

Pilotprojekt „Integrationsvereinbarungen“ in Ostermundigen

Schlussbericht der externen Evaluation

Silvia Schönenberger

Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

Christin Achermann

Schweizerisches Zentrum für Migrationsrecht

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 suisse 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

Diese Studie wurde durch das Sozialamt und den Migrationsdienst des Kantons Bern in Auftrag gegeben und finanziert.

© 2012 SFM und ZFM

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	9
1.1 Rechtliche Grundlagen	9
1.2 Forschungsstand	12
1.3 Evaluationsauftrag und methodisches Vorgehen	14
1.4 Inhaltsübersicht	16
2 Das Pilotprojekt Integrationsvereinbarungen in Ostermundigen	17
2.1 Die Gemeinde Ostermundigen	17
2.2 Projektanlage und -verlauf	17
2.2.1 Angestrebte Zielgruppe und Vergleichsgruppe	18
2.2.2 Umsetzung und Projektverlauf	19
2.2.3 Kontaktierung und Rekrutierung der Teilnehmenden	20
2.2.4 Interinstitutionelle Zusammenarbeit und Rollenteilung	21
2.3 Aufwand und Kosten des Pilotprojektes	22
2.3.1 Arbeitsaufwand	22
2.3.2 Projektkosten	23
2.4 Profil der Teilnehmenden	24
2.5 Inhalte der InteV und vereinbarte Massnahmen	26
3 Einschätzungen der Wirkung der InteV	29
3.1 Einschätzung der Wirksamkeit gemäss Analyse des Erfassungsinstruments	29
3.1.1 Individuelle Zielerreichung und Folgen	29
3.1.2 Ausländerrechtliche Konsequenzen der erfüllten oder nicht erfüllten InteV	33
3.1.3 Teilnehmende mit erfüllter vs. nicht erfüllter erster InteV: Vergleich der Profile	34
3.1.4 Veränderungen bezüglich Arbeit, Lebensumständen und Sprachkenntnissen der Teilnehmenden	36
3.2 Einschätzungen zu Nutzen und Wirkung der InteV gemäss Interviews	38
3.2.1 Einschätzungen der Teilnehmenden	38
3.2.2 Sicht der Projektbeteiligten und anderer Fachpersonen	44
3.3 Relevante Faktoren für das Scheitern oder Gelingen einer InteV	46
4 Zielerreichung des Pilotprojektes	54
5 Schlussfolgerungen	59
5.1 Projektbezogenes Gesamtfazit	59
5.2 Empfehlungen und Anpassungsbedarf für die künftige Anwendung von InteV	62
5.3 Allgemeine Folgerungen zu InteV und Ausblick	64
5.3.1 Rechtliche Fragen	64
5.3.2 Welchen Mehrwert bringt die InteV?	65
5.3.3 Folgerungen bezüglich der laufenden Gesetzgebungsprojekte	68
Bibliographie	70

Dank

Während der mehr als dreijährigen Laufzeit dieser Evaluation waren wir mit zahlreichen Personen im Kontakt, die uns begleiteten, Auskunft gaben und unsere Arbeit kommentierten. Ihnen allen danken wir an dieser Stelle herzlich für ihre Zeit und ihre wertvollen Informationen.

Besonders bedanken möchten wir uns bei folgenden Personen:

Der Projektleiterin Francesca Chukwunyere (sowie ihrer Vorgängerin Sandra Herzog) für die gute Zusammenarbeit, die investierte Zeit für die Evaluation (insbesondere das Ausfüllen des Erfassungsinstruments) und die zahlreichen Gespräche.

Der Projektgruppe mit den Mitgliedern Urs Arn, Aldina Camenisch, David Keller, Angelina Providzalo und Peter von Arx für das entgegengebrachte Vertrauen und die angenehme Zusammenarbeit. Regula Unteregger danken wir für die Kommentare auf die ersten Versionen des Zwischen- und des Schlussberichts.

Den interviewten Teilnehmenden am Pilotprojekt Integrationsvereinbarungen, den Vertretenden diverser Stellen der Gemeinde Ostermundigen sowie den externen ExpertInnen für ihre Bereitschaft zu einem oder gar mehreren Gesprächen mit uns sowie für die wichtigen Informationen.

Folgende KollegInnen am SFM haben zu verschiedenen Zeitpunkten zum Evaluationsprojekt beigetragen: Denise Efonayi-Mäder, Bülent Kaya, Nicole Wichmann. Alberto Achermann vom ZFM hatte für unsere rechtlichen Fragen stets ein offenes Ohr. Auch ihnen allen danken wir vielmals.

Silvia Schönenberger und Christin Achermann, Ende Juli 2012

Zusammenfassung

Seit 2008 enthält das schweizerische Ausländergesetz (AuG) die Möglichkeit, die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verbinden, dass die betreffende Person einen Sprach- oder Integrationskurs besucht. Diese Auflage kann in einer Integrationsvereinbarung (InteV) festgehalten werden. Bei Nichterfüllung kann unter Umständen die Bewilligung nicht verlängert und die Person weggewiesen werden. Der Kanton Bern und die Gemeinde Ostermundigen haben dieses neue ausländerrechtliche Instrument ab 2009 in einem dreijährigen Pilotprojekt getestet.

Evaluationsauftrag

Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien und das Zentrum für Migrationsrecht haben im Auftrag des Kantonalen Sozialamts und des Migrationsdienstes (MIDI) des Kantons Bern das Pilotprojekt während der Projektlaufzeit begleitet und evaluiert. Ziel der Versuchsanlage war es, das Instrument InteV hinsichtlich seiner Tauglichkeit zur Integrationsförderung zu untersuchen. Die Evaluation hatte hierzu insbesondere vier Fragen zu beantworten:

- 1) Erreichen die einer InteV unterstellten Personen die Zielsetzungen gemäss InteV?
- 2) Hat die Bindung der InteV an die Aufenthaltsbewilligung einen Einfluss auf das Erreichen der in den InteV definierten Zielsetzungen?
- 3) Werden ausgesprochene Nichtverlängerungen rechtskräftig?
- 4) Welche Faktoren können als diejenigen einer erfolgreichen Integration identifiziert werden?

Die Evaluation stützte sich auf verschiedene Datenquellen: Zum einen wurde eine Datenbank konzipiert und ausgewertet, worin Informationen zu allen Teilnehmenden, ihren InteV und den Entwicklungen während des Projektverlaufs erfasst wurden. Zum anderen wurden insgesamt 35 Interviews mit Teilnehmenden sowie mit direkt oder indirekt ins Projekt involvierten Fachpersonen geführt, 9 Beratungsgespräche beobachtet, an Projektsitzungen teilgenommen und verschiedene projektrelevante Dokumente untersucht.

Das Pilotprojekt

Die Gruppe der Teilnehmenden des Pilotprojekts war bezüglich Aufenthaltsdauer, Anlass zur Verfügung einer InteV, persönlicher Lebenssituation etc. äusserst heterogen zusammengesetzt. Unter den insgesamt 48 Teilnehmenden im dreijährigen Projekt waren nebst wenigen Neuzugezogenen v.a. Personen vertreten, die seit mehreren Jahren in der Schweiz wohnhaft waren, bereits vom Sozialdienst, dem Jugendamt oder weiteren Regelstrukturen unterstützt wurden und teils komplexe Vorgeschichten aufwiesen.

Neben den 30 Personen mit einer rechtlich verbindlichen InteV nahm eine Vergleichsgruppe von 18 **Freiwilligen** am Projekt teil, für welche dieselben Teilnahmebedingungen galten, was die Betreuung und die finanziellen Unterstützungsleistungen betraf. Mit diesen Personen konnte aufgrund ihres Rechtsanspruchs auf Aufenthalt keine ausländerrechtlich verbindliche InteV abgeschlossen werden. Durch den Vergleich der Gruppe der „Verpflichteten“ mit den „Freiwilligen“ sollte der Einfluss der ausländerrechtlichen Sanktionsmöglichkeit auf das Erfüllen von InteV untersucht werden. Da die beiden Gruppen nicht primär nach wissenschaftlichen Kriterien zusammengestellt wurden, sind bezüglich ihrer Vergleichbarkeit einige methodische Vorbehalte angebracht.

Der Fokus des Pilotprojektes lag auf einer ressourcenorientierten, teils zeitintensiven **Beratung und Betreuung** der Teilnehmenden und einer individuellen, bedarfsgerechten Begleitung über ein oder zwei Jahre hinweg. Nach einem Erst- oder Zweitgespräch vereinbarte die Projektleiterin mit den Teilnehmenden individuell angepasste **Ziele und Massnahmen** sowie Fristen. Die weitaus häufigsten vereinbarten Massnahmen betrafen den Besuch eines Sprachkurses sowie die berufliche Integration (z.B. Stellensuche, Anmeldung bei RAV). Die Palette von weiteren Massnahmen reichte von Integrationskursen über Nachhilfeunterricht für Kinder, die Teilnahme an Elternabenden oder an einem Frühförderungsprogramm bis hin zu Schulden- oder Drogenberatung. Nach einem Jahr beurteilte die Projektleiterin, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden waren, ob sich die Teilnehmenden kooperativ gezeigt und die verlangten Nachweise rechtzeitig erbracht hatten

und schliesslich auch, ob ein weiteres Jahr Begleitung sinnvoll erschien. Der MIDI berücksichtigte die Schlussberichte der Projektleiterin bei Entscheiden über die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen oder über Statusänderungen.

Antworten auf die Evaluationsfragen

Die erste Frage, ob die Teilnehmenden die **InteV-Ziele erreichen**, kann mehrheitlich positiv beantwortet werden. Nach einem Jahr haben knapp zwei Drittel der Teilnehmenden ihre Ziele erreicht, ein Drittel (noch) nicht; nach spätestens zwei Jahren InteV haben von ursprünglich 48 Teilnehmenden 37 (77%) die InteV-Auflagen erfüllt. Hingegen haben insgesamt 3 Personen ihre Ziele nicht erreicht. In einem Fall hat dies zu einem Wegweisungsentscheid geführt.

Bezüglich der zweiten Frage, ob die **Bindung der InteV an ausländerrechtliche Konsequenzen** einen Einfluss auf die individuelle Zielerreichung hat, schnitten die Verpflichteten bezüglich Zielerreichung nach einem Jahr prozentual leicht besser ab als die Freiwilligen. Nach spätestens zwei Jahren InteV haben jedoch alle Freiwilligen ihre Ziele erreicht, drei Verpflichtete hingegen nicht. Bezüglich Veränderungen hinsichtlich Sozialhilfeabhängigkeit (Austritt aus oder Reduktion der Sozialhilfe) und Erwerbstätigkeit (Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Erhöhung des Arbeitspensums) innerhalb eines oder zweier Jahre InteV schnitten die Verpflichteten insgesamt leicht besser ab als die Freiwilligen. Aufgrund der kleinen Fallzahl und der unterschiedlichen Zusammensetzung der Gruppen sind sie allerdings nur beschränkt vergleichbar.

In den Interviews zeigte sich, dass die meisten Teilnehmenden von den möglichen negativen Folgen einer nicht erfüllten InteV **kaum beeindruckt** waren und diese auch nicht fürchteten. Viel entscheidender als die mit der InteV verbundene Sanktionsdrohung waren für eine motivierte und initiative Zielerreichung die positiven Anreize ausländerrechtlicher wie finanzieller Art (Statuserhöhung resp. teil-finanzierte Kursbesuche) – die für Verpflichtete und Freiwillige gleichermassen galten. Auch die kompetente und ressourcenorientierte Beratung, die auf die Teilnehmenden einzugehen vermochte und ihnen das Gefühl vermittelte, ernst genommen zu werden, hatte einen wichtigen Einfluss auf die Motivation der Teilnehmenden. Bei den Teilnehmenden, denen aufgrund ihrer Vorgeschichte eine Wegweisung drohte, vermochte hingegen auch die Verpflichtung zu einer InteV keine wesentlichen Veränderungen zu bewirken. Diese unterschiedlichen Ergebnisse zeigen, dass kein eindeutiger Einfluss der Bindung der InteV an ausländerrechtliche Konsequenzen auf das Erreichen der in den InteV gesetzten Ziele festzustellen ist.

Klare Unterschiede zwischen ausländerrechtlich verbindlichen und unverbindlichen InteV zeigten sich jedoch bezüglich der **Reaktion auf die Einladung zu einem ersten Gespräch**: Eine offizielle Einladung mit der Warnung, dass die adressierte Person unter Androhung negativer Konsequenzen verpflichtet ist, sich zu einem Gespräch zu melden, hat zu einer deutlich höheren Antwortquote geführt als bei den zur freiwilligen Teilnahme Eingeladenen. Eine Wirkung der verpflichtenden InteV lag somit darin, dass jene Personen erreicht und zu einer Teilnahme verpflichtet werden konnten, die sich auf freiwilliger Basis allenfalls nicht dazu bereit erklärt hätten.

Die dritte Frage, ob vom MIDI verfügte **Nichtverlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen rechtskräftig** werden, kann bei Abschluss des Pilotprojektes nicht beantwortet werden. Die einzige vom MIDI aufgrund einer nicht erfüllten InteV angeordnete Wegweisung ist noch nicht rechtskräftig. Eine Beschwerde gegen die Wegweisung wurde erstinstanzlich abgelehnt, doch gründete dieser Entscheid nicht auf der nicht erfüllten InteV, sondern auf anderen Wegweisungsgründen (Straffälligkeit). Allerdings spielten der InteV-Schlussbericht und die ausführliche Falldokumentation der Projektleiterin eine wichtige Rolle bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit der Wegweisung. Die nach wie vor ungeklärte Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit der angedrohten ausländerrechtlichen Sanktionen bedeutet sowohl für die Umsetzenden von InteV-Projekten als auch für Teilnehmende Rechtsunsicherheit und stellt letztlich die Legitimität des Instruments in Frage.

Auf die vierte Frage – welche **Faktoren für eine „erfolgreiche Integration“** im Rahmen eines solchen Projektes ausschlaggebend sind – geben die Erfahrungen des Pilotprojektes einige Hinweise. Ob eine Person die ihr gesetzten Ziele während der Laufzeit einer (oder zwei) InteV erreicht, hängt vom **Zusammenspiel individueller Voraussetzungen**, welche die Teilnehmenden mitbringen, mit den **Rahmenbedingungen** der Projektanlage ab. Zusammenfassend gesagt hat eine InteV am ehesten Chancen auf Erfolg, wenn auf der einen Seite der oder die Teilnehmende

sich in relativ stabilen Lebensverhältnissen befindet, motiviert ist, die eigene Situation zu verbessern und vorwärtszukommen (sprachlich, beruflich etc.), die an sie gestellten Anforderungen und Erwartungen versteht, mit den vorgeschlagenen Zielen und Massnahmen einverstanden ist und einen persönlichen Nutzen darin sieht. Kommen auf der anderen Seite finanzielle wie ausländerrechtliche Anreize hinzu, ist eine kompetente, glaubwürdige und ressourcenorientierte Beratung gewährleistet, besteht ein qualitativ hochstehendes Angebot an Integrationsfördermassnahmen, arbeiten die verschiedenen involvierten Institutionen konstruktiv zusammen und sprechen sich fallbezogen ab, so stehen die Chancen gut, dass innerhalb eines Jahres die InteV-Ziele erreicht werden können und damit ein Schritt im Integrationsprozess bewältigt ist. Fehlen hingegen einige oder mehrere dieser Voraussetzungen, wird die Zielerreichung erschwert.

Sind freiwillige und verpflichtende InteV tauglich, nützlich und wirksam?

Betreffend die übergeordnete Projektfrage nach der Tauglichkeit, Nützlichkeit und Wirksamkeit der InteV zeigt die Evaluation, dass die Anwendung der InteV in dieser konkreten Projektkonstellation den 48 Teilnehmenden **mehrheitlich genützt** hat. Die Personen und Familien, die mit dem Projekt erreicht wurden, konnten von einem einmaligen Beratungs- und Unterstützungsangebot Gebrauch machen. Gleichzeitig hat das Projekt dazu gedient, die beteiligten Akteure in der Gemeinde besser zu vernetzen und, mittels eines *Case Managements*, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Diensten im Sozialbereich zu initiieren.

Ein spezifischer Nutzen ergab sich aus dem Einsatz von (verpflichtenden wie freiwilligen) InteV insbesondere in zweierlei Hinsicht: Zum einen kann die InteV der **Klärung von Erwartungen** dienen: Eine staatliche Behörde zeigt schriftlich auf, was von der zugewanderten Person verlangt wird und was unter Umständen droht, wenn diese den Anforderungen nicht nachkommen. Die Verschriftlichung und Formalisierung der Erwartungen und Auflagen stellt eine Verbindlichkeit her, welche insbesondere Vertretende von Behörden und Regelstrukturen aber auch mehrere Teilnehmende begrüssten.

Zum anderen erweist sich die (verpflichtende und freiwillige) InteV als nützlich, wenn es um die **Begründung von ausländerrechtlichen Entscheiden** geht. Obschon der MIDI sich auch auf Berichte anderer Stellen stützen kann, stellt die InteV und die damit anfallende ausführliche Falldokumentation ein wichtiges Element für die Entscheidungsfindung und -begründung dar. Dies sowohl bei potentiellen Wegweisungsfällen als auch bei Entscheiden betreffend Erteilung von Niederlassungsbewilligungen, Aufenthaltsregelungen nach Auflösung der Ehe, Härtefällen oder Einbürgerungen – also da, wo eine erfüllte InteV als Indiz für eine „erfolgreiche Integration“ dienen kann.

Die nicht eindeutigen Unterschiede zwischen den freiwilligen und verpflichteten Teilnehmenden lassen den Schluss zu, dass diese Ergebnisse wesentlich der spezifischen Projektanlage zu verdanken und nicht primär dem Instrument der verpflichtenden InteV zuzuschreiben sein dürften. So ist denn davon auszugehen, dass ein Angebot, welches sich auf eine ressourcenorientierte und zielgruppengerechte Unterstützungs- und Beratungsarbeit und positive Anreize beschränkt, bei den Teilnehmenden vergleichbare Wirkungen erzielen könnte.

Gesamtbeurteilung des Pilotprojektes

Insgesamt kann nach dem dreijährigen Pilotprojekt eine **positive Bilanz** gezogen werden: Die Projektziele wurden weitgehend erfüllt und es hat ein wichtiger Lernprozess stattgefunden, dessen Erkenntnisse in weitere Planungen sowohl gemeindeintern als auch anderswo einfließen können. Die Mehrzahl der Interviewten, Teilnehmende wie Fachpersonen, war im Allgemeinen zufrieden mit dem Projekt. Bei vielen Teilnehmenden brachte das Projekt Prozesse in Gange, die ihrer Integration förderlich waren und hat somit konkrete Wirkung gezeigt. Die intensive und regelmässige Betreuung sowie das Wissen um eine Begleitperson waren für die meisten Teilnehmenden zentral. Es gab jedoch auch **kritische Stimmen** unter den befragten Teilnehmenden, insbesondere weil die obligatorische Unterzeichnung einer InteV von einigen als willkürlich und diskriminierend empfunden wurde oder weil sie ihre Erwartungen enttäuscht sahen. Skeptisch zeigten sich einige Fachpersonen hinsichtlich der Übertragbarkeit des Projektes auf andere Gemeinden/Kantone in Anbetracht des Aufwands und der Kosten, die eine solche Projektanlage verursacht.

Das Pilotprojekt deckte auch einige **neuralgische Punkte und Problemfelder** auf, insbesondere was die interinstitutionelle Zusammenarbeit und die mangelhafte Absprache zwischen verschiedenen beratenden Stellen betrifft. Es zeigte sich, dass zur Verhinderung von widersprüchlichen Anweisungen oder von Doppelspurigkeiten ein *Case Management* nützlich ist. Das Pilotprojekt brachte jedoch auch beispielhaft zu Tage, dass die bestehenden Institutionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben teilweise an Grenzen stossen, sei es, weil ihnen adäquate Instrumente oder die nötigen finanziellen Mittel fehlen oder weil ihre Arbeit nicht genügend auf die Klientel der MigrantInnen ausgerichtet ist.

Lessons learnt im Hinblick auf die weitere Anwendung von InteV

Für eine Anwendung des Instrumentes InteV und einen erfolgsversprechenden Gebrauch in weiteren Gemeinden oder Kantonen können aus dem Pilotprojekt mehrere Schlüsse gezogen werden: So sind genügend finanzielle Ressourcen sicherzustellen, um eine adäquate, professionelle Beratungs- und Übersetzungsarbeit sowie ein zielgruppenangepasstes, qualitativ hochstehendes Angebot an Integrationsmassnahmen zu gewährleisten. Die Zuständigkeiten der InteV-Verantwortlichen einerseits und der verschiedenen Regelstrukturen andererseits müssen klar geregelt sein, um Überschneidungen und Leerläufe zu vermeiden. Die Arbeit der InteV-BeraterInnen ist sehr anspruchsvoll. Um subjektive oder willkürliche Beurteilungen zu vermeiden und die Beratungsperson in ihrer Verantwortung zu entlasten, ist der Austausch mit Teammitgliedern wichtig. Die Sensibilisierung und Schulung des Personals von Regelstrukturen im Umgang mit der Zielgruppe der MigrantInnen sowie Bestrebungen hin zu einer transkulturellen Öffnung der bestehenden Strukturen sind für eine nachhaltige Lösung unabdingbar.

Welchen Mehrwert bringt das Instrument der verpflichtenden InteV?

Einer der Vorteile der verpflichtenden gegenüber einer freiwilligen InteV besteht darin, dass erstere die **Erreichbarkeit** einer Zielgruppe gewährleistet, die sich allenfalls nicht freiwillig auf eine InteV einlassen würde. Der Vergleich der verpflichteten und der freiwilligen Teilnehmenden im Projekt lässt jedoch darauf schliessen, dass die **Bedeutung der InteV als Druckmittel** für die Betroffenen zweitrangig ist. Da auch die Resultate betreffend Zielerreichung keine eindeutigen Unterschiede zwischen den beiden Gruppen erkennen lassen, ist fraglich, ob die Koppelung von vereinbarten Massnahmen und Zielen an ausländerrechtliche Konsequenzen – das eigentliche Kernelement des Instrumentes – für die Integrationsförderung notwendig und sinnvoll ist.

Weiter drängt sich die Frage auf, ob mit dem Instrument InteV die richtige **Zielgruppe** erreicht wird. Aus rechtlicher Sicht kann nur eine eingeschränkte Personengruppe zu einer InteV verpflichtet werden, nämlich diejenige, die keinen völkerrechtlichen oder menschenrechtlichen Anspruch auf Aufenthalt hat. Nimmt man hingegen den individuellen Bedarf an unterstützenden und begleitenden Massnahmen als massgebliches Kriterium, ist es nicht nachvollziehbar, weshalb der ausländerrechtliche Status – welcher einzig darüber entscheidet, ob ausländerrechtliche Sanktionen durchsetzbar wären – für die Teilnahme an spezifischen Fördermassnahmen ausschlaggebend sein sollte. Gerade für die Gruppe der (zumeist langanwesenden) Personen mit sogenannten „Mehrfachproblematiken“ muss der erhoffte Mehrwert des InteV-Instrumentes aufgrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt bezweifelt werden.

Zusammenfassend zeigt die Evaluation, dass die Anwendung der InteV, wie sie im vorliegenden Projekt erfolgte, Wirkung zeigte und sowohl durch die freiwilligen und verpflichteten Teilnehmenden als auch durch BehördenvertreterInnen als nützlich und zufriedenstellend eingeschätzt wird. Welcher Anteil an diesem positiven Ergebnis der ausländerrechtlichen Sanktionsmöglichkeit der verpflichtenden InteV zukommt, kann aufgrund der vorliegenden Untersuchungsanlage nicht abschliessend beantwortet werden. Klar ist jedoch, dass die spezifischen Rahmenbedingungen (individuelle, enge und ressourcenorientierte Begleitung, Möglichkeit finanzieller Beteiligung an Massnahmen etc.) dafür eine entscheidende Rolle spielten und dass die positiven Anreize bei den Teilnehmenden mehr Wirkung zeigten als Sanktionsdrohungen.

1 Einleitung

Sowohl in der Schweiz als auch in den europäischen Staaten besteht gegenwärtig ein breiter Konsens darüber, dass „Integration“ ein wichtiges gesellschaftliches und politisches Anliegen ist. Mehrheitlich ist damit die Integration der ausländischen Bevölkerung – genauer gesagt meist der sogenannten Drittstaatenangehörigen – in eine lokale nationalstaatliche Gesellschaft gemeint. Wie diese Integration zu erreichen und wie sie zu bewerten sei sowie welche Konsequenzen Personen zu erwarten haben, die den jeweiligen Erwartungen nicht entsprechen, ist Gegenstand von politischen Diskussionen und wird zusehends in rechtlichen Grundlagen festgeschrieben. Aus wissenschaftlicher Sicht interessiert, welche Vorstellungen von Integration hinter diesen Vorgaben und Zielsetzungen stehen, wie diese praktisch umgesetzt werden und welche Folgen sie sowohl für einzelne MigrantInnen als auch für die gesamte Gesellschaft haben.

Seit 2008 enthält das Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG)¹ ein für die Schweiz neues integrationspolitisches Instrument: die Integrationsvereinbarung (Art. 54 Abs. 1 AuG). Damit wurde neu eine Integrationsverpflichtung festgeschrieben, die getreu dem Leitsatz des „Förderns und Forderns“ als Ergänzung zur Integrationsförderung zu verstehen ist. Dieser Schritt wird von ExpertInnen denn auch als „gesellschaftspolitischer Paradigmenwechsel“ bezeichnet, da der Staat damit „Erwartungen an das Verhalten und die Einstellung“ von AusländerInnen stellt, welche über das Einhalten der Rechtsordnung hinausgehen und die unabhängig vom Erbringen einer staatlichen Leistung sind (Achermann und Künzli 2011: 115). Während in den politischen Debatten die Haltung gegenüber dem Instrument der Integrationsvereinbarung (im Folgenden „InteV“) häufig durch ideologische Standpunkte bestimmt ist, gibt es bisher wenig empirische Kenntnisse über ihre Anwendung.² Insbesondere sind bislang, in der Schweiz wie auch international, zwei Fragen weitgehend unbeantwortet: Welche Auswirkungen haben die InteV auf die einzelnen Personen, ihre Lebensumstände und ihr Verhalten? Und welche Rolle spielt dabei die Tatsache, dass bei nicht erfüllter InteV die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung droht? Der Kanton Bern und die Gemeinde Ostermundigen haben sich kurz nach Inkrafttreten des AuG entschieden, das Instrument InteV in einem dreijährigen Pilotprojekt zu testen. Der vorliegende Schlussbericht gibt die zentralen Ergebnisse der begleitenden externen Projektevaluation wieder.

1.1 Rechtliche Grundlagen³

Der per 1. Januar 2008 in Kraft getretene Art. 54 Abs. 1 AuG sieht die Möglichkeit vor, dass die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden wird, „dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird.“⁴ Diese Verpflich-

¹ Vom 16. Dezember 2008, SR 142.20.

² Siehe dazu Kapitel 1.2.

³ Vgl. dazu ausführlich Achermann und Künzli (2011: 114-156), Spescha et al. (2009), von Büren und Wyttenbach (2009).

⁴ Wie in Kapitel 5.3.1 gezeigt werden wird, besteht Uneinigkeit darüber, ob sich Integrationsvereinbarungen auf diese Massnahmen zu beschränken haben oder ob sie – basierend auf Art. 33 AuG – auch mit andern Bedingungen verbunden werden können.

tung kann in einer InteV festgehalten werden.⁵ Die Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA)⁶ hält in Art. 5 fest, dass InteV auch anlässlich der Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung eingesetzt werden können (Abs. 1). Der gleiche Artikel präzisiert, dass die InteV „nach Prüfung des Einzelfalls die Ziele, die vereinbarten Massnahmen sowie die möglichen Folgen einer Nichterfüllung“ festhält (Abs. 2). Schliesslich nennt Abs. 3 die folgenden Zielsetzungen von InteV: „die Förderung des Erwerbs der am Wohnort gesprochenen Sprache“ sowie des Erwerbs von Kenntnissen über „die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen in der Schweiz“, über das schweizerische Rechtssystem und über „die grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben ist.“

Der Abschluss einer InteV ist nur mit AusländerInnen zulässig, die keinen völkerrechtlichen oder gesetzlichen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben. Das bedeutet konkret, dass mit der überwiegenden Mehrheit der in der Schweiz lebenden AusländerInnen keine InteV abgeschlossen werden kann (namentlich mit Angehörigen von EU/EFTA-Staaten, Personen mit Niederlassungsbewilligung, ausländischen Familienangehörigen von SchweizerInnen, anerkannten Flüchtlingen).

Erfüllt eine Person die in der InteV festgehaltenen Auflagen nicht, kann dies die Nichtverlängerung oder allenfalls den Widerruf ihrer Aufenthaltsbewilligung und folglich eine Wegweisung zur Folge haben. Sowohl der Leitfaden für die Anwendung der InteV des Bundesamtes für Migration (BFM)⁷ als auch Achermann und Künzli (2011: 148) machen jedoch deutlich, dass das Nichterfüllen alleine in den meisten Fällen nicht ausreichen dürfte, um den Aufenthalt zu beenden, sondern dass weitere Wegweisungsgründe vorliegen müssen (gemäss Art. 62 AuG, z.B. fortgesetzte Sozialhilfeabhängigkeit oder strafbares Verhalten). Insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK⁸) dürfte in vielen Fällen einer Beendigung des Aufenthalts entgegenstehen.

Um die Kantone bei der Umsetzung dieser Grundlagen zu unterstützen, hat das BFM im Januar 2008 Empfehlungen und einen Leitfaden zur Anwendung von InteV sowie eine Vorlage für eine solche Vereinbarung veröffentlicht.⁹ Aus den Empfehlungen geht hervor, dass den InteV vor allem eine unterstützende und positive Funktion zukommen soll: „Das Bundesamt empfiehlt, die InteV in erster Linie als Instrument der Motivation zur Integration einzusetzen. Zudem dient sie der Information der Migrantinnen und Migranten über die Angebote, die ihnen zur Verfügung stehen“ (BFM 2007: 2). Gleichzeitig sollen die Anforderungen an eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung klar aufgezeigt werden. Das BFM rät aufgrund des unverhältnismässigen Aufwands davon ab, die InteV flächendeckend einzusetzen, sondern empfiehlt ihren Einsatz insbesondere für die zwei folgenden

⁵ Achermann und Künzli (2011: 114) weisen darauf hin, dass sich der Bundesrat im Entwurf zum AuG noch explizit gegen eine solche Verpflichtung ausgesprochen hatte.

⁶ Vom 24. Oktober 2007, SR 142.205.

⁷ http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/empfehlungen_integrationsvereinbarung/leitfaden_integrationsvereinbarung-d.pdf (20.05.2012).

⁸ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101).

⁹ Siehe: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2008/2008-01-22.html> (18.05.2012).

