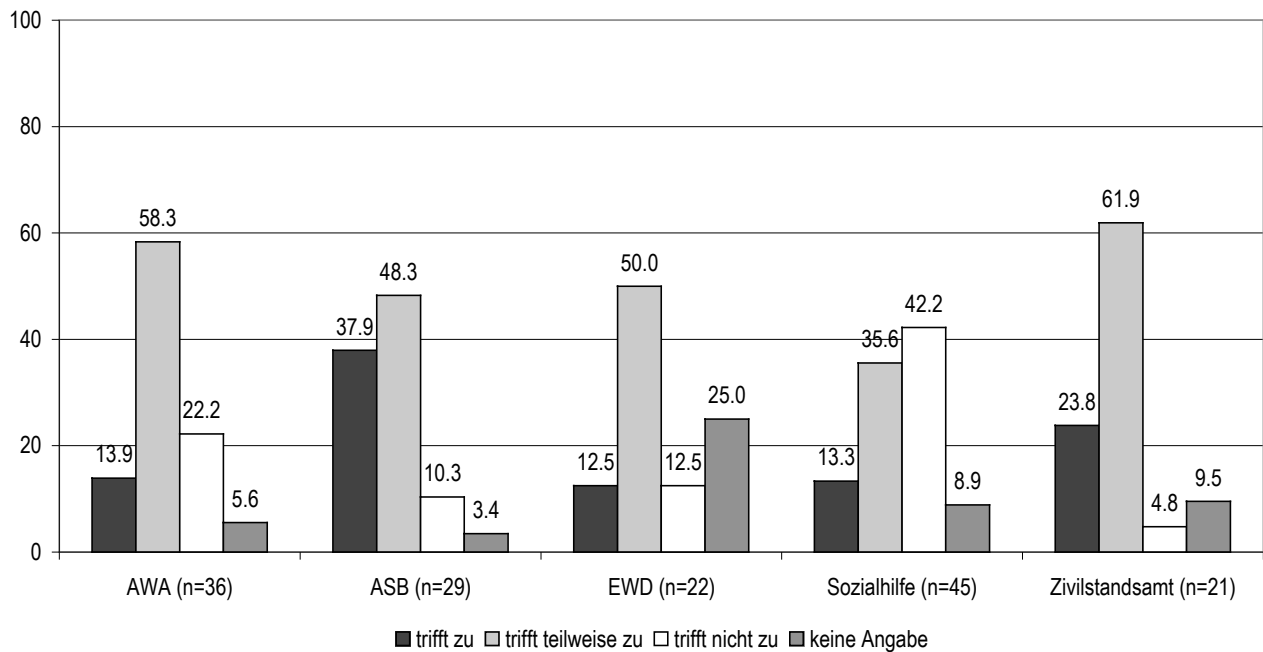


ZVA: Bewertung Arbeitsbereiche (n=21)

