

## **.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis**



Morais, Julia (2011):

### **Chancen und Grenzen von Integrationsvereinbarungen. Erste Erfahrungen eines Schweizer Pilotprojekts**

SIAK-Journal – Zeitschrift für  
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1),  
16-26.

doi: 10.7396/2011\_1\_B

*Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:*

Morais, Julia (2011). Chancen und Grenzen von Integrationsvereinbarungen. Erste Erfahrungen eines Schweizer Pilotprojekts, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 16-26, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2011\\_1\\_B](http://dx.doi.org/10.7396/2011_1_B).

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2011

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

# Chancen und Grenzen von Integrationsvereinbarungen

## Erste Erfahrungen eines Schweizer Pilotprojekts<sup>1</sup>



**JULIA MORAIS,**

*Leiterin der Kantonalen Fachstelle  
für Integrationsfragen  
im Kanton Zürich.*

Das neue Ausländergesetz in der Schweiz, das am 1. Jänner 2008 in Kraft getreten ist, misst der Integration von Ausländerinnen und Ausländern großes Gewicht bei. So ist unter anderem vorgesehen, dass die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden kann, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Diese Verpflichtung kann in einer Integrationsvereinbarung festgelegt werden. Artikel 54 des neuen Ausländergesetzes (AuG), welcher das neue Instrument vorsieht, ist eine Kann-Bestimmung. Demnach steht es den Kantonen frei, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen oder nicht. Der Kanton Zürich hat in einem zweijährigen Pilotprojekt erste Erfahrungen gesammelt und ausgewertet. In einem Zürcher Integrationsgesetz werden die Forderungen nach mehr Verbindlichkeit derzeit auch auf kantonaler Ebene verankert.

### **POLITIK UND AUSGANGSLAGE**

Integration ist aus fachlicher Sicht ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, der mit dem ersten Aufenthaltstag beginnt und von Einheimischen, wie von Zugezogenen, eine aktive Mitgestaltung erfordert. Integration meint die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Einbindung aller Gesellschaftsmitglieder. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Migrantinnen und Migranten sich selbstständig um ihre Integration bemühen und dabei größtenteils erfolgreich sind. Zielgruppe der Kantonalen Integrationsförderung sind grundsätzlich alle Migrantinnen und Migranten, neu auch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene und die einheimische Bevölkerung, wobei letztere zur Offenheit gegenüber der Migrationsbevölkerung angehalten wird. Im Sommer 2007 nahm die Zürcher Regierung in der Integrationspolitik einen Paradigmawechsel vor und nahm

diesen Bereich als Schwerpunkt in das Gesamtregierungsprogramm auf. Die Integrationsförderung ist seitdem nach dem Motto „Verbindlich Fördern und Fordern ab dem ersten Tag“ ausgerichtet. Die dazu formulierten Legislaturziele widerspiegeln den Ansatz des Förderns und Forderns. Das Ziel ist die tatsächliche Herstellung der Chancengleichheit durch Information und Sprachkompetenz. Seit dem 01.01.2008 ist das neue Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer in Kraft, das die notwendigen Instrumente dazu, wie zum Beispiel die Integrationsvereinbarung (Art. 54 Abs. 1 AuG), bereit stellt. Zum Bereich Fordern (zur Erreichung der Chancengleichheit durch Kursbesuche) gehört die verbindliche Vereinbarung zur Integrationsermöglichung durch Kursbesuche. Integrationsvereinbarungen sind also effektiv verbindliche Formen des „Forderns“. Der Kanton Zürich betreibt eine

proaktive, systematische und faktenorientierte Integrationsförderung. Im Verbund mit weiteren vier Schweizer Kantonen startete Zürich im Frühjahr 2008 das Pilotprojekt „Integrationsvereinbarungen“, das Ende 2010 abgeschlossen wurde.

Während des Pilotprojekts, das in Zusammenarbeit mit interessierten Gemeinden auf freiwilliger Ebene umgesetzt wurde, konnten 56 Integrationsvereinbarungen abgeschlossen und evaluiert werden. Die Integrationsvereinbarung (IntV) ist ein ausländerrechtliches Instrument, das im Rahmen des Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zur Anwendung kommt. Die Anwendung der Integrationsvereinbarungen beschränkt sich auf Migrantinnen und Migranten, die wegen eines offensichtlichen Integrationsdefizits in Angelegenheiten des alltäglichen Lebens nicht ohne Übersetzungshilfe selbstständig handeln können und deshalb in Isolation oder andersweitig in Not oder Überforderung geraten. Der Kanton kann nach individueller, sorgfältiger und professioneller Beratung sowohl mit Zuziehenden (präventiv) als auch bereits hier wohnhaften Migrantinnen und Migranten eine IntV mit individuellen Zielsetzungen abschließen. Jedoch kann nur zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichtet und im Falle der Nichteinhaltung sanktioniert werden, wer keinen Rechtsanspruch auf Aufenthalt hat. Ohne direkte Folgen bleibt das Nichterreichen der vereinbarten Ziele deshalb für Angehörige eines EU-/EFTA-Staates sowie ausländische Familienangehörige (inkl. eingetragene Partnerschaften) von Niederelassenen und Schweizer Bürgern. Ebenso wenig können anerkannte Flüchtlinge sanktioniert werden und Personen, die in der Schweiz humanitäres Bleiberecht beanspruchen (vgl. AuG). Die IntV kann an Stelle einer Verwarnung treten. Das heißt, dass zwar allen Personen ohne Schweizer

Bürgerrecht bei Förderbedarf eine Integrationsvereinbarung vorgeschlagen wird, aber nur nach oben erwähnten Grundlagen sanktioniert werden kann. In schwerwiegenden Fällen der Nichteinhaltung der Vereinbarung kann die Erteilung oder die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für Personen mit B-Bewilligung<sup>2</sup> aus Drittstaaten verweigert werden. Über den einzelnen Fall entscheidet das Amt für Migration des Kantons Zürich.

