

Integrationswilligkeit fördern und fordern? : Evaluation des Pilotprojekts zur Einführung der Integrationsvereinbarung und Konsequenzen für die Soziale Arbeit

Autor(en): **Eser Davolio, Miryam / Tov, Eva**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit = Revue suisse de
travail social**

Band (Jahr): - **(2011)**

Heft 10

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832476>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Miryam Eser Davolio, Eva Tov

Integrationswilligkeit fördern und fordern?

Evaluation des Pilotprojekts zur Einführung der Integrationsvereinbarung und Konsequenzen für die Soziale Arbeit

Einleitung und Zielsetzung des Artikels

Der folgende Artikel möchte anhand einer kritischen Diskussion der Ergebnisse der Evaluationsstudie zur Umsetzung der Integrationsvereinbarungen in fünf Schweizer Kantonen die Spannungsfelder herausarbeiten, die sich bei der Anwendung dieses schon auf Gesetzesebene diskriminierenden Instruments, das dem als positiv und anzustrebendem Ziel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (aus Drittstaaten) dienen soll, ergeben.

An eine grobe theoretische Skizzierung der Integrationspolitik im schweizerischen und internationalen Kontext und an die Verortung des Instruments der Integrationsvereinbarungen darin schliesst sich die Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Evaluationsstudie an. Auf dieser Grundlage werden einige kritische Aspekte auf gesellschaftspolitischer Ebene herausgearbeitet, die sich im Zusammenhang mit der Praxis der Integrationsvereinbarungen ergeben. Der Artikel schliesst mit einer Reflexion über die Integrationsvereinbarungen als sozialpolitische Innovation im Spannungsfeld zwischen Fördern und Fordern. Dabei gilt das spezielle Augenmerk der Rolle der Sozialen Arbeit bezüglich deren professioneller und ethischer Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Integrationsvereinbarung.

Integrationspolitik im Umbruch

Aufgrund der angeblich gescheiterten Integrationspolitik setzte in Europa eine «nachholende Integrationspolitik» ein (Bade 2005) mit dem Trend hin zu verpflichtenden Integrationsmassnahmen in verschiedenen EU-Staaten

(Chahrokh 2006). Praktisch alle Programme legten den Schwerpunkt auf die Vermittlung bzw. den Erwerb von Sprache (Achermann/Künzli 2009, S. 6). Dieser Entwicklung ist auch die Schweiz mit dem neuen Ausländergesetz (AuG) gefolgt, welches seit 1. Januar 2008 in Kraft ist und das Element der Integration als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe betont und rechtlich verankert. Als Kriterien für Integration gelten:

- › der Respekt gegenüber den Grundwerten der Bundesverfassung,
- › die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- › der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung
- › sowie Kenntnisse einer Landessprache.

Während die ersten beiden Kriterien abgesehen vom Strafregisterauszug schwer überprüfbar sind, bieten sich die Arbeitstätigkeit und insbesondere die Sprachkenntnisse als Messlatte der erfolgten Integrationsbemühungen an. Doch können nur Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten für Integrationsvereinbarungen aufgeboten werden, da EU/EFTA-Angehörige aufgrund ihres Rechtsstatus nicht in die Pflicht genommen werden können. Dieses Dualsystem stellt eine Ungleichbehandlung dar und widerspricht eigentlich dem Grundsatz der Chancengleichheit, wie er im neuen AuG formuliert ist. Der Anspruch Integrationsleistungen einzufordern ist im Zusammenhang mit der zentralen Leitidee des «Fördern und Fordern», die seit den 1990er Jahren als ein «Prinzip des Gebens und Nehmens» propagiert wird (Piñeiro et al. 2009), zu sehen. Das neue Integrationsinstrument richtet sich in erster Linie an Minderheiten mit unsicherem Rechtsstatus und Integrationsdefiziten, was die Frage aufwirft, wie letztere definiert und festgestellt werden sollen. Daran zeigt sich auch, dass die Integrationsvereinbarung in erster Linie dem Bedürfnis der Mehrheit entgegenkommt, zu zeigen, «wo's langgeht» punkto Integration in der Schweiz.

Kann Integration amtlich verordnet oder vereinbart werden? Wie sollen der Integrationsgrad und die Integrationswilligkeit bzw. deren Fehlen festgestellt und gemessen werden? Über welchen professionellen Hintergrund sollte eine damit beauftragte Amtsperson verfügen? Welche Verbindlichkeit respektive welchen Spielraum – auch für Willkür – bietet eine solche Integrationsvereinbarung und wie soll sie Gleichbehandlung garantieren? Diese und weitere Fragen stellten wir uns im Rahmen einer Evaluationsstudie, welche als Auftragsforschung über eine klare Ausgangsbasis und vorgegebene Ziele verfügte.

Evaluation des Pilotprojekts Integrationsvereinbarung

Die Evaluation des Pilotprojekts der Integrationsvereinbarung in fünf Kantonen (BS, BL, AG, SO, ZH) bot aufgrund der Tatsache, dass jeder Kanton ein etwas anderes Vorgehen und eigene Zielgruppenbestimmungen wählte, eine optimale Ausgangsbasis für eine vergleichende Perspektive und eine vertiefte Analyse der Wirkung und Nebeneffekte solcher Vereinbarungen. Dabei interessierte uns auch die Rolle der Sozialen Arbeit bei der Implementierung eines Integrationsinstruments in einem Grenzgebiet zwischen öffentlicher Verwaltung, Justiz, Polizei und Politik.

