

Management Summary

Die Bedeutung des interkulturellen Dolmetschens in den Institutionen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ): Aktuelle Praxis und Handlungsempfehlungen anhand von 13 Fallbeispielen

Studie zuhanden der nationalen IIZ-Gremien zur Förderung der
Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden für eine verbesserte
Beratungsqualität in den Regelstrukturen im Auftrag des
Staatssekretariats für Migration (SEM)

INTERPRET, Schweizerische Interessengemeinschaft für interkulturelles
Dolmetschen und Vermitteln, www.inter-pret.ch

Lena Emch-Fassnacht

Bern, April 2016

Management Summary

Die Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer ist seit Oktober 2011 durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in den nationalen Gremien der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) vertreten. Die Partner der nationalen IIZ-Gremien – Berufsbildung, Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe und Integrationsförderung – haben Ende 2012 Handlungsfelder und Schnittstellen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern definiert und Handlungsbedarf beim Einsatz des interkulturellen Dolmetschens als Unterstützung von öffentlichen Dienstleistungserbringern im interkulturellen Kontext geortet. Als interkulturelles Dolmetschen wird die mündliche Übertragung des Gesprochenen von einer Sprache in eine andere unter Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Hintergrunds der Gesprächsteilnehmenden bezeichnet. Es findet in einer Triadsituation – einem „Dialog zu Dritt“ – statt.

INTERPRET erhielt von den nationalen IIZ-Behörden den Auftrag, Bedeutung und Nutzen des interkulturellen Dolmetschens in Institutionen der Bereiche öffentliche Arbeitsvermittlung (RAV), öffentliche Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Sozialhilfe sowie Invaliden- und Unfallversicherung zu eruieren. Die Ergebnisse daraus sind im vorliegenden Studienbericht zusammengestellt.

Unterschiedliche Institutionen der IIZ

Im Rahmen des Projekts wurden folgende Herangehensweisen gewählt: Zum einen wurden Praxisbeispiele analysiert, in welchen die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden bereits etabliert ist. Zum anderen wurden sogenannte Pilotkooperationen initiiert und begleitet. Fachpersonen und Institutionen der IIZ, die mit dem Angebot des interkulturellen Dolmetschens noch nicht vertraut waren, erhielten mittels eines Gutscheinsystems die Möglichkeit, erste Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden zu sammeln, ohne sich um die Finanzierung kümmern zu müssen.

An der Studie teilgenommen haben drei RAV, zwei Institutionen der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, fünf Institutionen der Sozialhilfe, eine kantonale IV-Stelle, eine private Gutachterstelle sowie eine Agentur der Suva. Davon wirkten vier Institutionen im Rahmen einer Pilotkooperation mit.

Bei den berücksichtigten Institutionen handelt es sich um äusserst unterschiedliche Behörden, sowohl bezüglich der Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten als auch bezüglich der Organisationsform oder Grösse. Ebenso variiert der prozentuale Anteil der ausländischen bzw. fremdsprachigen Klientel von 23% in der öffentlichen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung bis 47% in der Sozialhilfe. Die Bedeutung der Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe für die Angebote und Leistungen, die Teil der IIZ sind, ist in allen Institutionen nicht zu unterschätzen. Der Einsatz des interkulturellen Dolmetschens variiert jedoch je nach Institution und Art der öffentlichen Dienstleistung stark.

Integrationsförderung und interkulturelles Dolmetschen

Integration ist in erster Linie eine Aufgabe der bestehenden Regelstrukturen wie beispielsweise der Berufsbildungsinstitutionen, der Arbeitsmarktbehörden oder der Behörden der Sozialhilfe. Die IIZ als gemeinsame Strategie der Bereiche Soziale Sicherheit und Bildung leistet einen Beitrag, damit auch Zugewanderte erfolgreich und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Erreicht wird dies unter anderem dadurch, dass unterschiedliche Massnahmen – wie zum Beispiel das

interkulturelle Dolmetschen – in den erwähnten Bereichen besser aufeinander abgestimmt werden.