Gruppen: einerseits Drittstaatenangehörige, die im Familiennachzug neu in die Schweiz kommen, andererseits bereits in der Schweiz lebende Personen, bei denen aufgrund ihres Verhaltens das Risiko besteht, dass ihre Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wird (BFM 2007. 3).¹⁰

Aktuell liegen sowohl auf Bundesebene wie auch im Kanton Bern Gesetzgebungs- bzw. Revisionsentwürfe vor, welche die rechtlichen Grundlagen betreffend InteV verändern sollen. Der Bundesrat schlägt im Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AuIG)¹¹ insbesondere vor, dass die Kantone künftig verpflichtet werden sollen, mit jenen Personen eine InteV abzuschliessen, bei denen „ein erhebliches Risiko besteht“, dass sie erheblich gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder von der Sozialhilfe abhängig sein werden (Art. 33 Abs. 5 VE-AuIG). Zudem dehnt der Vorentwurf die möglichen Inhalte von InteV über die bisherigen „Sprach- und Integrationskurse“ hinaus aus (Art. 58 Abs. 2 VE-AuIG). Gegenüber Staatsangehörigen von EU- oder EFTA-Staaten sieht der Entwurf vor, dass Integrationsempfehlungen abgegeben werden können, die allerdings nicht ausländerrechtlich sanktioniert werden können (Art. 58a Abs. 3 VE-AuIG).

Der Kanton Bern verfügt bislang über keine eigenen Rechtsgrundlagen betreffend InteV oder Integrationsverpflichtungen. Ein erster Entwurf für ein kantonales Integrationsgesetz (IntG) wurde im April 2010 in die Vernehmlassung geschickt.¹² Ende Mai 2012 stellte der Regierungsrat die überarbeitete Vorlage vor, welche durch den Grossen Rat beraten werden wird.¹³ Es ist vorgesehen, dass das Integrationsgesetz im Juli 2013 in Kraft tritt. Kernpunkt des neuen und ersten Berner IntG ist der Grundsatz „Fördern und Fordern“, welcher sowohl die Integrationsförderung als auch verpflichtende Massnahmen umfasst. Für Neuzugezogene ist ein dreistufiges Modell vorgesehen: In einem ersten Schritt sollen die Gemeinden alle neu aus dem Ausland zugezogenen AusländerInnen in einem Erstgespräch über ihre Rechte und Pflichten informieren. Wird anlässlich eines solchen Gesprächs ein „besonderer Informationsbedarf zu Fragen der Integration“ (Art. 6 Abs. 3 IntG) festgestellt, wird die betreffende Person an eine Ansprechstelle für Integration weiterverwiesen. Als Anlass für diesen zweiten Schritt werden etwa fehlende Kenntnisse der Amtssprache, fehlende anerkannte berufliche Qualifikationen oder die Verantwortung für minderjährige Kinder genannt (Art. 6 Abs. 4 IntG). Die betroffenen Personen sind – ausser sie sind Staatsangehörige von EU- oder EFTA-Staaten – verpflichtet, die Ansprechstelle aufzusuchen und sich betreffend allfälliger Integrationsmassnahmen beraten zu lassen (Art. 6 Abs. 5 IntG). Wird dieser Pflicht nicht Folge geleistet, wird die Migrationsbehörde informiert (Art. 6 Abs. 6 IntG). In einem dritten Schritt kann mit denjenigen Personen, bei welchen die Ansprechstelle einen Bedarf für Integrationsmassnahmen festgestellt hat und wo sie

¹⁰ Eine dritte Gruppe, die für den vorliegenden Bericht nicht von Bedeutung ist, bilden Personen, die eine religiöse Betreuungs- oder eine Lehrtätigkeit ausüben.

¹¹ Vorentwurf vom 23. November 2011. Siehe dazu die Dokumentation auf: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/teilrev_aug_integration.html (26.07.2012).

¹² Siehe die Dokumente auf: <http://www.be.ch/web/index/kanton/kanton-mediencenter/kanton-mediencenter-mm/kanton-mediencenter-mm-detail.htm?id=9242> (18.05.2012).

¹³ Siehe dazu die Mediendokumentation auf: http://www.rr.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/aktuell_meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2012/05/20120524_0834_der_kanton_bern_erhaeltestmalseinintegrationsgesetz (29.05.2012).

davon ausgeht, dass die Betroffenen „nicht selbstständig aktiv werden“¹⁴, eine verpflichtende InteV abgeschlossen werden (Art. 7 und Art. 8 IntG). Bei Personen, welche diese Voraussetzungen zwar erfüllen, mit denen aus rechtlichen Gründen aber keine InteV abgeschlossen werden kann, gibt die Ansprechstelle eine Empfehlung für die entsprechenden Massnahmen ab und begleitet sie bei der Durchführung (Art. 7 Abs. 3 IntG). Der nun prä-sentierete Vorschlag steht gemäss Regierungsrat in Einklang mit der laufenden Revision des AuG.

1.2 Forschungsstand

Da es sich bei den InteV um ein relativ junges Instrument der schweizerischen Migrationspolitik handelt, erstaunt es nicht, dass sich erst wenige WissenschaftlerInnen mit ihr befasst haben. Aus juristischer Sicht hat sich ein kleiner Kreis von ExpertInnen kritisch mit der Rechtsnatur (Vertrag, Vereinbarung, Verfügung), den zulässigen Inhalten und Konsequenzen und allgemein mit Sinn und Zweck von InteV auseinandergesetzt (Achermann 2007; Achermann und Künzli 2011; Hunziker 2009; von Büren und Wytenbach 2009).

Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse finden sich bislang einzig in der Evaluation von InteV in den Kantonen AG, BL, BS, SO, ZH aus dem Jahr 2010 (Eser Davolio und Tov 2011; Tov et al. 2010) sowie in einer Studie über die kantonalen Praktiken im Migrations- und Integrationsbereich (Wichmann et al. 2011).¹⁵ Die Evaluation von Tov et al. untersuchte in vergleichender Perspektive während eines Jahres die Anwendung der InteV durch die ausgewählten Kantone. Die Ergebnisse heben die unterschiedlichen Zielgruppen und Zielsetzungen von InteV hervor, welche in einer Typologie von „Settings“ zusammengefasst werden (siehe für eine Übersicht Eser Davolio und Tov 2011): Das „Fördern-Setting“ zielt hauptsächlich auf Neuzugezogene im Familiennachzug und unterstützt diese durch eine professionelle Sozialberatung. Im Vordergrund stehen Deutschkurse, allenfalls auch Massnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt. Als „Fordern-Setting“ bezeichnen die AutorInnen eine „Politik der letzten Chance“, die bei Personen zum Zuge kommt, die mit mehreren sozialen Problemen belastet sind und bereits seit längerer Zeit in der Schweiz leben. In diesem Setting liegt die Erwartung vor allem auf dem ausgeübten Druck, und die Personen werden bei der Erfüllung der angeordneten Massnahmen kaum begleitet. Das „Fördern-Fordern-Setting“ schliesslich kommt wiederum vor allem bei Neuzugezogenen im Familiennachzug zum Einsatz und setzt auf „sanften, gut gemeinten Druck“ (Eser Davolio und Tov 2011: 10), allerdings ebenfalls ohne professionelle Begleitung. Für die betroffenen Personen bleibt diese Kombination von „gut gemeint“ und „Druck“ oftmals diffus, und es fällt ihnen schwer, die an sie gestellten Erwartungen einzuschätzen. Zu konkreten Wirkungen der InteV im Sinne von feststellbaren Veränderungen bezüglich Lebenssituation, Sprachkenntnissen etc. äussert sich die Evaluation von Tov et al. kaum. Angaben zu allfälligen ausländerrechtlichen Konsequenzen fin-

¹⁴ „Der Kanton Bern erhält erstmals ein Integrationsgesetz“, Medienmitteilung des Regierungsrats des Kantons Bern vom 24.05.2012.

¹⁵ Für eine allgemeinere Auseinandersetzung mit der Politik des „Förderns und Forderns“ sei auf die Beiträge in Piñeiro et al. (2009) verwiesen.

den sich darin ebenfalls keine. Beides dürfte auf die kurze Beobachtungsdauer der Evaluation zurückzuführen sein.

Im Rahmen einer breit angelegten Studie zur Migrationspolitik in den Kantonen haben Wichmann et al. (2011: 68-72) nach den kantonalen Praktiken bezüglich Integrationsvereinbarungen gefragt. Daraus geht hervor, dass im Jahr 2011 12 Kantone, alle in der Deutschschweiz, Integrationsvereinbarungen einsetzten. Diese Studie bestätigt das breite und vielfältige Einsatzgebiet (bzgl. Zielgruppen, Inhalten, Folgen, Anzahl) des Instruments. Angaben zu Nichtverlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen infolge des Nichterfüllens der Vereinbarungen liegen den AutorInnen keine vor. Allerdings zeigt sich, dass ein einziges Jahr oftmals nicht ausreicht, um die vereinbarten Ziele zu erreichen. Mehrere Kantone betonen, dass in der intensiven Beratung der Teilnehmenden von Integrationsvereinbarungen das grösste Potential des Instruments liege. Eine solche Umsetzung ist jedoch mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden.

Auf europäischer Ebene starteten bereits Ende der 1990er erste Versuche mit Programmen und Instrumenten zu Integrationsverpflichtungen im weiteren Sinne. Während kritische Kommentare die grundsätzliche Frage aufwerfen, inwiefern solche Anforderungen an ZuwanderInnen mit einem liberalen Staatsverständnis vereinbar sind (siehe etwa Guild et al. 2009; Joppke 2007a; Triadafilopoulos 2011), liegen inzwischen einige Untersuchungen über ihre Anwendung vor (z.B. Achermann und Künzli 2011: 154ff; Böcker und Strik 2011; Carrera 2006; Chahrokh 2005, 2006; Houmard und Schoch 2007; Joppke 2007a, 2007b; Michalowski 2004; Mourão Permoser 2012; Schönwälder et al. 2005). Auffällig ist, dass vielerorts anfangs Anreize zur Integration im Vordergrund von staatlichen Integrationsprogrammen standen. Mit der Zeit ist jedoch fast überall eine Tendenz zur Verpflichtung festzustellen, wobei oft gleichzeitig die Anforderungen steigen und unterstützende Massnahmen abnehmen (Böcker und Strik 2011; Joppke 2007b; Pöschl 2012 (im Erscheinen)). In den meisten Staaten steht die Verpflichtung zum Erwerb von Kenntnissen der lokalen Sprache im Zentrum. Diese werden teilweise auch getestet – sei es bereits vor Erteilung einer Bewilligung oder nach Ablauf einer ersten Aufenthaltszeit. Häufig enthalten „Integrationsverträge“ zudem Anforderungen an Kenntnisse über die jeweiligen Lebensverhältnisse und Gesellschaften (Böcker und Strik 2011). Aufenthaltsrechtliche Konsequenzen der nicht erfüllten Auflagen sind verbreitet. Allerdings bestehen diese meistens darin, dass keine unbeschränkte Aufenthaltsbewilligung (i.S. Niederlassungsbewilligung) erteilt wird. In Deutschland, Frankreich und Österreich kann das Nichterfüllen dazu führen, dass eine bestehende Bewilligung nicht verlängert wird.¹⁶ Konkrete Fälle von Wegweisungen aufgrund einer nicht erfüllten Integrationsvereinbarung werden allerdings nur aus Österreich vermeldet (Böcker und Strik 2011: 163; Mourão Permoser 2012; Pöschl 2012 (im Erscheinen)).¹⁷ Informationen über die konkreten integrationsbezogenen Wirkungen von Integrationsverpflichtungen sind auch auf internationaler Ebene eher spärlich.

¹⁶ Die Niederlande planen die Einführung einer solchen Klausel (Böcker und Strik 2011: 163).

¹⁷ Seit Einführung der österreichischen Integrationsvereinbarung im Jahr 2003 bis Mitte 2011 wurden vier Personen wegen nicht erfüllter Vereinbarung – konkret weil die geforderten Deutsch-Integrationskurse nicht innerhalb der gesetzten Frist absolviert worden waren – ausgewiesen. Von diesen reisten zwei Personen freiwillig aus. Bei einer wurde das Verfahren eingestellt, da der Besuch des geforderten Sprachkurses nachgewiesen wurde, und eine weitere Person hat gegen den Ausweisungsentscheid Berufung eingelegt, wobei der Ausgang dieses Verfahrens nicht bekannt ist (Mourão Permoser 2012: 193f; Pöschl 2012 (im Erscheinen): 33).

Dies dürfte sich unter anderem durch die methodischen Schwierigkeiten erklären, solche Wirkungen zu messen und eindeutig einer bestimmten Ursache wie etwa der Integrationsverpflichtung zuzuschreiben.

Die verschiedenen Untersuchungen zu Integrationsverpflichtungen auf nationaler und internationaler Ebene machen insgesamt deutlich, wie schwierig es ist, von staatlicher Seite einen komplexen und in höchstem Masse individuellen Prozess wie die Integration in ein Kollektiv anordnen und lenken zu wollen. Weiter werden die Schwierigkeiten deutlich, den meist offen definierten Integrationsbegriff juristisch präzise zu fassen und daraus abgeleitete Anforderungen praktisch umzusetzen.

1.3 Evaluationsauftrag und methodisches Vorgehen

Im Frühjahr 2009 startete in Ostermundigen das Pilotprojekt Integrationsvereinbarung, welches sich zum Ziel setzte, dieses neue ausländerrechtliche Instrument auf seinen Nutzen hinsichtlich Integrationsförderung zu prüfen. Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) wurde vom kantonalen Sozialamt und vom Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI) mit der externen Evaluation dieses Pilotprojektes beauftragt, welche den gesamten Umsetzungsprozess begleiten sollte.¹⁸ Das Evaluationsteam stand in engem Kontakt mit der Projektgruppe, welche das Pilotprojekt über die drei Jahre begleitet hat. Diese Projektgruppe setzte sich aus der Projektleiterin sowie Vertretenden der Gemeinde Ostermundigen, des MIDI und des kantonalen Sozialamtes zusammen.

Auftrag und Fragestellung

Ziel des Pilotprojektes ist gemäss Projektbeschreibung, „das Instrument InteV auf seine Tauglichkeit zur Integrationsförderung zu testen“¹⁹. Dabei werden folgende Aspekte als für eine erfolgreiche Integration entscheidend betrachtet: Spracherwerb, Respektierung der Rechtsordnung, Bildungserwerb/Informationserwerb, Zugang zum Arbeitsmarkt und Verbesserung der sozialen Vernetzung. Im Rahmen dieses Pilotprojekts waren demnach explizit Ziele und Massnahmen anvisiert, die über den im Gesetz (Art. 54 Abs. 1 AuG) genannten Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses hinausgehen.²⁰

Der Pilotversuch will gemäss Projektbeschreibung folgende Fragen beantworten:

- 1) Erreichen die einer InteV unterstellten Personen die Zielsetzungen gemäss InteV?
- 2) Hat die Bindung der InteV an die Aufenthaltsbewilligung einen Einfluss auf das Erreichen der in den InteV definierten Zielsetzungen?
- 3) Werden ausgesprochene Nichtverlängerungen rechtskräftig?
- 4) Welche Faktoren können als diejenigen einer erfolgreichen Integration identifiziert (überprüft/bestätigt) werden?

¹⁸ Da die Projektleiterin während der Laufzeit der Evaluation vom SFM zum Schweizerischen Zentrum für Migrationsrecht (ZFM) wechselte, wurde die Evaluation in Zusammenarbeit der beiden Institute der Universität Neuchâtel weitergeführt.

¹⁹ Projektbeschreibung „Pilotprojekt Integrationsvereinbarung“, Fassung vom 22.07.2010, Gemeinde Ostermundigen, Öffentliche Sicherheit.

²⁰ Projektbeschreibung, S. 1.

Die Beantwortung dieser einzelnen Fragen ebenso wie der übergeordneten Frage nach der Tauglichkeit der InteV zur Integrationsförderung ist Gegenstand dieses Evaluationsberichts. Im Unterschied zur früheren Evaluation von InteV von Tov et al. (2010) ist das vorliegend untersuchte Pilotprojekt in einer Gemeinde angesiedelt, beinhaltet einen Vergleich zwischen Integrationsvereinbarungen mit und ohne ausländerrechtliche Sanktionsmöglichkeiten (freiwillige und verpflichtende InteV, siehe dazu Kap. 2.2.1) und befasst sich auch mit den Folgen, wenn die InteV nach einem oder zwei Jahren zum – vorläufigen – Abschluss kommt.

Diesem Schlussbericht sind zwei weitere Rückmeldungen an die Projektgruppe vorausgegangen: Nach dem ersten Projektjahr wurde im Frühling 2010 ein Feedback zur organisatorischen Umsetzung des Projekts gegeben (Achermann und Schönenberger 2010). Dieses kommentierte die Stärken und Schwächen der Abläufe, der Zusammenarbeit und der eingesetzten Instrumente. Ende 2010 wurde ein Zwischenbericht zuhanden der Projektgruppe verfasst, welcher erste Zwischenergebnisse der Evaluation zusammenfasste. Er konzentrierte sich auf eine Einschätzung des Nutzens und der Wirkung des Instrumentes InteV aus der Sicht der verschiedenen beteiligten Akteure (Schönenberger und Achermann 2010). Der vorliegende Schlussbericht baut auf diesen beiden Berichten auf.

Methodisches Vorgehen

Die vorliegende externe Evaluation stützt sich auf die Kombination unterschiedlicher Informationsquellen, um ausgehend davon zu einer möglichst umfassenden und ausgewogenen Beantwortung der Evaluationsfragen zu gelangen. Bei den verwendeten Daten handelt es sich insbesondere um Gespräche (persönliche semi-strukturierte Leitfadeninterviews, Gruppeninterviews, informelle Gespräche) mit unterschiedlichen am Projekt beteiligten Personen und mit externen Fachpersonen sowie um ein elektronisches Erfassungsinstrument. In dieser umfangreichen Datenbank hielt die Projektleiterin grundlegende Informationen zu den Teilnehmenden am Pilotprojekt, zu den mit ihnen abgeschlossenen InteV und den festgestellten Veränderungen fest.²¹ Zusätzlich wurden die verschiedenen projekt-internen Dokumente (Projektgrundlagen, Sitzungsprotokolle, InteV, Fallberichte, Musterbriefe, Korrespondenz etc.) untersucht, Beratungsgespräche beobachtet und Sitzungen der Projektgruppe besucht. Für die Interviews mit den Teilnehmenden wurde bei Bedarf eine externe Übersetzungsperson beigezogen. Die Gespräche fanden entweder an einem neutralen Ort oder bei den Teilnehmenden zuhause statt und dauerten in der Regel zwischen einer und zwei Stunden.

²¹ Dieses sogenannte Klientenerfassungsinstrument haben die Evaluatorinnen in Zusammenarbeit mit der ersten Projektleiterin entwickelt und nach zwei Jahren mithilfe ihrer Nachfolgerin angepasst und erweitert.

Tabelle 1: Übersicht über die durchgeführten Interviews und Beobachtungen

Informationsquelle	Akteure/Präzisierungen	Anzahl	Total
Gruppeninterviews			2
	Projektgruppe	2	
Einzelinterviews Teilnehmende			19
	Verpflichtete Teilnehmende	12	
	Freiwillige Teilnehmende	7	
Einzelinterviews Fachpersonen			14
	Projektleiterinnen	3	
	Projektgruppenmitglieder	2	
	Vertretende Drittstellen		
	Gemeinde	7	
	Externe ExpertInnen	2	
Beobachtungen Beratungsgespräche			9
	Erst- und Zweitgespräche	5	
	Zwischen- und Schlussgespräche	4	

Das gewählte methodische Vorgehen stösst insofern an Grenzen, als dass insbesondere Aussagen zur Kausalität von beobachteten Veränderungen schwierig sind. Um eindeutig feststellen zu können, dass eine bestimmte Wirkung auf die InteV zurückzuführen ist, müsste mit einer Kontrollgruppe von Personen gearbeitet werden, die sich in vergleichbaren Situationen befindet, mit denen allerdings keine InteV abgeschlossen wurde. Da dies im Rahmen eines solchen Pilotprojekts praktisch nicht durchführbar ist, beziehen sich sämtliche Aussagen bezüglich Wirkung der InteV auf plausible Zusammenhänge, wie sie aus den verschiedenen Informationsquellen hervorgehen. Auch bezüglich des Vergleichs zwischen jenen Teilnehmenden, welche zu einer InteV verpflichtet wurden und bei denen die Nichtbefolgung ausländerrechtlich sanktioniert werden kann, und jenen, die freiwillig eine InteV unterzeichneten, sind einige methodische Vorbehalte anzumerken, auf die wir im Kapitel 2.2.1 zurückkommen werden. Bereits erwähnt sei, dass die Auswahl der Vergleichsgruppe der freiwillig Teilnehmenden nicht nach wissenschaftlich-methodischen Kriterien erfolgte, sondern sich im Umsetzungskontext des Projekts ergab. Schliesslich sind die beiden Gruppen auch zu klein, um aussagekräftige statistische Vergleiche oder gar Berechnungen zuzulassen.

1.4 Inhaltsübersicht

Der vorliegende Evaluationsbericht gliedert sich in fünf Kapitel. Im Anschluss an diese Einleitung wird in Kapitel 2 das Pilotprojekt Integrationsvereinbarung in Ostermündigen porträtiert. Hierzu werden einerseits einige Informationen zur Gemeinde gegeben, die spezifische Anlage und der Verlauf des Projekts sowie der dafür notwendige Aufwand dargestellt. Andererseits enthalten die Kapitel 2.3 und 2.4 soziodemographische Angaben zu den Teilnehmenden, mit welchen InteV abgeschlossen wurden, sowie Informationen zu den vereinbarten Zielen und Massnahmen. Kapitel 3 widmet sich den Einschätzungen zur Wirkung der InteV, wie sie dem Erfassungsinstrument sowie den Interviews mit den Teilnehmenden und direkt oder indirekt involvierten Fachpersonen entnommen werden können. Im zusammenfassenden Unterkapitel 3.3 werden schematisch jene strukturellen und individuellen Faktoren zusammengefasst, welche gemäss den vorliegenden Informationen beeinflussen, ob die in einer InteV festgehaltenen Ziele erreicht werden oder nicht. Fall-

beispiele illustrieren diese Ausführungen. Kapitel 4 fasst die vorab ausführlich dargelegten Elemente zur Beantwortung der einzelnen Evaluations- und Projektfragen zusammen. Das letzte Kapitel 5 zieht zuerst ein projektbezogenes Gesamtfazit, in dem positive und kritische Punkte aufgenommen werden. Anschliessend werden im letzten Abschnitt Empfehlungen und Überlegungen bezüglich des weiteren Einsatzes von InteV angeführt.

2 Das Pilotprojekt Integrationsvereinbarungen in Ostermundigen

Dieses Kapitel beschreibt den Kontext, die Anlage, die Umsetzung, die Teilnehmenden sowie die vereinbarten Ziele und Massnahmen des evaluierten Pilotprojekts. Diese Informationen sind von zentraler Bedeutung, um die im folgenden Kapitel diskutierten Fragen der Wirkung und Wirksamkeit richtig einordnen und interpretieren zu können.

2.1 Die Gemeinde Ostermundigen

Die Agglomerationsgemeinde Ostermundigen grenzt direkt an die Stadt Bern. Im Jahr 2011 zählte sie knapp 16'000 EinwohnerInnen, wovon 25% AusländerInnen waren.²² Dieser Anteil liegt über dem nationalen Durchschnitt (22,4%) und ist auch höher als jener der Stadt Bern (22,5%). Die wichtigsten Herkunftsländer der ausländischen EinwohnerInnen sind Italien (22%), Kosovo (10%), Deutschland (9%), Portugal und die Türkei (je 7%). Knapp ein Viertel der in Ostermundigen lebenden AusländerInnen ist in der Schweiz geboren und die überwiegende Mehrheit (69%) verfügt über eine Niederlassungsbewilligung. 28% haben eine Aufenthaltsbewilligung und 3,4% sind dem Asylbereich zuzurechnen (Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene). Die ausländische Bevölkerung in Ostermundigen ist eher jung, was sich in verhältnismässig hohen Anteilen ausländischer SchülerInnen äussert: 2009 waren 36,6% der Kindergartenkinder, 34% der PrimarschülerInnen und 26% der SchülerInnen der Sekundarstufe I ausländischer Staatsangehörigkeit (Bader et al. 2011: 98f). Laut einem Bericht zur Integration im Kanton Bern gehen Fachpersonen davon aus, dass sich die Ostermundiger Bevölkerung durch einen relativ hohen Anteil von „sozial schwachen“ EinwohnerInnen (sowohl SchweizerInnen als auch AusländerInnen) auszeichnet (ebd: 99). Die kommunale Integrationspolitik wurde seit 2004 auf- und ausgebaut. Die Zuständigkeit für diesen Bereich liegt hauptsächlich beim Departement für öffentliche Sicherheit und der ihr angegliederten Einwohnerkontrolle (vgl. dazu ebd: 99-102).

2.2 Projektanlage und -verlauf

Der Pilotversuch mit den Integrationsvereinbarungen 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.²³ Das Pilotprojekt beabsichtigte eine gezielte Einzelfallanwendung des Instrumentes nach individueller Abklärung der rechtlichen Situation sowie des Integrations-

²² http://www.ostermundigen.ch/de/ueber_die_gemeinde/statistikzahlen/ (29.05.2012).

²³ Siehe dazu www.ostermundigen.ch/de/leben_und_arbeit/integration/ (14.05.2012).

bedarfs. Insgesamt spielte in diesem Projekt die umfassende, individuell angepasste und ressourcenorientierte Beratung und Begleitung der Teilnehmenden an einer InteV (hiernach „Teilnehmende“) eine zentrale Rolle. Zu Beginn des Projektes lag der Fokus auf dem Motto „Fördern und Fordern vom ersten Tag an“, also auf einer raschen Integration von Neuzugezogenen.²⁴ Kurz nach Projektbeginn drängte sich eine Anpassung der Zielgruppe auf, wie weiter unten erläutert wird.

Das Pilotprojekt war im Departement für Öffentliche Sicherheit der Gemeinde Ostermündigen angesiedelt. Die Projektleiterin arbeitete in den Räumlichkeiten der Einwohnerkontrolle (EWK), wo seit Frühling 2010 auch die Informationsecke „FreizeitLeben Ostermündigen“ (FLO) untergebracht ist.

2.2.1 Angestrebte Zielgruppe und Vergleichsgruppe

Laut Projektbeschrieb stützt sich die Selektion der primären Zielgruppe auf die Vorgaben des Bundes, womit Personen mit Rechtsanspruch auf Aufenthalt grundsätzlich von der Anwendung dieses Instrumentes ausgeschlossen sind. Das bedeutet, dass mit Personen aus EU/EFTA-Staaten, Angehörigen von SchweizerInnen, Niedergelassenen sowie mit anerkannten Flüchtlingen keine verbindliche InteV im Sinne von Art. 54 Abs. 1 AuG abgeschlossen werden kann, die bei Nichterfüllen ausländerrechtliche Folgen haben könnte.

Um die zweite Projektfrage zu beantworten – ob die Bindung der InteV an die Aufenthaltsbewilligung einen Einfluss auf das Erreichen der in den InteV definierten Zielsetzungen hat – entschied die Projektgruppe, zwecks Vergleich zusätzlich zur Gruppe der rechtlich verpflicht- und sanktionierbaren Personen (hiernach die „Verpflichteten“) eine Gruppe von freiwilligen Teilnehmenden einzubeziehen (hiernach die Gruppe der „Freiwilligen“). Deren InteV waren rechtlich unverbindlich und ihre Nichterfüllung zog somit keine negativen ausländerrechtlichen Konsequenzen nach sich. Die Teilnehmenden dieser Vergleichsgruppe waren allesamt Personen, mit denen keine verpflichtende InteV abgeschlossen werden konnte, da sie einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt hatten.²⁵ Ihre InteV war ähnlich gestaltet, doch fehlte der Hinweis auf die möglichen ausländerrechtlichen Sanktionen.

Anreize für die Teilnahme waren für beide Gruppen vorhanden: In beiden Fällen konnte eine erfolgreiche Teilnahme als Argument für eine (frühzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4 AuG), eine selbstständige Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Ehegemeinschaft (Art. 50 AuG) oder eine Umwandlung von einer F- in eine B-Bewilligung (Art. 84 Abs. 5 AuG) berücksichtigt werden. Bei den Verpflichteten mit bestehendem Wegweisungsrisiko konnte die erfolgreiche Teilnahme zu einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen. Eine finanzielle Unterstützung von Kursbesuchen war für beide Gruppen gleichermassen gewährleistet.

Für die Auswahl der Teilnehmenden am Pilotprojekt wurden ausserdem folgende soziale Indikatoren definiert, welche gemäss Projektbeschrieb auf einen Integrationsbedarf

²⁴ Siehe Medienmitteilungen vom 23.03.2009, www.derbund.ch/bern/Integration-wird-Pflicht/story/22995320, und vom 24.03.2009 www.derbund.ch/zeitungen/stadt_region_bern/Integration--ab-dem-ersten-Tag/story/25009525/print.html (14.05.2012).

²⁵ Es handelt sich dabei um Personen, die künftig eine sogenannte Integrationsempfehlung erhalten würden (Art. 7 Abs. 3 IntG).

schliessen lassen: mangelnde Deutschkenntnisse, geringe Bildung, Erziehungsverantwortung, Abhängigkeit von Dritten (insbesondere Sozialhilfe) und Gesetzesverstösse.²⁶ Ungeachtet des ausländerrechtlichen Status war demnach der aus sozialarbeiterischer Sicht ausgewiesene Bedarf an einer spezifischen Integrationsförderung eine Teilnahmebedingung.²⁷

Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit für die Evaluation zu erreichen, wurde ausserdem in den Gruppen der Verpflichteten und der Freiwilligen eine ähnliche Zusammensetzung bezüglich Personenprofile (bezüglich Geschlecht, Altersklassen etc.) angestrebt. Beabsichtigt war der Abschluss von InteV mit jährlich je ca. 20 Teilnehmenden pro Gruppe.

2.2.2 Umsetzung und Projektverlauf

Das Pilotprojekt startete nach einem Verzug von wenigen Monaten im März 2009 und dauerte exakt drei Jahre. In einem ersten Schritt musste sich die Projektleiterin einen Überblick über das gesamte Angebot der Integrationsförderung in Ostermundigen und in angrenzenden Gemeinden verschaffen und das Projekt in den Regelstrukturen und Behörden vorstellen.

In einem zweiten Schritt wurden die Neuzuzüge in die Gemeinde der letzten Jahre geprüft. Schon bald wurde deutlich, dass sich in Ostermundigen nur wenige Personen finden liessen, welche die Kriterien der anfänglich anvisierten Zielgruppe (Neuzugezogene im Familiennachzug, im Sinne von „Fördern und Fordern vom ersten Tag an“) erfüllten und die auch rechtlich zu einer InteV hätten verpflichtet werden können. Aus Mangel an möglichen KandidatInnen aus der ursprünglichen Zielgruppe wurden die Selektionskriterien gelockert. Vertretende von Drittstellen, insbesondere des Sozialdienstes, konnten der Projektleiterin Fälle melden, bei denen ein erhöhter oder zusätzlicher Bedarf an Betreuung ausgemacht wurde und die allenfalls für die Teilnahme in Frage kamen. Diese Stellen der Regelstrukturen begrüsst im Allgemeinen die neue Möglichkeit, „schwierige“ Fälle ans Pilotprojekt zu überweisen, wenn sie in ihrer Handlungsfähigkeit an Grenzen stiessen. Der MIDI meldete seinerseits Fälle, bei denen ein Wegweisungsrisiko bestand.²⁸ Damit wurde die Zielgruppe deutlich erweitert, was schliesslich zu einer äusserst heterogenen Teilnehmergruppe führte (siehe dazu Kap. 2.4).