### **DAS PROJEKT**

Für die Umsetzung der IntV wurde eine befristete 40-Prozent-Stelle geschaffen. Da im Kanton Zürich die gesetzliche kantonale Grundlage fehlt, wird der rechtliche Rahmen für die IntV direkt aus dem AuG und der dazugehörigen Verordnung (VIntA) hergeleitet.

Gestützt auf das AuG und die Legislaturziele hat die Fachstelle im Frühjahr 2009 alle 171 Gemeinden im Kanton Zürich über das Pilotprojekt informiert und zur Teilnahme motiviert. Sechzehn Gemeinden beteiligen sich am Projekt. Die Gemeinden wurden also auf freiwilliger Basis als zuweisende Stellen in das Pilotprojekt IntV einbezogen. Die Einwohnerkontrolle, der Sozialdienst und die Schulbehörde in den Gemeinden meldeten der kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen die Personen mittels Antragsformular. Dann wurde im kantonalen Migrationsamt geprüft, ob fremdenpolizeiliche Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung der IntV möglich wären. Anschließend lud die Fachstelle für Integrationsfragen die betreffende Person zu einem Gespräch auf das Amt ein.

In einem Prozessablauf, der auf der Homepage der Kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen einzusehen ist, wird detailliert dargestellt, welche Akteure in welchem Prozessschritt zuständig sind. Um eine interkommunale Standardisierung bei

der Fallmeldung zu gewährleisten, stehen Musterformulare zur Verfügung. Falls es zwischen den Gemeinden trotzdem zu einer uneinheitlichen Handhabung kommen sollte, greift die Fachstelle für Integrationsfragen ein und klärt die Situation individuell mit der jeweiligen Gemeinde.

### ZIELGRUPPEN

Im Kanton Zürich werden die IntV auf die vom Bund empfohlenen Zielgruppen angewendet, d.h. einerseits auf Neuzuziehende aus Drittstaaten mit schlechter Integrationsprognose, andererseits auf bereits länger anwesende Personen aus Drittstaaten mit Integrationsdefiziten. Der Fokus liegt klar auf Neuzuziehenden. Eine „flächendeckende Einführung“ der IntV ist nicht vorgesehen, da sie nicht für alle Personen geeignet ist. Sie soll vielmehr als individuelle Motivations- und Integrationshilfe angewendet werden. Die Nichteinhaltung von Vereinbarungen auf freiwilliger Basis hat selbstverständlich keine Auswirkung auf das Bewilligungsverfahren. Die Anwendungskriterien der IntV unterscheiden sich je nach Zielgruppe. Bei neuzugezogenen Personen gelten unzureichende Deutschkenntnisse, mangelhafte Schulbildung und/oder berufliche Qualifikation sowie Erziehungsverantwortung als Prädiktoren verminderter Integration. Sie sind daher auch ausschlaggebende Anwendungskriterien für eine IntV. Außerdem wird der Integrationsgrad von Angehörigen bei der Anwendung von IntV berücksichtigt.

Bei länger ansässigen Migranten/innen stehen nicht die Integrationsprognose, sondern allfällige Integrationsdefizite im Mittelpunkt. Dazu zählen Unkenntnis der Pflichten, Überforderung bei der Erziehungsverantwortung (auch wegen fehlender Information und Sprachkompetenz) sowie Regelverstöße aufgrund mangelnder Integration. Weiter zählen auch soziale

Isolation und familiäre oder gesundheitliche Probleme dazu. Grundsätzlich gilt es als Integrationsdefizit, wenn jemand den Alltag nicht ohne Hilfe von Dritten bewältigen kann. Im Kanton Zürich wurden bis Mai 2010 insgesamt 59 IntV abgeschlossen. Aufgeschlüsselt nach Nationalitäten stammen die meisten Betroffenen zu je gleichen Teilen aus Mazedonien, Serbien-Montenegro und Asien. Knapp 80 % der Migranten/innen sind Frauen. Knapp 60 % befinden sich in der Alterskategorie der 21- bis 30-Jährigen und 5 % (zwei Personen) unter den 16- bis 20-Jährigen; weitere 17 % sind zwischen 31 und 35 Jahren alt. Die restlichen verteilen sich auf die verbleibenden Alterskategorien, wobei die älteste Person 45 Jahre alt ist. Diese Altersverteilung entspricht der Kantonsstrategie, vor allem die jüngeren Neuzugezogenen in den Blick zu nehmen. Rund 40 % leisten Erziehungsarbeit. Etwa 85 % der Migranten/innen sind im Jahre 2008 oder 2009 in die Schweiz eingereist, was sich ebenfalls mit der Policy des Kantons deckt.

