

# Integration per Unterschrift? Zweckmäßigkeit von Integrationsvereinbarungen im Migrationsrecht

Dokumentation eines Workshops am 27. und 28. Oktober 2011 in Kloster und Schloss Salem



› <b>Einleitung</b>	<b>3</b>
› <b>Grußworte</b>	
<b>Bilkay Öney</b> Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg	<b>4</b>
<b>Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Rüdiger</b> Rektor der Universität Konstanz	<b>6</b>
› <b>Integration per Unterschrift?</b>	
<b>Daniel Thym</b> Integration per Unterschrift? Vorzüge einer konsensualen Integrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen	<b>8</b>
<b>Joanna Menet und Nicole Wichmann</b> Die schweizerische Integrationspolitik zwischen Fördern und Fordern	<b>13</b>
<b>Eva Tov</b> Wann machen Integrationsvereinbarungen Sinn? Evaluationsergebnisse eines Schweizer Pilot- projektes zur Einführung von Integrations- vereinbarungen in fünf Kantonen	<b>20</b>
<b>Thomas Kessler</b> Verbindlich fördern und fordern ab dem ersten Tag	<b>28</b>
<b>Magdalena Pöschl</b> Die österreichische »Integrationsvereinbarung« – Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung	<b>30</b>
<b>Beatrix Lewandowski</b> Gegenstand und Erfahrungen der Praxis in Österreich	<b>34</b>
<b>Philip Martin</b> Immigration and Integration: The US Experience and Lessons for Europe	<b>38</b>
› <b>Anhang</b>	
<b>Fußnotenverzeichnis</b>	<b>44</b>





## Einleitung

Im wunderschönen Ambiente der Schloss- und Klosteranlage Salem fand am 27. und 28. Oktober 2011 eine internationale Fachtagung zum Thema »Integration per Unterschrift? Zweckmäßigkeit von Integrationsvereinbarungen im Migrationsrecht« statt. Integrationsvereinbarungen werden momentan in 18 Kommunen und Landkreisen in Deutschland im Rahmen eines Modellprojektes erprobt, in Baden-Württemberg gehören Freiburg und Stuttgart zu den Modellstandorten. In der Schweiz und in Österreich existieren Integrationsvereinbarungen schon länger. In den Vorträgen und Diskussionen hat sich gezeigt, dass hinter dem Begriff in den verschiedenen Ländern teils sehr unterschiedliche Konzepte und Ideen stecken. So wurde der Austausch über das Thema Integrationsvereinbarungen zu einer fruchtbaren Diskussion über die Selbstverständnisse und Möglichkeiten von Integrationspolitik im Allgemeinen. Der Workshop ist Teil eines gemeinsamen Veranstaltungskonzepts des Staatsministeriums

Baden-Württemberg und der Universität Konstanz. Salem bietet ein Forum, gesamtgesellschaftlich relevante Fragen zu Zivilgesellschaft und Demokratie zur Diskussion zu stellen, bietet Raum, um Wissenschaft, Politik und Praxis an einen Ort und ins Gespräch zu bringen.

Mit dem Workshop am 27. und 28. Oktober 2011 ist dies hervorragend gelungen. Die hohe Qualität der Beiträge, die lebhaften Diskussionen und der Austausch über Ländergrenzen hinweg haben neue Perspektiven eröffnet und leisten einen wertvollen Beitrag nicht nur zum spezifischen Thema Integrationsvereinbarungen, sondern zu der breiteren Diskussion, wie wir in einer vielfältigen Gesellschaft miteinander leben wollen, welche Fragen und Erwartungen existieren und wie man politisch und gesellschaftlich gestaltend gute Antworten darauf finden kann.

In dieser Dokumentation sind die Beiträge der Rednerinnen und Redner versammelt und bieten hoffentlich allen Interessierten einen spannenden Einblick in dieses Themenfeld.



Ihrer Einladung zur heutigen Veranstaltung bin ich gerne gefolgt, vielen Dank.

»Integration per Unterschrift? Zweckmäßigkeit von Integrationsvereinbarungen im Migrationsrecht« – das ist das Thema des zweitägigen Workshops, der im wunderschönen Schloss Salem stattfindet.

Es geht also um die Integration von Menschen aus unterschiedlichen Ländern, Kulturen und Religionen. Konkret geht es heute und morgen um Integra-

tionsvereinbarungen, um eine Verordnung von Integration, um die Festlegung und Verpflichtung zur Integration.

Ist das überhaupt möglich? Ja, ist das überhaupt notwendig? Ist es gewollt? Um diese Fragen beantworten zu können, braucht es zunächst eine Bestandsaufnahme. Baden-Württemberg ist das Flächenland mit dem höchsten Migrantenanteil. Jeder vierte Einwohner hat einen Migrationshintergrund. Bei den unter 18jährigen sogar jeder dritte. Diese Zahlen stellen uns vor eine große Herausforderung und verdeutlichen, welche wichtige Zukunftsaufgabe Integration darstellt. Es geht um 2,7 Millionen Menschen aus über 140 Nationen, die hier zu Hause sind, zur Schule gehen, arbeiten und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Viele haben auch einen deutschen Pass und fallen nicht weiter auf.

Gelungene Integration zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie unauffällig bleibt, größere Probleme scheint es nicht zu geben. Doch je nach sozialer und ethnischer Herkunft lassen sich unterschiedliche Sozial- und Problemlagen sowie eingeschränkte Bildungschancen beobachten.

Wie gehen wir damit um? Seit April [2011] werden sogenannte Integrationsvereinbarungen an verschiedenen Modellstandorten erprobt, Freiburg und Stuttgart gehören dazu. Ziel ist es, Integrationsmaßnahmen zielorientierter anzulegen und zu verzahnen. Die Vermittlung in einen Integrationskurs sowie die Integration in den Arbeitsmarkt stehen dabei im Mittelpunkt. Individuelle Bedürfnisse und Kompetenzen werden ermittelt, konkrete Ziele formuliert. Eine individuelle Begleitung soll die Verbindlichkeit erhöhen und den Erfolg sichern. Eine stärkere Vernetzung der Behörden vor Ort ist ein weiteres Ziel. Dies alles geschieht auf freiwilliger Basis, Sanktionen sind nicht vorgesehen.

Anfang Oktober habe ich einen Integrationskurs in Karlsruhe besucht. Nicht den üblichen Integrationskurs nach dem Aufenthaltsgesetz, sondern einen zusätzlichen Kurs aus dem von meinem Haus betreuten Förderprogramm »Integrationsbegleitung in besonderen Lebenslagen«.

Die Kursteilnehmenden kommen aus vielen Ländern, beispielsweise aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, aus Peru, aus Mexiko oder aus dem Iran. Sie bringen alle

zumindest einen Berufsabschluss, überwiegend sogar einen akademischen Abschluss mit. Überwiegend sind es Frauen. In Karlsruhe war nur ein männlicher Teilnehmer aus Ägypten dabei, sozusagen als Hahn im Korb.

Die Kursteilnehmenden sind aber nicht nur hoch qualifiziert, sondern auch hoch motiviert. Und darauf kommt es an. Sie wollen beruflich viel erreichen. Sie wollen ihre Kinder aufs Gymnasium schicken. Sie wollen die Chancen, die sich ihnen hier bieten, beim Schopf packen. Sie wollen aber auch – das haben sie ausdrücklich erwähnt – dieses Land mit nach vorne bringen, einen Beitrag für dieses Land leisten. Und sie möchten anderen Migranten helfen, sich hier bei uns schneller zurecht zu finden.

Warum erzähle ich Ihnen das? Weil Integration immer eine Frage von Wollen, Können und Dürfen ist. Ich habe die Teilnehmenden gefragt, wie es ihnen nach ihrer Ankunft in Deutschland ergangen ist. Sie seien nach der Einreise schon beraten worden, sie hätten erste Hinweise auf Fördermöglichkeiten erhalten. Das Problem sei aber: Die Beratung sei sehr allgemein gewesen.

Dagegen Fehlanzeige bezüglich einer individuellen »maßgeschneiderten« Beratung. Einer Beratung, bei der auf bereits mitgebrachte Fähigkeiten und Kompetenzen, auf berufliche Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten abgestellt wird. Deshalb meine ich: Integrationsvereinbarungen verfolgen die richtigen Ziele: Ermittlung der eigenen Stärken und Schwächen, individuelle Förderung und Begleitung, Vermittlung in den Arbeitsmarkt, bessere Vernetzung vor Ort: Das ist nicht nur wünschenswert, sondern notwendig!

Es bleibt jedoch die Frage: Sollen solche Vereinbarungen generell gefordert werden, sollen sie vorgeschrieben werden, eventuell durch Gesetze? Soll die Nichteinhaltung der Vereinbarung Sanktionen nach sich ziehen, zum Beispiel im Aufenthaltsrecht oder im Leistungsrecht? Letztlich geht es dabei um die Frage: Kann Integration von oben verordnet werden? Durch Gesetze und Verordnungen?

Es gibt Bereiche, wo es geht: mehr Migranten in den öffentlichen Dienst, interkulturelle Kompetenz als Befähigungsmerkmal, Schaffung von Integrationsbeiräten. Das könnten Bereiche sein, die verbindlich, eventuell sogar durch Gesetze geregelt werden können. Gleichberechtigte Teilhabe und Chancengerechtigkeit – zum Beispiel bei der Bildung und unabhängig vom kulturellen und sozialen Status –, das sind Ziele, die für die baden-württembergische Landesregierung oberste Priorität haben. Das sind Herausforderungen, die wir anpacken müssen und wollen.

Bildung und Ausbildung, frühkindliche Förderung und Förderung der deutschen Sprache, interkulturelle Öffnung und Engagement sind weitere Ziele. Für uns stehen die Potenziale im Mittelpunkt, Nachhaltigkeit und Qualität.

Für das Zusammenleben ist aber noch etwas anderes enorm wichtig: Eine Kultur der gegenseitigen Wertschätzung. Eine wert-



schätzende Haltung gegenüber Menschen aus unterschiedlichen sozialen Schichten, aus unterschiedlichen Kulturen. Genauso zentral ist es, ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu schaffen. Ein Gefühl, dass wir alle gebraucht werden und ein gemeinsames Ziel haben, nämlich das Vorankommen unserer Gesellschaft.

Integration ist ein wechselseitiger Prozess, der nicht allein von Zugewanderten Anstrengungen erfordert, sondern auch von der Aufnahmegesellschaft. Und auch da ist der Wille gefragt. Ob aber eine von oben, per Gesetz verordnete Integration mit verbindlichen Integrationsvereinbarungen und einem Sanktionsmechanismus der richtige Weg ist, da mache ich ein Fragezeichen. Es ist schwierig, einen so komplexen Prozess wie den der Integration gesetzlich zu verordnen. Es handelt sich um einen Prozess, der mit den unterschiedlichsten individuellen Faktoren, mit eigenen Lebenserfahrungen und -einstellungen sowie gesellschaftlichen Entwicklungen eng zusammenhängt. Vereinbarun-

gen können zweifellos ein hilfreiches Instrument sein. Sie können dazu beitragen, den individuellen Förderbedarf zu ermitteln, Ziele zu formulieren und diese auch zu erreichen. Aber eines können sie nicht: Sie können nicht den Willen nach gesellschaftlicher Teilnahme, nach Zusammenhalt und gemeinsamen Zielen, nach gegenseitigem Verständnis und Wertschätzung ersetzen.

Aber genau darauf kommt es beim Thema Integration an. In der Hoffnung, dass Sie mit diesem Einwurf zwei Tage mit spannenden Diskussionen und einem regem Informationsaustausch haben, verbleibe ich mit den besten Wünschen für Sie.

Vielen Dank.

Bilkay Öney  
Ministerin für Integration des Landes Baden-Württemberg



Dieser Workshop, und das freut uns sehr, ist die Auftaktveranstaltung einer neuen Kooperation zwischen dem Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg und der Universität Konstanz: Noch unter der alten Landesregierung war der Kontakt zu uns gesucht worden, um eine Veranstaltungsreihe zu Fragen des Dialogs zwischen verschiedenen Kulturen und Religionen ins Leben zu rufen. Mit dem Konstanzer Wissenschaftsforum, der Einrichtung der Universität für Wissen-

schaftskommunikation, war schnell der richtige Partner für die Umsetzung des Vorhabens gefunden.

Inzwischen gibt es eine neue Landesregierung, und wir freuen uns sehr, dass auch sie die Kooperation fortführen wird. Hier, in den schönen Räumen von Kloster und Schloss Salem, sollen zukünftig zwei Veranstaltungen pro Jahr stattfinden, die sich beispielsweise mit Fragen der Zivilgesellschaft oder des gesellschaftlichen Zusammenhalts auseinandersetzen.

Den Anfang aber macht die Integration. Integration ... nun, all jene, die wissen, dass ich von Hause aus Physiker bin, können sich wahrscheinlich denken, dass dieses Thema nicht unbedingt mein Fachgebiet ist. Zum Glück haben wir auch dafür Expertinnen und Experten an der Universität Konstanz, die sich fachmännisch damit auseinandersetzen und die dann auch gleich ihr Wissen mit Ihnen teilen werden. Dennoch möchte ich einige Bemerkungen zum Thema machen.

Integration könnte man vielleicht als den Versuch bezeichnen, aus vielem Verschiedenen ein Ganzes zu machen – was mich dann doch irgendwie an die Physik erinnert. Wie unterschiedlich die einzelnen Teile dieses Ganzen sein dürfen, und wie das Verhältnis der einzelnen Teile untereinander gestaltet sein soll, darüber gehen die Meinungen auseinander.

Dies zeigt sicherlich auch die Debatte um die Integrationsvereinbarungen, über die wir hier sprechen wollen. Fest steht: Es geht bei alledem darum, wie zukunftsfähig unsere Gesellschaft sein wird. Es muss uns gelingen, das Zusammenleben aller zu

ermöglichen – bei gleichen Chancen und Rechten. Inwiefern Integrationsvereinbarungen da ein wirkungsvolles Rezept sein können, wird sicherlich in den Vorträgen und Diskussionen heute und morgen diskutiert werden.

Eine besondere Bedeutung hat dieses Thema aber auch für die Universitäten. Der Anteil von Studierenden mit Migrationshintergrund liegt hier weit unter dem Anteil an der allgemeinen Bevölkerung. Und selbst wenn sie es an die Hochschule schaffen, haben sie mit ungleich größeren Problemen zu kämpfen als ihre Kommilitoninnen und Kommilitonen ohne Migrationshintergrund. Wir können es uns aber nicht leisten, auf diese jungen klugen Köpfe zu verzichten. Universitäten spielen eine wichtige Rolle bei der Integration, und sie sollten dies als ihre Aufgabe betrachten. Aber all dies ist schon ein kleiner Vorgriff auf das Thema der nächsten Veranstaltung hier in Salem 2012, zu der ich Sie schon jetzt recht herzlich einlade.

Ich danke unserem Kooperationspartner, dem baden-württembergischen Staatsministerium, sowie seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Herrn Dr. Michael Blume, Frau Lisa Stengel und Frau Yonca Yazici, die diesen Workshop betreut haben. Ein Dankeschön auch den Staatlichen Schlössern und Gärten und der Schloßverwaltung Salem für ihre Gastfreundschaft; hier sind Frau Dr. Birgit Rückert und Frau Doris Obermaier zu nennen. Ich danke Professor Daniel Thym vom Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht, der diesen Workshop inhaltlich betreut hat. Er gehört zu jenen Experten an der Universität Konstanz, von denen ich anfangs sprach, und er hat meiner Meinung nach ein sehr schönes und spannendes Programm auf die Beine gestellt. Ich danke dem Konstanzer Wissenschaftsforum für die Organisation des Workshops. Und ganz besonders möchte ich mich bei Ihnen, Frau Ministerin Öney, bedanken – dafür, dass Sie uns mit Ihrer Anwesenheit beehren, und für ihre einführenden Worte.

Ihnen allen wünsche ich interessante Debatten und einen erfolgreichen Workshop!

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Rüdiger  
Rektor der Universität Konstanz

Wirtschaftsforum

den Austausch zwischen  
Wirtschaft, Politik und Politik

Universität  
Konstanz

## Daniel Thym

### Integration per Unterschrift? Vorzüge einer konsensualen Integrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen



#### **Daniel Thym**

*ist Professor für öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Kodirektor des Forschungszentrums Ausländer- und Asylrecht (FZAA). Er ist Mit-herausgeber des »European Law Journal«.*

#### **1. Vorbemerkung**

In der politischen und gesellschaftlichen Diskussion über Migration ist der Integrationsbegriff allgegenwärtig. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Neuerungen eingeführt, die dem Ziel einer staatlich initiierten Integrationspolitik zum Durchbruch verhelfen sollen: Im Jahr 2005 wurden mit dem Zuwanderungsgesetz die Integrationskurse eingeführt, im Jahr 2008 folgten Einbürgerungstests und zuletzt im Jahr 2011 neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Zwangsheiraten. Über die Zweckmäßigkeit der verschiedenen Einzelprojekte kann man trefflich streiten. Nicht alle erfüllen die hohe Erwartungshaltung; manche sind eventuell gar kontraproduktiv. Dies delegitimiert jedoch nicht die Diskussion um weitere Veränderungen. Tatsächlich wird seit einiger Zeit ein weiteres Instrument erwogen: der Abschluss von Integrationsvereinbarungen zwischen der Staatsverwaltung sowie allen beziehungsweise einzelnen Migrantinnen und Migranten. Deren Vorzüge und Nachteile sind Gegenstand dieses Beitrags.

Bereits im Bericht der Zuwanderungskommission fand sich die Forderung nach der Einführung eines »Integrationsvertrags«<sup>1</sup>, die im Koalitionsvertrag der aktuellen deutschen Bundesregierung aufgegriffen wird.<sup>2</sup> Zu dessen Umsetzung werden seit April 2011 in 17 deutschen Städten Modellversuche durchgeführt, die nach

der Evaluierung verstetigt werden könnten. Hierbei – oder bei anderer Gelegenheit – wird sich auch die Frage stellen, ob man auf die Erfahrungen der Schweiz, Österreichs oder Frankreichs zugreift, die seit einigen Jahren Integrationsvereinbarungen mit durchaus unterschiedlichem Inhalt abschließen. Dieser Beitrag diskutiert die Zweckmäßigkeit von Integrationsvereinbarungen. Es geht nicht um eine Bewertung einzelner Reformvorhaben, sondern um die abstrakte Präsentation der konzeptionellen Vorzüge und Risiken des neuen Instruments.

Die Attraktivität von Integrationsvereinbarungen ist die vermeintliche Gleichberechtigung der Parteien eines Vertragsschlusses, die im wechselseitigen Geben und Nehmen ein gemeinsames Ziel verfolgen. Die Figur des Vertragsschlusses bringt einen Paradigmenwechsel auf den Punkt, der von Staat und Verwaltung speziell bei der Integrationssteuerung ein Umdenken erfordert (hierzu 2.). Im Idealfall kann das konsensuale Zusammenwirken ein neues Selbstverständnis der beteiligten Akteure vermitteln helfen und damit bessere Vollzugsleistungen erreichen (hierzu 3.). Diesen Vorzügen im direkten Staats-Bürger-Verhältnis stehen Hindernisse im erweiterten politischen und rechtlichen Umfeld gegenüber, welche die Umsetzung einer konsensualen Integrationssteuerung erschweren und deren Zweckdienlichkeit zweifelhaft erscheinen lassen (hierzu 4.).

## 2. Vom Gesetzesvollzug zur Integrationssteuerung

Die zentrale Neuerung des Zuwanderungsgesetzes betrifft nicht die rechtliche Substanz der einzelnen Gesetzesbestimmungen, sondern das Selbstverständnis des Staates. Dieser möchte gestaltend auf das Migrationsgeschehen einwirken und übernimmt eine Mitverantwortung für den Integrationserfolg einzelner Migrantinnen und Migranten. Dies ist nicht weniger als ein Paradigmenwechsel, den man mit der Formel »vom Gesetzesvollzug zur Integrationssteuerung« auf den Punkt bringen kann. Dieses Bewusstsein setzte sich seit der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz beschleunigt durch.<sup>3</sup> Seither gibt es einen staatlichen Integrationsplan, die Bundeskanzlerin organisiert Integrationsgipfel, Landesregierungen errichten Integrationsministerien.<sup>4</sup> Diese Neubestimmung der Rolle des Staates könnten Integrationsvereinbarungen einen weiteren Schritt voran bringen.

Der Hinweis auf das gewandelte Selbstverständnis deutscher Integrationspolitik bedeutet nicht, dass es zuvor keine Integration gab. Diese wurde seit Jahrzehnten von der Gesellschaft gelebt und von Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden sowie der Schul- und Sozialverwaltung gefördert. Die offizielle Ausländerpolitik jedoch verzichtete weitgehend auf steuernde Interventionen. Sicher: Straftäter wurden schon immer ausgewiesen und bei Sozialhilfebezug erfolgte keine Einbürgerung.<sup>5</sup> Aber in all diesen Fällen bewertet der Staat das Integrationsgeschehen nur reaktiv. Die Migrationsverwaltung übernimmt bei der Statusfeststellung keine aktive Gestaltungsaufgabe. Eben dies änderte sich in den vergangenen Jahren. Programmatisch bestimmt § 43 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG): »Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben ... wird gefördert und gefordert.«<sup>6</sup> Seither wird der deutsche Staat – ganz anders als in den Vereinigten Staaten<sup>7</sup> – selber zum Akteur und betreibt aktive Integrationssteuerung.

Nun ist staatliche Integrationssteuerung ein durchaus anspruchsvolles Unterfangen. Warum? Erfolgreiche Integrationssteuerung verlangt mehr als den Vollzug des Gesetzesrechts. Es reicht nicht aus, in einem Verwaltungsakt festzustellen, ob eine Ausländerin oder ein Ausländer die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels erfüllt. Stattdessen müssen die Ausländerbehörden und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf die gesellschaftliche Lebenswirklichkeit einzuwirken suchen. Die Durchsetzung des Migrationsrechts ist keine hinreichende Bedingung für den Integrationserfolg. Gesetzesvollzug alleine genügt nicht. Vielmehr muss die Verwaltung ihre Instrumente (Integrationskurse, Einbürgerungstests, Integrationsvereinbarungen) in dem Bewusstsein zum Einsatz bringen, dass der angestrebte Erfolg nicht ihrem direkten rechtlichen Zugriff unterliegt. Integration kann vom Staat nur »unterstützt«<sup>8</sup> werden; gelebt wird sie von der Gesellschaft. Diese Öffnung des konditionalen

Gesetzesprogramms der Vollzugsverwaltung für Elemente einer aktivierenden und kooperierenden Verwaltungskultur bezeichnet den Kern des migrationsrechtlichen Paradigmenwechsels.<sup>9</sup>

Wenn der Vollzug des Gesetzesrechts für sich genommen das nachgelagerte Regelungsziel einer Teilhabe der Migrantinnen und Migranten am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben nicht erreichen kann, müssen die Ausländerbehörden eine vertrauensvolle Zusammenarbeit sowohl mit den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern als auch mit sonstigen Akteuren wie Wohlfahrtsverbänden, Arbeitsverwaltung oder Schulen suchen.<sup>10</sup> Wer eine »Willkommenskultur« fordert, muss hier ansetzen. Doch nicht nur von der Verwaltung, auch von der Rechtswissenschaft fordert die Integrationssteuerung einen Neuansatz. Juristen beschränken ihre Tätigkeit nicht auf die dogmatisch-hermeneutische Auslegung des Gesetzesrechts, sondern fragen zukunftsgerichtet, wie Normen gestaltet sein müssen, damit sie aus einer Steuerungsperspektive ihr Ziel erreichen.<sup>11</sup> Dieser Blickwinkel ist nicht in allen Bereichen des Migrationsrechts gleich wichtig. Bei der Steuerung gesellschaftlicher Integration ist er jedoch zentral.

## 3. Vereinbarungen als Kooperationsinstrument

Ein Vergleich der bestehenden Beispiele für Integrationsvereinbarungen zeigt, dass diese einen durchaus unterschiedlichen Inhalt haben. Speziell in der Schweiz und in Deutschland besitzen die »Vereinbarungen« – ganz anders als in Österreich – eine geringe beziehungsweise gar keine Rechtsverbindlichkeit. Es geht um informelle Absprachen zur Integrationsförderung vor Ort, die zumeist keine direkten, rechtlichen Rückwirkungen auf den Aufenthaltsstatus besitzen.<sup>12</sup> Dies bedeutet aber nicht, dass die Vereinbarungen ohne Bedeutung wären. Im Gegenteil: Eine zentrale Annahme der verwaltungswissenschaftlichen Reformdiskussion der vergangenen Jahre betrifft den Mehrwert eines kooperativen, häufig auch informellen Vorgehens, das in Ergänzung oder als Ersatz für imperatives Verwaltungshandeln staatliche Zielsetzungen in der Wirklichkeit umzusetzen hilft.<sup>13</sup> Dies gilt gerade auch für die Integrationssteuerung. Ein kooperatives Vorgehen zwingt die Migrationsverwaltung, zwei verbreitete Defizite anzugehen.

### 3.1. Migrant als Akteur

Ein verbreiteter Vorwurf gegen das Migrationsrecht besteht darin, dass es die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer nur als Objekt staatlicher Gesetze wahrnimmt – und nicht als eigenständig Agierende anerkennt.<sup>14</sup> Auch wenn sich dieser Vorwurf selten auf belastbare Untersuchungen stützt,<sup>15</sup> so trifft jedenfalls zu, dass das Personalgefüge zahlreicher Ausländerbehörden dem Leitbild einer Vollzugsverwaltung folgt, die ohne eigene Handlungsspielräume übergeordnete Vorgaben umsetzt und, auch aufgrund von Negativerfahrungen mit nicht vorgelegten Dokumen-

ten und Ähnlichem, den Ausländerinnen und Ausländern mit Misstrauen begegnet.<sup>16</sup> Umgekehrt zweifeln zahlreiche »Kunden« an der Kooperationsbereitschaft der deutschen Ausländerbehörden, auch aufgrund von Negativerfahrungen mit ineffizienten Staatsverwaltungen in den Herkunftsstaaten.<sup>17</sup> Wie dem auch sei. Integrationsvereinbarungen könnten die Atmosphäre des Misstrauens beseitigen helfen. Nicht nur auf der semantisch-symbolischen Ebene könnte ihre Einführung ein geändertes Rollenverständnis der Verwaltung und der Migrantinnen und Migranten bewirken.

