

Zwischenbericht der Evaluation des Pilotprojektes „Integrationsvereinbarungen“ in Ostermundigen

Silvia Schönenberger

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

Christin Achermann

Zentrum für Migrationsrecht

In Zusammenarbeit mit **Bülent Kaya**

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

23. Dezember 2010 (definitive Version)

SFM - Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population

Rue St-Honoré 2 • CH-2000 Neuchâtel

Tél.: +41 32 718 39 20 • Fax: +41 32 718 39 21 • secretariat.sfm@unine.ch • www.migration-population.ch

CDM- Centre de droit des migrations

Rue Abram-Louis Breguet 1 – CH-2000 Neuchâtel

Tél. : +41 32 718 12 79 • christin.achermann@unine.ch • www.ius-migration.ch

L'institut SFM et le CDM sont associés à la Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS) •

www.unine.ch/maps

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Die Projektanlage	5
3	Profil der Teilnehmenden	10
4	Inhalte der InteV	12
5	Einschätzungen der Wirksamkeit und Wirkung der InteV	13
5.1	Objektive Einschätzungen der Wirksamkeit der InteV	13
5.2	Subjektive Einschätzung der Wirkung des Instruments durch verschiedene Akteure	17
6	Einschätzungen zur Effizienz des Instruments InteV	24
7	Folgerungen	25
7.1	Einflussfaktoren auf die Zielerreichung	25
7.2	Folgerungen zur Übertragbarkeit des Instruments InteV	28
7.3	Schlussbemerkung	30
	Bibliographie	32

1 Einleitung

Ende der 1990er Jahre begannen erste europäische Staaten Programme und Instrumente einzuführen, welche MigrantInnen für den Erhalt oder die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung im weitesten Sinne zu Integrationsleistungen verpflichten (Chahrokh 2006). Der Erwerb von Kenntnissen der lokalen Sprache steht dabei meist im Vordergrund (Achermann und Künzli 2009; Joppke 2007). Während über Sinn und Zweck, über die juristische Form sowie die expliziten und impliziten Erwartungen an solche Integrationsverpflichtungen sowohl aus sozialwissenschaftlicher wie auch juristischer Sicht bereits viel geschrieben wurde (z.B. Achermann 2007, Joppke 2007, Prodoliet 2009, von Büren und Wyttenbach 2009), sind empirische Ergebnisse zur konkreten Anwendung sowie zu Nutzen und Wirkung dieser Instrumente bisher nach wie vor spärlich (Chahrokh 2006, Houmard und Schoch 2007, Tov et al. 2010). Die bisherigen Evaluationen bestätigen wenigstens teilweise die auf theoretischer Ebene formulierten Vorbehalte betreffend die Möglichkeit, einen komplexen und in höchstem Masse individuellen Prozess wie Integration von staatlicher Seite in – mehr oder weniger – standardisierten Verfahren zu verordnen. Weiter werden die Schwierigkeiten deutlich, den meist offen definierten Integrationsbegriff praktisch umzusetzen und juristisch präzise zu fassen. Nach der Evaluation von Integrationsvereinbarungen in fünf Kantonen (AG, BL, BS, SO, ZH) (Tov et al. 2010) gibt der vorliegende Zwischenbericht eine zweite Sicht zu einer Anwendung in der Schweiz wieder.¹

Das seit 1. Januar 2008 geltende Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sieht im Artikel 54 vor, dass die Integration bei Entscheiden über die Erteilung von Aufenthalts-, Kurz- und Niederlassungsbewilligungen berücksichtigt wird. Die Kantone können mit Personen mit einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung eine Integrationsvereinbarung abschliessen, welche die Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses² umfassen kann:

Art. 54 AuG

¹ Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs (Art. 43–45). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.

² Der Grad der Integration wird bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4) und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten, berücksichtigt (Art. 96).

Das Bundesamt für Migration hat im Dezember 2007 eine Empfehlung und einen Leitfaden zur Anwendung von Integrationsvereinbarungen herausgegeben.³

Im Frühjahr 2009 ist in Ostermündigen das Pilotprojekt Integrationsvereinbarung angelaufen, welches dieses neue ausländerrechtliche Instrument auf seinen Nutzen hinsichtlich

¹ Im Unterschied zur Evaluation von Tov et al. (2010) ist das vorliegend untersuchte Pilotprojekt in einer Gemeinde angesiedelt, beinhaltet einen Vergleich zwischen freiwilligen und verpflichtenden Integrationsvereinbarungen und befasst sich auch mit den Folgen, nachdem die InteV nach einem Jahr zum – vorläufigen – Abschluss kommt.

² Von Büren und Wyttenbach (2009: 74) weisen darauf hin, dass lediglich ein Sprach- oder Integrationskurs Gegenstand einer für die Bewilligungserteilung relevanten Integrationsvereinbarung sein kann.

³ Siehe: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2008/2008-01-22.html> (11.11.2010).

Integrationsförderung prüfen soll. Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien wurde vom kantonalen Sozialamt und vom Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI) mit der externen Evaluation dieses Pilotprojektes beauftragt. Das Evaluationsteam begleitet über die drei Jahre Laufzeit das Projekt (formative Evaluation) und evaluiert die Zielerreichung bei Projektende (summative Evaluation). Die Evaluation umfasst 3 Module. Das bereits abgeschlossene Modul 1 befasste sich mit der organisatorischen Umsetzung während des ersten Projektjahres. Dabei wurden Stärken und Schwächen der Abläufe, der Zusammenarbeit und der Instrumente in einem Feedback im Frühling 2010 kommentiert.

Der vorliegende Zwischenbericht schliesst entsprechend dem Evaluationsplan das Modul 2 ab. **Ziel** dieses Berichts ist es demnach, eine erste Einschätzungen von Nutzen und Wirkung des Instruments Integrationsvereinbarung (hiernach „InteV“) zu ermöglichen. Dabei wird folgenden **Fragen** nachgegangen: Welche Wirkung lässt sich nach Ablauf eines Jahres hinsichtlich Zielerreichung feststellen? Wie schätzen die verschiedenen involvierten Akteure (Projektleitende, Teilnehmende, Drittstellen) den Nutzen des Instruments InteV ein? Ursprünglich war dieser Bericht auf Ende des zweiten Projektjahres geplant, um die Ergebnisse nach der ersten Projekthälfte auswerten zu können. Die im vorliegenden Bericht abgedeckte operative Projektlaufzeit ist nun deutlich kürzer als die ursprünglich geplanten 18 Monate. Dies gründet einerseits darin, dass sich der Start des Pilotprojektes um einige Monate verzögert hat. Andererseits steht die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) nach der Vernehmlassung zum kantonalen Integrationsgesetz derzeit vor der Überarbeitung des Gesetzesentwurfes. Im Hinblick auf diese Überarbeitung ist es sinnvoll, den Zwischenbericht etwas vorzuziehen, um bisherige Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt in die Diskussion einfließen zu lassen. Die Zielerreichung des gesamten Pilotprojektes (siehe unten) ist Gegenstand von Modul 3, das mit dem Schlussbericht bei Projektende (Ende 2011) abgeschlossen wird.

Vorgehen

Diese Zwischenauswertung basiert auf einer Analyse der Projektvorgaben (Grundlagendokumente) und der Informationen aus einem vorab mit der Projektleiterin erarbeiteten Klientenerfassungsinstrument. Dieses dient der Projektleiterin der Fallführung und gleichzeitig liefert es für die Evaluation die nötigen objektiven Daten für die statistische Auswertung der bisher erfassten Fälle. Des Weiteren wurden bisher 2 Gruppeninterviews mit der Projektgruppe⁴ geführt, je ein Interview mit der ehemaligen und mit der aktuellen Projektleiterin, 4 Interviews mit Vertretenden von involvierten Drittstellen (Jugendamt, Sozialamt, Frühförderungsprojekt schritt:weise⁵) und 9 Interviews mit Teilnehmenden (6 Verpflichtete und 2 Freiwillige). Als weitere Grundlage dienten teilnehmende Beobachtungen von 9 Erst- und Beratungsgesprächen zwischen der Projektleiterin und den Teilnehmenden. Ziel dieser Vorgehensweise, die auf einer Kombination verschiedener Informationsquellen und der subjektiven Sichtweisen unterschiedlicher Akteure beruht, ist es, eine möglichst ausgewogene Gesamteinschätzung auf die Fragen nach Nutzen und Wirkung des Instruments Integrationsvereinbarungen zu geben.

⁴ Bestehend aus Vertretenden der Gemeinde Ostermundigen, des Migrationsdienstes und des kantonalen Sozialamtes sowie der Projektleitenden.

⁵ Der Verein a:primo hat das in den Niederlanden entwickelte Spiel- und Lernprogramm Opstapje für ein- einhalb bis vierjährige Kinder und deren Eltern an die schweizerischen Verhältnisse angepasst und bietet es unter dem Namen schritt:weise Gemeinden, Städten und sozialen Organisationen zur Umsetzung an. Siehe: http://www.ostermundigen.ch/de/leben_und_arbeit/integration/ (10.11.2010).

Inhaltsübersicht

Dieser Zwischenbericht gibt im folgenden zweiten Kapitel einen knappen Überblick über den bisherigen Verlauf des Pilotprojektes in Ostermundigen und seine spezifische Ausgangslage und Rahmenbedingungen. Anschliessend werden in Kapitel 3 die Merkmale der selektionierten Teilnehmenden sowie in Kapitel 4 die bis anhin unterzeichneten InteV hinsichtlich Zielsetzungen und Massnahmen dargestellt. Der Schwerpunkt dieses Berichtes liegt mit Kapitel 5 auf ersten Aussagen zu Einschätzungen zu Nutzen und Wirkung des Instrumentes. Diese stützen sich sowohl auf die Informationen aus dem Klientenerfassungsinstrument (5.1) als auch auf die Einschätzungen von Teilnehmenden, von indirekt involvierten Vertretenden von Drittstellen sowie der Projektleitung (5.2). Erste „objektive“ Ergebnisse betreffend individueller Zielerreichung liegen erst in einigen Fällen vor, da bei knapp der Hälfte der Teilnehmenden die (mindestens) einjährige InteV-Laufzeit noch nicht abgelaufen ist und deshalb die Zielerreichung noch nicht ausgewertet werden kann. Ausserdem ist aufgrund des frühen Zeitpunktes die Aussagekraft der bisher erhobenen Daten noch beschränkt; insbesondere was die mittel- und längerfristige Wirkung des Instrumentes betrifft, können hier keine gesicherten Angaben gemacht werden. Kapitel 6 gibt im Sinne einer Ergänzung zur Einschätzung des Nutzens und der Wirkung Hinweise auf die Effizienz des Instruments InteV. Eine eigentliche Kosten-Nutzen-Analyse ist in diesem Rahmen allerdings nicht möglich.⁶ Im abschliessenden Kapitel 7 werden auf einer abstrahierten Ebene Folgerungen aus dem bisherigen Projektverlauf gezogen. Dabei werden die für die Zielerreichung der InteV relevanten Einflussfaktoren in ihrem Zusammenspiel dargestellt, Folgerungen hinsichtlich einer Übertragung des Instruments InteV auf andere Kontexte gezogen und schliesslich die Antworten des Berichts auf die gestellten Fragen rekapituliert.

2 Die Projektanlage

Im Hinblick auf die laufende Debatte um ein Integrationsgesetz im Kanton Bern scheint es wichtig, die spezifische Ausgangslage des Pilotprojektes zu beschreiben. Der Pilotversuch InteV wurde im Rahmen des übergeordneten Projektes „Zusammenleben in Ostermundigen (ZiO)“ ins Leben gerufen, welches eine Reihe weiterer Massnahmen und Projekte umfasst und unter dem Motto „Fördern und Fordern“ steht.⁷ Es geht dabei um eine gezielte Einzelfallanwendung des Instrumentes, nach individueller Abklärung des Bedarfs. Insgesamt spielt in diesem Pilotprojekt die umfassende, individuell angepasste Beratung und Begleitung der Teilnehmenden (hiernach InteV-Teilnehmende) eine zentrale Rolle. Zu Beginn des Projektes lag der Fokus auf „Fördern und Fordern vom ersten Tag an“, also bei einer raschen Integration von Neuzuziehenden.⁸

Das Projekt ist im Departement für Öffentliche Sicherheit der Gemeinde Ostermundigen angesiedelt. Die Projektleitende arbeitet in den Räumlichkeiten der Einwohnerkontrolle (EWK), wo seit Frühling 2010 auch die Informationsecke „FreizeitLeben Ostermundigen (FLO)“ untergebracht ist.

⁶ Eine solche Analyse ist zudem auch nicht Gegenstand des Evaluationsauftrags.

⁷ „Pilotprojekt Integrationsvereinbarungen“, Projektvorstellung vor der kantonalen Integrationskommission vom 10.06.2009.

⁸ Medienmitteilung vom 09.03.2009.

Ziel des Pilotprojektes ist gemäss Projektbeschrieb, „das Instrument InteV auf seine Tauglichkeit zur Integrationsförderung zu testen“.⁹ Dabei werden folgende Dimensionen als entscheidend für eine erfolgreiche Integrationsförderung betrachtet: Spracherwerb, Respektierung der Rechtsordnung, Bildungserwerb/Informationserwerb, Zugang zum Arbeitsmarkt und Verbesserung der sozialen Vernetzung. Anhand des Pilotversuchs soll den Fragen nachgegangen werden, 1) ob die einer InteV unterstellten Personen die Zielsetzungen gemäss InteV erreichen, 2) ob die Bindung der InteV an die Aufenthaltsbewilligung einen Einfluss auf das Erreichen der in den InteV definierten Zielsetzungen hat, 3) ob die ausgesprochenen Nichtverlängerungen rechtskräftig werden, und 4) welche Faktoren als diejenigen einer erfolgreichen Integration identifiziert (überprüft/bestätigt) werden können. Die Beantwortung dieser Fragen ist Gegenstand des Schlussberichts der externen Evaluation.

Um die zweite Frage zu beantworten – gibt es hinsichtlich Wirkung und Nutzen einen Unterschied zwischen der Gruppe der Freiwilligen und der Verpflichteten? – entschied die Projektgruppe, eine Gruppe von freiwilligen Teilnehmenden zum **Vergleich** beizuziehen, deren InteV keinerlei negativen Sanktionen nach sich ziehen können und somit juristisch nicht verbindliche InteV sind (in der Folge die Gruppe der „Freiwilligen“ genannt). Die Vergleichsgruppe der Freiwilligen gehört damit nicht zur Zielgruppe im Sinne von Art. 54 AuG und der BFM-Empfehlungen. Bei der eigentlichen Zielgruppe hingegen werden die InteV verfügt (in der Folge die „Verpflichteten“), sind also rechtlich verbindlich und können negative ausländerrechtliche Sanktionen nach sich ziehen, nämlich die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Anreize für die Teilnahme sind für beide Gruppen vorhanden: für die Verpflichteten kann die erfolgreiche Teilnahme zu einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und allenfalls zu einer frühzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung führen. Bei den Freiwilligen wird die erfolgreiche Teilnahme ebenfalls dem MIDI gemeldet und kann bei künftigen Entscheiden berücksichtigt werden. Die finanzielle Unterstützung für Kursbesuche ist für beide Gruppen gewährleistet.

