

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

Prof. Dr. Eva Tov, lic. phil. Esteban Piñeiro,
Dr. Miryam Eser Davolio,

unter Mitarbeit von Ariane Itin,
Prof. Dr. Daniel Kübler & Valentin Schnorr

Institut Sozialplanung & Stadtentwicklung (ISS)
sowie Institut für Politikwissenschaft & Zentrum für Demokratie Aarau

Am Pilot beteiligte Kantone

Aargau

Basel-Landschaft

Basel Stadt

Solothurn

Zürich

Unter finanzieller Beteiligung des Bundesamtes für Migration

Ausgangslage: Integrationspolitischer Kontext

Gesetzesgrundlage: Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), seit Januar 2008 in Kraft.

- Element der Integration wurde verstärkt und rechtlich verankert
- Integration als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe
- Herstellung von Chancengleichheit
- Zentrale Leitidee „Fördern und Fordern“, verstanden als Geben und Nehmen, als Rechte und Pflichten
- Duales Zulassungssystem (Personen aus EU/EFTA sowie Drittstaaten)
- Kann-Bestimmung

Kriterien für die Integration

(Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010, konkretisiert in den Weisungen des Bundesamtes für Migration zuhanden der zuständigen Behörden)

- die Grundwerte der Bundesverfassung respektieren
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung einhalten
- Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung zeigen
- über Kenntnisse einer Landessprache verfügen

Zielgruppen

Empfehlung des Bundesamtes für Migration

- Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug,
- Migrantinnen und Migranten, die bereits in der Schweiz ansässig sind und bei denen aufgrund ihres Verhaltens das Risiko einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht und
- Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben

Projektauftrag und Ziele

- Qualitative und quantitative Analyse der Pilotprojekte
- Beurteilung der Integrationsvereinbarungen (IntV) betreffend der Anwendung u. Wirkweise u.a. im Hinblick auf Unterschiede u. Gemeinsamkeiten zwischen den Kantonen und Abweichungen von den Empfehlungen des BFM
- Empfehlungen zu Eignung und Übertragbarkeit
- Optimierungsvorschläge im Hinblick auf Verfahrenspraxen der Kantone

Modularisierung der Fragestellungen

Policy-Design

Ergebnis:
Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind herausgearbeitet

Methode:
- Aktenanalyse (IntV)
- Interviews (Ämter)

Wirkungs-analyse

Ergebnis:
Die Wirkungen der IntV sind mehrperspektivisch erfasst

Methode:
- Interviews (Ämter)
- Interviews (Betroffene)
- Aktenanalyse (IntV)

Effizienz-analyse

Ergebnis:
Verhältnis von Aufwand und Ertrag ist dargestellt, Indikatoren geklärt

Methode:
- Aktenanalyse (IntV)
- Interviews (Ämter)

Eignung & Übertragbarkeit

Ergebnis:
Beurteilung der IntV bzgl. Zielgruppen und Massnahmen

Methode:
- Interviews (Ämter)

Erkenntnisse

Ergebnis: ausgehend von der umfassenden Beantwortung der Fragestellungen sind Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert

Methode: Synthetisierung der Erkenntnisse aus den genannten Modulen

N	Stichprobe	Instrumente	Evaluationsfragen	Auswertung
5	Amtsstellenleitende	Interviews	Wie sieht die kantonale Policy aus? (u.a. Zielgruppen, Ziele, Massnahmen, Wirkungen, Aufwand etc.)	Inhaltsanalyse
240	IntV Formulare	Dokumenten-analyse	Wie ist das Profil der Betroffenen? Welche Gründe für eine IntV liegen vor? Welche Massnahmen werden vereinbart?	Statistische Auswertung (SPSS)
9	Durchführende Amtsperson	Interviews	Wie sieht der Verfahrensvollzug aus?	Inhaltsanalyse; Atlas-ti
14	Zuweisende Stellen	Interviews	Welche Erfahrungen werden mit den IntV gemacht und wie ist die Einschätzung bzgl. Wirkung u. Effizienz?	Inhaltsanalyse
13	Kooperationspartner	Interviews	Welche Erfahrungen werden mit den IntV gemacht und wie ist die Einschätzung bzgl. Wirkung?	Inhaltsanalyse
43	Betroffene	Interviews	Wie wurde das Verfahren wahrgenommen?	Inhaltsanalyse
16	Beteiligte am Abschluss IntV	Teilnehmende Beobachtung	Wie sieht die Interaktion bei den IntV Gesprächen aus?	Gesprächsanalyse
	Dokumente, (Einladungsschreiben, Formulare IntV, Leitbilder, Gesetzestexte	Dokumenten-analyse	Welche Aussagen lassen sich finden bzgl. Integrationsverständnis, Ziele und Mittel?	Inhaltsanalyse