Der Auftrag für unsere Evaluationsstudie (April 2009 bis Mai 2010) bestand darin, einen systematischen Überblick über die Umsetzungspraktiken in den einzelnen Kantonen zu schaffen und Empfehlungen für die zukünftige Implementierung der Integrationsvereinbarung an die politischen Behörden zu formulieren. Die Studie gibt Aufschluss über die der Integrationsvereinbarung zugrunde liegenden Policies, vor allem in Bezug auf Zielgruppen, Zuständigkeiten, Massnahmen sowie Aufwand und Ertrag. Berücksichtigt wurden qualitative und quantitative Verfahren (Tov et al. 2010). Die Datengrundlage bestand aus:

- › 240 Integrationsvereinbarungen (Dokumentenanalyse),
- › 14 Interviews mit Amtspersonen und Behördenverantwortlichen,
- › 25 Interviews mit Kooperationspartnern und -partnerinnen (Sprachschulen, Beratungsstellen) und zuweisenden Stellen (regionale Sozialdienste, Einwohnerkontrollstellen),
- › 14 teilnehmenden Beobachtungen beim Abschluss von Integrationsvereinbarungen,
- › 43 Befragungen von betroffenen Migranten und Migrantinnen.

Unsere Evaluationsstudie gliederte sich in folgende Module:

- › *Policy-Design*¹: Analyse der kantonalen Strategien mittels Aktenanalyse der Konzeptpapiere zur Integrationsvereinbarung und der Integrationsleitbilder sowie Interviews mit den verantwortlichen Verwaltungsstellen.
- › *Wirkungsanalyse*: Mehrperspektivistische Ermittlung der Wirkungen der Integrationsvereinbarung aufgrund der Interviews mit den durchführenden Amtspersonen, Interviews mit den Betroffenen, Aktenanalysen und teilnehmenden Beobachtungen sowie quantitativen Analysen.
- › *Effizienzanalyse*: Abschätzen des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag auf der Grundlage der Aktenanalysen sowie der Angaben der verantwortlichen Amtspersonen.

- › *Eignung und Übertragbarkeit*: Beurteilung der Integrationsvereinbarung bezüglich Zielgruppenbestimmung und Massnahmen mittels Interviews mit den zuständigen Amtsstellen und den Kooperationspartnern (Sprachschulen, Integrationskurse, Beratungsstellen, Soziale Dienste).

Aus dieser Analyse heraus ergaben sich weitere Spannungs- und Problemfelder, die sich auf folgende Themen richteten:

- › Juristische Implikationen bezüglich der Handhabung der Integrationsvereinbarung;
- › die Integrationsvereinbarung als hochgradig individualisiertes, bürokratielastiges Vorgehen;
- › die Gefahr von Willkür und Ungleichbehandlungen;
- › die Integrationsvereinbarung als Arbeitsfeld für Sozialarbeitende.

Diese weiterführenden Fragen sollen anschliessend an die Darstellung der zentralen Ergebnisse der Evaluationsstudie erörtert werden.

Die zentralen Ergebnisse der Evaluationsstudie²

Die Daten des quantitativen Teils der Studie (Auswertung der Integrationsvereinbarungen) zeigten, dass die Zielsetzungen der Integrationsvereinbarungen zwischen den fünf Kantonen nur marginal differieren: Integrationsförderung soll zu Chancengleichheit und Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben führen. Alle Kantone setzen dementsprechend einen Schwerpunkt bei der Sprachkompetenz. Auch die Sanktionen bei Nichterfüllung der Vereinbarung stimmen weitgehend überein: Für den Entzug oder die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung müssen noch weitere Kriterien erfüllt sein, namentlich Verstösse gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit oder Missachtung der Grundwerte der Bundesverfassung.

Was die Hauptzielgruppe betrifft, so konzentriert sich diese vor allem auf Familiennachzug und somit auf Frauen und Jugendliche.

Substanzielle Unterschiede zwischen den Kantonen zeigten sich bei den zusätzlich zu den Sprachkursen vereinbarten *Massnahmen*: In einzelnen Kantonen werden Integrationskurse, Berufs- und Schuldenberatungen, Erziehungshilfen sowie die aktive Stellensuche verordnet. Die anhand von qualitativen Verfahren wie Interviews und teilnehmenden Beobachtungen gewonnenen Daten brachten weitere grössere Unterschiede hinsichtlich der behördlichen *Verfahrensweisen* zu Tage: vom Auswahlverfahren der Zielgruppen über das Assessment zur Bestimmung des Integ-

rationsgrades, das Gesprächssetting bis hin zur Festlegung von Massnahmen und ihrem Controlling und schliesslich auch was die Anordnung von Sanktionen angeht.

Aus den Interviews mit den Amtspersonen, welche die Integrationsvereinbarungen durchführten, gewannen wir diverse Codes, die das Verfahren inklusive des zugrundeliegenden Verständnisses von Integration und Integrationsvereinbarungen abbildeten. Die Einschätzung der Wirkungen des Instruments wurde aus den Interviews mit allen der oben aufgeführten Akteurinnen und Akteuren sowie der teilnehmenden Beobachtung beantwortet. Hier zeigte unsere Analyse, dass die Wirkungen von mehreren Variablen abhängen. Aus diesem Grund wurden die Variablen, die sich als bedeutsam erwiesen haben, systematisiert und in verdichteter und abstrahierter Form typisiert, was zur Bildung drei «idealtypischer» Verfahrenssettings führte. Die evaluierten Kantone konnten aufgrund ihrer spezifischen Zielgruppenwahl und ihres Gesprächsstils dann tendenziell dem einen oder anderen Typ zugeordnet werden.