Ihr wichtigster Vorzug ist die Gleichberechtigung der Vertragspartner, wenn beide Seiten im wechselseitigen Geben und Nehmen ein gemeinsames Ziel verfolgen. Beim Vertragsschluss werden semantisch-symbolisch die Hierarchie durch Verhandlung und der Befehl durch Verständigung abgelöst.<sup>18</sup> Speziell bei der Integrationsförderung birgt dieses konsensuale Vorgehen auch für den Staat greifbare Vorteile. Warum? Wenn an die Stelle einer staatlichen Anordnung von Handlungspflichten deren kooperative Vereinbarung tritt, kann diese Einbeziehung der Normadressatinnen und Normadressaten die Steuerungsleistung erhöhen: Das Verwaltungshandeln passt sich den Rahmen- und Vollzugsbedingungen an; fortgesetzter Dialog wirkt innovationsfördernd und erlaubt Lernprozesse; Migrantinnen und Migranten entwickeln Vertrauen gegenüber der Verwaltung und akzeptieren ihre Pflichten eher.<sup>19</sup>

Wenn Integrationsvereinbarungen diese Vorzüge in der Rechtswirklichkeit entfaltet, profitierten hiervon nicht nur diejenigen Sachthemen, die unmittelbar Gegenstand der Vereinbarung sind. Vielmehr würde das verbesserte Verhältnis die Umsetzung und Anwendung anderer Bereiche des Migrationsrechts im Sinn eines Spillover fördern. Dies gilt freilich nur, wenn im Einzelfall überhaupt Verhandlungen stattfinden. Wenn der Inhalt einer »Vereinbarung« nach dem österreichischen Modell gesetzlich vorgegeben ist und kein Spielraum besteht, ist die Verhandlung eine Illusion; der erhoffte Mehrwert bleibt aus.<sup>20</sup> Dies gilt umso mehr, als umgekehrt auch der Inhalt eines »befehlenden« Verwaltungsakts (etwa: Pflicht zum Besuch eines Integrationskurses mit begleitenden Maßnahmen) zwischen Verwaltung und Bürgerin beziehungsweise Bürger verhandelt werden könnte. In diesem Fall fände das kooperative Aufeinanderzugehen im Erlass des Verwaltungsakts nur seinen Abschluss.<sup>21</sup> Kurzum: Die Form der Integrationsvereinbarung ist keine Garantie für den Eintritt des bezweckten Erfolgs. Es kommt – wie die Schweizer Evaluation zeigt<sup>22</sup> – auf die tatsächlichen Umstände an.

### 3.2. Kooperation zwischen Fachverwaltungen

Die Staatsverwaltung ist ein vielfältiges Gebilde, wobei verschiedene Verwaltungsträger nicht notwendig an demselben Strang ziehen. Speziell die Integrationssteuerung obliegt nur am Rande der Migrationsverwaltung. Zahlreiche andere Rechtsgebiete tra-

gen zu ihrem Erfolg bei, etwa das Bildungs-, das Religions-, das Sozial- aber auch das Städtebaurecht. Erst das Zusammenspiel der unterschiedlichen Rechtsgebiete bezeichnet den Gegenstand der staatlichen Integrationspolitik; Migrationsrecht ist nur ein Teil des Ganzen (und eventuell nicht einmal der wichtigste). Eine effektive Verknüpfung der Rechtsgebiete verlangt ein koordiniertes Vorgehen der Fachverwaltungen. Eben dieses Vorgehen ist – ähnlich wie im Verhältnis von Migrantinnen beziehungsweise Migranten und Ausländerbehörden – keineswegs garantiert, wenn etwa Migrations- und Arbeitsverwaltung sich gegenseitig für »herzlose Beamte« und »hoffnungslose Idealisten«<sup>23</sup> halten. Tatsächlich besteht auch in Deutschland über den Umweg des Arbeitsförderungsrechts bereits die Sonderform einer Integrationsvereinbarung. Gemäß § 31 Abs. 2 des Sozialgesetzbuches (SGB) II kann die Bundesagentur mit Arbeitsuchenden eine »Eingliederungsvereinbarung« unterzeichnen, die neben Leistungen der Bundesagentur auch Aufgaben der beziehungsweise des Arbeitslosen sowie Maßnahmen Dritter umfasst und nach sechs Monaten erneuert werden kann – und die im Fall einer Missachtung zu einer Kürzung des Arbeitslosengelds führt. Seit 2007 soll die Bundesagentur hierbei einer Empfehlung der Ausländerbehörden regelmäßig nachkommen, arbeitsuchende Ausländerinnen und Ausländer zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten.<sup>24</sup> Mit dieser Neuregelung möchte die Gesetzgebung früheren Kooperationsdefiziten begegnen. Bereits 2005 war die Zusammenarbeit der Fachverwaltungen vorgesehen worden, verlief in der Praxis jedoch nicht zufriedenstellend.<sup>25</sup> Andere Formen einer konsensualen Migrationssteuerung, meist jedoch ohne förmlichen Vertragsschluss, finden sich etwa im Schulrecht<sup>26</sup> sowie beim Quartiersmanagement, das das Städtebaurecht mit sozialen Fördermaßnahmen unter Einbindung gesellschaftlicher Akteure anreichert.<sup>27</sup>

Als Fazit bleibt festzuhalten: Erst die Selbstbeschränkung des Migrationsrechts verdeutlicht dessen Beitrag zur Integrationssteuerung. Zahlreiche andere Rechtsgebiete wirken auf den Integrationserfolg ein. Hiernach müssen Integrationsvereinbarungen nicht notwendig von den Ausländerbehörden geschlossen werden. Andere Verwaltungseinrichtungen kommen ebenso in Betracht – und besitzen häufig den Vorteil, dass ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts eine konsensuale Integrationssteuerung besser erreichen können als Ausländerbehörden.<sup>28</sup> Unter Umständen können verschiedene Behörden gerade auch durch die Übernahme unterschiedlicher Rollen (»good cop – bad cop«) den Steuerungserfolg durch abgestimmte Integrationsförderung erhöhen. Dies setzt freilich voraus, dass sie miteinander kooperieren.<sup>29</sup> Vor diesem Hintergrund ist der deutsche Ansatz keineswegs abwegig, die Integrationsvereinbarungen nicht bei den Ausländerbehörden anzusiedeln.<sup>30</sup> Integration ist die Aufgabe der gesamten Staatsverwaltung.

## 4. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Ein Phänomen, das bei der Diskussion über Integrationsvereinbarungen immer wieder überrascht, sind die Emotionen, die das Thema weckt. Man sollte meinen, dass niemand Einwände erhebt, wenn sich die Verwaltung mit einzelnen Migrantinnen und Migranten zusammensetzt und berät, wie der individuelle Integrationserfolg gesteigert werden kann. Die Erfahrung aller drei Länder (Deutschland, Österreich und der Schweiz) zeigt jedoch, dass Integrationsvereinbarungen teils heftige Abwehrreaktionen hervorrufen – und zwar auf unterschiedlichen Seiten. Migrantenverbände weisen Integrationsverträge häufig als Sanktionsinstrument zurück. Sie fürchten neue Restriktionen.<sup>31</sup> Zugleich wehren sich zahlreiche Innenressorts. Sie stört die jedenfalls symbolische Gleichstellung von Verwaltung und Migrantinnen und Migranten.<sup>32</sup> Diese Abwehrreaktionen verweisen auf strukturelle Grenzen des neuen Instruments, das seine Vorzüge aus rechtlichen und politischen Gründen nur begrenzt zu entfalten vermag. Diese Erwägungen bezeichnen zugleich die wichtigsten Gegenargumente gegen die Einführung von Integrationsvereinbarungen.

### 4.1. Einzelfallbezogene Migrationskontrolle

Ein zentraler Mehrwert der Integrationsvereinbarungen ist das Eingehen auf den Einzelfall. Es soll jeder beziehungsweise jedem Betroffenen diejenige Hilfe und Unterstützung bereitgestellt werden, die ihre beziehungsweise seine individuelle Situation verlangt.<sup>33</sup> Dies fügt sich bei einer generalisierenden Betrachtung in das Konzept der Sprach- und Integrationskurse ein, die in Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt wurden. Es geht darum, »für die Integration [von Migrantinnen und Migranten] ... günstige Bedingungen zu schaffen und ihre Eingliederung in die Gesellschaft zu fördern.«<sup>34</sup> Gemeinsamer Nenner der staatlichen Integrationsförderung bis hin zur Integrationsvereinbarung ist die implizite Annahme, dass Integration »erlernbar« ist. Soweit die Rahmenbedingungen stimmen, soll jede Ausländerin und jeder Ausländer den Integrationserfolg erbringen können. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Misserfolg gleichsam der Einzelperson angelastet wird, wenn der Staat seinen Part erfüllt. Wer trotz der Förderung versagt, ist gleichsam selbst schuld.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Einführung von Integrationsvereinbarungen speziell in Österreich und der Schweiz von Sanktionsdrohungen begleitet wird.<sup>35</sup> Wer eine Vereinbarung nicht erfüllt, erhält unter Umständen keine Aufenthaltserlaubnis.<sup>36</sup> Hieran ist an sich nichts auszusetzen, weil Sanktionsbewährungen eine legitime rechtspolitische Forderung darstellen. Freilich können Sanktionsdrohungen die Vorzüge einer konsensualen Integrationssteuerung aufheben, wenn in der Praxis keine Verhandlung erfolgt, weil der Vertragsschluss nur den äußeren Schein eines kooperativen Miteinanders er-

weckt. Dies ist kein generelles Argument gegen Sanktionen, sondern besagt nur, dass diese bei Integrationsvereinbarungen kontraproduktiv wirken können. Konsensuale Migrationssteuerung entfaltet ihre größten Mehrwerte nach den Erkenntnissen der Verhaltenspsychologie, wenn tatsächlich verhandelt wird.<sup>37</sup> Ein Verzicht auf Vereinbarungen bei der Feststellung des Aufenthaltsstatus mit den einhergehenden Sanktionen muss daher nicht die schlechteste Lösung sein.

### 4.2. Ablenkung von strukturellen Defiziten

Zentraler Vorzug der Vereinbarungen ist das Eingehen auf den Einzelfall durch maßgeschneiderte Lösungen. Dies ist richtig und wichtig. Doch wenn Integration dauerhaft gewährleistet werden soll, muss man auch die strukturellen Rahmenbedingungen in den Blick nehmen. Auch dies geschieht zweifellos. Wer jedoch den öffentlichen Diskurs auf individuelle Integrationskurse und -vereinbarungen konzentriert, setzt sich dem Vorwurf aus, die strukturellen Ursachen zu vernachlässigen.<sup>38</sup> In jeder Sonntagsrede zur Migrationspolitik findet sich das Bekenntnis zur Integration als zweiseitiger Prozess, der von Migrantinnen und Migranten und Aufnahmegesellschaft ein wechselseitiges Aufeinanderzugehen fordert.<sup>39</sup> In denselben Sonntagsreden wird Integration sodann jedoch sehr schnell auf das Migrationsgeschehen reduziert. Wir sprechen über Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten. Konkrete Anforderungen an die Aufnahmegesellschaft stellen wenige. Dies ist kein Argument gegen Integrationsvereinbarungen, aber es erklärt Abwehrreaktionen. Wer Vereinbarungen als zusätzliches, neues Instrument will, sollte dem Eindruck der Einseitigkeit entgegenwirken.

### 4.3. Form ersetzt nicht Inhalt

Die bisherige Darstellung betrifft einzig Modi und Instrumente der staatlichen Integrationsförderung. Vereinbarungen mit Migrantinnen und Migranten können jedoch ganz verschiedene Inhalte haben. Über Inhalt und Ziel der Integrationspolitik besteht jedoch nur ein oberflächlicher Konsens. Integration ist letztlich eine Leerformel, die einem zweifellos nützlichen parteiübergreifenden Konsens den Weg ebnete.<sup>40</sup> Beim Abschluss konkreter Integrationsvereinbarungen kann es hierbei nicht bleiben. Integration muss bei diesen Anlässen mit greifbaren Inhalten gefüllt werden – und über Inhalt und Ziel besteht jenseits des Verweises auf Sprachkenntnisse kein genereller Konsens. Die Rolle der Religion, etwa, bleibt unklar und auch umstritten. Die Diskussion neuer Instrumente kann die Verständigung über Inhalte nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Integrationsvereinbarungen sind letztlich nur ein Mittel zum Zweck. Wer das Instrument angreift, meint häufig den Inhalt, der jedoch auch anders gestaltet sein könnte.

In der rechtspolitischen Diskussion zur Integrationspolitik richtet sich der Blick zumeist auf die Bundesgesetzgebung. Diese

ist bekanntlich zur Regelung des Ausländerrechts vorrangig befugt.<sup>41</sup> Speziell bei Integrationsvereinbarungen muss die Verknüpfung mit dem Aufenthaltsstatus jedoch nicht die beste Lösung sein.<sup>42</sup> Zahlreiche andere Sachfragen, die man zweckmäßig zum Gegenstand einer Integrationsvereinbarung erheben könnte (etwa: Schulbesuch, soziale und kulturelle Angebote, kommunale Beratungsdienste, Arbeitsmarkt, Kinderbetreuung), unterfallen jedoch aufgrund des föderalen Staatsaufbaus nicht oder nur begrenzt dem Zugriff der Bundesgesetzgebung.<sup>43</sup> Dieses Problem könnte man durch eine großzügige Auslegung der Bundeskompetenzen eventuell umschiffen.<sup>44</sup> Doch ist eine bundeseinheitliche Lösung unter Umständen auch gar nicht wünschenswert. Maßgeschneiderte Lösungen für den Einzelfall können nicht zentral verordnet werden. Der Bund kann den Rahmen vorgeben; gelebt werden müssen Vereinbarungen letztlich vor Ort.

#### 4.4. Strukturelles Machtgleichgewicht

Die Symbolik eines Vertragsschlusses als gleichberechtigte Partner mag der wesentliche Vorzug von Integrationsvereinbarungen sein. Freilich kann diese symbolische Gleichsetzung von Verwaltung und Migrantinnen und Migranten die Grundstrukturen des geltenden Rechts nicht aufheben. Der Wunsch nach einer konsensualen Migrationssteuerung ändert nicht den Umstand, dass die Verwaltung aus guten Gründen nicht alle Wünsche erfüllen kann. Speziell die gesetzlichen Voraussetzungen für Einreise, Aufenthaltsverfestigung, Einbürgerung oder Ausweisung entziehen sich de lege lata weitestgehend einer Verhandlungslösung. Hier stoßen kooperative Lösungsansätze an ihre Grenzen. Bei dem Wunsch nach einer Verfestigung des Aufenthaltsstatus sind Ausländerinnen und Ausländer der Verwaltung strukturell unterlegen. Verhandlungen erfolgen hier nicht auf Grundlage echter Gleichberechtigung, sondern im Schatten der Hierarchie. Wer mehr erwartet, wird enttäuscht.

#### 4.5. Rechtliche Grenzen

In der Migrationspolitik gibt es verschiedene Beispiele für rechtspolitische Reformprojekte, die in der Rechtswirklichkeit aus praktischen oder verfassungsrechtlichen Gründen leer liefen. Es sei nur erinnert an die Verschärfung der Ausweisungsvorschriften für »Integrationsverweigerinnen und -verweigerer« oder jugendliche Serientäterinnen und Serientäter, die von den Ausländerbehörden in der Praxis nicht angewandt werden oder von den Gerichten im Lichte der Grundrechte relativiert werden.<sup>45</sup> Gleiches gilt für Integrationsvereinbarungen, sowie diese mit Sanktionsdrohungen verbunden werden. Speziell in Österreich wurden die Sanktionen beinahe nie verhängt.<sup>46</sup> Auch in Deutschland läuft die sanktionierte Nichtteilnahme an Integrationskursen nach § 8 III AufenthG in der Praxis weitgehend leer.<sup>47</sup> Kurzum:

Es droht eine Symbolpolitik. Dies ist wiederum kein Argument für oder wider Integrationsvereinbarungen, sondern der schlichte Rat zu einer nüchternen Betrachtung. Nicht jede Gesetzesänderung kommt in der Rechtswirklichkeit an.

Darüber hinaus ist eine »echte« Verhandlung von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen im Kernbereich des Aufenthalts- und Sozialrechts ohne Gesetzesänderung nicht machbar. Derartige Gesetzesänderungen dürften jedoch grundlegenden Bedenken begegnen. Möchten wir wirklich über »Zuschläge« zu Sozialleistungen oder »Verbesserungen« beim Aufenthaltsstatus individuell verhandeln? Dies widerspräche dem Leitbild der Gleichheit vor dem Gesetz und begegnete auch verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf Art. 3 I des Grundgesetzes (GG).<sup>48</sup> Umgekehrt würde jede Sanktionsdrohung bei Nichteinhaltung als Grundrechtsverstoß gebrandmarkt.<sup>49</sup> Zudem: Können in einer Integrationsvereinbarung seitens der Migrantinnen und Migranten »freiwillig« Leistungen versprochen werden, die die Verwaltung von sich aus nicht anordnen könnte (etwa: Teilnahme am Schwimmunterricht und Schullandheim<sup>50</sup>)? Hier verbleiben Fragezeichen, die nicht losgelöst von konkreten Sachverhalten beantwortet werden können. Fest steht jedoch, dass derartige Probleme nicht einer diffusen Praxis überlassen werden können. Wenn Integrationsvereinbarungen derartige Rechtswirkungen entfalten sollen, muss der Gesetzgeber diese vorsehen. Derartige Fragen sollten nicht im Graubereich einer Verwaltungspraxis ohne eindeutige Rechtsgrundlage verbleiben, sondern rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen unterfallen.

#### 5. Fazit

Sinn und Zweck dieses Beitrags war die Präsentation der Vorzüge und Schattenseiten einer konsensualen Integrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen. Hierdurch wird der Blick frei auf Gestaltungsoptionen für die Zukunft. Es zeigt sich, dass individuelle Integrationsvereinbarungen – ungeachtet der rechtlichen und politischen Hindernisse – durchaus ein Innovationspotenzial besitzen. Entscheidend ist insoweit jedoch der Blick in die spätere Praxis. Es macht wenig Sinn, am akademischen Reißbrett eine Integrationsvereinbarung zu entwerfen, die von den betroffenen Migrantinnen und Migranten nicht als echte Verhandlungslösung anerkannt oder in der Praxis nicht umgesetzt wird. Hier sind Vereinbarungen eine Scheinlösung. Soweit dagegen die Rahmenbedingungen stimmen, können Integrationsvereinbarungen den Erfolg der staatlichen Integrationssteuerung fördern, wenn die Verwaltung eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Migrantinnen und Migranten erreicht. In diesem Fall würden Vereinbarungen unterstützen, dass Verwaltung und Migrantinnen und Migranten gemeinsam an der Verwirklichung des Integrationsziels arbeiten.

## Joanna Menet und Nicole Wichmann

### Die schweizerische Integrationspolitik zwischen Fördern und Fordern

#### **Joanna Menet**

*ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) an der Universität Neuchâtel.*

#### **Nicole Wichmann (Bild)**

*ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM und leitete dort Projekte zur Integrationspolitik in einem föderalen System, zur bernischen und basel-städtischen Integrationspolitik und zum Diskriminierungsschutz in der Zentralschweiz.*



#### **1. Einleitung**

Die Thematik der Integration der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz wurde in den letzten Jahren nicht nur öffentlich diskutiert und politisiert, Integration wurde auch rechtlich verankert, wobei der Gesetzgeber zunächst auf eine Legaldefinition verzichtete. Mit der rechtlichen Festschreibung von Integration einherging der Ansatz des Fördern und Fordern: Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz soll einerseits der chancengleiche Zugang und die Teilhabe am öffentlichen Leben ermöglicht werden und gleichzeitig wird die Integration mit Auflagen (Sprachkenntnisse usw.) eingefordert. Damit öffnet sich ein Spannungsfeld zwischen Integration als einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe und der Einforderung von Integration als einer individuell zu erbringenden Leistung, die nachweislich erbracht werden soll.

Die im Jahre 2008 schweizweit in Kraft getretenen rechtlichen Neuerungen im Migrationsbereich regeln nicht nur die finanziellen Bundesbeiträge zur Integration, sie ermöglichen neu die Berücksichtigung des Integrationsgrads einer Person im Rahmen der Erteilung beziehungsweise Verlängerung ausländerrechtlicher Bewilligungen. Der Integrationsgrad kann im Bewilligungsverfahren berücksichtigt werden und Personen mit gewissem Aufenthaltsstatus können zu Integrationsmassnahmen verpflichtet werden. Dieser Trend zu verbindlichen Integrationsmassnahmen besteht weiterhin und wird mit den vorgeschlagenen Gesetzes-

änderungen, die in bestimmten Fällen verpflichtende Integrationsvereinbarungen vorsehen, weitergeführt.<sup>1</sup>

Damit verbunden sind verschiedene Herausforderungen sowohl grundsätzlicher als auch praktischer Natur. Es stellt sich nicht nur die schwierige Frage nach der Definition von Integration, sondern in einem weiteren Schritt auch diejenige nach der konkreten Messbarkeit des Integrationsgrades. In der Praxis lässt sich zudem eine Ungleichbehandlung feststellen, da Integrationsvereinbarungen nur mit so genannten Drittstaatsangehörigen abgeschlossen werden können (also Personen ohne EU/EFTA-<sup>2</sup> Staatsbürgerschaft). Diese Ungleichbehandlung zwischen EU-/EFTA- und Drittstaatsangehörigen erklärt sich mit der staatsvertraglichen Bindung der Schweiz, lässt sich jedoch in Hinblick auf die Zielsetzungen der Integration der ausländischen Bevölkerung nicht rechtfertigen.<sup>3</sup>

Auch die konkrete Ausgestaltung des Instruments (Anreize, Sanktionen) wirft in der Praxis einige Fragen auf und wird demnach kantonal unterschiedlich gehandhabt. Sowohl bei der Ausgestaltung der Integrationsförderung als auch auf der Ebene der Integrationsauflagen zeigt sich deutlich die Bedeutung des Föderalismus in der Schweiz. Die Kantone halten sich in der Umsetzung ihrer Integrationspolitik zwar an bundesweite Vorgaben, gleichzeitig haben sie einen Gestaltungsspielraum in der konkreten Ausgestaltung und Anwendung der vorgesehenen Instrumente.



Dieser Beitrag untersucht das Spannungsfeld zwischen der Förderung der chancengleichen Teilhabe an der Gesellschaft einerseits und andererseits der Einforderung von Sprachkenntnissen und dem Trend zur Integration als Verpflichtung in den Kantonen. Er befasst sich mit der Integrationsförderung und dem Kriterium der Integration als Voraussetzung für die Erteilung ausländerrechtlicher Bewilligungen, wie es in Integrationsvereinbarungen gehandhabt wird.<sup>4</sup> Dazu wird zuerst die Integrationspolitik von Bund und Kantonen dargelegt (Kapitel 2), um darauf kurz auf die spezifische Integrationsförderung in der Schweiz einzugehen (Kapitel 3). Das vierte Kapitel befasst sich mit der Integrationsvereinbarung als wichtigem Instrument des Ansatzes des Forums und zeigt die Anwendung und bisherigen Erfahrungen der Kantone damit auf. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und einigen Überlegungen zu den Erfolgsvoraussetzungen des Instruments der Integrationsvereinbarung.

## 2. Integrationspolitik:

### Vorgaben des Bundes und der Kantone

Die Integrationspolitik des Bundes mit ihren spezifischen Integrationsmaßnahmen ist eingebettet in rechtliche Grundlagen auf der Bundes- und der Kantonsebene. Als Zeichen der zunehmenden Bedeutung, welche der Integrationspolitik in den letzten

Jahren zugemessen wird, enthält das im Jahr 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) einen Grundsatzartikel zur Integration.<sup>5</sup> Artikel 4 AuG umschreibt die Ziele der Integrationspolitik folgendermaßen:

- Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz (Abs. 1).
- Die Integration soll längerfristig und rechtmäßig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben (Abs. 2).
- Die Integration setzt sowohl den entsprechenden Willen der Ausländerinnen und Ausländer als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus (Abs. 3).
- Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen (Abs. 4).

Artikel 4 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) definiert den Beitrag der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration folgendermaßen: die Respektierung der rechtsstaatlichen

Ordnung und der Werte der Bundesverfassung; das Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache; die Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz; und der Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung. Der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer wird bisher nur auf der Verordnungsebene festgelegt, aber wenn es nach dem Willen des Bundesrates geht, werden die Definition von Integration und spezifische Kriterien zu deren Messung künftig auf Gesetzesebene geregelt.

In den letzten Jahren wurde das Kriterium der Integration nicht nur auf Bundesebene verankert, zeitgleich wurden in verschiedenen Kantonen neue Gesetzesvorlagen verabschiedet und damit die Integration der ausländischen Bevölkerung zu einer öffentlichen Aufgabe erklärt. Sechs Kantone verfügen zurzeit über ein eigenes Integrationsgesetz (Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Waadt); zudem ist ein solches in den Kantonen Bern, Fribourg und Zug geplant. In den Kantonen Schaffhausen und Zürich wurden Integrationsgesetze in den letzten Jahren vom Stimmvolk abgelehnt oder vom Kantonsparlament verworfen. Im Kanton Luzern wurde ein Gesetz zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, das neben anderen Förderbereichen wie Kindheit, Jugend, Familie, Mann und Frau, Behinderung und Alter auch das Thema Migration einbezogen hätte, im Jahr 2010 in einer Volksabstimmung abgelehnt. Die Anerkennung von Integration als öffentliche Aufgabe wird auch in den meisten jüngeren Kantonsverfassungen festgehalten, zudem finden sich in vielen Kantonen integrationsrelevante Bestimmungen in Ausführungserlassen zum AuG oder in Verordnungen. Die Spannweite der Regelungen reicht von knappen Bestimmungen, die nicht über das AuG hinausgehen, bis hin zu detaillierten Ausführungen zur Umsetzung der Integrationsförderung in den Integrationsverordnungen (beispielsweise in der Integrationsverordnung des Kantons Basel-Stadt). Die meisten Regulierungen auf Gesetzesstufe beschränken sich auf die innerkantonale Organisation der Integrationsförderung, und nur in wenigen Kantonen werden materielle Fragen der Integration geregelt.<sup>6</sup>

Der Blick auf die kantonalen Integrationsgesetze offenbart die Entwicklungen im Bereich der schweizerischen Integrationspolitik der letzten Jahre. Die neueren Gesetze orientieren sich vermehrt an den neuen Bundesbestimmungen, welche den Begriff der Integration als auch die damit einhergehenden Anforderungen und Förderungsmittel präzisieren. Gleichsam zeigt er, dass die Kantone den Begriff der Integration unterschiedlich auffassen. Dies wird auch am Beispiel der Antidiskriminierungsartikel deutlich, welche einige Kantone in ihre Integrationsgesetze aufgenommen haben, wohingegen in anderen Kantonen die gesetzliche Verankerung einer solchen Klausel umstritten ist.<sup>7</sup>

In den nächsten Jahren werden weitere kantonale Integrationsgesetze in Kraft treten, die sich mit Blick auf die inhaltlichen Aspekte möglicherweise auch unterscheiden werden. Doch die Debatten in den kantonalen Parlamenten zeigen, dass nicht nur der Inhalt, sondern auch die Frage der Daseinsberechtigung eines solchen Gesetzes umstritten ist. Für einige Parteien braucht es kein kantonales Gesetz, da die Rahmenbedingungen bereits auf Bundesstufe vorgegeben werden. Obschon nicht alle Kantone über ein Integrationsgesetz verfügen, wurden in den letzten Jahren in Übereinstimmung mit den Vorgaben des AuG in sämtlichen Kantonen institutionelle Strukturen zur Integrationsförderung geschaffen.