### METHODE/ GESPRÄCHSFÜHRUNG

Während des Gesprächs wird in Form eines Assessments das Integrationsniveau hinsichtlich der Wahrnehmung und des Umgangs mit kulturellen Unterschieden (Heimatland und Schweiz) anhand einer sechsstufigen Skala des „Development Model for Intercultural Sensitivity“ (DMIS) nach Milton Bennet (Bennet 1993) eingeschätzt. Sie bildet eine Ausgangsbasis, aufgrund derer sinnvolle und erreichbare Ziel definiert werden können.

Das Beratungsgespräch dauert rund eine Stunde. Die Gesprächsführung folgt einem beraterischen Ansatz und wird von einem Psychologen und Lerncoach geführt. Das Gespräch wird gemäß Evaluation von den Betroffenen als guter, persönlicher und hilfreicher Kontakt wahrgenommen. Die

Betroffenen können ihre Anliegen äußern, und die Amtsperson wird als freundlich und hilfsbereit erlebt. Sie fühlen sich gut informiert und finden, dass ihnen die IntV verständlich erklärt wurde. Professionelle Übersetzer/innen werden immer eingesetzt, auch wenn Angehörige dabei sind und übersetzen könnten. Nur wenn die Amtsperson selbst die Muttersprache der Betroffenen spricht, wird nicht gedolmetscht.

Im Gespräch geht man zusammen den Text der IntV durch. Wenn es um die Erfüllung der Maßnahme geht, fordert die durchführende Amtsperson ihr Gegenüber auf, sich zu melden, falls sich die Lebensbedingungen ändern und das einen Einfluss auf die vereinbarten Maßnahmen hat. Die Motivation und die Bereitschaft zur Erfüllung der IntV werden nicht in Frage gestellt. Auch wenn das potentielle Risiko einer Ausweisung bei Nichterfüllung der IntV klar zum Ausdruck kommt, fühlen sich die meisten Betroffenen verpflichtet und motiviert, die vereinbarten Maßnahmen zu erfüllen, ohne das auf die erwähnten Sanktionen zurückzuführen, sondern sie schätzen die IntV als sinnvolle Unterstützung.

Zudem gibt es eine Reihe von Beilagen, die mit der IntV zusammen verschickt werden. So werden z.B. das Raster zum Sprachenportfolio und die Kriterienliste zur vorzeitigen Erteilung der C-Bewilligung<sup>3</sup> beigelegt. Es wird aber betont, dass die Sprache (verlangtes Niveau ist B1) für eine solche Bewilligung alleine nicht ausreicht, sondern dass sie nur ein „guter Start, ein Impuls“ zur besseren Integration ist. Wenn beispielsweise ein Deutschkurs als Maßnahme „verordnet“ wird und die Voranmeldung erfolgt ist, muss die betroffene Person die definitive Anmeldung selbst vornehmen.

## CONTROLLING

Analog zu den Anwendungskriterien zählen eine erhöhte Sprachkompetenz, ein verbesserter Zugang zu Informationen, eine Steigerung des Bildungs- und Wissensniveaus, eine bessere soziale Vernetzung, das Kennen und Einhalten der Rechtsordnung, die Teilnahme am Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des sozialen Aufstiegs als Erfolgsindikatoren einer Integration. Wenn die IntV erfüllt wird, kann die Bewilligung – sofern die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind – verlängert werden. Werden die in der Vereinbarung festgelegten Verpflichtungen jedoch nicht eingehalten, prüft die Fachstelle für Integrationsfragen die möglichen Ursachen. Falls sich eine Person zwar bemüht, aber aufgrund ihrer Möglichkeiten ein bestimmtes Deutschniveau nicht fristgerecht erreichen kann, steht einer Verlängerung der IntV nichts im Wege. Auch bei anderen Gründen, die zur Nichteinhaltung der Vereinbarung geführt haben, wie Erziehungsaufgaben, familiäre Probleme oder Krankheit, muss nicht mit Sanktionen gerechnet werden. Vielmehr versucht die Fachstelle dann, die Person weiter zu begleiten und die passenden Stützangebote zu finden. Damit soll gewährleistet werden, dass Betroffene ihre persönlichen Ziele erreichen können. Während es viele Ursachen gibt, die eine Verlängerung der Vereinbarung notwendig machen, hat eine „böswillige Verweigerung“ – insbesondere in Verbindung mit weiteren Faktoren wie Sozialhilfebezug oder Straftaten – einen negativen Einfluss auf das Bewilligungsverfahren. Dasselbe gilt bei einer grundsätzlichen Verweigerung gegenüber dem Abschluss einer IntV.