Die auf diese Weise generierten Typen wurden entlang der Achse des integrationspolitischen Anspruchs des Förderns und Forderns angeordnet.

Das «*Fordern-Setting*» kommt vor allem bei sozial mehrfach belasteten Personen zur Anwendung (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, Schulden, fehlende Sprachkenntnisse), die schon länger in der Schweiz leben. Es ist durch einen administrativ ausgerichteten Verfahrensvollzug gekennzeichnet, der sich stark an den bestehenden Defiziten orientiert und eine Auflagenerfüllung der vereinbarten Massnahmen ohne professionelle Begleitung und Unterstützung vorsieht. Die Gesprächsführung der durchführenden Amtspersonen ist von einer direktiven und eher einschüchternden Haltung bestimmt. Die Integrationsvereinbarung wird seitens der Behörde als «letzte Chance» erachtet, bevor die angedrohte Ausweisung erfolgt.

Das Vorgehen setzt die Betroffenen unter grossen Druck. Angesichts der beschränkten Möglichkeiten, die Defizite im vorgegebenen Zeitraum eines Jahres beheben zu können, erzeugt die Vereinbarung bei den Betroffenen Hilflosigkeit und Frustration. Die gestellten Ansprüche, wie Ablösung von der Sozialhilfe oder Arbeitssuche, werden als Überforderung erlebt. Dies kann zu Blockaden führen – insbesondere, wenn die Betroffenen ohnedies mit grossen ökonomischen und sozialen Herausforderungen zu kämpfen haben. Aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen müssen sie deutlich grössere Entwicklungshürden auf sich nehmen, um «Integra-

tionserfolge» zu erzielen. Als problematisch erwies sich insbesondere, dass die Vereinbarung in diesem Setting ohne angemessene Unterstützung dazu eingesetzt wurde, um typisch sozialarbeiterische Problemstellungen anzugehen. Hier bräuchte es ein professionelles, individuell ausgerichtetes Assessment unter Berücksichtigung der persönlich-biografischen Problemkonstellation, um realistische Ziele und Massnahmen «vereinbaren» zu können. Unsere Analyse hat gezeigt, dass selbst in Fällen, in denen die Vereinbarung vordergründig eine Ablösung der Sozialhilfe bewirkte, «unter der Oberfläche» lediglich eine Verschiebung des (ökonomischen) Problems erfolgte, weil andere Familienangehörige für die Betroffenen finanziell aufkamen und sich zum Teil selber massiv belasten mussten.

Das «*Fördern-Setting*» fokussiert primär auf die Zielgruppe der Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger im Familiennachzug und wird durch professionelle Sozialberatung realisiert. Die Betroffenen werden bei der Umsetzung der vereinbarten Massnahmen begleitet und unterstützt. Dabei sollen Kompetenzen erweitert und Chancen genutzt werden. Die Betroffenen werden aktiv in die Zielformulierungen mit einbezogen. Es wird ein wohlwollendes, einvernehmliches Gesprächsklima hergestellt, auch wenn das Risiko behördlicher Sanktionen oder gar einer Ausweisung erwähnt wird.

Die am häufigsten vereinbarte Massnahme «Deutschkursbesuch» wurde von den Betroffenen als sinnvoll und gewinnbringend erachtet. Sie sahen darin eine Möglichkeit, ihre eigenen Chancen in der Schweiz zu verbessern. Die Erfüllung der vereinbarten Massnahmen stellte ein erstrebenswertes Ziel dar. Die durchführenden Amtspersonen gaben an, dass diese Migrantinnen und Migranten über erhebliche Kompetenzen und auch viel Eigeninitiative verfügten, weshalb sich ihre Aufgabe auf punktuelle Beratung und gezielte Unterstützung beschränken liess. Ziel dieses Settings ist folglich die Herstellung eines produktiven Arbeitsbündnisses, das die intrinsische Motivation der Betroffenen zur Erfüllung der vereinbarten Ziele stärken soll.

Das «*Fördern-und-Fordern-Setting*» kommt ebenfalls primär bei Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger im Familiennachzug zur Anwendung und will Hilfe durch sanften, gutgemeinten Druck leisten. Sachliche Information und Orientierung stehen im Vordergrund, wobei wenig professionelle Begleitung angeboten wird. Der Gesprächsstil der durchführenden Amtspersonen ist zugleich von wohlwollenden, appellierenden und drohenden Momenten geprägt, was von den Betroffenen mitunter als verwirrend erlebt wurde. Beabsichtigt wird sowohl die Erzeugung von extrin-

sischer als auch intrinsischer Motivationsanteile durch Unterstützung mittels Druck und Aktivierung zur Verhaltensänderung. Dieser «hilfreiche Druck» blieb für die Betroffenen oftmals diffus, da sie nicht absehen konnten, wie weit der Druck gehen würde. Die Betroffenen hatten deshalb Mühe, die an sie gestellten Erwartungen richtig einzuschätzen. Deutsch zu lernen wurde von den Betroffenen jedoch als gewinnbringend und integrationsfördernd erachtet.

Die in Tabelle 1 dargestellte Übersicht von Merkmals- und Wirkungsausprägungen über alle Kantone hinweg bietet eine synoptische Darstellung der beschriebenen Typen von Verfahrensweisen.