Ergebnisse der Policy Analyse

Obwohl die Zielformulierungen (Herstellung Chancengleichheit, IntV als Motivations- und Integrationshilfe) in allen Pilotkantonen grosse Ähnlichkeiten aufweisen, zeigen sich deutliche Unterschiede in der Umsetzung.

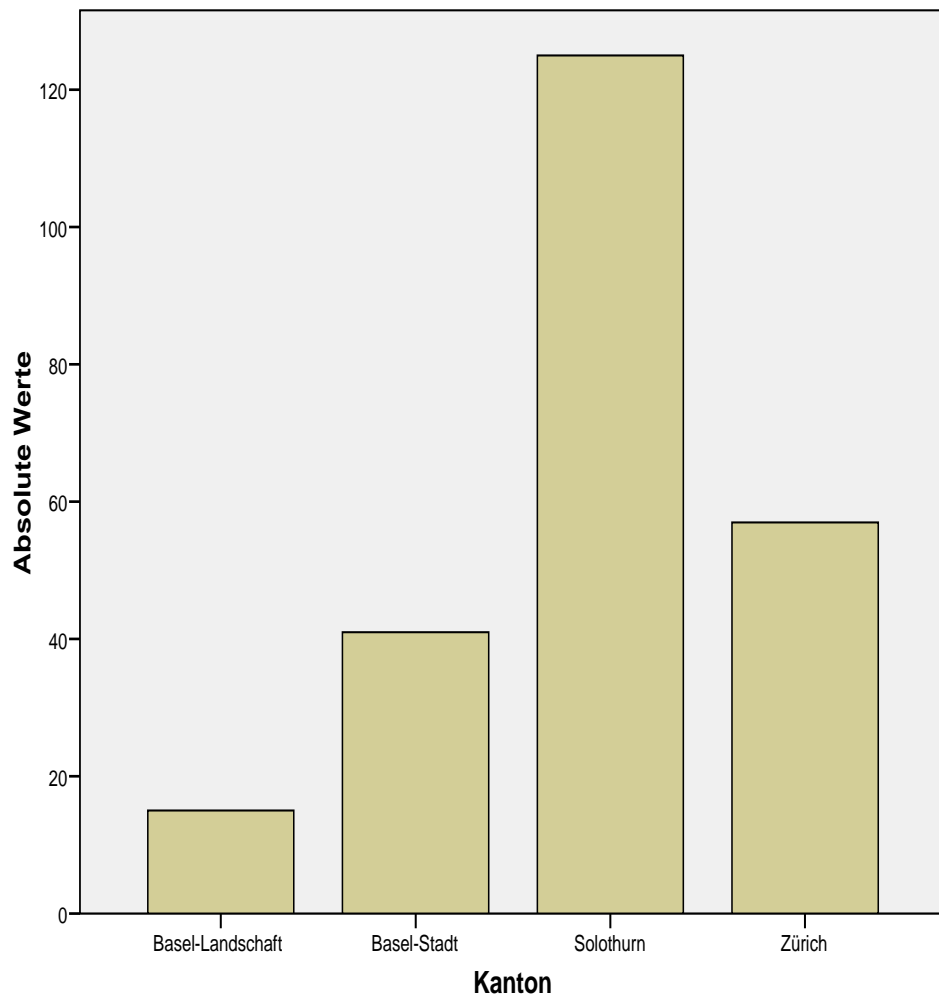
Insbesondere bei den Zielgruppen, Zuständigkeiten und Massnahmen, aber auch beim Feststellen der Integrationsdefizite sind die Unterschiede gross.