## MONITORING, UMFASSENDES BETREUUNGSSETTING

Die Erfahrungen der Fachstelle haben inzwischen gezeigt, dass neben dem Con-

trolling auch ein Monitoring nötig ist. Damit Personen, mit denen eine IntV abgeschlossen wurde, ihr Ziel erreichen, müssen sie in regelmäßigen Abständen kontaktiert und zur Berichterstattung eingeladen werden. Dieses Monitoring gestaltet sich als sehr aufwändig, aber ohne ein Case-Management scheint gemäß bisheriger Erfahrung der Erfolg bei so genannten bildungsfernen Personen nicht gegeben. Die Fachstelle bietet auch Hilfen bei weiteren Fragen an und verweist auf passende Angebote wie z.B. Geburtsvorbereitungskurse bei schwangeren Frauen oder Angebote für kleine oder heranwachsende Kinder. Solche Angebote sind aber nicht verbindlich und stellen keinen Bestandteil der IntV dar. Ein weiteres Monitoringinstrument besteht in einer schriftlichen Befragung, mit der man in Erfahrung bringen will, ob die Betroffenen mit dem Sprachkurs zufrieden sind und welche Angebote sie vielleicht zusätzlich brauchen (z.B. einen Konversationskurs, da das aktive Sprechen in dem besuchten Sprachkurs zu kurz kommt). Neben dem formalisierten, brieflichen Kontakt und dem persönlichen Gespräch gibt es einen regen, nicht formalisierten und an den aktuellen konkreten Bedürfnissen orientierten Kontakt per Telefon oder auch SMS zwischen durchführender Amtsperson und Betroffenen.

#### **(ANTIZIPIERTE) WIRKUNG AUF DIE BETROFFENEN**

Das Pilotprojekt hat gezeigt, dass der Integrationsprozess bei den Betroffenen „langsam aber sicher“ voranschreitet. Konkret nehmen sie ihre Realität anders wahr, indem sie klarer als zuvor sehen, was erforderlich ist, um in einer neuen Kultur und Gesellschaft „zu leben“. Deshalb beteiligen sie sich intensiver und bewusster am Alltag, entdecken viel Neues, treten in Kontakt mit anderen, setzen sich also mit

dem täglichen „In-einer-anderen-Kultur-leben“ auseinander. Das beschleunigt den Integrationsprozess. Diese Einschätzungen der durchführenden Amtsperson decken sich gemäß Evaluationsbericht mit denjenigen der Betroffenen: Der überwiegende Teil der Befragten schreibt den Maßnahmen eine integrationsfördernde Wirkung zu. Die Maßnahmen werden für wichtig gehalten und als Unterstützung erlebt. Fast alle Betroffenen betonen den persönlichen Gewinn aus den Maßnahmen, insbesondere die Verbesserung beruflicher Chancen. Sie schätzen den Lerngewinn und erwähnen auch positiv, dass ihre Wünsche berücksichtigt worden seien. Druck hingegen wird für das Erlernen der Sprache eher als hinderlich angesehen.

#### **EMPFEHLUNGEN AUS DEM EVALUATIONSBERICHT**

Als übergeordnetes Ziel müssen Verfahrensschritte und -regeln klar definiert und festgelegt werden, um die Handlungsspielräume zu begrenzen, die es einer Amtsperson im positiven Fall erlauben, sehr weitgehende motivierende und aufbauende Arbeitsbeziehungen mit Betroffenen herzustellen, aber in der negativen Ausprägung Betroffene unverhältnismäßigen Eingriffen in ihre Privatsphäre aussetzen. Obwohl ein gewisses Manövrieren mit Unklarheiten als Arbeitsstrategie die Betroffenen aktivieren mag, wird aus rechtsstaatlichen Überlegungen ein möglichst großes Maß an Transparenz für unabdingbar gehalten. Das gibt auch allen Beteiligten ein adäquates Maß an Handlungssicherheit.

Als weiteren Aspekt möchten die Evaluatoren die Auswahl der Zielgruppe hervorheben. Als Mittel der Förderung der Integration adressiert das Instrument der IntV nur einen sehr kleinen Teil aller potentiell „integrationsbedürftigen“ Migranten/innen. Nur bei Migranten/innen aus

Drittstaaten sind Sanktionen möglich, und wenn sie verheiratet sind, sogar nur dann, wenn auch der Ehepartner bzw. die Ehepartnerin eine Aufenthaltsbewilligung B besitzt. Diese Einschränkung reduziert den Aktionsradius des Instruments und schafft grundsätzliche Ungleichheiten zwischen Migrantinnen und Migranten. Die Auswirkungen auf die vier integrationspolitischen Ziele a) Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, b) Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache, c) Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz, d) Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung, lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum einschätzen. Das hängt mit dem Stand der Operationalisierungsarbeiten bezüglich der IntV zusammen, die es unmöglich machen, mittelfristige Effekte zu evaluieren.

#### AUSWAHL DER ZIELGRUPPEN

- ▶ Durchführung einer Erstinformation für alle Neuzugezogenen,
- ▶ Neuzugezogene mit Risiken für den Integrationsprozess als primäre Zielgruppe der IntV,
- ▶ Unterscheidung von freiwilligen Integrationsempfehlungen und unfreiwilligen IntV,
- ▶ Klärung der Rechtsform der genannten Instrumente.