Laut Projektbeschrieb basiert die **Zielgruppendefinition** der Verpflichteten in erster Linie auf den Vorgaben des Bundes und basiert auf folgenden Ausschlusskriterien: generell keine Personen mit Rechtsanspruch auf Aufenthalt, d.h. keine Personen aus EU/EFTA-Staaten, keine Angehörigen von Schweizer BürgerInnen, keine Personen aus dem Asylbereich.¹⁰ Weiter wird ausgeführt, dass sich das Projekt „analog zu den Vorgaben des Bundes“ primär an folgende Zielgruppen wendet: 1) „Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten im Familiennachzug (ohne Nachzug durch Niedergelassene; mit bereits in der Schweiz anwesenden Aufenthaltern (B-Bewilligung), die ihrerseits durch einen Aufenthaltler (B-Bewilligung) nachgezogen wurden); 2) Personen mit Wegweisungsrisiko; 3) Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht“ (S.3).

Zudem wurden folgende soziale Indikatoren definiert, welche auf einen Integrationsbedarf schliessen lassen sollten: mangelnde Deutschkenntnisse, geringe Bildung, Erziehungsverantwortung, Abhängigkeit von Dritten (Sozialhilfe) und Gesetzesverstösse. Bei der Selektion der Teilnehmenden wurde darauf geachtet, dass ihre Partizipation einerseits rechtlich möglich ist (siehe Ausschlusskriterien) und andererseits aus sozialarbeiterischer Sicht ein

⁹ Projektbeschrieb „Pilotprojekt Integrationsvereinbarung“, Fassung vom 22.07.2010, Öffentliche Sicherheit, Gemeinde Ostermundigen.

¹⁰ Zudem haben Niedergelassene und Angehörige von Niedergelassenen einen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz. Siehe dazu die Umschreibung der Zielgruppen gemäss den Empfehlungen des BFM im nächsten Satz.

Bedarf an spezifischer Integrationsförderung besteht. Bei der Auswahl der Freiwilligen soll ebenfalls ein sozialer Bedarf ausgewiesen werden, aus ausländerrechtlicher Sicht gibt es hingegen keine Einschränkungen. Des Weiteren wurde zugunsten der Vergleichbarkeit für die Evaluation darauf geachtet, für beide Gruppen möglichst ähnliche Personenprofile auszuwählen.

Zuständigkeiten, Rollenverteilung

Die Projektleiterin ist verantwortlich für die Selektion der Teilnehmenden, für die Erstellung der InteV und die Beratung. Der MIDI wird für die rechtlichen Abklärungen der Einzelfälle beigezogen, überprüft die InteV und benützt diese als Auflage bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen. Das kantonale Sozialamt ist (wie der MIDI) in der Projektgruppe vertreten und hat insbesondere in der konzeptionellen Vorarbeit mitgewirkt und stellt die Verbindung zur kantonalen Integrationspolitik her.

In der praktischen Umsetzung – insbesondere in der Selektion der Teilnehmenden – waren verschiedene Institutionen involviert: In einem ersten Schritt wurden Personendossiers in der Einwohnerkontrolle (EWK) geprüft. Weitere Teilnehmende wurden durch diverse Drittstellen zugewiesen: Sozialdienst, Jugendamt, Migrationsdienst, Vormundschaft und Schulsozialarbeit. Personen, die bereits durch eine oder mehrere Stellen betreut wurden, erhielten – je nach Fall – durch die Projektleitende eine zusätzliche Betreuung oder aber die entsprechende Person wurde vorübergehend ganz der Verantwortung der Projektleitenden „überlassen“.

Bisheriger Projektverlauf und Stolpersteine

In der bisherigen Projektlaufzeit ergaben sich einige unvorhergesehene Ereignisse. Nach Projektstart im März 2009 wurde rasch klar, dass die zu leistende Vorarbeit vor dem Abschliessen der ersten InteV aufwändiger ausfällt als geplant. So musste in einem ersten Schritt das gesamte Angebot der Integrationsförderung in Ostermundigen und in angrenzenden Gemeinden zusammengetragen und ein Überblick verschafft werden. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die ursprünglich anvisierte Zielgruppe (Neuzuziehende im Familiennachzug, im Sinne von „Fördern und Fordern vom ersten Tag an“) in der Praxis kaum vorhanden war, weil Ostermundigen zu wenige Neuzuziehende aus dem Ausland aufweist, die rechtlich verpflichtet werden könnten. Potentielle Teilnehmende wurden schliesslich v.a. über Meldungen von Drittstellen rekrutiert, was bei ca. zwei Dritteln der Fall war.¹¹ Diese Stellen begrüssen die neue Möglichkeit, „schwierige“ Fälle ans Pilotprojekt zu überweisen, wenn sie in ihrer Handlungsfähigkeit an Grenzen stossen.

Eine sorgfältige Sichtung der Dossiers (wo vorhanden), die Rücksprache mit den verantwortlichen Betreuungspersonen (Sozial- und Jugendarbeitende) und die individuelle Fallabklärung nahmen bei weitem mehr Zeit in Anspruch als erwartet. Insgesamt wurden in einer ersten Sichtung 87 Dossiers der EWK geprüft, wovon 53 in einem zweiten Schritt vertieft analysiert wurden. Drittstellen wie das Jugendamt, die Vormundschaft, Lehrerschaft, Mitarbeiter des Jugendprojektes Hangar und des Sozialdienstes haben weitere Dossiers zur Überprüfung gemeldet. Aus juristischen Einzelabklärungen resultierte, dass in einer Vielzahl der Fälle aus sozialarbeiterischer Sicht zwar durchaus ein Bedarf an spezifischer Betreuung bestand, eine Teilnahme aus rechtlichen Gründen aber nicht in Frage

¹¹ Von den insgesamt 33 Teilnehmenden war gemäss Projektleiterin in 13 Fällen der Sozialdienst involviert, in 7 Fällen das Jugendamt, in 7 Fällen der MIDI, in 2 Fällen die Vormundschaft und in einem Fall die Schulsozialarbeit. Nur in 11 Fällen war (auch) die EWK zuweisende Stelle.

kam.¹² Dieses Vorgehen hat jedoch dazu gedient, die komplexen rechtlichen Situationen von Einzelpersonen und Familienkonstellationen gründlich abzuklären und die rechtlichen Ausschlusskriterien zu präzisieren. Diese Anfangsphase der Vorbereitung und Selektion beanspruchte rund 4 Monate Arbeitszeit (45%-Pensum).

Hinzu kam nach 4 Monaten Projektlaufzeit ein personeller Wechsel in der Projektleitung. Dieser gründete zwar auf projektexternen Faktoren, hatte jedoch zur Folge, dass die nachfolgende Projektleitende erst im Sommer 2009 mit der Kontaktierung von potentiellen InteV-Teilnehmenden beginnen konnte.¹³ Die definitive Selektion der Teilnehmenden lag bei der aktuellen Projektleiterin, die sich bei Erstgesprächen ihrerseits mit der Komplexität der rechtlichen Vorabklärungen konfrontiert sah. Schliesslich konnten einige vorselektionierte Fälle doch nicht verpflichtet werden, wobei mit einigen davon freiwillige Vereinbarungen abgeschlossen wurden. Aus Mangel an möglichen KandidatInnen für verbindliche InteV wurden schliesslich die Projektplätze mit Personen besetzt, die nicht unbedingt alle Selektionskriterien (im Sinne des sozialen Bedarfs) erfüllten oder die bereits eine lange Aufenthaltsdauer aufwiesen. Somit wurde die Zielgruppe erweitert, was schliesslich zu einer äusserst heterogenen Teilnehmergruppe führte (siehe Kapitel 3).¹⁴

Die Rekrutierung der Freiwilligen ist theoretisch einfacher, da lediglich ein Bedarf an zusätzlicher Integrationsförderung auszuweisen ist und es keine rechtlichen Einschränkungen gibt. Allerdings zeigte sich bald, dass nur bei der Hälfte der Personen/Familien, die schriftlich zu einem Beratungsgespräch eingeladen wurden, schliesslich eine freiwillige Vereinbarung zustande kam (13 von 27)¹⁵. Es scheint, dass der fehlende Hinweis auf eine Verpflichtung zur Teilnahme im Fall der Freiwilligen dazu führte, dass sie oft nicht auf die erste Einladung reagierten, sondern erst – wenn überhaupt – auf ein Insistieren (Zweitbrief und Telefonate) eingingen. 6 Kontaktierte reagierten weder auf die erste Einladung noch auf Mahnungen; mit 8 Personen/Familien fanden Kontakte statt, sie erklärten sich schliesslich aber nicht zur Unterzeichnung der Vereinbarung bereit. Das Nicht-Antworten auf die Einladung zieht bei den Freiwilligen keine Konsequenzen mit sich. Die Plätze der Freiwilligen-Gruppe wurden schliesslich auch mit Personen besetzt, bei denen kein dringlicher Bedarf bestand, die aber dennoch an der Teilnahme interessiert waren. Bei Verpflichteten stellte sich dieses Problem der Teilnahme aufgrund des verpflichtenden Charakters weniger. Sie folgten in der Regel bereits der ersten Einladung. Aus den Interviews mit diversen (verpflichteten wie freiwilligen) Teilnehmenden wurde klar, dass viele die Einladung nicht verstanden hatten oder diese im ersten Moment nicht ernst nahmen.

Diese pragmatischen Anpassungen der Zielgruppen und die unterschiedlichen Selektionsprozesse haben zur Folge, dass die Teilnehmenden der verpflichteten und der freiwilligen Gruppe im Rahmen dieser Evaluation schwer miteinander vergleichbar sind. Es zeigt sich

¹² Siehe projektinternes Dokument „Feedback zu den Dossierprüfungen im April/Mai 2009“.

¹³ Die erste Projektleitende hatte ein Doppelmandat inne: einerseits war sie zu 20% als Sozialarbeiterin im Sozialdienst tätig und andererseits hatte sie eine 25%-Stelle als Projektleiterin inne, die der Einwohnerkontrolle angegliedert war. Aufgrund interner Probleme des Sozialdienstes im Frühjahr 2009 wurde entschieden, die Nachfolgerin zu 45% als Projektleitende in der EWK anzustellen.

¹⁴ Während der Fokus anfangs bei den Neuzuziehenden lag, wurde die Zielgruppe schon bald auf Personen mit Aufenthalt von 2 Jahren, später auf 5, dann auf 10 und schließlich auf bis zu 19 Jahre ausgedehnt.

¹⁵ Hier ist jedoch anzumerken, dass 3 von diesen 13 anfangs fälschlicherweise zu einer verpflichtenden InteV vorgeladen wurden – die Einladung also amtlich verfügt wurde –, und der Projektleitenden erst später klar wurde, dass dies aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Diese Personen konnten schliesslich für die freiwillige Teilnahme gewonnen werden.

denn auch, dass die Verpflichtung oder die Freiwilligkeit zur Teilnahme an einem Erstgespräch zu unterschiedlichen Reaktionen auf die Einladung führen.

Aufwand

Betreffend Arbeitsaufwand waren die **Vorbereitungsphase** (Vorselektion) sowie die **Kontaktherstellung** mit den Teilnehmenden am zeitintensivsten. Für die Projektleitende wurde bald klar, dass vor der Unterzeichnung der InteV mindestens ein Erstgespräch stattfinden muss, um die Integrationserwartungen und die Anforderungen an die betreffenden Personen zu erklären, die persönliche Situation in einem Gespräch abzuklären sowie passende Zielsetzungen und Massnahmen zu finden. Erst in einem Zweitgespräch werden die InteV unterzeichnet, bei Freiwilligen in der Regel sogar erst im Drittgespräch.¹⁶

Weiter zeigte sich im Projektverlauf, dass der **Betreuungsaufwand** je nach Fall äusserst unterschiedlich ausfällt. Während ein Teilnehmer nur gerade ein Erst- und ein Zweitgespräch (mit InteV-Unterzeichnung) hatte, führte die Projektleiterin mit anderen Teilnehmenden bis zu 12 persönliche Zusatzgespräche. Im Durchschnitt wurden innerhalb des ersten Jahres 4 Zusatzgespräche mit den Teilnehmenden geführt. Auch der Aufwand betreffend Telefongespräche variiert beträchtlich: Während einige nie telefonisch kontaktiert werden mussten, hatte ein Fall 16 Telefongespräche zur Folge (sowohl mit dem Teilnehmenden als auch mit Drittstellen). Im Schnitt der 19 bisher beendeten InteV waren je rund 3,5 Telefongespräche mit Drittstellen und mit den Teilnehmenden nötig. Phasenweise überstieg der Aufwand der Projektleiterin das 45%-Pensum deutlich, wobei insbesondere der Beginn der Umsetzungsphase – die Rekrutierung – überaus zeitintensiv ausfiel.

Bei allen Teilnehmenden wird im Sinne eines Controlling periodisch die Nachweiserbringung von Massnahmen gefordert, wobei die Einreichungsdaten und die genauen Nachweise in der InteV festgehalten werden. Diese Kontrollschritte (wie Bestätigung einer Kursanmeldung, Nachweis der Arbeitssuche etc.) erlauben der Projektleitenden einerseits die Bemühungen zu kontrollieren und andererseits Druck auf die Teilnehmenden auszuüben, wenn diese nicht selbstständig handeln. Ein telefonisches oder schriftliches Nachhaken war in vielen Fällen notwendig. Wo mehrere Erinnerungsversuche und Zurechtweisungen durch die Projektleitende nichts bewirkten, wurden die Teilnehmenden zur Vorwarnung durch den MIDI vorgeladen, mit dem Ziel, die Betreffenden auf den Ernst der Lage aufmerksam zu machen.¹⁷

Mit 10 von 33 InteV-Teilnehmenden war mindestens einmal eine **externe Übersetzung** für die Beratungsgespräche erforderlich; bei den beiden aufwändigsten Fällen war je vier Mal der Beizug von Dolmetschenden notwendig. Insgesamt musste 24 Mal eine externe Übersetzung (in der Regel für eine Stunde) bezahlt werden. Die Projektleitende beherrscht allerdings ausser Deutsch Französisch und Englisch, was die Kommunikation ohne externe Übersetzung erleichterte.

Projektstand per 1. Oktober 2010

Bisher wurden 48 potentielle Teilnehmende schriftlich eingeladen. Mit 33 wurden bis Anfang Oktober 2010 Integrationsvereinbarungen unterzeichnet, wovon 19 das erste Jahr im

¹⁶ Bei den Freiwilligen war jeweils ein Erstgespräch notwendig, um das Projekt zu erklären und die Person zur Teilnahme zu bewegen. Erst in einem zweiten Gespräch wurden die konkreten Inhalte besprochen und in einem Drittgespräch schliesslich die InteV unterzeichnet.