### 3. Fördern: Spezifische Integrationsförderung

Der Bundesrat genehmigte im Jahr 2007 das Schwerpunktprogramm 2008-2011 zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Im Jahr 2010 unterstützte der Bund mit rund 18 Millionen Franken Integrationsmassnahmen insbesondere in den darin festgelegten drei Schwerpunkten: Sprache und Bildung, Kompetenzzentren Integration und Vermittlungsstellen sowie Modellvorhaben. Der größte Teil des Bundesbeitrages an die Kantone (rund acht Millionen Franken) floss im Jahr 2010 in den Schwerpunktbereich Sprache und Bildung. Mit diesem Betrag finanziert der Bund einen Teil der Gesamtkosten der durchgeführten Projekte; den Rest der Kosten teilen sich Kantone, Gemeinden und Dritte. Die Unterstützung der konkreten Projekte (beispielsweise Sprachkurse, Frühförderung, Alphabetisierung usw.) erfolgt auf der Grundlage der von den Kantonen erstellten kantonalen Programmkonzepte. Für die Unterstützung der insgesamt dreißig Kompetenzzentren Integration wendete der Bund im Jahr 2010 rund drei Millionen Franken auf, während für Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen Gelder in der Höhe von 1,4 Millionen Franken zur Verfügung standen. Schließlich unterstützte der Bund mit rund 5,5 Millionen Franken Modellvorhaben in den Bereichen Sprach- und Frühförderung, Information und Förderung der Integration in Wohngebieten.<sup>8</sup>

Gemäß dem Bundesrat soll die Chancengleichheit der Migrationsbevölkerung in erster Linie über die bestehenden Angebote in den Regelstrukturen gefördert werden.<sup>9</sup> Unter den Regelstrukturen versteht das Bundesamt für Migration (BFM) Angebote in den Bereichen Bildung, Soziales, Gesundheit usw., die der Gesamtbevölkerung zu Gute kommen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Massnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder an spezifische Stützangebote in den Schulen.<sup>10</sup> Darüber hinaus sind die Integrationsfachstellen durch die Verabschiedung strategischer Grundlagendokumente (zum Beispiel Legislaturplanungen, Leitbilder) darauf bedacht, die Integrationsförderung in sämtlichen Gesellschaftsbereichen in der Form eines »Mainstreamings« einzubringen.

Da viele der Politiken, die einen Beitrag zur Integration der Migrantinnen und Migranten leisten, in kantonaler Kompetenz liegen (zum Beispiel Bildung, Gesundheit), ist die Integration hauptsächlich eine kantonale Aufgabe.<sup>11</sup> Die spezifische Integrationsförderung, die von den Kantonen umgesetzt wird, wirkt ergänzend zu den Bemühungen in den Regelstrukturen. Sie unterstützt einerseits die Durchführung von Integrationsbestrebungen in den Regelstrukturen (beispielsweise durch interkulturelle Übersetzung). Andererseits dient sie dazu, vorhandene Lücken im Angebot zu schließen. Diese bestehen in den Bereichen, in denen die Zugewanderten keinen oder nur beschränkten Zugang zu den Angeboten der Regelstrukturen haben (zum Beispiel spät nachgezogene Jugendliche oder Eltern in der Kindererziehung). Die Kantone sind die wichtigsten Ansprechpartner des Bundes bei der Vergabe der Integrationsfördergelder: Sie unterbreiten dem Bund ein Förderkonzept und legen ihm Rechenschaft über die Verwendung der Gelder ab. Im neuen Gesetzesentwurf wird die Rolle der Kantone bei der Steuerung und Umsetzung der Integrationsförderung weiter ausgebaut. Die Integrationsförderung kommt in der Regel der ständigen in der Schweiz lebenden ausländischen Wohnbevölkerung zu Gute.

Im Bereich der spezifischen Integrationsförderung fallen auf der Kantonsebene drei Aufgaben an: die Entwicklung strategischer Grundlagenpapiere, die Erarbeitung und Umsetzung der kantonalen Maßnahmenpläne sowie die Information und Sensibilisierung der Migrationsbevölkerung und der Verwaltung. Der Dreh- und Angelpunkt der spezifischen Integrationsförderung ist die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen. Die kantonalen Ansprechstellen unterscheiden sich hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen, der institutionellen Angliederung und der Intensität der Vernetzung mit den restlichen Akteuren im Bereich Integrationsförderung (zum Beispiel Gemeinden, andere Direktionen). Viele kantonale Ansprechstellen beschränken sich auf strategische Aufgaben, während sie die eigentliche Umsetzungsarbeit an die kantonalen Kompetenzzentren delegiert haben. Häufig sind somit die Kompetenzzentren für die Betreuung der bestehenden Integrationsprojekte, die Durchführung von Informationsanlässen, die Projektberatung und die Durchführung von Schulungen zuständig.

Neben dem Bund und den Kantonen sind auch die Gemeinden ein wichtiger Akteur in der Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung. Sie beteiligen sich gemäß AuG durch die Finanzierung von Projekten (Art. 55) sowie im Bereich der Information/Kommunikation (Art. 56) an der Integrationsförderung. Sie haben zum einen für die Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, und insbesondere über ihre Rechte und Pflichten zu sorgen; zum anderen sind sie für die Information der Bevölkerung über die Migrationspolitik und die Migrationsbevölkerung zuständig. Auf der Suche nach den Leerstellen im schweizerischen Integrati-

onsangebot fallen insbesondere zwei Bereiche auf: Erstens gibt es keine konkreten Maßnahmen, die die Schweizerinnen und Schweizer ansprechen. Die fehlende Reziprozität wird insbesondere in Gesprächen mit der Migrationsbevölkerung hervorgehoben. Zweitens fehlen, mit Ausnahme des in sieben Kantonen (Appenzell Ausserrhoden, Fribourg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Waadt) eingeführten Ausländerstimmrechts auf der kommunalen und (teilweise) kantonalen Ebene, Angebote zur Förderung der politischen Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer auf der lokalen Ebene.<sup>12</sup> Die Einführung politischer Mitbestimmungsrechte scheint in der Deutschschweiz größtenteils auf Ablehnung zu stoßen, so waren entsprechende Initiativen in den Kantonen Basel-Stadt, Bern (September 2010) und Luzern (November 2011) chancenlos.

#### **4. Fordern: Das Instrument der Integrationsvereinbarung**

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens kann der Integrationsgrad einer Person berücksichtigt werden und Personen mit gewisser Staatsangehörigkeit (so genannte Drittstaatsangehörige) können zu Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden. Das AuG bietet den kantonalen Migrationsbehörden die Möglichkeit, den Aufenthalt einer Person an gewisse Bedingungen zu knüpfen. Hält die betroffene Person die Auflage (zum Beispiel Ablösung der Sozialhilfe oder keine Straffälligkeit) nicht ein, kann auf eine Bewilligungsverlängerung verzichtet werden. Im Rahmen einer Integrationsvereinbarung können die Migrationsbehörden die Verlängerung des Aufenthalts vom Besuch eines Sprach- bzw. Integrationskurses abhängig machen.

Integrationsvereinbarungen können gemäß dem BFM (2007) sinnvollerweise bei drei Zielgruppen angewendet werden: bei Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug, die keinen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben, bei schon länger in der Schweiz ansässigen Migrantinnen und Migranten mit »Integrationsdefiziten«, die durch ihr Verhalten die Wegweisung riskieren und bei Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit in den Bereichen Religion oder heimatliche Sprache/Kultur ausüben.

Das Ausländergesetz sowie die Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) halten in einer Kann-Bestimmung fest, dass unter bestimmten Bedingungen eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen werden kann. Somit steht es den Kantonen frei, ob sie dieses Instrument einsetzen wollen oder nicht. Im Jahr 2010 wurde das Instrument der verpflichtenden Integrationsvereinbarung in zwölf Deutschschweizer Kantonen (Aargau, Bern<sup>13</sup>, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Zürich) angewandt.<sup>14</sup> Die Anzahl der abgeschlossenen Integrationsvereinbarungen beläuft sich im selben Jahr auf ungefähr 1.550 Vereinbarungen.<sup>15</sup>

## 4.1. Anwendung und Zielgruppen

Die Kantone knüpfen den Entscheid über den ausländerrechtlichen Status der Personen an die Erfüllung der Integrationsvereinbarungen. Durch die Kopplung der Kursverpflichtung an den Aufenthaltsstatus können die Personen, welche die Vereinbarung einhalten, mit einer Verlängerung der Bewilligung rechnen, während diejenigen, die sie nicht erfüllen, eine Wegweisung riskieren. Da unseres Wissens bis anhin niemand infolge einer nicht-erfüllten Vereinbarung weggewiesen wurde, kann nicht abschließend beurteilt werden, ob dies für eine Wegweisung ausreicht. Die Rechtslehre – und die befragten Expertinnen und Experten – gehen davon aus, dass die alleinige Weigerung, einen Sprach- bzw. Integrationskurs zu besuchen, für eine Wegweisung nicht reichen dürfte.<sup>16</sup>

Die zwölf Kantone, die Integrationsvereinbarungen einsetzen, verwenden die Integrationsvereinbarungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Die verschiedenen Zielsetzungen werden entweder im Fordern-Setting, im Fördern-Setting oder im Fördern-und-Fordern-Setting umgesetzt.<sup>17</sup> Im Fordern-Setting wird den Betroffenen klar gemacht, dass die Integrationsauflage erfüllt werden muss, wenn die Bewilligung verlängert werden soll. Im Fördern-Setting stehen die Beratung und die Begleitung der betroffenen Personen im Vordergrund. Im Fördern-und-Fordern-Setting wird zwar durch Informationen und Ratschläge Hilfe geleistet, doch ist die Beratung von »sanftem Druck« begleitet. Während das Fordern-Setting vor allem bei seit Langem anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten zur Anwendung kommt, sind die anderen beiden Settings im Umgang mit den Neuzuziehenden und den Zuziehenden im Familiennachzug zu beobachten.<sup>18</sup>

Sechs von zwölf Kantonen wenden das Instrument bei allen vom BFM empfohlenen Zielgruppen an. In jenen Kantonen bilden die seit Langem anwesenden Personen mit Integrationsdefiziten eine wichtige Zielgruppe der Vereinbarungen. Bei den seit Langem anwesenden Personen »mit offensichtlichen Integrationsdefiziten, die aufgrund ihres Verhaltens riskieren, ihre Aufenthaltsberechtigung zu verwirken«, soll die Integrationsvereinbarung insbesondere aufzeigen, »was von ihnen erwartet wird und mit welchen Folgen sie bei einer Nichtbeachtung der Vereinbarung zu rechnen haben.«<sup>19</sup> Die Kantone, welche die Integrationsvereinbarungen vor allem mit dieser Zielsetzung einsetzen, rücken das »Fordern« klar in den Vordergrund.

In der anderen Hälfte kommen die Integrationsvereinbarungen insbesondere bei Neuzuziehenden im Familiennachzug zur Anwendung. Die Neuzuziehenden, die »erfahrungsgemäß besondere Unterstützung in ihrem Integrationsprozess benötigen«<sup>20</sup>, werden durch die Integrationsvereinbarung verpflichtet, einen Deutsch- bzw. einen Integrationskurs zu besuchen. Im Fördern-und-Fordern-Setting beziehungsweise Fördern-Setting sind Ver-

einbarungen in ein umfassendes Informations- und Beratungsangebot für die Betroffenen eingebettet. Bei den Kantonen, die Integrationsvereinbarungen vor allem mit Neuzuziehenden abschließen, gibt es zwei unterschiedliche Anwendungsphilosophien: Einige Kantone schließen flächendeckend mit allen Neuzuziehenden im Familiennachzug aus Drittstaaten Vereinbarungen ab, während andere Kantone anlässlich eines ersten Gesprächs eine Triage vornehmen, anhand derer sie entscheiden, ob sie mit einer neuzuziehenden Person eine Vereinbarung abschließen oder nicht.

Schließlich gibt es Kantone, die die Integrationsvereinbarungen vor allem verwenden, um den Migrantinnen und Migranten darzulegen, welche Bedingungen sie für die Erlangung eines gefestigten Aufenthaltsrechts erfüllen müssen. Zwei Kantone halten beispielsweise an Integrationsvereinbarungen fest, welche Bedingungen eine vorläufig aufgenommene Person erfüllen muss, um eine Aufenthaltsbewilligung B (Jahresaufenthalt) zu erhalten. Eine weitere Konstellation, in der Integrationsvereinbarungen in den Kantonen zum Einsatz kommen, ist bei religiösen Betreuungspersonen und Lehrpersonen für Heimatliche Sprache und Kultur (in der Praxis vergleichsweise selten).

Auch die Anzahl der im Jahre 2010 unterzeichneten Integrationsvereinbarungen hängt wesentlich von der definierten Zielgruppe ab. Während die Kantone, die systematisch Vereinbarungen mit allen neuzuziehenden Personen im Familiennachzug abschließen, eine hohe Gesamtzahl aufweisen (zum Beispiel 461 im Kanton Solothurn), sind die Fallzahlen in den Kantonen, die mehrere Zielgruppen anvisieren, vergleichsweise klein (zum Beispiel 16 im Kanton Bern oder 52 im Kanton Basel-Stadt). In den meisten Kantonen machen die Frauen die Mehrheit (bis achtzig Prozent) der Betroffenen aus. Das Ungleichgewicht ist besonders ausgeprägt in den Kantonen, die Neuzuziehende zum Abschluss einer Vereinbarung verpflichten. Diese ungleiche Verteilung könnte sich dadurch erklären, dass mehr Frauen als Männer im Familiennachzug aus Drittstaaten einreisen. Die Kantone, welche die Vereinbarungen bei mehreren Zielgruppen einsetzen, weisen ein beinahe ausgeglichenes Geschlechterverhältnis auf, wobei in einigen Kantonen sogar mehr Männer als Frauen von der Maßnahme betroffen sind (55 Prozent in Bern und Basel-Stadt).

In einigen Kantonen werden die Integrationsvereinbarungen beinahe ausschließlich bei erwachsenen Personen eingesetzt. Andere Kantone verpflichten auch Jugendliche im Familiennachzug, die relativ spät eingereist sind, zum Abschluss einer Vereinbarung. Die Jugendlichen sind in jenen Kantonen indessen klar in der Minderheit (etwa zehn Prozent). Die Aufschlüsselung der Betroffenen nach Herkunftsregion zeigt, dass Personen aus den Balkanstaaten eine wichtige Zielgruppe darstellen: Ihr Anteil beträgt in fünf Kantonen zwischen vierzig und sechzig Prozent der Betroffenen. Gemessen an ihrem Anteil an der gesamten aus-

ländischen Wohnbevölkerung machen Personen aus Afrika (etwa zehn Prozent) und Asien (etwa zwanzig Prozent) einen wichtigen Teil der von Integrationsvereinbarungen Betroffenen aus. Umgekehrt sind in vielen Kantonen Personen aus den außereuropäischen OECD-Staaten (das heißt USA, Kanada, Australien, Japan mit zwischen null und fünf Prozent) gemessen an ihrem Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung in der Gruppe der Betroffenen klar untervertreten.

#### 4.2. Inhalt der Integrationsvereinbarungen

Im Allgemeinen gilt, dass in beinahe allen Kantonen, welche die Integrationsvereinbarungen einsetzen, das Vorhandensein eines »Integrationsdefizites« für den Abschluss einer Vereinbarung ausreicht; einzig im Kanton Bern müssen die betroffenen Personen zwei »Defizite« kumulieren. Alle zwölf Kantone sehen den Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei Personen mit sprachlichen Defiziten vor. Die Mehrheit geht von einem sprachlichen Defizit aus, wenn eine Person sich nicht ohne Hilfe Dritter verständigen kann, beziehungsweise wenn das Sprachniveau unter dem Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen liegt oder wenn eine Person nicht alphabetisiert ist. Sieben Kantone prüfen die Sprachkenntnisse nicht formell, sondern die Einstufung der Sprachkenntnisse erfolgt im Gespräch mit einem bzw. einer Mitarbeitenden der Verwaltung. In den anderen fünf Kantonen wird eine Sprachstandanalyse durchgeführt.

Weiter kann eine Missachtung der Rechtsordnung den Abschluss einer Integrationsvereinbarung begründen (in fünf Kantonen). Sechs Kantone gehen davon aus, dass der Bezug von Sozialhilfe Ausdruck eines Integrationsdefizites ist. Auch die finanzielle Abhängigkeit kann in sechs Kantonen dazu führen, dass eine Integrationsvereinbarung unterzeichnet wird. Drei Kantone erwähnen weitere Integrationsdefizite, so beispielsweise Schulprobleme und soziale Isolation, die aus ihrer Sicht den Abschluss einer Vereinbarung rechtfertigen.

Gemäß Art. 54 AuG können Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden, um die Betroffenen entweder zum Besuch eines Sprachkurses oder eines Integrationskurses zu verpflichten. In der Lehre wird die These vertreten, »dass Integrationsvereinbarungen lediglich den Besuch von Sprach- und Integrationskursen zum Inhalt haben können«. <sup>21</sup> Die Verknüpfung der ausländerrechtlichen Integrationsvereinbarung mit anderen Zielsetzungen (beispielsweise Schulerfolg, Beitritt zu einem Verein) ist indes unzulässig. Die kantonalen Migrationsämter können aber gemäss Art. 33 Abs. 2 AuG bei Personen, die ein Wegweisungsrisiko aufweisen, die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an gewisse Bedingungen knüpfen. <sup>22</sup> Dies geschieht laut den befragten Expertinnen und Experten häufig. Diese Verfügungsauflagen beruhen auf Bestimmungen in der kantonalen Gesetzgebung (beispielsweise kantonales Sozialgesetz). Grundsätz-

lich sind solche Verfügungsauflagen möglich, aber sie dürfen »lediglich Präzisierungen, welche bereits im Bundesrecht angelegt sind, zum Beispiel von Kriterien, von welchen eine Bewilligungserteilung abhängig gemacht wird (beispielsweise Auflagen in Hinblick auf die finanzielle Situation)« vornehmen. <sup>23</sup>

Angesichts der Tatsache, dass in den meisten Kantonen »Integrationsdefizite« als gleichbedeutend mit mangelnden Sprachkenntnissen erachtet werden, erstaunt es nicht, dass die Verpflichtung zum Sprachkursbesuch die am häufigsten vereinbarte Maßnahme darstellt. Diese Feststellung gilt sowohl für die Kantone, welche die Vereinbarungen vor allem mit Neuzuziehenden abschließen als auch für die Kantone, die die Vereinbarungen mit verschiedenen Zielgruppen abschließen. Die Modalitäten zum Nachweis der im Kurs erworbenen Sprachkenntnisse variieren: Einige Kantone verlangen, dass die Personen am Ende des Kurses eine Prüfung bestehen, die ihnen ein bestimmtes Sprachniveau attestiert. In anderen Kantonen reicht es, wenn die Betroffenen eine Kursbestätigung vorweisen.

Wenn eine Person zum Sprachkursbesuch verpflichtet wird, stellt sich sodann die Frage, wer die Kosten trägt. In sämtlichen Kantonen besteht ein subventioniertes Angebot an Deutschkursen, das heißt die Kantone finanzieren über verschiedene öffentliche Gelder ein Sprachkursangebot. Diese Kurse richten sich an bildungsferne Personen, die über keine oder nur sehr grundlegende Sprachkenntnisse verfügen. Da das Angebot durch öffentliche Gelder subventioniert ist, müssen die Teilnehmenden nur einen Teil der Kurskosten selber tragen. Oft fordern die Kantone eine Beteiligung der Teilnehmenden an den Kurskosten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten.

#### 4.3. Integrationsvereinbarungen im Praxistest

Da die Integrationsvereinbarungen erst seit Kurzem eingesetzt werden, ist es gegenwärtig unmöglich, aussagekräftige Zahlen zu den Konsequenzen der Erfüllung oder Nichterfüllung der Vereinbarungen zu präsentieren. Aus den Daten, die uns sechs Kantone zur Verfügung gestellt haben, wird ersichtlich, dass die Mehrheit der Personen die in den Integrationsvereinbarungen gemachten Auflagen erfüllen. Es ist demzufolge wenig erstaunlich, dass es in den meisten Fällen zur Verlängerung beziehungsweise Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gekommen ist. Die befragten Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass der »sanfte« Druck, der durch die Integrationsauflage ausgelöst wird, eine positive Wirkung auf die Betroffenen hat, denn sie erscheinen zu den Gesprächen und melden sich für die Kurse an.

Die für die Konzeption der Vereinbarungen verantwortlichen Stellen unterstreichen mehrheitlich die »präventive« Wirkung der Maßnahme. Die intensive Beratung der Betroffenen ist gemäß einigen Kantonsvertretenden denn auch die wichtigste Folge der

Einführung der Integrationsvereinbarungen. Da die Beratung und Information der Betroffenen im ganzen Verfahren eine wichtige Rolle spielen, ist die konsequente Umsetzung der Integrationsvereinbarung mit einem erheblichen Ressourcenaufwand verbunden. Auch verwaltungsintern bedingt die Einführung von Integrationsvereinbarungen einige Veränderungen, denn Verfahren müssen definiert, die Einhaltung muss kontrolliert und die Kontakte mit den implizierten Verwaltungsstellen müssen intensiviert werden.

Eine weitere Erfahrung, die in den sechs Kantonen bis anhin gemacht wurde, ist, dass die Dauer der Integrationsvereinbarungen als zu kurz erachtet wird. Das BFM rät den Kantonen, die Integrationsvereinbarungen für die Dauer von elf Monaten abzuschließen, da die Aufenthaltsbewilligung in der Regel ein Jahr gültig ist. Für die konsequente Umsetzung der Integrationsmaßnahmen müsste indessen mehr Zeit einberechnet werden. Zwar besteht nach Ablauf eines Jahres die Möglichkeit, die Laufdauer der Vereinbarung um ein weiteres Jahr zu verlängern, aber diese Möglichkeit wird von den Kantonen unterschiedlich genutzt: Fünf Kantone verlängern die Vereinbarungen selten, wohingegen vier Kantone die Möglichkeit oft nutzen.

Die Ausgestaltung der Integrationsvereinbarung in den einzelnen Kantonen variiert also stark. Gleichzeitig erachten einige der anwendenden Stellen die im Rahmen der Vereinbarungen durchgeführte persönliche Beratung als sehr nützlich. Der neuste Bericht des BFM zur Integrationsförderung hält diesbezüglich fest: »Aus den Kantonen kommen positive Signale, dass die Integrationsvereinbarungen die Integration der betroffenen Personen verbessere.«<sup>24</sup>

Mit Blick auf die gesamte ausländische Bevölkerung in der Schweiz muss jedoch festgestellt werden, dass der Anteil der Personen, mit denen potenziell Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden können, klein ist, da die Mehrheit der ausländischen Personen einen Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz besitzt. Aus diesem Grund muss die im politischen Diskurs teilweise geäußerte Erwartungshaltung relativiert werden, und die praktische Umsetzung müsste zu einem späteren Zeitpunkt evaluiert werden.

## 5. Spannungsfelder und Erfolgsvoraussetzungen der Integrationsvereinbarungen

Beim Einsatz der Integrationsvereinbarungen in der Schweiz zeichnet sich eine Trennlinie entlang der Sprachgrenze ab. Während sämtliche lateinischen Kantone auf die Vereinbarungen verzichten, kommen sie in der Mehrheit der Kantone der Deutschschweiz zur Anwendung. Angesichts dieser Beobachtung liegt der Schluss nahe, dass dieser Unterschied auf ein gegensätzliches Integrationsverständnis in den Landesregionen zurückzuführen ist. Während die Deutschschweizer Kantone ein assimilatorisches

Integrationsverständnis und die Förderung der Chancengleichheit kombinieren, setzen die welschen Kantone auf eine Kombination der politischen Teilhabe mit der Förderung der Chancengleichheit.<sup>25</sup> Dass große Unterschiede zwischen den Sprachregionen bestehen, belegten bereits die Untersuchungen von Kaya und Cattacin sowie Manatschal.<sup>26</sup>

Die seit vielen Jahren in der Schweiz anwesenden Ausländerinnen und Ausländer sind keine homogene Gruppe: Sie setzen sich zusammen aus Personen aus verschiedenen Herkunftsländern und sie sind unterschiedlich lange in der Schweiz. Es versteht sich von selbst, dass es äußerst schwierig ist, eine Integrationspolitik für die Gesamtbevölkerung zu entwickeln. Was auffällt, ist, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Jahresaufenthalterinnen und Jahresaufenthalter sich je nach nationaler Herkunft (EU/EFTA versus Drittstaat) unterscheiden. Dabei richten sich die Integrationsmaßnahmen im Bereich des Förderns an alle in der Schweiz lebenden Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Die unter dem Blickwinkel des Förderns formulierten Integrationsforderungen hingegen richten sich ausschließlich an die so genannten Drittstaatsangehörigen. Die Aufnahmegesellschaft fordert also einerseits von den Zugewanderten, dass sie sich Sprachkenntnisse aneignen und dass sie die »geschriebenen und ungeschriebenen Regeln« des Zusammenlebens achten. Diese Verpflichtung wird bei den Ausländerinnen und Ausländern, die über kein gefestigtes Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügen, in einigen Kantonen in einer Integrationsvereinbarung festgehalten. Zugleich bekennt sich die Aufnahmegesellschaft zur Förderung der Chancengleichheit, zum Abbau von diskriminierenden Schranken und zur Förderung der Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung.<sup>27</sup> Wie genau diese ambitionierten Zielsetzungen realisiert werden, ist eine empirische Frage und bleibt nach Durchsicht der Grundlagendokumente unklar.