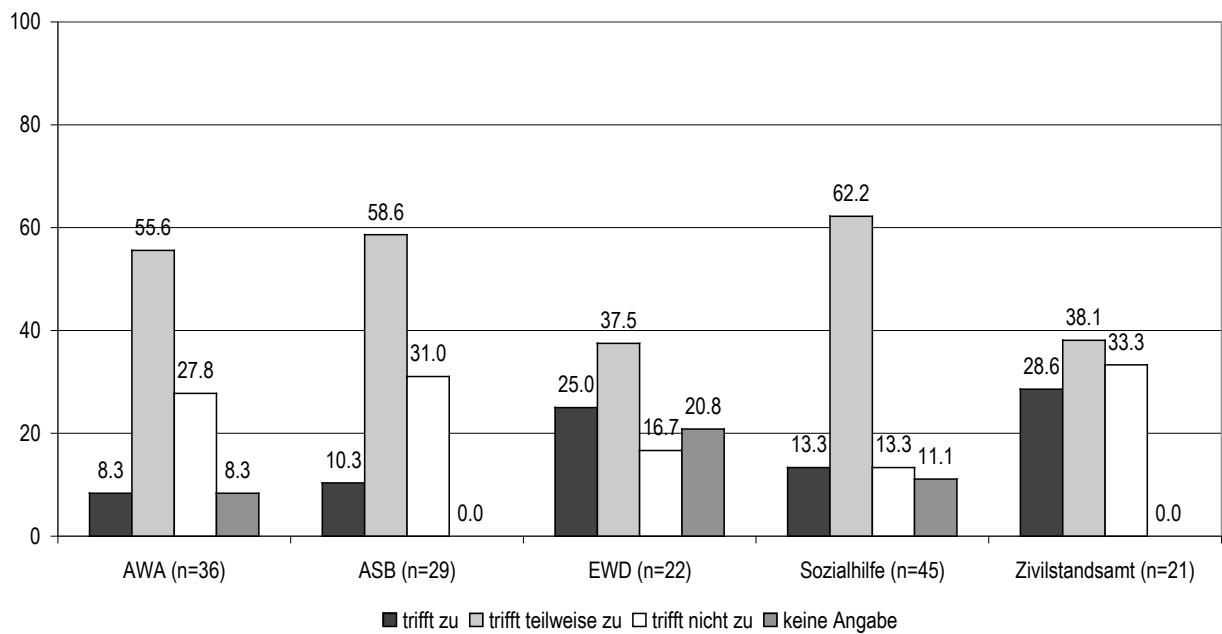


Situationen im Arbeitsablauf mit der Kundschaft, differenziert nach Ämtern (alle Angaben in Prozent)
"Ich habe zuviele Kunden / bin überbelastet"

"Mir fehlen Kenntnisse über bestimmte Kundengruppen"


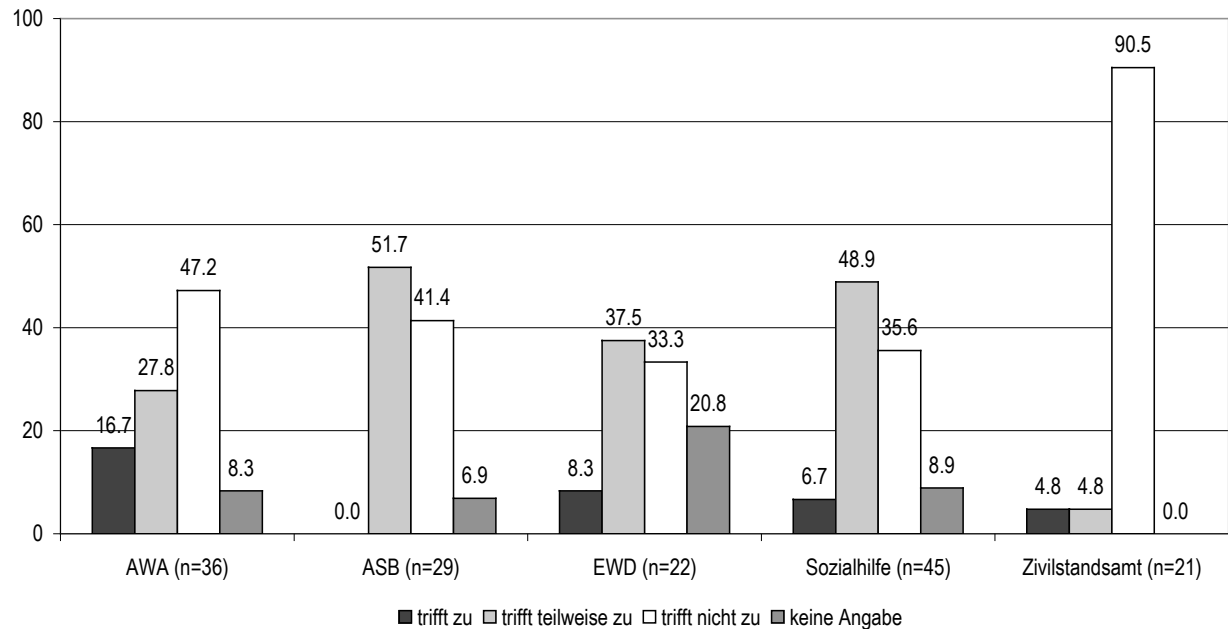
"Ich stehe unter Zeitdruck"