Die Evaluationsstudie zeigt, dass bereits mit der Auswahl der Zielgruppe die Weichen für das IntV-Verfahren gestellt werden. Basierend auf einer Analyse der Eignung und Übertragbarkeit wird der Vorschlag des Bundesrats, der im „Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes“ vom 5. März 2010 formuliert ist, für die Gruppe der Neuzugezogenen – auch Zuwandernde aus dem EU-/EFTA-Raum – eine Erstinformation

(Begrüßungs- und Orientierungsgespräch) auf freiwilliger Basis anzubieten, begrüßt. Die Bedeutung des persönlichen Gesprächs wurde bereits erwähnt, während schriftliche Dokumente wie Briefe, Orientierungsschreiben usw. oft nicht richtig verstanden werden. Das direkte Gespräch ermöglicht es zum einen, individuell angepasst zu vermitteln, welche Aufgaben und Integrationsleistungen von Seiten des Staats erwartet werden. Andererseits erlaubt es, die Bedürfnisse, Ressourcen, aber auch Einschränkungen der neu eingewanderten Migranten/innen festzustellen. Anhand von Indikationskriterien, die zu entwickeln sind, könnte festgelegt werden, in welchem Fall der Abschluss einer IntV angestrebt wird. Da dieses Erstgespräch freiwillig ist, muss es nicht zwangsläufig professionell übersetzt werden. Ein weiterer Vorteil des persönlichen Gesprächs liegt darin, dass diejenigen, die von sich aus bereit sind, möglichst schnell die Landessprache zu lernen, nicht mit einer IntV „künstlich“ dazu verpflichtet werden müssen. Außerdem wird die Gleichbehandlung aller Migranten/innen betont. Andererseits erlaubt es das Gespräch, schon über Zweck und Ziel der IntV zu informieren und das Gegenüber dazu zu motivieren, indem die Vorteile dieser Unterstützungsmaßnahme verdeutlicht werden. Integrationsempfehlungen (freiwillig) und IntV (unfreiwillig) sind klar zu unterscheiden, wobei zu beachten ist, dass gegen Zuwandernde aus EU-/EFTA-Staaten im Unterschied zu Drittstaatsangehörigen bei einem Nichteinhalten von vereinbarten Maßnahmen keine Sanktionen verhängt werden können. Deshalb sind zwei unterschiedliche Formen empfehlenswert, je nachdem, ob Betroffene völkerrechtliche Ansprüche geltend machen können oder nicht. Bei der ersten Gruppe, bei der keine Sanktionen möglich sind, bietet es sich an, eine Empfehlung abzugeben und allenfalls

auf freiwilliger Basis Beratung oder Begleitung anzubieten. Bei Migranten/innen aus Drittstaaten, bei denen Sanktionen möglich sind, wird eine IntV empfohlen. Die Rechtsform der beiden Instrumente ist zu klären. Für die Gruppe der länger anwesenden und oft mehrfach belasteten Betroffenen sollte deutlich geworden sein, dass sie ein beratend-begleitendes professionelles Setting brauchen, sofern es tatsächlich um deren Integration gehen soll. Der Aufbau von Motivation, Vertrauen und das Herstellen eines Arbeitsbündnisses setzen eine professionelle Haltung voraus, brauchen Zeit und Kontinuität. Außerdem ist gut abzuwägen, wie hoch der Aufwand und wie groß der vermutlich erreichbare Integrationserfolg ist. Dabei sollte man sich amtsintern darüber verständigen, wieviel man für welchen Fall mit welchem Ziel zu investieren bereit ist. Ferner ist zu prüfen, ob nicht das Sozialamt oder andere sozialarbeiterisch tätige Ämter für diese Aufgabe besser ausgerüstet sind. Die Komplexität der Probleme erfordert oft eine Zusammenarbeit und Vernetzung mit verschiedenen Institutionen und Personen, so dass auch Triage und das Zusammenführen, Ordnen, Bündeln und Bewerten von Informationen eine wichtige Kompetenz der fallbetreuenden Person darstellt (professionelles Case Management). Dazu werden interkulturelle Kompetenz sowie gute Kommunikationsfähigkeiten benötigt.

Als Hauptzielgruppe für die IntV werden die Neuzugezogenen, und zwar insbesondere die Untergruppe, bei der Schwierigkeiten im Integrationsprozess zu erwarten sind, empfohlen. Der durch die IntV geschaffene verbindliche Rahmen kann bei dieser Zielgruppe Orientierung bieten und für Motivation und Ausdauer förderlich sein. Bei der Zielgruppe der mehrfach belasteten Drittstaatenangehörigen hat es sich gezeigt, dass das Instrument der IntV

hingegen nur dann geeignet ist, wenn eine enge Begleitung und ein Case Management mit den beteiligten Unterstützungssystemen implementiert werden. Diese Aufgabe erfordert aber weitreichende Ressourcen und Kompetenzen und kann mit den vorhandenen und bereits involvierten Fachpersonen im Sozialbereich vermutlich besser bewältigt werden.

### **ASSESSMENT ZUR BESTIMMUNG DES INTEGRATIONSGRADES**

- ▶ Klärung des Integrationsbegriffs,
- ▶ Einführung eines Spracheinstufungstests.