=> Konsequenzen der unterschiedlichen Modelle für die Praxis?

Analyse der Integrationsvereinbarungen im Hinblick auf

- Anzahl IntV
- Abgeschlossene versus nicht abgeschlossene IntV
- Nationalitäten
- Geschlecht
- Alter
- Zivilstand
- Jahr der Einreise
- Schulbildung, gesprochene Sprachen
- Aufenthaltzweck und Status
- Erwerbstätigkeit / Erziehungsarbeit
- Gründe für eine IntV
- Massnahmen
- Datum des Abschlusses der IntV

Anzahl IntV in den Kantonen (April 2009 – August 2009)



	Häufigkeit	Prozent
Basel-Landschaft	15	6.2
Basel-Stadt	41	17.1
Solothurn	125	52.1
Zürich	59	24.6
Gesamt	240	100.0

Empfehlungen: Zielgruppe

- Neuzuziehende mit Risiken für den Integrationsprozess (z.B. Bildungs- und Sprachdefizite) als primäre Zielgruppe der IntV
- Für alle Neuzuziehende: Durchführung einer Erstinformation u.a. zum Identifizieren von Personen mit einem Integrationsrisiko (siehe z.B. im Kanton Luzern, siehe Bericht Bundesrat und Tripartite Agglomerationskonferenz)
- Migrantinnen und Migranten, die bereits länger in der Schweiz ansässig sind und bei denen aufgrund ihres Verhaltens das Risiko einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht sind oft sozial und wirtschaftlich mehrfach belastet und brauchen deshalb eine intensive professionelle Unterstützung

Empfehlungen: Rechtscharakter der IntV

- Unterscheidung von Integrationsempfehlungen (auf freiwilliger Basis, nicht sanktionierbar) und IntV (unfreiwillig, sanktionierbar)
- Klärung der Rechtsform sowie weiterer rechtlicher Aspekte der Integrationsvereinbarungen und -empfehlungen

Empfehlungen zum Verfahren: Identifizieren von Integrationsdefiziten

- Konkretisierung der Integrationskriterien (siehe Bericht des Bundesrats vom 5. März 2010)
- Einführung von standardisierten Instrumenten zum Identifizieren des Integrationsdefizits
- Z.B. Einführung von standardisierten Instrumenten zum Sprachkompetenznachweis (siehe Rahmenkonzept Sprachförderung)
- Z.B. Einführung von standardisierten Instrumenten über die Kenntnisse der grundlegenden Normen und Regeln

Empfehlungen zum Verfahren: IntV Gespräch

- Beizug einer zertifizierten interkulturellen Übersetzerin oder eines Übersetzers
- Professionelle Gesprächsführung bei IntV (unfreiwillig)
- Transparenz im Verfahrensprozess und bei der Informationsvermittlung (Rechte, Pflichten, Sanktionen)

Empfehlungen zum Verfahren: Massnahmen

- Formulierung von Minimalstandards zum Kursbesuch durch den Bund (Umgang mit bildungsfernen Personen, Nachweis Kursbesuch oder Erreichung eines bestimmten Kompetenzprofils)
- Auflistung der in Frage kommenden Massnahmen
- Klärung des Umgangs mit Arztzeugnissen, Sprachdiplomen etc.
- Bestimmung des zu erreichenden Sprachprofils durch Sprachschulen
- Definition und Festlegung von Erfüllung bzw. Nichterfüllung anhand von Kriterien
- Konsequente Umsetzung von Sanktionen

Empfehlungen zum Verfahren: Controlling und Monitoring

- Standardisierung des Prozesses von Controlling und Monitoring
- Z.B. Aufbau einer Datenbank (Ablauf einer Massnahme, fristgerechtes Einreichen der Unterlagen etc., ausserdem Erfassung relevanter Personendaten sowie verfahrensrelevanter Daten, Datengrundlage zur Planung von Integrationsförderungs-massnahmen/kantonale Integrationsprogramme)
- Pflege der interinstitutionellen Zusammenarbeit