¹⁷ In diesen Fällen wurde eine Vorladung schriftlich per Einschreiben zugeschickt.

Projekt durchlaufen haben und 14 noch am Laufen sind.¹⁸ Bei 15 weiteren KandidatInnen entschloss die Projektleiterin nach einem Erstgespräch, aus rechtlichen und/oder sozialen Gründen keine InteV abzuschliessen. Die ersten Abschlussgespräche haben im Herbst 2010 stattgefunden: 9 Personen haben die InteV erfolgreich erfüllt und wurden „entlassen“; mit weiteren 8 Personen wird die InteV vorerst um ein Jahr verlängert. Eine Person hat die InteV Ziele nicht erreicht, was aufgrund ihrer Vorgeschichte nun zur Folge hat, dass der MIDI die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängern wird und der Betroffene das Land voraussichtlich verlassen muss. Die InteV mit einer Freiwilligen wird wegen psychischen Problemen und wegen guter Betreuung durch eine Sozialarbeitende trotz Nichterreichen der Ziele nicht verlängert (vgl. zur Zielerreichung Tabelle 3 unten). Neue Teilnehmende kommen laufend hinzu, wobei nach wie vor wenige Neuzuziehende dazustossen. Es zeigt sich zudem, dass die Grenze zwischen rechtlich verpflichtbaren und freiwilligen Teilnehmenden keineswegs starr ist: Bei rechtlichem Statuswechsel eines Teilnehmenden und/oder seiner Familie (z.B. aufgrund von Einbürgerung, Heirat oder Scheidung) kann eine freiwillige zu einer rechtlich verbindlichen InteV werden und umgekehrt.

3 Profil der Teilnehmenden

Von den bisher 33 unterzeichneten InteV sind 18 verpflichtet und 15 freiwillig. 7-mal wurde jeweils mit einem Elternteil und einem Kind je eine separate InteV abgeschlossen.

Tabelle 1: Soziodemographische und migrationsbezogene Merkmale der Teilnehmenden

Kategorie	Merkmal	Verpflichtend	Freiwillig	Total
Geschlecht	Männer	10	4	14
	Frauen	8	11	19
Zivilstand*	verheiratet	5	0	5
	ledig	6	2	8
	getrennt	-	2	2
	geschieden	3	-	3
Haushalt	1-2 Personenhaushalt	3	3	6
	3-4 Personenhaushalt	11	13	24
	5-6 Personenhaushalt	4	2	6
Alter	Minderjährige	2	3	5
	18-25-Jährige	5	3	8
	25-35-Jährige	4	2	6
	35 +	7	7	14
Status	B-Bewilligung	18	14	32
	C-Bewilligung	0	1	1
Aufenthaltsdauer	Neuzugezogene (2009 + 2010)	3	1	4
	Zwischen 2- 5 Jahren anwesend	4	8	12
	Zwischen 5-10 Jahren anwesend	5	1	6

¹⁸ Im Jahr 2009 wurden 12 verpflichtende und erst 4 freiwillige InteV unterzeichnet; 2010 kamen 6 Verpflichtende und 11 Freiwillige hinzu.

	zwischen 10-20 Jahren anwendend	6	4	10
Einreisegrund	Familiennachzug	12	11	23
	Asylgesuch	4	4	8
	Erwerbstätigkeit	2	0	2
höchste Schulbildung	Grundschule	12	7	19
	Berufslehre	3	5	8
	Universität	1	2	3

*Der Zivilstand ist nicht von allen Teilnehmenden bekannt

Geschlecht: Es wurde mit 19 Frauen und 14 Männern eine InteV abgeschlossen. Bei den Freiwilligen ist der Frauenanteil deutlich höher (11 gegenüber 4 Männern), was gemäss der Projektleitenden darauf zurückzuführen sei, dass Frauen eher auf die Einladung zur freiwilligen Teilnahme reagierten als Männer.

Zivilstand und Familie: 7 volljährige Personen sind ledig, 5 verheiratet, 2 leben in fester Partnerschaft, 3 sind geschieden und 2 getrennt. Der Zivilstand ist insofern relevant, als dass bei 5 Frauen die Trennung vom Schweizer oder EU-Ehepartner Anlass für eine InteV war. Anreiz für die Integrationsbemühungen der betreffenden Personen war die Aussicht auf eine vom ehemaligen Ehepartner unabhängige Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Während bei einer Scheidung (in 3 Fällen) eine rechtlich verpflichtende InteV zum Zug kommt, war in 2 Fällen der Trennung eine freiwillige InteV möglich. Lediglich ein Teilnehmer lebt alleine, 30 Personen leben in einem 3-6 Personenhaushalt.

Alter: Was die Altersklassen betrifft, waren im Moment der InteV-Unterzeichnung 5 Teilnehmende minderjährig, 8 waren zwischen 18-25 Jahre alt, 6 zwischen 25- 35 und 14 waren mehr als 35 Jahre alt. Die Minderjährigen waren bei Abschluss der InteV 14-, 15- und 16-jährig, zwei waren knapp 18-jährig. 3 der Minderjährigen wurden verpflichtet, 2 nahmen freiwillig teil.

Herkunft: Sowohl verpflichtende als auch freiwillige InteV wurden ausschliesslich mit Drittstaatenangehörigen abgeschlossen (was im Falle der rechtlich-verpflichtenden den Vorgaben entspricht). Je 4 Teilnehmende stammen aus Brasilien, der Dominikanischen Republik und Sri Lanka; weiter sind Personen aus Äthiopien, China, Eritrea, Guinea, Irak, Nigeria, Paraguay, Peru und Serbien-Montenegro vertreten.

Aufenthaltsdauer: Die Teilnehmenden leben seit zwischen 0-19 Jahren in der Schweiz. Der Gruppe der Neuzugezogenen im Familiennachzug sind lediglich 4 Teilnehmende zuzuordnen (2 im Jahr 2009 und 2 im Jahr 2010), wobei mit dreien eine rechtlich verpflichtende und mit einer eine freiwillige InteV eingegangen wurde. 16 Teilnehmende sind in den letzten 5 Jahren in die Schweiz eingereist, und 10 Teilnehmende sind bereits zwischen 10 und 20 Jahren in der Schweiz, wobei 6 einst ein Asylgesuch gestellt hatten (Aufenthaltsbewilligung wegen eines persönlichen Härtefalls).

Einreisegrund: 23 Teilnehmende kamen im Familiennachzug in die Schweiz, 8 hatten einst ein Asylgesuch gestellt und 2 kamen zur Erwerbstätigkeit.

Bildungsniveau: Auffallend ist der hohe Anteil von Teilnehmenden, die lediglich eine Grundschule besucht haben (19), teilweise haben diese in ihrem Herkunftsland auch die Grundschule nicht abgeschlossen. Weitere 8 Personen haben eine Berufslehre absolviert, 3 Personen eine universitäre Ausbildung. Die Gruppe der Freiwilligen hat vergleichsweise einen leicht höheren Bildungsgrad.

Auffallend an der letztlich selektionierten Teilnehmergruppe ist einerseits die grosse Anzahl Minderjähriger und junger Erwachsener (mehr als ein Drittel ist unter 25-jährig) sowie der hohe Anteil von lange Anwesenden (knapp ein Drittel ist seit mehr als 10 Jahren in der Schweiz) und der kleine Anteil Neuzugezogener (2 im Jahr 2009 und 2 im Jahr 2010). Schliesslich stammen 4 Personen mit rechtlich verpflichtender InteV ursprünglich aus dem Asylbereich (anerkannte Härtefälle).

4 Inhalte der InteV

Im Erstgespräch mit den Teilnehmenden (bei den Freiwilligen in den ersten beiden Gesprächen) versucht die Projektleiterin den persönlichen und familiären Hintergrund sowie den spezifischen Förderbedarf zu eruieren. Der Hauptanlass für die Unterzeichnung einer InteV bzw. die Hauptschwierigkeiten der selektionierten Teilnehmenden gründeten primär – nämlich in 15 Fällen – auf familiären Problemen (wie Scheidung, Trennung, Gefährdungsmeldung, häusliche Gewalt, Erziehungsschwierigkeiten); mangelnde Sprachkenntnisse waren in 5 Fällen Hauptanlass, Arbeit in 5 Fällen und Schule in 3 Fällen. In der Regel bestimmte die Projektleiterin die Inhalte der InteV und die Betroffenen stimmten ihrem Vorschlag vor der Unterzeichnung zu. Bei der Bestimmung von Zielen und Massnahmen ist die Mitsprache der Verpflichteten eher beschränkt, während die Freiwilligen ihre Wünsche und Vorstellungen tendenziell eher einbringen können. Laut Projektleiterin haben die Teilnehmenden meist keine eigenen Vorschläge oder Ideen, was sie unternehmen könnten. Die Interviews mit den Teilnehmenden bestätigen, dass letztere mit den Vorschlägen generell einverstanden waren bzw. nichts anderes vorgeschlagen hätten.

Die Zielvereinbarungen können gemäss Projektvorgabe einen oder mehrere der drei folgenden Bereiche betreffen: Sprache, Lebensbedingungen in der Schweiz und Bildung/Arbeit. Zu jeder Zielsetzung werden individuell entsprechende Massnahmen vereinbart sowie Nachweiserbringung mit Datum der Abgabe bestimmt. Ebenso in der InteV enthalten sind allfällige Gutschriften bzw. Kostenbeteiligungen der Gemeinde (bzw. des Projektes) für die Massnahmen (in der Regel Kursgeld-Beiträge)¹⁹. Als Letztes werden in der InteV die ausländerrechtlichen Folgen der Erfüllung oder Nichterfüllung der vereinbarten Verpflichtungen aufgeführt.

Die Ziele wurden von der Projektleiterin möglichst so angesetzt, dass sie für die betreffende Person innert der vorgegebenen Frist zu erreichen waren. Im Bereich Sprache hatte die Projektleitende zu Beginn die Teilnahme an einem Sprachkurs sowie ein Sprachtest mit Zertifikat auf einem bestimmten Sprachniveau als Ziel gesetzt, das ihrer Einschätzung nach angemessen war. Wie aus einem Interview mit der Projektleitenden deutlich wurde, hatte sie bei praktisch allen Teilnehmenden das Deutschniveau überschätzt. Das Deutschniveau der Teilnehmenden war für die gängigen Deutschkurse meist zu tief, als dass ein Zertifikat beim ersten Besuch hätte erwartet werden können. In der Folge wurden die Ziele so angepasst, dass die Bestätigung der regelmässigen Kursteilnahme genügte und auf den Nachweis eines Zertifikates verzichtet wurde.²⁰

¹⁹ In 12 Fällen wurden Beiträge für Deutschkurse nach erfolgreicher Beendigung zurückerstattet (zwischen 300.- und 1000.- Fr.), in einem Fall wurden Nachhilfestunden für Kinder bezahlt. In einigen Fällen hat der Sozialdienst Massnahmen mitfinanziert, wenn die Personen bereits der Sozialhilfe unterstellt waren.

²⁰ Bei einer Person wurde der Projektleiterin erst nach mehreren Gesprächen klar, dass der Betroffene offensichtlich den vorgeschriebenen Deutschkurs nicht besuchen wollte, weil er in Wirklichkeit nicht alphabetisiert war. Folglich wurde die Massnahme angepasst und ein Alphabetisierungskurs verordnet. Dabei ist zu

Tabelle 2: 8 häufigste vereinbarte Massnahmen

Massnahme	Verpflichtende InteV	Freiwillige InteV	Total
berufliche Integrationsbemühungen	20	9	29
Deutschkurs	14	12	26
Kooperation Schule	3	8	11
Stützunterricht	3	3	6
Besuch BIZ	3	3	6
Integrationskurs	1	3	4
Kooperation schritt:weise	1	1	2
Alphabetisierungskurs	1	0	1

Mit den Teilnehmenden wurden je nach Bedarf 2 bis 5 Massnahmen vereinbart (durchschnittlich 3 Massnahmen). Die häufigsten Massnahmen betreffen die **berufliche Integration** im weiten Sinne: Dabei kann es sich beispielsweise um eine Anmeldung bei der RAV, eine aktive (Lehr-)Stellensuche oder um die Anmeldung bei einem Brückenangebot (ALP Grauholz²¹ oder 10. Schuljahr) handeln. Arbeitsintegration steht v.a. bei den verpflichteten Teilnehmenden im Vordergrund. Die zweithäufigste Massnahme, sowohl bei den Verpflichteten wie bei den Freiwilligen, ist der Besuch eines Sprachkurses. Die Kooperation von Eltern mit der Schule (z.B. Teilnahme am Elternabend) kommt hingegen öfters bei den Freiwilligen zum Zuge. Stütz- und Nachhilfeunterricht für Jugendliche, der Besuch des Berufs-Informations-Zentrums (BIZ), Integrationskurse und die Kooperation mit dem Frühförderprojekt schritt:weise sind weitere öfters vereinbarte Massnahmen. In einzelnen Fällen waren auch Drogenberatung, Schuldenberatung, Organisieren einer Kinderbetreuung, Unterstützung seitens einer Mutter/eines Vaters der Kinder mit InteV, Weiterbildung oder Wohnungswechsel²² Teil der Verpflichtungen.

5 Einschätzungen der Wirksamkeit und Wirkung der InteV

5.1 Objektive Einschätzungen der Wirksamkeit der InteV

Dieses Kapitel geht der Frage nach, in wie weit die InteV die vorhandenen Defizite und Probleme bisher behoben haben und in welchem Ausmass dieses Instrument die gewünschte Wirkung erzielt hat.²³ Dabei kann die Wirksamkeit zu diesem Zeitpunkt lediglich an den individuellen Zielvorgaben der InteV gemessen werden. Folgende Fragen stellen sich:

erwähnen, dass die betreffende Person vor 19 Jahren als Asylsuchender in der Schweiz gekommen ist und dass seine Familie Sozialhilfe bezieht und somit regelmässig beim Sozialdienst ist.

²¹ <http://www.alpgrauholz.ch/> (11.11.2010).

²² Der schlechte Gesundheitszustand einer Familie veranlasste die Projektleitende, der Wohnsituation nachzugehen. Als sich herausstellte, dass die Wohnung stark von Schimmel befallen war, wurde ein Wohnungswechsel in die Wege geleitet.

²³ Unter Wirksamkeit oder Effektivität versteht man das Mass dafür, ob bzw. in welchem Ausmass eine Massnahme die Wirkungen erzielt (oder mit grosser Wahrscheinlichkeit erzielen wird), die sie erzielen soll (siehe BAG 2005).

- a) Werden die vereinbarten Ziele erreicht?
- b) Welche Faktoren tragen zur Zielerreichung bei? Bzw. unter welchen Bedingungen wurden die Ziele erreicht oder eben nicht erreicht?
- c) Welche Konsequenzen haben Erreichen bzw. Nichterreichen der InteV-Ziele?

Die Frage, ob die Teilnehmenden die vorgegebenen Ziele erreicht haben, kann objektiv der Fallführung der Projektleiterin (Klientenerfassungsinstrument) entnommen werden.