Um realistische und sinnvolle Ziele bestimmen zu können, muss man die Ausgangslage möglichst gut klären. Dabei geht es nicht nur um die individuelle Ausgangslage der betroffenen Person, sondern auch um die amtlich-institutionellen Voraussetzungen. Der Integrationsbegriff sollte geklärt sein, da er die Basis des weiteren Handelns darstellt. Je nachdem, ob Integration nur auf sprachliche Kompetenzen oder Kenntnisse über das Land bezogen oder aber in einem umfassenden Sinn verstanden wird (und sich damit auch auf Probleme wie Arbeitslosigkeit, Schulden, Delinquenz u.a. bezieht), wird das gesamte Vorgehen enger oder breiter angelegt. Eine wichtige Variable ist in diesem Zusammenhang die Zielgruppe. Sofern mehrfach belastete Betroffene in den Blick genommen werden, sind oft nicht (nur) Sprachprobleme, sondern auch Geldprobleme, Erziehungsschwierigkeiten, gesundheitliche Einschränkungen usw. relevant. Diese komplexen Problemlagen auszublenden und als Maßnahme lediglich einen Sprachkurs vorzusehen, ist für einen erfolgreichen Prozess nicht nur unzureichend, sondern kann je nach Problemkonstellation sogar kontraproduktiv sein. Es ist aber zu prüfen, ob weiterreichende Maßnahmen in der IntV festgehalten wer-



den sollen, da ihre juristische Haltbarkeit zweifelhaft ist. Das Erlernen der Landessprache ist die am häufigsten ausgesprochene Maßnahme, da sie als Fundament für den weiteren Integrationsprozess verstanden wird. Wie im „Rahmenkonzept Sprachförderung“ des Bundesamts für Migration (2009) gezeigt wird, gilt es bei der Einschätzung der Sprachkompetenzen zu bedenken, dass die bestehenden Testverfahren für andere Zwecke (Fremdsprache für touristische Zwecke usw.) entwickelt worden sind. Sie sind daher wenig geeignet, die spezifischen kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten, insbesondere von solchen mit wenig Schulbildung, im Rahmen der IntV zu prüfen. Hier müssen spezielle Testverfahren und Sprachprofile für den Zweck der IntV entwickelt werden. Die Ermittlung der bestehenden sprachlichen Kompetenzen und die Festlegung der anzustrebenden Kompetenzen sollten durch eine spezialisierte Stelle (Sprachschule) erfolgen. Sie sollte die Ergebnisse an das Amt zurückmelden, damit sie bei der Planung der weiteren Schritte berücksichtigt werden können.

### **GESTALTUNG DES GESPRÄCHS- SETTINGS ZUM ABSCHLUSS EINER INTV**

- ▶ Professionelles Übersetzen,
- ▶ Motivierende Gesprächsführung,
- ▶ Transparenz im Verfahrensprozess und bei der Informationsvermittlung.

Wie bereits erläutert, werden schon im Vorfeld eines Gesprächs mit dem behördlichen Einladungs- oder Vorladungsschreiben Zeichen gesetzt, Botschaften vermittelt und damit der weitere Verlauf des IntV-Prozesses maßgeblich beeinflusst. Auch wenn die Behörde im Sinne eines Forderns Druck anwenden möchte, sollte es immer darum gehen, eine produktive

Kooperation und Motivation aufzubauen, in der Annahme, dass es ein natürliches Bedürfnis und auch eine Bereitschaft zur Integration gibt. Daher wird empfohlen, dass für die Gruppe der Betroffenen, mit denen eine Integrationsempfehlung angestrebt wird, das bereits im Anschreiben klarzustellen, indem man z.B. betont, dass der Kanton die Integration unterstützen möchte. Sofern nicht schon ein Informations- und Orientierungsgespräch stattgefunden hat, könnte man auch schreiben, dass der Abschluss einer IntV gemeinsam „geprüft“ werden soll. Das käme der Tatsache näher, dass die IntV in diesen Fällen ein gewisses Einvernehmen voraussetzt und die Betroffenen nicht zu ihrem Abschluss gezwungen werden können. Diejenigen Migranten/innen, gegen die Sanktionen verhängt werden können, sollten durch eine Vorladung aufgeboten werden, in der bereits deutlich gemacht wird, dass es um den Abschluss einer IntV geht.

Für die Gestaltung dieses Gesprächssettings empfehlen die Evaluatoren, professionelle Übersetzer/innen beizuziehen und, falls Kinder anwesend sind, für sie geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten. Die Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, sich auf das Gespräch zu konzentrieren und die Inhalte richtig zu verstehen. Der Gesprächsleitfaden kann, wie bereits üblich, dem Formular der IntV entsprechen. Er sollte vor allem die Ausgangslage (also den Grund für die IntV und die bestehenden Kompetenzen oder Probleme), die angestrebten Ziele und Maßnahmen sowie die Zeitspanne für die Zielerreichung oder Maßnahmeerfüllung und die Art des Controllings und Monitorings berücksichtigen und die Protokollierung dieser Punkte strukturieren. Im Gespräch sollte, wie bereits im Vorfeld, primär ein Motivationsaufbau angestrebt und gestärkt werden. Positiv kann sich dabei die Aussicht auswirken, dass bei

Erfüllung der Maßnahme die Aufenthaltsbewilligung verlängert oder die angestrebte Niederlassungsbewilligung früher erteilt wird.