Eine sorgfältige Sichtung der Dossiers (wo vorhanden), die Rücksprache mit den verantwortlichen Betreuungspersonen (Sozial- und Jugendarbeitende) und die individuelle Fallabklärung nahmen mehr Zeit in Anspruch als erwartet.²⁹ Die juristischen Einzelabklärungen der gemeldeten Fälle machten deutlich, dass in einer Vielzahl der Fälle aus sozialar-

²⁶ Projektbeschrieb, S. 2.

²⁷ Zwecks Feststellung dieses Bedarfs wurden einerseits bestehende Dossiers des Sozialdienstes eingehend geprüft, andererseits – im Fall von Neuzugezogenen – ein Frageraster durch das Personal der EWK eingesetzt, welches anschliessend nach einem Punktesystem ausgewertet wurde. In den Erstgesprächen konnte die Projektleiterin den Bedarf zudem persönlich abklären.

²⁸ Von den insgesamt 71 brieflich angeschriebenen KandidatInnen wurden gemäss Projektleiterin 56% vom MIDI und/oder der EWK gemeldet. In 28% der Fälle lag eine Meldung des Sozialdienstes und in 15 % eine Meldung des Jugendamtes vor.

²⁹ Insgesamt wurden in einer ersten Sichtung 87 Dossiers der EWK geprüft, wovon 53 in einem zweiten Schritt vertieft analysiert wurden. Drittstellen wie der Sozialdienst, das Jugendamt, die Vormundschaft, Lehrerschaft und Mitarbeiter des Jugendprojektes Hangar haben weitere Dossiers zur Überprüfung gemeldet. Siehe dazu projektinternes Dokument „Feedback zu den Dossierprüfungen im April/Mai 2009“.

beiterischer Sicht zwar durchaus ein Bedarf an spezifischer Integrationsförderung bestand, eine verbindliche Teilnahme aus rechtlichen Gründen aber nicht in Frage kam. Daraus ergaben sich potentielle KandidatInnen für die Freiwilligen-Gruppe.

Die minutiösen Abklärungen zeigten die komplexen rechtlichen Situationen von Einzelpersonen und Familienkonstellationen auf und trugen zur Präzisierung der rechtlichen Ausschlusskriterien bei. Diese Anfangsphase der Vorbereitung und Selektion der Teilnehmenden beanspruchte rund vier Monate Arbeitszeit der Projektleiterin (45%-Pensum).

2.2.3 Kontaktierung und Rekrutierung der Teilnehmenden

Nach dieser Startphase kam es zu einem personellen Wechsel in der Projektleitung. Dieser erfolgte zwar aus projektexternen Gründen, bewirkte jedoch, dass die nachfolgende Projektleiterin erst im Sommer 2009 mit der eigentlichen Kontaktierung bzw. Rekrutierung der vorselektionierten InteV-Teilnehmenden beginnen konnte.³⁰ Die ausgewählten Personen wurden per Brief, der in mehrere Sprachen übersetzt worden war, zu einem Erstgespräch aufgebeten bzw. eingeladen.

Von den während der gesamten Projektlaufzeit insgesamt 71 brieflich eingeladenen KandidatInnen waren 33 für den Abschluss verpflichtender InteV und 38 für freiwillige InteV vorgesehen. Allerdings hat von den zu einem Erstgespräch eingeladenen Freiwilligen nur ein Drittel (n=13) auf Anhieb reagiert und 9 Personen sind gar nicht auf die Einladung eingegangen. Die Übrigen haben sich erst nach ein- oder mehrmaligem Insistieren der Projektleiterin gemeldet. Demgegenüber haben zwei Drittel der Verpflichteten auf die erste Einladung und alle weiteren spätestens beim zweiten Anlauf reagiert.³¹

Die kontaktierten Freiwilligen haben also öfters nicht auf die erste Einladung geantwortet, sondern häufig erst auf ein Insistieren (Zweitbrief oder Telefonate) hin reagiert. Die Annahme liegt nahe, dass der Faktor Freiwilligkeit resp. die fehlende Drohung ausländerrechtlicher Konsequenzen die unterschiedlichen Reaktionen auf die erste Einladung erklärt. Aus den Interviews mit diversen (verpflichteten wie freiwilligen) Teilnehmenden wurde jedoch deutlich, dass viele den Einladungsbrief und dessen Bedeutung nicht verstanden hatten oder ihn im ersten Moment nicht ernst nahmen. Erwähnenswert ist auch, dass sich aufgrund einer „Mund-zu-Mund-Propaganda“ im Laufe des Projektes mehrere Personen von sich aus bei der Projektleiterin meldeten und teilnehmen wollten (sowohl mit freiwilligen als auch verpflichtenden InteV), da sie in der Beratung und Begleitung – und nicht zuletzt auch in der finanziellen Unterstützung – eine einmalige Chance sahen.

Beim Vergleich der Profile und der „Erfolgsquote“ zwischen den beiden Gruppen der freiwillig oder verpflichtet Teilnehmenden ist den unterschiedlichen Voraussetzungen und Verbindlichkeiten zur Teilnahme sowie den differierenden Selektionsprozessen entsprechend Rechnung zu tragen.

³⁰ Die erste Projektleiterin 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 EWK angegliedert war. Die Nachfolgerin war ab Juli 2009 zu 45% als Projektleiterin bei der EWK angestellt, im Oktober 2011 wurde das Pensum auf 30% gesenkt.

³¹ Falls auf den ersten Brief keine Reaktion folgte, wurde ein zweiter versandt, und zwar im Falle der Verpflichteten eingeschrieben. Sowohl bei Freiwilligen als auch bei einigen Verpflichteten musste die Projektleiterin telefonisch nachfragen.

In der Folge wird schematisch der schrittweise Ablauf von der Kontaktierung einer Kandidatin oder eines Kandidaten bis zur Entlassung aus dem Projekt aufgezeigt. Für diese Aufgaben war die Projektleiterin zuständig.

Kasten 1: Schema für fallbezogenen „Normalablauf“³²

- Dossierprüfung nach sozialarbeiterischen und rechtlichen Kriterien
- Einladung/Vorladung zum Erstgespräch (abhängig von der Rechtsgrundlage, d.h. ob freiwillig oder verbindlich)
- Erstgespräch (meist unter Beizug eines Dolmetschers): Die InteV sowie deren Rechtsgrundlage wird erläutert, die Ziele der Vereinbarungen werden vorbesprochen
- Kontaktaufnahme mit etwaigen anderen involvierten Diensten (Sozialdienste, Jugendamt etc.), abgleichen und koordinieren der Inhalte
- Erstellen der individuellen InteV, Übersetzung derselben
- Versand der individuellen InteV an KlientIn
- Einladung/Aufgebot zum Zweitgespräch
- Zweitgespräch mit Unterzeichnung der InteV
- Zusendung der unterzeichneten InteV an Migrationsdienst, EWK und allfällige weitere involvierte Dienste
- Aushändigen und Unterzeichnenlassen der Verfügung (nur verbindliche InteV)
- Zurücksenden der Bestätigung an Migrationsdienst
- Kontrolle der Einhaltung der Termine zur Nachweiserbringung
- Aufgebot/Einladung zum Beratungsgespräch (2-3 x jährlich)
- Aufgebot/Einladung zum Abschlussgespräch (nach 1 Jahr)
- Abfassen des Schlussberichtes z.H. Migrationsdienst
- Im Falle einer Verlängerung: Aufgebot/Einladung zum Erstgespräch Folge-InteV
- Im Falle einer Empfehlung: Abfassen des Empfehlungsschreibens der Gemeinde an den Migrationsdienst mit Kopie an EWK.

Quelle: Schlussbericht der Projektleiterin

2.2.4 Interinstitutionelle Zusammenarbeit und Rollenteilung

Die Projektleiterin war verantwortlich für die Selektion und Rekrutierung der Teilnehmenden, für die Erstellung der InteV sowie für die damit verbundene individuelle Beratung und Begleitung während einer Zeit von ein bis zwei Jahren. Da die Kompetenz für die Erteilung, Verlängerung oder Widerruf der Aufenthaltsbewilligung sowie für eine allfällige Wegweisung beim MIDI liegt, ist dieser für die Verfügung der Auflagen bei verbindlichen InteV zuständig. Ausserdem war der MIDI in die rechtlichen Vorabklärungen der Einzelfälle involviert. Bei ausländerrechtlichen Entscheiden betreffend die Teilnehmenden zog er die Schlussberichte der Projektleiterin zur Beurteilung bei. Das kanto-

³² Zitiert aus dem Schlussbericht der Projektleiterin vom 26.03.2012.

nale Sozialamt hatte insbesondere in der konzeptionellen Projektentwicklung mitgewirkt und stellte die Verbindung zur kantonalen Integrationspolitik her.

In die operative Umsetzung – insbesondere bei der Rekrutierung der Teilnehmenden – waren verschiedene Institutionen involviert: Zum einen wurden Personendossiers der Neuzugezogenen in der EWK nach ausgewählten Kriterien geprüft. Weitere Teilnehmende wurden durch diverse Drittstellen zugewiesen: Sozialdienst, Jugendamt, Vormundschaftsbehörde, Schulsozialarbeit sowie der MIDI. Personen, die bereits durch eine oder mehrere Stellen betreut worden waren, erhielten – je nach Fall – eine zusätzliche Begleitung durch die Projektleiterin oder aber die entsprechende Person wurde vorübergehend ganz der Verantwortung der Projektleiterin übergeben. Gewisse Doppelspurigkeiten zwischen Regelstrukturen und Projekt haben sich dadurch insbesondere bei Projektanfang ergeben. Mittels vermehrter fallbezogener Absprachen zwischen den Beratungspersonen wurden latente Spannungen mit der Zeit gelöst und ein effizienteres und kohärenteres Vorgehen gefunden.

2.3 Aufwand und Kosten des Pilotprojektes

2.3.1 Arbeitsaufwand

Betreffend Arbeitsaufwand waren die Vorbereitungsphase (Vorselektion, rechtliche Abklärung) sowie die Kontaktierung und Rekrutierung der Teilnehmenden relativ zeitintensiv. Für die Projektleiterin stellte sich alsbald heraus, dass vor der Unterzeichnung der InteV mindestens ein Erstgespräch stattfinden musste, um die Integrationserwartungen und die Anforderungen an die betreffende Person zu erklären, ihre Bedürfnisse zu kennen sowie die Lebensumstände abzuklären, um schliesslich passende Zielsetzungen und Massnahmen zu finden. Aufgrund des Erstgesprächs verfasste die Projektleiterin eine InteV, die in einem Zweitgespräch dem oder der Teilnehmenden zur Unterzeichnung vorgelegt wurde (siehe Kasten 1 „Normalablauf“). Im Falle der Freiwilligen wurde die InteV oft erst in einem dritten Gespräch unterzeichnet.³³

Weiter zeigte sich im Projektverlauf, dass der Betreuungsaufwand je nach Fall äusserst unterschiedlich war. Während bei wenigen Teilnehmenden nach Unterzeichnung der InteV lediglich ein Zwischen- und ein Schlussgespräch (nach einem Jahr) notwendig war, fanden in Ausnahmefällen bis zu 12 persönliche Zusatzgespräche statt. Die grosse Mehrzahl der Teilnehmenden hatte im Verlaufe eines Jahres 5 oder mehr Gespräche mit der Projektleiterin. Auch der Aufwand betreffend Telefongespräche mit den Teilnehmenden variierte beträchtlich: Während einige nie telefonisch kontaktiert wurden, waren in gewissen Fällen über 10 Telefongespräche während eines InteV-Jahres notwendig (Durchschnitt = 3). Hinzu kamen in der Regel Telefongespräche und in gewissen Fällen auch Sitzungen mit Betreuungspersonen von Drittstellen (Sozialdienst, Jugendamt, Vormundschaft etc.). So waren pro Fall durchschnittlich 3 Telefongespräche mit Drittstellen notwendig.

Bei allen Teilnehmenden wurde im Sinne eines *Controllings* periodisch der Nachweis von erfolgten Massnahmen (bzw. Zwischenschritten) eingefordert, wobei die genauen Erwar-

³³ 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.

tungen und Daten in der InteV festgehalten wurden. Diese Kontrollschritte (wie Bestätigung einer Kursanmeldung, Nachweise der Arbeitssuche etc.) erlaubten der Projektleiterin einerseits die Bemühungen zu überprüfen und andererseits, wenn nötig, Druck auf die Teilnehmenden auszuüben. Eine telefonische oder schriftliche Nachfrage war in einigen Fällen notwendig. Wo mehrere Mahnungen und Zurechtweisungen durch die Projektleiterin nichts bewirkten, wurden die Teilnehmenden zur Vorwarnung vom MIDI vorgeladen, mit dem Ziel, sie auf den Ernst der Lage aufmerksam zu machen. In diesen (seltenen) Fällen wurde eine Vorladung schriftlich, per Einschreiben zugeschickt. Davon betroffen waren jedoch lediglich Verpflichtete.

In 73% der persönlichen Beratungsgespräche (d.h. in 155 Gesprächen) war keine Übersetzung notwendig. Dabei ist zu beachten, dass die Projektleiterin die Gespräche je nach Bedarf in Deutsch, Französisch oder Englisch durchführen konnte. In 21% der Sitzungen (bzw. 44 Gesprächen) wurde eine externe Übersetzungsperson beigezogen und in weiteren 7% (14 Gesprächen) erfolgte die Übersetzung durch Angehörige des oder der Teilnehmenden.

2.3.2 Projektkosten

Die Gesamtkosten des dreijährigen Projektes beliefen sich auf 191'263 CHF.³⁴ Davon wurden zwei Drittel (126'368 CHF) für Personalkosten aufgewendet. Phasenweise überstieg der Aufwand der Projektleiterin das 45%-Pensum, wobei insbesondere der Beginn der Umsetzungsphase – die Rekrutierung – zeitintensiv ausfiel. Während gewisse Ausgaben einmaliger Art (z.B. schriftliche Übersetzungen) oder dem Aufbau des Projektes zuzuschreiben waren (z.B. Vorbereitungssitzungen, Präsentationen, Vernetzungsarbeit), waren andere Kosten wiederkehrend (z.B. mündliche Übersetzungen, Ko-Finanzierung von Massnahmen).

Für die finanzielle Unterstützung der Massnahmen der Teilnehmenden (insbesondere Deutsch- und Integrationskurse) wurden in den drei Jahren insgesamt 39'771 CHF ausgegeben. Der durchschnittliche finanzielle Beitrag pro Person während des ersten InteV-Jahres belief sich dabei auf 508 CHF³⁵. Für diejenigen Personen, die in den Genuss einer direkten Sprachkurssubvention kamen, wurden durchschnittlich 614 CHF ausgegeben, wobei die Beiträge zwischen 120 und 1'110 CHF pro Person und Jahr variierten. Die Höhe der finanziellen Unterstützung wurde fallweise beurteilt, je nach Bedarf, Kosten und Möglichkeiten der Teilnehmenden. Teilweise wurden Massnahmen auch vom Sozialdienst, Flüchtlingsdienst oder von Caritas mitfinanziert.

Für mündliche Übersetzungen wurden über die gesamte Projektlaufzeit hinweg 12'212 CHF ausgegeben. Die schriftliche Übersetzung der InteV³⁶ sowie weiterer wichtiger Informationen in die häufigsten Herkunftssprachen verursachte Kosten von 10'112 CHF.

³⁴ Schlussbericht der Projektleiterin vom 26. März 2012, S. 5.

³⁵ Dieser durchschnittliche Unterstützungsbeitrag beruht auf der in der ersten InteV-Runde für Massnahmen ausgegebenen Gesamtsumme von 24'393 CHF, geteilt durch das Total der 48 Teilnehmenden. Einbezogen sind somit auch Personen, denen keine finanzielle Unterstützung zukam.

³⁶ Es wurde je eine Version des Instrumentes für verfügte und für freiwillige InteV konzipiert, die sich in ihrem Wortlaut leicht unterscheiden.

Die Höhe der weiteren Kosten, die bspw. durch zusätzlichen Arbeitsaufwand bei den Drittstellen verursacht wurden, entzieht sich unserer Kenntnis und ist auch nicht Gegenstand dieser Projektevaluation. Wie aus verschiedenen Interviews mit Vertretenden von Drittstellen hervorgeht, war bei diesen Stellen fallweise tatsächlich Mehraufwand angefallen, insbesondere aufgrund von vermehrter Koordinationsarbeit mit der Projektleiterin, Zusatzsitzungen und gegenseitigen Absprachen. Gleichzeitig stellte sich in der Folge oftmals eine Entlastung ein. Die Befragten waren sich mehr oder weniger einig, dass sich Mehraufwand und Entlastung durch das Pilotprojekt in etwa die Waage hielten.

2.4 Profil der Teilnehmenden

Insgesamt haben in den drei Jahren 48 Personen am Projekt teilgenommen, wobei 30 zu einer InteV verpflichtet wurden und 18 freiwillig eine InteV unterzeichneten.³⁷ In Ausnahmefällen wurden InteV nicht mit einer Einzelperson, sondern mit einem Ehe- bzw. einem Elternpaar abgeschlossen. Mit jugendlichen Kindern wurde jeweils eine separate InteV unterzeichnet. Im Folgenden werden die wesentlichen soziodemographischen und migrationsbedingten Merkmale der Teilnehmenden dargestellt und kommentiert. Dabei soll neben einem allgemeinen Überblick ersichtlich werden, inwieweit die Profile der Verpflichteten und der Freiwilligen einen Vergleich zwischen den beiden Gruppen zulassen. Die Daten entsprechen dem Ist-Zustand bei Beginn der jeweiligen InteV.

Tabelle 2: Soziodemographische und migrationsbezogene Merkmale der Teilnehmenden

Kategorie	Merkmal	Verpflichtete	Freiwillige	Total
Geschlecht	Männer	16	6	22
	Frauen	14	12	26
Zivilstand	verheiratet	13	10	23
	ledig	8	5	13
	getrennt	5	-	5
	geschieden	3	1	4
	in fester Partnerschaft	-	2	2
	verwitwet	1	-	1
Haushalt	1- bis 2-Personen-Haushalt	8	0	8
	3- bis 4-Personen-Haushalt	17	14	31
	5- bis 6-Personen-Haushalt	5	4	9
Alter	Minderjährige	3	6	9
	18- bis 25-Jährige	6	2	8
	26- bis 35-Jährige	10	3	13
	36- bis 45-Jährige	11	7	18
Aufenthaltsstatus	B-Bewilligung	30	16	46
	C-Bewilligung	0	1	1
	F-Ausweis	0	1	1

³⁷ Die Teilnahme fiel aufgrund der erwähnten Gründe geringer aus als ursprünglich geplant. Gemäss Projektbeschreibung waren jährlich ca. 40 InteV vorgesehen.

Kategorie	Merkmal	Verpflichtete	Freiwillige	Total
Aufenthaltsdauer	Neuzugezogene (1. Jahr)	3	1	4
	2 - 5 Jahre	10	10	20
	6 - 10 Jahre	7	3	10
	11 - 20 Jahre	10	4	14
Einreisegrund	Familiennachzug	20	13	33
	Asylgesuch	8	5	13
	Erwerbstätigkeit	2	-	2
Höchste Schulbildung	Grundschule	17	10	27
	Berufslehre	10	6	16
	Universität	3	2	5

Quelle: Klientenerfassungsinstrument

Insgesamt nahmen leicht mehr Frauen als Männer am Projekt teil. Während die Geschlechterverteilung bei den Verpflichteten etwa ausgeglichen war (16 Männer bzw. 53% gegenüber 14 Frauen bzw. 47%), waren unter den Freiwilligen doppelt so viele Frauen (12 bzw. 67%) wie Männer (6 bzw. 33%) zu finden.³⁸

Knapp die Hälfte der Teilnehmenden war bei Beginn der InteV verheiratet, weniger als ein Drittel ledig. Unter den Verpflichteten lebten deutlich mehr Personen getrennt (17%) als unter den Freiwilligen (0%); ebenso waren 10% der Verpflichteten gegenüber 6% der Freiwilligen geschieden. In 9 Fällen hat sich innerhalb des ersten InteV-Jahres der Zivilstand geändert: 5 Personen haben sich in dieser Zeit von ihrem Partner bzw. ihrer Partnerin getrennt, 3 geschieden und eine hat geheiratet.

Gut zwei Drittel (65%) aller Teilnehmenden lebten in einem 3- bis 4-Personen-Haushalt, 17% in einem 1- bis 2-Personen-Haushalt und 19% in einem 5- bis 6-Personen-Haushalt. In der Gruppe der Verpflichteten wohnten deutlich mehr Personen in einem Kleinhaushalt (27%) und nur 57% in einem 3- bis 4-Personen-Haushalt. In der Freiwilligen-Gruppe hingegen lebte niemand in einem Kleinhaushalt, jedoch eine deutliche Mehrheit (78%) in einem 3- bis 4-Personen-Haushalt. In 3 Fällen hatte sich der Haushalt nach dem ersten InteV-Jahr vergrössert, in 8 Fällen verkleinert.

Das Durchschnittsalter lag sowohl für die gesamte Teilnehmergruppe als auch für die beiden Untergruppen der Freiwilligen und der Verpflichteten bei 30 Jahren. Die grösste Altersgruppe war diejenige der 35- bis 46-Jährigen (n=18 bzw. 38%). Erwähnenswert ist, dass 9 Teilnehmende bei Abschluss ihrer ersten InteV minderjährig (13- bis 17-jährig) waren, wobei doppelt so viele Freiwillige (6) wie Verpflichtete (3) zu dieser Kategorie zählten. Unter den Freiwilligen war die grösste Altersgruppe diejenige der 36- bis 45-Jährigen (39%), an zweiter Stelle die Minderjährigen (33%). Die Verpflichteten setzten sich etwa je zu einem Drittel aus unter 25-Jährigen, 26- bis 35-Jährigen und 36- bis 45-Jährigen zusammen.

³⁸ Die Tatsache, dass mit mehr Frauen als Männern eine freiwillige InteV abgeschlossen wurde, erklärte die Projektleiterin einerseits damit, dass leicht mehr Frauen kontaktiert wurden, andererseits aber auch, dass gemäss ihrer Erfahrung Frauen eher vom Nutzen der InteV zu überzeugen und diese eher bereit waren, externe Hilfe und Unterstützung anzunehmen.

Betreffend Aufenthaltsdauer zeigt sich, dass nur eine kleine Minderheit im eigentlichen Sinne Neuzugezogene waren (d.h. dass die InteV innerhalb des ersten Aufenthaltsjahres unterzeichnet worden war). Mit drei von diesen vier Neuzugezogenen wurde eine verbindliche InteV abgeschlossen, eine Person machte freiwillig mit. Genau die Hälfte (n=24) war bei Unterzeichnung der InteV seit weniger als 5 Jahren in der Schweiz wohnhaft. Bei 14 Personen kann man von „Langzeitaufenthalt“ sprechen, da sie bereits seit über 10 Jahren in der Schweiz lebten (davon waren 10 Verpflichtete und 4 Freiwillige). Die Gruppe der Freiwilligen war tendenziell weniger lang in der Schweiz als jene der Verpflichteten.³⁹

Auffallend ist insgesamt der tiefe Bildungsstand der Teilnehmenden: Die Mehrheit (56%) hatte höchstens einen Grundschulabschluss, gegenüber 33% mit einem Berufsbildungsabschluss und 10% mit einer tertiären Ausbildung. Dabei sind keine markanten Unterschiede zwischen der Verpflichteten- und der Freiwilligen-Gruppe festzustellen: Anteilsmässig hatten gleich viele Personen in jeder Gruppe einen Grundschul-, Berufslehre- oder Universitätsabschluss.

Die Teilnehmenden stammten aus insgesamt 21 Herkunftsstaaten, wobei 33% aus dem asiatischen, 27% aus dem afrikanischen, 23 % aus dem amerikanischen Kontinent sowie 17% aus Europa (allerdings keine aus EU/EFTA-Ländern) kamen. Die vier Herkunftsstaaten mit den meisten Teilnehmenden waren Sri Lanka (7), Brasilien (5), Eritrea (4) und Dominikanische Republik (4).

2.5 Inhalte der InteV und vereinbarte Massnahmen

Im Erstgespräch mit den Teilnehmenden (bzw. in den ersten zwei Gesprächen bei den Freiwilligen) versuchte die Projektleiterin den persönlichen und familiären Hintergrund sowie den spezifischen Förderbedarf zu eruieren. In der Regel bestimmte sie die Inhalte der InteV und sandte den Teilnehmenden ihren Vorschlag zu. Falls diese damit einverstanden waren, unterzeichneten sie die InteV beim nächstfolgenden Gespräch. Bei der Bestimmung von Zielen und Massnahmen war die Mitsprache der Verpflichteten relativ beschränkt, während die Freiwilligen ihre Wünsche und Vorstellungen tendenziell eher einbringen konnten. Laut der Projektleiterin hatten die Teilnehmenden meist keine eigenen Vorschläge eingebracht, mit welchen Massnahmen sie ihre Ziele am besten erreichen könnten. Dies erstaunt insofern wenig, als solche Ideen breite Kenntnisse über die verschiedenen Möglichkeiten vorausgesetzt hätten. Die Interviews mit den Teilnehmenden bestätigten, dass letztere mit den Vorschlägen der Projektleiterin in der Regel einverstanden waren bzw. nichts anderes vorgeschlagen hätten.

Die vereinbarten Ziele konnten einen oder mehrere der drei folgenden Bereiche betreffen: Sprache, Kenntnisse zu den Lebensbedingungen in der Schweiz und Bildung/Arbeit. Zu jeder Zielsetzung wurden individuell entsprechende Massnahmen vereinbart sowie die geforderte Nachweiserbringung mit entsprechender Frist bestimmt. Ebenso in den InteV enthalten waren allfällige Gutschriften bzw. Kostenbeteiligungen für die Massnahmen durch das Projektbudget (in der Regel Kursgeld-Beiträge). Schliesslich wurden in den InteV die möglichen ausländerrechtlichen Folgen bei Erfüllung oder Nichterfüllung der vereinbarten Verpflichtungen aufgeführt.

³⁹ Unter den Freiwilligen hat die Mehrheit (56%) innerhalb der ersten 5 Aufenthaltsjahre eine InteV unterzeichnet; bei den Verpflichteten waren es lediglich 33%.

Die Ziele wurden von der Projektleiterin möglichst so angesetzt, dass sie für die betreffende Person innert gegebener Frist zu erreichen sein sollten. Im Bereich Sprache hatte die Projektleiterin zu Beginn des Pilotprojekts die Teilnahme an einem Sprachkurs sowie einen Sprachtest mit Zertifikat auf einem bestimmten Sprachniveau – welches gemäss ihrer Einschätzung angemessen war – als Ziel gesetzt. Wie aus einem Interview mit ihr deutlich wurde, hatte sie jedoch das Deutschniveau der meisten Teilnehmenden überschätzt.⁴⁰ Die Deutschkenntnisse der Teilnehmenden waren in der Regel zu tief, als dass nach einem Jahr ein Zertifikat hätte erwartet werden können. In der Folge wurden die Ziele so angepasst, dass die Bestätigung der regelmässigen Kursteilnahme genügte und fortan auf den Nachweis eines Zertifikates verzichtet wurde.⁴¹

Mit den Teilnehmenden wurden je nach Bedarf 2 bis 5 Massnahmen vereinbart, wobei die Hälfte der Teilnehmenden 3 Massnahmen angeordnet bekam und lediglich 6 Personen 5 Massnahmen zu erfüllen hatten. Die häufigste vereinbarte Massnahme, sowohl in den ersten als auch in allfälligen Folge-InteV, falls die Ziele nach einem Jahr nicht erreicht worden waren (siehe dazu Kap. 3.1.1), war der Besuch eines Sprachkurses bzw. in einem Fall eines Alphabetisierungskurses. Diese Massnahme stand sowohl bei den verpflichteten als auch bei den freiwilligen Teilnehmenden im Vordergrund (siehe Tabelle 3). Fast ebenso häufig wurden Massnahmen im Bereich berufliche Integration im weiten Sinne vereinbart: Dabei handelte es sich beispielsweise um eine Anmeldung bei der RAV, eine aktive (Lehr-)Stellensuche, den Nachweis von Arbeitsbemühungen oder um die Anmeldung beim Brückenangebot ALP Grauholz⁴². Diese Massnahmen wurden insbesondere bei den verpflichteten Teilnehmenden verfügt (29-mal gegenüber 9-mal bei Freiwilligen in der ersten InteV, 8-mal bei Verpflichteten gegenüber 4-mal bei den Freiwilligen in der Folge-InteV).

Die Kooperation von Eltern mit der Schule (z.B. Teilnahme am Elternabend), die aktive Unterstützung der Kinder sowie Stütz- und Nachhilfeunterricht (Projekt Beraber⁴³) der Kinder kam hingegen öfters bei den Freiwilligen zum Zuge. Integrationskurse, eine Weiter- oder Ausbildung sowie die Teilnahme am Frühförderprojekt „Schrittweise“⁴⁴ sind weitere Massnahmen, die mehrmals vorgeschlagen wurden. In einzelnen Fällen waren auch Drogen-, Schulden- oder Budgetberatung, die Organisation einer Kinderbetreuung,

⁴⁰ Die Projektleiterin hat das (mündliche) Sprachniveau jeweils im Erstgespräch intuitiv zu eruiieren versucht. Seit Frühjahr 2012 stellt das Sprachförderkonzept *fide* Instrumente zur Einschätzung von Sprachkenntnissen zur Verfügung. Siehe dazu: <http://www.fide-info.ch/> (15.05.2012).

⁴¹ 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 (siehe auch Fallbeispiel Nr. 3 weiter unten).

⁴² <http://www.alpgrauholz.ch/> (15.05.2012).

⁴³ Beraber ist ein Stütz- und Förderangebot für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. <http://www.beraber.ch/de/beraber-bern/> (15.05.2012).

⁴⁴ http://www.ostermundigen.ch/de/verwaltung/vormundschaft_justiz/jugendamt/projekt_schrittweise/ (15.05.2012).

Freizeitgestaltung, die Eröffnung eines Kontos oder Wohnungssuche⁴⁵ Teil der vereinbarten Massnahmen.