Voraussetzung für den Erfolg der Integrationsvereinbarungen ist die Verhinderung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung in der Anwendung. Zudem müssen die Rahmenbedingungen einheitlich definiert sein, insbesondere sollten die Zielgruppen, die institutionelle Anbindung, konkrete Integrationsmaßnahmen und die Defizite einheitlich gehandhabt werden. Auch die Anreize und Sanktionsmöglichkeiten müssen klar geregelt sein. Das verbindliche Instrument muss weiter in eine umfassende Integrationspolitik eingebettet sein, um den erfolgreichen Einsatz zu garantieren. Die Steuerungsfähigkeit gesellschaftlicher Prozesse ist jedoch beschränkt und Integration ist ein Prozess, der viel Zeit benötigt. Dies sollte nicht vergessen gehen, gerade in Anbetracht des aktuellen Trends hin zu verpflichtenden Integrationsmaßnahmen (insbesondere mit Fokus auf die Erbringung des Sprachnachweises), wie er sich auch im Vorentwurf zur Änderung des AuG manifestiert.

## Eva Tov

### Wann machen Integrationsvereinbarungen Sinn? Evaluationsergebnisse eines Schweizer Pilotprojektes zur Einführung von Integrationsvereinbarungen in fünf Kantonen

#### **Eva Tov**

ist Professorin an der Hochschule für Soziale Arbeit (HSA) der Fachhochschule Nordwestschweiz. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Migration und Integration, u.a. im internationalen Kontext.



#### **1. Einleitung**

Wie in anderen europäischen Ländern wurden auch in der Schweiz im neuen Jahrtausend neue ausländerrechtliche Bestimmungen eingeführt, die die Integration von Ausländerinnen und Ausländern als staatspolitische Aufgabe definieren. Integration wird dabei als gegenseitiger Prozess verstanden, welcher gemäß dem Grundsatz des »Fördern und Forderns« Rechte und Pflichten auf Seiten der Einwandernden als auch des Aufnahmestaats festschreibt. Integration wurde im neuen Ausländergesetz (AuG) vom 1.1.2008 als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe verstanden und rechtlich verankert.<sup>1</sup>

Neuerdings kann damit die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft werden, dass Sprach- und/oder Integrationskurse besucht werden. Außerdem wird der Grad der Integration bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung sowie bei Weg- und Ausweisungen und Einreiseverboten berücksichtigt. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann durch die Kantone in einer Integrationsvereinbarung (IntV) zwischen ausländischen Personen und der kantonalen Behörde festgehalten werden.<sup>2</sup>

Als Kriterien der Integration gelten der Respekt gegenüber den Grundwerten der Bundesverfassung, die Einhaltung der

öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben, zum Erwerb von Bildung sowie Kenntnisse einer Landessprache. Allerdings können solche Integrationsforderungen in der Schweiz nur an sogenannte Drittstaatsangehörige gerichtet werden, denn seit Annahme der bilateralen Verträge zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft profitieren EU/EFTA-Staatsangehörige von der vollen Personenfreizügigkeit. Rechtlich gesehen können auch nur bei Ersteren Integrationsleistungen behördlich eingefordert, kontrolliert, honoriert oder bestraft werden. Nach Wicker bewirkt die Existenz eines solchen Gesetzes, dass ein spezifisches Segment von Ausländerinnen und Ausländern »als Parallelgesellschaft rechtlich festgeschrieben« wird.<sup>3</sup>

Implizit werden damit Personen aus Drittstaaten zu einem Risikopotential für die hiesige Gesellschaft.<sup>4</sup> Heute stammen über sechzig Prozent der Ausländerinnen und Ausländer aus den EU/EFTA-Ländern.<sup>5</sup> Für Angehörige aller anderen (Dritt-)Staaten bestehen Kontingente. Dieses duale Zulassungssystem weist Migrantinnen und Migranten je nach Staatszugehörigkeit unterschiedliche Rechtsstellungen zu. Die Anwendung dieses Instruments ist den Kantonen freigestellt. Einige Kantone haben bisher darauf verzichtet, solche Integrationsvereinbarungen zu implementieren.

## 2. Auftrag, Ziele und Methodik der Evaluationsstudie

Die Studie, die vom April 2009 bis Mai 2010 durchgeführt wurde, befasste sich mit der Umsetzung der Integrationsvereinbarung (IntV) in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Zürich und Aargau. Vier der fünf Kantone hatten im Jahr 2008 im Rahmen eines Pilotprojekts damit begonnen, IntV zwischen ausländischen Personen und der kantonalen Behörde abzuschließen. Der Kanton Aargau schließt seit November 2009 IntV ab.<sup>6</sup>

Das Ziel der Untersuchung war es, einen systematischen Überblick über die Umsetzung des Instruments der IntV in diesen fünf Kantonen zu schaffen. Im Vordergrund stand dabei die Darstellung von allfälligen Unterschieden und Gemeinsamkeiten, wobei die Empfehlungen des Bundesamtes für Migration<sup>7</sup> als Bezugsrahmen dienten. Konkret sollte die Untersuchung über die Ziele und Konzepte der verschiedenen Pilotprojekte in den fünf Kantonen Aufschluss geben, vor allem hinsichtlich Zielgruppen, Zuständigkeiten, Maßnahmen und finanziellen Ressourcen. Des Weiteren wurden die Auswirkungen und Implikationen des Instruments der IntV aus der Sicht der Behörden, der Betroffenen und der Kooperationspartner (Sprachschulen, Beratungsstellen) dokumentiert. Schließlich sollten Optimierungsvorschläge im Hinblick auf Verfahrenspraxen der Kantone formuliert werden. Neben den genannten beabsichtigten Wirkungen sollte ferner untersucht werden, welche nicht intendierten Auswirkungen die Einführung des neuen Instruments auf die Situation der Behörden hatte. Zur Evaluation der Pilotphase der Integrationsvereinbarung verwendeten wir qualitative und quantitative Verfahren.<sup>8</sup>

Die Datengrundlage bestand aus:

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

Die nachstehende Tabelle zeigt die verschiedenen Stichproben, die Befragungsinstrumente sowie die jeweiligen zentralen Fragestellungen im Überblick.

## 3. Ergebnisse

### 3.1. Behördliche Logiken und Verfahrensprozesse<sup>9</sup>

Wir stellten fest, dass die Zielsetzungen über die fünf Kantone hinweg 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 die Missachtung der Grundwerte der Bundesverfassung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Substantielle Unterschiede zwischen den Kantonen zeigten sich bei der Festlegung der verordneten Maßnahmen: Zwar überwiegt in allen Kantonen eindeutig die Maßnahme Sprachkurs.

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	Dokumentenanalyse	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)	Dokumentenanalyse	Welche Aussagen lassen sich finden bzgl. Integrationsverständnis, Zielen und Mitteln?	Inhaltsanalyse

Tabelle: Methodendesign der Evaluationsstudie

Je nachdem werden zusätzlich aber auch Integrationskurse, Berufs- und Schuldenberatungen, Erziehungshilfen sowie die aktive Stellensuche verordnet. Größere Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der behördlichen Verfahrensweisen: Vom Auswahlverfahren der Zielgruppen über das Assessment zur Bestimmung des Integrationsgrades über das Gesprächssetting bis hin zur Festlegung von Maßnahmen und ihrem Controlling – so auch was die Anordnung von Sanktionen angeht. All diese aus dem For-

werden aktiv in die Zielformulierungen mit einbezogen. Es wird ein wohlwollendes Klima hergestellt, das ein produktives Arbeitsbündnis erlaubt, was die intrinsische Motivation der Betroffenen zur Erfüllung der vereinbarten Ziele stärken soll.

**Typ 3** definieren wir als »Fördern-und-Fordern-Setting«. Es kommt ebenfalls primär bei Neuzuglerinnen und Neuzuglern im Familiennachzug zur Anwendung und will Hilfe durch sanften, gutgemeinten Druck leisten. Sachliche Information und Orientie-



*Prof. Kay Hailbronner (Universität Konstanz) und Dr. Andreas Borchers (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH an der Universität Hannover) im Gespräch*

schungsprozess gewonnenen Verfahrensmerkmale und Logiken lassen sich zu drei idealtypischen behördlichen Arrangements mit unterschiedlichen Wirkungen systematisch verdichten:

**Typ 1** bezeichnen wir als »Fordern-Setting«. Es kam 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 Kommunikation ist von einer direktiven und eher einschüchternen Haltung bestimmt. Die Integrationsvereinbarung wird 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 ihnen Hilflosigkeit und Frustration.

**Typ 2** nennen wir »Fördern-Setting«. Dieser Ansatz fokussiert primär auf die Zielgruppe der Neuzuglerinnen und Neuzugler im Familiennachzug und wird als 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

stehen im Vordergrund, wobei wenig professionelle Begleitung angeboten wird. Der Gesprächsstil ist zugleich von wohlwollenden und drohenden Momenten geprägt, was von den Betroffenen mitunter als verwirrend erlebt wurde. Beabsichtigt wird sowohl die Erzeugung von extrinsischer als auch intrinsischer Motivationsanteile. Die nebenstehende Tabelle veranschaulicht die Charakteristika der drei Typen anhand relevanter Merkmale der Verfahrenspraxen. 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, häufig sozial und wirtschaftlich mehrfach Belasteten, oft ein tendenziell repressives Verfahren zur Anwendung kommt (Fordern-Setting), profitieren die eher motivierten Neuzuglerinnen und Neuzugler von einem fördernden Setting und einer zugewandten und wohlgesinnten Amtsperson. Das nächste Kapitel behandelt die Wirkung der verschiedenen Settings auf die Migrantinnen und Migranten.

### 3.2. Wirkungen der Verfahrenssettings auf die Migrantinnen und Migranten

#### 3.2.1. Wirkungen des »Fordern-Settings«

Die zum großen Teil sozial mehrfach belasteten Personen erleben das Setting als behördliche Druckausübung und die Integra-

tionsvereinbarung als Sanktionsinstrument. Der behördliche Druck wurde ernst genommen; es galt, die eigenen Integrationsdefizite anzugehen (extrinsische Motivation). Ein Zusammenhang mit der politischen Leitidee der Integration konnte von den Betroffenen jedoch kaum hergestellt werden. Dass die vereinbarten Maßnahmen zu einer besseren Integration führen sollten und damit einen Gewinn darstellen (bessere Chancen, besseres Zusammenleben usw.), wurde von den Betroffenen kaum wahrgenommen. Im Vordergrund stand vielmehr der behördliche Druck, dem sie nachkommen wollten, um ihre eigene missliche Lage nicht noch weiter zu verschlimmern. Dieses Fordern-Setting rief bei den Betroffenen Verunsicherungen bis hin zu existenziellen Ängsten (vor Ausweisung) hervor.

Tendenziell bestand das Risiko, dass der Druck in Frustration umschlagen könnte, womit ein resignatives und defensives Verhalten gefördert würde. Wenn Betroffene anspruchsvolle Maßnahmen wie Ablösung von der Sozialhilfe oder Arbeitsuche als Überforderung erleben, kann das bei ihnen zu Blockaden führen – insbesondere, wenn sie ohnedies mit großen ökonomischen und sozialen Herausforderungen kämpfen. Aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen müssen sie deutlich größere Entwicklungshürden auf sich nehmen, um »Integrationserfolge« zu erzielen. Als problematisch erwies sich insbesondere, dass die Vereinbarung in diesem Setting ohne angemessene Unterstützung dazu eingesetzt wurde, um typisch sozialarbeiterische Problemstellungen anzugehen. Wichtig wäre es in solchen Fällen, ein professionelles, individuelles Assessment einzurichten mit Pro-

blemdiagnose im Einzelfall unter Berücksichtigung der persönlich-biographischen 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.

### 3.2.2. Wirkungen des »Fördern-Setting«

In diesem Setting wurde die Integrationsvereinbarung von den Betroffenen als Unterstützung und wohlwollende Förderung erlebt. Sie wurden durch den »amtlichen Support« motiviert und schätzten ihn sehr. Das »Fördern-Setting« zeichnet sich durch ein gutes Gesprächsklima und Einvernehmen aus, auch wenn das Risiko behördlicher Sanktionen oder gar einer Ausweisung erwähnt wurde. Im persönlichen Gespräch wurden Anlass und Ziele erörtert und Unklarheiten ausgeräumt, so dass sich die Betroffenen nicht mehr verunsichert fühlten. 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. Integration wurde hier weniger über persönliche Defizite und soziale Probleme definiert (wie im »Fordern-Setting«), sondern vielmehr als Verbesserung eines

	<b>Fordern-Setting »Politik der letzten Chance«</b>	<b>Fördern-Setting »Ermöglichende Politik des Unterstützens«</b>	<b>Fördern-und-Fordern-Setting »Politik des hilfreichen Drucks«</b>
<b>Logik des Settings</b>	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
<b>Gesprächsführung und Qualität der Interaktion</b>	Direktiv-drohend: druckerzeugend, auf Sanktionen ausgerichtet	Direktiv-partizipativ: einvernehmlich, ermutigend und wohlwollend, gutes Gesprächsklima	Direktiv-wohlwollend-drohend: gutgemeinter Druck, der diffus bleibt
<b>Kooperationsverhältnis</b>	Sachlicher Kontakt	Arbeitsbündnis zentral	Begegnung, z. T. emotional
<b>Integrationsverständnis</b>	Negativ definiert, soziale Defizite wie Arbeitslosigkeit, Schulden und Sozialhil- feabhängigkeit beheben.	Positiv definiert, gutes Zusammenle- ben, Chancen nutzen, Kompetenzen erweitern	Sowohl negativ, als auch positiv formu- liert: das Sprachdefizit beheben hilft, sich besser zu integrieren
<b>Zusammenhang mit Integrationsverständnis</b>	Eher losgelöst	Zusammenhang gegeben	Zusammenhang gegeben
<b>Amtsperson</b>	Amtsverständnis: unpersönlich, verwaltend-kontrollierend	Professionelles Sozialarbeitsverständnis: per- sönlich, empathisch, akzeptierend, kongruent	Diffuses Amtsverständnis: persönlich, verwaltend-kontrollierend
<b>Maßnahmen</b>	Mehrere Maßnahmen gleichzeitig, häufig auch Deutschkurse	Deutschkurse und Arbeitsintegrations- und Umschulungsmaßnahmen	Deutschkurse und Deutsch-Integrations- Kurse, Kurse gegen häusliche Gewalt
<b>Zielgruppen</b>	Sozial mehrfach Belastete, seit Jahren in der Schweiz	Familiennachzug, Neuzuziehende	Mehrheitlich Familiennachzug, Neuzu- gezogene; auch ausländische Partner/ innen aus Ehen mit Schweizer/innen
<b>Motivationale Anteile (extrinsisch, intrinsisch)</b>	Extrinsische Motivation durch Druck und Sanktion	Stärkung der intrinsischen Motivation durch positive Anreize	Extrinsische Motivation durch diffusen/ sanften Druck, soll auch intrinsische Motivation anregen

Tabelle: Drei idealtypische Behördenarrangements für Integrationsvereinbarungen

guten Zusammenlebens begriffen. Die durchführenden Amtspersonen gaben an, dass diese Migrantinnen und Migranten über erhebliche Kompetenzen und auch viel Eigeninitiative verfügen, weshalb sich ihre Aufgabe auf punktuelle Beratung und gezielte Unterstützung beschränken ließ.

### 3.2.3. Wirkungen des »Fördern-und-Fordern-Settings«

Dieses Setting wurde von den Betroffenen sehr unterschiedlich erlebt, teils als Hilfestellung, teils als Drohung. Hier wurde mit einer Strategie der »Hilfe/Unterstützung mittels Druck und Aktivierung zur Verhaltensänderung« operiert. Dieser »hilfreiche Druck« rief bei Betroffenen Verunsicherung hervor. Für sie blieb diffus, was Druck erzeugte und wie weit der Druck gehen könnte. Mit diesem ambivalenten Setting entsteht ein permanenter »Kippmoment«, der auf der einen Seite ein drohendes Fordern und auf der anderen Seite ein wohlwollendes Fördern markiert. 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 Sprache helfe, sich im Alltag besser zu bewegen oder soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit anzugehen. Gleichzeitig war zu beobachten, dass den Betroffenen wiederholt nicht klar war, dass als »letzte Sanktion« eine Ausweisung drohen könnte.

## 4. Rahmenbedingungen und kritische Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche beziehungsweise erfolglose Vereinbarungspraxis

Als Ausgangspunkt der Beantwortung der Frage, welche Rahmenbedingungen es braucht, um eine Verfahrenspraxis als erfolgreich zu bewerten, können zunächst einmal die kritischen Erfolgsfaktoren, die wir in unserer Studie identifizieren konnten, dienen. Zum Zweiten hängt die Frage des Erfolgs direkt von den Zielvorstellungen ab, die mit dem Instrument der Integrationsvereinbarungen realisiert werden sollen. Als erstes werden die Aspekte ausgeführt, die im Schweizer Kontext einer substanziellen Konkretisierung bedürfen, um den großen Spielraum in der Anwendung des Instruments zu redimensionieren und weitere Ungleichheiten und Diskriminierungen als diejenigen, die schon von Gesetzes wegen durch das duale Zulassungssystem gegeben sind, zu vermeiden. Dabei handelt es sich um die folgenden Aspekte, die nun stichpunktartig aufgeführt und danach ausgeführt werden:

- Rechtscharakter der IntV
- Standardisierung der Integrationskriterien
- Angemessenes Setting
- Falladäquate Anforderungen
- Standards IntV-Gespräch
- Maßnahmen

### 4.1. Rechtscharakter der IntV

Die Rechtsform und der instrumentelle Charakter des Instruments der IntV sind noch nicht abschließend festgelegt.<sup>10</sup>

In unserer Studie zeigte sich, dass die IntV vor allem im Fordern-Setting als Verfügung gehandhabt wird, was beispielsweise schon im Anschreiben, mit dem die Migrantinnen oder Migranten zum Abschluss der IntV aufgeboten wurden, durch den Begriff der »Vorladung« zum Ausdruck gebracht wurde. Andersorts standen eher Elemente eines Vertrags im Vordergrund. Was den verwaltungsrechtlichen Vertrag von der Verfügung unterscheidet, ist die »übereinstimmende gegenseitige Willenserklärung der beiden Parteien. Dieser Konsens ist Ausdruck ihrer »Verhandlungsautonomie«.<sup>11</sup>

Dies impliziert weiter, dass beide Parteien eine dauerhafte Bindung bezwecken, es kein übermäßiges Machtgefälle gibt und dass ein erheblicher Ermessensspielraum besteht, der nach Sinn und Zweck des Gesetzes konsensual konkretisiert werden soll. Grundsätzlich können die durch das AuG und die VintA<sup>12</sup> eingeführten IntV in der Form des verwaltungsrechtlichen *Vertrags* abgeschlossen werden. Sie hat den Vorteil, dass Personen stärker einbezogen werden und ihre Autonomie als Vertragspartner betont wird. »Besteht im Fall der IntV für den betroffenen Ausländer oder die Ausländerin kein Verhandlungsspielraum, ist etwa der Inhalt der Vereinbarung seitens der Verwaltung von Anfang an vorgegeben, wäre die Form der Vereinbarung unzulässig.«<sup>13</sup>

Dementsprechend gilt als »Grundhandlungsform der staatlichen Behörden, um Pflichten von Individuen festzulegen, [...] die Verfügung«.<sup>14</sup> Sie hält fest, zu welchen Handlungen oder Unterlassungen eine Person angehalten ist, stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage und kann mit Rechtsmitteln angefochten werden.<sup>15</sup> Daher ist mit Recht gefragt worden, »weshalb der Gesetzgeber Integration mittels einer Vereinbarung, *also eines verwaltungsrechtlichen Vertrages*, einfordern will, und nicht den Weg einer Verfügung, hier also einer Bewilligungserteilung (auch mit Auflagen oder Bedingungen) wählt«.<sup>16</sup> Denn die Festlegung auf die Form einer Vereinbarung lasse rechtliche Fragen offen und führe damit zu neuen Problemen: »So ist unklar, nach welchen Regeln die Vereinbarungen entstehen sollen, welches die formellen Voraussetzungen sind und wie die Rechte Drittbetroffener (insbesondere der Familienangehörigen) gewahrt werden können. Im Weiteren ist offen, ob und wie ein Vertragsabschluss angefochten werden kann. Allgemeine Unklarheiten und Schwierigkeiten rund um den verwaltungsrechtlichen Vertrag, wie die Auslegungsregeln, das Vorgehen bei einem fehlerhaften Vertrag, die Feststellung und Beseitigung von Mängeln oder die Durchsetzung der Verpflichtungen, kommen hinzu und führen wiederum zur Grundfrage, weshalb im Bereich der Integrationsverpflichtung die Vereinbarungsgestaltung gewählt worden ist.«<sup>17</sup> Das Bundesamt für Migration definiert jedoch die IntV explizit als eine Vereinbarung, die auf Freiwilligkeit beruht und so ein Ein-

verständnis beider Parteien nahelegt.<sup>18</sup> Auf Grund der skizzierten Problematik schlugen wir die Unterscheidung von *Integrationsempfehlungen* (auf freiwilliger Basis, nicht sanktionierbar) und *Integrationsvereinbarungen* (unfreiwillig, sanktionierbar) vor. Dabei sollen der verfolgte Zweck und die ausländerrechtlichen Möglichkeiten, Sanktionen zu verhängen, die maßgeblichen Entscheidungskriterien darstellen.

einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht, sind oft sozial und wirtschaftlich mehrfach belastet und brauchen deshalb eine intensive individuelle professionelle Unterstützung. Dieser sozialarbeiterisch ausgerichtete Casemanagement-Ansatz bedingt intensive Vernetzungsarbeit mit relevanten Stellen und eine Motivation der Kooperationspartner, über den eigenen Tellerrand hinaus gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Hier



## 4.2. Standardisierung der Integrationskriterien

Obwohl, wie oben erwähnt, der Bund und alle Kantone sich darin einig sind, dass die Integration und Motivation sowie die Chancengleichheit beim Einsatz des Instruments im Vordergrund stehen, hat sich immer wieder gezeigt, dass das Abstraktionsniveau der verwendeten Begrifflichkeiten zu hoch ist und einer Konkretisierung bedarf: Was meint Integration und woran lässt sie sich messen?<sup>19</sup>

Ebenso nötig scheint die Einführung von standardisierten Instrumenten zur Identifizierung des Integrationsdefizits: Zum Beispiel zur Feststellung der Sprachkompetenz bzw. der Kenntnisse über grundlegende Normen und Regeln<sup>20</sup>.

## 4.3. Angemessenes Setting

Dem geeigneten Setting, bezogen auf die Zielgruppe und den intendierten Zielen, kommt sehr große Bedeutung zu. Sollen Ungerechtigkeiten und Ungleichbehandlungen vermieden werden, müssen die Unterschiede der Migrantinnen und Migranten berücksichtigt werden. So sind gegenüber Langanwesenden (häufig mehrfach Belasteten) Neuzuzüglerinnen und Neuzuzügler sozial und ökonomisch eher unbelastet und sehr motiviert, Maßnahmen zum Spracherwerb und zur Arbeitsintegration zu besuchen. Wir empfehlen die Anpassung des Settings je nach Zielgruppe: Migrantinnen und Migranten, die bereits länger in der Schweiz ansässig sind und bei denen aufgrund ihres Verhaltens das Risiko

dürften öfters Widerstände und Konflikte im Zusammenhang mit Zuständigkeiten, Machtbefugnissen, Aufgabeninterpretationen, Kompetenzräumen und Zielvorstellungen der involvierten Kooperationspartner erwartet werden.

## 4.4. Falladäquate Anforderungen

Unterschiede zwischen Migrantinnen und Migranten müssen auch bei den an sie gestellten Anforderungen berücksichtigt werden. Die zeitlichen und kräftemässigen Möglichkeiten gestalten sich unterschiedlich, je nachdem ob Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben wahrgenommen werden müssen und/oder eine Erwerbstätigkeit verfolgt wird oder ob relativ große Zeitrressourcen zur Verfügung stehen. Auch der Wohnort (Stadt oder Land) und die Mobilität spielen dabei eine Rolle. Auf der Ebene der Sprachkurse als häufigstes Mittel der Integration bedeutet dies:

- Bildungsferne, lernungewohnte, ältere Menschen (auch mit ausgeprägter Lernbereitschaft) erreichen geringere Lernleistungen als bildungsstarke, gut qualifizierte, jüngere Betroffene.
- Lernziele müssen falladäquat bestimmt werden.
- Lernanforderungen müssen auch bei nichtalphabetisierten, kranken, traumatisierten oder psychisch belasteten Personen angepasst werden.

## 4.5. Standards IntV-Gespräch

In unserer Studie zeigte sich, dass auch die Standards der durchgeführten Gespräche sehr unterschiedlich waren. Diese sollten jedoch unbedingt vereinheitlicht werden. So ist die Hinzuziehung einer zertifizierten interkulturellen Übersetzerin oder eines Übersetzers aus unserer Sicht eine notwendige Grundvoraussetzung, um eine Verständigung zu gewährleisten.

Auch die bei Verwandten und Freunden anzutreffende Rollenvermischung im Prozess des Übersetzens und die Gefahr der Fokussierung des Gesprächs auf diese statt auf die Migrantinnen oder Migranten selbst stellen eine reale Gefahr der Verzerrung von Sachverhalten, Meinungen und ein Bevormundungs- und Entmündigungspotential dar. Darüber hinaus sollten Spielmöglichkeiten für anwesende Kinder bereitgestellt werden, um Störungen und Ablenkungen von dieser Seite her zu reduzieren. Sofern die IntV als Verfügung eingesetzt wird, ist eine professionelle Gesprächsführung bei diesen »unfreiwilligen« IntV unabdingbar, damit die Situation der Migrantinnen und Migranten adäquat eingeschätzt und entsprechend realistische Maßnahmen festgelegt werden können. Die genannten Bedingungen sollen letztendlich mit dazu beitragen, mehr Transparenz beim Verfahrensprozess und bei der Informationsvermittlung (Rechte, Pflichten, Sanktionen) herzustellen. Das Wissen um den Stellenwert und die Implikationen der IntV sind nicht nur bei einer freiwilligen, sondern erst Recht bei der unfreiwilligen IntV eine *conditio sine qua non* für eine bewusste Unterzeichnung des Dokuments.