Neben der Motivationsarbeit ist die Herstellung eines Arbeitsbündnisses ein weiteres wichtiges Ziel des Gesprächs. Hierzu ist ein gewisses Vertrauen nötig, das insbesondere durch transparente Informationen und ein klares, durchschaubares Verfahren hergestellt werden kann. Dazu gehört, dass die Betroffenen genau über die Erwartungen des Staates an ihre Integrationsleistungen informiert werden (und auch darüber, was Integration nicht bedeutet), dass der Ist-Zustand sorgfältig ermittelt und realistische Ziele festgelegt werden. Auch die Regelung möglicher Sanktionen muss im Detail festgehalten werden. Bei denjenigen, die auf freiwilliger Basis eine IntV abschließen, sind die angestrebten Ziele und vereinbarten Maßnahmen in einem gemeinsamen Aushandlungsprozess festzulegen. Für beide Gruppen gilt, dass die IntV nur von der Person unterzeichnet werden soll, die die Maßnahmen erfüllen muss. Ihr sollte eine Bedenkfrist zugestanden werden und auch die Möglichkeit, die Vereinbarung nochmals in Ruhe zu lesen und zu prüfen. Rekursmöglichkeiten müssen festgelegt und klar erläutert werden. Eine solche Handhabung des Verfahrens wirkt auch vertrauensbildend. Bei einer freiwilligen Integrationsempfehlung, für die normalerweise ein einmaliges Gespräch genügt, sollte die ausführende Amtsperson ein administratives Profil mit etwas Schulung in motivierender Gesprächsführung und einem Training in Kommunikation besitzen. Bei verpflichtenden IntV sind darüber hinaus Kompetenzen in professioneller Gesprächsführung erforderlich.

#### **FESTLEGEN VON MASSNAHMEN**

- ▶ Bestimmung des zu erreichenden Sprachprofils durch Sprachschulen,

- ▶ Klärung des Umgangs mit Arztzeugnissen und Diplomen,
- ▶ Formulierung von Minimalstandards zum Kursbesuch durch den Bund (begrüßt wird die Erarbeitung des „Rahmenkonzepts Sprachförderung“ durch den Bund).

Wie bereits erwähnt, hängt die Festlegung der Maßnahmen von der Zielgruppe sowie vom Integrationsverständnis und vom angestrebten Integrationsziel ab. Bei einer freiwilligen Integrationsempfehlung handelt es sich um gemeinsam vereinbarte Maßnahmen, während bei den verpflichtenden IntV die Maßnahmen auch einseitig festgelegt werden können. Dabei kann eine Aufteilung in verschiedene Phasen sinnvoll sein, in denen jeweils bestimmte Teilziele zu erreichen sind. Eine genaue Beschreibung der erwünschten/geforderten Ziele kann, sofern sie realistisch sind, eine weitere Motivationssteigerung bewirken. Hilfreich ist es, wenn die möglichen Maßnahmen in einer Datenbank erfasst sind, so dass die durchführende Person sich schnell einen Überblick über bestehende Angebote verschaffen kann. Bei Sprachkursen sollte die Festlegung des zu erreichenden Niveaus der Sprachschule überlassen bleiben. Auch hier ist ein gestuftes Verfahren mit mehreren aufeinander aufbauenden Kursen denkbar. Die Zeitspanne und die einzelnen Kurse sollten jedoch festgelegt werden. Die Kommunikation mit den Kursanbietern hat dabei einen hohen Stellenwert. Sobald klar ist, in welcher Schule die Anmeldung erfolgt ist, sollte es einen Kontakt zwischen Sprachschule und Amt geben. Falscheinstufungen und Überforderungen der Betroffenen können so deutlich vermindert werden. Den so genannten kleinen Schritten bei bildungsungewohnten Personen ist dabei Rechnung zu tragen. Zu klären ist auch die Frage, ob der Besuch des Kurses genügt oder ob es da-

rum geht, ein bestimmtes Sprachprofil zu erreichen. Auch hierfür sollten Kriterien definiert sein, was für wen und warum gilt. Sofern Arztzeugnisse und Diplome, laufende IV-Abklärungen<sup>4</sup> usw. vorliegen, ist ebenfalls festzulegen, wie damit umgegangen wird. Möglicherweise wird dann die Maßnahme nicht oder nicht zum jetzigen Zeitpunkt oder nicht in der ursprünglich geplanten Form oder im üblichen Tempo usw. durchgeführt.

Der aktuellen Lebenssituation der Betroffenen ist im Einzelfall Rechnung zu tragen (Wie hoch ist die Arbeitsbelastung? Welche familiäre Verpflichtungen, z.B. Erziehung von Kleinkindern, gibt es? usw.). Mit der derzeitigen Bearbeitung des „Rahmenkonzepts Sprachförderung“, das Bestimmungen und Regeln für Minimalstandards zum Sprachkursbesuch definiert, wird ein wichtiges Ziel erreicht. Diese Rahmenvorgabe des Bundes soll bis 2011 vorliegen.