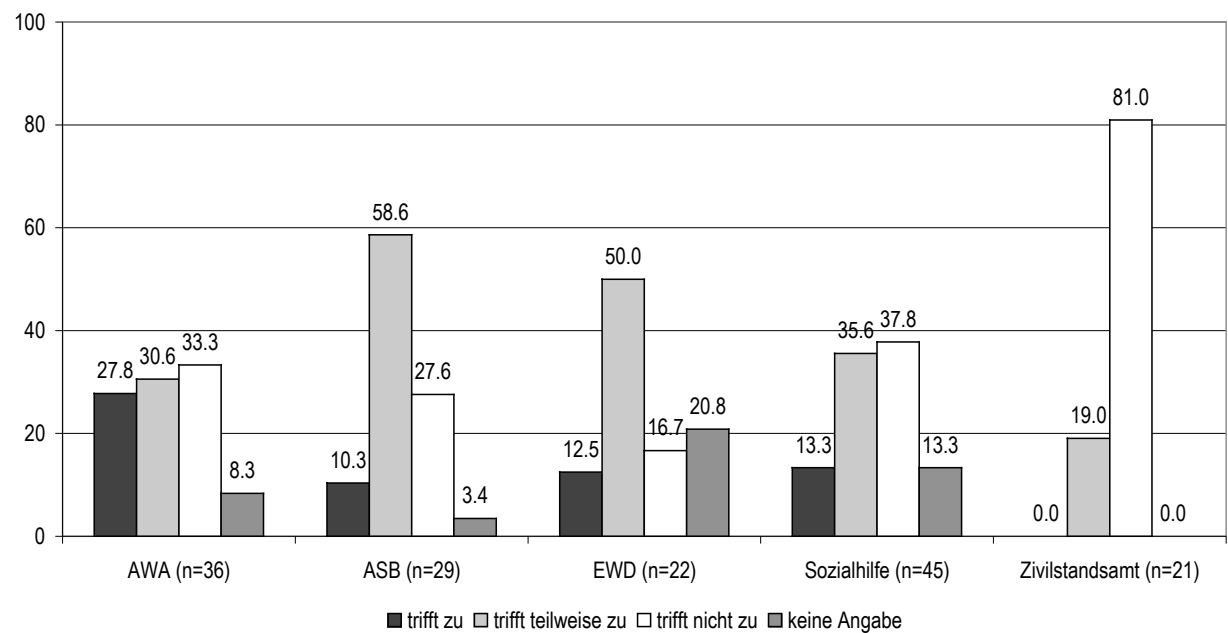
"Die Umsetzung gesetzlicher Vorschriften ist schwierig"