Tabelle 3: Häufigste vereinbarte Massnahmen erste InteV und Folge-InteV

Massnahme	Verpflichtete	Freiwillige	Total
<i>Erste Integrationsvereinbarung</i> (total 48 Teilnehmende)			
Sprach- oder Alphabetisierungskurs	25	13	38
Berufliche Integrationsbemühungen	29	9	38
Kooperation mit Schule	5	11	16
Unterstützung der Kinder	4	5	9
Stütz- und Nachhilfeunterricht Kinder	3	5	8
Integrationskurs	5	2	7
Weiter- oder Ausbildung	6	-	6
Frühförderungsprojekt « Schrittweise »	2	1	3
Schulden- oder Budgetberatung	1	1	2
Drogenberatung	1	-	1
<i>Folge-Integrationsvereinbarung</i> (total 13 Teilnehmende)			
Sprachkurs	7	6	13
Berufliche Integrationsbemühungen	8	4	12
Integrationskurs	2	4	6
Kooperation mit Schule	-	4	4
Frühförderungsprojekt « Schrittweise »	2	-	2
Weiterbildung	1	1	2
Schulden- oder Budgetberatung	1	1	2
Stützunterricht Kinder	-	1	1
Alkoholismusbekämpfung	-	1	1

Quelle: Klientenerfassungsinstrument

Die Liste der vereinbarten Massnahmen bestätigt zum einen, dass im Projekt – wie laut Projektbeschrieb auch vorgesehen – die möglichen Integrationsauflagen viel weiter gefasst wurden als im Gesetzestext (Art. 54 Abs. 1 AuG) und den Bundesvorlagen (Leitfaden BFM) vorgesehen. Auf der anderen Seite verdeutlicht die Darstellung, wie personenbezogen und lebensnah sich die Betreuung der Teilnehmenden durch die Projektleiterin ausgestaltete. So war in vielen Fällen die Lebenssituation der durch das Projekt Betreuten weit komplexer, als dass mit einem Sprach- und Integrationskurs die gewünschten Entwicklungen hätten angestossen werden können. Auf die Grundsatzfrage, welche Rolle einer InteV und anderen Beratungs- und Integrationsangeboten zukommen soll und welche Aufgaben in der Verantwortung der Regelstrukturen liegen, wird im Kapitel 5 eingegangen.

⁴⁵ Der schlechte Gesundheitszustand einer Familie veranlasste die Projektleiterin, der Wohnsituation nachzugehen. Als sich herausstellte, dass die Wohnung stark von Schimmel befallen war, wurde ein Wohnungswechsel in die Wege geleitet (siehe Fallbeispiel 1 unten).

3 Einschätzungen der Wirkung der InteV

Dieses Kapitel geht der zentralen Frage nach der Wirkung des Instruments InteV im konkreten Kontext des Pilotprojektes nach. Hierzu werden sowohl statistische Daten aus dem Klientenerfassungsinstrument (Kap. 3.1) als auch subjektive Einschätzungen aus den Interviews mit verschiedenen Akteuren (Kap. 3.2) analysiert. Eine ausgewogene Gewichtung dieser beiden Datenquellen erlaubt es, einerseits Verlauf und Veränderungen individueller Lebenswege innerhalb der Projektlaufzeit aufzuzeigen und andererseits die Hintergründe des Erreichens bzw. Nichterreichens der individuellen Ziele zu beleuchten und verstehen. Der Fokus bleibt in diesem Kapitel auf der individuellen Ebene und insbesondere auf der Beantwortung der eingangs gestellten Projektfragen, ob die Teilnehmenden die Ziele der InteV erreichen, ob die Bindung an die Aufenthaltsbewilligung einen Einfluss auf die Zielerreichung hat, ob Nichtverlängerungen rechtskräftig werden und welche Faktoren schliesslich als diejenigen einer erfolgreichen Integration identifiziert werden können.

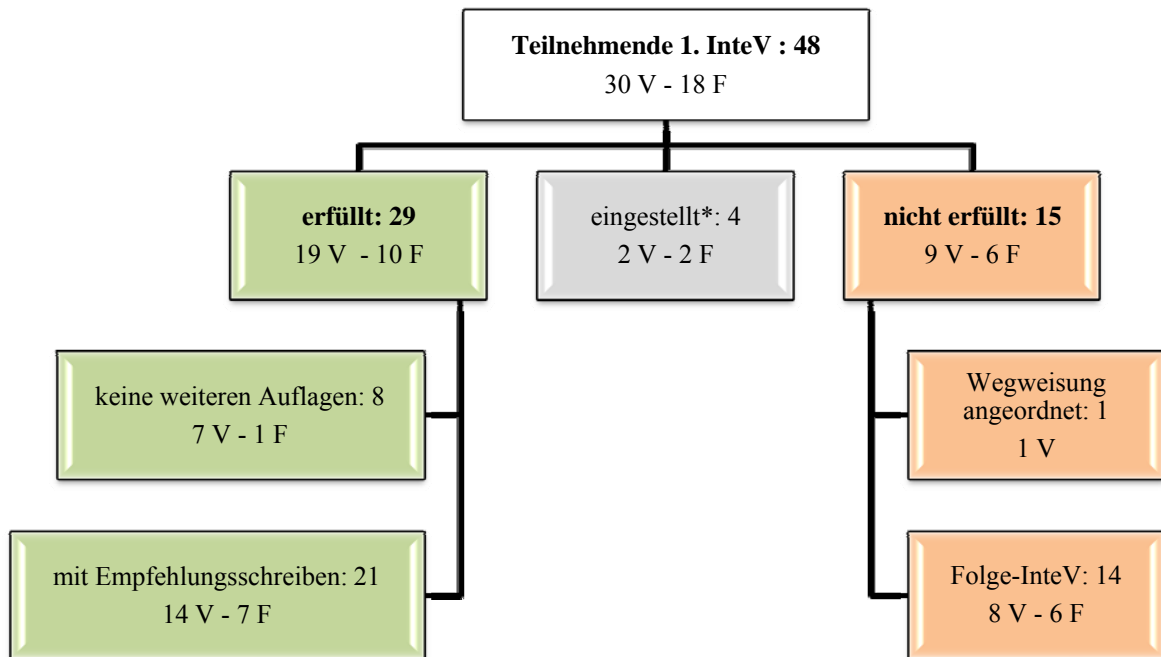
3.1 Einschätzung der Wirksamkeit gemäss Analyse des Erfassungsinstruments

3.1.1 Individuelle Zielerreichung und Folgen

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage nach der Wirksamkeit, indem wir aufzeigen, inwieweit die individuell gesetzten Ziele erreicht wurden und in welchem Ausmass die Integrationsvereinbarungen tatsächlich die gewünschte Wirkung erzielten.⁴⁶ Dabei stellen sich die Fragen, ob und in welchem Zeitrahmen die vereinbarten Ziele erreicht wurden, welche Faktoren zur Zielerreichung beitrugen bzw. unter welchen Bedingungen die Ziele erreicht oder eben nicht erreicht wurden und ob Unterschiede zwischen der Verpflichteten- und der Freiwilligen-Gruppe ausgemacht werden können. Schliesslich ist auch zu klären, welche Folgen das Erreichen bzw. Nichterreichen der InteV-Ziele für die Betroffenen hatten. Diese Daten können weitgehend dem Klientenerfassungsinstrument entnommen werden.

⁴⁶ 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).

Abbildung 1: Zielerreichung und Folgen der ersten InteV



* Eine Person ist während des InteV-Jahres verstorben, eine ist weggezogen und bei zwei weiteren wurde die InteV infolge psychischer Krankheit resp. Überbelastung eingestellt.

Von den insgesamt 48 Teilnehmenden hatte die Mehrheit (60%) die Ziele nach einem ersten Jahr InteV erreicht, wobei keine markanten Unterschiede zwischen den Verpflichteten und den Freiwilligen ausgemacht werden können: Von den Verpflichteten hatten 63% die Ziele auf Antrieb erreicht, bei den Freiwilligen waren es 56%.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass der Entscheid, ob eine InteV als erfüllt gilt oder nicht, alleine im Ermessen der Projektleiterin lag. Für ihre Bewertung spielten jeweils mehrere Kriterien eine Rolle, welche im Verlaufe des Projektes gemeinsam mit der Projektgruppe bestimmt worden waren: So schaute sie, wie viele der individuell vereinbarten Ziele erreicht worden waren, wie die Kooperation mit der Projektleiterin und den Dritstellten verlief, ob und wie viele der verlangten Nachweise selbstständig oder erst auf Nachfrage hin erbracht worden waren.⁴⁷

Bei den erfolgreich abgeschlossenen InteV gab es zwei mögliche Folgen: Wurden die Ziele gemäss der Einschätzung der Projektleiterin „grösstenteils erreicht“, hatte sich die Person kooperativ gezeigt und war das Nichterfüllen von gewissen Massnahmen und Zielen nicht selbstverschuldet, so wurde der oder die Teilnehmende aus dem Projekt entlassen und dem MIDI wurden empfohlen, die Aufenthaltsbewilligung zu verlängern. Bei Personen, die zudem eine überdurchschnittliche Motivation an den Tag legten und deren „Integrationsverlauf“ gemäss Einschätzung der Projektleiterin „eine besonders gute Prognose“ versprach (d.h. sie hatten die Ziele problemlos erreicht), wurde zudem ein Schlussbericht

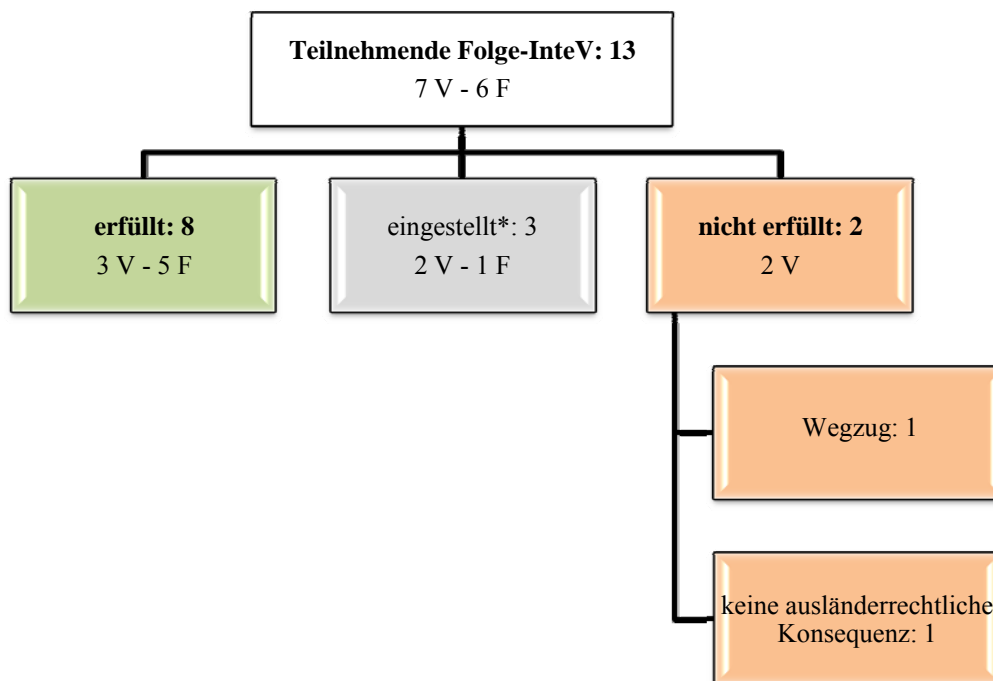
⁴⁷ Siehe dazu die Präsentation der Projektleiterin „Integrationsvereinbarungen – Zwischenstand Dezember 2011“.

mit Empfehlungsschreiben an den MIDI verfasst.⁴⁸ Knapp die Hälfte der Verpflichteten (47%) hat nach einem Jahr mit dieser „Bestnote“ abgeschlossen, gegenüber 39% der Freiwilligen.

Wurde die InteV von der Projektleiterin als „nicht erfüllt“ eingestuft, kamen grundsätzlich zwei Folgen in Frage: Falls die Person bereits vor der InteV negativ aufgefallen und die InteV als „letzte Chance“ vor einer Wegweisung verfügt worden war und die Person die Ziele zudem grösstenteils und selbstverschuldet nicht erreicht hatte, wurde eine Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung empfohlen. Dieser Fall traf nach einem Jahr bei einer Person ein (siehe Kap. 4). Wurde die Hälfte der Ziele erreicht, hatte sich die Person teilweise kooperativ gezeigt und wurde eine weiterführende sozialarbeiterische Begleitung als wichtig und sinnvoll erachtet, wurde eine Folge-InteV für ein weiteres Jahr verfügt bzw. vorgeschlagen. Bei 30% der Verpflichteten und 39% der Freiwilligen war dies der Fall. Dass rund ein Drittel der Teilnehmenden nach einem Jahr die Ziele nicht erreicht hatte, muss nicht bedeuten, dass die InteV in diesen Fällen wirkungslos war. Vielmehr zeigt sich daran, dass gewisse Personen länger als ein Jahr benötigen, um die vereinbarten Ziele zu erreichen bzw. um keiner weiteren Unterstützung zu bedürfen.

Rund ein Viertel der Teilnehmenden unterzeichnete eine Folge-InteV für ein zweites Jahr, während drei Viertel nach einem Jahr aus dem Projekt entlassen wurden, wegzogen oder sich freiwillig zurückzogen (nur Freiwillige).

Abbildung 2: Zielerreichung und Folgen der Folge-InteV

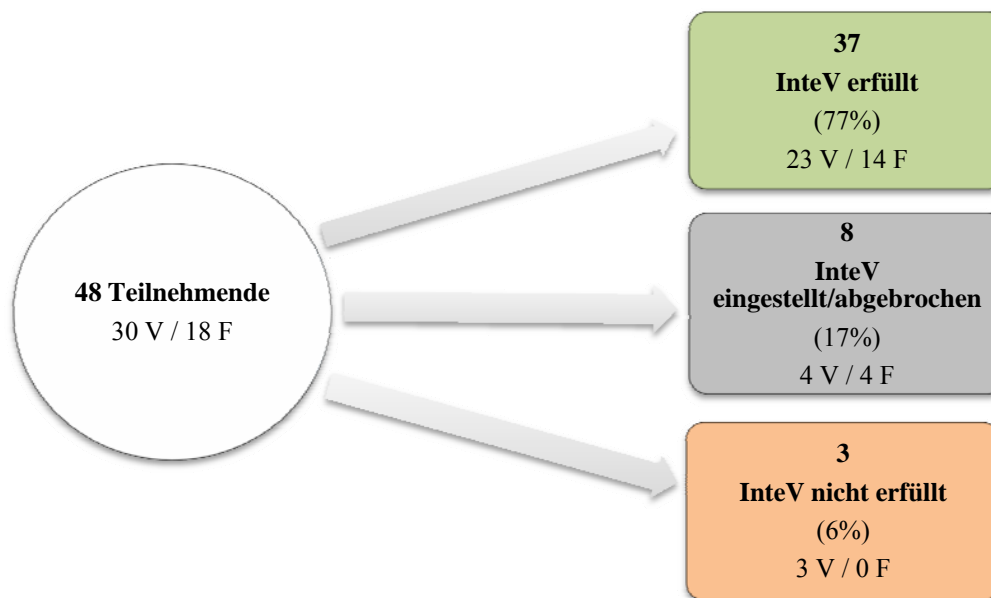


* In den drei Fällen haben ausserordentliche Lebensumstände dazu geführt, dass auf eine Weiterführung verzichtet wurde.

⁴⁸ Am Ende eines jeden solchen Schlussberichts zuhanden des MIDI wurde eine fallspezifische Empfehlung abgegeben betreffend Erteilung einer Niederlassungs- oder gegebenenfalls einer Härtefallbewilligung.

Die Mehrheit der Teilnehmenden hatte nach dem zweiten InteV-Jahr die Ziele erreicht und wurde damit aus dem Projekt entlassen. Zwei Personen haben auch die zweite InteV nicht zufriedenstellend beendet. Im einen Fall wird dies jedoch keine Sanktion nach sich ziehen, da ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung kaum durchsetzbar wäre⁴⁹, und im anderen Fall liegt das Dossier nun in der Zuständigkeit der Fremdenpolizei der Stadt Bern, der Gemeinde, wohin diese Person noch vor Projektende gezogen ist.⁵⁰

Abbildung 3: Resultate nach 2 Jahren InteV



⁴⁹ Dabei ist zu erwähnen, dass die betreffende Person sich weigerte, im Rahmen des Projektes eine Folge-InteV zu unterzeichnen, da sie diese als nicht gerechtfertigt ansah und keinen Bedarf für sich ausmachte. Da es sich jedoch um eine verbindliche erste InteV handelte, entschied der MIDI, die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an Auflagen zu binden, was etwa einer Folge-InteV entsprach. Wengleich der Betroffene wiederum nicht alle Ziele zufriedenstellend erfüllte, wird er sich nach Einschätzung des MIDI aufgrund der unveränderten Situation (Wahrnehmung der Betreuungspflicht als Vater) weiterhin auf Art. 8 EMRK und damit auf den Verbleib bei seinem Schweizer Kind und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung berufen können.

⁵⁰ Der Kanton Bern hat den Städten Bern, Biel und Thun die Verfügungskompetenz beim Vollzug des AuG für ausländische Personen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde übertragen (Art. 2 Abs. 3 EG AuG und AsylG sowie Art. 2 Abs. 1 EV AuG und AsylG).

3.1.2 Ausländerrechtliche Konsequenzen der erfüllten oder nicht erfüllten InteV

In der Folge wird erläutert, inwiefern die InteV Einfluss auf ausländerrechtliche Entscheide des zuständigen kantonalen Migrationsdienstes haben. Vorausgeschickt sei, dass trotz dreijähriger Projektlaufzeit diesbezüglich erst wenige Erfahrungen bestehen, was unter anderem auf die lange Dauer der entsprechenden Verfahren zurückzuführen ist. Ausserdem ist die Rolle der InteV insofern zu relativieren, als bei ausländerrechtlichen Entscheiden – insbesondere bei Statusänderungen – unterschiedliche Informationsquellen (Berichte der Regelstrukturen im Sozialbereich, Polizeianzeigen, Gerichtsurteile etc.) beigezogen werden. Das heisst, eine allfällige InteV resp. ein darauf folgendes Empfehlungsschreiben der Projektleiterin ist dabei ein Element unter anderen, das berücksichtigt wird.

Die rechtlichen Konsequenzen sind hier in zweierlei Hinsicht von Interesse: Zum einen wollte das Pilotprojekt klären, ob ausgesprochene Nichtverlängerungen von Bewilligungen aufgrund nicht erfüllter InteV rechtskräftig werden (Projektfrage 3). Zum anderen bestand einer der Anreize für die Teilnahme am Projekt darin, dass der erfolgreiche Abschluss einer InteV eine rechtliche Besserstellung zur Folge haben könnte (eine selbstständige Aufenthaltsbewilligung bei Fällen nach Art. 50 AuG, Niederlassungsbewilligung, vorzeitige Erteilung der Niederlassung, Härtefallbewilligung oder Einbürgerung).

Wie sich bei Projektende zeigt, sind noch wenige ausländerrechtliche Entscheide gefallen, die eine Statusänderung nach sich gezogen hätten oder in welchen die InteV eine entscheidende Rolle gespielt hätte. Laut Angaben des MIDI wurde bisher in den allermeisten Fällen lediglich die Aufenthaltsbewilligung verlängert, was allerdings in der Regel nicht (direkt oder ausschliesslich) auf die Teilnahme am Projekt zurückzuführen war. Lediglich in zwei Fällen – beide Freiwillige – wurde tatsächlich eine (reguläre) Niederlassungsbewilligung erteilt, nicht zuletzt auch dank einer erfolgreich beendeten InteV. In weiteren fünf Fällen dürften die Chancen auf eine (vorzeitige) Erteilung der Niederlassungsbewilligung gestiegen sein, doch wurde aufgrund der noch nicht erfüllten Aufenthaltsfristen bislang kein entsprechendes Gesuch eingereicht. In einem Fall wurde die InteV zwar mit „Bestnote“ abgeschlossen, doch konnte der bekundete „Integrationswille“ die langjährige und erhebliche Sozialhilfeabhängigkeit nicht wettmachen, womit die Aussicht auf eine C-Bewilligung gering sein dürfte. Das entsprechende Gesuch ist beim MIDI jedoch noch hängig.

In dem einen Fall, wo die Projektleiterin in ihrem Schlussbericht an den MIDI aufgrund der nicht erfüllten ersten InteV die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung empfohlen hatte, verfügte der MIDI im Dezember 2010 eine Wegweisung.⁵¹ Diese Verfügung wurde von der betroffenen Person im Februar 2011 mit einer Beschwerde beim Beschwerdedienst der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) angefochten.

⁵¹ Dabei handelte es sich um eine 19-jährige Person, die vier Jahre zuvor im Familiennachzug der Mutter in die Schweiz gefolgt war. In dieser Zeit war sie mehrfach wegen Kleindelikten, Cannabiskonsum und Raufereien aufgefallen, wurde von der Sozialhilfe unterstützt und hatte alle bisherigen Massnahmen der beruflichen Integration abgebrochen; hinzu kamen familiäre Probleme. Die InteV wurde ihr als letzte Chance präsentiert, ihren „Integrationswillen“ zu beweisen, damit ihre Aufenthaltsbewilligung verlängert würde.

Ende April 2012 entschied dieser, die Beschwerde abzulehnen.⁵² Dieser Entscheid kann nun bei der nächsten Instanz angefochten werden (siehe dazu Kap. 4).

In einem weiteren Fall, der jedoch nun in der Zuständigkeit der Fremdenpolizei der Stadt Bern liegt, scheint noch offen zu sein, ob das zweimalige Nichterfüllen der verfügbaren InteV-Auflagen sanktioniert wird.

3.1.3 Teilnehmende mit erfüllter vs. nicht erfüllter erster InteV: Vergleich der Profile

Um der Frage auf den Grund zu gehen, warum gewisse Teilnehmende die InteV-Ziele im ersten Anlauf erfüllten und andere nicht, wird in der Folge beleuchtet, inwiefern sich die beiden Gruppen – diejenige, die bereits nach einem Jahr InteV das Projekt verlassen konnten gegenüber jenen, die ein zweites Jahr im Projekt verweilten oder sanktioniert wurden – unterscheiden.

Unter den 29 Personen, die innert eines Jahres sämtliche oder fast alle der vorgegebenen Ziele erreicht hatten, waren 19 Verpflichtete und 10 Freiwillige. Wird die „Erfolgsquote“ nach Gruppen verglichen, so sieht die Lage folgendermassen aus: 63 % der Verpflichteten haben nach einem Jahr die Ziele erreicht, 30% nicht, während 56% der Freiwilligen das Ziel erreicht haben, hingegen 39% nicht. Rein statistisch betrachtet sind die Verpflichteten somit im ersten Jahr leicht erfolgreicher gewesen.

Dabei ist zu bemerken, dass die Gründe für eine Folge-InteV nicht ausschliesslich im (selbstverschuldeten) Nichterreichen von Zielen lagen; in einigen Fällen entschied die Projektleiterin, dass eine Fortsetzung der Begleitung aus verschiedenen sozialarbeiterischen Gründen angebracht war. So machte die Projektleiterin bei einigen Personen – insbesondere bei freiwillig teilnehmenden Frauen – viel Nachholbedarf aus, was das Erlernen der Sprache und/oder die Eingliederung der Kinder betraf, weshalb sie ein einziges Jahr Begleitung und spezifische Integrationsförderung als nicht ausreichend erachtete. In anderen Fällen drängte sich auch aufgrund veränderter Lebensumstände, wie z.B. Trennung, Scheidung, Erreichen der Volljährigkeit etc. eine zweite InteV auf. Die Weiterführung der InteV war in mehreren Fällen (Verpflichtete und v.a. Freiwillige) also nicht durch das eigene Verschulden der Teilnehmenden (im Sinne von fehlender Motivation oder mangelnder Kooperation) begründet. Die hohe Erfolgsquote nach spätestens zwei InteV-Jahren (insbesondere bei den Freiwilligen) zeigt, dass einige der Teilnehmenden mehr Zeit brauchten, um die vereinbarten Ziele zu erreichen bzw. um ihre Lebenssituation soweit zu stabilisieren, dass sie auf keine weitere Begleitung angewiesen waren.

Unter den Teilnehmenden, die die InteV im ersten Jahr nicht erfüllten, waren verhältnismässig mehr Männer als Frauen vertreten: Lediglich 27% der Frauen haben die InteV nicht auf Anhieb erfüllt, im Gegensatz zu 41% der Männer. Diese unterschiedliche Erfolgsquote bedeutet nicht per se, dass Frauen erfolgreicher oder kooperativer wären – wenngleich dies in einigen Fällen zutreffen mag – sondern kann ebenfalls damit zu tun haben, dass in mehreren Fällen der Anreiz für einen erfolgreichen Verlauf der InteV für die betreffenden Frauen besonders gross war, da sie aufgrund von Trennung oder Scheidung von ihrem Ehepartner die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren drohten und die InteV

⁵² Entscheid der Polizei- und Militärdirektion (POM) des Kantons Bern vom 30. April 2012 (BD 035/11).

als Grundlage für eine zivilstandsunabhängige Bewilligung abgeschlossen wurde.⁵³ Mehr Frauen als Männer befanden sich während des Projekts in einer solchen Situation.

Der Vergleich der Altersgruppen zeigt, dass die erfolgreichste Gruppe diejenige der 18- bis 25-Jährigen war; sowohl die jüngste als auch die älteste Gruppe war proportional deutlich weniger erfolgreich. Von den 9 Minderjährigen haben 5 die erste InteV erfüllt, 4 nicht. Diejenige Person, welcher eine Wegweisung droht, war im Moment der Unterzeichnung 19-jährig, eine weitere Person, welche auch die zweite InteV nicht erfüllt hat und deren Fall nun bei der Fremdenpolizei der Stadt Bern hängig ist, war 17-jährig.

Während sämtliche Neuzugezogenen (n=4) die InteV auf Anhieb erfüllten, waren die Langanwesenden (11-20 Jahre) eindeutig am wenigsten erfolgreich (29% erfüllten die erste InteV, 65% nicht). Die zwischen 6 und 10 Jahren Anwesenden hatten zu 80% die erste InteV erfüllt, gegenüber 20%, die es nicht auf Anhieb schafften. Diese Unterschiede dürften darauf zurückzuführen sein, dass in der Gruppe der Langanwesenden viele Personen mit Mehrfachproblematiken, darunter langjähriger Sozialhilfebezug, vertreten waren, wohingegen die Neuzugezogenen in der Schweiz keine belastenden Vorgeschichten aufwiesen.

Ein weiterer Unterschied zwischen der Gruppe, welche die erste InteV erfüllte und derjenigen, die sie nicht erfüllte, besteht in der jeweils zuweisenden Stelle: Während bei den Teilnehmenden, die ihre erste InteV erfüllt haben, in knapp 70% der Fälle die EWK (bzw. die EWK und der MIDI) die Zuweisung zum Projekt einleitete, so geschah dies bei den weniger erfolgreichen Teilnehmenden hauptsächlich über den Sozialdienst (in 44% der Fälle), gefolgt vom Jugendamt (29%). Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass diejenigen Personen, welche bereits durch Regelstrukturen betreut worden waren, die schwierigeren Startbedingungen hatten und damit auch die Chancen auf Erfolg durch eine InteV geringer ausfielen. Das Ergebnis nach einem Jahr InteV zeigt aber auch, dass zusätzlicher Druck alleine nicht ausreichte, um diese komplexen Situationen zu deblockieren.

Diese Annahme bestätigt sich, wenn die Hauptanlässe für den Abschluss einer InteV näher betrachtet werden. Während bei der „erfolgreichen Gruppe“ oft sprachliche oder familiäre Probleme Anlass gaben, die Betroffenen ins Projekt aufzunehmen, so war bei den Personen, bei welchen eine einzige InteV nicht genügte, meist ein Zusammenspiel multipler Problematiken ausschlaggebend (familiäre Probleme, erschwerte soziale Eingliederung, Erwerbssituation, Sozialhilfeabhängigkeit etc., teilweise auch kombiniert mit Straffälligkeit, Alkohol- oder Drogenabhängigkeit). Der Anteil Sozialhilfebeziehender war mit 56% bei der nicht erfolgreichen Gruppe denn auch deutlich höher als bei der erfolgreichen (38%).

Insgesamt wurde bei Beginn der InteV mehr als die Hälfte der Teilnehmenden von der Sozialhilfe (n=22) oder dem Flüchtlingsdienst (n=3) unterstützt. Diese hohe Quote lässt darauf schliessen, dass die Teilnehmergruppe insgesamt einer soziökonomisch eher benachteiligten Schicht zugehörte.

⁵³ Nach Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG ist eine „erfolgreiche Integration“ nach drei Jahren Ehegemeinschaft Voraussetzung für eine zivilstandsunabhängige Aufenthaltsbewilligung.

3.1.4 Veränderungen bezüglich Arbeit, Lebensumständen und Sprachkenntnissen der Teilnehmenden

Während des Projektverlaufes konnten auf individueller Ebene teilweise Veränderungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Entwicklungen betreffend Sprachkenntnisse ausgemacht werden. Inwiefern diese Veränderungen auf die Teilnahme am Projekt zurückzuführen sind oder ob dieselben Umstände auch ohne Zutun des InteV-Projektes eingetreten wären, kann aufgrund der fehlenden Kontrollgruppe in den meisten Fällen nicht abschliessend festgestellt werden.

Erwerbssituation

Bei Unterzeichnung der ersten InteV waren 40% der Teilnehmenden erwerbstätig, gegenüber 52% Nichterwerbstätigen (z.B. Hausfrauen, Personen in Ausbildung). Zwei Personen waren erwerbsunfähig und zwei weitere arbeitslos. Während in der Gruppe der Verpflichteten gleich viele Personen erwerbstätig bzw. nicht erwerbstätig waren, waren in der Freiwilligen-Gruppe 33% erwerbstätig gegenüber 67% Nichterwerbstätigen. Dieser Unterschied mag damit zusammenhängen, dass unter den Nichterwerbstätigen vor allem Hausfrauen und SchülerInnen waren, eine Gruppe, die unter den Freiwilligen stärker vertreten war. Mit den 4 Arbeitslosen bzw. Erwerbsunfähigen wurde je eine verpflichtende InteV abgeschlossen.

In 10 Fällen veränderte sich die Erwerbssituation innerhalb des ersten Jahres: 6 Personen haben neu eine Erwerbstätigkeit aufgenommen (5 Verpflichtete und 1 Freiwillige), wobei es sich teilweise auch nur um stundenweise Einsätze handelte. Hingegen wurde eine anfangs erwerbstätige Person arbeitslos. Weiter fanden zwei Jugendliche nach der obligatorischen Schule keinen Anschluss und wurden ebenfalls arbeitslos. Ein Blick auf die Arbeitspensen zeigt, dass 5 Personen während des ersten InteV-Jahres ihr Pensum (z.T. leicht) steigern konnten. Dies trifft auf Verpflichtete in höherem Masse zu (n=4) als auf Freiwillige (n=1).

Nach Ende der zweiten InteV hat sich nur in 4 Fällen die Erwerbssituation verändert: eine zuvor erwerbstätige (verpflichtete) Person verunfallte und wurde erwerbsunfähig, eine andere verpflichtete Person war zu Beginn des Projektes noch in der Schule, wurde für kurze Zeit arbeitslos gemeldet und wurde schliesslich abermals nicht erwerbstätig. Hingegen konnte ein verpflichteter Teilnehmer sein Arbeitspensum verdoppeln und eine freiwillige Person (Hausfrau) neu ein Praktikum beginnen.

Sozialhilfebezug

Gesamthaft waren zu Beginn der ersten InteV ebenso viele Teilnehmende von der Sozialhilfe abhängig (n=22) wie unabhängig davon (n=22). Während 50% der Verpflichteten Sozialhilfe bezogen, waren dies bei den Freiwilligen 39%. Zwei Drittel der Sozialhilfebeziehenden waren nicht erwerbstätig, das andere Drittel dagegen schon, was unter anderem auf die Problematik von *working poor* und zu kleinen Arbeitspensen hinweist. In mehreren Fällen waren Teilnehmende zu niedrigen Pensen (im Stundenlohn) beschäftigt oder konnten aufgrund der Betreuungsarbeit ihre Erwerbstätigkeit nicht steigern. Die Problematik der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Betreuungsarbeit stellte sich v.a. bei alleinerziehenden Müttern.