Da die Verordnung eines anspruchsvollen Sprachkurses als Eingriff in Grundrechte betrachtet werden kann, muss eine entsprechende rechtliche Grundlage geschaffen werden, die die Anforderungen detailliert regelt. Vorgängig ist festzulegen, welche Kostenbelastung für welches Budget verhältnismäßig ist und wie die Kostenaufteilung erfolgt. Bei mehrfach belasteten Familien sollte das Amt die Kosten mittragen. Wenn die Sozialhilfe die Finanzierung unterstützt, sollte das die schon bestehende „Negativbilanz“ der Betroffenen nicht zusätzlich belasten. In der IntV Maßnahmen im Kommunikations- und Sozialbereich, wie etwa das Lesen von Gratiszeitungen oder die Teilnahme an Elterngesprächen in der Schule, festzulegen, erscheint problematisch, zumal eine Überprüfung kaum möglich ist.

### SANKTIONEN

Bei unfreiwilligen IntV muss man die Betroffenen im Gespräch auf mögliche Sank-

tionen aufmerksam machen und ihren Zweck erklären. Dabei müssen die Voraussetzungen für Sanktionen genau benannt werden, damit Unsicherheiten ausgeräumt werden können. Die möglichen Sanktionen können sein:

- ▶ Koppelung der Aufenthaltsbewilligung an Bedingungen wie zum Beispiel Wohlverhalten, Gesetzestreue usw.
- ▶ Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung.

### CONTROLLING UND MONITORING

- ▶ Durchführung von Controlling- und Monitoringmaßnahmen,
- ▶ Aufbau einer Datenbank,
- ▶ Durchführung von Follow-ups.

Die Glaubwürdigkeit der IntV ist in starkem Maße von der Ernsthaftigkeit und Sorgfalt beim Controlling (und gegebenenfalls auch beim Monitoring) der Maßnahmen abhängig.

Eine Datenbank sollte den Überblick über abgelaufene Maßnahmen und fällige Fristen gewährleisten, sodass rechtzeitig nachgehakt werden kann, sofern keine Meldung eingeht. Sie sollte Informationen über die Betroffenen enthalten, wie z.B. sozioökonomische Daten, Grund und Ziel der Maßnahmen, bestehendes Integrationsniveau, angestrebte Kompetenzen, Dauer der Maßnahme sowie Daten, die bei einem Follow-up nach etwa einem Jahr erhoben werden könnten. Ein solches Follow-up würde Aussagen über den Erfolg und die Nachhaltigkeit der IntV erlauben. Außerdem empfiehlt sich eine Angebotsübersicht der möglichen Integrationsangebote.

### EFFIZIENZ

- ▶ Klärung, was Erfolg bzw. Misserfolg bedeutet und wie hoch der Aufwand sein darf.

### ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN PARTNERN

- ▶ Transparenz und regelmäßiger Austausch mit allen involvierten Akteuren.

### ERFÜLLUNG/NICHTERFÜLLUNG VON MASSNAHMEN UND SANKTIONEN

- ▶ Definition und Festlegung von Erfüllung und Nichterfüllung anhand von Kriterien,
- ▶ Konsequente Umsetzung von Sanktionen,
- ▶ Pflege der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

### ANDERWEITIGE JURISTISCHE IMPLIKATIONEN

- ▶ Festlegung des Rechtscharakters der Integrationsempfehlung und der IntV,

- ▶ Formulierung von Minimalstandards für Maßnahmen durch den Bund.

### AUSBLICK

Wie bereits anfangs erwähnt, befindet sich im Kanton Zürich derzeit ein kantonales Gesetz in der Vernehmlassung, das Integrationsvereinbarungen, Integrationsempfehlungen sowie Erst- und Beratungsgespräche vorsieht. Dieses Gesetz soll die Vorgaben des Bundes (AuG) kantonsspezifisch präzisieren. Es wird im Frühjahr 2011 im Parlament des Kantons Zürich beraten. Aus Sicht der Fachstelle ist es dabei wichtig, dass das Instrument der IntV konsequent dem Ziel der Chancengleichheit dient und nicht für andere, nichtintegrative Zwecke. Dafür ist aus der Anlage des Projekts Gewähr geboten.

<sup>1</sup> Dieser Text basiert auf dem Evaluationsbericht des Pilotprojekts „Integrationsvereinbarungen“ der Fachhochschule Nordwestschweiz, der unter der Leitung von Frau Prof. Dr. Eva Tov im Mai 2010 veröffentlicht wurde.

<sup>2</sup> Aufenthaltsbewilligung: Ausländerinnen und Ausländer, die sich für einen bestimmten Zweck längerfristig mit oder ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten (Erwerbstätigkeit, Studium, Familiennachzug).

<sup>3</sup> Niederlassungsbewilligung: Ausländerinnen und Ausländer, denen nach einem Aufenthalt von fünf oder zehn Jahren in der Schweiz die Nieder-

lassungsbewilligung erteilt worden ist. Das Aufenthaltsrecht ist unbeschränkt. Sie sind rechtlich den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt, außer Stimm- und Wahlrecht.

<sup>4</sup> Dies bedeutet eine Abklärung auf Rentenan-spruch wegen Invalidität.

### Quellenangaben

Bennett, M. (1993). *Towards a Developmental Model of Intercultural Sensitivity*, in: Paige, M. R. (Ed.) *Education for the Intercultural Experience*, Yarmouth.