Tabelle 3: Zielerreichung nach erster Integrationsvereinbarung

	Verpflichtete	Freiwillige	Total
Ziele InteV nach 1 Jahr erreicht	7	2	9
Ziele InteV nach 1 Jahr <u>nicht</u> erreicht	7	3	10
Konsequenzen davon: Verlängerung um ein Jahr:	6	2	8
Ziele nicht erreicht --> negativ-Meldung an MIDI:	1		1
vorzeitiger Abbruch* :		1	1

* wegen psychischer Belastung und wegen guter Betreuung durch Drittstellen wurde in diesem Fall trotz Nichterreichen von einer Verlängerung der InteV um ein weiteres Jahr abgesehen

Bis dato haben 19 Teilnehmende ihr erstes InteV-Jahr durchlaufen, wobei lediglich 5 der Freiwilligengruppen angehören. Bisher lassen sich keine merklichen Unterschiede zwischen den Freiwilligen und den Verpflichteten ausmachen, was die Zielerreichung betrifft. Auch die demographischen Merkmale scheinen den Unterschied zwischen der erfolgreichen und der weniger erfolgreichen Gruppe nicht massgeblich zu erklären. Allerdings sind die Fallzahlen noch zu klein, um aussagekräftige Kategorien zu bilden. Einige Unterschiede fallen dennoch ins Auge:

Gruppe A: InteV-Ziele nach dem ersten Jahr erreicht

Neun Personen haben innert eines Jahres sämtliche oder fast alle der in der InteV vorgegebenen Ziele erreicht (davon 7 Verpflichtete und 2 Freiwillige). Der Beratungs- und Betreuungsaufwand war bei diesen Personen minimal bis niedrig.

Zu dieser Gruppe gehören die beiden neuzugezogenen Jugendlichen im Familiennachzug. Die übrigen sind zwischen 4 und 11 Jahren in der Schweiz anwesend. Weiter sind mehr Frauen in dieser Kategorie zu finden (6 Frauen gegenüber 3 Männern). Dies mag unter anderem damit zu tun haben, dass in drei Fällen der Anreiz für die betreffenden Frauen sehr gross war, da sie aufgrund von Trennung oder Scheidung von ihrem Ehepartner die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren drohen und die InteV als letzte Chance auf eine vom Zivilstand unabhängige Bewilligung eingesetzt wird.

Bis auf eine Person, die zu 100% Hausfrau und Mutter war, waren alle dieser Gruppe angehörigen Personen im erwerbsfähigen Alter schon zu Beginn der InteV erwerbstätig. Die anfangs nicht-erwerbstätige Frau konnte während des InteV-Jahres eine 50% Stelle finden. Zwei Personen waren zum Zeitpunkt der InteV-Unterzeichnung sozialhilfeabhängig, haben jedoch während des InteV-Jahres dank erhöhten eigenen Einkommens die Unterstützung der Sozialhilfe reduzieren können.

In dieser Gruppe hatten alle neun Personen die Massnahme Deutschkursbesuch erreicht. Auch all jene, die Massnahmen betreffend die berufliche Integration erfüllen mussten, haben diese erreicht; dies betraf 7 Personen (darunter war 1 Freiwillige).

Bei all diesen Personen, die die InteV-Anforderungen zufriedenstellend erfüllt haben, reicht die Projektleiterin beim MIDI ein Empfehlungsschreiben ein, in der sie eine „Beendigung der InteV und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ohne weiteren Auflagen“ empfiehlt. In einem Schlussgespräch erklärt sie der Teilnehmerin oder dem Teilnehmer den erfolgreichen Abschluss und entlässt sie oder ihn aus dem Projekt.

Gruppe B: InteV Ziele nach dem ersten Jahr nicht erreicht

Von den Teilnehmenden, die das erste InteV-Jahr durchlaufen haben, haben 10 die Ziele nur teilweise oder (noch) nicht in überzeugender Weise erreicht. Davon betroffen sind 7 Verpflichtete und 3 Freiwillige. In den allermeisten Fällen wurde die InteV um ein Jahr verlängert bzw. eine neue Vereinbarung unterzeichnet. Dass über die Hälfte nach einem Jahr die Ziele nicht erreicht hat, muss nicht bedeuten, dass die InteV an sich wirkungslos ist, sondern könnte darauf hindeuten, dass gewisse Personen länger als ein Jahr benötigen, um die vereinbarten Ziele zu erreichen.²⁴

Die Gründe der Verlängerung liegen nicht ausschliesslich im Nichterreichen von Zielen; in einigen Fällen entschied die Projektleiterin, dass eine Fortsetzung der Betreuung aus verschiedenen sozialarbeiterischen Gründen sinnvoll ist. Teilweise war auch die mehrfach mangelnde Kooperation, insbesondere was die Erbringung der Nachweise betraf, ausschlaggebend für eine Verlängerung. Die meisten dieser Fälle waren eher bis sehr zeitaufwändig und beanspruchten mehrere Zwischengespräche, Telefonate und teilweise auch mehrere Sitzungen mit Drittstellen.

In 7 Fällen hatten der Sozialdienst und/oder das Jugendamt die betreffenden Personen an die Projektleiterin überwiesen. In weiteren zwei Fällen hatte der MIDI veranlasst, dass die Möglichkeit einer InteV überprüft wird, da er die Aufenthaltsbewilligungen nicht (mehr) ohne Auflagen erteilen wollte.

Die Teilnehmenden, die die Ziele nach dem ersten Jahr nicht – oder nicht zufriedenstellend – erreicht haben, wohnen zwischen 2 und 19 Jahren in der Schweiz, womit diese Gruppe bezüglich Aufenthaltsdauer sehr heterogen ist. Auffallend ist dennoch der teils langjährige Aufenthalt.

In dieser Gruppe sind leicht mehr Männer vertreten (6 Männer vs. 4 Frauen): drei Familienväter und drei Jugendliche (zwei Minderjährige und ein 18-Jähriger). Unter den Frauen sind drei Mütter, wovon eine mit ihrem minderjährigen Sohn (15 J.) und die andere mit ihrer Tochter (17 J.) zusammen im Projekt sind (jedoch mit je separater InteV). Diese beiden Frauen riskieren, ihre Aufenthaltsbewilligung wegen Scheidung vom Ehemann zu verlieren, weshalb die Verlängerung der B-Bewilligung an die Auflage InteV gebunden wurde. Die Weiterführung der InteV wurde in beiden Fällen weniger auf das „eigene Verschulden“ der Frauen hin entschieden (im Sinne von fehlender Motivation oder mangelnder Kooperation), als vielmehr wegen Bedarf an weiterer Betreuung aufgrund schwieriger Familienverhältnisse und äusserst instabiler Lebenssituationen. Dies verweist darauf, dass eine Verlängerung einer InteV nicht zwingend ein Indikator für nicht erreichte Ziele ist. Allerdings ist dabei auch die Frage aufzuwerfen, ob das ausländerrechtliche Instrument der InteV hierfür der angemessene Rahmen und die richtige Massnahme ist. Eine dieser Frauen ist am Ende des InteV-Jahres verstorben, weshalb im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht des verwaisten Sohnes eine Verlängerung der InteV und eine weitere Betreuung entschieden wurden. Eine weitere Frau (Mutter von zwei Kindern) ist derzeit psychisch

²⁴ Im Schlussbericht wird auf diese Fälle der verlängerten InteV eingegangen und die Wirkung differenziert diskutiert werden können.

schwer angeschlagen und wird ausserdem bereits durch Drittstellen intensiv und gut betreut. Angesichts dieser Ausgangslage wurde entschieden, die InteV trotz Nichterreichen der Ziele nicht zu verlängern. Da sie freiwillig teilnahm, hat dieser Abbruch keine ausländerrechtlichen Konsequenzen.

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der InteV bezogen fünf Personen dieser Gruppe Sozialhilfe. Während des InteV-Jahres musste zusätzlich eine Mutter mit ihrem Sohn wegen familiären Gründen die Unterstützung der Sozialhilfe beantragen. Ihr Lohn (trotz 80%-Pensum in der Reinigung) reichte nicht aus, um zwei Personen zu versorgen und eine alte Schuldenlast abzuzahlen. Lediglich eine Person dieser Gruppe schafft es (voraussichtlich), von der Sozialhilfe loszukommen. Eine weitere Person konnte ihr Erwerbseinkommen erhöhen und einer anderen wurden die Beiträge vom Sozialdienst infolge mangelnder Kooperation gekürzt.

Drei Jugendlichen und drei erwachsene Personen waren zu Beginn der InteV nicht erwerbstätig bzw. hatten nur Gelegenheitsjobs. Alle drei Erwachsenen schafften es innerhalb des ersten Jahres, eine Erwerbsarbeit zu finden, haben aber dennoch nicht alle InteV-Ziele erreicht (1 Fall) bzw. die Projektleiterin erachtete die Verlängerung der InteV um ein Jahr als sinnvoll (2 Fälle). Die drei Jugendlichen haben auch nach Ablauf des InteV-Jahres keine nachobligatorische Anschlusslösung gefunden.

In dieser Gruppe hat nur die Hälfte der Teilnehmenden (5 von 10) die Massnahme Deutschkursbesuch erfolgreich abgeschlossen, was unter den angewandten Beurteilungskriterien bedeutet, dass 5 Personen die Kurse gar nicht erst angetreten oder frühzeitig abgebrochen haben.²⁵

Die einzige Person, deren Nichterreichen der Ziele und das Verhalten schon nach einem InteV-Jahr eine negative ausländerrechtliche Konsequenz nach sich zieht (Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung und damit Wegweisung aus der Schweiz), ist ein 19-jähriger Junge, der vier Jahre zuvor im Familiennachzug der Mutter in die Schweiz gefolgt ist. In dieser Zeit ist er mehrfach wegen Kleindelikten, Cannabiskonsum und Raufereien aufgefallen, wird von der Sozialhilfe unterstützt und hat alle bisherigen Massnahmen der beruflichen Integration abgebrochen; hinzu kamen familiäre Probleme. Die InteV wurde ihm als letzte Chance präsentiert, seinen „Integrationswillen“ zu beweisen, was jedoch offensichtlich nichts bewirkt hat.

Schliesslich ist zu bemerken, dass die Verlängerung einer InteV auch mit der veränderten Rechtslage von Teilnehmenden begründet werden kann. So hatten zwei Teilnehmende anfangs eine freiwillige InteV unterzeichnet, verloren aber im Verlauf des Jahres aufgrund der veränderten Familienverhältnisse ihr bedingungsloses Aufenthaltsrecht – eine Mutter und ihr Sohn aufgrund der Ehetrennung. Aufgrund dieser veränderten Rechtslage wurde eine Verlängerung der InteV – diesmal verpflichtend – verfügt, als „letzte Chance“, die „Integrationsbereitschaft“ zu beweisen und damit die Chancen auf einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz zu erhöhen.

Zwischenfazit

Auf die anfangs gestellten Fragen zurückkommend, können wir bezüglich der 19 bisher abgeschlossenen InteV konstatieren, dass etwa die Hälfte nach einem Jahr die InteV-Ziele erreichte und die andere Hälfte nicht, was bei letzteren in der Regel eine Verlängerung der

²⁵ Hier sei erwähnt, dass sich im Fall einer alleinerziehenden Mutter die zusätzliche Belastung eines Sprachkursbesuchs nebst Erwerbstätigkeit und Erziehungsarbeit als zu viel erwies.

InteV um ein weiteres Jahr zur Folge hatte. Einer Person wird infolge Nichterreichens keine weitere Chance mehr gegeben, was eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung bedeutet. Folglich muss der Betroffene die Schweiz verlassen, falls die Wegweisungsverfügung auch durch allfällige Beschwerdeinstanzen gestützt wird.

Als Wirkung zu verstehende Veränderungen sind innert des ersten Projektjahres insbesondere bezüglich Erwerbstätigkeit festzustellen: Bei knapp der Hälfte der Teilnehmenden konnten die Erwerbstätigkeit und insbesondere auch das Arbeitspensum gesteigert werden: Insgesamt 8 Personen konnten somit ihr Erwerbseinkommen – zumindest kurzfristig – steigern. Den Ausstieg aus der Sozialhilfe hat innert dieses Jahres dennoch niemand geschafft. Die Fallzahlen der abgeschlossenen Freiwilligen sind zwar noch klein, es scheinen sich jedoch bezüglich Erfolg und Erreichen der Ziele keine markanten Unterschiede zwischen den selektionierten Verpflichteten und den sich zu einer freiwilligen Teilnahme gemeldeten Personen abzuzeichnen. Der Einfluss der Verpflichtung respektive der Sanktionsmöglichkeit scheint demnach aufgrund der bisher vorliegenden Ergebnisse – über die Reaktion auf die Einladung hinaus – keinen Einfluss auf die Zielerreichung zu haben.

Von den insgesamt vereinbarten Massnahmen Deutschkursbesuch haben nach Abschluss des ersten Jahres 14 dieses Ziel erreicht (und 5 Personen haben es nicht erreicht), wobei auch hier keine merklichen Unterschiede zwischen Freiwilligen und Verpflichteten auszumachen sind. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen ihre Sprachkenntnisse verbessern konnten, wenngleich kein Zertifikat dies auszeichnet.

Bezüglich sozio-demographischer Merkmale derjenigen Personen, welche die InteV-Ziele nach einem Jahr erreicht haben oder nicht, lassen sich aus den bisherigen Fällen keine eindeutigen Zusammenhänge ableiten. Als einzige Tendenz zeichnet sich ab, dass in der erfolgreichen Gruppe mehr Frauen vertreten sind und die Aufenthaltsdauer eher kürzer ist als in der Gruppe der Nicht-Erfolgreichen. Die Neuzugezogenen haben die Ziele gut erreicht, was aber angesichts der kleinen Fallzahl (2 Personen) keine Schlüsse zulässt. Eine Mehrheit der Personen (7 von 10), die schon zuvor vom Sozialdienst oder Jugendamt betreut wurden, haben nach einem Jahr InteV die Ziele nicht erreicht. Die von der EWK und/oder MIDI gemeldeten Personen haben die Ziele hingegen mehrheitlich erreicht (5 von 7). Diese Divergenz war zu erwarten, zumal es sich bei ersteren um die Zielgruppe der Personen mit oft langjährigen und komplexen Problemkonstellationen handelt, während letztere weitgehend der Zielgruppe „Neuzuziehende im Familiennachzug“ entsprechen.

