

Evaluation des Pilotprojekts zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich

Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 trat das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Kraft. Gemäss Art. 4 Abs. 1 AuG bedeutet Integration „das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz“. Den längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern soll damit die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht ermöglicht werden (Art. 4 Abs. 2 AuG). Das Gesetz hat wesentliche Neuerungen im Bereich der Integration mit sich gebracht. So haben die zuständigen Behörden den Grad der Integration im Einzelfall bei Zulassungs-, Bewilligungs-, Widerrufs- oder Wegweisungsverfahren explizit zu berücksichtigen (Art. 96 AuG). Die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verknüpft werden, dass Sprach- und/oder Integrationskurse besucht werden. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann durch die Kantone in einer Integrationsvereinbarung (IntV) zwischen ausländischen Personen und der zuständigen Behörde festgehalten werden (Art. 54 AuG). Die Anwendung dieses Instruments ist den Kantonen freigestellt. Einige Kantone haben bisher darauf verzichtet, solche Integrationsvereinbarungen zu implementieren. Der Bund hat zuhanden der Kantone Empfehlungen erlassen, welche die Bestimmungen des Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung konkretisieren. In diesem Rahmen bestehen Spielräume für die Umsetzung in den einzelnen Kantonen, welche jeweils eine unterschiedliche Umsetzungspraxis zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen entwickelt haben.

Auftrag und Ziel der Evaluation

Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn und Zürich haben im Jahre 2008 im Rahmen eines Pilotprojekts begonnen, gestützt auf Art. 54 Abs. 1 AuG Integrationsvereinbarungen abzuschliessen. Der Kanton Aargau schliesst seit November 2009 IntV ab.

Das Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz wurde mit der Evaluation der Pilotphase beauftragt. Der Zeitraum der Evaluation erstreckte sich von April 2009 bis Ende März 2010.

Das Ziel der Evaluation bestand darin, einen systematischen Überblick über die Umsetzung des Instruments der IntV in den obengenannten fünf Kantonen zu schaffen. Im Vordergrund stand die Darstellung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Die Empfehlungen des Bundesamtes für Migration dienten als Referenzrahmen. Zudem gibt die Untersuchung Aufschluss über die den Integrationsvereinbarungen zugrunde liegenden Konzepte der Pilotprojekte in den fünf Kantonen, vor allem in Bezug auf Zielgruppen, Zuständigkeiten, Massnahmen und finanzielle Ressourcen. Die Auswirkungen des Instruments der IntV wurden aus der Sicht der Behörden, der Betroffenen und der Kooperationspartner (Sprachschulen, Beratungsstellen) dokumentiert. Abschliessend wurden auf der Grundlage dieser Ergebnisse Empfehlungen formuliert.

Vorgehen und Methode

Die Evaluation beinhaltete qualitative und quantitative Verfahren. Die Datengrundlage bestand aus rund 240 IntV, 14 Interviews mit Amtspersonen, die IntV durchführen bzw. für die Policy verantwortlich sind, 25 Interviews mit Kooperationspartnerinnen und -partnern und zuweisenden Stellen, 43 Befragungen von Migrantinnen und Migranten, mit denen eine IntV abgeschlossen wurde sowie 14 teilnehmenden Beobachtungen.

Ergebnisse

Zielgruppen und deren Profil

Grundsätzlich zeigen sich zwischen den fünf Kantonen sowohl Gemeinsamkeiten als auch substanzielle Unterschiede bei der Umsetzung der IntV. Die *allgemeinen Zielsetzungen* differieren nur marginal: Integrationsförderung soll in allen fünf Kantonen zu Chancengleichheit und Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben führen. Alle Kantone setzen dementsprechend einen Schwerpunkt bei der Sprachkompetenz. Auch die Sanktionen bei Nichterfüllung der IntV stimmen weitgehend überein: Für den Entzug oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung müssen noch weitere Kriterien erfüllt sein, namentlich die Missachtung der Grundwerte der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gibt es bei der Festlegung der *Zielgruppen*, mit denen IntV abgeschlossen werden. Grundsätzlich können rechtsverbindliche IntV nur mit Personen aus Drittstaaten abgeschlossen werden (also nicht aus EU/EFTA-Staaten). Der Bund empfiehlt als wichtigste Zielgruppen neuzugezogene Ausländerinnen und Ausländer im Familiennachzug sowie schon länger anwesende Personen mit starken Integrationsdefiziten.

Der Kanton Aargau schliesst in einer ersten Phase ausschliesslich mit neuzugezogenen Personen im Familiennachzug IntV ab. In den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn und Zürich werden IntV in erster Linie mit Neuzugezogenen im Familiennachzug abgeschlossen, in zweiter Linie auch mit bereits anwesenden Personen, die Integrationsdefizite aufweisen. Im Kanton Basel-Stadt werden IntV nur mit länger anwesenden Personen abgeschlossen, die aufgrund von Integrationsdefiziten auffielen und bei denen andere Integrationsmassnahmen wirkungslos geblieben sind.