## 4.6. Maßnahmen

Schließlich hat sich auch auf der Ebene der verordneten Maßnahmen Handlungsbedarf gezeigt. Dies bezieht sich besonders auf die im Folgenden aufgelisteten Aspekte.

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

## 5. Fazit oder Wann machen

### Integrationsvereinbarungen Sinn?

In abschließender Beantwortung der eingangs gestellten Frage, wann beziehungsweise unter welchen Bedingungen Integrationsvereinbarungen Sinn machen, kann festgestellt werden, dass sie dann Sinn machen, wenn sie die intendierten Ziele erreichen. Diese simple Feststellung beinhaltet allerdings diverse Klärungs-

prozesse. So ist zunächst darüber nachzudenken, was das Ziel ist, das erreicht werden soll. Soll es darum gehen, bei allen Migrantinnen und Migranten den Integrationsprozess im Sinne von Spracherwerb, Arbeitsintegration und Kennenlernen der landesspezifischen Gegebenheiten zu fördern, so ist eine Art Förder-Setting zu etablieren, wie im Kapitel 3, »Behördliche Logiken und Verfahrenspraxen« beschrieben. Hier wäre der Begriff des Vertrags im Sinne einer freiwilligen Vereinbarung eine stimmige Form des Aushandlungsprozesses, der zwischen Migrantin beziehungsweise Migrant und durchführender Behörde stattfindet. Dort, wo erschwerte Bedingungen vorliegen, wie niedriger Bildungsstatus, arbeitsmarktliche Schwierigkeiten oder biografische Belastungsmomente und anderes, kommt der individuellen Ressourcenprüfung sowie der Vernetzungsarbeit mit anderen beteiligten oder zu beteiligenden Stellen eine große Bedeutung zu. Auch das Monitoring und die Erfolgskontrolle (wobei zu definieren wäre, was als Erfolg gewertet wird) sind hierbei zentrale Momente. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich Neueinwanderinnen und Neueinwanderer häufig in noch instabilen Wohn- und Lebensverhältnissen befinden, die ein hohes Veränderungspotential beherbergen. Dabei können vereinbarte Maßnahmen vergessen werden oder unvorhergesehene Hürden dazu führen, dass begonnene Prozesse nicht weiter geführt werden.

Ein vertrauensvolles Verhältnis und eine engagierte Arbeitshaltung der betreuenden Person erleichtern die Kommunikation von Schwierigkeiten und das Stellen von Fragen. Ist dagegen das beabsichtigte Ziel, die Integrationsvereinbarungen primär als Sanktionsinstrument zu nutzen, das dazu dienen soll, die Ernsthaftigkeit der Situation bezüglich des ausländerrechtlichen Status zu verdeutlichen, innerhalb dessen die Erfüllung von Maßnahmen als klare Forderung und Bedingung für den weiteren Verbleib im Lande angesehen wird, so ist dies mit der entsprechenden Rechtsform der Verfügung zu deklarieren.

Aber auch hier sollte auf die Verhältnismäßigkeit und realistische Durchführbarkeit der Auflagen geschaut werden. Bei beiden Varianten ist die Frage, welche Stelle mit der Durchführung der Aufgaben zu betrauen ist, ebenfalls eine, über die gut nachgedacht werden muss und deren jeweilige Implikationen reflektiert und abgewogen werden müssen. Fragen der zur Verfügung stehenden Ressourcen, strukturelle Möglichkeiten und das professionelle Profil der zuständigen Amts- bzw. Beratungspersonen sind dabei zu beantworten.

Im Sinne einer zu erzielenden Chancengleichheit und dem Bestreben, den Betroffenen das Gefühl zu geben, als wertvolles Mitglied in einer für sie noch fremden Gesellschaft willkommen zu sein, ist ein wertschätzender, auf individuelle Bedürfnisse ausgerichteter Umgang bei möglichst großer Klarheit und Gleichheit im Verfahren hilfreich und zielführend.

*V.l.n.r.: Kay Hailbronner, Daniel Thym, Ulrich Rüdiger  
(alle Universität Konstanz), Bilkay Öney (Ministerin  
für Integration des Landes Baden-Württemberg)*



## Thomas Kessler

### Verbindlich fördern und fordern ab dem ersten Tag

#### **Thomas Kessler**

*ist Leiter der Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidentsdepartement des schweizerischen Kantons Basel-Stadt mit den Fachstellen Stadtwohnen, Stadtteilentwicklung, Diversität und Integration, Gleichstellung Behinderter und Grundlagen/Strategien. Er ist Mitglied der Eidgenössischen Kommissionen ›Drogenfragen‹ und ›Kinder- und Jugendfragen‹.*



Politik und Medien befassen sich aufgeregt mit Jugendgewalt, Schulproblemen und Ausländerkriminalität, etwas stiller mit der hartnäckigen Sockelarbeitslosigkeit und den hohen Gesundheits- und Sozialhilfekosten. Meistens fordern sie zusätzliche Therapie-, Stütz- und Strafmaßnahmen, obwohl dafür hierzulande bereits riesige Summen ausgegeben werden. Die Symptome fehlender Erziehung und Förderung sind schon bei Kleinkindern erkennbar, sei es in der Sprachentwicklung, in der Motorik, im Körpergewicht, dem Zustand der Zähne oder der Sozialkompetenz. Die ersten Lebensjahre prägen das Kind für den Rest des Lebens, die Synapsen für die spätere Denkarbeit werden im zweiten und dritten Lebensjahr aktiviert. Wer mit erheblichen Defiziten im Kindergarten startet, wird die Schule mit einer Wahrscheinlichkeit von über 80 Prozent auf der untersten Leistungsstufe verlassen und Netto-Bezüger von staatlichen Leistungen bleiben.

In Basel hat eine Ursachenanalyse zur Jugendarbeitslosigkeit sogar einen entsprechenden Zusammenhang von über 90 Prozent ergeben. Ähnliche Resultate zeigen auch Studien zur Gesundheit; Fehlernährung, mangelnde Bewegung und fehlende Prophylaxe belasten die Gesundheit nachhaltig und führen zu lebenslangem Therapiebedarf. In den Agglomerationen beginnen rund ein Viertel der Kinder ihre Kindergarten- und Schulkarriere hinter der Startlinie. Die Kindergärtnerinnen erleben Kinder, die nicht in

der Lage sind, auf einer Treppe zu laufen. Ein einziger Jugendheimplatz kostet jährlich den Bruttolohn einer Pädagogin, ein Gefängnistag kostet die Steuerzahler in der Vollkostenrechnung mehr als die Übernachtung in einem Luxushotel. Zwei Fünftel der Migrationsbevölkerung und ein Fünftel der Schweizerinnen und Schweizer sind ohne Berufsbildung.

Für den liberalen Rechtsstaat und die Wissensgesellschaft Schweiz stellen sich dazu drängende Fragen. Darf man so viel vermeidbares Leid und Chancenungleichheit zulassen? Kann sich die Schweiz so viel ungenutztes Potenzial und die Reparaturkosten noch länger leisten? Soll der Mangel an Fachkräften weiterhin mit Immigration ausgeglichen werden? Bezieht sich das Ziel der größtmöglichen persönlichen Freiheit nicht auf das ganze Leben, so dass sich kleine staatliche Eingriffe im Kindesalter zur Schaffung von intakten Perspektiven geradezu aufdrängen? Am Beispiel der Integrationspolitik testet Basel-Stadt seit genau zehn Jahren den Umbau des staatlichen Handelns vom reparierenden Defizit-Ansatz hin zum innovativen Potenzial-Ansatz. Nach dem Motto »Verbindlich fördern und fordern ab dem ersten Tag« werden die Zuziehenden mit Begrüßung, Information, Motivierung und wenn nötig enger Begleitung zum Erfolg geführt, Fehlentwicklungen früh erfasst und Probleme zügig, allenfalls vertraglich vereinbart, angegangen.

Die Sprachkompetenz und das Bildungsniveau steigen, ebenso die Erwerbsquote und der Steuerertrag. Umgekehrt sinkt die Nachfrage nach staatlicher Sozialhilfe. Dort wurden das Gegenleistungs-Modell und eine enge Fallbegleitung eingeführt. Im Bildungsbereich wurde der zweijährige Kindergarten obligatorisch erklärt und neu das Projekt »Deutsch für Dreijährige« lanciert. Alle 1.500 Kinder eines Jahrgangs werden ein Jahr vor Kindergartenbeginn getestet und, falls ihre Deutschkenntnisse nicht ausreichend sind – in voraussichtlich rund 500 Fällen –, für ein Jahr einer Krippe zugewiesen, um sich spielerisch zu integrieren. Die Eltern werden einbezogen und zum Deutschlernen angehalten.

Weiter wird der Regierungsrat demnächst über ein Frühförder-Konzept beschließen, das mit einer ausgeklügelten Kombination von Familienberatung, Schwangerschaftsvorbereitung, Säuglingsbegleitung, Erziehungshilfen und familienergänzenden Betreuungsangeboten dort Früherkennung und Chancengleichheit absichern will, wo mit kleinstem Aufwand die größte Wirkung erzielt wird: bei den Ein- bis Dreijährigen.

Das Konzept wird so ausgestaltet, dass zwar alle Familien Angebote nutzen können und kontaktiert werden, aber gezielt nur dort zusätzliche Beratung geleistet wird, wo diese nach klaren Kriterien sinnvoll ist – bei schätzungsweise einem Viertel der Familien. Solche Familienbegleitungsprojekte bewähren sich in den Niederlanden und Deutschland seit Jahren. Der wirtschaftliche Nutzen der Investition wird auf den Faktor sieben geschätzt – durch bessere Bildung, Gesundheit und Sozialisierung sowie viel weniger Bedarf an Therapie- und Stützmaßnahmen. Davon profitiert die gesamte Gesellschaft durch ein höheres Bildungsniveau in den Schulklassen und weniger Symptom-Kosten für Erziehungs- und Integrationsdefizite. Die aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung zum Nutzen der Kinderkrippen bestätigt einmal mehr die große positive Wirkung auf das Bildungsniveau aller Kinder, auch für jene aus Akademikerfamilien.

Es ist höchste Zeit, den Staat generell vom Reparatur- zum Investitions-Staat umzubauen und fit zu machen: für die steigenden Herausforderungen durch die Alterung unserer Gesellschaft im Inland und für den Konkurrenzkampf mit den jungen aufstrebenden Staaten in Ostasien und Übersee.

## Magdalena Pöschl

### Die österreichische »Integrationsvereinbarung« – Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung\*



#### **Magdalena Pöschl**

*ist Universitäts-Professorin der Rechtswissenschaften in Graz. Sie ist außerdem Mitglied der Bioethikkommission beim Österreichischen Bundeskanzleramt und wirkliches Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.*

#### **Einführung**

Unter dem wohlklingenden Namen »Integrationsvereinbarung« hat die österreichische Gesetzgebung im Jahr 2002 Regelungen eingeführt, die Zuwanderer veranlassen sollen, Deutsch zu lernen. Doch ist bekanntlich nicht alles Gold, was glänzt. So gibt auch das zehnjährige Jubiläum der Integrationsvereinbarung wenig Grund zum Feiern; viel eher angezeigt sind kritische Nachfragen: Ist diese Vereinbarung wirklich so partnerschaftlich, wie ihr Name verspricht? Und welchen Beitrag hat sie bisher zur Integration geleistet? Beide Fragen lassen sich klarer beantworten, wenn man nicht nur die gegenwärtige Integrationsvereinbarung in den Blick nimmt, sondern auch ihren Werdegang: Die Integrationsvereinbarung wurde drei Jahre nach ihrer Einführung,<sup>1</sup> das heißt 2005 das erste Mal und 2011 ein weiteres Mal novelliert;<sup>2</sup> in jeder dieser Phasen hat sie ihren Charakter ein Stück weit verändert oder – wenn man so will – weiterentwickelt. Ein Gesamttrend ist nun aber klar erkennbar.

#### **Ist die »Integrationsvereinbarung« eine Vereinbarung?**

Wer im Jahr 2002, also der Geburtsstunde der Integrationsvereinbarung, das damals so genannte »Fremdengesetz« zur Hand genommen und unbefangen die neu eingefügte Überschrift<sup>3</sup> »Integrationsvereinbarung« gelesen hat, sollte zunächst wohl Partnerschaftliches erwarten. Anders als der Ausdruck »Vereinbarung« vermuten ließ, ergab sich der Inhalt der Integrations-

vereinbarung allerdings nicht aus Verhandlungen im Einzelfall, sondern direkt aus dem Gesetz: Wer eine Integrationsvereinbarung einging, verpflichtete sich, Deutsch zu lernen.<sup>4</sup> Mit wem ein Zuwanderer diese Vereinbarung eingehen sollte, war dem Gesetz merkwürdigerweise nicht zu entnehmen.<sup>5</sup> Noch erstaunlicher war, dass das Gesetz Zuwanderern den Abschluss einer Integrationsvereinbarung auch gar nicht freistellte: Sie waren vielmehr ex lege verpflichtet, eine solche Vereinbarung einzugehen.<sup>6</sup> Unter diesen Bedingungen – es gibt keine Verhandlungen, es gibt keinen Vertragspartner, und es gibt keine Freiwilligkeit – kann von einer »Vereinbarung« nicht ernstlich gesprochen werden.<sup>7</sup> Was die Gesetzgebung hier im Gewand einer »Integrationsvereinbarung« eingeführt hat, erweist sich bei näherem Hinsehen als eine gesetzliche Spracherwerbspflicht. Das war der Gesetzgebung offenbar auch durchaus bewusst: Denn schon 2002 verpflichtete man Zuwanderer nicht nur, eine Integrationsvereinbarung einzugehen, sondern auch dazu, sie zu erfüllen.<sup>8</sup> Diese zweite Festlegung gesteht implizit zu, dass die »Vereinbarung« selbst nicht in der Lage ist, eine Erfüllungspflicht zu begründen.

Wenn die Erfüllungspflicht erst durch das Gesetz erzeugt wird, ist freilich nicht zu sehen, warum Zuwanderer zuvor zum Abschluss einer Integrationsvereinbarung verpflichtet werden sollten. Das hat die Gesetzgebung 2005 auch selbst erkannt: Seither ordnet das Gesetz nur mehr an, dass die Integrationsvereinbarung zu erfüllen ist<sup>9</sup> – und diese Pflicht resultiert, wie nun auch

die Materialien feststellen,<sup>10</sup> unmittelbar aus dem Gesetz. Der Ausdruck »Integrationsvereinbarung« ist damit vollends unrichtig geworden.

Daran hat auch die Novelle aus 2011 nichts geändert: Nach ihr sind Ausländer nur mehr verpflichtet, einen Teil der Integrationsvereinbarung zu erfüllen, das so genannte Modul 1.<sup>11</sup> Das Modul 2 zu absolvieren, steht ihnen frei; wer es erfüllt, wird allerdings mit einer Verbesserung seines rechtlichen Status belohnt.<sup>12</sup> Materiell kann man darin zwar eine Art Austausch sehen – Sprachkenntnisse gegen Statusverbesserung; das macht das Modul 2 aber noch nicht zum Gegenstand einer Vereinbarung. Denn kein Ausländer verpflichtet sich im Vorhinein, das – inhaltlich übrigens weiterhin nicht verhandelbare – Modul 2 zu erfüllen; er erfüllt es einfach und verwirklicht damit die Tatbestandsvoraussetzung einer rechtlichen Vergünstigung, wie das auch sonst in der Rechtsordnung tagtäglich hundertfach geschieht.

Bei Licht besehen ist die sogenannte »Integrationsvereinbarung« also hinsichtlich des Moduls 1 eine gesetzliche Spracherwerbspflicht und hinsichtlich des Moduls 2 eine Tatbestandsvoraussetzung für den Erwerb gewisser Rechte. Eine Vereinbarung oder gar ein verwaltungsrechtlicher Vertrag ist sie sicher nicht. Wenn die »Integrationsvereinbarung« schon keine Vereinbarung ist, dient sie dann wenigstens der Integration?

## Dient die Integrationsvereinbarung der Integration?

### Phase 1: Integrationsvereinbarung als Papiertiger

Die Integrationsvereinbarung der ersten Generation<sup>13</sup> verpflichtete Ausländer, Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben.<sup>14</sup> Das konnten sie auf eigene Faust machen, oder indem sie einen sogenannten Deutsch-Integrationskurs besuchen,<sup>15</sup> den der Staat auch finanziell unterstützte: Wer einen solchen Kurs in 18 Monaten absolvierte, erhielt die Hälfte der Kurskosten refundiert, nach zwei Jahren bekam er noch ein Viertel.<sup>16</sup> Diese staatliche Förderung hatte leider einen Haken: Deutsch-Integrationskurse vermittelten in 100 Unterrichtseinheiten Deutsch auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen.<sup>17</sup> Das sind zwar nur basale Grundkenntnisse einer Sprache; sie in 100 Unterrichtseinheiten ohne Vorbildung zu erreichen, ist nach Meinung von Experten für Lerngewohnte möglich, für Lernungewohnte aber schwierig und gänzlich ausgeschlossen für Personen, die nicht oder nicht in einem lateinischen Schriftsystem alphabetisiert sind.<sup>18</sup> Wer bei diesem Kursprogramm nicht mitkam, musste Deutsch in anderen Kursen lernen; die Kosten dafür übernahm der Staat aber nicht.<sup>19</sup>

Zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung sollten Zuwanderer durch Anreize und Sanktionen motiviert werden. Die Erfüllung brachte den Betroffenen gewisse aufenthaltsrechtliche Vorteile, sie war insbesondere Voraussetzung für eine dauerhafte Aufent-

haltsberechtigung, die auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffte.<sup>20</sup> Wer die Erfüllung der Integrationsvereinbarung hingegen nicht rechtzeitig begonnen oder abgeschlossen hatte, dem drohten im Jahrestakt Verwaltungsstrafen<sup>21</sup> beziehungsweise die Ausweisung.<sup>22</sup> Das klingt nach einem harten Konzept, doch trägt auch hier der Schein: Denn dass es je zu einer Sanktion kommen würde, weil jemand mit der Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht rechtzeitig begonnen hat, war von vornherein auszuschließen. Der Zuwanderer musste ja nur behaupten, dass er bereits Deutsch lernt, nur eben nicht in einem Deutsch-Integrationskurs, was ihm ja freistand. Die Sanktionen bei Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung wiederum waren durch Zusatzbedingungen abgefedert: Sie durften erstens nur verhängt werden, wenn die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung ausschließlich im Einflussbereich des Ausländers lag<sup>23</sup> – damit ließen sich zum Beispiel Personen sanktionslos halten, die sich einen Sprachkurs nicht leisten oder ihn aufgrund ihrer Sprachbiographie nicht fristgerecht bestehen konnten. Eine Ausweisung war zweitens nur erlaubt, wenn es an der Bereitschaft, Deutsch zu lernen, fehlt<sup>24</sup> (was eine Behörde einem Zuwanderer erst einmal nachweisen muss) und wenn das Privat- und Familienleben des Betroffenen nicht schwerer wiegt als die mangelnden Deutschkenntnisse<sup>25</sup> (was nicht oft der Fall ist).<sup>26</sup>

Dass der Kreis der erfüllungspflichtigen Personen denkbar eng gezogen war, entschärfte die Integrationsvereinbarung noch weiter: Betroffen waren von vornherein nur Drittstaatsangehörige, die für einen dauerhaften Aufenthalt in Österreich einer Niederlassungsbewilligung bedürfen,<sup>27</sup> und auch für sie gab es zahlreiche Ausnahmen: So mussten insbesondere höher qualifizierte Ausländer<sup>28</sup> und die große Gruppe der Familienangehörigen von Österreichern und EWR-Bürgern keine Integrationsvereinbarung erfüllen.<sup>29</sup> Auf dieser Grundlage wurden zwischen 2003 und 2005 nur 18.412 Personen integrationspflichtig,<sup>30</sup> das sind circa drei Prozent der derzeit in Österreich lebenden Drittstaatsangehörigen.<sup>31</sup>

Erstaunlich niedrig war in diesem Zeitraum auch die Zahl der Erfüllungen: Von 2003 bis 2005 haben nur 3.715 Personen die Integrationsvereinbarung mit Erfolg absolviert,<sup>32</sup> das ist circa ein Fünftel der Verpflichteten. Alle anderen haben die Integrationsvereinbarung also nicht erfüllt, Sanktionen wurden über sie aber – nach dem Gesagten wenig überraschend – nicht verhängt.<sup>33</sup>

Angesichts dieser Zahlen wurde dem Innenminister in einer parlamentarischen Anfrage vorgehalten, dass die Integrationsvereinbarung ein Flop sei.<sup>34</sup> Ganz fern lag diese Einschätzung auch nicht: Der Kreis der Verpflichteten war eng, das verlangte Sprachniveau am unteren Limit, die staatliche Förderung schon an sich gering, für viele Verpflichtete zudem praktisch unerreichbar, und Nichtverpflichtete waren von vornherein von jeder

Sprachförderung ausgeschlossen. So gesehen hat die sogenannte »Integrationsvereinbarung« für die Integration wohl tatsächlich wenig gebracht. Hocheffizient war sie aber in anderer Hinsicht: Sie war ein deutliches Signal an jene Teile der Bevölkerung, die hören wollen, dass der Staat von Ausländern Anpassung verlangt. Indem die Integrationsvereinbarung Ausländern drohte, beruhigte sie also besorgte Inländer; indem sie es bei bloßen Drohungen beließ, besänftigte sie zugleich Kritiker. Das erklärt nun auch den »double bind« der Integrationsvereinbarung. Es erklärt, warum der Gesetzgeber von einer Vereinbarung spricht, obwohl es an allen Voraussetzungen dafür fehlt, und warum er zunächst scharfe Sanktionen androht, die dann aber kaum vollstreckbar sind und die tatsächlich auch nie verhängt wurden. Die Integrationsvereinbarung der ersten Generation war weder ein Wolf im Schafspelz noch ein Schaf im Wolfspelz, sie war ein Papiertiger, der die Zähne fletschen, aber nicht beißen soll, ein reiner Sprechakt also, der einen innenpolitischen Dauerkonflikt moderiert.

## Phase 2: Integrationsvereinbarung als Selektionskommunikation

2006 änderte die Integrationsvereinbarung ihren Charakter:<sup>35</sup> Die Gesetzgebung weitete zunächst den Kreis der Verpflichteten aus: Viele Ausländer, die vorher ausgenommen waren, wurden nun einbezogen, insbesondere die große Gruppe der Familienangehörigen von Österreichern<sup>36</sup> und höher qualifizierte Ausländer.<sup>37</sup> Von diesen qualifizierten Personen und ihren Familienangehörigen vermutete der Gesetzgeber aber schon zwei Absätze, nachdem er sie in die Integrationsvereinbarung einbezogen hatte, unwiderleglich, dass sie diese Vereinbarung erfüllen.<sup>38</sup> Er kommunizierte also weiterhin doppelt: Alle müssen die Integrationsvereinbarung erfüllen – Qualifizierte tun es aber automatisch. Am anderen Ende dieser Qualifikations-Skala stehen typischerweise Analphabeten, die, wie oft kritisiert wurde, keine Chance hatten, einen Deutsch-Integrationskurs zu bestehen.<sup>39</sup> Der Gesetzgeber reagierte darauf, indem er die Integrationsvereinbarung 2005 in zwei Module teilte: Im Modul 1 wurde die Alphabetisierung im lateinischen Schriftsystem verlangt und durch einen Kurs im Umfang von 75 Unterrichtseinheiten unterstützt.<sup>40</sup> Wer diesen Kurs in einem Jahr mit Erfolg abschloss, erhielt die Kurskosten refundiert.<sup>41</sup> Diese großzügige Förderung hatte nur einen Pferdefuß: Dass eine Alphabetisierung in nur 75 Unterrichtseinheiten gelingt, war nach Meinung von Experten bei der Mehrheit der Adressaten völlig unrealistisch.<sup>42</sup> Auch darin kann man eine doppelte Kommunikation sehen: Der Staat unterstützt Analphabeten, aber er tut es in einer Weise, die ihnen letztlich nur ihr Scheitern demonstriert.

Im Modul 2 wurden nun Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 verlangt, die in Deutsch-Integrationskursen in 300 Unterrichts-

einheiten erworben werden konnten.<sup>43</sup> Wie die Deutsch-Integrationskurse der ersten Generation waren auch diese Kurse für lerngewohnte Zuwanderer mit indogermanischer Herkunftssprache passend, für andere Zuwanderer aber kaum zu bestehen.<sup>44</sup> Mit der dreimal so langen Kursdauer stiegen auch die Kurskosten beträchtlich; die finanzielle Unterstützung durch den Bund wurde deshalb aber nicht etwa ausgebaut, sondern im Gegenteil verengt. Die Hälfte der Kurskosten bekam nur mehr ersetzt, wer den Deutsch-Integrationskurs binnen drei Jahren abgeschlossen hatte und wer zudem Familienangehöriger eines Österreicherers, eines EWR-Bürgers, eines Schweizer Bürgers oder aufenthaltsverfestigten Drittstaatsangehörigen war;<sup>45</sup> alle anderen Ausländer mussten die Kurskosten von immerhin 1.500 Euro alleine tragen.