Tabelle 1: Drei Typen von Behördenarrangements für Integrationsvereinbarungen

	Fordern-Setting «Politik der letzten Chance»	Fördern-Setting «Ermöglichende Politik des Unterstützens»	Fördern-und-Fordern-Setting «Politik des hilfreichen Drucks»
Logik des Settings	Administrativer Vollzug: Auflage und Auflagenerfüllung ohne Begleitung	Professionelle Sozialberatung: Hilfe und Begleitung im Sinne eines amtlichen Supports	Informierendes Gespräch: Hilfe durch sanften Druck und Information, ohne Begleitung
Gesprächsführung und Qualität der Interaktion	Direktiv – drohend: druck-erzeugend, auf Sanktionen ausgerichtet	Direktiv – partizipativ: einvernehmlich, ermutigend und wohlwollend, gutes Gesprächsklima	Direktiv – wohlwollend – drohend: gutgemeinter Druck, der diffus bleibt
Kooperationsverhältnis	Sachlicher Kontakt	Arbeitsbündnis zentral	Begegnung, z. T. emotional
Integrationsverständnis	Negativ definiert, soziale Defizite wie Arbeitslosigkeit, Schulden und Sozialhilfeabhängigkeit beheben	Positiv definiert, gutes Zusammenleben, Chancen nutzen, Kompetenzen erweitern	Sowohl negativ, als auch positiv formuliert: das Sprachdefizit beheben hilft, sich besser zu integrieren
Zusammenhang mit Integrationsverständnis	Eher losgelöst	Zusammenhang gegeben	Zusammenhang gegeben
Amtsperson	Amtsverständnis: unpersönlich, verwaltend-kontrollierend	Professionelles Sozialarbeitsverständnis: persönlich, empathisch, akzeptierend, kongruent	Diffuses Amtsverständnis: persönlich, verwaltend-kontrollierend
Massnahmen	Mehrere Massnahmen gleichzeitig, häufig auch Deutschkurse	Deutschkurse und Arbeitsintegrations- und Umschulungsmassnahmen	Deutschkurse und Deutsch-Integrations-Kurse, Kurse gegen häusliche Gewalt

Auch auf der Ebene der Gesprächsstile, die von den Amtspersonen, die die Integrationsvereinbarungen durchführen, anwenden, zeigten sich die Typen des Förderns und Forderns. Die Interaktionen der Amtspersonen mit den Migrantinnen und Migranten wurden, wie oben erwähnt, anhand von teilnehmenden Beobachtungen erfasst und anschliessend analysiert.

Abbildung 1: Übersicht über Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung bei Integrationsvereinbarungen aufgeteilt nach Gesprächsstil

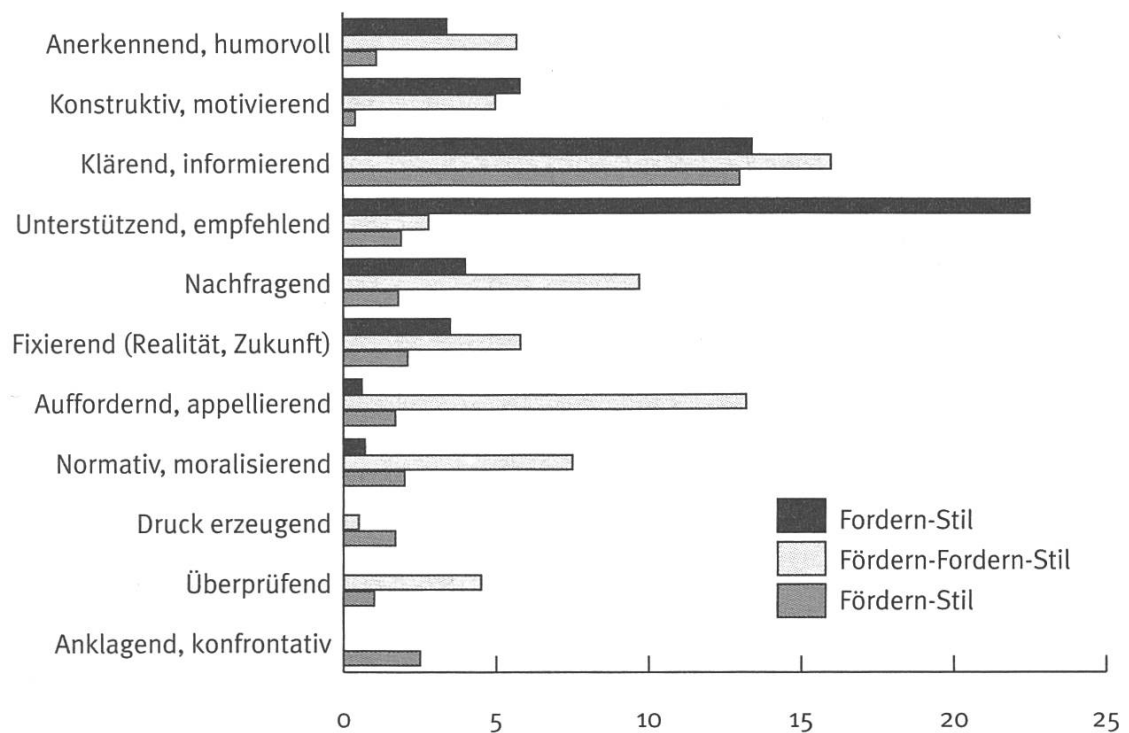


Abbildung 1 gibt die Ausprägungen der am häufigsten gezeigten Verhaltensweisen seitens der Amtspersonen wieder.