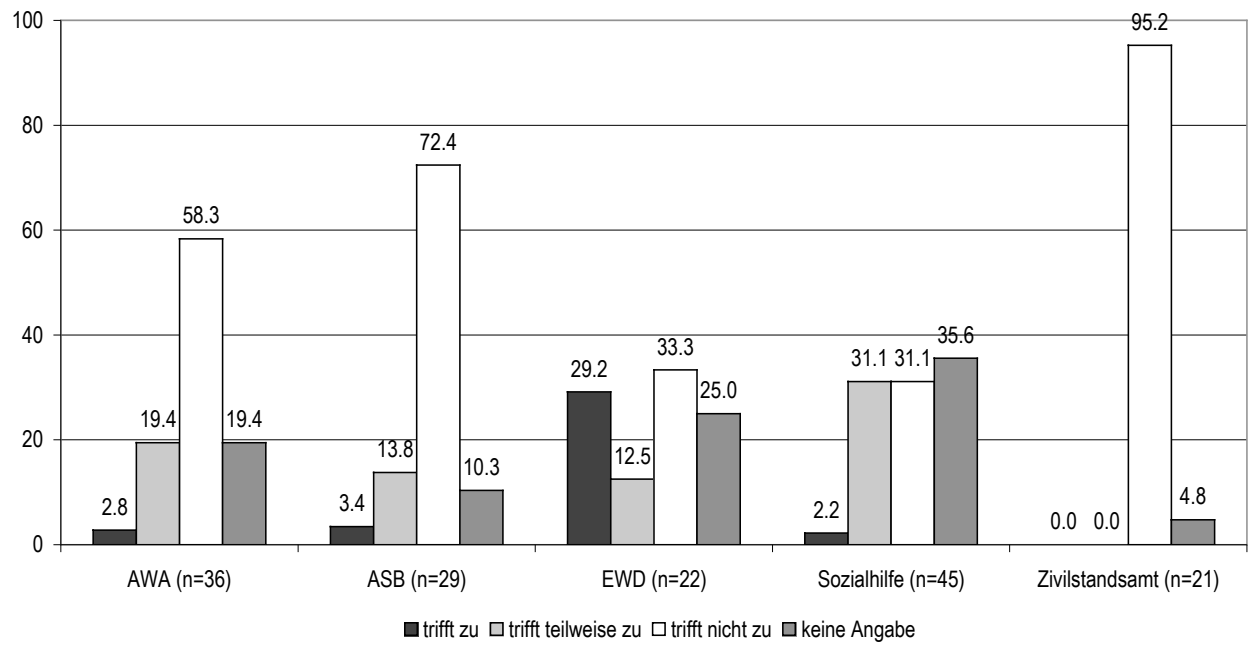
Mir fehlt z.T. Wissen über bestimmte Gesetzesgrundlagen / -änderungen



"Die gesetzlichen Vorschriften sind teilweise unklar"



Das Gesetz diskriminiert bestimmte Gruppen



Situationen im Kundenkontakt, nach Ämtern (alle Angaben in Prozent)

Sozialhilfe (n=45)				
Klient/-in...	Einheimische Frauen	Einheimische Männer	Migrantinnen	Migranten
...ist unpünktlich	15.6	22.2	35.6	73.3
...beansprucht viel Zeit	8.9	11.1	35.6	44.4
...kann sich sprachlich nur schwer verständlich machen	0.0	12.2	57.8	75.6
...missversteht mich	0.0	0.0	31.1	42.2
...hört nicht zu	11.1	15.6	13.3	31.1
...ist arrogant	0.0	8.9	6.7	33.3
...zeigt übertriebene Anspruchshaltung	13.3	17.8	31.1	57.8
...zeigt übertriebene Demut	0.0	0.0	20.0	13.3
...ist unfreundlich	8.9	11.1	11.1	26.7
.. ist laut /aggressiv	4.4	15.6	4.4	44.4
...versucht zu bestechen	0.0	0.0	0.0	17.8
...versucht zu drohen	2.2	8.9	6.7	35.6
...kennt seine/ihre Rechte nicht	15.6	15.6	35.6	44.4
...kennt seine/ihre Pflichten nicht	11.1	17.8	40.0	60.0
...ist zuwenig über Verwaltungsabläufe informiert	22.2	24.4	51.1	60.0
...füllt Formulare unsachgemäss/unvollständig aus	11.1	13.3	35.6	46.7
...hält sich nicht an verbindliche Abmachungen	4.4	13.6	24.4	46.7
...nimmt die ihr/ihm zustehenden Angebote nicht an	6.7	6.7	24.4	46.7