Weiterhin brachte die Erfüllung der Integrationsvereinbarung rechtliche Vorteile, die Nichterfüllung hingegen Sanktionen. Die Erfüllung war eine Voraussetzung für gewisse aufenthaltsrechtliche Vergünstigungen, insbesondere für den Erwerb eines Dauer-aufenthaltsrechts, das auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen konnte,<sup>46</sup> ferner für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft.<sup>47</sup> Wer nach einem Jahr nicht alphabetisiert war, mit der Erfüllung des Moduls 2 nach drei Jahren nicht begonnen oder es nach fünf Jahren nicht abgeschlossen hatte, dem drohte die Ausweisung<sup>48</sup> und im letzten Fall zudem eine Verwaltungsstrafe;<sup>49</sup> wie bisher waren diese Sanktionen in der Regel durch Zusatzbedingungen abgedeckt.<sup>50</sup>

Seit Einführung der Integrationsvereinbarung zweiter Generation sind fast sechs Jahre vergangen, sodass die ersten zwei Kohorten (2006 und 2007) ihre Spracherwerbspflicht schon erfüllt haben müssten. Verpflichtet wurden in diesen zwei Jahren insgesamt 40.049 Personen,<sup>51</sup> erfüllt haben die Integrationsvereinbarung von 2006 bis 2010 insgesamt 27.995 Personen.<sup>52</sup> Das ist gemessen an der niedrigen Erfüllungsquote bei der Integrationsvereinbarung der ersten Generation eine beachtliche Zahl, die stutzig machen muss, sind doch in der zweiten Generation alle Anforderungen (Sprachniveau, Kursdauer und Kurskosten) deutlich gestiegen. Tatsächlich ist die Erfolgsquote bei näherem Hinsehen auch niedriger als sie erscheint. Denn zum einen erfüllen höher qualifizierte Ausländer die Integrationsvereinbarung ja ex lege,<sup>53</sup> zum anderen rechnet das Innenministerium die Erfüllung des Moduls 1 und des Moduls 2 jeweils getrennt,<sup>54</sup> was die Erfüllungsquote abermals künstlich erhöht. Bereinigt um diese Faktoren, bleiben im Zeitraum zwischen 2007 und 2009 von den angegebenen 15.359 Erfüllungen nur mehr 4.168 »echte« Erfüllungen durch Deutsch-Integrationskurse und Sprachkenntnisnachweise übrig.<sup>55</sup> Das ist eine weit weniger imposante Zahl, die ähnlich niedrig ist wie die Erfüllungsquote der Integrationsvereinbarung erster Generation. Nach wie vor gelingt es also sehr vielen Ausländern nicht, die Integrationsvereinbarung in der für einen Kostenzuschuss erforderlichen Zeit von drei Jahren zu er-

füllen.<sup>56</sup> Die (bereinigten) Zahlen zeigen außerdem, dass viele Ausländer die Integrationsvereinbarung nicht einmal in den vorgegebenen fünf Jahren erfüllen. Tatsächlich wurden deshalb auch schon Ausweisungsverfahren eingeleitet; gemessen an den Nichterfüllungen aber in einer verschwindend geringen Zahl.<sup>57</sup> Deutlich häufiger wurden Verwaltungsverfahren eingeleitet: 2010 ist das in immerhin 61 Fällen geschehen;<sup>58</sup> ob alle diese Verfahren wirklich mit einer Strafe abgeschlossen wurden, ist unklar. Feststellbar war nur, dass bisher erst eine einzige Verwaltungsstrafe wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung bekämpft wurde.<sup>59</sup>

Die Integrationsvereinbarung der zweiten Generation ist nach alldem mehr als bloß ein innenpolitisches Sprachspiel: Sie selektiert, und sie kommuniziert Selektion. Sie fordert und fördert nur den Spracherwerb bestimmter Zuwanderer, nämlich jener, die erstens lerngewohnt, zweitens im lateinischen Schriftsystem alphabetisiert, und die drittens auch sonst mit in Österreich integrierten Personen verwandt sind. Höher qualifizierte Ausländer betrachtet die Integrationsvereinbarung ex lege als integriert und unterstützt sie daher beim Spracherwerb nicht. Alle anderen Ausländer, vor allem die bildungsfernen und sozial Schwachen, werden – obwohl gerade ihre Integration erfahrungsgemäß die meisten Probleme bereitet – de facto nicht gefördert und bleiben so auf Dauer in einem zweifelhaften Zustand: Sie haben keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt, erreichen keine Aufenthaltsverfestigung und erst recht keine Staatsbürgerschaft. Dafür bekommen sie eine Verwaltungsstrafe, also Tadel, und die Drohung einer Ausweisung, die aber nicht wahrgemacht wird. Noch bleibt es also bei Sprechakten.

### Phase 3: Integrationsvereinbarung als Selektion

Mit der Integrationsvereinbarung der dritten Generation<sup>60</sup> wird sich auch das ändern. Seit 2011 verlangt der Gesetzgeber nämlich von Drittstaatsangehörigen, die einen längerfristigen Aufenthalt in Österreich anstreben, Grundkenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift, also auch eine Alphabetisierung, schon vor dem Zuzug nach Österreich.<sup>61</sup>

Nur wer diese Sprachkenntnisse hat, darf, so das Grundkonzept,<sup>62</sup> nach Österreich zuwandern, und erst dann setzt die Integrationsvereinbarung ein. Sie besteht weiterhin aus zwei Modulen, und wieder werden die Anforderungen gehoben: Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 sind jetzt bereits im Modul 1 zu erwerben,<sup>63</sup> und zwar in zwei statt bisher fünf Jahren.<sup>64</sup> Einen Kostenzuschuss gibt es nach wie vor nur für den Deutsch-Integrationskurs, der weiterhin 300 Unterrichtseinheiten umfasst:<sup>65</sup> Sie müssen nun aber in 18 Monaten statt wie bisher in drei Jahren abgeschlossen sein, damit der Bund 50 Prozent der Kurskosten refundiert.<sup>66</sup> Trotz dieser Verschärfung wird die Erfüllungsquote aber präsentabel bleiben, denn qualifizierte Ausländer

bleiben in die Integrationsvereinbarung einbezogen und erfüllen sie auch weiterhin ex lege.<sup>67</sup>

Wer das Modul 1 nicht rechtzeitig erfüllt, dem droht die Ausweisung. Ob es auch hier bei der Drohung bleiben wird, ist zweifelhaft, denn die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung muss zwar weiterhin auf Gründen beruhen, die allein der Ausländer zu vertreten hat, und nach wie vor ist auch sein Privat- und Familienleben zu veranschlagen.<sup>68</sup> Durch die Verkürzung der Erfüllungsfrist auf zwei Jahre haben Ausländer einer Ausweisung aber eine deutlich schwächere Aufenthaltsverfestigung entgegen zu setzen als bisher. Wer wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung nicht ausgewiesen wird, kann dafür nach wie vor bestraft werden.<sup>69</sup>

Das Modul 2 der Integrationsvereinbarung umfasst Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1, zu dessen Erfüllung Ausländer – und das ist neu – nicht mehr verpflichtet sind.<sup>70</sup> Die Erfüllung des Moduls 2 ist aber die Voraussetzung für wichtige Rechte, insbesondere für das Recht auf einen Daueraufenthalt,<sup>71</sup> der zum Teil auch freien Zugang zum Arbeitsmarkt verschafft,<sup>72</sup> und für die österreichische Staatsbürgerschaft.<sup>73</sup> Nachdem das Modul 2 nicht mehr verpflichtend ist, glaubte die Gesetzgebung auch die Förderung dafür streichen zu können.<sup>74</sup>

So wird es ab 2011 noch wesentlich mehr Zuwanderer geben als bisher, die auf Dauer in einem unsicheren Zwischenstatus bleiben; und dieses Schicksal wird Ausländer umso eher ereilen, je weniger lerngewohnt sie sind und – durch die extreme Drosselung der Förderung im Modul 1 und den völligen Wegfall der Förderung im Modul 2 – je niedriger ihr Einkommen ist. Noch schwerer wiegt, dass Zuwanderer, denen es nicht in kurzer Frist gelingt, Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 zu erwerben, nun auch ernsthaft Gefahr laufen, ihr Aufenthaltsrecht in Österreich zu verlieren. Wer über keine Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügt, hat ab jetzt grundsätzlich von vornherein kein Aufenthaltsrecht mehr zu erwarten. Die »Integrationsvereinbarung« der dritten Generation ist also keine bloße Selektionskommunikation mehr, sie selektiert tatsächlich und hat so mit Integration endgültig nichts mehr zu tun.

## Beatrix Lewandowski

### Die Integrationsvereinbarung 2011 – Gegenstand und Erfahrungen der Praxis\*

**Beatrix Lewandowski**

*ist die Stellvertretende Geschäftsführerin des Österreichischen Integrationsfonds und dort unter anderem für die Abwicklung der Kostenrefundierung verantwortlich.*



Die österreichische Regelung zur Integrationsvereinbarung von 2011 bezieht sich vor allem auf Drittstaatsangehörige, die ab 1. Juli 2011 in Österreich eingereist sind und dort längerfristig leben wollen. Neu an dieser Integrationsvereinbarung, die am 1. Juli 2011 in Kraft trat, ist, dass ebenso wie in Deutschland elementare Sprachkenntnisse schon im Ausland, das heißt vor der Einreise nach Österreich, nachgewiesen werden müssen – Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen. In der Praxis machen wir oft die Erfahrung, dass viele Menschen mit einem Touristenvisum nach Österreich reisen, dann in Österreich einen Sprachkurs besuchen und A1-Kenntnisse erwerben, in ihre Heimatländer zurückreisen und anschließend mit erfüllten Voraussetzungen nach Österreich kommen.

Die Integrationsvereinbarung des Jahres 2011 besteht, wie auch die vorangegangene, aus zwei aufeinander folgenden Modulen: Das Modul 1 führt zu einer befristeten Niederlassungsbewilligung und setzt A2-Sprachkenntnisse voraus. Für das Modul 2, das für die Bewilligung eines dauerhaften Aufenthalts und zum Erlangen der Staatsbürgerschaft Bedingung ist, müssen Sprachkenntnisse auf B1-Niveau nachgewiesen werden. Das Modul 1 ist, wenn man längerfristig in Österreich bleiben möchte, eine notwendige Voraussetzung, die im Unterschied zur Kann-Bestimmung in der Schweiz erfüllt werden muss.

Modul 1 unterliegt einer Erfüllungspflicht: Es muss innerhalb von zwei Jahren absolviert werden – im Unterschied zur Regelung der Integrationsvereinbarung aus dem Jahr 2006, bei der man noch fünf Jahre Zeit hatte. Diese fünf Jahre, so hat die Erfahrung gezeigt, wurden von vielen als ein zu langer Zeitraum wahrgenommen, der die Betroffenen nicht zum sofortigen Handeln motivierte. Fehler werden stärker eingepreßt; eine wirkliche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben findet nicht statt. Diese Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben ist jedoch das Ziel der Integrationsvereinbarung. Mit der neuen Regelung besteht eine Erfüllungspflicht innerhalb von zwei Jahren. Bei psychischen oder physischen Problemen – nachgewiesen mit einem ärztlichen Attest – besteht jedoch die Möglichkeit einer Verlängerung auf drei Jahre. Generell sind Personen, die physisch oder psychisch nicht in der Lage sind, die Integrationsvereinbarungen zu erfüllen, von den üblichen Regelungen ausgenommen.

Für Modul 2 besteht keine Erfüllungsfrist. Es ist die Entscheidung jeder einzelnen Zuwanderin und jedes einzelnen Zuwanderers, ob sie oder er tatsächlich einen dauerhaften Aufenthalt – sprich die Staatsbürgerschaft – erreichen möchte. Infolgedessen gibt es hier auch keine Kostenrefundierung, die bei Modul 1 unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Zu diesen Vo-

raussetzungen zählen der Besuch eines Deutsch-Integrationskurses bei einem zertifizierten Sprachinstitut und der Nachweis von Sprachkenntnissen auf A2-Niveau durch den Österreichischen Integrationsfonds innerhalb von 18 Monaten. Eine Kostenbeteiligung seitens des Bundes wird nicht gewährt, wenn die Sprachkenntnisse im Selbststudium, das heißt ohne Besuch eines Sprachkurses erworben werden. Denn refundiert werden nur die Kosten des Kurses, nicht aber das Zeugnis. Eine Kostenbeteiligung ist auch dann nicht möglich, wenn ein Deutsch-Integrationskurs bei einem nicht zertifizierten Kursträger besucht wurde, wenn Sprachkenntnisse auf A2-Niveau durch ein anderes allgemein anerkanntes Sprachdiplom – beispielsweise ÖSD, Goethe, telc –, aber ohne Beziehung einer beziehungsweise eines zusätzlichen Prüfenden des Österreichischen Integrationsfonds, nachgewiesen werden (um einen korrekten Ablauf der Prüfung zu garantieren) und wenn das Zertifikat nicht innerhalb von 18 Monaten erworben wird. In diesen Fällen ist zwar die Integrationsvereinbarung erfüllt, Anspruch auf eine Kostenrefundierung hat man jedoch nicht.

Die Kostenrefundierung des Bundes beträgt maximal 750 Euro für 300 Unterrichtseinheiten. Wird innerhalb von kürzerer Zeit – zum Beispiel mit 100 Unterrichtseinheiten – das Unterrichtsziel erreicht, erstattet der Bund die Hälfte der Kurskosten, maximal jedoch 2,50 Euro pro Unterrichtseinheit.

Auf Länderebene gibt es zudem weitere, jedoch unterschiedlich geregelte Zuschüsse, im Land Wien beispielsweise bis zu 300 Euro. Wenn ein Teilnehmer in Wien einen Deutsch-Integrationskurs besucht, würden 1.050 Euro von Bund und Ländern bezahlt. 300 Unterrichtseinheiten kosten im Schnitt etwa 1.500 Euro.

Die Aufgaben des Österreichischen Integrationsfonds haben im Rahmen der neuen Integrationsvereinbarung eine Änderung

erfahren. Er ist, wie vorher auch, für die Zertifizierung der Kursinstitute verantwortlich und zuständig. Das ist unter anderem zur Sicherheit der Zuwanderer erforderlich, da die von uns zertifizierten Kursinstitute gesetzliche Voraussetzungen erfüllen müssen. Sie müssen beispielsweise schon zwei Jahre in der Erwachsenenbildung tätig gewesen sein, um einen Antrag auf Zertifizierung stellen zu können. Sie müssen darüber hinaus ein Raum-, ein Unterrichts- und ein Kurszeitenkonzept sowie die Lebensläufe und die Ausbildungsnachweise der Lehrkräfte vorlegen. Dazu gehören eine Ausbildung im Bereich Deutsch als Fremd- bzw. als Zweitsprache sowie Unterrichtserfahrung. Anschließend werden die Kursträger vorab für die Dauer von drei Jahren zertifiziert.

Mit dem Ziel der Qualitätssicherung ist der Österreichische Integrationsfonds zudem per Gesetz verpflichtet, sich stichprobenartig von der Qualität der Kurse zu überzeugen. Dies erfolgt im Rahmen unangemeldeter Kursbesuche, bei denen der Unterricht und die Qualität des Kurses überprüft werden. Denn leider ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass Lehrkräfte ohne ausreichende eigene Deutschkenntnisse unterrichteten. Testsätze, die für die Prüfung verschickt wurden, wurden vervielfältigt und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorab übermittelt. Und es kam auch vor, dass Prüfungen nicht von der Teilnehmerin beziehungsweise dem Teilnehmer, sondern von einer anderen Person abgelegt wurden. Aus diesen Gründen hatte die Gesetzgebung geplant, eine zentrale Prüfung einzuführen, aus logistischen und aus Kostengründen jedoch wieder davon abgesehen. Der Großteil der Kursinstitute macht seine Arbeit allerdings gut – wengleich Kontrolle natürlich immer wichtig ist.

Seit der Neuregelung der Integrationsvereinbarung 2011 zeichnet der Österreichische Integrationsfonds auch für die



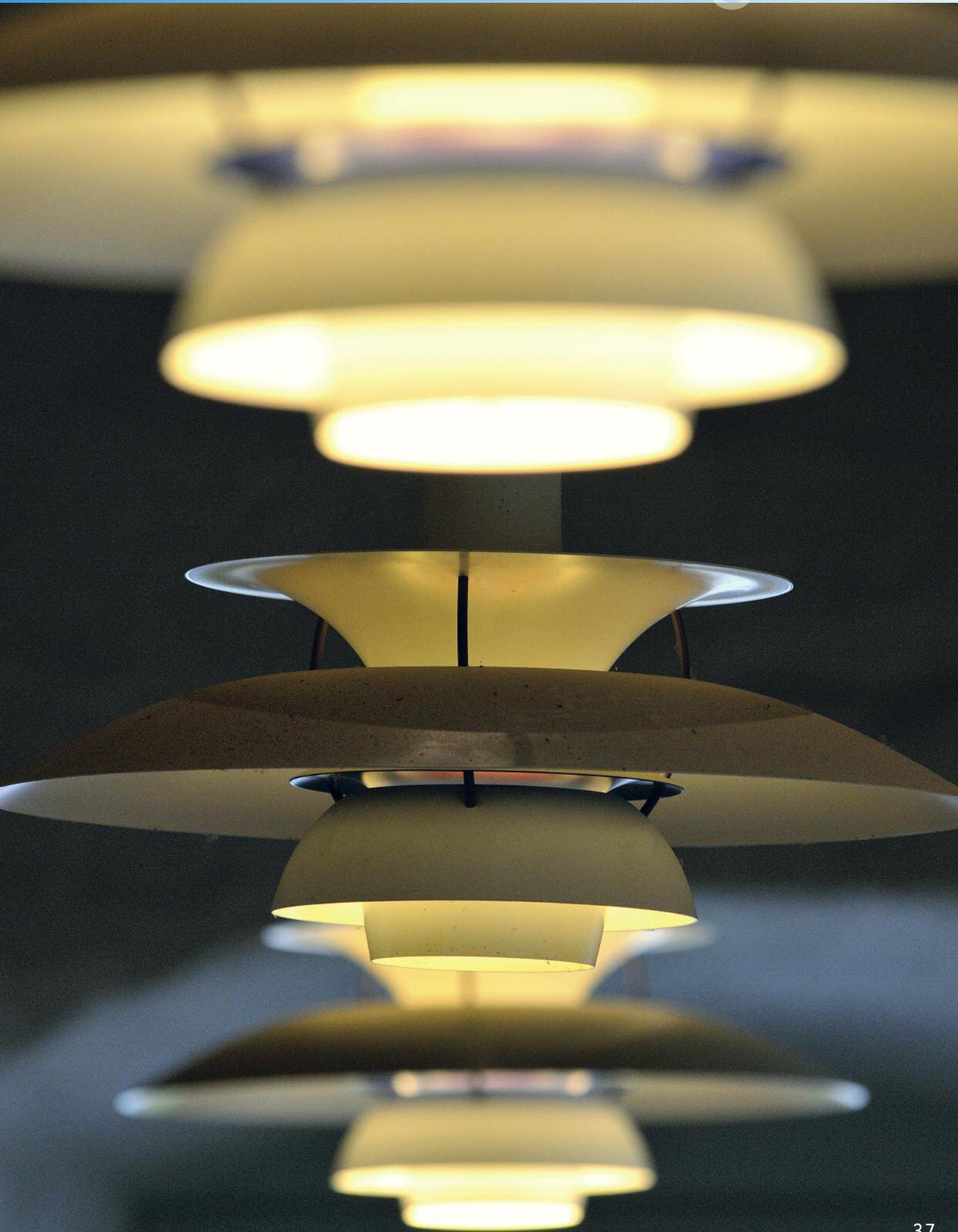
Durchführung und die Bewertung der Sprachprüfung verantwortlich. Mindestens eine oder einer der beiden Prüferinnen oder Prüfer muss vom Österreichischen Integrationsfonds sein. Es besteht die Möglichkeit, dass das Kursinstitut eine eigene Prüferin oder einen eigenen Prüfer stellt. Alle Prüferinnen und Prüfer müssen aber lizenziert sein. Das bedeutet, dass alle Lehrerinnen und Lehrer, die prüfen wollen, eine eintägige Schulung mit abschließendem Test absolvieren müssen. Die Prüferinnen und Prüfer testen die Fähigkeiten und übermitteln dann das Ergebnis sowie die Tonbandaufnahmen des mündlichen Teils an geschulte Bewerberinnen und Bewerber, welche – u.a. mit Hilfe vorgegebener Raster – eine erneute Auswertung vornehmen. Durch die anonyme Bewertung ist die Objektivität der Beurteilung gewährleistet.

am Tag der Prüfung die versiegelten Prüfungsfragen ausstellt. Der zweite neue Test ist ein Deutschtest für Österreich (DTÖ), der in Deutschland von Goethe und telc entwickelt und anschließend für österreichische Verhältnisse adaptiert wurde. Dieser Test ist ein skaliertes Test, der sowohl A2- als auch B1-Kenntnisse misst. Werden nur A2-Kenntnisse nachgewiesen, ist Modul 1 erfüllt. Sind dagegen bereits ausreichend B1-Kenntnisse vorhanden, hat man damit auch das zweite Modul absolviert und die Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft oder für den dauerhaften Aufenthalt in Österreich erfüllt. Zum »ÖF-Test neu« gehören die Subtests Hören, Lesen und Schreiben sowie eine mündliche Einzelprüfung von etwa zehn Minuten Länge. Grundsätzlich besteht auch der DTÖ aus drei Subtests und einer mündlichen Prüfung – diese wird jedoch paarweise absolviert



Zu guter Letzt sollen an dieser Stelle noch die Prüfungsangebote des Österreichischen Integrationsfonds vorgestellt werden. Seit dem 1. Juli 2011 gibt es zwei neue Arten von Test. Der so genannte »ÖF-Test neu« wurde auf A2-Niveau des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens überarbeitet, da vom alten Test leicht Kopien angefertigt und vorab an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer übermittelt werden konnten. Dies ist jetzt nicht mehr möglich, da die oder der ÖIF-Prüfende erst

und fragt die Fähigkeit ab, über sich selbst und über gemachte Erfahrungen zu sprechen sowie im Austausch mit dem Gesprächspartner eine Freizeitaktivität zu planen. Es ist nicht möglich, die Subtests einzeln zu wiederholen. Auch müssen alle Subtests auf gleichem Niveau bestanden werden, um ein bestimmtes Niveau zertifiziert zu bekommen. Sowohl der »ÖF-Test neu« als auch der DTÖ können so oft wie nötig wiederholt werden.



## Philip Martin

### Immigration and Integration: The US Experience and Lessons for Europe



**Philip Martin**

*ist Professor an der University of California, Davis, und Chair des University of California Comparative Immigration & Integration Program*

#### **Introduction: US Immigration Patterns**

Recent immigration patterns in the US exhibit continuity and change. Continuity is reflected in the arrival of 104,000 foreigners a day in the US, including 3,100 who have received immigrant visas that allow them to settle and become naturalized US citizens after five years, and 99,200 tourist, business, and student visitors known as nonimmigrants; most will stay only a few weeks, but some stay for several years and find ways to become immigrants. About 2,000 unauthorized foreigners a day were settling in the US until the recession of 2008/2009 reduced entries. Over half eluded apprehension on the Mexico-US border; the others entered legally, say as tourists, but violated the terms of their visitor visas by going to work or not departing.<sup>1</sup>

The US had 39 million foreign-born residents in 2009, including eleven million, almost 30 percent, who were illegally present. The US has the most foreign-born residents of any country, three times more than the twelve million in number-two Russia, and more unauthorized residents than any other country. About ten percent of the residents of OECD industrial countries were born outside the country in which they now live. The US, with 13 percent foreign-born residents, has a

higher share of immigrants among residents than most European countries, but a lower share than Australia and Canada.<sup>2</sup>

Public opinion polls find widespread dissatisfaction with the 'broken' US immigration system. Congress has debated comprehensive immigration reform for a decade. The House approved an enforcement-only reform bill in 2005 and the Senate an enforcement-and-legalization package in 2006, but Congress has been unable to agree on the three-pronged package embraced by President Obama, viz, tougher enforcement against unauthorized migration, legalization of most unauthorized foreigners, and new and expanded guest worker programs.

Two recent changes rekindled the immigration reform debate in the United States. The 2008/2009 recession, the worst in 50 years, doubled the unemployment rate and reduced the entry of unauthorized foreigners. The US added eight million private sector jobs between 2000 and 2007, and lost eight million in 2008/2009, so that there was no net increase in private sector employment between 2000 and 2009. However, most unauthorized foreigners did not go home even if they lost their US jobs, since there were also few jobs in their home countries; the exceptions were returns to countries such as Brazil, whose resource-based economy is booming with exports to China.<sup>3</sup>

The second stimulus for a renewed debate is states and cities enacting laws to deal with unauthorized migration, including an April 2010 Arizona law that makes unauthorized presence in the state a crime. In Fall 2011, all federal contractors and 18 states required some or all of their employers to participate in E-Verify, that is, they must use the federal government's electronic E-Verify system to check the legal status of new hires or risk losing the business licenses they need to operate (private employers with federal contracts must also use E-Verify to check newly hired workers).

## The Effects of Immigrants: Population

Immigration has a major effect on the size, distribution, and composition of the population. As US fertility fell from a peak of 3.7 children per woman in the late 1950s to the replacement level of 2.1 today, the contribution of immigration to US population growth increased. Between 1990 and 2010, the number of foreign-born US residents almost doubled from 20 million to 40 million, while the US population rose from almost 250 million to 310 million. Thus, immigration contributed a third to US population growth directly and, if the US-born children and grandchildren of immigrants are included, immigration contributed over half of US population growth.

In recent decades, immigrants have been mostly Asian and Hispanic, so they have changed the composition of the population. The US has four major race/ethnic categories: white non-Hispanic, Black, Hispanic, and Asian. In 1970, about 83 percent of the 203 million US residents were non-Hispanic whites and six percent were Hispanic or Asian. In 2010, when the US had 308 million residents, two-thirds were non-Hispanic white and 20 percent were Hispanic or Asian. If current trends continue,<sup>4</sup> by 2050 the non-Hispanic white share of US residents will decline to 52 percent while the share of Hispanics and Asians taken together will rise to a third.

Figure 1. US Population by Race and Ethnic Group, 1970, 2010, 2050 (in million)

US Population by Race/Ethnicity	1970	2010	2050
White non-Hispanic	83	66	52
Black	11	13	13
Hispanic	5	16	29
Asian	1	4	6
Other	1	2	2
Totals may not add to 100 because of rounding	101	101	102
Population	203.3	307.9	398.5

Source: US Census Projections with Constant Net International Migration, URL: [www.census.gov/population/www/projections/2009cnmsSumTabs.html](http://www.census.gov/population/www/projections/2009cnmsSumTabs.html) (accessed August 1, 2012).

## The Effects of Immigrants: Labor and Economy

Most immigrants come to the United States for economic opportunity; about 100,000 a year, less than ten percent, arrive as refugees and asylum seekers fleeing persecution in their own countries. About half of immigrants and US-born persons are in the US labor force – a slightly higher share of foreign-born than US-born men are in the labor force, and a slightly lower share of foreign-born women. In 2009, about 15 percent of US workers were born outside the US.

The effects of foreign-born workers on US labor markets are hotly debated. Economic theory predicts that adding (foreign) workers to the labor force should lower wages and increase economic output, or at least lower the rate of increase in wages. This theory was confirmed by a National Research Council study that estimated mid-1990s immigration depressed average US wages three percent and raised US GDP, the value of all goods and services produced, by one-tenth of one percent in 1996, adding up to eight billion dollar to the then eight trillion dollar GDP.<sup>5</sup> Wage depression was greater for lower-wage US workers with education levels most similar to immigrants.