5.2 Subjektive Einschätzung der Wirkung des Instruments durch verschiedene Akteure

Nach einer ersten Betrachtung dieser objektiven Daten aus dem Klientenerfassungsinstrument stellt sich die Frage, wie sich diese Unterschiede zwischen der erfolgreichen und der weniger erfolgreichen Gruppe genauer erklären lassen. Worauf die Verbesserungen der Erwerbssituation und der Sozialhilfeabhängigkeit zurückzuführen sind, kann nicht (bzw. nie) eindeutig geklärt werden. Ob der Druck wegen der drohenden Sanktionen, die positiven Anreize (Aussicht auf bessere Rechtsstellung – C-Bewilligung), die intensive Betreuung und Beratung durch die Projektleiterin, die koordinierte Absprache mit Drittstellen (eine Art *Case Management* durch die Projektleiterin) oder ganz andere Faktoren im Privatleben der entsprechenden Personen ausschlaggebend sind für den Erfolg, lässt sich aus den quantitativen Daten nicht herauslesen. Deshalb wurden in 15 Einzelinterviews erste Einschätzungen zu Wirkungen und Nebenwirkungen von InteV thematisiert. Es versteht sich, dass es sich dabei um subjektive Sichtweisen handelt. Deshalb wurden

die Perspektiven der Projektleitenden, der Vertretenden involvierter Drittstellen und der Teilnehmenden gleichermaßen berücksichtigt. Die Gegenüberstellung dieser unterschiedlichen Perspektiven zielt auf eine möglichst umfassende und ausgewogene Einschätzung.

Dieses Kapitel geht folgenden Fragen nach:

- a) Wie werden Wirkungen hinsichtlich Motivation und Verhaltensänderung der Teilnehmenden im Verlauf des Projektes eingeschätzt?
- b) Welchen Nutzen sehen die verschiedenen involvierten Akteure in der InteV?
- c) Wie wird das InteV-Projekt gesamthaft eingeschätzt?
- d) Welche Nebenwirkungen haben sich ergeben?
- e) Worauf werden die Faktoren des „Scheiterns“ und „Gelingens“ zurückgeführt?

a) Wirkung der InteV auf Motivation und Verhalten

Will man die integrationsfördernde Wirkung der InteV verstehen, muss vorerst darauf eingegangen werden, was die Unterzeichnung der InteV für **die Teilnehmenden** bedeutet, bzw. was sie in ihnen auslöst. Angesichts dessen, dass das Instrument an sich zwei Dimensionen umfasst – einerseits die Beratung und Begleitung und andererseits die Druckausübung – wird versucht, die Wirkung beider Dimensionen separat zu untersuchen. Aus den Interviews geht hervor, dass bei den einen Personen der beratende Aspekt des Projektes im Vordergrund ihrer Wahrnehmung steht (was für die Freiwilligen zutrifft, aber auch für einige Verpflichtete), während andere das Instrument eher als Druckmittel wahrnehmen.

Je nach persönlichen Voraussetzungen und Anreizen wird die InteV eher als Chance oder aber als Drohung empfunden. Die Motivation, vereinbarte Ziele zu erreichen und vorwärts zu kommen, war bei denjenigen Interviewten am grössten, die für sich eine persönliche Chance sahen, die sich besser für das Leben in der Schweiz wappnen wollen und die zugleich einen äusseren Anreiz hatten wie bspw. die Aussicht auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder der Erhalt einer Niederlassungsbewilligung. Bei diesen grundsätzlich motivierten Personen war zudem die persönliche Selbsteinschätzung vorhanden, dass sie gewisse „Defizite“ oder Probleme (z.B. betreffend Deutschkenntnisse, Schulden) aufweisen, die sie beheben wollen. Wo eine Selbstreflexion und eine Auseinandersetzung mit der eigenen Situation gegeben waren, hat die InteV einen Motivations Schub bewirken können.

Aus einigen Gesprächen mit „motivierten Personen“ wurde deutlich, dass allein schon die Tatsache, dass sich jemand um sie kümmert, dass sie beraten und teils auch intensiv begleitet werden, für die Motivierung ausschlaggebend war. Diese drückte sich bei mehr als einer Befragten sogar in einer Art *Empowerment* aus; dies in dem Sinne als die InteV als persönliche Herausforderung erkannt wurde, die es zu bewältigen galt, die sie bestärkte und nicht zuletzt auch mit gewissem Stolz erfüllte. Für eine andere Befragte bedeutete die InteV mit der begleitenden Beratung so etwas wie ein Austreten aus ihrem Schattenleben in der Schweiz und gab der Betroffenen das Gefühl, „auch jemand zu sein“, wahrgenommen und ernst genommen zu werden. Bei dieser Gruppe von Personen ist anzunehmen, dass in erster Linie die ressourcenorientierte Betreuungsarbeit der Projektleiterin ausschlaggebend für ihre Motivation war und weniger die drohenden Sanktionen (die teilweise nur am Rande als solche wahrgenommen wurden). Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn Befragte bekräftigen, sie hätten auch auf freiwilliger Basis eine InteV unterschrieben (sprich ohne Druckmittel).

Umgekehrt zeigten sich einige Befragte eher wenig bis gar nicht motiviert. Zwei waren nicht besonders motiviert, da sie für sich keinen Bedarf an Sondermassnahmen sahen. Beide verstanden nicht, warum gerade sie zu Massnahmen „gezwungen“ wurden; hingegen standen sie der vereinbarten InteV mit Zielen und Massnahmen auch nicht grundsätzlich negativ gegenüber. Sie schätzten gewisse vereinbarte Massnahmen dennoch als hilfreich ein und wollten mit ihrem Verhalten vor allem keine negativen Sanktionen bewirken. Äussere Anreize standen für sie nicht im Vordergrund, abgesehen von der Verlängerung der B-Bewilligung (die sie aber aus ihrer bisherigen Erfahrung sowieso erwarteten). Gar nicht motiviert war eine junge Person, welche jedoch auch auf keine der diversen früheren Massnahmen (Heime, Pflegefamilien) angesprochen hatte. Bei dieser Person haben weder die Aussicht auf eine Berufsbildung noch andere positive oder negative Anreize über längere Zeit motivierend gewirkt. Während sie sich dem Ernst der Lage während geraumer Zeit nicht bewusst war, hat sie nach mehreren Warnungen die InteV als Drohung zwar verstanden, was sie jedoch keineswegs mehr motivierte und ihr Verhalten nicht nachhaltig zu beeinflussen vermochte. Der Betreffende konnte mit dem auf ihn ausgeübten Druck nicht konstruktiv umgehen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die InteV bei den bereits motivierten Personen mit viel Selbstreflexion zusätzlich motivierend auswirken kann, teils schon lange aufgeschobene Aufgaben anzupacken. Dieser Motivationseffekt ist aber im Wesentlichen auf vorhandene Anreize zurückzuführen (Beratung, Unterstützung, finanzielle Unterstützung, Aussicht auf B- oder C-Bewilligung) und weniger auf die drohenden Sanktionen. Diejenigen Personen, die aufgrund ihrer nachteiligen Vorgeschichte tatsächlich eine ausländerrechtliche Sanktion zu befürchten hatten, reagierten auch nicht auf das Druckmittel der drohenden ausländerrechtlichen Sanktionen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein solches Druckmittel in den schwierigen und verfahrenen Situationen, gerade bei jungen Personen mit Mehrfachproblematiken (zerrüttete Familie, fehlende Berufsperspektiven, Drogenabhängigkeit und anderes mehr), die erwünschte Wirkung erzielen kann.

Schliesslich kann davon ausgegangen werden, dass die persönlichen Voraussetzungen wie Motivation, Selbstreflexion oder der Wille, das Leben in die eigene Hand zu nehmen für das Gelingen der InteV zentrale Faktoren sind. Allerdings wird aus den Gesprächen und den Personendaten auch klar, dass Motivation nicht notwendigerweise zu einer Zielerreichung führt. Ein paar sich höchst motiviert zeigende Interviewte haben nach Ablauf des ersten Jahres ihre Ziele nicht erreicht. Dies teilweise deshalb, weil sie den multiplen Anforderungen doch nicht nachzukommen vermochten (bspw. Erwerbsarbeit, Kindererziehung und Sprachkurs unter einen Hut zu bringen), weil sie sich mit institutionellen Barrieren und widersprüchlichen Erwartungen seitens der Drittstellen konfrontiert sahen oder weil sie wiederholt die Nachweise erst auf mehrmaliges Ermahnen hin abgaben.

Aus den Gesprächen mit **Vertretenden von Drittstellen** wird deutlich, dass auch sie zwei verschiedene Wirkungen auf Motivation und Verhalten konstatieren: Während bei gewissen Personen ein Motivationsschub beobachtet wurde (z.B. im Falle von eher zurückgezogen bzw. isoliert lebenden Frauen), stellten auch sie bei den sogenannten „Problemfällen“ keine Wirkung fest. Die Befragten dieser Gruppe sehen die Erfolge da, wo sowieso schon Motivation vorhanden ist, und wenig Erfolgchancen dort, wo schon früher verschiedene Mittel ausprobiert worden sind. Letzteres scheint gemäss den Beobachtungen eines Befragten insbesondere auf die Jugendlichen mit Mehrfachproblematiken zuzutreffen. Die Projektleiterin sieht in der Gruppe der Männer mittleren Alters (d.h. ohne die Jugendlichen) die höchste Wirkung der InteV als Druckmittel. Eine andere Befragte konstatierte, dass ihre Klientin verängstigt und eingeschüchtert war von den drohenden Sanktionen, was diese eher blockiert habe.

b) Einschätzung des Nutzens des Instrumentes InteV

Für die **Teilnehmenden** ist der persönliche Nutzen der InteV meist eng an die Aussicht auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung geknüpft. Gerade in den Fällen, wo die Betroffenen wegen familiären Gegebenheiten ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren drohen, steht dieser Nutzen der InteV im Vordergrund. Die übrigen, die sich bisher an eine Verlängerung der B-Bewilligung ohne Auflagen gewöhnt waren, heben diesen Nutzen nicht spezifisch hervor. Hingegen sehen die meisten einen unmittelbaren Nutzen in der finanziellen Hilfeleistung bei Kursbesuchen und in der Beratung. Niemand hat letztere als überflüssig oder unnützlich wahrgenommen. Diejenigen Teilnehmenden, die die auferlegten Ziele und Massnahmen schliesslich als ihnen nützlich und hilfreich erkannten, zeigten eine viel grössere Motivation. Eine Person sah auch einen Nutzen darin, dass die Projektleiterin klare Erwartungen formuliere, und man so wisse, „woran man ist“. Die Mehrheit der Interviewten empfand die Sprachförderung eine für sie persönlich nützliche Massnahme. Für alle sind die verbesserten Deutschkenntnisse in der Alltagsbewältigung vorteilhaft. Mehr als eine Person gab an, dass der Mangel an freier Zeit (neben Erwerbsarbeit, Haushalt und Kinderbetreuung) sowie fehlende finanzielle Mittel Grund dafür waren, bisher keinen Deutschkurs besucht zu haben.

Für Vertretende von **Drittstellen** steht der Nutzen des Instrumentes entsprechend ihrer Interessenslage woanders. So sieht eine Befragte den Nutzen hauptsächlich in einem (gegenüber dem Angebot von Drittstellen) zusätzlichen Coaching und in der Beratung der Teilnehmenden, während zwei andere den Nutzen vor allem in der Möglichkeit sehen, bei wenig motivierten oder unkooperativen Personen Druck auszuüben. Da die vorhandenen Strukturen wie der Sozialdienst oder das Jugendamt nicht (oder kaum) über solche Möglichkeiten verfügen, begrüssen sie die InteV als ein Druckinstrument bei sogenannten „renitenten KlientInnen“. Dennoch glauben auch diese Befragten nicht an eine „Wunderwirkung“ der InteV bei ebendieser Personengruppe. Eine andere Interviewte sieht den Nutzen und das Potential der InteV in der Möglichkeit der Wegweisung, nicht aber in der Integrationsförderung: die InteV könne die Wegweisung von unkooperativen Personen bewirken bzw. vereinfachen, taue aber nicht als Instrument der Integrationsförderung. Die Projektverantwortliche sieht hingegen auch einen konkreten Nutzen für die Verbesserung der Lebensumstände einiger Teilnehmender durch ihre Vernetzungsarbeit mit anderen Dienststellen und die flexible und an jeden Einzelfall angepasste, ressourcenorientierte Beratung und Begleitung. Eine weitere Befragte sieht im behördlich verfügbaren Sprachkurs, gerade für isoliert lebende Frauen, eine Chance. Ihr zufolge würden gewisse Frauen, deren Ehepartner den Kursbesuch ihrer Frauen nicht begrüssten, erst auf einen behördlichen Aufruf hin diesen Schritt wagen.

Einig sind sich die befragten Drittpersonen, dass eine InteV teils tatsächlich einen direkten Nutzen bringen kann, dass es aber kein allgemeingültiges Rezept für eine bessere Integration ist.

c) Gesamteinschätzung des Projektes

Die befragten **Teilnehmenden** lassen sich betreffend Zufriedenheit im Projekt in drei Gruppen einteilen: Die Mehrheit war generell zufrieden mit dem InteV-Projekt (Beratung und schriftliche Vereinbarung). Die persönliche und teils intensive Betreuung und Begleitung scheint bei diesen Personen ausschlaggebend für die Zufriedenheit zu sein. Diese Teilnehmenden fühlten sich wertgeschätzt und von der Projektleitenden ernst genommen. Zudem sind diese Personen mit dem Instrument InteV – mit den Chancen, aber auch Sanktionen, die es mit sich bringen kann –, grundsätzlich einverstanden. Zwei Personen begrüssten gar explizit die InteV das Druckmittel, da damit eine Verbindlichkeit hergestellt wird, die ihnen sonst fehlen würde, um die Ziele zu erreichen.

Eine zweite Gruppe von Teilnehmenden stand dem InteV-Projekt zwar nicht grundsätzlich negativ gegenüber, fand es aber weder notwendig noch sinnvoll. Dementsprechend waren diese Personen nur mässig zufrieden, sowohl mit dem Instrument an sich, mit der Beratung als auch mit den Massnahmen. Eine Person – diejenige, die bereits nach ihrer ersten InteV sanktioniert wird – kann dem Projekt kaum etwas Positives abgewinnen und schätzt auch das Druckmittel bzw. die Drohungen als eher kontraproduktiv ein.

Mit der Projektleitenden, d.h. mit der Art und Weise wie sie beraten und begleitet wurden, waren hingegen alle Befragten zufrieden bis sehr zufrieden. Im Allgemeinen waren die interviewten Teilnehmenden auch zufrieden mit den getroffenen Massnahmen. Insbesondere die Sprachkurse werden von der Mehrheit geschätzt, nicht zuletzt, weil für einige die finanzielle Unterstützung ausschlaggebend dafür war, einen Deutschkurs in Angriff zu nehmen.