Wahrgenommene Wirkung

Nach Aussagen der Amtspersonen und auch gemäss der Wahrnehmung der Betroffenen wird das Gespräch im Rahmen der IntV positiv und als Motivation erlebt. Diese Ansicht wird allerdings nicht von der Gruppe derjenigen geteilt, die schon länger in der Schweiz ansässig sind und soziale Mehrfachbelastungen aufweisen.

Herkunftsländer und Profil der Betroffenen

Die Kantone befolgen hinsichtlich der Herkunftsländer die Vorgaben des Bundes (nur Drittstaaten). Sie erachten indes den Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern aus EU/EFTA-Staaten teilweise als wünschenswert. Der Kanton Zürich schliesst auch IntV mit Personen aus EU/EFTA-Staaten ab, allerdings auf freiwilliger Basis. Im Kanton Solothurn werden auch mit Personen aus Drittstaaten, die in binationalen Ehen mit schweizerischen Staatsangehörigen leben, IntV abgeschlossen.

Die quantitativen Auswertungen zeigen, dass mit Personen aus insgesamt 45 Nationen Integrationsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. Frauen bilden mit 76% die zahlenmässig grösste Gruppe. Bei der Altersverteilung ist ein Schwerpunkt bei der jüngeren Altersgruppe zu verzeichnen, der Mittelwert liegt bei 33 Jahren. Allerdings befinden sich ca. 11% in der Altersgruppe der über 45-jährigen. Zur Schulbildung liegen nicht von allen Kantonen Daten vor. Erichtlich wird aber, dass mehrfach belastete Personen (solche, die bspw. Schulden haben, Leistungen der Sozialhilfe beziehen, arbeitslos sind und/oder sprachliche Defizite zeigen) eine niedrigere Schulbildung aufweisen als Neuzuziehende, die in eine IntV eingebunden werden. Über

die Hälfte der Männer sind erwerbstätig, während der Anteil bei den Frauen unter 30% liegt. 57% aller Personen gaben an, dass sie Erziehungspflichten nachgehen. Dabei handelt es sich in 80% der Fälle um Frauen und in 20% um Männer. Was die Massnahmen angeht, wurden hauptsächlich Deutschkurse, gefolgt von Integrationskursen, Schuldenberatung und anderen Beratungen vereinbart.

Kantonale Unterschiede im Verfahren sind teils auf die unterschiedlichen Zielgruppen zurück zu führen, teils sind sie aber auch das Ergebnis einer geringen Standardisierung des Verfahrensprozesses.

Unterschiede zeigen sich ebenso hinsichtlich der für die IntV zuständigen Amtsstellen. Entweder ist diese mit dem Migrationsamt identisch (BL, BS) oder es handelt sich um ein anderes Amt bzw. eine andere Abteilung, etwa eine Fachstelle für Integration (AG, SO, ZH).

Empfehlungen

Die Empfehlungen zielen einerseits auf eine Standardisierung bei der Beurteilung des Integrationsgrades, z.B. bei der zu erreichenden Sprachkompetenz im Rahmen der Festlegung von Massnahmen ab, andererseits auf das Monitoring und Controlling der Erfüllung von vereinbarten Massnahmen sowie hinsichtlich der Gestaltung des IntV-Gesprächs. Zudem wird empfohlen, Rechtsform und Verfahren zielgruppenspezifisch zu definieren.

Empfehlung zur Auswahl der Zielgruppen

- Durchführung einer Erstinformation für alle Neuzugezogenen
- Unterscheidung von Integrationsempfehlungen (freiwillig, nicht sanktionierbar und IntV (unfreiwillig, sanktionierbar)
- Klärung der Rechtsform der genannten Instrumente

Für die Gruppe der Neuzugezogenen – auch Zuwandernde aus dem EU/EFTA-Raum – begrüssen wir den Vorschlag des Bundesrats, der im Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 formuliert ist.¹ Dieser sieht eine Erstinformation im Rahmen eines Begrüssungs- und Orientierungsgesprächs auf freiwilliger Basis vor. Das direkte Gespräch ermöglicht die Erfassung der persönlichen Situation und Ressourcen und soll vermitteln, welche Integrationsbemühungen der Staat erwartet. Anhand von Indikationskriterien, die zu entwickeln sind, soll festgelegt werden, in welchem Fall der Abschluss einer IntV anzustreben ist. Hierbei sollten Personen, die einen völkerrechtlichen Anspruch besitzen, von denjenigen unterschieden werden, die bspw. über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügen und mit keinem Partner oder keiner Partnerin mit Niederlassungsbewilligung C oder Schweizer Pass verheiratet sind. Erstere können nicht zu einer IntV verpflichtet werden und sind daher nicht sanktionierbar. Dementsprechend empfehlen wir, in solchen Fällen eine Integrationsempfehlung auszusprechen. Bei der zweiten Gruppe kann eine verpflichtende IntV abgeschlossen werden, die bei Nichterfüllung auch sanktionierbar ist. Die Rechtsform der beiden Instrumente ist eindeutig zu klären.