Einwohnerdienste EWD (n=22)				
Klient/-in...	Einheimische Frauen	Einheimische Männer	Migrantinnen	Migranten
...ist unpünktlich	4.2	8.3	16.7	25.0
...beansprucht viel Zeit	4.2	4.2	25.0	29.2
...kann sich sprachlich nur schwer verständlich machen	0.0	0.0	50.0	41.7
...missversteht mich	4.2	8.3	25.0	25.0
...hört nicht zu	20.8	20.8	29.2	41.7
...ist arrogant	25.0	33.3	12.5	29.2
...zeigt übertriebene Anspruchshaltung	12.5	25.0	8.3	16.7
...zeigt übertriebene Demut	4.2	0.0	8.3	4.2
...ist unfreundlich	8.3	16.7	16.7	29.2
.. ist laut /aggressiv	4.2	16.7	8.3	37.5
...versucht zu bestechen	4.2	4.2	0.0	8.3
...versucht zu drohen	4.2	12.5	8.3	33.3
...kennt seine/ihre Rechte nicht	16.7	20.8	33.3	37.5
...kennt seine/ihre Pflichten nicht	20.8	20.8	37.5	41.7
...ist zuwenig über Verwaltungsabläufe informiert	37.5	33.3	54.2	54.2
...füllt Formulare unsachgemäss/unvollständig aus	16.7	20.8	45.8	45.8
...hält sich nicht an verbindliche Abmachungen	0.0	4.2	29.2	25.0
...nimmt die ihr/ihm zustehenden Angebote nicht an	4.2	4.2	8.3	12.5

Amt für Wirtschaft und Arbeit AWA (n=36)				
Klient/-in...	Einheimische Frauen	Einheimische Männer	Migrantinnen	Migranten
...ist unpünktlich	8.3	25.0	16.7	36.1
...beansprucht viel Zeit	38.9	30.6	44.4	30.6
...kann sich sprachlich nur schwer verständlich machen	0.0	0.0	58.3	50.0
...missversteht mich	16.7	8.3	27.8	30.6
...hört nicht zu	19.4	16.7	19.4	22.2
...ist arrogant	8.3	22.2	5.6	30.6
...zeigt übertriebene Anspruchshaltung	8.3	25.0	5.6	27.8
...zeigt übertriebene Demut	8.3	0.0	13.9	19.4
...ist unfreundlich	11.1	11.1	11.1	19.4
... ist laut /aggressiv	8.3	25.0	8.3	33.3
...versucht zu bestechen	0.0	0.0	2.8	8.3
...versucht zu drohen	8.3	19.4	0.0	25.0
...kennt seine/ihre Rechte nicht	36.1	36.1	44.4	38.9
...kennt seine/ihre Pflichten nicht	27.8	27.8	41.7	41.7
...ist zuwenig über Verwaltungsabläufe informiert	50.0	52.8	61.1	58.3
...füllt Formulare unsachgemäss/unvollständig aus	22.2	22.2	44.4	44.4
...hält sich nicht an verbindliche Abmachungen	19.4	22.2	22.2	25.0
...nimmt die ihr/ihm zustehenden Angebote nicht an	8.3	22.2	8.3	19.4

Amt für Sozialbeiträge ASB (n=29)				
Klient/-in...	Einheimische Frauen	Einheimische Männer	Migrantinnen	Migranten
...ist unpünktlich	10.3	17.2	13.8	20.7
...beansprucht viel Zeit	17.2	10.3	55.2	62.1
...kann sich sprachlich nur schwer verständlich machen	0.0	0.0	93.1	65.5
...missversteht mich	10.3	13.8	44.8	48.3
...hört nicht zu	24.1	20.7	20.7	24.1
...ist arrogant	20.7	37.9	6.9	37.9
...zeigt übertriebene Anspruchshaltung	13.8	20.7	34.5	62.1
...zeigt übertriebene Demut	24.1	6.9	31.0	17.2
...ist unfreundlich	24.1	24.1	6.9	20.7
... ist laut /aggressiv	10.3	24.1	6.9	58.6
...versucht zu bestechen	3.4	6.9	10.3	10.3
...versucht zu drohen	6.9	24.1	3.4	55.2
...kennt seine/ihre Rechte nicht	58.6	37.9	44.8	31.0
...kennt seine/ihre Pflichten nicht	27.6	27.6	65.5	72.4
...ist zuwenig über Verwaltungsabläufe informiert	37.9	34.5	55.2	48.3
...füllt Formulare unsachgemäss/unvollständig aus	20.7	24.1	58.6	58.6
...hält sich nicht an verbindliche Abmachungen	17.2	17.2	34.5	44.8
...nimmt die ihr/ihm zustehenden Angebote nicht an	24.1	17.2	20.7	17.2