Die befragten **Vertretenden von Drittstellen** waren mehrheitlich zufrieden mit dem bisherigen Verlauf des Projektes. Für eine Person stand die gute Vernetzungsarbeit der Projektleitenden und die verbesserte Absprache zwischen den verschiedenen Stellen im Vordergrund. Denselben Aspekt bemängelten andere hingegen. Letztere wünschten sich eine bessere Absprache und Zusammenarbeit zwischen den involvierten Stellen, wenn es um die fallspezifische Betreuung geht. Eine Befragte einer Drittstelle sieht zwar im Pilotprojekt durchaus eine Chance, das Instrument InteV zu testen, steht aber der breiteren Anwendung der InteV für die Integrationsförderung äusserst skeptisch gegenüber. Generell sind sich alle Befragten (Drittstellen und Projektleitung) einig, dass die interinstitutionelle Vernetzung, Koordination und Absprache zentral ist, wenn InteV zur Anwendung kommen. Andernfalls droht das Instrument eher zu einer zusätzlichen Belastung und zu Mehraufwand zu werden.

Schliesslich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die InteV als geeignetes Instrument eingeschätzt wird. Würde die InteV allenfalls auch als freiwillige Massnahme, also als reines Unterstützungsinstrument ohne Konsequenzen, begrüsst? In den Interviews wurden die verpflichteten Teilnehmenden gefragt, ob sie allenfalls auch freiwillig an einem solchen Beratungsangebot teilgenommen und/oder die ihnen empfohlenen Kurse besucht hätten. Während die einen durchaus auch ohne das Druckmittel der verpflichtenden InteV die Massnahmen verfolgt hätten (dies betrifft vor allem Frauen), schätzen andere das verpflichtende und verbindliche Element sowie das regelmässige Nachhaken der Projektleiterin für sich selbst als wichtig ein, da sie sonst nicht „dran bleiben“ würden. Auf die Frage, ob eine freiwillige InteV sinnvoll und wünschenswert wäre, erwiderten erstaunlicherweise einige verpflichtete Teilnehmende negativ. Auch Drittpersonen standen einer freiwilligen InteV eher skeptisch gegenüber: Die Verbindlichkeit, die bei den verpflichtenden InteV besteht, wird klar als positiv bewertet, während sie die InteV auf freiwilliger Basis als nicht erfolgsversprechend einschätzen.

d) Nebenwirkungen des Projektes

Das Pilotprojekt hat einige Folgen, die in dieser Art nicht beabsichtigt waren: Es brachte verschiedene kritische Aspekte zu Tage, die im weitesten Sinne die interinstitutionelle Zusammenarbeit betreffen. Einerseits wurden Lücken und Mängel in der Absprache zwischen den Stellen ersichtlich, welche mit ein und derselben Person arbeiten. Dies beruht teilweise auf deren unterschiedlichen Zielsetzungen. So sind die Anforderungen der verschiedenen Dienste an die betreffende Person teilweise wenig kompatibel, was dazu führt, dass der oder die Teilnehmende Orientierung verliert statt gewinnt. Aus mehreren Gesprächen kam vom Vorschein, dass die Erwartungen und Zielsetzungen der verschiedenen Stellen (seitens Sozialdienst, Jugendamt, Vormundschaftsbehörde, RAV) für die Betroffenen nicht klar sind.

Gerade bei Personen, die bereits in ein breiteres Netz von Diensten und Behörden eingespannt sind, wächst die gut gemeinte Unterstützung zu einer bürokratische Hürde an, zu einem schwer durchschaubaren Wirrwarr. Solche Hürden und Widersprüche hindern die Bemühungen der Teilnehmenden mehr als dass sie ihnen helfen. Hinzu kommt, dass durch die InteV teilweise noch mehr Doppelspurigkeiten auftauchen (bspw. wenn der Sozialdienst Zielvereinbarungen mit einer Person hat und die InteV nochmals – und teilweise andere – Zielvereinbarungen abschliesst). Statt Widersprüche aus dem Weg zu räumen, kann das InteV-Projekt diese gar multiplizieren. Dies wird dadurch verhindert, dass eine Stelle (bspw. die InteV-Verantwortliche) das *Case Management* übernimmt und sämtliche Interventionen und Massnahmen koordiniert. In einigen Fällen klappte dies im Pilotprojekt; wo jedoch bereits vor Beginn des Projektes verschiedene Drittstellen involviert waren, ist ein solches *Case Management* nachträglich nicht einfach. Eine vorgängige Klärung der Rollen und Verantwortlichkeiten, eine Absprache betreffend Zielsetzungen würde Doppelspurigkeiten zu verhindern helfen.

Eine weitere Folge des Pilotprojektes ist, dass nun viele lang anwesende Personen mit „Mehrfachbelastungen“ (bspw. eine Kombination von Familienproblemen, mangelnder Schulbildung, fehlender Berufsabschluss, später Familiennachzug etc.), bei denen frühere Interventionen und Massnahmen nichts bewirken konnten, ans InteV-Projekt überwiesen werden. Da den regulären Drittstellen im Sozialbereich oft die gewünschten Druckmittel fehlen (abgesehen von möglichen Beitragskürzungen im Falle des Sozialdienstes), werden Hoffnungen in die InteV gesetzt, die dieses Instrument offensichtlich meist nicht erfüllen kann. Ebenso lässt der MIDI Verdachtsfälle (z.B. von Personen, die einer Scheinehe verdächtigt werden) von der InteV-Projektleiterin abklären. Das InteV-Projekt riskiert so zu einer Sammelstelle von schwierigen und komplexen Fällen zu werden, mit denen die vorhandenen Dienste und Stellen nicht erfolgreich sind.

e) Faktoren des „Scheiterns“ betreffend individueller Zielerreichung

Weshalb einige Personen auf die InteV ansprechen und die vereinbarten Ziele erreichen und andere nicht, kann vielerlei Gründe haben. Aus Gesprächen mit Personen, deren InteV verlängert wurde oder denen eine Wegweisung droht, mit involvierten Vertretenden von Drittstellen und der Projektleiterin ergeben sich einige Anhaltspunkte, weshalb gewisse Teilnehmende die Ziele nicht erreichten:

Persönliche Lebensumstände: Einige der InteV-Teilnehmenden haben gewisse Ziele nicht erreicht oder nicht erreichen können, weil sie sich derzeit in sehr schwierigen Lebensumstände befinden. Es ging der Projektleiterin bei einigen dieser Personen mit der Verlängerung der InteV auch darum, sie über ein weiteres Jahr zu begleiten, da ihre Unterstützung zwar erste Früchte zeigte, die Lebensumstände aber nicht stabil genug waren bzw. die Betreuungszeit zu kurz, als dass sich eine nachhaltige Veränderung abzeichnen würde. Schliesslich liegt es im Ermessen der Projektleiterin, welche Ziele vereinbart werden und wann diese als zufriedenstellend erreicht gelten oder wann eine weitere Begleitung als sinnvoll erachtet wird. Teilweise wurden beim Abschliessen der InteV die schwierigen persönlichen Lebensumstände, z.T. psychische Belastungen, unterschätzt oder sie waren nicht vorhersehbar. Dabei sei bemerkt, dass in der ausgewählten Teilnehmergruppe auffällig häufig schwerwiegende familiäre Probleme vorkommen. Eine Art Coaching in diesen problematischen Lebensphasen hat die Projektleiterin denn auch als sinnvoll erachtet.

Fehlendes Verständnis: Mehrere interviewte Teilnehmende gaben an, mindestens am Anfang des Projektes Sinn, Zweck und Konsequenzen der InteV nicht verstanden zu haben. Viele haben auch die erste schriftliche Einladung entweder nicht verstanden und/oder nicht ernst genommen. Einigen wurde im Erst- oder Zweitgespräch dann bewusst, warum

sie eingeladen worden waren und was von ihnen verlangt wird. Die jüngsten Befragten haben bis am Ende nicht wirklich verstanden, worum es ging. Einer hat nach mehreren mündlichen und schriftlichen Verwarnungen zwar den Ernst der Lage verstanden, an seinem Verständnis, wie er seinen Lebensweg sieht, hat sich jedoch nichts geändert. Er nahm die Forderungen seitens der Projektleiterin und der anderen involvierten Stellen vielmehr als aufgezwungen wahr, ohne für sich selbst einen Sinn zu sehen. Dies führte schliesslich dazu, dass er die Auflagen nicht erfüllte und sich in den Augen der Projektverantwortlichen nicht kooperativ zeigte.

Fehlende Motivation: Einige Personen, die sich noch nie motivieren konnten, einen Kurs zu besuchen, konnten auch per Verfügung nicht dazu motiviert werden. Dies ist, wie es scheint, bei denjenigen der Fall, die (noch) nicht das Bewusstsein haben, was ihnen bspw. bessere Deutschkenntnisse persönlich bringen würden. Mehrere verstanden nicht, warum genau ihnen gegenüber eine InteV verfügt wurde und andere Personen, die in ähnlichen oder schwierigeren Umständen lebten, nicht zur Verantwortung gezogen werden. Das Gefühl von Willkür machte die betreffenden Personen skeptisch und wirkte für sie eher demotivierend. Allerdings haben diesen Willkürverdacht auch Teilnehmende bekundet, die die InteV erfolgreich abgeschlossen haben.

Daraus kann geschlossen werden, dass eine Motivierung schwierig ist, wenn eine Massnahme lediglich als „aufgezwungen“ wahrgenommen wird, nicht aber dem Eigeninteresse entspricht.

Strukturelle Barrieren: Die unterschiedlichen Ansprüche und Anforderungen von Diensten und Ämtern können – wie bereits erwähnt – bei Teilnehmenden zu Verunsicherungen und sogar Blockaden führen. Gerade Personen, die schon in ein institutionelles „Unterstützungsnetzwerk“ eingebunden sind und/oder durch das InteV-Projekt vermehrt in solche eingebunden werden, stossen nicht selten auf widersprüchliche Auflagen, die sie eher blockieren als fördern. Wenn bspw. der Sozialdienst eine Ablösung einer Mutter von der Sozialhilfe und damit eine Arbeitsstelle für diese Person anstrebt, die Vormundschaftsbehörde dieselbe Person jedoch wegen der Kinderbetreuung von einer Erwerbstätigkeit abhält, wird das Handeln der Betroffenen blockiert.

f) Faktoren des „Gelingens“

Faktoren, die eher zum „Gelingen“ bzw. bei den Teilnehmenden zur **erfolgreichen Zielerreichung** beitragen, lassen sie von den oben genannten negativ wirkenden Faktoren ableiten, indem sie ins Positive gedreht werden: So tragen stabile Lebensumstände – und vor allem Familienverhältnisse –, das Verständnis und Einverständnis mit den vereinbarten Zielen und Massnahmen, die Überzeugung von „Sinn und Zweck“ von verordneten Integrationsmassnahmen sowie persönliche Motivation massgeblich zum Gelingen einer InteV bei. Dazu gehören auch die persönlichen Lebensperspektiven, die sich motivierend auswirken können: Ein Berufswunsch, eine Partnerschaft am Wohnort, der Wunsch, dass die Kinder in der Schweiz aufwachsen und hier zurechtkommen, können dabei entscheidend sein für den Willen, die vereinbarten Massnahmen zu befolgen.

Hinzu kommen die positiven Anreize, in erster Linie betreffend Aussichten auf eine Verlängerung der Aufenthalts- oder eine frühzeitige Erteilung einer Niederlassungsbewilligung oder aber eine finanzielle Unterstützung, die ganz klar förderlich für die Zielerreichung sind. Es ist also eine Kombination von Rahmenbedingungen und persönlichen Voraussetzungen, die bestimmend sind, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Soweit bisher erkenntlich, tragen Faktoren wie Alter, Geschlecht oder Bildung nicht eindeutig zur Erklärung des unterschiedlichen Gelingens bei.

Schliesslich erscheint auch hier der Faktor Freiwilligkeit bzw. Verpflichtung das Gelingen oder Scheitern einer InteV nicht zu erklären, obschon die Gruppe der Freiwilligen auf einer positiven Selbstselektion beruht. Positive Anreize sind in beiden Fällen vorhanden (finanzielle Anreize sowie Berücksichtigung des InteV-Resultates bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung). Negative Anreize (drohende ausländerrechtliche Sanktion) hingegen nur bei den Verpflichteten. Diese scheinen sich unter bestimmten persönlichen Umständen positiv auf die Zielerreichung auszuwirken, unter anderen jedoch nicht. Als wesentlich, wenn auch nicht alleine entscheidend, für das Gelingen erweist sich schliesslich die Arbeit der Projektleiterin. Die meisten sahen sich von ihr motiviert und gut beraten. Die Motivation wirkt sich wiederum positiv auf das Gelingen der InteV aus. Im Kapitel 7 werden diese verschiedenen Einfluss-Faktoren in einer Graphik zusammengefasst.

6 Einschätzungen zur Effizienz des Instruments InteV

Dieses Kapitel fasst Hinweise darauf zusammen, als wie effizient das Instrument eingeschätzt werden kann bzw. wie wirtschaftlich das Instrument und der Einsatz der Ressourcen sind, um die gewünschten Ziele zu erreichen. Auch hier muss vorweggenommen werden, dass angesichts der Unterschiedlichkeit der bisher dokumentierten Fälle und aufgrund der kurzen Projektlaufzeit keine allgemeingültigen Aussagen gemacht werden können. Schliesslich stellt sich die Frage, ob sich dieselben Ergebnisse auch mit anderen (günstigeren) Mitteln erzielen liessen, was in diesem Rahmen nicht überprüft werden kann. Es versteht sich aufgrund der Datenlage, dass sich die Kosten-Nutzen-Abwägung hier auf die Sicht der Auftraggebenden bezieht (sprich in diesem konkreten Pilotprojekt die Gemeinde Ostermundigen sowie die kantonalen Mitfinanzierer) und nicht auf jene der Teilnehmenden.

Laut Klientenerfassungsinstrument hat das Projekt insgesamt 7'096 CHF zur direkten Mitfinanzierung von Massnahmen ausgegeben. Dabei ging es mehrheitlich um die finanzielle Unterstützung von Sprachkursen, wobei der Beitrag von Fall zu Fall bestimmt wurde. Der Höchstbeitrag lag bei einer Person bei 1000 CHF, während für andere Teilnehmende gar nichts ausgegeben wurde. Die Kostenbeteiligung vonseiten der Teilnehmenden variiert ebenfalls, je nach vorhandenen Eigenmittel. Die Gesamtprojektkosten (Personalkosten schriftliche und mündliche Übersetzungen, Kursverbilligungen etc.) beliefen sich in den ersten 16 Monaten gemäss Abrechnung der Projektverantwortlichen auf 80'654 CHF. Die Personalkosten machten mit 58'471 mehr als zwei Drittel der Projektkosten aus. Die von der Projektleiterin gesammelten Daten geben lediglich Auskunft über die Einsparungen in der Sozialhilfe. Laut ihren Angaben gibt es in vier Fällen direkte Einsparungen in der Sozialhilfe.²⁶ Zu den indirekt angefallenen Kosten für Massnahmen und Zusatzbetreuung im Rahmen dieses Pilotprojektes, die beispielsweise vom Sozialdienst oder Jugendamt übernommen wurden, stehen uns keine Daten zur Verfügung. Den personellen und zeitlichen Mehraufwand oder allfällige entsprechende Entlastungen bei diesen Stellen und dem MI-DI können wir nicht quantifizieren.