Die spezifische Integrationsförderung von Bund und Kantonen ergänzt die Angebote der Regelstrukturen. Sie wirkt subsidiär zu den Regelstrukturen und unterstützt die unterschiedlichen Institutionen und Behörden in der Umsetzung ihres Integrationsauftrags. In den Vorgaben zu den kantonalen Integrationsprogrammen definiert das SEM ein für alle Kantone verbindliches Leitziel: Migrantinnen und Migranten sowie Fachpersonen der Regelstrukturen sollen in besonderen Gesprächssituationen (komplexe Sachverhalte, sehr persönliche Themen, Verwaltungsverfahren) über ein Vermittlungsangebot für qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich des interkulturellen Dolmetschens verfügen. Dabei werden für die Sicherstellung eines professionellen Einsatzes von interkulturellem Dolmetschen in den Regelstrukturen unterschiedliche Massnahmen ergriffen, wie zum Beispiel: die Sicherstellung des Angebots durch regionale Vermittlungsstellen für interkulturelles Dolmetschen und das Erstellen von Qualitätsstandards, Leitfäden etc. für die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden.

Unterschiedliche Praxis der Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden

Die Ergebnisse der Studie zeigen folgendes auf: Grundsätzlich bekannt und teilweise bereits gut verankert ist die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden in Institutionen der Sozialhilfe und Sozialen Dienste. In diesem Bereich legen die Ergebnisse der Studie jedoch die Vermutung nahe, dass eine regelmässige Zusammenarbeit eher bei grösseren, städtischen Sozialdiensten stattfindet, wie zum Beispiel in den Städten Bern und Zürich.

Im Bereich der Invaliden- und Unfallversicherung kommt das interkulturelle Dolmetschen bei medizinischen Abklärungen und Begutachtungen sowie bei der Suva für die Betreuung von Komplexschadenfällen zur Anwendung. Private Gutachterstellen sind in einem besonderen Arbeitsfeld tätig: Die Erstellung von medizinischen Gutachten ist stark geregelt, das rechtliche Gehör muss umfassend gewährleistet sein. Bei Eingliederungsgesprächen auf den kantonalen IV-Stellen hingegen findet äusserst selten eine Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden statt.

Wenig bis gar nicht geläufig ist die Zusammenarbeit in den regionalen Arbeitsvermittlungszentren und in den öffentlichen Stellen der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. Alternativ zur Dienstleistung von professionellen interkulturell Dolmetschenden greifen jene Fachpersonen entweder auf private Übersetzungshilfen, wie zum Beispiel Verwandte oder Bekannte, oder auf sprachgewandte Fachpersonen aus den eigenen Institutionen als Ad-hoc-Dolmetschende zurück. Sie tun dies aus unterschiedlichen Gründen, vor allem aber, weil das interkulturelle Dolmetschen, dessen Nutzen sowie Fragen betreffend Organisation und Finanzierung unbekannt sind, oder weil sie es als nicht notwendig erachten.

Ob und in welchem Umfang in einer Institution mit interkulturell Dolmetschenden gearbeitet wird, ist auch sehr stark von den persönlichen Einstellungen der Fach- oder Leitungspersonen abhängig. Insbesondere in den RAV, aber ebenfalls in Institutionen der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung gehen viele Fachpersonen davon aus, dass ihre Klientel grundsätzlich vermittelbar sein muss und daher zwingend über gewisse Grundkenntnisse in der Amtssprache verfügen sollte. Dass die Sprachkenntnisse dieser Klientinnen und Klienten für eine gute Verständigung jedoch teilweise nicht ausreichen, zeigen die Erfahrungsberichte von Fachpersonen, welche mit interkulturell Dolmetschenden zusammenarbeiten.

Eindeutiger Nutzen und Steigerung der Beratungsqualität

Die Auswertung der Fallbeispiele macht deutlich, dass zahlreiche, sowohl fachliche als auch wirtschaftliche Argumente für eine gezielte und bedarfsgerechte Zusammenarbeit sprechen:

Jene Fachpersonen, welche mit interkulturell Dolmetschenden zusammenarbeiten, schätzen erstens, dass der Aufklärungs-, Beratungs- und Informationsauftrag zielorientierter und effektiver erfüllt werden kann:

- Die Gesprächsführung durch die Fachperson ist mit interkulturell Dolmetschenden einfach und klar und sie liegt jederzeit bei der Fachperson.
- Das fundierte gegenseitige Verständnis ermöglicht den für die Beratungsarbeit wichtigen Vertrauensaufbau.
- Das gute Verständnis der Sachlage durch die Klientel führt zu weniger Frustrationspotential und damit zu einer guten Kooperation.

Zweitens sehen die Fachpersonen in der Zusammenarbeit mit professionellen interkulturell Dolmetschenden eine Effizienzsteigerung ihrer Beratungsarbeit. Insbesondere bei komplexen Fällen, in welchen mehrere Institutionen involviert sind (sogenannte IIZ-Fälle), erachten die Fachpersonen die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden als besonders hilfreich:

- Arbeiten Fachpersonen mit interkulturell Dolmetschenden, kommt es seltener zu sich wiederholenden und aufwändigen Gesprächen und Telefonaten.
- Es kommt zu weniger Missverständnissen und damit zu weniger „Leerläufen“.
- Interkulturell Dolmetschende ermöglichen eine gute und klärende Zusammenarbeit auch bei mehreren Gesprächspartnern.