Insgesamt veränderte sich der Anteil Sozialhilfebeziehender innerhalb eines Jahres nicht wesentlich: Nach dem ersten InteV-Jahr waren von den ursprünglich 22 Sozialhilfebeziehenden immer noch 20 Personen (91%) auf diese Unterstützung angewiesen. Die Hälfte der anfänglich Sozialhilfebeziehenden wurde weiterhin im gleichen Ausmass finanziell unterstützt. Bei 7 Personen (32%) konnten die Beiträge reduziert werden, bei 2 Personen

(9%) wurden sie hingegen erhöht. Zwei Personen konnten nach einem Jahr ganz auf die Sozialhilfeleistungen verzichten. Die Verpflichteten waren in dieser Hinsicht insgesamt erfolgreicher: 6 Personen (40%) haben die Sozialhilfeleistungen reduzieren können, 2 stiegen ganz aus (13%). Bei den Freiwilligen hat sich hingegen niemand von der Sozialhilfe abgelöst, eine Person konnte reduzieren, eine andere musste jedoch erhöhen.

In 5 Fällen wurde mit Sozialhilfebeziehenden eine Folge-InteV abgeschlossen. In einem dieser Fälle (verpflichtet) hat sich auch nach dem zweiten Jahr nichts verändert, während zwei Personen (eine Freiwillige und eine Verpflichtete) im zweiten Jahr ihre Sozialhilfeleistungen reduzieren konnten. Bei einer weiteren verpflichteten Person haben sich die Beiträge während der zwei Jahre kontinuierlich reduziert, bei der letzten (verpflichtet) haben sie sich im ersten Jahr reduziert und veränderten sich danach nicht mehr.

Bei den anfänglich Nichtsozialhilfebeziehenden änderte sich die Situation nur in wenigen Fällen: 3 Teilnehmende mussten im Verlaufe des ersten Jahres neu Sozialhilfe beziehen (zwei Freiwillige und ein Verpflichteter), während des zweiten Jahres kam eine weitere (verpflichtete) Person hinzu.⁵⁴

In der Gesamtbilanz hält sich im Projektverlauf die Anzahl Personen mit und jene ohne Sozialhilfebezug also in etwa die Waage. Während einige Personen ihren Leistungsbezug reduzieren konnten, waren andere aufgrund unterschiedlicher veränderter Lebenssituationen und Schicksalsschlägen neu auf Hilfe angewiesen. Wegen der kleinen Fallzahl lassen sich keine allgemeinen Tendenzen ableiten.

Sprachkenntnisse

Von den insgesamt 52 vereinbarten Massnahmen im Bereich Sprach- und Integrationskurse (inkl. Stützunterricht für Kinder und Jugendliche) haben 36 Personen (69%) nach einem Jahr das Ziel erreicht, 12 (23%) nicht und 4 (8%) nur teilweise. In den Folge-InteV wurden weitere 18-mal Kurse verfügt bzw. offeriert, welche grösstenteils erfolgreich beendet wurden. Wie bereits erwähnt, genügte für die Zielerreichung der Nachweis des regelmässigen Kursbesuchs; von Schlussprüfungen wurde hingegen abgesehen. Obschon also nicht der effektive Sprachstand vor und nach einer InteV gemessen werden kann, ist doch davon auszugehen, dass sämtliche Teilnehmenden, die einen oder mehrere Kurse besucht hatten, ihre Sprachkenntnisse verbessern konnten.

⁵⁴ In einem Fall musste eine Mutter (genauso wie ihr Sohn – beide mit einer eigenen InteV) nach der Trennung von ihrem gewalttätigen Mann auf die Unterstützung der Sozialhilfe zurückgreifen, da ihr Lohn (trotz eines Arbeitspensums von 85% in der Reinigung) nicht ausreichte, um den Lebensunterhalt zu decken. In einem weiteren Fall musste eine Person aufgrund eines Unfalls vorübergehend von der Sozialhilfe unterstützt werden, bis ein Entscheid betreffend Anspruch auf eine IV-Rente vorliegt.

3.2 Einschätzungen zu Nutzen und Wirkung der InteV gemäss Interviews

Nach einer ersten Betrachtung der statistischen Daten aus dem Erfassungsinstrument stellt sich die Frage, wie sich die Unterschiede in der individuellen Zielerreichung erklären lassen, zumal aus diesen quantitativen Daten nicht ersichtlich wird, worauf bspw. Veränderungen der Erwerbssituation und der Sozialhilfeabhängigkeit zurückzuführen sind. Ob drohende ausländerrechtliche Sanktionen, die positiven Anreize oder ganz andere Faktoren im Privatleben der betroffenen Personen ausschlaggebend waren für die Erfüllung der InteV, lässt sich aus diesen Daten nicht herauslesen.

Deshalb wurden Teilnehmende sowie direkt oder indirekt Involvierte (Projektgruppe, Drittstellen, ExpertInnen) in Einzelinterviews nach ihren Einschätzungen zu Nutzen und Wirkung des Instruments InteV sowie des Projekts befragt. Die Gegenüberstellung der subjektiven Einschätzungen dieser unterschiedlichen Akteure, in Kombination mit den bereits dargestellten Angaben aus dem Erfassungsinstrument, erlaubt eine möglichst umfassende und ausgewogene Betrachtung.

3.2.1 Einschätzungen der Teilnehmenden

3.2.1.1 Allgemeine Wahrnehmung der Rolle der InteV

Für die meisten befragten Teilnehmenden war es schwierig bis unmöglich, das Instrument InteV isoliert vom Projekt in Ostermundigen zu betrachten, da sie einzig auf die eigene Erfahrung in diesem konkreten Kontext zurückgreifen konnten. Aus mehreren Interviews ging denn auch hervor, dass die InteV für die Teilnehmenden – im Sinne eines Dokumentes, das sie unterzeichnet hatten und welches für sie verbindliche Vorgaben enthielt – eher eine nebensächliche Rolle spielte. Vielmehr standen in ihrer Wahrnehmung die übrigen Charakteristika des Projekts (Beratung, Begleitung, finanzielle Unterstützung, regelmässiger Kontakt zur Projektleiterin, die vereinbarten Kurse und weiteren Massnahmen etc.) im Vordergrund. Dies veranschaulicht das Beispiel einer interviewten (freiwilligen) Person, die sich bei Projektende kaum mehr an die InteV im Sinne einer Vereinbarung und eines Dokuments erinnern konnte.

Für die Freiwilligen hatte das Dokument InteV aus naheliegenden Gründen eine andere Bedeutung als für die Verpflichteten, zumal sie keine negativen Konsequenzen zu befürchten hatten, während sich für letztere die InteV auf den weiteren Verbleib in der Schweiz auswirken konnte. Dennoch gab es auch mehrere befragte Verpflichtete, welche die InteV an sich als nebensächlich empfanden bzw. deren Bedeutung kaum einordnen konnten. Kurz gesagt: Wenngleich für gewisse Verpflichtete die InteV eine potentiell bedrohliche Dimension darstellte, war für die meisten Befragten die InteV nicht losgelöst vom Gesamtprojekt zu beurteilen, in welchem für sie die unterstützenden Aspekte zentral waren.

3.2.1.2 Wirkung der InteV auf Motivation und Verhalten

Um der Wirkung der InteV auf den Grund zu gehen, ist an erster Stelle zu fragen, was die Unterzeichnung der InteV für die Teilnehmenden bedeutete bzw. was diese in ihnen auslöste. Mehrere Interviewte gaben an, dass sie die schriftliche Vorladung bzw. Einladung zu einem Gespräch bei der Projektleiterin (angesiedelt bei der EWK) zuerst verunsichert und mit Sorge erfüllt hatte. Als die Projektleiterin im Erstgespräch ausführlich erklärte – nötigenfalls mithilfe von Übersetzenden –, was Integration gemäss Gesetzesgrundlagen bedeutet, welche Erwartungen an ausländische EinwohnerInnen gestellt werden, worin das Projekt besteht und wie vorgegangen wird, wurde die Situation für die meisten Befragten

fassbarer. Dennoch schienen nicht alle Befragten gänzlich verstanden zu haben, was Sinn und Zweck der InteV war und warum gerade sie aufgeboten worden waren.

Je nach persönlicher Vorgeschichte und je nach Anreizen, welche das Projekt den Einzelnen bot, wurde die Teilnahme und damit die Unterzeichnung einer InteV eher als Chance oder eher als Drohung empfunden. Die Motivation, vereinbarte Ziele zu erreichen und persönlich vorwärts zu kommen, war bei denjenigen Interviewten am grössten, die für sich eine persönliche Chance sahen, sich besser für das Leben in der Schweiz zu wappnen und die zugleich einen äusseren Anreiz hatten wie bspw. die Aussicht auf eine eigenständige Aufenthalts-, auf eine Härtefall- oder eine Niederlassungsbewilligung. Die Aussicht auf eine rechtliche Besserstellung war bei vielen Befragten (v.a. bei Freiwilligen) das entscheidende Moment, um am Projekt teilzunehmen bzw. alles zu tun, um die InteV erfolgreich abzuschliessen. Umgekehrt war der Frust entsprechend gross und die Tatsache demotivierend, dass die erhoffte und lang erwartete Besserstellung trotz InteV oft nicht (sofort) eintrat.

Diesen grundsätzlich motivierten Personen war zudem bewusst, dass sie gewissen Nachholbedarf hatten (z.B. betreffend Deutschkenntnissen, unbefriedigende Erwerbssituation), den sie gerne beheben wollten. Wo ein gewisser Grad an Selbstreflexion und eine kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Lebenssituation gegeben waren, konnte die InteV bzw. die begleitende Beratung meist einen Motivationsschub bewirken.

Aus einigen Gesprächen mit „motivierten Personen“ wurde deutlich, dass die Tatsache, dass sich jemand um sie kümmerte, dass sie beraten und teilweise auch intensiv begleitet und unterstützt wurden, für ihre Bemühungen im Rahmen des Projektes ausschlaggebend war. Dies drückte sich bei mehreren Befragten sogar in einer Art *Empowerment* aus. Die InteV wurde als persönliche Herausforderung erkannt, die es zu bewältigen galt, die sie bestärkte und nicht zuletzt auch mit Stolz erfüllte. Für andere Befragte bedeutete die InteV mit der begleitenden Beratung gar so etwas wie ein Austreten aus ihrem „Schattenleben“ in der Schweiz und gab den Betroffenen das Gefühl, „auch jemand zu sein“, wahrgenommen und ernst genommen zu werden. Bei dieser Gruppe von Personen (Frauen ebenso wie Männer) ist davon auszugehen, dass in erster Linie die ressourcenorientierte Betreuungsarbeit der Projektleiterin ausschlaggebend für ihre Motivation war und weniger die InteV im Sinne eines Druckmittels. Dieser Eindruck bestätigte sich, wenn verpflichtete Befragte bekräftigten, sie hätten auch auf freiwilliger Basis eine InteV unterzeichnet oder würden gerne für ein weiteres Jahr im Projekt bleiben.

Umgekehrt zeigte sich eine kleine Gruppe von Befragten eher wenig bis gar nicht motiviert. Einige von ihnen sahen für sich keinen Bedarf an Sondermassnahmen oder sie verstanden nicht, warum gerade sie zu Massnahmen „gezwungen“ wurden; hingegen standen sie der vereinbarten InteV mit den konkreten Zielen und Massnahmen meist 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 so sehr im Vordergrund, abgesehen von der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung (die sie aus ihrer bisherigen Erfahrung jedoch sowieso erwarteten) und in einem Fall der Hoffnung auf eine Niederlassungsbewilligung nach 17 Jahren B-Bewilligung. Gar nicht motiviert waren zwei junge Personen, welche bereits auf diverse frühere Massnahmen (Heime, Pflegefamilien, Brückenangebote etc.) nicht angesprochen hatten. Bei diesen Personen haben weder die Aussicht auf eine Berufsbildung noch andere positive oder negative Anreize über längere Zeit motivierend gewirkt.

Bei gewissen Personen machte sich nach einer anfänglichen Euphorie und Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lebenssituation nach kurzer Zeit eine Frustration breit, als sie

erkennen mussten, dass auch die InteV bzw. das Projekt mit seinen Hilfeleistungen kurzfristig nichts an ihrer Situation zu verändern vermochte. Dabei handelte es sich um Personen, die bereits eine längere Laufbahn von fehlgeschlagenen Versuchen aufwiesen, sich beruflich zurechtzufinden, oder um Personen, die ursprünglich als Asylsuchende in die Schweiz gekommen waren und teilweise über längere Zeit nirgends Fuss fassen konnten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die InteV bei den bereits motivierten Personen mit hoher Selbstreflexion zusätzlich motivierend auswirken konnte, schon lange aufgeschobene Aufgaben anzupacken. Dieser Motivationseffekt dürfte aber im Wesentlichen auf die gebotenen Anreize zurückzuführen sein (Beratung, Unterstützung, finanzielle Unterstützung, Aussicht auf Statusverbesserung) und weniger auf die drohenden Sanktionen. Vereinzelt zeigten Personen, die zuvor bei den Regelstrukturen als „Problemfälle“ aufgefallen waren oder gar als „renitent“ betrachtet wurden, im Projekt einen erstaunlichen Wandel, legten unerwartete Verhaltensweisen an den Tag und bewerkstelligten sehr motiviert die vereinbarten Massnahmen. Der unterstützende, ressourcenorientierte Ansatz der Projektleiterin hatte gemäss mehreren befragten Fachpersonen viel zu diesem Gesinnungswandel beigetragen.

Grundsätzlich konnte bei der Mehrheit der Befragten festgestellt werden, dass es nicht an der Motivation lag, wenn sie die InteV-Auflagen nicht auf Anhieb erfüllten, sondern dass viele vor scheinbar unüberwindbaren Hürden und Problemen standen, die sie aus eigener Kraft nicht zu bewältigen vermochten. In diesen Fällen genügte oft der Eingriff der Projektleiterin, um die verfahrenere Situation zu deblockieren und Steine ins Rollen zu bringen. Ebenso wurde aus Gesprächen und dem Erfassungsinstrument deutlich, dass Motivation nicht notwendigerweise zu einer Zielerreichung führt. Ein paar höchst motivierte 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 zu vereinbaren) oder weil sie sich mit institutionellen Barrieren und widersprüchlichen Erwartungen seitens der Drittstellen konfrontiert sahen.

Kasten 2: Fallbeispiel Nr. 1⁵⁵

Fall 1

Vorgeschichte und sozialer Anlass für die Integrationsvereinbarung

Herr P. kam 1990 als Asylsuchender in die Schweiz. Er erhielt eine B-Bewilligung aufgrund eines Härtefallgesuches. Seine Frau kam 2006 im Familiennachzug in die Schweiz. Das Ehepaar hat 2 Kleinkinder.

Die Zuweisung zum Projekt erfolgt auf Initiative des Sozialdienstes. Herr P. gilt dort als „Aussitzer“, welcher die Termine verschläft. Zielvereinbarungen sind aufgrund der schlechten Verständigung nicht möglich. Er arbeitet Teilzeit als Aushilfe in einem Restaurant und spricht kaum Deutsch. Seine Versuche eine andere Arbeit zu finden, bleiben erfolglos. Seine Frau kann sich gar nicht auf Deutsch verständigen. Die Kinder nehmen am

⁵⁵ Die Fallbeispiele hatte die Projektleiterin für ihren Zwischenbericht zusammengestellt. Sie wurden für den vorliegenden Bericht leicht gekürzt und angepasst.

Frühförderprojekt „Schrittweise“ teil. Dort fällt auf, dass sowohl diese als auch die Mutter sehr häufig krank sind. Die Familie ist hoch verschuldet mit Kleinkrediten.

Ziele und Massnahmen in der Integrationsvereinbarung

- Deutschkurse (für beide Elternteile)
- Weitere Teilnahme am Projekt Schrittweise (Kinder)
- Verbesserung der Gesundheit
- Arbeitssuche

Besondere Problemstellungen im Verlaufe der Integrationsvereinbarung

Eine Verständigung über Ziele und Inhalte der Integrationsvereinbarung ist nur mit Hilfe einer externen Übersetzerin möglich. Der Sozialdienst verfügt nicht über die finanziellen Mittel, um eine solche Unterstützung beizuziehen.

Als Ursache für die schlechte Gesundheit stellt sich die stark verschimmelte Wohnung heraus. Die Hauseigentümerschaft schiebt die Schuld dafür, mit dem Hinweis auf die Ess- und sonstigen Lebensgewohnheiten, der Familie in die Schuhe. Mit viel Unterstützung seitens der Projektleiterin und der übrigen involvierten Dienste (Jugendamt, Sozialdienst) kann eine andere Wohnung gefunden werden. Dank der Anwesenheit der Projektleiterin bei der Wohnungsübergabe kann die Totalsanierung der Wohnung auf Kosten der Mieterschaft verhindert werden. Derweilen verliert Herr P. auch seine Teilzeitstelle. Die RAV schliesst ihn aufgrund seiner mangelnden Kooperation aus – damit verliert er das Arbeitslosengeld, auf das er eigentlich Anrecht hätte (Herr P. hat immer gearbeitet, seit er in der Schweiz ist). Die Familie wird damit zu 100% sozialhilfeabhängig. Beim Beratungsgespräch zur InteV (mit Übersetzerin) auf die Ursachen für seine mangelnde Kooperation angesprochen, gesteht Herr P. schliesslich, dass er Analphabet und nicht in der Lage ist, die Formulare und Briefe des Sozialdienstes/RAV etc. zu verstehen. Während Jahren war niemand auf den Analphabetismus aufmerksam geworden.

Die Massnahme Sprachkurs wird in der Folge in der InteV zur Massnahme Alphabetisierungskurs umgewandelt. Die Frau besucht während des ganzen Jahres einen Deutschkurs. Eine einfache Unterhaltung mit ihr ist am Ende des Jahres möglich.

Die Mehrheit der vereinbarten oder im Verlaufe des Jahres angepassten Massnahmen der InteV wird von der Familie erfüllt. Eine Folge-InteV und damit die Begleitung für ein weiteres Jahr scheint der Projektleiterin unter diesen Umständen angezeigt.

Anmerkung der Projektleiterin

Die Ursache für die kleinen Erfolge (bessere Verständigung dank Deutschkenntnissen sowie Übertritt des Kindes in die Regelklasse) seit der Laufzeit der InteV liegt wohl hauptsächlich in der Möglichkeit der Projektleiterin, eine Übersetzerin beizuziehen (bessere Verständigung) und die Familie eng zu begleiten.

Quelle: Zwischenbericht der Projektleiterin

3.2.1.3 Umgang mit Druck und dessen Wirkung⁵⁶

Wie erwähnt nahmen relativ wenige Befragte die verpflichtende InteV als eigentliches Druckmittel wahr. Die meisten fürchteten keine ausländerrechtlichen Sanktionen, da nach ihrer Selbsteinschätzung eine Nichtverlängerung resp. ein Widerruf ihrer Aufenthaltsbewilligung kaum in Frage kommen konnte. In diesen Fällen stand der drohende Aspekt der InteV nicht im Vordergrund, wenngleich die andauernde Unsicherheit, die mit einer einjährigen Aufenthaltsbewilligung stets verbunden ist, in Kombination mit der InteV auch bei diesen Personen zuweilen Stress auslöste. Mehr als die drohenden Sanktionen der InteV an sich schien in diesen Fällen der unsichere ausländerrechtliche Status (bzw. der mögliche Verlust der B-Bewilligung z.B. aufgrund einer Trennung) ein Stressfaktor zu sein.

Diejenigen Personen, die aufgrund ihrer nachteiligen Vorgeschichte tatsächlich eine negative ausländerrechtliche Konsequenz zu befürchten hatten und sich dieses Risikos bewusst waren, reagierten unterschiedlich auf das Druckmittel. Die einen zeigten sich nicht oder kaum beeindruckt von den drohenden Konsequenzen, teilweise wiederum deshalb, weil ihnen eine rechtskräftige Wegweisung äusserst unwahrscheinlich erschien. So fürchtete kaum ein Befragter, eine Befragte, dass in ihrem Fall die InteV tatsächlich zu ihren Ungunsten resultieren würde.

Diejenige Person, welcher die InteV als „letzte Chance“ auferlegt wurde und bei der die nicht erfüllte InteV schliesslich zu einer Wegweisungsverfügung führte, konnte auch die InteV und das Projekt nicht zu einer Verhaltensänderung bewegen. Während sie sich dem Ernst der Lage während geraumer Zeit nicht bewusst war, hatte sie nach mehreren Warnungen die drohenden Folgen einer unerfüllten InteV zwar verstanden und fürchtete sich davor, doch vermochte sie sich deswegen keineswegs mehr zu motivieren. Die betreffende Person konnte mit dem auf sie ausgeübten Druck und mit dem Zureden verschiedener Akteure nicht konstruktiv umgehen. Auch bei der anderen jugendlichen Person, welche nach zwei Jahren die InteV nicht erfüllte und bei der keine Massnahme der beruflichen Integration fruchtete, schien der Druck der InteV keine Verhaltensänderung herbeizuführen.

Bemerkenswert ist des Weiteren, dass das Instrument InteV – v.a. mit seiner Facette als Druckmittel mit möglichen ausländerrechtlichen Sanktionen – von den einen als legitim und von anderen als illegitim wahrgenommen wurde. Ein Teil der Befragten empfand es als gerechtfertigt, dass die Chancen, welche die InteV und das Projekt nach sich zogen, an Forderungen und mögliche negative Konsequenzen gebunden wurden. Ein anderer Teil äusserte sich sehr kritisch gegenüber der verpflichtenden InteV. Zum einen fühlten sich diese Personen ungerecht behandelt, zumal sie nicht verstanden, warum gerade sie zur Unterzeichnung einer InteV verpflichtet worden waren, andere Personen in ähnlichen oder schwierigeren Lebensumständen hingegen nicht. Einige empfanden es als Willkür oder gar Diskriminierung, dass ihnen mit einem Entzug der Aufenthaltsbewilligung gedroht wurde. Bei diesen Personen (mehrheitlich Männer) wirkte dieser Aspekt der InteV nicht motivierend, sondern löste vielmehr eine Abwehrhaltung aus. Dies führte in einem Fall dazu, dass sich die betreffende Person weigerte, eine Folge-InteV zu unterzeichnen.

⁵⁶ Dieses Unterkapitel beschäftigt sich ausschliesslich mit den verpflichteten Teilnehmenden.

3.2.1.4 Einschätzung des persönlichen Nutzens

Wie bereits erwähnt, war für die meisten Teilnehmenden der persönliche Nutzen der InteV eng an die Aussicht auf eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bzw. auf eine rechtliche Besserstellung geknüpft. Gerade in den Fällen, wo die Betroffenen wegen der familiären Situation ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren drohten, stand dieser Nutzen der InteV im Vordergrund. Eine Person unterstrich zudem, wie nützlich es gewesen sei, dass die Projektleiterin klare Erwartungen formuliert hatte (so wisse man, „woran man ist“).

Ausserdem sahen die meisten Befragten einen unmittelbaren Nutzen in der finanziellen Hilfeleistung bei Kursbesuchen und in der Beratung. Niemand hat letztere als überflüssig oder unnützlich wahrgenommen. Wie zu erwarten war, zeigten sich diejenigen Teilnehmenden, die einen persönlichen Nutzen in den auferlegten Zielen und Massnahmen erkannten, motivierter.

Die grosse Mehrheit der Interviewten empfand die Sprachförderung als eine für sie persönlich nützliche Massnahme. Für alle waren die verbesserten Deutschkenntnisse in der Alltagsbewältigung vorteilhaft. Mehrere Personen berichteten, dass der Mangel an freier Zeit (neben Erwerbsarbeit, Haushalt und Kinderbetreuung) und/oder fehlende finanzielle Mittel Grund dafür waren, zuvor keinen Deutschkurs besucht zu haben. Einige Personen gaben an, sie hätten schon viel früher solche Massnahmen ergriffen, wären ihnen die (finanziellen und zeitlichen) Ressourcen zur Verfügung gestanden. Teilweise hätten sie sich diese Unterstützung denn auch zu einem früheren Zeitpunkt gewünscht. Die Zufriedenheit mit dieser Hilfestellung ging so weit, dass sich mehrere Personen gerne für ein weiteres Jahr am Projekt beteiligt hätten.

Nicht alle vereinbarten Massnahmen genossen jedoch diese positive Bewertung. Beispielsweise waren gewisse Teilnehmende unzufrieden mit vereinbarten Beschäftigungs- oder Arbeitsintegrationsmassnahmen, da sie aus ihrer Sicht nicht zielführend waren. Oft deckten sich in diesen Fällen die zur Verfügung gestellten Möglichkeiten nicht mit den eigenen Erwartungen und Hoffnungen.

3.2.1.5 Gesamteinschätzungen und Zufriedenheit mit der InteV und der Umsetzungsanlage in Ostermundigen

Die befragten Teilnehmenden lassen sich betreffend Zufriedenheit im Projekt in zwei Gruppen einteilen: Die Mehrheit war generell zufrieden mit dem InteV-Projekt (Beratung und schriftliche Vereinbarung). Für diese Befragten war die persönliche und teils intensive Betreuung und Begleitung ausschlaggebend; sie erfuhren Wertschätzung und fühlten sich ernst genommen. Zudem zeigten sich diese Personen mit dem Instrument InteV – mit den Chancen, aber auch Sanktionen, die es mit sich bringen kann –, grundsätzlich einverstanden. Gewisse Personen begrüsst gar explizit die InteV als Druckmittel, da damit eine Verbindlichkeit hergestellt wurde, die ihnen geholfen habe, die Ziele zu erreichen.

Eine zweite Gruppe von Teilnehmenden stand dem Projekt zwar nicht grundsätzlich negativ gegenüber, empfand es aber weder als notwendig noch sinnvoll. Dementsprechend waren diese Personen nur mässig bis nicht zufrieden, sowohl mit dem Instrument an sich, mit gewissen Massnahmen als auch (selten) mit der Beratung. Diejenigen Personen, welche aufgrund der nicht erfüllten InteV ausländerrechtliche Sanktionen zu befürchten hatten, konnten dem Projekt rückblickend wenig Positives abgewinnen und schätzten auch das Druckmittel bzw. die Drohungen als kontraproduktiv ein. Andere Personen hatten grosse Hoffnungen in ihre Teilnahme am Projekt gesetzt und waren bei Projektende enttäuscht bis frustriert, dass sich trotz ihres Bemühens kaum etwas zum Positiven geändert hatte.

Mit der Projektleiterin, d.h. mit der Qualität der Betreuung und Begleitung, war hingegen die Mehrheit zufrieden bis sehr zufrieden. Für einige Teilnehmende wurde sie zu einer wichtigen Bezugs- und Vertrauensperson. Durch ihr Anknüpfen an die Potentiale der Betroffenen schaffte sie es, bei gewissen Personen scheinbar festgefahrene Prozesse in Bewegung zu setzen und sie anzuspornen. Aus mehreren Interviews wurde deutlich, dass die Teilnehmenden diese wertschätzende und ressourcenorientierte Unterstützung bei ihren Kontakten mit anderen Stellen der Regelstrukturen vermisst hatten.

3.2.2 Sicht der Projektbeteiligten und anderer Fachpersonen

3.2.2.1 Allgemeine Wahrnehmung und Einschätzung des Instruments InteV

Grundsätzlich hatten die Vertretenden von Drittstellen und der Projektgruppe sowie die externen ExpertInnen sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Rolle des Instrumentes und dem ihm zugrundeliegenden Ansatz. Während für die einen die InteV primär ein Instrument zur Integrationsförderung darstellte, sahen andere darin vielmehr ein Wegweisungsinstrument, welches dann sinnvoll ist, wenn jemand aufgrund seines oder ihres Verhaltens eine Wegweisung riskiert (im Sinne von „InteV als letzte Chance“).

Unter den Befragten bestand ein relativ breiter Konsens darüber, dass Förderung an Forderungen (und Sanktionen) gebunden werden soll und dass das Instrument InteV deshalb ein probates Mittel sei, diese beiden Seiten der Integrationspolitik zu verbinden. Dennoch bekundeten einzelne Interviewte Bedenken, dass Integrationsforderungen an ausländerrechtliche Sanktionen geknüpft werden. Eine Fachperson lehnte das Instrument aus konzeptionellen Überlegungen grundsätzlich ab, da es aus ihrer Sicht statt auf Motivation und Vertrauen auf Zwang und Kontrolle setze und deshalb – insbesondere gegenüber Neuzugezogenen – falsche Signale aussende. Andere sahen jedoch gerade darin die Stärke des Instrumentes, weil so das eigene Verhalten explizit und direkt den weiteren Aufenthalt bedinge. Aus dieser Perspektive rechtfertigen erst die individuell bewiesenen Integrationsbemühungen eine Aufenthaltserlaubnis.

Ein zentraler Aspekt, der mehrmals genannt wurde, ist die Transparenz, welche mit den schriftlich wie auch mündlich dargelegten Forderungen und Erwartungen an die MigrantInnen ermöglicht werde. Mehrere Befragte begrüßten zudem die Möglichkeit, mit diesem Instrument Druck aufzusetzen und gewisse Personen – besonders jene, die bereits seit Jahren vom Sozialdienst unterstützt werden – zu Handlung zu bewegen.

Fast durchgehend bemängelt wurde hingegen die problematische Durchsetzbarkeit des Instrumentes. Beinahe alle Befragten bezweifelten, dass die InteV als letzte Konsequenz zu einer Wegweisung führen würde und empfanden deshalb die Anwendung des Instrumentes angesichts dieser Unsicherheit fragwürdig oder zumindest unbefriedigend.

Weiter wurde teilweise auch die Nachhaltigkeit einer ein- bis zweijährigen Intervention im Rahmen einer InteV hinterfragt, zumal bei gewissen Personen dieser befristete Zeitrahmen und die beschränkten Ressourcen kaum reichen würden, um längerfristig eine „erfolgreiche Integration“ (sprachlich, beruflich, sozial etc.) zu ermöglichen.

3.2.2.2 Wirkung der InteV auf Motivation und Verhalten sowie Umgang mit Druck

Aus den diversen Gesprächen wurde deutlich, dass auch die direkt involvierten Personen, welche das Projekt über die drei Jahre begleitet hatten, zwei gegensätzliche Wirkungen der InteV auf Motivation und Verhalten feststellten: Während sie bei gewissen Teilnehmenden ein Motivationsschub beobachteten (z.B. im Falle von eher zurückgezogen lebenden Frauen), stellten auch sie bei den Personen mit Mehrfachbelastungen und multiplen

Problematiken eine geringe Wirkung fest. Die Befragten sahen die Erfolge da, wo sowieso schon Motivation und Kapazitäten vorhanden waren, und wenig Erfolgchancen dort, wo bereits früher verschiedene Mittel und Massnahmen ausprobiert worden waren. Letzteres scheint gemäss den Beobachtungen eines Befragten insbesondere auf Jugendliche mit Mehrfachproblematiken zuzutreffen. Diese verstünden die Tragweite des Instruments kaum und könnten deshalb mit dem Druckmittel InteV nicht konstruktiv umgehen. Die Projektleiterin sah hingegen bei der Gruppe der Männer mittleren Alters 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 als vorangebracht habe.