Zivilstandesamt ZVA (n=21)				
Klient/-in...	Einheimische Frauen	Einheimische Männer	Migrantinnen	Migranten
...ist unpünktlich	0.0	0.0	0.0	0.0
...beansprucht viel Zeit	9.5	9.5	47.6	47.6
...kann sich sprachlich nur schwer verständlich machen	0.0	0.0	85.7	85.7
...missversteht mich	0.0	0.0	14.3	19.0
...hört nicht zu	9.5	9.5	33.3	38.1
...ist arrogant	9.5	9.5	4.8	33.3
...zeigt übertriebene Anspruchshaltung	4.8	4.8	14.3	38.1
...zeigt übertriebene Demut	0.0	0.0	0.0	4.8
...ist unfreundlich	9.5	14.3	14.3	28.6
.. ist laut /aggressiv	0.0	9.5	0.0	38.1
...versucht zu bestechen	0.0	0.0	0.0	4.8
...versucht zu drohen	4.8	4.8	4.8	28.6
...kennt seine/ihre Rechte nicht	4.8	4.8	14.3	14.3
...kennt seine/ihre Pflichten nicht	4.8	4.8	38.1	38.1
...ist zuwenig über Verwaltungsabläufe informiert	19.0	19.0	57.1	57.1
...füllt Formulare unsachgemäss/unvollständig aus	4.8	4.8	42.9	42.9
...hält sich nicht an verbindliche Abmachungen	0.0	0.0	23.8	23.8
...nimmt die ihr/ihm zustehenden Angebote nicht an	0.0	0.0	28.6	28.6

Soziodemographie Kundschaft ⁵			
Alter		Geschlecht	
unter 25	20.1	weiblich	44.4
25 bis 35	32.6	männlich	55.6
36 bis 45	19.4		
46 bis 55	15.1		
56 bis 65	5.0		
älter als 65	7.9		
Staatsangehörigkeit (Regionen)		Herkunftsland der Eltern (Regionen)	
Schweiz	44.4	Schweiz	34.8
Mittel-/Westeuropa	6.8	Mittel-/Westeuropa	9.7
Südeuropa	6.1	Südeuropa	8.6
Balkanländer	12.2	Balkanländer	11.8
Türkei	10.8	Türkei	11.1
Osteuropa	1.4	Osteuropa	1.8
Süd-/Südostasien	5.4	Süd-/Südostasien	6.5
Nordafrika/Arabische Länder	4.3	Nordafrika/Arabische Länder	4.7
Afrika südlich Sahara	3.9	Afrika südlich Sahara	5.0
Lateinamerika	2.9	Lateinamerika	4.3
andere	1.8	andere	1.8
Aufenthaltsstatus (n=167)		Doppelstaatsbürgerschaft mit CH (n=155)	
Niederlassung C	56.7	ja	31.1
Aufenthalt B	25.5	nein	68.9
Kurzaufenthalt L	1.4		
Asylsuchend N	9.2		
Vorläufig aufgenommen F	3.5		
keine Angabe	3.5		
Zuletzt abgeschlossene Schulbildung		Berufsgruppe	
Primarschule	3.6	Ungelernter Arbeiter	8.6
Obligatorische Schulreife	27.6	Facharbeiter	9.3
Matura	12.9	Angestellter	27.2
Hochschulabschluss	14.0	Akademische Berufstätigkeit	3.2
Beruflicher Ausbildungsabschluss	35.8	Selbständig im privaten Sektor	6.1
Sonstiger Bildungsabschluss	2.9	Aushilfe	1.8
Kein Bildungsabschluss	2.2	anderes	1.1
anderes	0.4	nicht erwerbstätig	41.6
keine Angabe	0.7	keine Angabe	1.1
Nichterwerbstätige (n=116)		Religionsgemeinschaft	
Schüler/Student	23.3	Christentum	43.4
Arbeitslos	23.3	Muslimische Religionsgemeinschaft	21.1
Hausfrau/Hausmann	20.8	Jüdische Religionsgemeinschaft	1.1
Rentner	20.0	andere Religionsgemeinschaft	6.1
anderes	10.8	keine/ Konfessionslos	26.2
keine Angabe	1.7	keine Angabe	2.2