Und drittens schliesslich schätzen die Fachpersonen ganz generell die Qualität der Dolmetschleistung – vor allem auch in Abgrenzung zu den Leistungen von privaten Übersetzungshilfen:

- Die Verdolmetschung der interkulturell Dolmetschenden ist sinngemau und kompetent.
- Interkulturell Dolmetschende sind nicht persönlich involviert, sie dolmetschen neutral und mit einer professionellen Distanz.
- Der Datenschutz ist durch die Schweigepflicht der interkulturell Dolmetschenden gewährleistet.

Die Erkenntnis über den Nutzen des interkulturellen Dolmetschens führt gemäss Studienresultate jedoch nicht unbedingt zu einer konsequenten Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden. Dieser Widerspruch zeigt sich mehrheitlich in Institutionen, die über keine etablierte und kohärente Praxis verfügen. Als Begründungen für die fehlende Zusammenarbeit werden oft die fehlende Klärung der Verständigungsangebote, der Gesprächssituationen, der Finanzierung oder unklare Entscheidungskompetenzen ins Feld geführt.

Typische Gesprächssituationen für eine Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden

Die Studienresultate zeigen, dass die Fachpersonen der unterschiedlichen Institutionen der IIZ typische Gesprächssituationen, in welchen die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden sinnvoll erscheint, sehr ähnlich umschreiben. Konkret handelt es sich insbesondere um folgende Beratungsgespräche:

- Erst- oder Abklärungsgespräche: Hier ist eine fundierte gegenseitige Verständigung besonders wichtig. Der Grundstein für eine gute Zusammenarbeit wird gelegt. Rechte und Pflichten werden besprochen.
- Schwierige und komplexe (Folge-)Gespräche: Sind unterschiedliche Institutionen und / oder Personen aus dem privaten Umfeld der Klientin oder des Klienten involviert, ist die Gesprächsführung bei zweisprachig geführten Gesprächen besonders anspruchsvoll. Interkulturell Dolmetschende unterstützen die Fachpersonen und wirken klärend.
- Schwierige Gesprächsinhalte: Verfahrenstechnisch anspruchsvolle Inhalte und fachspezifische Vokabularien werden durch interkulturell Dolmetschende sinngemau übersetzt.
- Persönliche, gesundheitliche und emotionale Gesprächsinhalte: Interkulturell Dolmetschende gewährleisten eine unabhängige Verdolmetschung und unterstehen der Schweigepflicht.
- Beratungsgespräche mit fremdsprachigen Eltern: Diese Gespräche sind anspruchsvoll, weil mehrere Parteien involviert sind. Der Beizug von interkulturell Dolmetschenden verhindert zudem, dass die direkt involvierten Jugendlichen Übersetzungs- und allenfalls Vermittlungsarbeit übernehmen müssen. Der problematische Rollen- und Positionswechsel, welcher damit einhergehen würde, muss verhindert werden.
- Gespräche mit verbindlichen Inhalten: Interkulturell Dolmetschende werden beigezogen, wenn das rechtliche Gehör gewährleistet werden muss.
- Gespräche mit einem Richtungsentscheid: Werden in Beratungsgesprächen Richtungsentscheide getroffen, welche für die persönliche Gestaltung der Zukunft der Klientel entscheidend sind, ist eine fundierte Verständigung, frei von Missverständnissen, unbedingt sicher zu stellen.

Schriftliche Verankerung mithilfe von Richtlinien und Leistungsverträgen

Die Studie zeigt weiter auf, dass es wichtig ist, verbindliche Standards und Kriterien für die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden in Richtlinien, Informationsblättern, Leitfäden oder Handbucheinträgen festzuhalten. Kommunale oder kantonale Vorgaben zur Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden stellen für die Institutionen und Fachpersonen eine wichtige Grundlage für ihre Arbeit dar. Beispielsweise schätzen die Fachpersonen der Sozialhilfe der Stadt Bern – sie können sich auf einen sehr ausführlichen und konkreten Handbucheintrag beziehen – diesen als Referenzrahmen sehr. Schriftliche Vorgaben setzen verbindliche Standards fest und ermöglichen eine kontinuierliche und kohärente Praxis, unabhängig von persönlichen Einstellungen oder von personellen Wechseln bei der Stellenleitung oder den Fachpersonen.