²⁶ In einem Fall leistet der Sozialdienst demnach Fr. 1'154 monatlich weniger an Sozialhilfe, in einem zweiten Fr. 1288.- und einem dritten Fr. 930.- weniger. Eine weitere Person hat ihre Sozialhilfe seit 2 Monaten nicht mehr abgeholt (Fr. 2000.-/Monat).

Da weder der gesamte Aufwand noch der Ertrag – im Sinne von verhinderten Kosten für den Staat – quantifizierbar sind (insbesondere nicht zu diesem frühen Zeitpunkt), kann keine eigentliche Kosten-Nutzen Bilanz erstellt werden. Dass beispielsweise verbesserte Sprachkenntnisse nützlich für die Stellensuche oder die Ausbildung sind, ist unbestritten; beziffern lässt sich dieser Erfolg aber nicht; schliesslich garantieren Deutschkenntnisse keine Arbeit, während es durchaus Arbeitnehmende gibt, die kaum über Deutschkenntnisse verfügen. Somit kann die Effizienz des Instruments nur über Einschätzungen eruiert werden. Fast niemand der Befragten (Vertretende von Drittstellen und Projektleitung) wagte sich zum aktuellen Zeitpunkt dazu abschliessend zu äussern. Die Einschätzungen gehen denn auch ziemlich auseinander, je nach Zielgruppe, die betrachtet wird. Für viele Teilnehmende wurden kaum zeitliche und finanzielle Mittel aufgewendet, während bei einigen wenigen sehr viele Ressourcen mobilisiert wurden – und das Resultat schliesslich doch nicht immer zufriedenstellend war. Es scheint sich abzuzeichnen, dass sich bei denjenigen Personen mit Mehrfachbelastungen, die schon zuvor in verschiedene Strukturen (Sozialdienst, Jugendamt, etc.) eingebunden waren, diese zusätzliche Unterstützungsleistung und der Mehraufwand weniger auszuzahlen als bei denjenigen, die lediglich einen minimalen Impuls von aussen benötigten (bspw. eine finanzielle Zuwendung für einen Kursbesuch und ein Beratungsgespräch), damit ein Prozess in Gang kam.²⁷

Bei den ersten Freiwilligen, die ein InteV-Jahr abgeschlossen haben, können betreffend Aufwand ähnliche Unterschiede beobachtet werden: bei den einen war eine relativ intensive Betreuung nötig, während bei anderen ein minimaler Einsatz von Mitteln genügte, damit sie die vorgegebenen Ziele erreichten und wieder aus dem Projekt austreten konnten.

Betreffend Wirtschaftlichkeit können noch keine klaren Aussagen gemacht werden. Während eine Drittperson den wirtschaftlichen Nutzen des InteV-Pilotprojekts höher schätzt als den anfallenden Mehraufwand, den es für die Regelstrukturen bedeutet, sind andere der Meinung, dass das InteV-Projekt eher Doppelspurigkeiten hervorbringt, als dass es in effizienter Weise die bereits vorhandenen (erkannten) Probleme lösen würde.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob dieselben Resultate auch mit günstigeren Mitteln erreicht werden könnten. Würde in gewissen Fällen die Mitfinanzierung von Kursbesuchen genügen, um dieselben Ergebnisse zu erzielen? Wäre eine gute Beratungsstelle Hilfe genug, um gewissen Personen Orientierung zu geben? Diese Fragen können an dieser Stelle zwar nicht abschliessend beantwortet werden, dürften jedoch in die weitere Diskussion zur künftigen Anwendung bzw. Verbreitung des Instrumentes einfließen.

7 Folgerungen

7.1 Einflussfaktoren auf die Zielerreichung

In der folgenden Graphik 1 werden die bisherigen Erkenntnisse der Evaluation betreffend Erreichbarkeit von InteV-Zielen zusammenfassend und in abstrahierter Form, d.h. von der konkreten Anlage in Ostermündigen gelöst, dargestellt. Ob die Teilnehmenden die vereinbarten Ziele erreichen, hängt einerseits von ihren persönlichen Voraussetzungen ab (in der

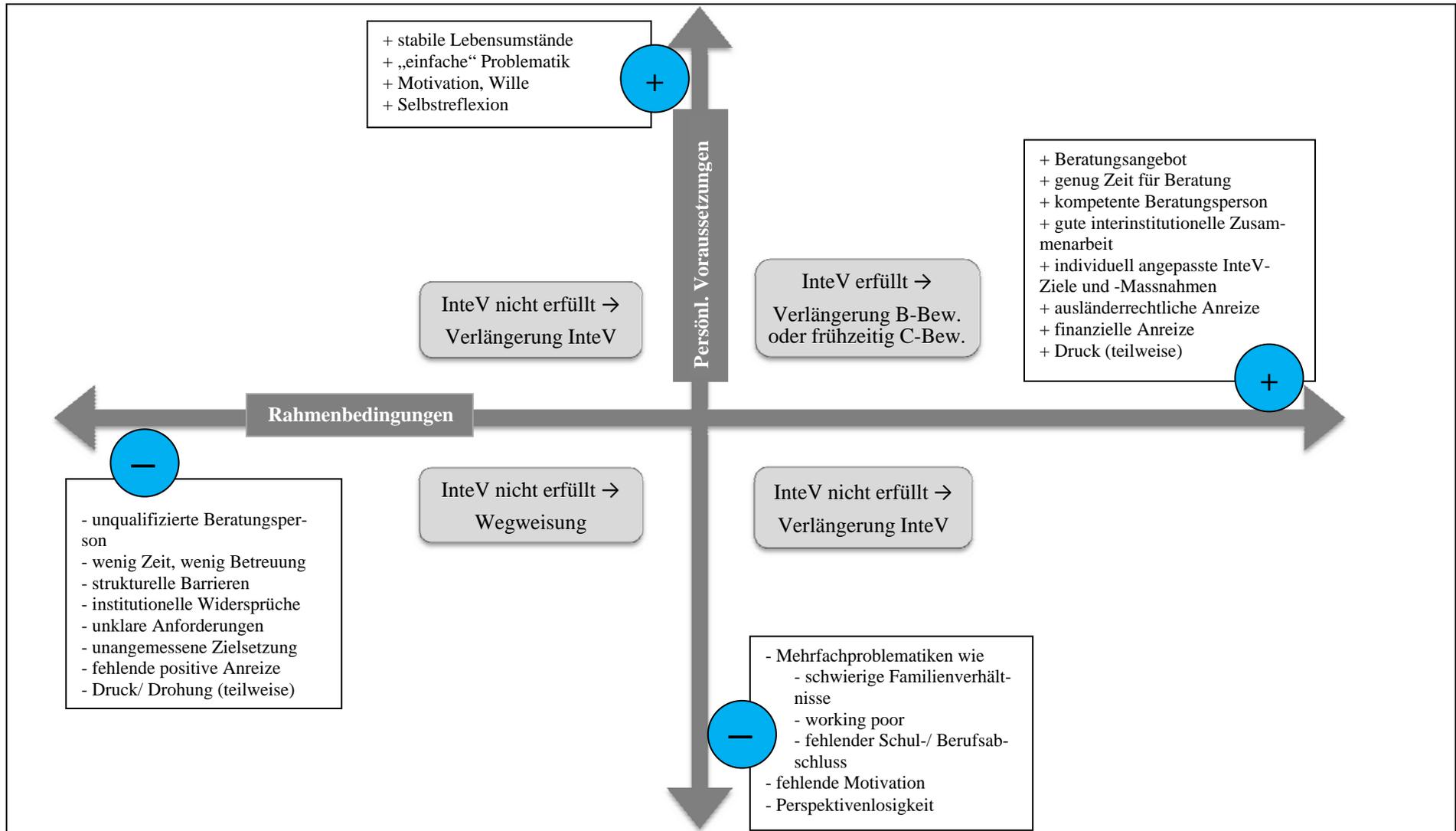
²⁷ Allerdings müssten auch allfällige langfristige Folgen in solchen Überlegungen berücksichtigt werden, wie Reintegration oder Wegweisung von Sozialhilfebeziehenden. Solche hypothetischen Kosten-Nutzen Berechnungen sprengen jedoch den Rahmen dieser Evaluation.

Graphik die vertikale Achse). Während ein Zusammenspiel von mehreren Problematiken (bspw. häusliche Gewalt, *working poor*, fehlender Schul- oder Berufsabschluss, später Familiennachzug bei Jugendlichen) und fehlender Motivation die Zielerreichung negativ beeinflussen, wirken sich stabile Lebensumstände, Motivation und der Wille vorwärtszukommen sowie die Fähigkeit zu Selbstreflexion positiv auf die Zielerreichung aus. Andererseits begünstigen auch bestimmte Rahmenbedingungen in der Projektanlage, dass die Teilnehmenden ihre Ziele erreichen können (in der Graphik die horizontale Achse). Fehlende Anreize finanzieller wie ausländerrechtlicher Art sowie Drohung und Druck können sich (bei gewissen Personen) negativ auf die Zielerreichung auswirken. Ebenso sind strukturelle Barrieren und widersprüchliche oder unklare Anforderungen verschiedener Institutionen an die Teilnehmenden sowie eine unangemessene Zielsetzung (unrealistisch hoch oder tief) hemmend für die Zielerreichung. Schliesslich kann man davon ausgehen, dass zu knappe Betreuungszeit und grundsätzlich (in qualitativer Hinsicht) mangelhafte Beratung und Betreuung der Zielerreichung hinderlich sind. Ist hingegen ein gutes Beratungsangebot gewährleistet, ist der/die Projektleitende kompetent, die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit Drittstellen gut, sind die Zielsetzungen und Massnahmen in den InteV individuell angepasst und werden genügend Mittel und Zeit für die Teilnehmenden bereitgestellt, ist dies der Zielerreichung förderlich. Finanzielle und ausländerrechtliche Anreize – sowie bei gewissen Personen auch eine Druckausübung –, wirken sich ebenfalls positiv aus.

Das Zusammenspiel der Faktoren in den beiden Dimensionen der Rahmenbedingungen und der persönlichen Voraussetzungen ist als dynamisches und komplexes Gefüge zu verstehen. Die Graphik 1 bildet damit in abstrahierter Form ab, wie eine bestimmte Ausgestaltung des Instruments Integrationsvereinbarung den individuellen Integrationsprozess gemessen an den vereinbarten Zielen beeinflusst. Die Position eines Falls auf beiden Achsen kann sich über die Zeit hinweg verändern. Zudem kann sich das Gewicht einzelner Einflussfaktoren von Fall zu Fall unterscheiden. Die vier Quadranten stellen in generalisierter Form vier idealtypische Fallkonstellationen resp. spezifische Kombinationen von Rahmenbedingungen und persönlichen Voraussetzungen dar, aus welchen sich schematisch die zu erwartende Zielerreichung (InteV erfüllt oder nicht erfüllt) sowie die daraus resultierenden Konsequenzen (Verlängerung InteV, Verlängerung B- oder Erteilung einer C-Bewilligung, Wegweisung) ablesen lassen.

Im Hinblick auf die Übertragbarkeit des Instrumentes auf andere Gemeinden gilt die Aufmerksamkeit im Folgenden insbesondere der Dimension der Rahmenbedingungen, die bei der Projektkonzeption beeinflussbar sind und womit die Erreichung der InteV-Ziele begünstigt werden kann.

Graphik 1: Zusammenspiel von Rahmenbedingungen und persönlichen Voraussetzungen für die Zielerreichung der InteV



7.2 Folgerungen zur Übertragbarkeit des Instruments InteV

Aus dieser Zwischenanalyse des aktuellen Stands des Pilotprojekts Integrationsvereinbarungen in Ostermundigen können einige wichtige Punkte im Sinne von „*lessons learned*“ für die Debatte über die künftige Anwendung des Instrumentes InteV in andern Gemeinden oder Kantonen gewonnen werden. Dabei gibt es zwei grundsätzliche Punkte zu beachten:

- 1. Für die Einschätzung von Nutzen und Wirkung von InteV ist entscheidend, welches Ziel mit dem Einsatz der InteV hauptsächlich verfolgt wird: Sind InteV primär ein Instrument der unterstützenden Integrationsförderung oder in erster Linie ein Instrument, um die Erfüllung bestimmter Auflagen einzufordern und gegebenenfalls eine Wegweisung zu erreichen?

Je nach Ansatz und Auslegung des Instrumentes ist die Zielsetzung unterschiedlich, vor allem aber unterscheidet sich der Weg zum Ziel. Wenn nämlich die InteV als letzte Chance vor einer Wegweisung gesehen wird, liegt wohl die Beweisschuld des „Integrationswillens und -bemühens“ klar bei den Unterzeichnenden, ohne grosse Unterstützung seitens der ausführenden Behörden. Diese Konstellation wird von Tov et al. (2010: 91f) ausgehend von der Evaluation der Anwendung von InteV in fünf Kantonen als „Fordern-Setting“ bezeichnet. Liegt der Fokus hingegen primär auf der Integrationsförderung, müssen konsequenterweise die entsprechenden Rahmenbedingungen vorhanden sein bzw. geschaffen und die dafür nötigen Mittel gesprochen werden, um die betreffenden MigrantInnen in ihren Integrationsbemühungen aktiv zu unterstützen. Gemäss der Typologie von Tov et al. (ebd.) entspricht ein solcher Fall dem „Fördern-Setting“. Die Zielsetzung und Ausrichtung des Einsatzes von InteV ist für die Umsetzung deshalb zentral. Das Pilotprojekt Ostermundigen ist als Kombination aus einem „Fördern-Setting“ und einem „Fördern-und-Fordern-Setting“ zu betrachten (ebd.): Es legt den Fokus einerseits auf professionelle Sozialberatung mit Ressourcenorientierung, welche die Teilnehmenden unterstützen soll. Andererseits wird aber die Möglichkeit der ausländerrechtlichen Sanktionierung auch als „sanften“ oder „hilfreichen Druck“ (ebd.) eingesetzt. Zudem visiert das Pilotprojekt auch explizit die Prüfung der juristischen Durchsetzbarkeit des Instrumentes InteV an. In einem ersten Fall, wo der MIDI nun eine Wegweisung verfügt und dem wahrscheinlich ein Rekursverfahren folgen wird, bleibt nun abzuwarten, ob das Instrument in diesem konkreten Fall auch tatsächlich zur Wegweisung führen wird.

Nutzen und Wirkung von InteV hängen neben der grundsätzlichen Zielsetzung auch mit der Auswahl der Zielgruppe zusammen. Durch die Zielgruppendefinition wird eine Selektion von Personen mit bestimmten persönlichen Voraussetzungen (siehe Graphik 1) vorgenommen, welche die Chancen der Zielerreichung beeinflusst.²⁸

²⁸ Bezüglich der Zielgruppen entspricht das Pilotprojekt Ostermundigen in der Typologie von Tov et al. einer Kombination der drei Typen „Fördern-Setting“, „Fordern-Setting“ und „Fördern-und-Fordern-Setting“.