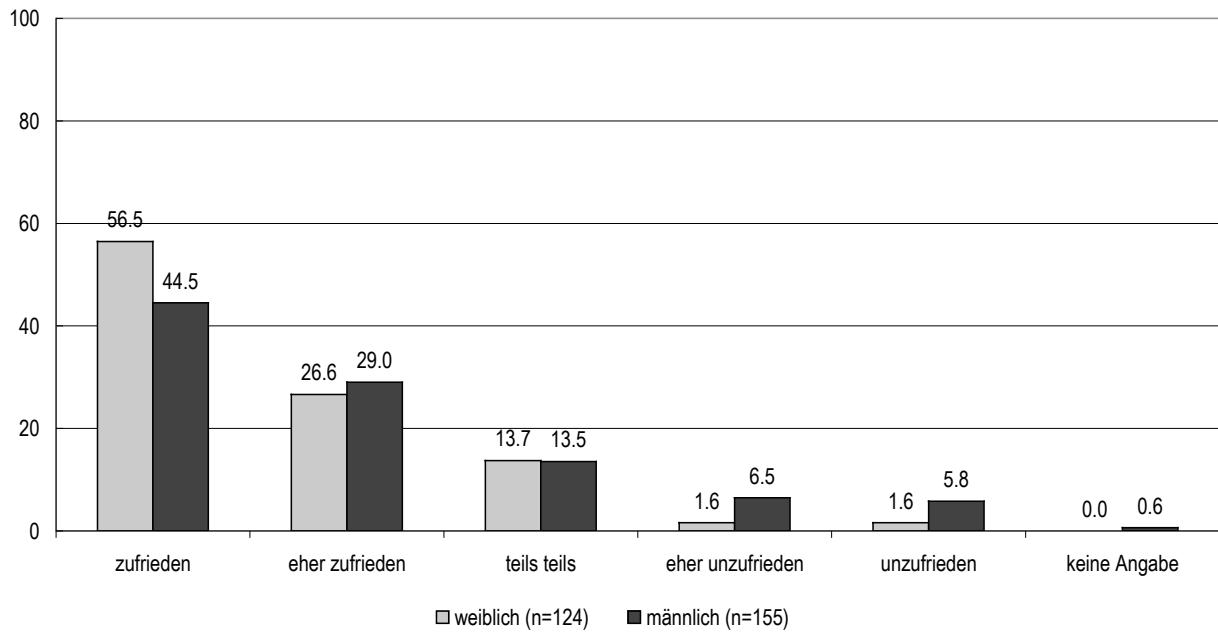
⁵ n=279 sofern nicht anders vermerkt

Kundschaft: Zufriedenheit		Kundschaft: Unzufriedenheit	
AWA (n=46)⁶		AWA (n=29)⁷	
Man war freundlich zu mir	41.2	Man ist zuwenig auf mein Anliegen eingegangen	35.0
Man ist auf mich und mein Anliegen eingegangen	28.9	Ich kann den Entscheid nicht nachvollziehen	22.2
Ich bin rasch drangekommen	25.8	Ich habe nicht das erreicht was ich wollte	16.0
		Man war unfreundlich zu mir	15.0
ASB (n=43)		ASB (n=10)	
Man war freundlich zu mir	58.5	Ich kann den Entscheid nicht nachvollziehen	50.0
Ich bin rasch drangekommen	41.5	Die Verwaltungsabläufe sind intransparent	37.5
Ich habe gut verstanden, was man mir gesagt hat	41.5	Ich habe die falschen Unterlagen bekommen	25.0
Man hat mich gut über meine Rechte informiert	34.1	Man hat mich zuwenig über meine Pflichten informiert	25.0
Man hat mich gut über meine Pflichten informiert	26.8	Man hat zu meinen Ungunsten geurteilt	25.0
Ich habe die richtigen Unterlagen bekommen	24.4		
Man ist gut auf mein Anliegen eingegangen	22.0		
EWD (n=49)		EWD (n=18)	
Man war freundlich zu mir	100.0	Ich musste zu lange warten	60.0
Ich habe die richtigen Unterlagen bekommen	83.3	Die Räumlichkeiten gefallen mir nicht	25.0
Ich habe das erreicht was ich wollte	79.2	Man ist zuwenig auf mein Anliegen eingegangen	25.0
Ich bin rasch drangekommen	64.6	Ich habe die falschen Unterlagen bekommen	25.0
Die Behandlung meines Falls geht rasch	25.0		
Sozialhilfe (n=48)		Sozialhilfe (n=43)	
Man hat mich gut verstanden	72.7	Ich habe nicht das erreicht, was ich wollte	27.9
Man war freundlich zu mir	72.7	Ich habe nicht verstanden, was man mir gesagt hat	25.6