Zudem können mittels eines Leistungsvertrags zwischen der Behörde und der regionalen Vermittlungsstelle die zu erbringenden Dolmetschdienste sowie grundsätzliche Absprachen über den Auftrag, die Qualität und die Rechnungsstellung verbindlich definiert werden.

Finanzierung des interkulturellen Dolmetschens

Einsatzstunden von interkulturell Dolmetschenden in den Regelstrukturen werden in den am Projekt beteiligten Partnern durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen finanziert. Die Behörden suchen dabei unterschiedliche Wege der Finanzierung von Dolmetscheinsätzen. Insbesondere bei den RAV, den Institutionen

der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung sowie bei den IV-Stellen ist die Finanzierung höchstens informell geregelt.

- **Öffentliche Arbeitsvermittlung:** Die Dolmetschkosten von anspruchsberechtigten Personen können in den Kantonen über die Vollzugskostenentschädigung (VKE) vom Bund rückerstattet werden. Wie weit die Dolmetschkosten auch über die Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) verrechnet werden können, bedarf einer Klärung von Seiten der zuständigen kantonalen und eidgenössischen Stellen.
- **Öffentliche Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung:** Die Finanzierung wird in den beiden Beispielen über das reguläre Budget geregelt. Angesichts dessen, dass es sich um relativ kleine Beiträge handelt, war dies bis anhin problemlos zu bewältigen. Die Leitungspersonen der beiden besprochenen Fallbeispiele unterstützen die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden, was sich auf die Finanzierungsfrage positiv auswirkt.
- **Sozialhilfe:** Die Dolmetschkosten werden dem jeweiligen Klientenkonto unter den Situationsbedingten Leistungen (SIL) verrechnet. Die Sozialen Dienste und Behörden der Sozialhilfe greifen unterschiedlich stark auf diese Finanzierungsmöglichkeit zurück – je nach Einstellung der Leitungspersonen und verankerter Praxis der Zusammenarbeit.
- **Invaliden- und Unfallversicherung:** Möglichkeiten der Finanzierung bestehen in kantonalen IV-Stellen mit der Verrechnung der Dolmetschleistungen über das globale Budget als Leistungen Dritter oder über das Klientenkonto. Die an der Studie teilgenommene IV-Stelle gibt jedoch zu bedenken, dass diese Lösung längerfristig nicht erfolgsversprechend sei. Vielmehr müssten die Dolmetschleistungen als Abklärungsmassnahme explizit verrechenbar sein, wie dies bei den Regional Ärztlichen Diensten bereits praktiziert würde. Eine Regelung der Finanzierung auf übergeordneter Ebene sei wünschenswert. Hingegen berichten die Suva-Agentur und die private Gutachterstelle von keinerlei Problemen bei der Finanzierung. Die Suva-Agentur verrechnet die Dolmetschkosten dem Klientenkonto. Die private Gutachterstelle verrechnet die Dolmetschkosten gemäss der Vereinbarung mit dem BSV den kantonalen IV-Stellen.

Die Finanzierung der Dolmetschkosten scheint in der Mehrheit der Untersuchungsbeispiele grundsätzlich möglich zu sein. Die Einschätzung der Finanzierungsmöglichkeiten fällt jedoch durch die Fachpersonen – zum Teil sogar innerhalb derselben Institution – sehr unterschiedlich aus: Einige arbeiten oft mit interkulturell Dolmetschenden zusammen und berichten von keinerlei Einschränkungen bezüglich der finanziellen Rahmenbedingungen, andere wiederum erwähnen informelle, einschränkende Vorgaben von Seiten der Stellen- oder Teamleitung.

Umso wichtiger erscheint daher die Forderung nach einer einheitlichen und für alle verbindlichen Regelungen der Finanzierung. Eine Diskussion über einheitliche und standardisierte Finanzierungsmöglichkeiten muss initiiert werden.

Klärung und Standardisierung der behördlichen Abläufe

Die erwähnten wichtigen Rahmenbedingungen (Definition der Gesprächssituationen, Regelung der Finanzierung sowie institutionelle Verankerung) alleine verhelfen dem interkulturellen Dolmetschen in der Regel nicht zu einer angemessenen und nachhaltigen Bedeutung im Beratungsalltag. Erst die gute Vereinbarkeit des Bestellvorgangs von interkulturell Dolmetschenden mit internen Abläufen und die Unterstützung der Zusammenarbeit durch Leitungspersonen ermöglichen den

Fachpersonen eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden.