However, comparisons of cities with more and fewer low-skilled immigrants did not yield evidence of wage depression linked to immigration. In 1980, when Castro allowed free exits, over 125,000 Cubans left Mariel, Cuba in small boats. Many settled in Miami, increasing the city's labor force by eight percent in a few months. But the unemployment rate of African Americans in Miami in 1981 was lower than in cities such as Atlanta, which did not receive Cuban immigrants, suggesting that the immigration surge helped Black workers.<sup>6</sup> An alternative explanation is that US-born Black workers who competed with Marielitos moved away from Miami, or did not move to Miami; many of Blacks who remained in Miami worked for the government.

Because of internal migration, most economists now look for the impacts of immigrants throughout the US labor market rather than in particular cities. Immigrants and US-born workers are often grouped by their age and education in order to determine, for example, how 20- to 25-year old immigrants with less than a high school education affect similar US-born workers. Economist George Borjas assumed that foreign-born and US-born workers of the same age and with the same levels of education are substitutes, meaning that employers consider foreign- and US-born workers with the same schooling and of the same age interchangeable, and found that more immigrants mean lower wages for similar US-born workers.<sup>7</sup>

However, if this assumption is changed so that similar foreign-born and US-born workers are complements, meaning that a 30-year old US-born carpenter with a high-school education is more productive because he has a high-school educated foreign-born helper, immigrants can raise the wages of similar

US-born workers.<sup>8</sup> This means that the estimated impacts of immigrants on US workers depend largely on the assumptions used to estimate their impacts. Since economic studies have not reached definitive conclusions, economists have had less impact on the US immigration policy reform debate.<sup>9</sup>

Immigrants do more than work – they also pay taxes and consume tax-supported services. Almost half of the twelve million US workers without a high-school diploma are immigrants, and most have low earnings. The major taxes paid by low earners in the US are payroll taxes deducted from earnings, and most flow to the federal government's Social Security and Medicare programs that support the elderly.<sup>10</sup> However, the major tax-supported services used by immigrants are provided by state and local governments, such as education and transportation services, and funded by state income and sales taxes.

Most low earners, both native-born and immigrant, pay less in state and local taxes than they consume in state-and local-supported services. For example, a farm worker with two US-born children earning 12.000 dollar a year does not pay in taxes the cost of his children's schooling, about 10.000 dollar a year. For this reason, some state and local governments call the federal government's decision to admit or tolerate the entry of low-skilled immigrants an »unfunded federal mandate«, that is, a service that these levels of government must provide but for which they are not reimbursed by immigrant taxes or the federal government.

During the 1990s, many state and local governments sued the federal government to recover the cost of providing services to immigrants. Federal courts have mostly rejected these suits, but the political pressure led to the State Criminal Alien Assistance Program, under which the federal government provides 400 million dollar a year to states to help cover the cost of incarcerating unauthorized foreigners convicted of US crimes.<sup>11</sup>

### **Integrating Immigrants: Naturalization**

Many immigrants become naturalized US citizens, such as California Governor Arnold Schwarzenegger, and vote and hold political office. The US government encourages legal immigrants who are at least 18, in the US at least five years, and who pass an English and civics test to become naturalized citizens. There are often naturalization ceremonies on July 4 and other national holidays in which hundreds of thousands of immigrants are naturalized.

Naturalization rates vary by country of origin. Immigrants from countries to which they do not expect to return are far more likely to become naturalized US citizens than immigrants from countries to which they expect to return. For example, naturalization rates are far higher for Cubans and Vietnamese than for Canadians and Mexicans.

More Mexicans and Latin Americans are naturalizing in part because their governments have changed their policies toward dual citizenship. In the past, many Latin American countries withdrew citizenship from nationals who became naturalized US citizens. During the 1990s, these policies changed to encourage citizens abroad to naturalize and become dual nationals. For example, the governments of Mexico, El Salvador, and the Dominican Republic encourage their citizens in the US to become naturalized US citizens and to retain their Mexican, Salvadoran, and Dominican nationality. Presidents of several Latin American countries symbolically welcome some returning migrants at Christmas, praising them as heroes for the remittances they send home.

The naturalization of Mexicans and other Hispanics has not yet affected US election outcomes significantly. There are more Latinos than African Americans in the US, but during 2008 elections, African Americans cast almost twice as many votes as Latinos.<sup>12</sup> Latinos are often called the sleeping giant in the US electorate because they could tilt the balance toward Democrats as their share of the vote increases. Two-thirds of the Latinos who voted in 2008 elections supported President Obama.

### **Melting Pot versus Salad Bowl**

Immigration means change – immigrants adapt to the societies to which they move and natives adjust to the newcomers. A century ago, the US was considered a »melting pot« for the diverse European immigrants arriving. The hero of Israel Zangwill's popular 1908 play, »The Melting Pot«, cried out: »Germans and Frenchmen, Irishmen and Englishmen, Jews and Russians – into the Crucible with you all! God is making the American!« Becoming American has never been so simple. Many newcomers want to retain their culture and language even as they integrate into American society. Immigrant integration in the US has been guided by three principles:

- First, the US is open to all. George Washington said: »The bosom of America is open to receive not only the Opulent and respectable Stranger, but the oppressed and persecuted of all Nations and Religions.«
- Second, immigrants should not form country-of-origin political parties. As naturalized US citizens, they are expected to act politically as individuals rather than members of an ethnic group. Nothing prevents the formation of an Irish-American or a Mexican-American political party, but the two-party tradition of Democrats and Republicans, combined with the idea that US citizens act politically as individuals, has discouraged nationality-based or ethnic-based political parties.
- Third, immigrants may maintain their language and cultural heritage with private resources.

There have been two extremes along the spectrum of how to integrate immigrants: integration and pluralism. The integrationist



*V.l.n.r.: Stefan Hank (Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration), Andreas Borchers (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung), Hartwig Stock (Bundesministerium des Innern) und Kay Hailbronner (Universität Konstanz)*

(assimilationist) aims to eliminate ethnic boundaries, turning diverse foreigners into Americans, while the pluralist (multiculturalist) wants to maintain home-country language and culture. For integrationists, American democracy is composed of equal individuals; for pluralists, it is an equality of groups. For the integrationist, what counts is what the citizen thinks and believes, while the pluralist wants to maintain an individual's awareness of where he came from. Integrationists favor the melting-bowl metaphor, while pluralists imagine society to be a salad bowl with distinct ingredients.

Neither extreme describes the realities for immigrants in the United States. The melting pot ignores the persistence of memory and the importance of the home culture. Ethnic affiliation persists among many Americans into the second and third generation, long after the language and knowledge of the ›old country‹ has been lost. The pluralists' insistence on group identity, on the other hand, limits the freedom of individuals to choose their loyalties. Pluralists assume that ethnic boundaries remain fixed, ignoring the fact that in the open US society, people work, make friends, and marry outside their ancestral communities and religions.

The integration versus pluralism debate is played out in many venues. Should school children be grouped in classes according to their home languages, or should they be brought together in English-language classes? In the workplace, can employers require their employees to converse only in English, even if it is not their first language?

Historian John Higham proposed ›pluralistic integration‹ to accommodate immigrants. Higham began from the premise that there is a common US culture shared by Americans; pluralistic integration would allow minorities to preserve and enhance their culture and identity with private resources. Higham said: »No

ethnic group under these terms may have the support of the general community in strengthening its boundaries, [but] ethnic nuclei are respected as enduring centers of social action.«<sup>13</sup> Historian Larry Fuchs used the term ›kaleidoscope‹ to emphasize the dynamics of immigrant integration: immigrants adapt and change, and so does American society.<sup>14</sup>

## Language and Education

Using public resources to maintain language and cultural heritage is controversial, especially in education, the most expensive service provided by state and local governments (half of California's general fund spending supports K-12 schools). About two-thirds of US immigrants speak Spanish. Many children of immigrants do not speak English well, and are classified as limited-English proficient (LEP) or English language learners (ELLs), terms whose definition varies from state to state and between federal agencies.

On May 25, 1970, the US Education Department's Office for Civil Rights issued a memo requiring school districts that receive federal funds and with more than five percent national-origin minority students to take steps to help them learn. If »inability to speak and understand the English language excludes national origin-minority group children from effective participation in the educational program... the district must take affirmative steps to rectify the language deficiency in order to open its instructional program to these students.«<sup>15</sup>

The result was two major approaches to help the ten percent of the 50 million K-12 pupils in public schools in Fall 2010 who were classified as LEP/ELL.<sup>16</sup> About 80 percent or four million of these LEP/ELL pupils speak Spanish as a first language, and a third are in California.<sup>17</sup> The first, English-as-a-second language (ESL) instruction, stresses rapid acquisition of English, while the

second, bilingual education, teaches math and other subjects in the child's native language. Each approach has its own philosophy and assumptions about what is appropriate for LEP/ELL pupils. ESL brings together children with various native languages in English-language classrooms, using specially trained

chusetts (2002) to approve initiatives ending bilingual education. However, Colorado (2002) voted to continue teaching LEP children in their native language.<sup>20</sup>

Strong feelings about the role of English in education are reflected in the movement to establish English as the official or



teachers and a simplified vocabulary so that LEP/ELL pupils can learn new materials as well as English. Bilingual education teaches children to read and write in their native language and gradually make the transition to English-language instruction.

California during the 1980s and 1990s mostly used bilingual education to teach LEP/ELL pupils. Dissatisfaction with the slow pace of these students' shift to English<sup>18</sup> among LEP/ELL pupils led California voters to approve Proposition 227, the English for the Children initiative, on a 61 to 39 percent vote in 1998 despite opposition from President Clinton, teachers' unions, school administrators, and most media. Proposition 227 calls for non-English speaking students to receive intensive English lessons for a period »not normally intended to exceed« one year and then move into regular English-speaking classrooms after they have a »good working knowledge« of English. Assessments suggest that the reading and math scores of students in English-immersion classes were higher than the test scores of students in bilingual programs,<sup>19</sup> encouraging Arizona (2000) and Massa-

national language; 30 US states have made English their official language.<sup>21</sup> Would a prohibition against the use of languages other than English in government be an affirmation that English is the common language of the United States, or would establishing English as the official language be a rebuff to speakers of other languages and a handicap to the work of government? Such questions involve broader issues and feelings about immigrants, integration, and national character.

Two presidential acts almost a century apart reflect the tensions over English. President Theodore Roosevelt in 1919 wrote: »We have room for but one language in this country, and that is the English language, for we intend to see that the crucible turns our people out as Americans, of American nationality, and not as dwellers in a polyglot boarding house.« President Clinton issued executive order 13166 on August 11, 2000 to require government agencies and recipients of federal funds to make efforts to provide services and information in other languages to persons who are not proficient in English.<sup>22</sup>

## Conclusions: The US as an Unfinished Nation

Past immigration flows to the United States resemble waves, with the number of immigrants rising and falling. The fourth wave of US immigration, which began after 1965 legislative changes shifted priority for admission from particular countries to those with family members in the US, has resulted in the arrival of a million immigrants a year, plus 500,000 unauthorized migrants in recent years. Many Americans want the federal government to take steps to reduce legal and especially illegal immigration, so that the current period would be the peak of the fourth wave. Others are comfortable with current levels of legal immigration, and want unauthorized foreigners to be legalized.

The United States is a nation of immigrants that first welcomed virtually all newcomers, later excluded certain types, and since the 1920s has limited the number of immigrants admitted each year with a complex quota system. Immigrants and refugees arrive through America's front door, which was opened wider in 1990 to accommodate more relatives of US residents and more workers desired by US employers. But the fastest growth in entries has been via side and back doors, as nonimmigrant tourists, foreign workers and students, and unauthorized foreigners arrive in larger numbers.

Research on the economic, social, and political effects of immigration does not provide clear guidelines for policy. Immigrants have minor effects – for better or worse – in the huge American economy and labor market. Most immigrants are better off in America than they were at home, even though many arrive with little education and find it hard to climb the American job ladder. State and local governments point out that the taxes paid by immigrants go mostly to the federal government, while state and local governments bear the brunt of the costs of providing services to them.

Historically, most immigrants did not become naturalized citizens, choosing instead to live in the US but retain their original nationality. During the mid-1990s, there was a spike in naturalizations, and it appears that a higher share of immigrants will naturalize in the 21st century. US-born children are citizens at birth, regardless of the legal status of their parents.

Immigrants are often isolated from native-born Americans, as they were a century ago when most Americans lived on farms and the immigrants crowded into cities. However, immigrants and Americans mixed in the early 1900s in the military during World War I, in factories that attracted both Americans leaving the farm and immigrants, and in often densely packed tenements in urban churches, schools, and unions. Immigrant isolation in the 21st century is reinforced by the fact that many newcomers live and work in different places than US citizens, and many do not speak English.

The United States is likely to remain the world's major destination for immigrants. US history and traditions suggest that,

within a few decades, most of today's immigrants will be an integral part of the American community, albeit a changed community, as the immigrants change and America changes to accommodate them. Past success integrating immigrants does not, however, guarantee that history will repeat itself. As the nation searches for a durable immigration policy, the United States – and the immigrants who are on their way here – are on a journey to an uncertain destination.

## US Lessons for Europe

Europe was shaped by emigration; the US was shaped by immigration. US history and experience are infused with myths and realities that imagine foreigners leaving countries offering less hope and freedom and beginning anew in the land of opportunity. From Horatio Alger to Barack Obama, the notion that hard work brings success in the US is widespread.

The major US instrument of immigrant integration is the private sector labor market. The flexible US labor market makes it easy for newcomers to find jobs, and a higher share of immigrant men than US-born men are in the labor force. However, many immigrants with little education and lack of English find it hard to climb the US job ladder. They may be better off in the US than they were at home, but may not reach economic parity with US workers who have similar levels of education. Most immigrant parents nonetheless express satisfaction with their lives in the US, emphasizing that their children will have opportunities that they did not have because of migration.

Europe has a smaller private sector labor market and fewer highly skilled migrants who are well known successes in business, such as the immigrant co-founders of Google and Intel. Australia, Canada and New Zealand use point systems so that their immigrants, on average, have more education than native-born residents. The US is unique in attracting large numbers of very highly educated immigrants, many of whom graduate from US universities and stay, as well as large numbers of low-skilled immigrants.

Low-skilled migrants may be more acceptable in the US than in Europe because they are often associated with work rather than social assistance. This suggests a trade off between low-skilled immigrants and generous welfare systems. It may be difficult for industrial countries to accept large numbers of low-skilled migrants unless they have flexible private-sector labor markets, thin social safety nets, and are willing to accommodate significant income inequality. In the US, the association of low-skilled migrants with hard work at low wages is linked to the notion that hard work can enable anyone to climb the job and income ladder.

In Europe, by contrast, low-skilled migrants are more often associated with social assistance.

**Daniel Thym**

- <sup>1</sup> Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« (2001), S. 260f.
- <sup>2</sup> Siehe den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, 24. 10. 2009, Abschnitt III.5.
- <sup>3</sup> Näher Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, Dissertation in Vorbereitung für 2012, Kap. 1.C.
- <sup>4</sup> Stellvertretend Süßmuth, Migration und Integration (2006), S. 87ff.
- <sup>5</sup> Zutreffend – wenn auch kritisch – verweist auf diese mittelbare Integrationssteuerung, der künftig fortbesteht, Groß, Das deutsche Integrationskonzept, ZAR 2007, 315 (316).
- <sup>6</sup> Im Jahr 2007 wurde die »Förderung« um die »Forderung« ergänzt; vgl. BGBl. 2007 I 1970.
- <sup>7</sup> Hierzu Alba/Nee, Remaking the American Mainstream (2005).
- <sup>8</sup> § 43 Abs. 2 S. 1 AufenthG.
- <sup>9</sup> Ausführlicher Thym, Migrationsverwaltungsrecht (2010), S. 259-263.
- <sup>10</sup> Hierzu wiederum Thym, ebd. 274ff.
- <sup>11</sup> Zur Anreicherung der juristischen Methode durch die Steuerungswissenschaft stellvertretend Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I (2006), § 1 und Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee (2. Aufl. 2004), S. 18ff.
- <sup>12</sup> Näher dem nachfolgenden Beitrag von Eva Tov.
- <sup>13</sup> Hierzu allgemein, unabhängig vom Migrationsrecht, Voßkuhle (Fn. 11), Rn. 10 sowie, mit Betonung der Grenzen, Bauer, Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht, VerwArch. 87 (1987), 241 (259f.).
- <sup>14</sup> Stellvertretend Bade, Nachholende Integrationspolitik, ZAR 2005, 217 (219ff.).
- <sup>15</sup> Der Konstanzer Exzellenzcluster »Kulturelle Grundlagen der Integration« fördert derzeit eine empirische Studie einer soziologischen Doktorandin zu dem Thema.
- <sup>16</sup> Zu jüngeren Reformbemühungen siehe die Beiträge zu Schmid (Hrsg.): Migration als verwaltungspolitische Herausforderung (2004); allgemein auch Wahl, Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.): Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen (1993), S. 177 (195).
- <sup>17</sup> Hierzu Kötter, Integration durch Recht?, in: Sahlfeld u.a. (Hrsg.): Integration und Recht (2003), S. 31 (39–41).
- <sup>18</sup> Siehe allgemein, unabhängig vom Migrationsrecht, Aulehner, Zielvereinbarungen im öffentlichen Recht, in: Festschrift Rupert Scholz (2007), S. 451 (452–454) sowie, grundlegend, Schneider, Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource (1997), S. 103ff.
- <sup>19</sup> Lesenswert Hill, Zur Rechtsdogmatik von Zielvereinbarungen in Verwaltungen, NVwZ 2002, 1059 (1060 f.) und Bauer, Verwaltungsverträge, in: Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II (2008), § 36 Rn. 55.
- <sup>20</sup> Ausführlich wiederum der nachfolgende Beitrag von Magdalena Pöschl.
- <sup>21</sup> Näher Schuppert, Verwaltungswissenschaft (2000), S. 160 ff. und Bumke, Verwaltungsakte, in: Hoffmann-Riem u.a. (Fn. 19), § 35 Rn. 75ff.
- <sup>22</sup> Siehe den späteren Beitrag von Eva Tov.
- <sup>23</sup> So Laschet, Neue Impulse für das deutsche Integrationsmodell, ZAR 2007, 1 (5).
- <sup>24</sup> Vgl. § 44a Abs. 1 S. 4 AufenthG; gemäß S. 5 muss eine abweichende Entscheidung gegenüber der Migrationsverwaltung begründet werden, was ein Leerlaufen deren Empfehlung durch tatsächliche Nichtbefolgung verhindern soll.
- <sup>25</sup> Siehe BMI, Bericht zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes (2006), S. 138f.; positiver ein Studie aus dem Umfeld der Bundesagentur von Schweigard, Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund (2007), S. 41ff.
- <sup>26</sup> Hierzu Thym, Zielvereinbarungen im Schulrecht zwischen informeller Verwaltungspraxis und rechtlicher Steuerung, RdJB 2009, 278–290.
- <sup>27</sup> Das 1996 eingeführte Programm »soziale Stadt« ist heute in § 171e BauGB geregelt und betrifft häufig Quartiere mit hohem Migrantenanteil; weiterführend Kersten, Demographie als Verwaltungsaufgabe, DV 40 (2007), 309 (330–332).
- <sup>28</sup> Zum unterschiedlichen Zuschnitt der Rechtsgebiete, die nicht in einem einheitlichen Rechtsgebiet des Integrationsrechts aufgehen, siehe Thym (Fn. 9), S. 278.
- <sup>29</sup> Zu Prioritäten der Bundesregierung beim Informationsaustausch siehe Krings, Aktuelle Schwerpunkte der deutschen Ausländerpolitik, ZAR 2011, 161-164.
- <sup>30</sup> Die Ausgliederung an nicht-staatliche Fördereinrichtungen begegnet Bedenken, weil diese nicht über staatliche Vorrechte verfügen oder auf keinen Fall an Rechtsfolgen beim Aufenthaltsstatus mitwirken dürfen.
- <sup>31</sup> Hierzu der folgende Unterabsatz.
- <sup>32</sup> Es dürfte kein Zufall sein, dass die deutschen Integrationsvereinbarungen bislang keine rechtsförmliche Konkretisierung erfahren.
- <sup>33</sup> Dies entspricht dem Schweizer Modell und dem deutschen Vorhaben.

- <sup>34</sup> So die Begründung zum AufenthG gemäß BT-Drs. 15/420 vom 07.02.2003, S. 66.
- <sup>35</sup> Siehe Böcker/Strik, Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights, EJML 13 (2011), 157 (166-168) sowie Davolio/Tov, »Die guten ins Körbchen, die Schlechten raus«, Asyl – Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis 1/2011, 8 (12).
- <sup>36</sup> Siehe Art. 54 I AuG (Schweiz), § 50a FrG (Österreich); ähnlich, wenn auch ohne Bezug zum Instrument der Integrationsvereinbarung, § 8 Abs. 3 AufenthG (Deutschland).
- <sup>37</sup> Vgl. Sacksofsky, Anreize, in: Hoffmann-Riem u.a. (Fn. 19), § 40 Rn. 29ff.
- <sup>38</sup> So auch Davolio/Tov (Fn. 35), S. 13.
- <sup>39</sup> Exemplarisch das erste Gemeinsame Grundprinzip für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union, Rats-Dok. 14615/04, S. 19.
- <sup>40</sup> Hierzu auch Hailbronner, Das Zuwanderungsgesetz 2002 im Spiegel der Vorstellungen der politischen Parteien, in: Stern (Hrsg.): Zeitgemäßes Zuwanderungs- und Asylrecht – ein Problem der Industriestaaten (2002), S. 99–123.
- <sup>41</sup> Die EU besitzt im Lichte des Art. 79 IV AEUV nur begrenzte Kompetenzen.
- <sup>42</sup> Vgl. vorstehend Abschn. 4.1.
- <sup>43</sup> Aus diesem Grund kritisch zu bundeseinheitlichen Integrationsverträgen die (5.) Integrationsministerkonferenz, 18./19.3.2010, TOP 1 = ZAR 2010, 208.
- <sup>44</sup> Vgl. Art. 73 I Nr. 3, Art. 74 I Nr. 4, 7 GG, die dem Bund evtl. eine Verknüpfung von Angeboten der Länder und Kommunen im Kontext des Ausländerrechts ermöglichen, ohne dass der Bund den Inhalt der Angebote selbst regelte.
- <sup>45</sup> Vgl. § 54 II Nr. 9–11, § 56 II S. 3 AufenthG sowie zur letzten Norm kritisch wegen drohender Grundrechtsverstöße Eckertz-Höfer, Neuere Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Schutz des Privatlebens, ZAR 2008, 93 (94).
- <sup>46</sup> Hierzu wiederum nachfolgend Magdalena Pöschl.
- <sup>47</sup> Vgl. den Wunsch einer größeren Praxiswirksamkeit als Begründung für die erneute Verschärfung des § 8 Abs. 3 AufenthG im Jahr 2011 gemäß BR-Drs. 704/10, S. 2.
- <sup>48</sup> So zutreffend Kay Hailbronner auf der Salemer Tagung zu Integrationsvereinbarungen.
- <sup>49</sup> Stellvertretend Carrera (Fn. 4), S. 353ff.
- <sup>50</sup> Zur zwischenzeitlichen Berliner Praxis Thym (Fn. 9), S. 317f.

**Joanna Menet und Nicole Wichmann**

- <sup>1</sup> Siehe Vorentwurf AuG vom 23. November 2011.
- <sup>2</sup> European Free Trade Association.
- <sup>3</sup> Von Büren/Wytenbach, 2009.
- <sup>4</sup> Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (Wichmann et al. 2011), in deren Rahmen die Kantone in Fragebogen und Gruppeninterviews zu ihrer Migrationspolitik befragt wurden.
- <sup>5</sup> Achermann/Künzli, 2011: 35.
- <sup>6</sup> Von Büren/Wytenbach, 2009: 82.
- <sup>7</sup> Schönenberger/Wichmann, 2011.
- <sup>8</sup> Anzahl der im Jahr 2010 abgeschlossenen Integrationsvereinbarungen (ohne Graubünden und Zürich), nach Bundesamt für Migration 2011:
- | AG | BE | BL | BS | GL | LU  | SG  | SH | SO  | TG |
|----|----|----|----|----|-----|-----|----|-----|----|
| 90 | 16 | 21 | 52 | 50 | 181 | 500 | 70 | 461 | 30 |
- <sup>9</sup> Schweizerischer Bundesrat, 2010.
- <sup>10</sup> Vergleiche auch Tripartite Agglomerationskonferenz 2009.
- <sup>11</sup> Von Büren/Wytenbach, 2009: 65.
- <sup>12</sup> Fibbi, 2011.
- <sup>13</sup> Im Kanton Bern werden Integrationsvereinbarungen nur in der Stadt Bern angewendet. Zugleich läuft ein Pilotprojekt in der Gemeinde Ostermundigen.
- <sup>14</sup> Appenzell Ausserrhoden und Schwyz werden die Integrationsvereinbarungen voraussichtlich in Zukunft einsetzen.
- <sup>15</sup> Bundesamt für Migration 2011.
- <sup>16</sup> Spescha et al., 2010: 223.
- <sup>17</sup> Tov et al., 2010: 92-95.
- <sup>18</sup> Tov et al., 2010: 92.
- <sup>19</sup> Bundesamt für Migration, 2007: 2.
- <sup>20</sup> Ebd.
- <sup>21</sup> Gemäß dem Vorschlag des Bundesrates vom 23. November 2011 wird der Abschluss einer Integrationsvereinbarung bei Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung in Zukunft unter gewissen Bedingungen sogar Pflicht (Art. 33 Abs. 5 und Art. 49a Abs. 3 AuG).
- <sup>22</sup> Achermann, 2007: 121-122.
- <sup>23</sup> Achermann, 2011: 14.
- <sup>24</sup> Bundesamt für Migration, 2011: 44.
- <sup>25</sup> Wichmann, 2011.
- <sup>26</sup> Cattacin/Kaya, 2005; Manatschal, 2011.
- <sup>27</sup> Wicker, 2009.