Die teilnehmende Beobachtung erfolgte in der Regel bei vier Integrationsvereinbarungen pro Kanton. Jeweils zwei Kantone konnten von ihrem Vorgehen her (Zielgruppenauswahl und Zielbestimmung) dem Fördern-Stil respektive dem Fordern-Stil zugeordnet werden, während nur ein Kanton seinen Akzent auf den Fördern-Fordern-Stil legte. Die Beobachtungskategorien wurden deduktiv gebildet und jeweils von zwei Beobachtenden ausgefüllt, woraus die Mittelwerte gebildet wurden. Wie die Übersicht zeigt, weisen alle drei Gesprächsstile hohe Ausprägungen auf, was die Klärung und Information betrifft. Der Fördern-Stil zeigt in der ersten Hälfte der Beobachtungskategorien hohe Werte und zeichnet sich insbesondere durch seine unterstützende und konstruktiv motivierende Zielrichtung aus. Nur der Fordern-Stil beinhaltet Ausprägungen in der anklagend, konfrontativen Dimension und wirkt auch Druck erzeugend. Die allgemein niedrigeren Werte des Fordern-Stils in fast allen Kategorien haben damit zu tun, dass dieser Gesprächsstil knapper und unpersönlicher ist, was auch in der zeitlichen Beschränkung der Gespräche zum Ausdruck kommt. Der Fördern-Fordern-Stil hingegen ist ausführlicher sowie persönlicher, versucht durch intensives Nachfragen zu klären und die Betroffenen

auffordernd, appellierend für die Erfüllung der Massnahmen zu gewinnen respektive zu verpflichten. Gleichzeitig enthält dieser Gesprächsstil jedoch auch normativ moralisierende Elemente bezogen auf Integrationsdefizite, Geschlechtergleichstellung oder Bildungsanstrengungen.

Diese Gesprächsstil-Typologie steht auch in einem engen Bezug zum professionellen Hintergrund der gesprächsführenden Amtsperson, wobei die Zuteilung des Verfahrens an eine bestimmte Amtsstelle und das Stellenprofil natürlich von der Zielbestimmung und Zielgruppenauswahl für die Integrationsvereinbarung abhängen und sich diese Faktoren folglich gegenseitig bedingen. Beim Fördern-Stil wird die Durchführung in der Regel der Integrationsfachstelle überantwortet, welche für die Besetzung der Stelle sozialarbeiterischen Professionshintergrund mit interkultureller Kompetenz voraussetzte. Beim Fördern-Fordern-Stil ist die Stelle dem Sicherheitsdepartement zugeordnet und die durchführende Amtsperson kann sowohl Erfahrungen in Sozialer Arbeit als auch in der öffentlichen Verwaltung vorweisen. Ein solch sozialarbeiterischer Hintergrund ist beim Fordern-Stil weniger gefragt, denn hier wird die Umsetzung der Integrationsvereinbarung in der Regel dem Migrationsamt übertragen.

In unserer Studie konnten wir nachweisen, dass die Anwendung eines spezifischen Settings stark von den verfolgten Zielen, der festgelegten Zielgruppe und dem professionellen Hintergrund der operativ tätigen Amtsperson bestimmt wird. Während bei der Zielgruppe der länger Anwesenden, die häufig sozial und wirtschaftlich mehrfach belastet waren, oft ein tendenziell repressives Verfahren zur Anwendung kommt (Fordern-Setting), profitieren die eher motivierten Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger von einem fördernden Setting und einer zugewandten und wohlgesinnten Amtsperson. Die Kantone hatten folglich durch die Schwerpunktsetzung bezüglich Zielgruppe, wie etwa der Kanton Basel-Stadt mit den mehrfach belasteten länger anwesenden Drittstaatenangehörigen, implizit – weil nicht offen deklariert – auch ein das Fordern betonendes Vorgehen gewählt, was sich nun wiederum explizit in unseren Ergebnissen spiegelt.

Diskussion weiterführender Fragestellungen

Lohnt sich ein solch hochgradig individualisiertes, bürokratielastiges Instrument?

Die Integrationsvereinbarung sieht ein aufwändiges Verfahren für jeden einzelnen Betroffenen vor, welches von einem Erstgespräch mit Übersetzung über den Kontakt mit Sprachschulen bis zum Monitoring und Controlling der vereinbarten Massnahmen reicht. Der zeitliche Aufwand der durchführenden Amtsperson beträgt am Schluss bis zu eineinhalb Arbeits-

tage und mehr. So hat unsere Effizienzanalyse gezeigt, dass hohe Bearbeitungskosten entstehen und die Betroffenen selber für die vereinbarten Massnahmen (Kurskosten etc.) aufkommen müssen, was für einige eine erhebliche ökonomische Belastung darstellt.

Ein Blick auf die Integrationspolitik anderer Einwanderungsländer wie etwa Australien oder Kanada zeigt, dass diese in der Regel keine derart individualisierenden und problematisierenden Verfahren vorsehen, sondern zum Beispiel verbindliche Gratis-Sprachkurse im ersten Aufenthaltsjahr anbieten. Folglich werden die vorhandenen Ressourcen in die Angebotsstruktur investiert, wodurch positive Anreize für deren Nutzung geschaffen werden. Die Teilnahme wird als mehr oder weniger verpflichtend postuliert, ohne jedoch ein aufwändiges Controlling einzurichten.

Angesichts des hohen Aufwands des individualisierten Vorgehens, der Schwierigkeit zur Eruierung aller in Frage kommenden Personengruppen, der Probleme bei der Kontaktabahnung etc. und den damit verbundenen notwendigen personellen Ressourcen werden die Integrationsvereinbarungen für Kantone mit einem hohen Anteil von Drittstaatsangehörigen zu einer grossen Herausforderung. Hier stellt sich die Frage, ob dieser Aufwand gemessen an der Wirkung gerechtfertigt ist. Denn wie unsere Wirkungsanalyse zeigte, wären die meisten Betroffenen laut eigener Aussage von sich aus das Erlernen der Sprache durch einen Kursbesuch angegangen und im Falle von sozioökonomischen Problemlagen sind jeweils soziale Hilfesysteme genutzt worden. Aus diesen Gründen stehen die Westschweizer Integrationsbeauftragten dem Instrument der Integrationsvereinbarung kritisch gegenüber und bevorzugen die vorhandenen Ressourcen in den Ausbau ihrer bestehenden Integrationsangebote zu investieren.³

Welche juristischen Implikationen müssen bei Handhabung der Integrationsvereinbarung bedacht werden?