Andere beobachteten, dass vor allem Frauen (insbesondere Freiwillige) aus verschiedenen Gründen sehr motiviert waren (Aussicht auf Statusverbesserung und mehr Stabilität, Sorge um Kinder, Wille zur Erwerbstätigkeit oder Verbesserung der Erwerbsbedingungen etc.) und mit der Unterstützung des Projektes ihren Weg finden konnten. Keine der befragten Personen stellte einen generellen Unterschied bezüglich Motivation und Verhaltensänderungen zwischen verpflichteten und freiwilligen Teilnehmenden fest.

Schliesslich herrschte unter den Befragten Einigkeit darüber, dass die InteV kein allgemeingültiges Rezept sei, sondern dass sie sich in gewissen Fällen als wirksam erweise, in anderen jedoch nicht. Mehrmals wurde zudem betont, dass es mehr an der Projektanlage und der Beratungsperson liege, ob jemand zu Massnahmen motiviert werden kann als am Dokument resp. dem Instrument InteV an sich – sei es verfügt oder freiwillig abgeschlossen.

3.2.2.3 Einschätzung des Nutzens des Instrumentes InteV

Die Vertretenden von Drittstellen schätzten den Nutzen des Instrumentes abhängig von ihren eigenen Interessen und Tätigkeiten unterschiedlich ein. Gewisse Befragte sahen den Nutzen vor allem in der Möglichkeit, bei „wenig motivierten“ oder „unkooperativen“ Personen zusätzlichen Druck auszuüben, zumal die vorhandenen Strukturen wie der Sozialdienst oder das Jugendamt nicht oder nur beschränkt über solche Möglichkeiten verfügten. Deshalb begrüsst sie die InteV als ein zusätzliches Druckinstrument bei jenen Personen, die sie als „renitente KlientInnen“ bezeichneten. Dennoch glaubten auch diese Befragten nicht an eine „Wunderwirkung“ der InteV bei ebendieser Personengruppe. Eine weitere Befragte sah im behördlich verfügbaren Sprachkurs, gerade für isoliert lebende Personen, eine Chance, da gewisse Personengruppen sonst nicht erreicht würden. Ihr zufolge würden Frauen, deren Ehepartner einen Kursbesuch ablehnten, diesen Schritt erst auf einen behördlichen Aufruf hin wagen.

Eine andere Interviewte sah den Nutzen und das Potential der InteV eher in der Möglichkeit der Wegweisung: Die InteV könne die Wegweisung von unkooperativen Personen bewirken bzw. vereinfachen, taue aber nicht als Instrument der Integrationsförderung. Tatsächlich kann die ausführliche Dokumentation, welche im Rahmen einer InteV zusammengetragen wird, dem MIDI bei einem Wegweisungsverfahren dienlich sein, wie ein Verantwortlicher bestätigte. Umgekehrt ist die Falldokumentation auch in jenen Fällen nützlich, bei denen ein Entscheid betreffend Statusverbesserung ansteht.

Für die Projektverantwortliche bestand der konkrete Nutzen des gesamten InteV-Projektes in der Verbesserung der Lebensumstände einiger Teilnehmender durch ihre Vernetzungsarbeit mit anderen Dienststellen und die flexible und an jeden Einzelfall angepasste, ressourcenorientierte Beratung und Begleitung. Ein solches Coaching war jedoch nur möglich, weil zusätzliche Ressourcen vorhanden waren, die den Regelstrukturen nicht zur Verfügung standen.

Skeptischere Stimmen stellten den zusätzlichen Nutzen der InteV jedoch in Frage, zumal bereits genügend Instrumente bestünden, welche im Falle eines Wegweisungsrisikos angewandt werden könnten. Ausserdem stünde den Sozialdiensten mit den sogenannten Zielvereinbarungen bereits ein Instrument zur Verfügung, welches allenfalls weiter entwickelt und verbessert werden könnte.

3.2.2.4 Verpflichtende vs. freiwillige InteV

Schliesslich stellt sich die Frage, ob die InteV als geeignetes und taugliches Instrument eingeschätzt wird und ob die freiwillige InteV, als ausschliessliches Unterstützungsinstrument ohne Konsequenzen, begrüsst wird. Tendenziell standen die befragten Fachpersonen einer freiwilligen InteV skeptisch gegenüber: Die Verbindlichkeit, welche die verpflichtende InteV kennzeichnet, wurde allgemein als positiv bewertet, während die InteV auf freiwilliger Basis eher als nicht erfolgsversprechend eingeschätzt wurde. Aus dieser Perspektive liegt gerade in der Sanktionsmöglichkeit die Stärke des Instrumentes. Bedenken wurden gehegt, dass diejenigen Personen, welche aus Sicht der Behörden am ehesten Bedarf an einer Integrationsförderung aufwiesen, mit einer freiwilligen und deshalb unverbindlichen InteV nicht erreicht würden. Für die allgemeine Integrationsförderung (auf freiwilliger Basis) seien hingegen andere Instrumente und Projekte vorzuziehen. Gleichzeitig beobachteten andere Befragte allerdings, dass freiwillige Teilnehmende von der InteV und dem Projekt besonders profitierten und Fortschritte machten. Somit fielen die Einschätzungen betreffend freiwillige, unverbindliche InteV ambivalent aus.

3.3 Relevante Faktoren für das Scheitern oder Gelingen einer InteV

Dieses Kapitel geht auf die Projektfrage 4 ein: Welche Faktoren können als diejenigen einer erfolgreichen Integration identifiziert werden? Bezogen auf die konkrete Projektanlage lässt sich diese Frage wie folgt umformulieren: Welche Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass die spezifischen Ziele einer InteV erreicht werden und dass sich die Lebensbedingungen (und damit die Integration der Person) verbessern oder eben nicht. Mit anderen Worten gilt es herauszufinden, unter welchen Bedingungen der Einsatz der InteV erfolgsversprechend ist bzw. unter welchen Voraussetzungen sie nicht das angemessene Instrument sein dürfte. Hierzu werden die Erkenntnisse aus den statistischen Daten des Erfassungsinstrumentes sowie aus den Gesprächen mit den verschiedenen Akteuren synthetisch zusammengetragen.

Bestimmend für den Verlauf einer InteV ist jeweils eine Kombination von persönlichen Voraussetzungen und Merkmalen sowie (kontext- und projektbezogenen) Rahmenbedingungen, unter welchen die InteV angewendet werden. Im Folgenden werden die aus unserer Sicht zentralen Aspekte kurz erläutert und in der Abbildung 4 dargestellt.

Soziodemographisches Profil der Teilnehmenden

Die Projektdaten lassen aufgrund der kleinen Fallzahlen keine eindeutigen Aussagen zum Einfluss von Faktoren wie Alter oder Geschlecht auf das unterschiedliche Gelingen zu. Wie oben erwähnt, schlossen zwar die Frauen und die 18- bis 25-Jährigen im Vergleich zu den andern Teilnehmenden nach einem Jahr InteV etwas erfolgreicher ab. Bei näherer Betrachtung liegt allerdings die Annahme nahe, dass es eher die Kombination dieser Faktoren mit anderen Elementen – wie etwa den Rekrutierungsgründen – ist, welche Erfolg oder Scheitern erklärt.

Persönliche Lebensumstände

Nach Betrachtung der persönlichen Situationen der Teilnehmenden kann davon ausgegangen werden, dass stabile Lebensumstände – Familienverhältnisse, Erwerbssituation etc. – einem positiven Verlauf der InteV förderlich sind. Einige der Teilnehmenden haben gewisse Ziele nicht auf Anhieb erreicht, weil sie sich in äusserst schwierigen Lebensumständen befanden oder mit unvorhergesehenen Ereignissen und Schicksalsschlägen konfrontiert waren. In gewissen Fällen entschied sich die Projektleiterin deshalb für eine Verlängerung der InteV, da die Unterstützung zwar erste Früchte zeigte, die Lebensumstände aber nicht stabil genug waren bzw. die Betreuungszeit zu kurz ausgefallen war, als dass sich eine nachhaltige Verbesserung hätte abzeichnen können. Teilweise wurden beim Unterzeichnen der InteV die schwierigen persönlichen Lebensumstände wie psychische Belastungen, Krankheiten, Mehrfachbelastungen bei alleinerziehenden Müttern etc. unterschätzt oder sie waren nicht vorhersehbar gewesen. Dabei sei bemerkt, dass in der ausgewählten Teilnehmergruppe auffallend häufig schwerwiegende familiäre Probleme (z.B. häusliche Gewalt) vorkamen. Wenngleich sich aus der Sicht der Projektleiterin eine Art Coaching in diesen problematischen Lebensphasen geradezu aufdrängte, hatte dies zur Folge, dass die Erfolgchancen einer InteV unter diesen Umständen geringer ausfielen.

Kasten 3: Fallbeispiel Nr. 2

Fall 2

Vorgeschichte und sozialer Anlass für die Integrationsvereinbarung

Frau M. ist im September 2006 in die Schweiz eingereist, um bei ihrem Ehemann (EU-Staatsbürger) zu leben. Gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen hat sie eine Aufenthaltsbewilligung bis zum Jahre 2011 erhalten. Ihr Sohn A. ist im April 2007 als 14-Jähriger im Familiennachzug nachgereist.

Die Zuweisung erfolgt von Seiten des Sozialdienstes (dort nur Beratungsfall) und der EWK. Frau M. arbeitet zu 80% als Putzfrau. Eine Verständigung mit ihr ist nur über eine Übersetzerin möglich, der Sohn spricht gebrochen Deutsch und Berndeutsch.

Beim Erstgespräch stellt sich heraus, dass die Frau Opfer häuslicher Gewalt ist und dass sie aus Angst vor Verlust der Aufenthaltsbewilligung beim Ehepartner verharrt. Es kommt zum Abschluss einer freiwilligen InteV im Hinblick auf eine etwaige Trennung vom Ehemann. Mit der Einhaltung der in der InteV vereinbarten Massnahmen kann Frau M. ihre Integrationsbemühungen beweisen und so die Voraussetzungen für eine vom Verbleib beim Ehemann unabhängige Aufenthaltsbewilligung schaffen (Art. 50 AuG).

Besondere Problemstellungen im Verlaufe der Integrationsvereinbarung

Bereits ein Monat nach Abschluss der InteV wendet sich der Sohn an die Projektleiterin mit der Bitte seiner Mutter zu helfen, vom Ehemann wegzukommen. Kurz darauf verlässt der Ehemann die gemeinsame Wohnung, hinterlässt jedoch vier Monatsmieten Schulden. Der Vermieter willigt nach Vermittlung durch die Projektleiterin und den Sozialdienst in eine Stundung der Schulden ein. Nach einer Beratung bei *frabina*⁵⁷ erhält Frau M. einen Anwalt und leitet die Scheidung ein. Im Frühjahr wird der Sohn in ein Krankenhaus eingewiesen und Frau M. muss die Kosten teilweise selbst übernehmen. Sie arbeitet nun zu

⁵⁷ Beratungsstelle für Frauen und binationale Paare.

90% als Putzfrau an zwei verschiedenen Orten. Trotzdem reicht das Geld wegen der Schuldenabzahlung (Wohnungsmiete) und der Krankenhausrechnung nicht aus, weshalb der Sozialdienst die Krankenkassenrechnung für den Sohn übernimmt.

Im folgenden Herbst verstirbt Frau M. an einer Hirnblutung. Auf die Frage, ob sie bereits vorher Symptome gezeigt hätte, antwortet deren Schwester: „Sie hat schon lange über Kopfschmerzen geklagt, wollte jedoch nicht zum Arzt, weil sie sich den Selbstbehalt nicht leisten konnte.“

Anmerkung der Projektleiterin

In diesem speziellen Falle muss die Frage gestellt werden, ob der durch die rechtliche Aufenthaltssituation erzeugte Druck nicht Handlungen provoziert hat, welche für die Gesundheit und auch die weitere Zukunft der Beteiligten unvorteilhaft waren. Insbesondere der Anspruch, dass die Erteilung einer vom Ehemann unabhängigen Aufenthaltsbewilligung u.a. an die Bedingung geknüpft wird, dass keine Sozialhilfeabhängigkeit besteht, ist für die Klientin angesichts ihrer Erwerbssituation (Reinigungsmitarbeiterin) beinahe unerfüllbar.

Quelle: Zwischenbericht der Projektleiterin

Verständnis und Verständigung

Mehrere interviewte Teilnehmende gaben an, mindestens zu Beginn des Projektes Sinn, Zweck und Konsequenzen der InteV nicht richtig verstanden zu haben. Einige hatten auch die erste schriftliche Einladung entweder nicht verstanden und/oder nicht ernst genommen. Den meisten wurde im Erst- oder Zweitgespräch, nach einer eingehenden Erklärung durch die Projektleiterin, bewusst, weshalb sie vorgeladen worden waren und was von ihnen verlangt wurde. Einige der jüngeren Befragten schienen bis zu Projektende nicht vollständig verstanden zu haben, worum es ging. Zwei davon (Verpflichtete) verstanden nach mehreren mündlichen und schriftlichen Verwarnungen zwar den Ernst der Lage, doch stellte sich deswegen keine Verhaltensänderung ein. Sie nahmen die Forderungen seitens der Projektleiterin und der anderen involvierten Stellen vielmehr als ihnen aufgezungen wahr, ohne für sich selbst darin einen Sinn zu sehen. Dies führte schliesslich dazu, dass sie die Auflagen wiederholt nicht erfüllten. Daran zeigt sich die zentrale Bedeutung der Verständigung, d.h. insbesondere dass die Ziele und Erwartungen von der Beratungsperson ausführlich, adressatengerecht, klar und verständlich kommuniziert werden und bei Bedarf eine externe Übersetzung beigezogen wird.⁵⁸

Motivation

Die persönliche Motivation ist ein wichtiger Faktor dafür, dass eine Person Anstrengungen unternimmt, sich in einer neuen Umgebung zurechtzufinden und neue Lebenspläne zu schmieden. Diese Motivation zu stärken, ist deshalb ausschlaggebend für den erfolgreichen Verlauf einer InteV. Bei den allermeisten Teilnehmenden war eine aufgeschlossene Grundeinstellung bereits vorhanden, andere mussten aber erst aktiv motiviert werden. In einigen dieser Fälle waren die Teilnehmenden nach negativen Erfahrungen, u.a. mit Be-

⁵⁸ Bspw. ist die Erläuterung der geltenden gesetzlichen Grundlagen betreffend Integration in einem Erstgespräch kaum ohne adäquate Übersetzung zu bewerkstelligen, da es sich um komplexe, für Laien kaum verständliche Zusammenhänge handelt.

hörden, langjährigen Asylverfahren oder Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, entmutigt und ihre Motivation zu Eigeninitiative und Einsatz musste erst wieder aufgebaut werden.

Mehreren befragten Teilnehmenden war nicht klar, warum genau sie eine InteV unterzeichnen mussten, hingegen andere Personen, die in ähnlichen oder schwierigeren Umständen lebten, nicht zur Verantwortung gezogen wurden. Das Gefühl von Willkür machte die betreffenden Personen skeptisch und wirkte demotivierend. Dieser Verdacht wurde unabhängig vom erfolgreichen oder gescheiterten Abschluss der InteV geäußert. Wenn eine Massnahme lediglich als von aussen „aufgezwungen“ wahrgenommen wurde, nicht aber dem Eigeninteresse entsprach, litt die Motivation und schwanden damit auch die Erfolgschancen.

Hinzu kommen auch die persönlichen Lebensperspektiven, Hoffnungen und Aussichten für die Zukunft, die sich motivierend auswirken können: Ein inniger Berufswunsch, eine Partnerschaft am Wohnort, der Wunsch, dass die Kinder in der Schweiz aufwachsen und sie auf ihrem Weg unterstützen zu können, können dabei entscheidend sein für den Willen, die vereinbarten Massnahmen zu befolgen.

Äussere Anreize

Positive Anreize sind eindeutig förderlich für die Zielerreichung. Ein solcher Anreiz kann einerseits die finanzielle Unterstützung für den Besuch von Sprachkursen sein; andererseits ist die Aussicht auf eine Verbesserung des ausländerrechtlichen Status ein wichtiger Ansporn. Werden die damit verbundenen Hoffnungen nach Ablauf der ersten InteV allerdings enttäuscht (z.B. wenn die InteV keine Niederlassungsbewilligung nach sich zieht oder ein Einbürgerungsentscheid negativ ausfällt), fallen die Anreize weg und die anfängliche Motivation kann in Frust umschlagen.

Einfluss von Druck und Sanktionsdrohung

Schliesslich erklärt auch der Faktor Freiwilligkeit bzw. Verpflichtung das Gelingen oder Scheitern einer InteV nicht eindeutig resp. nicht alleine. Zwar waren die Verpflichteten statistisch gesehen nach einem Jahr insgesamt leicht erfolgreicher als die Freiwilligen. Gleichzeitig gehörten jedoch auch die am wenigsten erfolgreichen Personen der Gruppe der Verpflichteten an. Nach zwei Jahren hatten schliesslich alle Freiwilligen ihre Ziele erreicht. Bei der Mehrheit der freiwilligen Teilnehmenden waren offensichtlich keine drohenden ausländerrechtlichen Sanktionen notwendig, damit sie die InteV innerhalb von einem oder zwei Jahren erfolgreich erfüllten. Zudem war bei einigen Freiwilligen weniger die fehlende persönliche Anstrengung, sondern vielmehr der anhaltende sozialarbeiterische Begleitungsbedarf ausschlaggebend für die Verlängerung der InteV.

Die Androhung von Sanktionen bei verpflichtenden InteV scheint sich unter bestimmten persönlichen Umständen positiv auf die Zielerreichung auszuwirken, unter anderen jedoch nicht: So wirkten der Druck und die fortwährende Kontrolle durch die Projektleiterin bei einigen Personen motivierend und spornte diese an, ihren Willen und Einsatz „zu beweisen“. Bei anderen war derselbe Aspekt eher kontraproduktiv. Diese Einschätzung teilten die befragten Vertretenden von Drittstellen, Teilnehmenden sowie die Projektleiterin. Einige Teilnehmende glaubten zudem nicht, dass sie tatsächlich eine Sanktion zu befürchten hätten bzw. dass ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung durchgesetzt würde.

Kompetenzen der Beratungsperson und Qualität der Beratung

Ein wesentliches Element für das Gelingen war die Qualität der Betreuung und die Kompetenz der Projektleiterin. Ihr persönlicher Einsatz, ihr ausgeprägtes Engagement und ihr Umgang mit den Teilnehmenden hatten in diesem Projekt einen entscheidenden Beitrag

geleistet. Der ressourcenorientierte Ansatz, welcher an das Potential der Teilnehmenden anknüpfte sowie ein individuell angepasstes *Case Management* waren nach Einschätzung mehrerer Befragter erfolgsversprechend. Schliesslich war auch das Angebot an weiterführenden, spezialisierten Beratungen, ein breites und gut funktionierendes Netzwerk von Akteuren der Regelstrukturen und Integrationsangeboten unverzichtbar für eine erfolgreiche Umsetzung eines InteV-Projektes. Der Pilotversuch hat ausserdem deutlich gezeigt, dass der Zeitrahmen eines Jahres für viele Teilnehmende zu kurz war, um die anvisierten Ziele nachhaltig zu erfüllen. Auch hier war deshalb ein individuell angepasster Zeithorizont für Beratung und Begleitung eine wichtige Voraussetzung für die Zielerreichung.

Strukturelle Barrieren, interinstitutionelle Zusammenarbeit

Die teilweise unterschiedlichen Ansprüche und Anforderungen verschiedener Dienste und Ämter konnten bei Teilnehmenden zu Verunsicherung und sogar zu Blockaden führen. Gerade Personen, die schon in ein institutionelles Unterstützungsnetzwerk eingebunden waren und/oder durch das InteV-Projekt vermehrt in solche eingebunden wurden, stiessen nicht selten auf widersprüchliche Auflagen. Wenn bspw. der Sozialdienst eine Ablösung einer Mutter von der Sozialhilfe und damit eine Arbeitsstelle für diese Person anstrebte, die Vormundschaftsbehörde derselben Person jedoch wegen der Kinderbetreuung von einer Erwerbstätigkeit abriet, wurde das Handeln der Betroffenen blockiert. Umgekehrt kann eine effiziente und transparente Koordination und Absprache zwischen den involvierten Stellen der Regelstrukturen und der InteV-Verantwortlichen die Zusammenarbeit massiv erleichtern.

Weiter sind diverse projekt- und personenunabhängige Faktoren dafür mitverantwortlich, dass Ziele erreicht oder nicht erreicht werden. Insbesondere im Zugang zum Arbeitsmarkt zeigt sich, dass der Wille und die Bemühungen der InteV-Teilnehmenden bei weitem nicht reichen, um eine Stelle zu finden und ein genügendes Erwerbseinkommen zu generieren. Oft fehlen diesen Personen die notwendigen Voraussetzungen, und sie können diese aus eigener Kraft nicht nachholen bzw. finanzieren (Aus- oder Weiterbildung, Diplome). Ein unsicherer ausländerrechtlicher Status (F- oder zum Teil auch B-Bewilligung) kann bei der Stellensuche ebenfalls hinderlich sein.

Fall 3

Vorgeschichte und sozialer Anlass für die Integrationsvereinbarung

Herr S. ist 1991 in Schweiz eingereist. Seit 2002 ist er mit Frau V. aus dem gleichen Herkunftsland liiert und hat mit ihr zwei in der Schweiz geborene Söhne. Herr S. hat eine Aufenthaltsbewilligung, Frau V. und die Söhne haben noch immer den Status der vorläufigen Aufnahme. Die Familie ist zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der freiwilligen InteV nicht sozialhilfeabhängig. Der Ehemann kann sich sehr gut auf Deutsch verständigen, die Ehefrau spricht gebrochen Deutsch. Die InteV wurde im Hinblick auf eine Härtefallbewilligung für die Frau und die Söhne abgeschlossen.

Ziele und Massnahmen in der Integrationsvereinbarung

- Deutschkurse (für beide Elternteile)
- Aktive Teilnahme an Elternabenden, Kooperation mit den Schulbehörden
- Arbeitssuche im Hinblick auf eine Verbesserung der finanziellen Situation

Besondere Problemstellungen im Verlaufe der Integrationsvereinbarung

Kurz nach Abschluss der Integrationsvereinbarung verliert Herr S. seine Anstellung infolge Schliessung des Restaurants, in dem er zuvor gearbeitet hat. Er präsentiert aber bereits einen Monat später einen neuen Arbeitsvertrag. Auch dieser garantiert ihm allerdings lediglich das Einkommen eines *working poor* (ca. Fr. 3000.- netto für 100%). Dies allein reicht kaum, um die Familie zu ernähren. Frau V. bemüht sich ebenfalls um Arbeit, der F-Ausweis erweist sich dabei jedoch als äusserst hinderlich. Sie findet schliesslich stundenweise Arbeit als Reinigungsangestellte.

Es erfolgt eine Trennung aufgrund der Trunksucht des Ehemannes. Die so entstandene Situation erlaubt ihm offenbar eine ehrliche Einsicht in die eigene Alkoholabhängigkeit. Er bittet in der Folge mehrmals die Polizei sowie die zuständige Sozialarbeiterin um eine Einweisung in eine Entzugsklinik. Beide Institutionen haben aber keine Handhabe ihn einzuweisen. Das von der Projektleiterin angefragte Regierungsstatthalteramt sieht keinen Grund für einen fürsorgerischen Freiheitsentzug. Nach vielen Telefonaten und Druck seitens der Projektleiterin kann Herr S. schliesslich einen stationären Entzug antreten.

Die Wohnungssuche nach dem Klinikaustritt gestaltet sich sehr schwierig (Schulden, Arbeitslosigkeit). Trotz eines Schreibens des Sozialdienstes, welches die vorläufige Übernahme der Mietkosten garantiert und eines Referenzschreibens der Projektleiterin bleibt die Wohnungssuche erfolglos. Herr S. lebt gegenwärtig auf der Strasse, da er es ablehnt in der vom Sozialdienst bezahlten Notschlafstelle zu übernachten. Der Antrag der Projektleiterin und eines anderen Betreuers, Herrn S. ein betreutes Wohnen in einer Institution zu ermöglichen (500 CHF höhere Wohnkosten pro Monat) wird von Seiten des Sozialdienstes abgelehnt. Herr S. hat seither zweimal wieder Arbeit gefunden, diese jedoch aufgrund der ungeklärten Wohnsituation nicht antreten können.

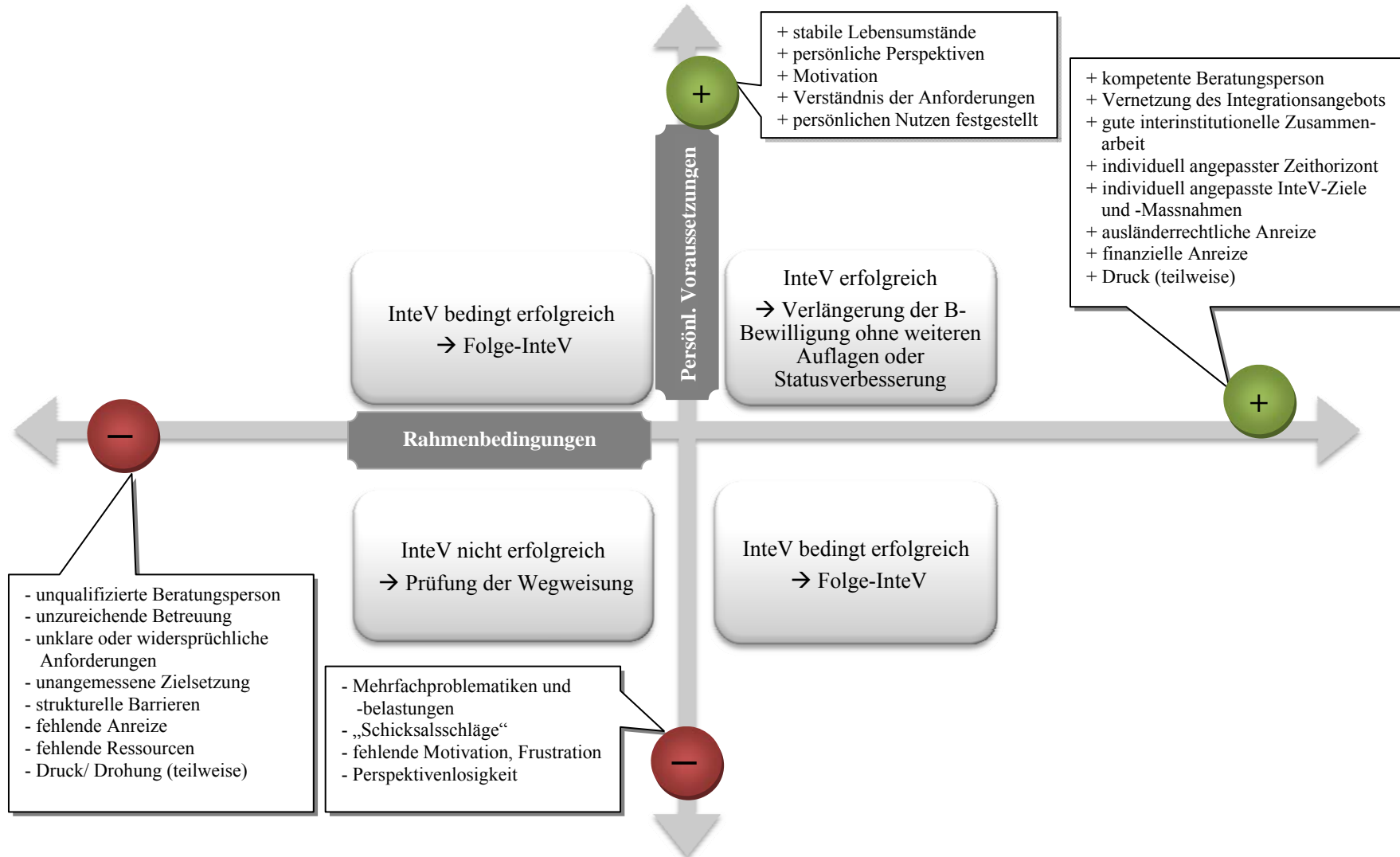
Derweilen hat Frau V. sämtliche Zielsetzungen der Integrationsvereinbarung erfüllt, doch hat sie Mühe, ihr Arbeitspensum zu erhöhen. Die Familie ist aufgrund der zuvor geschilderten Umstände fast vollständig sozialhilfeabhängig. Das Härtefallgesuch von Frau V. und den Kindern ist derzeit hängig, doch ist die Hauptbedingung für eine Umwandlung einer F- in eine B-Bewilligung, die Sozialhilfeunabhängigkeit, nicht erfüllt. Aufgrund der desolaten Situation ihres getrennt lebenden Mannes erhält die nun alleinstehende Mutter keine Alimente und kann unmöglich selbst für sich und die kleinen Kinder aufkommen.

Quelle: Zwischenbericht der Projektleiterin

Zwischenfazit

In der folgenden Abbildung 4 werden die Erkenntnisse der Evaluation betreffend Erreichbarkeit von InteV-Zielen zusammenfassend und in abstrahierter Form, d.h. von der konkreten Anlage in Ostermundigen losgelöst, dargestellt. Sie zeigt auf, wie eine bestimmte Ausgestaltung des Instruments InteV den individuellen Integrationsprozess gemessen an den vereinbarten InteV-Zielen beeinflusst. Ob die Teilnehmenden die vereinbarten Ziele erreichen, hängt einerseits von ihren persönlichen Voraussetzungen ab (in der Graphik die vertikale Achse), andererseits begünstigen auch bestimmte Rahmenbedingungen der Projektanlage, dass Teilnehmenden ihre Ziele erreichen können (in der Graphik die horizontale Achse). Das Zusammenspiel der Faktoren in den beiden Dimensionen der Rahmenbedingungen und der persönlichen Voraussetzungen ist als dynamisches und komplexes Gefüge zu verstehen. 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 (Folge-InteV, Verlängerung der B-Bewilligung oder Statusverbesserung, Prüfung einer Wegweisung) ablesen lassen.

Abbildung 4: Zusammenspiel von Rahmenbedingungen und persönlichen Voraussetzungen für die Zielerreichung der InteV



4 Zielerreichung des Pilotprojekts

Nach der ausführlichen Diskussion bezüglich individueller Zielerreichung und Erfolgchancen rekapituliert dieses Kapitel, ob und inwieweit die Ziele des Pilotprojektes erreicht wurden. Dazu werden die vorab hergeleiteten Antworten auf die vier Projektfragen zusammenfassend beantwortet. Zum Schluss wird die übergeordnete Projektfrage diskutiert, ob das InteV-Instrument hinsichtlich Integrationsförderung tauglich, nützlich und wirkungsvoll ist. Dabei ist vorwegzunehmen, dass das Projekt seine Ziele insofern erreicht hat, als dass sämtliche Fragen (zumindest ansatzweise) beantwortet und ausserdem wertvolle Erfahrungen gesammelt und ausgewertet werden konnten.

1) Erreichen die einer InteV unterstellten Personen die Zielsetzungen gemäss InteV?