→ 2. Wird eine Anwendung des Instrumentes vorgesehen und soll diese erfolgreich zur Integrationsförderung eingesetzt werden, müssen die entsprechenden Rahmenbedingungen gegeben sein.

Die Zwischenergebnisse des Pilotprojektes Ostermundigen zeigen, dass es zentral ist, dass gewisse Voraussetzungen gegeben bzw. Vorkehrungen getroffen sind, damit der Einsatz von InteV als Instrument zur Integrationsförderung Chancen auf Erfolg hat. Zu denken ist an folgende Bedingungen:

Finanzierung gewährleisten: Um eine effiziente Beratung zu gewährleisten und die Zielerreichung der InteV zu ermöglichen, müssen die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft einerseits die Anstellung einer ausführenden Beratungsperson mit genügend Arbeitspensum und Arbeitsplatz, sowie andererseits Mittel zur Mitfinanzierung von Massnahmen. Letzteres zeigt sich insbesondere bei den sozial Benachteiligten (teils *working poor*) als unumgänglich, damit sie die vereinbarten Massnahmen befolgen können.

Professionelle Kompetenzen der Projektleitung: Der für die Umsetzung zuständigen Person kommt eine entscheidende Rolle im Einsatz des Instrumentes InteV zu (siehe Rahmenbedingungen in der Graphik 1). Die Wirkung und Wirksamkeit des Instrumentes hängen wesentlich von ihrer Arbeit ab. Selbst bei präziseren Vorgaben als dies bei einem Pilotprojekt möglich ist, ist der Handlungs- und Ermessenspielraum dieser Person für die sehr unterschiedlichen Einzelfälle angesichts der bestehenden rechtlichen Voraussetzungen sehr gross. Ihre subjektive Einschätzung von und der zwischenmenschlich Umgang mit den Teilnehmenden kann das Leben letzterer massgeblich prägen und kann einschneidende Auswirkungen haben. Deshalb ist auch die Gefahr von Willkür nicht zu unterschätzen, die durch Richtlinien für die Ausgestaltung der Arbeit sowie durch eine Begleitgruppe/oder Supervision reduziert werden sollte.

In praktisch allen Interviews mit Drittstellen und den Projektumsetzenden wurden die hohen Anforderungen an diejenige InteV-Verantwortliche betont, welche die Aufgabe der Kontrolle, Beratung und Begleitung von InteV-Unterzeichnenden übernimmt. Die Gratwanderung zwischen „Fördern und Fordern“, in diesem Spannungsfeld zwischen beraten-dem Unterstützen und drohendem Sanktionieren, ist für die umsetzende Person eine grosse Herausforderung. Damit diese anspruchsvolle Aufgabe erfüllt werden kann, muss die Verantwortliche spezifische Kompetenzen mitbringen. An erster Stelle dürften die sozialen Kompetenzen stehen, d.h. sehr gute Menschenkenntnisse (v.a. im Selektionsprozess), hohes Einfühlungsvermögen und Sensibilität in der Kommunikation. Transkulturelle Kompetenzen sind ebenso wichtig im Hinblick auf eine möglichst reibungslose Verständigung und auch angesichts dessen, dass die Person in der alltäglichen Arbeit ständig mit eigenen Vorurteilen konfrontiert wird. Weiter sind gute Kenntnisse von und Vernetzung mit sämtlichen wichtigen Institutionen und Akteuren in der Gemeinde und Umgebung wichtig. Gute Kenntnisse des Rechtssystems, v.a. im Ausländer- und Asylbereich, sowie der Integrationsförderung, des konkret vorhandenen Angebotes und der Abläufe der Regelstrukturen sind ebenso unumgänglich. Die verantwortliche Person ist beträchtlichen Spannungen, Widersprüchen und Interessenskonflikten ausgesetzt, die sie auszuhalten und konstruktiv zu bewältigen hat.

Angebot: Ein ausreichendes Angebot an qualitativ guten Projekten und Kursen für die unterschiedlichen Problemlagen muss bereits in der Gemeinde oder in nächster Umgebung bestehen. Hinzu kommt, dass die eventuell bereits bestehenden Angebote systematisiert und erhoben sein sollten, damit eine sinnvolle Beratungsarbeit geleistet werden kann. Eine minimale „Willkommenskultur“, sei dies in Form von Informationsbroschüren in ver-

schiedenen Sprachen oder eine Anlauf- und Beratungsstelle, sollte bereit stehen oder es müssen Zeit und Ressourcen vorhanden sein, um diese aufzubauen.

Institutionelle Vernetzung und Zusammenarbeit: Die bisherigen Erfahrungen in Ostermundigen zeigen, wie wichtig die Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen und Akteure im Bereich Migration und Integration sind. Gerade die Regelstrukturen übernehmen weitenteils die Integrationsförderung bzw. haben das Mandat, sozial Benachteiligte zu integrieren. Eine gute und transparente Absprache zwischen den verschiedenen Diensten, Ämtern und privaten Akteuren ist eine unumgängliche Voraussetzung dafür, dass die InteV-Unterzeichnenden auf ihrem Integrationsweg gefördert und nicht behindert werden. Die Gefahr von Doppelspurigkeiten ist bei einer zusätzlichen Intervention gross. Deshalb müssen die Aufgabenteilung und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen behördlichen Institutionen eindeutig geklärt werden. Wichtig ist etwa, vor einem Einsatz von InteV eine Vorabklärung bei den Regelstrukturen zu treffen (beispielsweise Sozialdienst, Jugendamt, Vormundschaftsbehörde, RAV, Schulsozialdienst, Einwohnerkontrolle), wer bereits was unternimmt bzw. unternommen hat und wer allenfalls in Zukunft bereit wäre, welchen Mehraufwand zu übernehmen.

Transkulturelle Öffnung der Institutionen²⁹: Schliesslich sollten für ein Gelingen der InteV als Instrument der Integrationsförderung auch bestimmte Voraussetzungen in den involvierten Institutionen getroffen werden. So sollten die Regelstrukturen bzw. die involvierten Stellen und Ämter (insbesondere im Sozialbereich, aber auch die Einwohnerkontrolle) vor dem Einsatz von InteV auf die Arbeit mit dem ausländischen Zielpublikum sensibilisiert werden. Die Integrationsbemühungen seitens der MigrantInnen können nur fruchten, wenn gleichzeitig in den Institutionen eine transkulturelle Öffnung stattfindet. Die Kontaktstellen mit MigrantInnen sollten auf die Spezifität dieses Publikums vorbereitet sein. Schliesslich ist ein diskriminierungsfreier Umgang mit MigrantInnen beispielsweise seitens des Schalterpersonals und der verschiedenen Dienststellen zu erwarten. Fremdsprachenkenntnisse des Personals oder der Bezug von Übersetzenden bei Bedarf ist schliesslich ein weiterer Aspekt, den es beachten gilt.

7.3 Schlussbemerkung

Der vorliegende Bericht gibt eine erste Zwischenbilanz mit einer Fokussierung auf die Aspekte Nutzen und Wirkung von Integrationsvereinbarungen wieder, die aufgrund der verfügbaren Datenbasis und des vereinbarten Umfangs notwendigerweise knapp ist. Bezogen auf die **institutionell-organisatorische Ebene** zeigen die Ergebnisse insbesondere, dass die konkrete Umsetzung des Instruments InteV ein komplexes und aufwändiges Unterfangen ist. Einerseits war der Aufbau der Projektanlage (inkl. Zielgruppendefinition und institutionelle Positionierung) ein relativ langwieriger Prozess mit einigen Umwegen und Stolpersteinen. Andererseits ist die Umsetzung in einem begleitenden und beratenden Sinne ebenfalls aufwändig und verlangt von der Projektleiterin hohe fachliche und persönliche Kompetenzen sowie einen entsprechenden Anstellungsgrad. Das Pilotprojekt Integrationsvereinbarung hat weiter gewisse Mängel bezüglich der institutionellen Zusammenarbeit und Absprache zwischen den verschiedenen Stellen und Ämtern zutage gebracht.

Im Zentrum dieses Zwischenberichts stand erstens die Frage nach der Wirkung des Instruments InteV. Diese haben wir hauptsächlich anhand der Erreichung der vereinbarten

²⁹ Siehe dazu die Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission (2005).

Ziele nach einem Jahr gemessen. Zweitens fragte der Bericht nach der Einschätzung des Nutzens des Instruments durch verschiedene involvierte Akteure. Diese haben wir aufgrund von persönlichen Interviews erhoben. Betreffend **Wirkung** zeigt die bisherige Evaluation, dass nach einem Jahr Laufzeit rund die Hälfte der Teilnehmenden die vereinbarten Ziele erreicht hat und damit aus dem Projekt entlassen wurde. Mehrere Teilnehmende konnten ihre Erwerbstätigkeit und damit auch ihr Einkommen steigern. Die verbesserten Sprachkenntnisse bei denjenigen Teilnehmenden, deren Massnahme in einem Deutschkurs bestand, tragen zweifellos zu einer Verbesserung ihrer Kommunikationsfähigkeit bei. Ob und wie weit sich der erfolgreiche Abschluss einer InteV auf den ausländerrechtlichen Status der Betroffenen auswirkt, wird sich erst in Zukunft erweisen, wenn der MIDI die entsprechenden Entscheidungen fällen wird. Bei der anderen Hälfte der Teilnehmenden wird die Vereinbarung meist um ein weiteres Jahr verlängert, was darauf schliessen lässt, dass der zeitliche Horizont von einem Jahr für einige Personen zu knapp ist, um die vereinbarten Ziele erreichen zu können. In einem Fall wird die betroffene Person ihre Aufenthaltsbewilligung voraussichtlich verlieren. Wie wir gezeigt haben, ist es generell eine fallspezifische Kombination von persönlichen Umständen und Rahmenbedingungen, die beeinflussen, ob die vereinbarten Ziele der InteV erreicht werden und welche Folgen sich daraus ergeben.

Die Zwischenbilanz zeigt weiter, dass der **Nutzen** der InteV, wie sie im Pilotprojekt angewendet werden, von den befragten Teilnehmenden und involvierten Drittstellen als tendenziell positiv, oder zumindest nicht grundsätzlich negativ, eingeschätzt wird. Nicht zuletzt hat der ressourcenorientierte Ansatz der Projektleiterin einige Teilnehmende dazu motivieren können, bisher aufgeschobene Massnahmen in Angriff zu nehmen und Defizite zu beheben. Nicht alle befragten Teilnehmenden sind jedoch rundum zufrieden, stellt sich doch bei gewissen Personen auch ein Gefühl der Willkür ein, wenn bemerkt wird, dass die Aufenthaltsbewilligung bei den einen an Auflagen gebunden wird und bei anderen – die sich in ähnlichen oder schwierigeren Lebenssituationen befinden – hingegen nicht.

Für die indirekt tangierten Vertretenden von Drittstellen stellt das Instrument ein willkommenes Druckmittel dar und wird insofern als nützlich eingeschätzt. Inwiefern das Instrument und der dadurch ausgeübte Handlungsdruck betreffend den sogenannten „schwierigen KlientInnen“ tatsächlich Wirkung zeigen wird, ist für diese Befragten hingegen noch fraglich.

Mit dem **Druck** der Verpflichtung und den drohenden ausländerrechtlichen Sanktionen gehen die befragten Teilnehmenden unterschiedlich um: Die einen spornt er an, gewisse scheint er nicht merklich zu belasten, andere verängstigt oder blockiert er. Bei einigen Personen stellt der zusätzliche Druck in Form der InteV ein Problem dar, gerade wenn sie sich dadurch multiplen Belastungen bzw. Anforderung verschiedener Drittstellen ausgesetzt sehen, denen sie schwer nachkommen können. So blieb etwa die erhoffte Wirkung hinsichtlich einer Verhaltensänderung bei einigen sogenannten „Problemfällen“ aus. Inwiefern der Faktor Druck der Zielerreichung dienlich ist, ist deshalb nicht eindeutig und abhängig von der individuellen Konstellation. Bezüglich Antwort auf das Einladungsschreiben zu einem Erstgespräch betreffend InteV zeigt sich allerdings, dass die Verpflichteten im Gegensatz zu den Freiwilligen deutlich häufiger reagieren. Die ebenfalls als Druck zu verstehende Pflicht – die sowohl für die freiwillig als auch für die verpflichteten Teilnehmenden gilt –, während des Jahres selbständig die Nachweise für die Befolgung der angeordneten Massnahmen zu erbringen, scheint ebenfalls Wirkung zu zeigen.

Ein abschliessendes Urteil über die Tauglichkeit des Instruments InteV zur Integrationsförderung im Pilotprojekt Ostermundigen kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgegeben werden, sondern wird Gegenstand des Schlussberichts sein. Auch kann weder ein allge-

meingültiges Urteil noch ein einheitliches Rezept mit standardisiertem Vorgehen zur erfolgversprechenden bzw. integrationsfördernden Anwendung von InteV abgeleitet werden. Dies verweist nicht zuletzt darauf, dass individuelle Integrationsprozesse äusserst komplexe Vorgänge sind, deren Verlauf von zahlreichen Faktoren abhängt. Für Entscheide bezüglich der Übertragbarkeit des Instruments auf andere Gemeinden sind sowohl die spezifischen Rahmenbedingungen als auch die Auswahl der Zielgruppe mit bestimmten persönlichen Voraussetzungen zu berücksichtigen, die im Pilotprojekt Ostermundigen gegeben sind und die zu den dargestellten Zwischenergebnissen geführt haben.

Bibliographie

- Achermann, Alberto (2007). "Integrationsverpflichtungen", in Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht*. Bern: Stämpfli, S. 249-276.
- Achermann, Alberto und Jörg Künzli (2009). *Schlussbericht: Zum Umgang mit den neuen Sprachminderheiten*.
http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/medienmitteilungen/mm_090217.pdf
(15.11.2010).
- Bundesamt für Gesundheit (2005). *Glossar von Evaluationsbegriffen*.
www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02603/index.html (19.11.2010).
- Chahrokh, Haleh (2006). "Integrationsvereinbarungen im europäischen Kontext: Aufenthaltserlaubnis nur nach bestandenem Kurs." *Terra cognita*, 9: 50-53.
- Eidgenössische Ausländerkommission (2005). *Öffnung der Institutionen: Mit Vielfalt gewinnen! Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission*.
http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empfung_institutionen.pdf
(08.12.2010)
- Houmard, Serge und Sabine Schoch (2007). *Zwischen Verpflichtung und Förderung: Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- Joppke, Christian (2007). "Fördern Pflicht-Integrationskurse in Westeuropa die Integration von Zuwanderern?" *Focus Migration*, Kurzdossier 8: http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/KD08_Integrationskurse_01.pdf (15.11.2010).
- Prodoliet, Simone (2009). "Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung", in Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 48-60.
- Tov, Eva et al. (2010). *Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich: Schlussbericht*. Basel: HSA FHNW.
- von Büren, Lucie und Judith Wyttenbach (2009). "'Integrationsverpflichtung' und Integrationsvereinbarung aus rechtlicher Sicht", in Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 61-97.