In der Schweiz richtet sich die Integrationsvereinbarung grundsätzlich an Personen aus Drittstaaten mit B-Bewilligung, denn der Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern mit C-Bewilligung sowie solchen aus EU/EFTA-Ländern oder auch solchen, die mit einem Schweizer oder einer Schweizerin verheiratet sind, kann nicht an die Erfüllung solcher Bedingungen geknüpft werden. Wir haben es folglich mit einem dualen Zulassungssystem zu tun.

Was die Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten betrifft, so bestand schon unter altem Recht die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewil-

ligung respektive deren Verlängerung mit Auflagen zu erteilen. Von daher stellen die mit den Integrationsvereinbarungen verbundenen Sanktionsmöglichkeiten kein eigentliches Novum dar. Was jedoch einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik ausmacht, ist die Postulierung von Integrationsverpflichtungen von Ausländerinnen und Ausländern gegenüber dem Staat, ohne dass dieser zu Gegenleistungen verpflichtet wäre und im Rahmen derer er zudem über einen grossen behördlichen Ermessensspielraum verfügt (vgl. Achermann 2007). Die Betroffenen mit Integrationsdefiziten und sozioökonomischen Problemlagen hingegen sind mit weiterreichenden Verpflichtungen konfrontiert, die einen rechtlich fragwürdigen Eingriff in ihre persönliche Freiheit darstellen (vgl. ebd.) wie das Aufsuchen einer Schuldenberatungsstelle, um nur ein Beispiel zu nennen. Dieselbe Problematik entsteht auch bei der Verpflichtung zum Besuch eines Sprachkurses, was in Abhängigkeit von Umfang und Kosten einen Eingriff in die Grundrechte darstellen kann. Nur wenn diese Verpflichtung sowohl zeitlich als auch finanziell als zumutbar einzustufen ist, ist dies lediglich als leichter Eingriff zu qualifizieren (von Büren/Wyttenbach 2009).

Öffnet die Integrationsvereinbarung Willkür und Ungleichbehandlung Tür und Tor?

Wie die Ergebnisse unserer Evaluationsstudie zeigen, eröffnen sich den Behörden bei der Anwendung der Integrationsvereinbarung grosse Ermessensspielräume. Dies muss auch im Zusammenhang mit der zurzeit noch ungenügenden Klärung des Rechtsbegriffs der Integration gesehen werden (Achermann 2007; Bianchi 2003). Aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU ist die Gruppe der Drittstaatenangehörigen von behördlichen Sanktionsrisiken in grundsätzlicher Hinsicht eher betroffen. Dies gilt auch für die Integrationsvereinbarung, deren Rechtsform und instrumenteller Charakter nicht abschliessend festgelegt und standardisiert wurde (Hunziker 2009; von Büren/Wyttenbach 2009). Dies ist besonders riskant, wenn die Integrationsanforderungen an die Betroffenen nicht im Einzelfall geprüft werden, indem etwa individuelle Belastungen und biografisch bedingte Schwierigkeiten berücksichtigt werden. Je nach Zielgruppe werden auch unterschiedliche behördliche Ziele mit der Integrationsvereinbarung verfolgt. So werden mit länger anwesenden Betroffenen mit sozialen und ökonomischen Problemen häufig nicht bloss Sprachkurse vereinbart, sondern auch Massnahmen zur Bewältigung von Schulden, von Erziehungsschwierigkeiten oder von Arbeitslosigkeit. Die an sie gestellten Anforderungen sind ungleich grösser. Damit akzentuiert sich ihr Druck weiter – ganz anders als bei den geförderten Neuzuzügerinnen

und Neuzuzüger, deren Werdegang in der Schweiz sozial und ökonomisch oft noch unbelastet ist. Erstere leiden dann zudem auch noch unter gesundheitlichen Einschränkungen und sozialen Belastungen, die die Erbringung von Integrationsleistungen massiv erschweren. Aber auch bei den Neuzuziehenden zeigten sich Ungleichheitseffekte: Denn Integrationsvereinbarungen werden in 75 % der Fälle mit Frauen abgeschlossen, die den Hauptanteil der im Rahmen des Familiennachzugs zugewanderten Personen bilden. Dies führt automatisch zu einer geschlechtsspezifischen Diskriminierung.

Da der Ermessensspielraum bei der Durchführung der Integrationsvereinbarung und der Ausgestaltung des Gesprächssettings als relativ gross zu bewerten ist, befördert dies auch das Einfließen persönlicher Haltungen. So stellten wir in unseren teilnehmenden Beobachtungen normative und moralisierende Momente fest. Dieses Phänomen muss in Zusammenhang mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung gesehen werden: Als Vollstrecker eines Instruments, welches aus einer «Mehrheitslogik» entstanden ist, um Minderheitsangehörigen den rechten Weg zur Integration zu weisen, laufen die Verwaltungsangestellten Gefahr, solche Haltungen «mit zu transportieren».