Man ist auf mich und mein Anliegen eingegangen	68.2	Die Behandlung meines Anliegens dauert zu lange	23.3
Ich habe gut verstanden, was man mir gesagt hat	61.4	Man ist zuwenig auf mein Anliegen eingegangen	18.6
Man hat mir gut zugehört	52.3	Man hat zu meinen Ungunsten geurteilt	14.3
Die Verwaltungsabläufe sind transparent	47.7	Ich kann den Entscheid nicht nachvollziehen	14.0
Ich bin rasch drangekommen	38.6		
Ich habe die Formulare / Unterlagen gut verstanden	38.6		
Man hat mich gut über meine Rechte informiert	36.4		
ZVA (n=31)		ZVA (n=10)	
Man war freundlich zu mir	59.4	Die Behandlung meines Anliegens dauert zu lange	63.6
Ich habe das erreicht was ich wollte	37.5	Die Verwaltungsabläufe sind zu intransparent	27.3
Ich habe gut verstanden, was man mir gesagt hat	25.0	Ich habe nicht das erreicht, was ich wollte	27.3
		Man hat mir nicht richtig zugehört	18.2
MFK (n=50)		MFK (n=31)	
Man ist auf mich und mein Anliegen eingegangen	47.8	Ich musste zu lange warten	64.5
Die Räumlichkeiten gefallen mir gut	45.7	Man war unfreundlich zu mir	19.4
Die Behandlung meines Anliegens geht rasch	41.3		
Ich bin rasch drangekommen	37.0		
Man hat mich gut verstanden	37.0		
Ich habe die richtigen Unterlagen bekommen	32.6		
Man war freundlich zu mir	28.3		

⁶ Die Zahl in Klammern gibt in diesem Fall an, wie viele Kundinnen und Kunden zufrieden bis eher unzufrieden waren

⁷ Die Zahl in Klammern gibt in diesem Fall an, wie viele Kundinnen und Kunden eher zufrieden bis unzufrieden waren

Kundschaft: Zufriedenheit nach Geschlecht



Kundschaft: Zufriedenheit nach Herkunft