Jene Institutionen, welche an der Studie im Rahmen einer Pilotpartnerschaft teilgenommen haben, haben verschiedene strukturelle oder technische Hürden ausgemacht, welche einer unkomplizierten und einfachen Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden im Weg stehen (z.B. fehlende Informationen zu der Klientel oder deren Eltern über die Amtssprachkenntnisse, rechtzeitige Organisation der interkulturell Dolmetschenden, Terminfindung). Die Fachpersonen schätzten die Möglichkeit, im Rahmen eines befristeten Projekts die Dienstleistung des interkulturellen Dolmetschens kennenzulernen. Die Pilotkooperation ermöglicht eine „Initialzündung“, welche weitere Schritte für die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden denkbar macht. Allfällige Vor- und Nachteile, Probleme in der Umsetzung der Zusammenarbeit oder Ungereimtheiten können erkannt werden.

Allgemeine Handlungsempfehlungen

Trotz der sehr unterschiedlichen Institutionen lassen sich aufgrund der diversen Erkenntnisse allgemeine Handlungsempfehlungen formulieren, welche die Regelstrukturen in der Einführung oder Optimierung einer bedarfs- und bedürfnisgerechten Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden unterstützen und das erkannte Potential ausschöpfen. Bereichsspezifische Handlungsempfehlungen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Studienberichts.

Konkret handelt es sich um folgende allgemeine Handlungsempfehlungen:

Nationale Gremien und Behörden, Konferenzen und Verbände

- anerkennen die Bedeutung des interkulturellen Dolmetschens in Institutionen der IIZ,
- initiieren eine Diskussion über einheitliche und standardisierte Finanzierungsmöglichkeiten sowie über Möglichkeiten der institutionellen Verankerung,
- erarbeiten Empfehlungen zum Umgang mit sprachlicher und kultureller Vielfalt.

Kantonale Gremien und Behörden

- thematisieren die Existenz von Heterogenität und Diversität und der daraus resultierende Bedarf an interkulturellem Dolmetschen. Allfällige Standards werden definiert,
- klären unter Einbezug der Führungspersonen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Angebote und Instrumente der interkulturellen Verständigung (interkulturell Dolmetschende, private Übersetzungshilfen oder Ad-hoc-Dolmetschende),
- definieren und fördern konkrete Möglichkeiten zur institutionellen Verankerung (Handbuch, Leitfaden, Richtlinien, Stellungnahme, Vertrag mit der regionalen Vermittlungsstelle, etc.) und zur Finanzierung des interkulturellen Dolmetschens (allenfalls mit nationalen, interkantonalen oder anderen kantonalen Gremien und Behörden),
- stellen geeignete Austausch- und Informationsgefässe zur Verfügung (z.B. im Rahmen der kantonalen IIZ oder spezifischer Informationsveranstaltungen u.ä.).

Institutionen der IIZ, operative Einheiten, Führungs- und Fachpersonen

- analysieren die institutionsspezifische Ausgangslage, klären Erwartungen und Bedürfnisse (allenfalls im Rahmen einer Pilotkooperation),
- legen unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile die Instrumente zur sprachlichen und kulturellen Verständigung fest (interkulturell Dolmetschende, private Übersetzungshilfen oder Ad-hoc-Dolmetschende),
- klären den konkreten Bedarf an interkultureller Verdolmetschung (typische Gesprächssituationen und erwarteter Nutzen, Zeitpunkt der Zusammenarbeit),
- schaffen Klarheit bezüglich der organisatorischen Abläufe, der Zuständigkeiten und der Koordination in Bezug auf die Zusammenarbeit mit interkulturell Dolmetschenden (wer arbeitet mit interkulturell Dolmetschenden, wer entscheidet darüber, wer organisiert den Einsatz, welche Informationen sind für einen Einsatz notwendig, etc.)
- fördern die Standardisierung der Abläufe (mittels Automatismen, klaren Einsatzkriterien, Leitfäden, etc.) und der Erhebung von relevanten Daten (z.B. Amtssprachkenntnisse, Herkunftssprache oder Herkunftsland der betroffenen Person und allenfalls der Eltern)
- klären die Zusammenarbeit mit der regionalen Vermittlungsstelle (Bestellvorgang, Abrechnung, Weiterbildungen für die interkulturell Dolmetschenden, Informationsveranstaltungen für Fachpersonen, etc.)
- halten die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit (Ablauf, typische Gesprächssituationen, Finanzierung) fest und sorgen für deren nachhaltige Verankerung.