Auch stellten wir mitunter paternalistische und ethnozentrische Haltungen fest, vor allem wenn es um das Thema Geschlechtergleichstellung ging. Hier beobachteten wir einzelne Fälle, bei denen aufgrund der Annahme der Bevormundung ausländischer Ehefrauen ein Emanzipationsanspruch formuliert wurde, obwohl die Amtsperson nur über bruchstückhafte Kenntnisse der familiären und persönlichen Situation der Betroffenen verfügte.

Als ethnozentrisch zu wertende Anforderungen stellten wir bei der Empfehlung von Massnahmen fest, wenn etwa das tägliche Lesen von Gratiszeitungen nahegelegt wurde, ohne der Tatsache Rechnung zu tragen, dass je nach Weltanschauung die Trivialität der Information solcher Druckzeugnisse auf Ablehnung stossen kann.

Eine weitere heikle Dimension stellen die Einschätzung der Sprachkompetenz und die Festlegung der Lernziele dar. Die Interviews mit den Sprachschulen zeigten, dass diese zum Teil Zweifel bezüglich dem Erreichen von Lernzielen bei lernungewohnten Betroffenen und der Messbarkeit solcher Lernfortschritte mittels Europäischem Sprachenportfolio hegten. Das Instrument der Integrationsvereinbarung geht aber von der Möglichkeit eines Kompetenzzuwachses aus und berücksichtigt die Vor-

aussetzungen von älteren, lernungsgewohnten oder auch nicht-alphabetisierten Personenkreisen zu wenig.

Stellt die Integrationsvereinbarung ein Arbeitsfeld für Sozialarbeitende dar?

Je nach Akzentsetzung bei der Losung «Fördern und Fordern» entstehen unterschiedliche professionelle Anforderungen für die durchführende Amtsperson. In denjenigen Kantonen, die das Fördern- oder das Fördern-Fordern-Setting verfolgen, stehen die Beratungskompetenz, das Wissen über Angebote und die interkulturelle Kompetenz im Vordergrund. Diejenigen Kantone hingegen, die sich mit dem Fordern-Setting auf länger anwesende Ausländerinnen und Ausländer mit Integrationsdefiziten ausrichten, bevorzugen eine distanzierte Persönlichkeit mit Autorität und einer gewissen Härte, um die Androhung von Sanktionen und das Erteilen einer «letzten Chance» möglichst glaubhaft zu vermitteln. Im Fordern-Setting werden dementsprechend weniger Sozialarbeitende eingesetzt. Doch wären an und für sich gerade bei der Zielgruppe mit Integrationsdefiziten sozialarbeiterisches Fachwissen, Beratungskompetenz und Case Management von Nutzen.

Sowohl beim Fördern-Setting als auch beim Fördern-Fordern-Setting verfügen die durchführenden Amtspersonen mehrheitlich über einen sozialarbeiterischen Hintergrund. Allerdings bleibt ihre Beratungstätigkeit aufgrund der strukturellen Vorgaben der Integrationsvereinbarung relativ beschränkt, sowohl was die zeitliche Dimension als auch den Aktionsrahmen betrifft. Aus diesem Grund ist dieses Arbeitsfeld für Sozialarbeitende als nicht besonders attraktiv einzustufen. Denn anders als in einem Arbeitsbündnis im Rahmen eines sozialen Hilfesystems ist die Integrationsvereinbarung auf ein Jahr Laufzeit beschränkt und die Kontaktintensität muss als vergleichsweise gering beurteilt werden. Insofern kann sozialarbeiterisches Know-how nur beschränkt einfließen und nutzbar gemacht werden.

Sozialarbeitenden ist innerhalb der verwaltungstechnischen Strukturen der Integrationsvereinbarung ein enger Rahmen gesetzt, innerhalb dessen sie ihren Auftrag mit den vorhandenen Ressourcen erfüllen müssen. Einzelne Sozialarbeitende betreiben aufgrund ihres Engagements für Betroffene und deren Betreuungsbedürfnis eine intensivierete Beratungstätigkeit, was sich auch in der Zufriedenheit dieser befragten Betroffenen mit der Integrationsvereinbarung niederschlägt. Doch ist es fraglich, ob ein solcher Aufwand aufgrund des Spardrucks, der auf der Verwaltung lastet, über das Pilotprojekt hinaus weiter betrieben werden kann.

Auch wenn die Sozialarbeitenden einen beschränkten Einfluss auf den Verfahrensablauf der Integrationsvereinbarung hatten, ist zu vermuten, dass diese Mitgestaltungsmöglichkeiten nicht ausreichend gross sind, dass Sozialarbeitende mit einem professionellen Anspruch an eine Beratungstätigkeit ihre Arbeit als sinnstiftende Tätigkeit erfahren werden. Dazu kommt, dass die Vorladung auf die Amtsstelle sowie die Erwähnung respektive Androhung von Sanktionen bei vielen Betroffenen grosse Ängste und Verunsicherung auslöst, welche durch das Gespräch nicht immer vermindert werden können. Als durchführende Amtspersonen wirken Sozialarbeitende folglich auf dem zugrunde liegenden Schema von Zuckerbrot und Peitsche, was für sie auch ethische Fragen an ihre Professionalität und Erwartungserfüllung aufwirft (vgl. AvenirSocial 2010; Becker-Lenz/Müller 2009).