Diese erste Frage kann mehrheitlich positiv beantwortet werden. Nach einem Jahr haben knapp zwei Drittel der Teilnehmenden ihre Ziele erreicht, ein Drittel (noch) nicht. Nach spätestens zwei Jahren InteV haben von ursprünglich 48 Teilnehmenden 37 (77%) die vereinbarten Ziele erreicht und die InteV damit erfolgreich abgeschlossen. Hingegen haben 3 (verpflichtete) Personen (6%) ihre Ziele nach einem bzw. auch nach zwei Jahren nicht erreicht.

Die Ziele und Massnahmen waren an die individuellen Umstände und Bedürfnisse angepasst und damit realistisch angesetzt. Die Interviews mit den Betroffenen bestätigten, dass sie die Ziele grösstenteils nicht als zu hoch gesetzt oder unerreichbar beurteilten. Hier sei nochmals erwähnt, dass anfänglich zu hoch gesteckte Ziele, wie Sprachtests für Personen mit geringen Sprachkenntnissen und knappen zeitlichen Ressourcen, von der Projektleiterin angepasst worden waren.

2) Hat die Bindung der InteV an die Aufenthaltsbewilligung einen Einfluss auf das Erreichen der in den InteV definierten Zielsetzungen?

Bei der Beantwortung dieser Frage ist erneut auf die beschränkte Vergleichbarkeit der beiden Gruppen (Verpflichtete und Freiwillige) und die Schwierigkeiten von kausalen Aussagen zu verweisen. Betrachtet man das Ergebnis nach einem Jahr, schnitten die Verpflichteten prozentual etwas besser ab als die Freiwilligen. Nach zwei Jahren hingegen haben alle Freiwilligen die Ziele erreicht (oder sind aus dem Projekt ausgeschieden), eine von zehn Verpflichteten hingegen nicht. Bezüglich Sozialhilfeabhängigkeit und Erwerbstätigkeit schnitten die Verpflichteten wiederum durchschnittlich leicht besser ab als die Freiwilligen. Ein eindeutiger Einfluss der Bindung der InteV an ausländerrechtliche Konsequenzen auf das Erreichen der in den InteV gesetzten Ziele ist in der vorliegenden Evaluation deshalb nicht festzustellen.

In den Interviews zeigte sich, dass die meisten Teilnehmenden von den möglichen negativen Konsequenzen einer nicht erfüllten InteV kaum beeindruckt waren und diese auch nicht fürchteten; vielmehr schienen positive Anreize ausländerrechtlicher wie finanzieller Art (die für Verpflichtete wie Freiwillige im gleichen Masse galten), nebst der persönlichen Motivation, der entscheidende Antrieb zu sein vorwärtszukommen und die eigene, oftmals prekäre Lebenssituation zu verbessern. Bei denjenigen Personen, wo die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung aufgrund der Vorgeschichte durch die Behörden bereits in Frage gestellt war, schien auch die Verpflichtung zu einer InteV keine wesentlichen Veränderungen bewirkt zu haben. Diese Erkenntnis weckt Zweifel daran, ob die InteV in diesen Fällen ein wirksames Instrument der Integrationsförderung ist. Vielmehr

scheint die InteV dort ein Instrument zu sein, um einen allfälligen Wegweisungsentscheid mit Informationen zu ungenügenden Integrationsbemühungen zu stützen.

Bei einzelnen Teilnehmenden kann das Druckmittel gemäss eigenen Angaben ein Ansporn bzw. ein motivierendes Moment bedeuten, um aufgeschobene Aufgaben und Projekte anzupacken. Allerdings ist auch hier die Wirkung der Drohung zu relativieren, da sowohl bei den Freiwilligen als auch bei den Verpflichteten ein anderer Aspekt für die Motivation viel wichtiger zu sein schien: eine kompetente Beratungsperson, die auf die Teilnehmenden einzugehen vermochte, ihnen das Gefühl vermittelte, ernst genommen zu werden sowie die Unterstützung vielseitiger Art, die ihnen durch das Projekt zukam.

Der grösste Einfluss der Bindung der InteV an ausländerrechtliche Konsequenzen zeigte sich bezüglich der Reaktion auf die Einladung: Eine offizielle Einladung mit der Warnung, dass die Person unter Androhung negativer Konsequenzen verpflichtet ist, sich zu einem Erstgespräch zu melden, hat zu einer deutlich höheren Antwortquote geführt. Hingegen standen denjenigen KandidatInnen, welche auf freiwilliger Basis zur Unterzeichnung einer (unverbindlichen) InteV eingeladen wurden, sowohl das Erscheinen zum Erstgespräch als auch die Unterzeichnung der InteV (sowie einer allfälligen Folge-InteV) frei. Mit verpflichtenden InteV können somit, wenn es die rechtlichen Voraussetzungen erlauben, jene Personen erreicht und zu einer Teilnahme verpflichtet werden, die sich auf freiwilliger Basis nicht unbedingt bereit erklärt hätten.

3) Werden ausgesprochene Nichtverlängerungen rechtskräftig?

Diese für die breitere Debatte um InteV und ihre künftige Rolle in kantonalen oder Bundesgesetzen zentrale Frage kann zu diesem Zeitpunkt nicht abschliessend beantwortet werden. Die einzige vom MIDI aufgrund der nicht erfüllten InteV angeordnete Wegweisung ist (noch) nicht rechtskräftig. Der Beschwerdedienst der POM hat die Beschwerde des Betroffenen Ende April 2012 in erster Instanz abgelehnt. Es ist davon auszugehen, dass der Fall an die nächsthöhere Instanz weitergezogen wird.

Ein Blick auf die Entscheidsbegründung der POM zeigt, dass sie den Wegweisungsentscheid des MIDI stützt. Die POM begründet ihren Entscheid jedoch vorrangig mit dem wiederholten Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch den Betroffenen, womit ein Grund für den Widerruf der Aufenthaltsbewilligung nach Art. 62 lit. c AuG gegeben sei. Auch ist der Widerruf gemäss POM verhältnismässig. Der Beschwerdedienst begründet also seine Argumentation für einen Widerruf der Aufenthaltsbewilligung nicht mit der nicht erfüllten InteV, sondern mit der wiederholten Straffälligkeit des Betroffenen. Er lässt dabei explizit offen, ob der Beschwerdeführer mit der Nichterfüllung der InteV den Wegweisungsgrund nach Art. 62 lit. d (Nichteinhaltung von mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen) gesetzt hat.⁵⁹ Erst in der Abwägung und der Argumentation zur Verhältnismässigkeit spielt der InteV-Schlussbericht der Projektleiterin und die ausführliche Falldokumentation eine zentrale Rolle: Aufgrund dieser Quellen wurden dem Beschwerdeführer „Verweigerungshaltung“, „schwachen Integrationsleistungen“ (bezüglich sozialer und beruflicher Integration) und schliesslich auch die Zumutbarkeit einer Rückkehr ins Herkunftsland attestiert.

⁵⁹ Siehe dazu Entscheid der Polizei- und Militärdirektion (POM) des Kantons Bern vom 30. April 2012 (BD 035/11), S. 9.

Festzuhalten ist, dass die nicht erfüllte InteV für den Beschwerdedienst der POM in diesem Fall also nicht der ausschlaggebende Grund für die Wegweisung war. Vielmehr diente sie – dem MIDI wie dem Beschwerdedienst der POM – insbesondere der Argumentationsführung, wenn es um die Abwägung der persönlichen gegenüber den öffentlichen Interessen (Prüfung der Verhältnismässigkeit) ging.

Wenngleich die erste Rekursinstanz den Entscheid des MIDI im Grunde stützte, bemängelte sie das verfahrensrechtliche Vorgehen des MIDI bzw. des InteV-Projektes in Ostermundigen und warf einige wichtige Fragen bezüglich der Justiziabilität von InteV auf, die hier nicht im Einzelnen erläutert werden können.⁶⁰ Es sei hier einzig angemerkt, dass die Kritik des Beschwerdedienstes der POM insbesondere die Anwendung der InteV in Ostermundigen betrifft. So wird bemängelt, dass zusätzliche Verpflichtungen, welche über die im Gesetz und in den Bundesvorgaben vorgesehenen Sprach- und Integrationskurse hinausgehen, verfügt wurden. In diesem Zusammenhang wird auch angezweifelt, ob über den blossen Besuch eines Kurses hinaus das Erreichen von Lernzielen und das Bestehen einer Prüfung als Bedingung für eine Bewilligungserteilung eingefordert werden könnten. Weiter beanstandet der Beschwerdedienst die mangelnde Überprüfbarkeit der Kriterien, anhand derer eine InteV als erfüllt oder nicht erfüllt beurteilt wird.⁶¹

Wenngleich bisweilen ungeklärt bleibt, inwieweit sich dieses ausländerrechtliche Instrument als rechtlich durchsetzbar erweist, bestätigt dieser erstinstanzliche Entscheid doch einige der von der Lehre gehegten Bedenken und zeigt auf, welche zentralen Fragen die Gerichte künftig beschäftigen werden.⁶²

4) Welche Faktoren können als diejenigen einer erfolgreichen Integration identifiziert (überprüft/bestätigt) werden?
--

Wenn „erfolgreiche Integration“ einer Person gemäss Projektbeschreibung und gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen am Spracherwerb, der Respektierung der Rechtsordnung, Bildungs- und Informationserwerb sowie dem Zugang zum Arbeitsmarkt gemessen wird, lässt sich diese Frage wie folgt beantworten: Wie in Kapitel 3.3. ausführlich erläutert, bedingt das Zusammenspiel verschiedener Faktoren, ob eine Person die ihr gesetzten Ziele während der Laufzeit einer (oder zwei) InteV erreicht. Es sind dies sowohl individuelle Voraussetzungen, die eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer mitbringt, als auch Rahmenbedingungen, die durch die Projektanlage geformt werden. Diese beiden Dimensionen beeinflussen sich gegenseitig. Zusammenfassend gesagt, hat eine InteV am ehesten Chancen auf Erfolg, wenn auf der einen Seite der oder die Teilnehmende sich in relativ stabilen Lebensverhältnissen befindet und eine „unbelastete“ Vorgeschichte aufweist, motiviert ist, ihre oder seine Situation zu verbessern und vorwärtszukommen (sprachlich, beruflich etc.), die Anforderungen und Erwartungen versteht, mit den vorgeschlagenen Zielen und Massnahmen einverstanden ist und einen persönlichen Nutzen darin sieht. Kommen auf der anderen Seite positive Anreize hinzu, ist eine kompetente, glaubwürdige und ressour-

⁶⁰ Ibid, S. 7ff.

⁶¹ Ibid., S. 8.

⁶² Auch das BFM weist in seinem Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. Nov. 2012 auf S. 32 darauf hin, dass „die Durchsetzung einer in einer Integrationsvereinbarung festgehaltenen Sanktion [...] einer allfälligen rechtlichen Überprüfung möglicherweise nicht stand [hält].“

cenorientierte Beratung gewährleistet, besteht ein qualitativ gutes Angebot an Integrationsfördermassnahmen, arbeiten die verschiedenen Institutionen konstruktiv zusammen und sprechen sich fallbezogen ab und gibt es zudem keine strukturellen Hindernisse, so stehen die Chancen gut, dass innerhalb eines Jahres die InteV-Ziele erreicht werden und damit ein Schritt im Integrationsprozess bewältigt ist.

Wir möchten an dieser Stelle jedoch nochmals betonen, dass hohe Erfolgsquoten bei InteV unseres Erachtens wenig über die Integration und verbesserte Lebensumstände im weiteren Sinne auszusagen vermögen. So stellt sich etwa die Frage, ob die InteV vor allem kurzfristig zu einer Veränderung führt, oder ob es um mittel- oder sogar längerfristige Wirkungen auf die Lebensbedingungen einer Person geht. Für die Erfüllung einer InteV kann ein erhöhtes Arbeitspensum in privater Reinigungsarbeit und unter prekären Arbeitsbedingungen genügen, auch wenn dieses nur knapp reicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Aus Überlegungen der Nachhaltigkeit wäre es unter Umständen aber als sinnvoller und für die Integration förderlicher zu erachten, wenn die betreffende Person eine Ausbildung absolvieren würde, welche ihr mittelfristig den Antritt einer stabilen und besser entlohnten Arbeit ermöglichen würde. Eine ähnliche Frage stellt sich im Zusammenhang mit Sprachkursen. Es ist zwar unbestritten, dass ein Kursbesuch während eines Jahres die Kenntnisse fördert, doch ist in der Regel in dieser Zeitspanne kaum mehr als ein höheres Sprachniveau (A1, A2, B1 etc., nach europäischem Referenzrahmen) zu erreichen, wenn aus beruflichen, privaten oder finanziellen Gründen keine Intensivkurse möglich sind. All jene Teilnehmenden, die sich die Weiterführung von Kursen nach Beendigung der InteV nicht leisten können (gemäss eigenen Angaben betraf das mehrere Befragte), werden wohl auf einem tiefen Niveau stehen bleiben. Auch hier dürfen kurzfristig erreichte Ziele nicht von der Herausforderung ablenken, den ausländischen Personen Zugang zu Sprachbildungsangeboten zu erleichtern. Dies müsste wahrscheinlich mit einer Überprüfung der Finanzierungsmodelle von solchen Angeboten einhergehen.

Schliesslich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Integration kein einseitiger Prozess ist (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 AuG), für dessen Gelingen einzig die MigrantInnen und deren Bemühungen verantwortlich sind. Das Pilotprojekt zeigte deutlich, dass sich bei Personen, die bereits seit einiger Zeit in der Schweiz leben, mehrfache Problematiken kumuliert haben können, deren Lösung sich komplex gestaltet und einer vertieften Begleitung des Einzelfalls bedarf. Dabei geht es allerdings um Aufgaben, die den engen Zielbereich der InteV in den meisten Fällen übersteigen dürften.

Ist die InteV hinsichtlich Integrationsförderung ein taugliches, nützliches und wirkungsvolles Instrument?
--

Auf die übergeordnete Projektfrage zurückkommend, lässt die Evaluation des Pilotprojektes in Ostermündigen den Schluss zu, dass die Anwendung der InteV in dieser konkreten Konstellation den 48 Teilnehmenden mehrheitlich genützt hat. Die Personen und Familien, die mit dem Projekt erreicht wurden, konnten von einem einmaligen Beratungs- und Unterstützungsangebot Gebrauch machen. Gleichzeitig hat das Projekt dazu gedient, die „integrationsrelevanten Akteure“ in der Gemeinde besser zu vernetzen und unter der Koordination der Projektleiterin eine engere Zusammenarbeit zwischen den Diensten im Sozialbereich zu initiieren. Die Einführung der InteV in der Gemeinde hat verschiedenste Akteure, insbesondere auch die involvierten Behörden in Integrationsfragen und die Einwohnerkontrolle, zu sensibilisieren vermocht.

Diese Ergebnisse sind jedoch eher dem Pilotprojekt als Ganzes sowie den Beteiligten zu verdanken als einzig dem Instrument InteV an sich. So ist denn davon auszugehen, dass ein auf Unterstützungs- und Beratungsarbeit beschränktes Angebot (im Sinne der her-

kömmlichen Integrationsförderung) weitgehend dieselbe Wirkung hätte erzielen können. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die InteV mit den drohenden ausländerrechtlichen Sanktionen für die Integrationsförderung tatsächlich einen Mehrwert aufweist (siehe dazu Kapitel 5.3). Nützlich ist der Einsatz von InteV insbesondere in zweierlei Hinsicht:

Zum einen kann die InteV (die verpflichtende wie die freiwillige) vor allem der Klärung von Erwartungen dienen: Eine staatliche Behörde zeigt schriftlich auf, was von der zugewanderten Person verlangt wird und was unter Umständen droht, wenn diese den Anforderungen nicht nachkommt. Diese Klärung der Erwartungen wird insbesondere von Behördenvertretenden sehr begrüsst, doch haben sich vereinzelt auch befragte Teilnehmende positiv dazu geäußert. Die Verschriftlichung und Formalisierung der Erwartungen und Auflagen stellt unbestritten eine Verbindlichkeit her (auch im Falle von freiwilligen InteV), welche gewisse Teilnehmende als nützlich betrachteten. Denkbar wäre jedoch, dass eine Zielvereinbarung, ähnlich wie sie die Sozialdienste bereits kennen, eine solche Formalisierung ebenso gewährleisten könnte.

Allerdings scheint die (verpflichtende) InteV unter Behördenvertretenden sowie auch nichtstaatlichen Akteuren relativ hohe Legitimität zu geniessen, gerade wegen des verbindlichen Charakters und der Möglichkeit, ein Nichtbefolgen zu sanktionieren. Diese Legitimität könnte das Instrument aber verlieren, falls sich zeigen sollte, dass eine Wegweisung infolge einer nicht erfüllten InteV rechtlich kaum durchsetzbar ist. Dieselben Befragten schätzten die freiwillige InteV wegen des fehlenden verbindlichen Charakters eher als unnützlich und untauglich ein. Bei den Teilnehmenden hat sich jedoch gezeigt, dass die grosse Mehrheit, unabhängig von der ausländerrechtlichen Verbindlichkeit, die InteV-Auflagen bewältigte und somit das Druckmittel alleine die Erfolgchancen nicht zu erklären vermag.

Zum anderen erwies sich die InteV im Projekt auch dann als nützlich, wenn es um die Argumentation von ausländerrechtlichen Entscheiden ging. Obschon der MIDI auch Berichte von Drittstellen (Polizei, Sozialdiensten, Schulbehörden etc.) bezieht, stellen der Schlussbericht zur InteV und die damit anfallende ausführliche Falldokumentation wichtige Elemente für die Entscheidungsfindung und -begründung dar. Wie die Erfahrung im Pilotprojekt zeigte, werden die InteV-Schlussberichte der Projektleiterin sowohl bei potentiellen Wegweisungsfällen beigezogen als auch bei Entscheiden betreffend (vorzeitiger) Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Regelungen nach Art. 50 AuG oder Härtefällen.

In diesem Sinne kann die Tauglichkeit der InteV als Instrument zur „Beweisführung“ für ausländerrechtliche Entscheide klar bejaht werden, während die Tauglichkeit der InteV als Instrument der Integrationsförderung aus oben genannten Überlegungen als eher fraglich bzw. limitiert zu bewerten ist.

5 Schlussfolgerungen

Insgesamt kann nach diesem dreijährigen Pilotprojekt eine positive Bilanz gezogen werden: Nicht nur die Projektziele wurden weitgehend erfüllt, sondern es hat auch ein wichtiger Lernprozess stattgefunden, dessen Erkenntnisse in weitere Planungen sowohl gemeindeintern als auch anderswo einfließen können. Zum einen vermochten das Projekt und die begleitende Evaluation aufzuzeigen, welche Aspekte der Projektanlage und der Umsetzung erfolgsversprechend sind, zum anderen sind einige neuralgische Punkte zu Tage getreten, denen bei weiterer Anwendung von InteV besondere Beachtung zukommen sollte.

Die Projektevaluation zeigt weiter, dass auch vier Jahre nach der Einführung des ausländerechtlichen Instruments InteV wichtige rechtliche Fragen offen bleiben, die es sinnvollerweise zu klären gilt, bevor das Instrument weiter angewendet wird. Dieses Schlusskapitel geht in drei Teilen zusammenfassend auf diese Aspekte ein.

5.1 Projektbezogenes Gesamtfazit

Positive Feedbacks

Die Mehrzahl der InterviewpartnerInnen war im Allgemeinen zufrieden mit dem Projekt. Wenngleich es gemäss mehreren Vertretenden von Drittstellen in der Gemeinde anfänglich einige Unklarheiten und Schwierigkeiten gab betreffend Absprache und Rollenverteilung zwischen Pilotprojekt und den Regelstrukturen, so waren die meisten Befragten bei Projektende dankbar um diese Erfahrungen. So haben die Auseinandersetzungen gemäss einigen Akteuren institutionsinterne Reflexionen angeregt und Prozesse angestossen, welche die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu verbessern vermochten. Die anfängliche Skepsis einiger Befragter gegenüber dem Projekt und dem Instrument InteV hat sich meist gelegt. Dies hängt auch damit zusammen, dass stets klar war, dass es sich um eine dreijährige Versuchsphase handelte, nach der Anpassungen und Änderungen möglich sein würden. Aus einigen Rückmeldungen von Behördenvertretenden waren jedoch auch Zweifel zu vernehmen, inwiefern dieses Pilotprojekt als Modell taugen würde. So war das Projekt nach deren Meinung kaum verlänger- oder reproduzierbar, da bezweifelt wurde, dass eine solch aufwändige und kostspielige Projektanlage künftig von der Gemeinde bzw. von anderen Gemeinden übernommen würde.

Mehrheitlich positive Rückmeldungen kamen auch vonseiten der Projektteilnehmenden. Für viele der Betroffenen vermochte das Projekt in ihrem Leben etwas in Bewegung zu setzen und hat damit konkrete Wirkung gezeigt. Es gab Stimmen, die sich richtiggehend begeistert äusserten über die bisher einmalige Gelegenheit, bei der Bewältigung von Integrationsbemühungen unterstützt zu werden und sich bei Fragen und Problemen jederzeit an eine Beratungsperson wenden zu können. Wiederholt wurde die Wertschätzung betont, die ihnen die Projektleiterin entgegenbrachte sowie das Gefühl, ernst genommen und respektvoll behandelt zu werden. Für einige war insbesondere die schrittweise Anleitung, wie sie komplexe Problemsituationen und Herausforderungen angehen können, hilfreich. So hat sich beispielsweise eine Person glücklich geschätzt, gewissermassen „bei der Hand genommen zu werden“ und sich mithilfe der Projektleiterin Orientierung zu verschaffen. Die intensive und regelmässige Betreuung sowie das Wissen um eine Begleitperson waren für einige Teilnehmende zentral. Dadurch gelang es ihnen, in zuvor blockierten Situationen zu Taten zu schreiten und Veränderungen einzuleiten.

Einzelne befragte Teilnehmende waren nicht begeistert vom Projekt und wünschten sich ein baldiges Ende. So fühlten sich gewisse Befragte bevormundet und störten sich an der Einmischung in ihr Leben, fühlten sich ungleich behandelt und unter zusätzlichen Druck

gesetzt oder sahen ihre Erwartungen und Hoffnungen bezüglich konkreter Verbesserung ihrer Lebensumstände enttäuscht.

Bei Projektende steht jedoch fest, dass die Anwendung der InteV in diesem konkreten Rahmen einiges bewirken konnte und bei vielen Teilnehmenden eine Entwicklung in Gang gesetzt hat oder diese unterstützend begleitete. Worauf diese positiven Veränderungen (insbesondere bezüglich Arbeitsintegration, Sozialhilfeabhängigkeit, Sprachkenntnissen etc.) genau zurückzuführen sind, lässt sich jedoch nicht abschliessend klären. Verschiedene projektbezogene und projektexterne Faktoren tragen zum Gelingen bei, wobei diese je nach Fall unterschiedlich zusammenwirken. Der konstruktive Förderansatz, die ressourcenorientierte und personenbezogene Beratung, die sich nicht damit begnügte, Defizite anzugehen und die Teilnehmenden mit ihren multiplen Problemen sich selbst zu überlassen, haben sicherlich einen wichtigen Beitrag zu diesem Ergebnis geleistet. Der Faktor „Druck“ kann je nach Fall eine Rolle spielen, ist aber für das Resultat nicht alleine ausschlaggebend.

Weiter haben die Erfahrungen im Pilotprojekt gezeigt, dass es sinnvoll sein kann, eine verantwortliche Person bzw. Stelle zu designieren, welche „die Fäden zusammenhält“ und die Übersicht über den Verlauf eines „Falls“ respektive über die Interventionen verschiedener Stellen behält. Ein solches *Case Management* regt die verschiedenen involvierten Stellen (Sozialarbeitende, Jugendarbeitende, spezialisierte Beratungspersonen, Verantwortliche von Förderprojekten etc.) zu Koordination und Absprachen an, was für eine kohärente und zielgerichtete Fallbegleitung unverzichtbar ist. Wenngleich die Vertretenden der Sozialinstitutionen bereits vor dem Projekt zusammengearbeitet haben, so hat sich vor allem gegen Projektende teils eine verstärkte Koordination und auch eine bessere Vernetzung der verschiedenen integrationsrelevanten Akteure ergeben, was sich in einer effizienteren Begleitung der betreffenden Personen äusserte und teilweise verfahrenere Situationen zu deblockieren vermochte.

Neuralgische Punkte und “lessons learnt”

Das Pilotprojekt vermochte auch einige kritische Punkte und Problemfelder aufzudecken. In der Projektumsetzung hat sich bspw. gezeigt, dass die Rollenverteilung nicht optimal war. So war die Projektleiterin insbesondere in wichtigen Momenten der Entscheidungsfindung zu sehr auf sich alleine gestellt, wodurch eine grosse Verantwortung auf ihr lastete. Die begleitende Projektgruppe stand zwar bei entscheidenden projektbezogenen Fragen zur Verfügung, doch war für die operative Umsetzung und die Fallbeurteilung weitgehend eine einzige Person zuständig. Diese Konstellation drängte die Beratungsperson in eine heikle Machtposition, was für diese unbefriedigend und belastend war. Wenn die Abfassung einer InteV sowie die Einschätzung der Zielerreichung in der Hand einer einzigen Person liegen, ist die Gefahr von Willkür gross. Dies ist insofern besonders heikel, als der Ausgang einer InteV für die Betroffenen einschneidende Folgen haben kann.

Da die Stelle der Projektleiterin einerseits im Departement Öffentliche Sicherheit (neben EWK und Polizei) angesiedelt war, sie andererseits jedoch sozialarbeiterische und beratende Aufgaben übernahm, befand sie sich in einem Spannungsfeld von Interessenskonflikten und Erwartungen, die von verschiedenen Seiten an sie herangetragen wurden. Den teilnehmenden MigrantInnen trat sie einerseits als unterstützende, vertrauenswürdige Beraterin gegenüber, andererseits hatte sie aber auch eine Kontrollfunktion auszuüben. Ein für jede Beratungssituation unverzichtbares Vertrauensverhältnis aufzubauen und gleichzeitig mit ausländerrechtlichen Sanktionen drohen zu müssen, ist keine leichte Aufgabe. Erschwerend kommt hinzu, dass die ausländerrechtlichen Anreize und Sanktionen ohne die Gewissheit kommuniziert werden, dass diese tatsächlich durchsetzbar sind. Dies gefährdet die Glaubwürdigkeit der Projektleiterin – aber auch die des Instruments – und

bringt Unsicherheit für alle Beteiligten mit sich. Diese Doppelrolle zu erfüllen und den multiplen Spannungen standzuhalten, ist anspruchsvoll und kaum ohne Unterstützung (z.B. in Form einer Super- oder Intervision) zu bewältigen.⁶³

Die Konzentration der Verantwortung auf eine Person (die Projektleiterin) birgt weiter die Gefahr, dass ein solches Projekt zu personenabhängig wird und kein institutionelles Fundament entsteht. Wenn das Funktionieren eines Projektes mit der Mitwirkung einer einzigen Person steht und fällt, ist dessen Nachhaltigkeit in Frage gestellt.

Das weiter oben als positiven Punkt erwähnte, durch das Pilotprojekt geschaffene zusätzliche Angebot in der Gemeinde hat auch Schwierigkeiten hervorgebracht. So wurde insbesondere aufgrund der Ausweitung der Zielgruppe auf Personen, die schon länger in der Schweiz ansässig sind und „Mehrfachproblematiken“ aufweisen, gewissermassen eine Parallelstruktur aufgebaut, die zu Doppelspurigkeiten und Reibungen führte. Während einige Vertretende von Drittstellen die Zusatzleistungen des Projektes (wie etwa die bereits erwähnte Koordinationsfunktion) schätzten und darin eher eine Ergänzung zu den vorhandenen Betreuungsstrukturen sahen, stellte es für andere ein konkurrierendes Angebot dar, welches die eigene Arbeit mit den KlientInnen eher beeinträchtigte. So kam es teilweise vor, dass bei Personen, die bereits durch mehrere Stellen betreut wurden, die zusätzliche Unterstützung und Intervention des InteV-Projektes schlicht zu viel wurden. Besonders bei Projektanfang schienen die interinstitutionelle Zusammenarbeit und die Absprache zwischen dem Pilotprojekt und den anderen Institutionen Schwierigkeiten zu bereiten, so dass es teils zu widersprüchlichen Anweisungen an die KlientInnen kam. Allerdings stellte die Evaluation auch Inkohärenzen betreffend Zielsetzungen und Erwartungen an die Betroffenen fest, die aus fehlenden Absprachen zwischen den bestehenden Regelstrukturen resultierten. Gespräche mit den Teilnehmenden zeigten, dass gewisse Personen überfordert waren im Umgang mit den verschiedenen Stellen und ihren (unterschiedlichen) Funktionsweisen und Anweisungen, was die Betroffenen blockieren konnte. In ähnlicher Weise gab einigen befragten Fachpersonen der bürokratische Mehraufwand zu denken, der sich durch die InteV sowohl für die involvierten Stellen als auch für die Teilnehmenden ergeben kann. Diese Situation macht die Notwendigkeit eines klar zugeordneten *Case Managements* deutlich.⁶⁴

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob die Parallelstruktur des Pilotprojektes nicht Aufgaben übernahm, welche eigentlich in die Zuständigkeit der bestehenden Strukturen und Dienste fallen. Zweifelsohne ist eine zielgruppenorientierte (in diesem Fall an die Bedürfnisse der ausländischen Klientel angepasste) Betreuung und die Integrationsförderung (im weitesten Sinne) Kernaufgabe der Regelstrukturen. Das Pilotprojekt brachte jedoch beispielhaft zu Tage, dass diese Institutionen bei der Erfüllung dieser Aufgaben teilweise an Grenzen stossen, sei es, weil ihnen adäquate Instrumente oder die nötigen finanziellen Mittel fehlen, oder weil ihre Arbeit nicht genügend an der Klientel der MigrantInnen ausgerichtet ist. Die genauen Ursachen für die Schwierigkeiten und die limitierten Erfolge der Regelstrukturen mit gewissen KlientInnen konnten im Rahmen die-

⁶³ Mit den Herausforderungen eines solchen „Doppelmandats“, welches die beiden Aspekte des „Förderns und Forderns“ umfasst, sind auch andere Beratungspersonen in Regelstrukturen wie den RAV oder Sozialdiensten konfrontiert.

⁶⁴ Ein *Case Management* wird im Übrigen auch im Vorschlag des teilrevidierten AuIG suggeriert (Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23.11.2012, S. 32).

ser Evaluation nicht untersucht werden. Schliesslich verdeutlichen die Erfahrungen des Pilotprojektes, dass es die Möglichkeiten und die Aufgabe des Instruments InteV übersteigt, solch strukturelle bzw. systeminhärente Probleme zu lösen.