Für die Gruppe der länger Anwesenden und oft auch mehrfach belasteten Betroffenen ist ein beratend-begleitendes professionelles Vorgehen notwendig. Die Zusammenarbeit mit anderen involvierten Unterstützungssystemen setzt ein Case-Management voraus, das nur über einen längeren Zeitraum hinweg und bei kontinuierlicher Begleitung Integrationsfortschritte erzielen kann.

¹ Dieser Vorschlag entspricht einer Empfehlung der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK, welche am 29. Juni 2009 einen entsprechenden Bericht über die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik verabschiedet hat. Die TAK ist die politische Plattform von Bundesrat, Kantonsregierungen sowie kommunalen Exekutiven.

Empfehlungen zur Bestimmung des Integrationsgrades

- Klärung der Integrationskriterien
- Einführung von standardisierten Instrumenten zum Sprachkompetenznachweis

Zur Definition der Zielbestimmung sind Integrationsdefizite und –potentiale zu klären. Dabei geht es nicht nur um die individuelle Ausgangslage der betroffenen Person, sondern auch um den amtlich-institutionellen Kontext. Die für den Einzelfall relevanten Erfordernisse zur Integration (Integrationskriterien) sind zu klären, da diese die Basis des weiteren Handelns darstellen. Je nachdem, ob die IntV auf sprachliche Anpassungsleistungen, auf die Kenntnisse der Rechte und Pflichten oder auf Integrationsdefizite wie Arbeitslosigkeit, Schulden, Delinquenz u.a. ausgerichtet ist, muss das Verfahren enger oder breiter angelegt sein. Eine wichtige Variable dürfte in diesem Zusammenhang auch die Wahl der Zielgruppe sein. Handelt es sich um mehrfach belastete Betroffene, sind oft nicht (nur) Sprachprobleme, sondern auch finanzielle Probleme, Erziehungsschwierigkeiten, gesundheitliche Belastungen etc. relevant.

Zur Bestimmung der bestehenden Sprachkompetenz sollten die Instrumente und Verfahren angewendet werden, welche bis 2011 vom Bund entwickelt werden (Rahmenkonzept für die Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten)². Einstufungstests und die Bestimmung der individuellen Lernziele sollen durch eine anerkannte Sprachschule vorgenommen werden.

Empfehlung zur Gestaltung des Gesprächs zum Abschluss einer IntV

- Beizug einer zertifizierten interkulturellen Übersetzerin oder eines interkulturellen Übersetzers
- Professionelle Gesprächsführung
- Transparenz im Verfahrensprozess und bei der Informationsvermittlung

Im Vorfeld eines Gesprächs werden mit dem behördlichen Einladungs- bzw. Vorladungsschreiben Zeichen gesetzt, die den Verlauf des IntV-Prozesses beeinflussen. Wir empfehlen für Personen, bei denen eine Integrationsempfehlung angestrebt wird, im Einladungsschreiben zu erwähnen, dass der Kanton ihre Integration beratend unterstützen möchte. Diejenigen Personen, die sanktioniert werden können, sollten durch eine Vorladung aufgeboten werden, in der bereits deutlich gemacht wird, dass es um den Abschluss einer verpflichtenden IntV gehen wird. Für die Gestaltung dieses Gesprächs empfehlen wir, professionelle interkulturelle Übersetzer/innen beizuziehen. Der Gesprächsleitfaden sollte so konzipiert sein, dass die Ausgangslage (ausschlaggebende Gründe für die IntV), die gegenwärtige Sprachkompetenz, die Ziele und Massnahmen sowie die Zeitspanne für die Zielerreichung bzw. Massnahmeerfüllung und die Art des Monitorings und Controllings schriftlich festgehalten werden kann.