Fazit

Sozialpolitische Innovationen bergen insbesondere dann, wenn sie eine moralische Komponente haben und Menschen verändern möchten, ein grosses Risiko in sich, dass sie ihr Ziel verfehlen (Friedland/Alford 1991, S. 255). Meist gibt es weder einen Konsens über die eigentlichen Ursachen des fraglichen Verhaltensproblems, seien dies nun Drogensucht, Sozialhilfeabhängigkeit oder Integrationsmängel, noch über das zu erreichende Ziel. Die politische Auseinandersetzung der konkurrierenden Meinungen und moralischen Ansichten führt zur Formulierung von gesellschaftlichen Kompromissen und der Forderung nach regulierenden Praktiken und institutionellen Logiken (vgl. ebd.). Die Umsetzung solcher Massnahmen hat in der Regel den Einsatz von Instrumenten zur Folge, die mit Anreizen und Sanktionen operieren, jedoch die komplexen Entstehungszusammenhänge des Problems zu wenig berücksichtigen (Hasenfeld 2010, S. 410). Dies öffnet auf organisationaler Ebene den durchführenden Amtspersonen Tür und Tor für vielfältige Interpretationen und Umsetzungsvarianten inklusive des problematischen Ermessensspielraums. Damit verbunden ist meist eine Kategorisierung der Betroffenen, welche der Heterogenität ihrer Lebenszusammenhänge nicht gerecht wird, und zudem riskiert, sie gesellschaftlich zusätzlich zu stigmatisieren (vgl. Prodoliet 2009). Es wird ein System geschaffen, mit dem gewisse Eigenschaften und Leistungen honoriert und andere diskreditiert werden. Ein solch mangelhaftes Instrument stellt auch die Integrationsvereinbarung dar, weshalb wir im Rahmen unserer Evaluation versucht haben, speziell diese Unzulänglichkeiten und toten Winkel zu beleuchten (vgl. Piñeiro et al. 2010). Die ausführliche

Aufarbeitung und Auswertung der unterschiedlichen kantonalen Vorgehensweisen mündeten in Empfehlungen für die zukünftige Umsetzung, welche von den beteiligten politischen Akteuren auf Bundes- und Kantonsebene differenziert rezipiert wurden und eine positive Resonanz auslösten. Die Evaluation konnte die Grenzen der Integrationsvereinbarung bezüglich Betroffener mit schwerwiegenden Integrationsdefiziten ebenso wie die Potenziale für die Förderung von Neuzuzügern und Neuzuzügerinnen aufzeigen. Gleichzeitig wurde das Risiko von Ungleichbehandlungen erkennbar. Die Feststellung der Integrationswilligkeit respektive -verweigerung hat sich als anspruchsvolles und aufwändiges Unternehmen erwiesen, welches einen ganzen Rattenschwanz von noch zu klärenden Problemen nach sich zieht.

Literatur

- Achermann, Alberto/Künzli, Jörg (2009). *Zum Umgang mit den neuen Sprachminderheiten. Schlussbericht*, http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/medienmitteilungen/mm_090217.pdf, Zugriff: 24.02.2009.
- AvenirSocial (2010). *Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz*. Bern.
- Bade, Klaus J. (2005). Nachholende Integrationspolitik. In: *ZAR, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2005 (7), S. 217–222.
- Becker-Lenz, Roland/Müller, Silke (2009). *Der professionelle Habitus in der Sozialen Arbeit. Grundlagen eines Professionsideals*. Bern: Peter Lang.
- Bianchi, Doris (2003). *Die Integration der ausländischen Bevölkerung: der Integrationsprozess im Licht des schweizerischen Verfassungsrechts*. Zürich: Schulthess.
- Chahrokh, Haleh (2006). Integrationsvereinbarungen im europäischen Kontext. Aufenthaltserlaubnis nur nach bestandem Kurs. In: *Terra Cognita*, 2006 (9), S. 50–53.
- Friedland, Roger/Alford, Robert R. (1991). Bringing Society Back in: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In: Powell, Walter W./DiMaggio Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, S. 232–263.
- Hasenfeld, Yeheskel (2010). Worker-Client Relations. Social Policy in Practice. In: Hasenfeld, Yeheskel (ed.), *Human Services and Complex Organizations*. London: Sage, S. 405–425.
- Hunziker, Sarah (2009). Die Integrationsvereinbarung auf dem Prüfstand. In: *Plädoyer*, 27 (4), S. 41–45.
- Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (2009). Einleitung: Fördern und Fordern revised. Seismografien zum gegenwärtigen Integrationsdiskurs. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 9–20.
- Piñeiro, Esteban/Eser Davolio, Miryam/Tov, Eva (2010). Die «toten Winkel» der Integrationsvereinbarung. Ungleichheitseffekte der schweizerischen Chancengleichheitspolitik. In: *Migration und Soziale Arbeit*, 32 (3/4), S. 203–209.
- Prodoliet, Simone (2009). Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 48–60.

- Tov, Eva/Piñeiro, Esteban/Eser Davolio, Miryam/Schnorr, Valentin (2010). *Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich*. Schlussbericht, <http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht>, Zugriff: 05.06.2011.<http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht-kurz>
- von Büren, Lucie/Wyttenbach, Judith (2009). «Integrationsverpflichtung» und Integrationsvereinbarungen aus rechtlicher Sicht. In: Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 61–97.

Anmerkungen

- 1 Die Policy-Analyse wurde von Prof. Daniel Kübler und Ariane Itin vom Zentrum für Demokratie, Aarau, der Universität Zürich vorgenommen, mit welchem eine Kooperationspartnerschaft für die vorliegende Evaluationsstudie bestand.
- 2 Die Studie wurde als Auftragsforschung in den Jahren 2009 bis 2010 von einem
- 3 Diese Haltungen zeigten sich bei den Präsentationen der Evaluationsergebnisse in Genf und Bern mit den Integrationsbeauftragten der Kantone GE, NE und VD.