5.2 Empfehlungen und Anpassungsbedarf für die künftige Anwendung von InteV

Angesichts der Ungewissheit, die in der Endphase des Pilotprojekts bezüglich der künftigen Ausrichtung der Integrationspolitik (kantonales Integrationsgesetz sowie Revision des AuG) herrschte, hat die Gemeinde Ostermundigen beschlossen, das Projekt InteV nach Ende der Pilotphase nicht mehr in diesem Rahmen weiterzuführen. Zwar ist die erneute Anwendung von InteV geplant, doch liegt hierzu noch kein detailliertes Umsetzungskonzept vor. Bekannt ist bislang, dass künftig einerseits die fremdenpolizeilichen und andererseits die beratenden und sozialarbeiterischen Aufgaben institutionell getrennt werden sollen: So wird das Departement Öffentliche Sicherheit der Gemeinde zusammen mit dem MIDI voraussichtlich für Erstgespräche resp. die Abfassung und die Kontrolle der InteV zuständig sein, während Beratungen zum Sozialdienst oder allenfalls zu weiteren spezialisierten Stellen ausgelagert werden sollen.⁶⁵

Aus den Erkenntnissen des Pilotprojekts lassen sich einige Folgerungen ableiten, welche bei einem künftigen Einsatz von InteV – auch durch andere Gemeinden oder Kantone – berücksichtigt werden sollten. Diese werden im Folgenden zusammengefasst.

➤ Finanzielle Ressourcen sicherstellen

Das Projekt hat gezeigt, dass es eines beträchtlichen Aufwandes bedarf, um die Teilnehmenden erfolgreich durch die InteV zu begleiten, wobei der Betreuungsaufwand je nach Person sehr unterschiedlich ausfallen kann. Gerade bei denjenigen „Fällen“, die bei anderen Stellen als beinahe „hoffnungslos“ galten, hat sich gezeigt, dass der erhöhte Aufwand und die intensive Betreuung durchaus Früchte tragen können. Soll die InteV tatsächlich als integrationsförderndes und nachhaltig wirkendes Instrument eingesetzt werden, ist es deshalb unverzichtbar, die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Dabei ist neben einem angemessenen Pensum für die Beratungsperson(en) auch an die finanzielle Unterstützung von Massnahmen und an Übersetzungen zu denken, die sich in gewissen Fällen als unerlässlich zeigten. Eine Minimallösung, d.h. InteV ohne ein entsprechendes Unterstützungsangebot, erscheint nach den Erfahrungen des Pilotprojekts kaum erfolgsversprechend.

➤ Klare Regelung der Zuständigkeiten

Eine wichtige Voraussetzung für eine möglichst reibungslose und zielgerichtete Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden, Diensten und weiteren Institutionen im Integrations- und Sozialbereich ist, dass die operativ Tätigen sowie ihre Vorgesetzten möglichst von Beginn an in das Vorhaben einbezogen und aktiv informiert werden. Nur wenn es gelingt, alle relevanten Akteure „ins Boot zu holen“, können eine konstruktive Zusammenarbeit gewährleistet und Doppelspurigkeiten oder Leerläufe vermieden werden. Eine allgemeine und teils auch fallbezogene Klärung der Zuständigkeiten verhindert nicht nur, dass InteV-Teilnehmende von Stelle zu Stelle weiterverwiesen werden, sondern auch, dass widersprüchliche Anforderungen an sie gestellt werden. Vor dem Einsatz von InteV

⁶⁵ Siehe Präsentation „Zusammenleben in Ostermundigen“ vom 25.01.2012.

ist sinnvollerweise mit den involvierten Akteuren abzuklären, welche Funktion bspw. Sozialdienst, Jugendamt, Vormundschaftsbehörde, RAV, Schulsozialdienst, Einwohnerkontrolle und nichtstaatliche Institutionen einnehmen, und welchen Mehraufwand diese Stellen leisten können. Dass eine Person bzw. eine Stelle für die Fallführung und Koordination aller involvierten Akteure als zuständig erklärt wird, wäre sicherlich sinnvoll.

➤ **Hohes Anforderungsprofil für die Stelle des/der InteV-Verantwortlichen**

Das Projekt hat gezeigt, dass an die Projektleitung bzw. die InteV-Verantwortlichen sehr hohe Anforderungen gestellt sind. Die Evaluation hat verdeutlicht, welche Schlüsselrolle dieser Person zukommt und wie bestimmend der Erstkontakt und das darauf aufbauende Vertrauensverhältnis für alle weiteren Entwicklungen sind. Die Gratwanderung zwischen „Fördern und Fordern“ im Spannungsfeld zwischen beratender Unterstützung und drohendem Sanktionieren ist für die umsetzende Person eine grosse Herausforderung. Damit diese anspruchsvolle Aufgabe erfüllt werden kann, muss der oder die Verantwortliche spezifische Kompetenzen mitbringen: An erster Stelle dürften die sozialen Kompetenzen stehen, hohes Einfühlungsvermögen und Sensibilität in der Kommunikation. Transkulturelle Kompetenzen sind ebenso wichtig im Hinblick auf eine Verständigung auf Augenhöhe mit den Betroffenen als auch angesichts dessen, dass die Person in der alltäglichen Arbeit ständig mit eigenen und fremden Vorurteilen konfrontiert wird. Weiter sind gute Kenntnisse sämtlicher wichtiger Institutionen und Akteure in der Gemeinde und in der weiteren Umgebung wichtig sowie die Vernetzung mit diesen. Gute Kenntnisse des Rechtssystems, v.a. im Ausländer- und Asylrecht, sowie der Integrationsförderung, des konkret vorhandenen Angebotes und der Abläufe der Regelstrukturen sind ebenso unumgänglich. Fremdsprachenkenntnisse erleichtern die Kommunikation und reduzieren die Kosten für externe Übersetzungen.

➤ **Unterstützung der InteV-Verantwortlichen**

Zur Entlastung der InteV-Verantwortlichen aber auch zur Vermeidung der Gefahr von Willkür und Machtkonzentration empfiehlt es sich, entweder ein Projektteam mit der (operativen) Begleitung der Teilnehmenden zu betrauen oder aber eine Super- bzw. Intervention sicherzustellen. Auf jeden Fall gilt es zu vermeiden, dass die Verantwortung über die Beurteilung von InteV mit solch weitreichenden Folgen für die Betroffenen auf einer einzelnen Person lastet.

➤ **Sensibilisierung und transkulturelle Öffnung der Institutionen**

Die öffentlichen Institutionen sehen sich mit der vermehrten Zuwanderung von Personen aus immer mehr Herkunftsstaaten mit einer (neuen) Klientel konfrontiert, auf die sie sich einzustellen haben. Eine sogenannte „transkulturelle Öffnung“ der Institutionen wird in diesem Zusammenhang von verschiedener Seite seit längerem empfohlen.⁶⁶ So ist es ratsam, dass die Regelstrukturen und Ämter (insbesondere im Sozialbereich, aber bspw. auch die Einwohnerkontrolle) im Hinblick auf die Anwendung von InteV auf die Arbeit mit dem ausländischen Zielpublikum sensibilisiert werden. Die Integrationsbemühungen seitens der MigrantInnen können nur fruchten, wenn gleichzeitig in den Institutionen ein Umdenken stattfindet. Es ist nicht zu unterschätzen, dass jeglicher (v.a. aber der erste)

⁶⁶ Für weitere Information zu transkultureller Öffnung von Institutionen siehe die Empfehlungen der EKA (2005) sowie Domenig (2007), Efiionayi-Mäder (2010), TAK (2009: 18).

Behördenkontakt für eine zugewanderte Person ausschlaggebend sein kann für die Art der weiteren Beziehung und das Vertrauensverhältnis zu staatlichen Institutionen. Ein Erstgespräch so zu gestalten, dass es in einer positiven Begegnung mündet, entspricht deshalb dem integrationspolitischen Interesse der zuständigen Gemeinde. Nicht zuletzt gehört ein respektvoller und diskriminierungsfreier Umgang des Schalterpersonals und der verschiedenen Dienststellen zu ihrem Grundauftrag.

5.3 Allgemeine Folgerungen zu InteV und Ausblick

Während aus den Erfahrungen des Pilotprojektes konkrete Erkenntnisse abgeleitet werden können, die unmittelbar für die weitere Anwendung von InteV von Nutzen sind, bleiben einige der grundsätzlichen Fragen, welche die öffentliche Debatte bereits seit Inkrafttreten des AuG bestimmen, offen. Solange diese ungeklärt sind, birgt die weitere Anwendung von InteV unseres Erachtens nicht nur die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit, sondern kann auch die Glaubwürdigkeit des Instrumentes gegenüber den Teilnehmenden und der Öffentlichkeit beeinträchtigen. Schliesslich werfen die vorliegenden Evaluationsergebnisse auch grundsätzliche Fragen zum Sinn und Zweck des Instruments InteV auf.

5.3.1 Rechtliche Fragen

Klärungsbedarf besteht angesichts des auf Bundes- und Kantonsebene angestrebten weiteren und breiteren Einsatzes von InteV insbesondere bezüglich juristischer bzw. verfahrensrechtlicher Aspekte. Auf die Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit sind wir in Kapitel 4 ausführlich eingegangen, doch sei hier zusammenfassend nochmals auf die wichtigsten Fragen hingewiesen.

Ein Entscheid über eine eventuelle Nichtverlängerung oder einen Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung infolge einer nicht erfüllten InteV muss immer auf seine Verhältnismässigkeit hin geprüft werden. In einem konkreten Fall im Pilotprojekt kam der MIDI nach einer internen Prüfung zum Schluss, dass eine Wegweisung in Folge nicht erfüllter InteV-Ziele unverhältnismässig wäre, da der Betroffene sich auf das übergeordnete Menschenrecht der Achtung des Privat- und Familienlebens berufen kann (Art. 8 EMRK). In diesem Fall wurde die Aufenthaltsbewilligung schliesslich trotz nicht erfüllter InteV verlängert. Dieselbe Frage der Verhältnismässigkeit könnte sich in einem weiteren Fall stellen, in dem die betroffene Person die Ziele der Folge-InteV ebenfalls nicht erfüllt hat. Da diese Person hauptsächlich in der Schweiz aufgewachsen ist und ihr Herkunftsland kaum kennt, ist zu bezweifeln, dass sich eine Wegweisung einzig aufgrund der nicht erfüllten InteV rechtfertigen liesse. Somit stellen die insgesamt drei Fälle nicht erfüllter InteV alle die Durchsetzbarkeit der angedrohten Sanktionen des Instruments in Frage.

Bisweilen bleibt zudem unklar, welche Massnahmen Bestandteil einer InteV sein können: Ist es zulässig, Massnahmen, die über einen Sprach- und Integrationskurs hinausgehen, in eine InteV aufzunehmen?⁶⁷ Dürfen über den Kursbesuch hinaus auch Lernziele (z.B. Prü-

⁶⁷ Achermann und Künzli (2011: 130) betonen diesbezüglich, dass einzig der Besuch von Sprach- und Integrationskursen als Bedingung für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung zulässiger Inhalt einer Integrationsvereinbarung ist. Auch haben die Kantone „im Bereich der Inhalte von Integrationsvereinbarungen keinen eigenen materiellen Regelungsspielraum, soweit die Vereinbarungen an ausländerrechtliche Folgen geknüpft sind“ (ebd: 137).

fungszertifikate) verlangt werden? Wie der dargestellte Entscheid der POM andeutet, ist des Weiteren fraglich, nach welchen Kriterien die Erfüllung der InteV (bzw. der auferlegten Bedingungen) in jenem Fall geprüft worden waren.⁶⁸ Er hält diesbezüglich fest, dass eine Bedingung (für die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung) verifizierbar sein muss, was eine Präzisierung dieser Bedingung(en) verlangen würde. Schliesslich bleibt zu klären, was genau bei der Zielerreichung einer InteV gemessen wird: Geht es um die Erfüllung aller (Teil-)Ziele einer InteV, das Bestehen von Massnahmen oder reicht das erwiesene Bemühen der Person für die Zielerreichung? Welche Rolle spielt die „Kooperation“ bzw. die fristgerechte Nachweiserbringung? Und in welchem Verhältnis stehen all diese Faktoren in der Gesamtbeurteilung einer InteV-Verantwortlichen zueinander?

Die Revisionsvorschläge zum AuG bringen bezüglich zulässigem Inhalt und möglichen Anforderungen von InteV eine gewisse Klärung, die allerdings wiederum neue Fragen nach ihrer Auslegung aufwerfen wird. So sollen künftig „insbesondere Zielsetzungen zum Erwerb von Kenntnissen einer Landessprache sowie von Kenntnissen über die Lebensbedingungen und das Rechtssystem in der Schweiz“ Inhalt einer InteV sein können (Art. 58a Abs. 2 VE-AuIG). Insgesamt verweisen all diese Fragen jedoch darauf, wie schwierig es ist, „Integration“ zu einem objektiv messbaren und rechtlich überprüfbareren Prozess zu machen.

5.3.2 Welchen Mehrwert bringt die InteV?

Abgesehen von diesen eher technischen Fragen kehren wir abschliessend zur Grundsatzfrage zurück, welchen Mehrwert das Instrument InteV bringt.

➤ Bessere Erreichbarkeit durch verpflichtende InteV

Die Evaluation zeigt auf, dass einer der Vorteile der verpflichtenden gegenüber einer freiwilligen InteV darin besteht, dass erstere den Zugang zu einer Zielgruppe gewährleistet, die sich allenfalls nicht freiwillig auf eine InteV einlassen würde. So hat der Vergleich der primären Zielgruppe mit der Vergleichsgruppe der Freiwilligen bestätigt, dass sich letztere einer Einladung zu einem Erstgespräch, der Unterzeichnung der InteV aber auch der allfällig empfohlenen Folge-InteV entziehen kann (und dies teilweise auch tut), ohne dabei Sanktionen fürchten zu müssen. Mit anderen Worten bringt die verpflichtende und ausländerrechtlich verbindliche InteV einen Mehrwert in Bezug auf die Erreichbarkeit dieser bestimmten Personengruppe.

➤ Falldokumentation für ausländerrechtliche Entscheide

Des Weiteren liegt ein Nutzen des Instruments darin, dass die Dokumentation der InteV in Fällen von Entscheiden zu Bewilligungsverlängerungen oder zu Statuswechseln (z.B. betreffend unabhängiges Aufenthaltsrecht nach Auflösung der Ehegemeinschaft, Umwandlung von vorläufiger Aufnahme in Aufenthaltsbewilligung, vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung, Einbürgerung) gewissermassen als Beweismaterial für oder gegen die geforderte „erfolgreiche Integration“ dienen kann. Für die Entscheidfindung in solchen Fällen können Migrationsdienste, Beschwerdeinstanzen und Gerichte eine erfolgreich oder erfolglos absolvierte InteV als Indiz für die Integrationsbemühungen beiziehen.

⁶⁸ Entscheid POM, S. 8f.

Die Evaluation des Pilotprojektes bringt jedoch auch Argumente hervor, welche bezüglich des Mehrwerts der InteV Zweifel wecken. Diese werden im Folgenden erläutert.

➤ **Beschränkte Wirkung der Sanktionsdrohung**

Der Vergleich der verpflichteten und der freiwilligen Teilnehmenden lässt darauf schliessen, dass die Bedeutung der InteV als Druckmittel für die Betroffenen, wenn überhaupt, nur zweitrangig ist. Die Bilanz des Pilotprojektes verdeutlicht, dass insgesamt sämtliche freiwillige Teilnehmende die InteV nach spätestens zwei Jahren erfüllten, wohingegen nicht alle Verpflichteten dieses Ziel erreichten. Unter den befragten verpflichteten Teilnehmenden haben die meisten die InteV nicht primär als Druckmittel mit drohenden Sanktionen wahrgenommen. Einige waren sich den möglichen Konsequenzen – trotz Aufklärung durch die Projektleiterin – denn auch nicht bewusst. Im Vordergrund standen für die meisten Befragten, sowohl Verpflichtete als auch Freiwillige, vielmehr die unterstützende Beratung und Begleitung sowie positive (ausländerrechtliche und finanzielle) Anreize. Somit drängt sich die Frage auf, ob letztere Elemente sowie an die Arbeits- und Betreuungszeiten angepasste Angebote (zumindest in der Mehrheit der Fälle) genügt hätten, um dieselben Erfolge zu erzielen. Da die Angaben in den Interviews keine Hinweise dafür enthalten, dass die Teilnehmenden hauptsächlich aus Furcht vor Sanktionen die vereinbarten Massnahmen befolgten und die InteV-Ziele zu erfüllen versuchten, fragt es sich, ob die Koppelung von vereinbarten Massnahmen und Zielen an ausländerrechtliche Konsequenzen – das eigentliche Kernelement des Instrumentes – notwendig ist.⁶⁹ Umgekehrt vermochte in einigen besonders komplizierten Fällen auch die Sanktionsdrohung keine Verhaltensänderung zu bewirken.

➤ **Nur eine kleine Zielgruppe kann einer InteV unterstellt werden**

Bereits bei der Ausarbeitung der Umsetzungsempfehlungen für die Anwendung der InteV hatte das BFM darauf aufmerksam gemacht, dass aus rechtlicher Sicht nur eine eingeschränkte Personengruppe zu einer InteV verpflichtet werden kann, nämlich diejenige, die aufgrund völkerrechtlicher oder menschenrechtlicher Bestimmungen keinen Anspruch auf Aufenthalt hat.⁷⁰ Gleich zu Beginn des Pilotprojektes zeigte sich, was dies für eine Gemeinde wie Ostermündigen zahlenmässig bedeutete: Nur eine sehr kleine Anzahl von Personen kam für die Unterzeichnung einer verpflichtenden InteV in Frage. Während sich die Selektion und die (juristische und sozialarbeiterische) Vorabklärung einzelner Fälle als

⁶⁹ Weiter fragt sich, ob die InteV für die Verwarnung von Personen, die den Verlust der Aufenthaltsbewilligung aufgrund ihres Verhaltens riskieren, notwendig ist. Denn geht es darum, Informationen zu beschaffen, um einen Wegweisungsentscheid zu stützen, so stehen den Migrationsdiensten auch ohne die InteV ausländerrechtliche Instrumente zu Verfügung. Die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung kann per Verfügung an Bedingungen geknüpft werden; werden diese nicht erfüllt, kann die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert bzw. widerrufen werden (siehe Art. 33 Abs. 2 und Art. 62 lit. d AuG).

⁷⁰ Wie viele Personen schweizweit in diese Kategorie fallen würden, ist nicht bekannt. Als Anhaltspunkte können folgende Informationen dienen: 58% der ausländischen Bevölkerung im Kanton Bern gehört einem EU- oder EFTA-Staat an. Von den Drittstaatenangehörigen wiederum hat mehr als die Hälfte eine Niederlassungsbewilligung (Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Integration der ausländischen Bevölkerung vom 25. April 2012, S.6). Diese beiden Gruppen können keiner InteV unterstellt werden. Ohne zudem die nachgezogenen Drittstaaten-Familienangehörigen von SchweizerInnen einzubeziehen, die ebenfalls nicht zu einer InteV verpflichtet werden können, kann im Kanton Bern folglich mit maximal einem Fünftel der gesamten ausländischen Bevölkerung überhaupt eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden.

äusserst aufwändig erwies, musste alsbald erkannt werden, dass gerade diejenigen Personen, bei denen sich Drittstellen wie der Sozialdienst oder der MIDI vom Einsatz einer InteV einen Mehrwert erhofften, wegen ihres Anspruchs auf Aufenthalt nicht verpflichtet werden konnten.

Nimmt man hingegen den individuellen Bedarf an unterstützenden und begleitenden Massnahmen als massgebliches Kriterium, ist es nicht nachvollziehbar, weshalb der ausländerrechtliche Status – welcher einzig darüber entscheidet, ob ausländerrechtliche Sanktionen durchsetzbar wären – für die Teilnahme an spezifischen Fördermassnahmen ausschlaggebend sein sollte. So lässt sich bspw. nur schwer rechtfertigen, warum eine Person mit Aufenthaltsbewilligung nur aufgrund der Tatsache, dass sie EhegattIn eines Schweizer oder einer Schweizerin ist, nicht von den InteV-Beratungen und -Massnahmen profitieren – ihr aber auch nicht mit ausländerrechtlichen Sanktionen gedroht werden – kann, während eine Person in einer ähnlichen Lebenssituation, aber ohne Anspruch auf Aufenthalt aufgrund des Rechtsstatus⁷¹ der Familienmitglieder zum Kreise der „Auserwählten“ gehören soll. Diese bezüglich Integrationsförderung sachfremde Trennung zwischen verpflichtbaren und nichtverpflichtbaren Personen erscheint denn nicht nur Betroffenen als willkürliche oder gar diskriminierende Behandlung, sondern ist auch für Vertretende von Drittstellen schwer nachvollziehbar und unbefriedigend.⁷¹

➤ **Zielgruppe „Personen mit Mehrfachproblematiken“ wird bereits betreut**

Der erhoffte Mehrwert des InteV-Instruments für die Zielgruppe der (zumeist langanwendenden) Personen mit Mehrfachproblematiken kann aufgrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt bezweifelt werden, zumal diese Personengruppe bereits in ein mehr oder weniger breites Netzwerk von Betreuungsstrukturen (Regelstrukturen wie auch zusätzliche, nicht-staatliche Unterstützungsangebote) eingebunden war. Institutionen wie die RAV, Sozialdienste, Jugendämter, Schulen oder kirchliche Dienste stehen bei Bedarf in der Regel der Gesamtheit der Bevölkerung offen, ohne Unterscheidung nach ausländerrechtlichem Status, und sind primär auch für die Unterstützung dieser Personengruppe zuständig. Wenn diese Institutionen mit ihren herkömmlichen Instrumenten und Arbeitsweisen an Grenzen stossen, wäre prioritär eine Anpassung und Verbesserung ihrer Ressourcen und Funktionsweise ins Auge zu fassen.⁷² Eine Optimierung der institutionsinternen Instrumente und Abläufe käme zudem einer breiteren Zielgruppe zu Gute als der individualisierte Einsatz des ausländerrechtlichen Instruments InteV bei einer sehr eingeschränkten Zielgruppe.

➤ **Grenzen der Beeinflussbarkeit**

Schliesslich hat die Erfahrung des Pilotprojektes einen Hinweis darauf geliefert, dass staatliche Institutionen die Integration von Individuen in gesellschaftliche Strukturen nur

⁷¹ Um auch bei jenen Personen, die rechtlich nicht verpflichtet werden können, Integrationsbemühungen einfordern zu können (ohne sie allerdings zu sanktionieren), sind sowohl in der laufenden AuIG-Revision als auch im Berner IntG „Integrationsempfehlungen“ vorgesehen (siehe Art. 58 a Abs. 3 VE-AuIG und Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 23. Nov. 2012, S. 19 und 48) sowie Art. 7 Abs. 3 IntG.

⁷² Betreffend interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) hat der Regierungsrat des Kantons Bern den Handlungsbedarf erkannt und die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der den Datenfluss für die IIZ regelt. Welche Auswirkungen dies für die hier untersuchte Thematik haben wird, ist gegenwärtig nicht einschätzbar.

begrenzt steuern können. Entgegen einer technokratischen Vorstellung, welche Integration als einen einseitig beeinflussbaren und linearen Prozess oder gar eine Leistung versteht, bei dem ein Input zu einem (vorhersehbaren) Output führt, erweist sich der als Integration bezeichnete Prozess der Eingliederung eines Individuums in eine Gesellschaft in der Praxis als wesentlich vielschichtiger und komplexer. Während zwar bspw. die Kommunikationsfähigkeit von MigrantInnen durch Sprachkurse verbessert werden kann, bedeutet dies noch nicht, dass ihnen damit der Weg in die Arbeitswelt geebnet ist. Die Integration in den Arbeitsmarkt hängt von einer Vielzahl von anderen Faktoren und Rahmenbedingungen ab, die kaum durch die Anwendung dieses Instruments gesteuert werden können.

Nach einer Abwägung der Punkte, die für und gegen einen Mehrwert der InteV sprechen, erscheint es eher fraglich, ob dieses Instrument für die Erreichung der deklarierten Ziele tatsächlich notwendig ist.

5.3.3 Folgerungen bezüglich der laufenden Gesetzgebungsprojekte

Diese abschliessenden Überlegungen werfen die Frage auf, ob die Erwartungen an das Instrument der InteV in rechtlicher wie in praktischer Hinsicht erfüllt werden können. Sowohl auf Kantons- wie auf Bundesebene laufen zurzeit Gesetzgebungs- resp. Gesetzesrevisionsvorhaben, welche die Anwendung der InteV als integrationspolitisches Instrument konsolidieren wollen. Das im Berner IntG vorgeschlagene dreistufige Modell (Erstinformation – Beratung durch Ansprechstelle – InteV/Integrationsempfehlung) fokussiert auf neu aus dem Ausland zugezogene AusländerInnen. Der Fokus der vorgesehenen Aktivitäten scheint auf den ersten beiden Stufen zu liegen und eine InteV soll in jenen Situationen eingesetzt werden, wo die beratenden und begleitenden Massnahmen nicht ausreichen. Die vorliegenden Evaluationsergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Zahl der Personen aus dieser Zielgruppe der Neuzugezogenen, mit welchen der Abschluss einer InteV letztendlich tatsächlich möglich und als nötig erachtet wird, sehr gering sein dürfte.⁷³

Unklar ist hingegen, wie im Kanton Bern mit derjenigen Gruppe umgegangen werden soll, für die der Vorentwurf für das AuIG künftig einen zwingenden Abschluss von InteV vorsieht (Art. 33 Abs. 5 VE-AuIG). Betroffen wären AufenthaltlerInnen aus Drittstaaten, bei denen ein „erhebliches Risiko“ besteht, dass sie erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder dass sie von der Sozialhilfe abhängig werden. Unklar ist etwa, ob ebenfalls die Ansprechstellen für die Begleitung dieser Personen zuständig sein sollen und ob diese gegebenenfalls über die notwendigen Mittel und Kompetenzen verfügen, um diese Personen mit vermutlich komplexen Problemlagen beraten zu können. Wie bereits mehrfach betont, zeigt das Pilotprojekt in Ostermundigen, dass gerade in solchen schwierigeren Situationen eine nahe Zusammenarbeit mit den betroffenen Personen für den erfolgreichen Ausgang der InteV unerlässlich ist.

Abschliessend ist aufgrund der Evaluation eine durchgezogene Bilanz zum Nutzen der verpflichtenden InteV zu ziehen. Bezüglich Erreichbarkeit der anvisierten Personen ist dieser unbestritten. Bezüglich Integrationsförderung ist hingegen zu bezweifeln, dass die ausländerrechtliche Sanktionsmöglichkeit der entscheidende Faktor für das Gelingen einer InteV darstellt. Klar ist jedoch, dass die spezifischen Rahmenbedingungen (individuelle, enge

⁷³ Auch die Evaluation von Tov et al. (2010) gelangt zu diesem Schluss.

und ressourcenorientierte Begleitung, Möglichkeit finanzieller Beteiligung an Massnahmen, etc.) dafür eine zentrale Rolle spielen. Unter diesen Umständen bleibt es letztlich eine politische und finanzielle Frage, ob auf das Modell verpflichtende InteV oder eher auf die Entwicklung alternativer Modelle wie eine flächendeckende, zwangslose Sprachförderung⁷⁴, ein Beratungsangebot für Neuzugezogene sowie eine zielgruppenangepasste, kundenorientierte Dienstleistung der vorhandenen (Regel-)Strukturen bzw. eine transkulturelle Öffnung der Institutionen gesetzt werden soll.

⁷⁴ Siehe dazu Achermann und Künzli (2011: 156).

Bibliographie

- Achermann, Alberto (2007). "Integrationsverpflichtungen", in Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht*. Bern: Stämpfli, S. 249-276.
- Achermann, Alberto und Jörg Künzli (2011). *Welcome to Switzerland: Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli.
- Achermann, Christin und Silvia Schönenberger (2010). *Erste Rückmeldung zur externen Evaluation des Pilotprojekts „Integrationsvereinbarungen“ in der Gemeinde Ostermundigen vom 21. Mai 2010*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien & Zentrum für Migrationsrecht.
- Bader, Dina et al. (2011). *Integration im Kanton Bern - Migrationsbevölkerung und Integrationsförderung im Fokus. Schlussbericht zu Handen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- BFM (2007). *Empfehlungen zur Anwendung von Integrationsvereinbarungen vom Dezember 2007*. Bern: Bundesamt für Migration, Sektion Integration.
- Böcker, Anita und Tineke Strik (2011). "Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?" *European Journal of Migration and Law*, 13: 153-184.
- Carrera, Sergio (2006). *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*. (CHALLENGE papers No. 1/March 2006). Bruxelles: CEPS.
- Chahrokh, Haleh (2005). *Integration Agreements and Voluntary Measures*. Vienna: International Centre for Migration Policy Development.
- Chahrokh, Haleh (2006). "Integrationsvereinbarungen im europäischen Kontext: Aufenthaltserlaubnis nur nach bestandenem Kurs." *Terra cognita*, 9: 50-53.
- Domenig, Dagmar (2007). *Transkulturelle Kompetenz: Lehrbuch für die Pflege-, Gesundheits- und Sozialberufe*. Bern: Hans Huber.
- Efionayi-Mäder, Denise (2010). "Umgang mit Vielfalt in öffentlichen Institutionen", in Dahinden, Janine und Alexander Bischoff (Hg.), *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten - Integration der Diversität?* Bern: Seismo, S. 85-98.
- EKA (2005). *Öffnung der Institutionen: Mit Vielfalt gewinnen! Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission*. Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Eser Davolio, Miryam und Eva Tov (2011). "'Die Guten ins Körbchen, die Schlechten raus' - Erfüllung der Integrationsvereinbarung als Messlatte für die Beurteilung von Integrationswilligkeit." *Asyl*, 1/11: 8-14.
- Guild, Elspeth, Kees Groenendijk und Sergio Carrera (2009). *Illiberal liberal states: immigration, citizenship, and integration in the EU*. Farnham: Ashgate.
- Houmard, Serge und Sabine Schoch (2007). *Zwischen Verpflichtung und Förderung: Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- Hunziker, Sarah (2009). "Integrationsvereinbarung auf dem Prüfstand." *Plädoyer*, 09(4): 41-45.
- Joppke, Christian (2007a). "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe." *West European Politics*, 30(1): 1-22.

- Joppke, Christian (2007b). "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).
- Michalowski, Ines (2004). *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Mourão Permoser, Julia (2012). "Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria." *European Journal of Migration and Law*, 14(2012): 173-198.
- Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (2009). *Fördern und Fordern im Fokus : Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo.
- Pöschl, Magdalena (2012 (im Erscheinen)). "Die österreichische 'Integrationsvereinbarung' - Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung", in Konstanzer Wissenschaftsforum (Hg.), *Integration per Unterschrift? Zweckmässigkeit von Integrationsvereinbarungen im Migrationsrecht. Dokumentation eines Workshops am 27. und 28. Oktober 2011 in Kloster und Schloss Salem*. Konstanz: Staatsministerium Baden-Württemberg, Universität Konstanz, S. 30-33.
- Schönenberger, Silvia und Christin Achermann (2010). *Zwischenbericht der Evaluation des Pilotprojektes "Integrationsvereinbarungen" in Ostermundigen*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien & Zentrum für Migrationsrecht.
- Schönwälder, Karen, Janina Söhn und Ines Michalowski (2005). *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland*. Berlin: Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftlich Integration (AKI), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Spescha, Marc et al. (2009). *Migrationsrecht Kommentar*. Zürich: Orell Füssli.
- TAK (2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlung der TAK vom 29. Juni 2009*. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- 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.
- Triadafilopoulos, Triadafilos (2011). "Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(6): 861-880.
- von Büren, Lucie und Judith Wytenbach (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.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Bern-Wabern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.