Was die Gesprächsführung angeht, sollten die Betroffenen primär für Integrationsbemühungen motiviert werden. Positiv kann sich hier die Aussicht auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bzw. auf eine frühzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung auswirken. Neben der Motivationsarbeit, stellt die Herstellung eines vertrauensvollen Arbeitsbündnisses ein weiteres wichtiges Ziel des IntV-Gesprächs dar. Zentral dafür sind eine transparente Informationsvermittlung und ein transparentes Verfahren. Ebenso werden die Betroffenen über mögliche negative Sanktionen aufgeklärt. Die Regelung der Sanktionierung muss im Detail festgehalten

² Das Bundesamt für Migration erarbeitet im Auftrag des Bundesrates (Bericht Integrationsmassnahmen 2007) in Zusammenarbeit mit betroffenen Stellen ein Rahmenkonzept Sprachförderung. Dieses bezweckt, die Koordination zwischen den Ämtern, dem Bund und den Kantonen zu verbessern und Standards in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung festzulegen (<http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html>)

und klar kommuniziert werden. Eine solche Gesprächsführung setzt bei der durchführenden Stelle und Person Kompetenzen in professioneller Gesprächsführung voraus.

Empfehlungen zum Festlegen von Massnahmen

- Bestimmung der zu erreichenden Sprachkompetenz durch Sprachschulen
- Klärung des Umgangs mit Arztzeugnissen, Diplomen
- Formulierung von Minimalstandards zum Kursbesuch durch den Bund

Während bei der Integrationsempfehlung gemeinsam Massnahmen ausgehandelt werden, können bei einer verpflichtenden IntV die Massnahmen auch einseitig behördlicherseits festgelegt werden.

Wird ein Sprachkurs als Massnahme definiert, so sollten die zu erreichenden Lernergebnisse von einer spezialisierten Stelle/Sprachschule bestimmt werden. Die Zeitspanne und die einzelnen Kurse sollten konkret festgelegt werden. Der Kommunikation mit den Kursanbietern kommt dabei ein wichtiger Stellenwert zu. Falscheinstufungen und Überforderungen der Personen mit einer IntV könnten so verhindert werden. Bei schulungsgewohnten Migrantinnen und Migranten können nicht die gleichen Lernfortschritte erwartet werden wie bei bildungsgewohnten Personen. Sofern Arztzeugnisse, Diplome, laufende IV-Abklärungen etc. vorliegen, ist ebenfalls festzulegen, welche Anpassungen der IntV diese zur Folge haben.

Konkrete Rahmenvorgaben durch den Bund (Minimalstandards zu Sprachkursbesuchen), entsprechend der jeweiligen Zielgruppe, wären wünschenswert. Weil bspw. die Verordnung eines finanziell und zeitlich aufwändigen Sprachkurses als Grundrechtseinschnitt beurteilt werden kann, ist hierfür eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen. Dazu gehören Stundenumfang von Massnahmen, Kostenaufteilung von Kursen, Zumutbarkeit von Kurskosten etc. Ebenso sollte festgehalten werden, mit welchen Konsequenzen Betroffene zu rechnen haben, wenn Massnahmen nicht oder nur bedingt erfüllt werden. Sie müssen zudem über vorgesehene Ausnahmegestimmungen und Entschuldigungsgründe informiert werden. Eine eindeutige Rechtsgrundlage würde für alle am Verfahren beteiligten Akteure Sicherheit schaffen und der Gefahr einer Ungleichbehandlung entgegenwirken.

Empfehlung zum Monitoring und Controlling

- Durchführung von Controlling und Monitoring der Massnahmen

Der Erfolg der IntV und seine Weiterentwicklung hängen in starkem Masse vom Controlling (und gegebenenfalls auch Monitoring) der Massnahmen ab. Gerade bei lange andauernden Massnahmen ist es wichtig, in gewissen Abständen bei eingebundenen Personen, Sprachschulen und weiteren relevanten Akteuren den Stand der Massnahmenerfüllung zu prüfen. Ein konsequentes Controlling und Monitoring könnte zudem wichtige Informationen über auftretende Schwierigkeiten liefern, so dass präventiv weitere begleitende Massnahmen ergriffen werden können, um den Erfolg zu optimieren.

Prof. Dr. Eva Tov, lic. phil. Esteban Piñeiro, Dr. Miryam Eser Davolio, lic. phil. Valentin Schnorr (Institut Sozialplanung & Stadtentwicklung HSA FHNW) in Zusammenarbeit mit:

Lic. phil. Ariane Itin und Prof. Dr. Daniel Kübler

(Institut für Politikwissenschaft Zürich & Zentrum für Demokratie Aarau)

Kontaktnummer für Rückfragen:

Eva Tov: 061 337 27 08 oder eva.tov@fhnw.ch

Zitierweise des Berichts:

Tov, Eva/Piñeiro, Esteban/Eser Davolio, Miryam/Schnorr, Valentin/Itin, Ariane/Kübler, Daniel (2010). Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz. Olten/Basel.

Download Schlussbericht, Kurzfassung und Präsentation:

<http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht>

<http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht-kurz>

<http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht-praesentation>