## Literatur

- Achermann, Alberto (2007). »Integrationsverpflichtungen«, in Achermann, Alberto et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007*. Bern: Stämpfli Verlag, S. 107-140.
- Achermann, Alberto (2011). Kurzgutachten zu den Artikeln 8 bis 11 des Entwurfs für ein Integrationsgesetz des Kantons Bern zuhanden des Rechtsamtes der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Achermann, Alberto und Jörg Künzli (2011). *Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Bundesamt für Migration (2007). Anwendungsbereich von Art. 54 AuG und von Integrationsvereinbarungen. Bern: Bundesamt für Migration.
- Bundesamt für Migration (2011). Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen. Jahresbericht 2010. Bern: Bundesamt für Migration.
- Cattacin, Sandro und Bülent Kaya (2005). »Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse«, in Mahnig, Hans et al. (Hrsg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo, S. 288-320.
- Fibbi, Rosita (2011). *L'évolution des droits politiques des étrangères et des étrangers en Suisse – quelle signification du point de vue de la citoyenneté?* Discussion Paper SFM 25. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Manatschal, Anita (2011). »Path-dependent or dynamic? Cantonal integration policies between regional citizenship traditions and right populist party politics.« *Ethnic and Racial Studies*: 1-17.
- Schönenberger, Silvia und Nicole Wichmann (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Schlussbericht zu Händen der Zentralschweizer Fachgruppe Integration*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Schweizerischer Bundesrat (2010). Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik vom 5. März 2010. Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser »Integration als gesellschaftliche und staatlche Kernaufgabe« vom 25. September 2006 und 06.3765 SP-Fraktion »Aktionsplan Integration« vom 19. Dezember 2006. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Spescha, Marc, Antonia Kerland und Peter Bolzli (2010). *Handbuch zum Migrationsrecht*. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- 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: Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (2009). Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz. Bern: Sekretariat Konferenz der Kantonsregierungen.
- von Büren, Lucie und Judith Wyttenbach (2009). »Integrationsverpflichtung und Integrationsvereinbarungen«, in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 61-97.
- Wichmann, Nicole (2011). »Fördern und Fordern« – Eine Analyse des baselstädtischen Integrationsmodells.« *Asyl*, 11: 3-8.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Wicker, Hans-Rudolf (2009). »Die neue schweizerische Integrationspolitik«, in Pineiro, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus – Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich: Seismo, S. 23-47.
- AuG Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20 (Wichmann et al. 2011).
- VIIntA Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.205.

## Eva Tov

- <sup>1</sup> Art. 4 II AUG.
- <sup>2</sup> Art. 54 AUG.
- <sup>3</sup> H.-R. Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: H.-R. Wicker/ R. Fibbi/ W. Haug (Hrsg.), *Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms »Migration und interkulturelle Beziehungen«*, Zürich 2004, 12-62 (45).
- <sup>4</sup> S. Prodolliet, Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung, in: E. Pineiro/ I. Bopp/ G. Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich 2009, 48-60, hier 56ff.
- <sup>5</sup> Bundesamt für Migration (BFM), Umsetzung Maßnahmenpaket Integration 2008. Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat (Dezember 2008), Online unter URL: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2008-d.pdf> (Stand: 01.08.2012).

- <sup>6</sup> Auf Grund des späten Beginns lagen vom Kanton Aargau im Projektzeitraum noch keine Daten zu abgeschlossenen IntV vor.
- <sup>7</sup> Das Bundesamt für Migration empfiehlt mit den folgenden Personengruppen IntV abzuschliessen:
- 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.
- <sup>8</sup> E. Tov/ E. Pineiro/ M. Eser Davolio, Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich. Schlussbericht 2010, online unter URL: <http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht> (Stand: 01.08.2012).
- <sup>9</sup> Die Ergebnisse über Verfahrenspraxen und Wirkungen sind dem Schlussbericht entnommen: Vergleiche E. Tov/ E. Pineiro/ M. Eser Davolio (Fn. 8).
- <sup>10</sup> J. Wyttenbach/ L. von Büren, Integrationsverpflichtung und Integrationsvereinbarungen aus rechtlicher Sicht, in: E. Pineiro/ I. Bopp/ G. Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich 2009, 61-97.
- <sup>11</sup> S. Hunziker, Integrationsvereinbarung auf dem Prüfstand, in: *plädoyer – das Magazin für Recht und Politik* 4/2009, 41-45 (41).
- <sup>12</sup> Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
- <sup>13</sup> A. Achermann, Integrationsverpflichtungen, in: A. Achermann et al. (Hrsg.): *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007*, Bern 2007, 107-138 (123f.).
- <sup>14</sup> S. Hunziker (Fn. 11), 42.
- <sup>15</sup> A. Achermann (Fn. 13); vergleiche J. Wyttenbach/ L. von Büren (Fn. 10), 86; S. Hunziker (Fn. 11), 41.
- <sup>16</sup> A. Achermann (Fn. 13), 122, Hervorhebung im Original.
- <sup>17</sup> A. Achermann (Fn. 13), 124.
- <sup>18</sup> A. Achermann (Fn. 13); vergleiche S. Hunziker (Fn. 11), 41.
- <sup>19</sup> Vergleiche Bericht des Bundesrats vom 5. März 2010 zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, online unter URL: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf> (Stand: 01.08.2012).
- <sup>20</sup> Vergleiche Rahmenkonzept Sprachförderung, online unter URL: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html> (Stand: 01.08.2012).

## Magdalena Pöschl

- <sup>1</sup> Fremden-gesetz 1997, BGBl I 1997/75 i.d.F. BGBl I 2002/126 (FrG); näher ausgeführt durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Integrationsvereinbarung, BGBl II 2002/338 (IV-V 2002).
- <sup>2</sup> Vgl. das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl I 2005/100 (NAG 2005), das das FrG ablöste, sowie die Novellierung des NAG 2005 durch BGBl I 2011/38 (NAG 2011). Flankierend wurde die IV-V mit BGBl II 2005/449 neu erlassen (IV-V 2005) und mit BGBl II 2011/205 novelliert (IV-V 2011).
- <sup>3</sup> Vgl. § 50a FrG.
- <sup>4</sup> § 50a II FrG.
- <sup>5</sup> Anders noch der vom Bundesminister für Inneres am 5. März 2002 vorgelegte Gesetzesentwurf, 302/ME, GZ 76.201/617-V-1/b/02, nach dem der Bund mit Drittstaatsangehörigen eine Integrationsvereinbarung eingehen sollte.
- <sup>6</sup> § 50a I FrG.
- <sup>7</sup> Ebenso Embacher/Lepschi, *Fremden-gesetz 1997*, 2003, S. 121; Schumacher, *Fremdenrecht*, 2003, S. 114; Eberhard, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag 2005* S. 13, 372, 415f.
- <sup>8</sup> Vgl. § 50a I FrG, wonach Drittstaatsangehörige »zum Eingehen und zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet« sind.
- <sup>9</sup> § 14 III NAG 2005: »Drittstaatsangehörige sind mit Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet.«
- <sup>10</sup> Die RV 952 BgNR 22. GP 125 spricht von einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung, die nicht eingegangen werden muss, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen ex lege besteht.
- <sup>11</sup> § 14a I NAG 2011.
- <sup>12</sup> Näher unten Fn. 71-73.
- <sup>13</sup> Für Details Pöschl, *Die Integrationsvereinbarung nach dem österreichischen Fremden-gesetz – Lässt sich Integration erzwingen?*, in: Sahlfeld u.a. (Hrsg.), *Integration und Recht*, 43. Assistententagung Öffentliches Recht 2003, S. 197ff; dies, *Das österreichische Modell: Die Integrationsvereinbarung*, in: Davy/Weber (Hrsg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?* 2005, S. 102ff.
- <sup>14</sup> Vgl. Fn. 4.
- <sup>15</sup> Nach § 50a II FrG bezweckte die Integrationsvereinbarung »den Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache [...] zur Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich. Diese Befähigung kann durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden.« Diese Deutsch-Integrationskurse konnten nur von zertifizierten Institutionen abgehalten werden (§ 50d II

- FrG). Wer Sprachkenntnisse in anderen Kursen erworben hatte, musste zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung einen »Sprachkenntnisnachweis« vorlegen, mit dem ein zertifizierter Kursträger bestätigt, dass das Ziel eines Deutsch-Integrationskurses erreicht wurde (§ 3 Abs. 2 IV-V 2002).
- <sup>16</sup> § 50c III und IV FrG. Wenn es durch besondere Lebensumstände gerechtfertigt war, konnte ein Aufschub von maximal zwei Jahren gewährt werden, der die Frist entsprechend verlängerte: § 50c II FrG. Ausgehend von der Annahme des Gesetzgebers, dass ein Deutsch-Integrationskurs 363,36 Euro kostet (RV 1172 BlgNR 21. GP 22), hatte der Bund nach § 9 IV-V 2002 zu einem solchen Kurs maximal 182 Euro beizutragen.
- <sup>17</sup> § 3 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 IV-V 2002. Darüber hinaus sollten in diesen Kursen nach § 50d I FrG auch Themen des Alltags mit landes- und staatsbürgerlichen Elementen und schließlich Themen unterrichtet werden, die europäische, demokratische Grundwerte vermitteln. Das Kursziel war nach § 3 Abs. 1 IV-V 2002 aber schon erreicht, wenn das Sprachniveau A1 erlangt wurde; die Kenntnis darüber hinausgehender Themen war für die Ausstellung einer Kursbestätigung daher nicht erforderlich.
- <sup>18</sup> Vgl. die Nachweise bei Pöschl, in: Sahlfeld (Fn. 13) S. 230.
- <sup>19</sup> Der Bund beteiligte sich in diesem Fall nur am Sprachkenntnisnachweis (§ 50c VI FrG), also an den Kosten für die Prüfung, mit der ein Zuwanderer nachweisen musste, dass er das im Deutsch-Integrationskurs vermittelte Sprachniveau (auf anderen Wegen) erreicht hat. Wurde dieser Sprachkenntnisnachweis nach 18 Monaten vorgelegt, beteiligte sich der Bund an den Kosten mit maximal 22 Euro, nach zwei Jahren mit maximal elf Euro (§ 9 Abs. 1 IV-V 2002).
- <sup>20</sup> § 24 FrG, § 17 Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG, BGBl 1975/218 i.d.F. BGBl I 2002/126; näher Pöschl, in: Sahlfeld (Fn. 13) S. 216ff.
- <sup>21</sup> Wer mit der Erfüllung nach zwei Jahren nicht begonnen hatte, dem drohte eine Verwaltungsstrafe von 100 Euro (§ 108 Ib FrG); wer die Integrationsvereinbarung nach drei Jahren nicht erfüllt hatte, musste mit einer Verwaltungsstrafe von 200 Euro rechnen (§ 108 Ia FrG).
- <sup>22</sup> Die Ausweisung drohte Neuzuwanderern bei Nichtbeginn nach drei Jahren (§ 34 Iib FrG) und bei Nichterfüllung nach vier Jahren (§ 34 Iia FrG).
- <sup>23</sup> § 108 Ia und b FrG; gleichbedeutend wohl § 34 Iia und b FrG, wonach eine Ausweisung nur zu verhängen war, wenn jemand die Erfüllung aus Gründen nicht begonnen oder abgeschlossen hatte, die ausschließlich von ihm zu vertreten sind.
- <sup>24</sup> Wörtlich verlangte § 34 Iia und b FrG, dass der Zuwanderer nicht bereit ist, die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich zu erwerben; eben diese Befähigung sollte nach § 50a II FrG durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden (vgl. Fn. 15).
- <sup>25</sup> § 34 Iia und b FrG.
- <sup>26</sup> Näher zu den Möglichkeiten, die Sanktionsdrohungen verfassungskonform eng auszulegen, Pöschl, in: Sahlfeld (Fn. 13) S. 233ff.
- <sup>27</sup> § 50a I FrG.
- <sup>28</sup> Namentlich sog. Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige in internationalen Konzernen oder internationalen Forschungseinrichtungen mit einer beabsichtigten Niederlassung von mehr als 24 Monaten, sofern an ihrer Niederlassung ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht (§ 50b I Z 4 FrG); ausgenommen waren ferner sonstige Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige, deren Niederlassung in Österreich kürzer als 24 Monate dauert (§ 50b I Z 3 FrG) sowie Forscher und deren Familienangehörige, deren Niederlassung in Österreich kürzer als 36 Monate dauert (§ 50b I Z 8 FrG).
- <sup>29</sup> § 50b I Z 1 FrG. Im Auslegungsweg waren hier wohl auch Familienangehörige von Schweizer Bürgern einzubeziehen, deren Nennung in § 50b I Z 1 FrG anscheinend planwidrig vergessen wurde, näher Pöschl, in: Sahlfeld (Fn. 13) S. 210, Fn. 46.
- <sup>30</sup> Vgl. die Nachweise bei Pöschl, Integrationsvereinbarung alt und neu, *migraLex* 2006, 42 (46).
- <sup>31</sup> Der Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der österreichischen Wohnbevölkerung lag am 1. Januar 2011 bei 927.612 Personen, davon waren 559.674 Drittstaatsangehörige, vgl. Statistik Austria u.a. (Hrsg.), *migration & integration* 2011, 37, online unter URL: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Service/STS/Web\\_Jahrbuch\\_72dpi.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/STS/Web_Jahrbuch_72dpi.pdf) (Stand: 01.08.2012).
- <sup>32</sup> So jedenfalls die Angaben der Bundesministerin für Inneres in der parlamentarischen Anfragebeantwortung 6514/AB 24. GP 6. Höhere Zahlen, nämlich 5168 Erfüllungen, gab noch der Österreichische Integrationsfonds in seinen Jahresberichten 2003 bis 2005 an; vgl. die Nachweise bei Pöschl (Fn. 30), S. 47.
- <sup>33</sup> Vgl. die vom Bundesministerium für Inneres herausgegebenen Fremdenstatistiken 2003-2005.
- <sup>34</sup> Vgl. die parlamentarische Anfrage 707/J vom 10.7.2003, 22. GP, 3.
- <sup>35</sup> Diese Integrationsvereinbarung der zweiten Generation wurde durch das NAG 2005 (Fn. 2) geschaffen, das nach § 82 leg. cit. am 1. Januar 2006 in Kraft trat; Details dieser Regelung bei Pöschl (Fn. 30), S. 48ff.; dies., in: Davy/Weber (Fn. 13) S. 116ff.
- <sup>36</sup> Diese Personengruppe war jedenfalls typischerweise einbezogen: Das NAG 2005 befreite von der Integrationspflicht nämlich nur Familienangehörige von EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und Österreichern, sofern diese Ankerpersonen »ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen« (§ 51 I i.V.m. § 54 I NAG 2005). Kam einer Ankerperson »das Recht auf Freizügigkeit nicht [zu]«, so waren ihre Familienangehörigen integrationspflichtig (§ 47 II NAG 2005); letzteres ist – wie auch die Materialien (RV 952 BlgNR 22. GP 139) feststellen – bei Familienangehörigen von Österreichern regelmäßig, bei Angehörigen von EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern nur ausnahmsweise der Fall, nämlich dann, wenn sie in Österreich aufgewachsen, beheimatet und nicht erst unter Inanspruchnahme ihrer Freizügigkeit zugewandert sind.
- <sup>37</sup> Von der Integrationsvereinbarung erfasst waren nach § 14 III NAG 2005 alle Drittstaatsangehörigen, denen ein Aufenthaltstitel erteilt oder deren Aufenthaltstitel verlängert wurde. Explizit ausgenommen waren nur mehr Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt die Dauer von zwölf Monaten innerhalb von 24 Monaten nicht überschreiten soll (§ 14 III NAG 2005); denen auf Grund ihres hohen Alters oder ihres Gesundheitszustandes die Erfüllung der Integrationsvereinbarung nicht zugemutet werden kann (§ 14 IV Z 2 NAG 2005), und Kinder, die das neunte Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 14 IV Z 1 NAG 2005 i.V.m. RV 952 BlgNR 22. GP 125).
- <sup>38</sup> § 14 V Z 8 i.V.m. § 14 V letzter Satz NAG 2005; zur Unwiderleglichkeit dieser Vermutung RV 952 BlgNR 22. GP 126.
- <sup>39</sup> Vgl. schon Fn. 18.
- <sup>40</sup> § 14 II Z 1 NAG 2005, §§ 6 f IV-V 2005.
- <sup>41</sup> § 15 I NAG 2005 i.V.m. § 10 Abs. 1 IV-V 2005.
- <sup>42</sup> Vgl. die Nachweise bei Pöschl (Fn. 30) S. 50, Fn. 90.
- <sup>43</sup> § 14 II Z 2, § 14 V Z 2, § 16 I Z 3 NAG 2005, §§ 6 und 8 IV-V 2005.
- <sup>44</sup> Nachweise bei Pöschl (Fn. 30) S. 50, Fn. 96.
- <sup>45</sup> § 15 II NAG 2005 i.V.m. § 10 Abs. 2 IV-V 2005.
- <sup>46</sup> § 45 I Z 2 NAG 2005 i.V.m. § 17 I Z 2 AuslBG, § 48 I Z 2 NAG 2005; zu weiteren aufenthaltsrechtlichen Vergünstigungen Pöschl (Fn. 30) S. 53.
- <sup>47</sup> § 10a I und IV Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985/311 i.d.F. BGBl I 2006/37 (StbG); eingehend dazu Stern, Zwischen permanentem Aufenthalt und Staatsbürgerschaft, *migraLex* 2007, S. 91 (100ff).
- <sup>48</sup> § 11 II Z 6 NAG 2005: Verweigerung eines weiteren Aufenthaltstitels bei Nichterfüllung zumindest eines Moduls in Jahresfrist; § 54 III und IV Fremdenpolizeigesetz, BGBl I 2005/100 (FPG): Ausweisung bei Nichtbeginn oder Nichterfüllung des Moduls 2.
- <sup>49</sup> § 77 I Z 4 NAG 2005.
- <sup>50</sup> § 77 I Z 4 NAG 2005 verlangte Gründe, die ausschließlich dem Ausländer zuzurechnen sind. § 54 III und IV FPG forderte Gründe, die ausschließlich der Ausländer zu vertreten hat, zudem fehlende Integrationsbereitschaft und eine Berücksichtigung des Privat- und Familienlebens; nur letzteres war auch bei der Verweigerung eines weiteren Aufenthaltstitels nach § 11 II Z 6 NAG 2005 erforderlich.
- <sup>51</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 675/AB 23. GP, 18 für 2006 und 3429/AB 23. GP, 8 für das Jahr 2007.
- <sup>52</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 7564/AB 24. GP, 5.
- <sup>53</sup> Fn. 38.
- <sup>54</sup> Vgl. z. B. die Parlamentarischen Anfragebeantwortungen der Bundesministerin für Inneres 2707/AB 24. GP, 2 und 4128/AB 24 GP, 1, aus denen sich ergibt, dass die für das Jahr 2008 ausgewiesenen 4655 Erfüllungen durch 604 Erfüllungen des Moduls 1, 1292 absolvierte Deutsch-Integrationskurse, 157 Sprachkenntnisnachweise und 2602 Erfüllungen auf sonstigem Weg (insb. durch ex lege-Erfüllung) zustande kommen.
- <sup>55</sup> Vgl. die Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 4128/AB 24 GP, 1 f. Für die anderen Zeiträume fehlen Daten, mit denen sich die Erfüllungsquote bereinigen ließe.
- <sup>56</sup> Für 2008 und das erste Halbjahr 2009 waren z. B. 55.325 Teilnehmer in Deutsch-Integrationskursen registriert; eine Kostenrefundierung erhielten im selben Zeitraum aber nur 5588 Personen, also rund 10 Prozent; vgl. die Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 2707/AB 24. GP 2f.
- <sup>57</sup> Die ersten Ausweisungsverfahren wegen Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung wurden nach den vom Bundesministerium für Inneres herausgegebenen Fremdenstatistiken im Jahr 2009 geführt, und zwar in drei Fällen (Fremdenstatistik 2009, S. 30, online unter URL: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/files/Fremde\\_Jahresstatistik\\_2009.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Fremde_Jahresstatistik_2009.pdf) (Stand: 01.08.2012)). Einer der Betroffenen reiste freiwillig aus, beim zweiten wurde das Ausweisungsverfahren eingestellt, nachdem er die Teilnahme an einem Deutsch-Integrationskurs betätigt hatte; der dritte Betroffene hat die Ausweisung mit Berufung bekämpft (Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 4128/AB 24 GP 2). Eine weitere Ausweisung ist für das erste Halbjahr 2011 verzeichnet; auch hier ist der Betroffene freiwillig ausgereist (Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 8560/AB 24. GP, 2).

<sup>58</sup> Parlamentarische Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 8560/AB 24. GP, 1 f.

<sup>59</sup> Die Berufung blieb erfolglos: UVS Tirol 14.6.2010, 2010/23/1152-3.

<sup>60</sup> Sie geht auf die Novelle BGBl I 2011/38 zurück (Fn. 2).

<sup>61</sup> § 21a I NAG 2011 verlangt »Kenntnisse der deutschen Sprache zumindest zur elementaren Sprachverwendung auf einfachstem Niveau«, diese Kenntnisse setzen nach den Materialien Lesen und Schreiben voraus (RV 1078 BlgNR 24. GP 10), und zwar, wie § 9b Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz-Durchführungsverordnung, BGBl II 2005/451 i.d.F. 2011/201, näher konkretisiert, auf dem Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen.

<sup>62</sup> Ausgenommen von der vorgelagerten Spracherwerbspflicht sind zum Zeitpunkt der Antragstellung Unmündige, Personen, denen der Sprachnachweis aufgrund ihres physischen oder psychischen Gesundheitszustandes nicht zugemutet werden kann, und Familienangehörige von höher qualifizierten Ausländern (§ 21a IV NAG 2011). Auf Antrag kann die Behörde außerdem bei bestimmten Drittstaatsangehörigen (u.a. bei Familienangehörigen von Österreichern) von einem Sprachnachweis absehen, um das Wohl eines unbegleiteten Minderjährigen zu wahren oder das Privat- und Familienleben gem. Art 8 EMRK zu schützen (§ 21a V NAG 2011).

<sup>63</sup> § 14 II Z 1 NAG 2011 i.V.m. § 7 IV-V 2011.

<sup>64</sup> § 14a II NAG 2011.

<sup>65</sup> § 6 Abs. 1 IV-V 2011.

<sup>66</sup> § 15 I NAG 2011; weiterhin wird der Kostenzuschuss nur Familienangehörigen von Österreichern, EWR-Bürgern, Schweizer Bürgern und aufenthaltsverfestigten Drittstaatsangehörigen gewährt.

<sup>67</sup> § 14a IV Z 4 NAG 2011.

<sup>68</sup> § 62 I Z 2 i.V.m. § 61 FPG 2011.

<sup>69</sup> § 77 I Z 3 NAG 2011; dabei muss die Nichterfüllung weiterhin auf Gründen beruhen, die ausschließlich dem Ausländer zuzurechnen sind.

<sup>70</sup> Vgl. § 14b I i.V.m. § 14a I NAG 2011; vgl. auch RV 1078 BlgNR 24. GP 11.

<sup>71</sup> § 45 I Z 2, § 48 I Z 2 NAG 2011.

<sup>72</sup> § 45 I Z 2 i.V.m. § 17 AuslBG i.d.F. BGBl I 2011/25.

<sup>73</sup> § 10a I Z 1 und 4 Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985/311 i.d.F. BGBl I 2011/38.

<sup>74</sup> Vgl. in diesem Sinn auch die etwas gewundene Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Inneres 8560/AB 24. GP 3: »Modul 2 ... ist nicht verpflichtend zu erfüllen und sind an das Nichterreichen des Niveaus B1 keine (repressiven) Sanktionen geknüpft. Im Rahmen des Moduls 2 sind keine Deutsch-Integrationskurse vorgesehen. Dementsprechend kann es auch keine Kostenbeteiligung des Bundes geben.«

#### Philip Martin

<sup>1</sup> DHS reported 1.1 million immigrants and 36.2 million nonimmigrants in financial year 2009, excluding Canadian and Mexican border crossers. There were 724,000 apprehensions in FY08, almost all along the Mexico-US border.

<sup>2</sup> According to the UN, France had 11 percent migrants and the UK 10 percent, while Canada had 21 percent migrants and Australia 22 percent.

<sup>3</sup> The 2008/2009 recession resulted in the loss of eight million jobs; civilian employment fell from 146 million at the end of 2007 to 138 million at the end of 2009. Private-sector job growth resumed in 2010. URL: <http://data.bls.gov/cgi-bin/survey/most?bls> (accessed August 1, 2012). There was also stepped-up enforcement of immigration-laws, especially after the failure of the US Senate to approve a comprehensive immigration reform bill in 2007, including a proposal to require employers to fire employees whose names and social security data do not match. URL: [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3315\\_0\\_2\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3315_0_2_0) (accessed August 1, 2012). There is agreement that the stock of unauthorized foreigners fell in 2008-09 for the first time in two decades, but disagreement over why it fell. Some studies stress the US recession, suggesting that the stock of unauthorized foreigners will increase with economic recovery and job growth. Others stress the effects of federal and state enforcement efforts to keep unauthorized workers out of US jobs. For a review of the debate, see URL: [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3433\\_0\\_2\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3433_0_2_0) (accessed August 1, 2012).

<sup>4</sup> These projections assume that net international migration will be 975,000 a year between 2010 and 2050. URL: <http://www.census.gov/population/www/projections/2009cnmsSumTabs.html> (accessed August 1, 2012).

<sup>5</sup> Smith/Edmonston, 1997: US GDP was 15 trillion dollar in 2010, suggesting that immigration contributed up to 15 billion dollar.

<sup>6</sup> Card, 1990.

<sup>7</sup> Borjas, 2003.

<sup>8</sup> Peri, 2010.

<sup>9</sup> Lowenstein, 2006.

<sup>10</sup> However, immigrants cannot »save« Social Security unless their number rises each year. Social Security is a pay-as-you-go system, meaning that taxes paid by current workers support retirees. Immigrants earn benefits as they age, increasing the number of retirees who will receive Social Security benefits in the future.

<sup>11</sup> URL: <http://www.ojp.gov/BJA/grant/scaap.html> (accessed August 1, 2012).

<sup>12</sup> According to Pew, non-Hispanic whites cast 76,3 percent of the 2008 vote, Blacks 12,1 percent, Latinos 7,4 percent, and Asians 2,5 percent. URL: <http://pewresearch.org/pubs/1209/racial-ethnic-voters-presidential-election> (accessed August 1, 2012).

<sup>13</sup> Higham, op. cit., p. 244. See also »Multiculturalism and Universalism: A History and Critique« in *American Quarterly*, Vol. 45 No 2 (June 1993).

<sup>14</sup> Fuchs, Lawrence H., 1991. *The American Kaleidoscope: Race, Ethnicity, and the Civic Culture*. Wesleyan University Press.

<sup>15</sup> The memo is on line at URL: [www.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/lau1970.html](http://www.ed.gov/about/offices/list/ocr/docs/lau1970.html) (accessed August 1, 2012). More detail on its requirements are at URL: [www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/ellresources.html](http://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/ellresources.html) (accessed August 1, 2012).

<sup>16</sup> About twelve million K-12 pupils had at least one foreign-born parent in 2007; about 2.6 million were born outside the US, that is, over 80 percent of K-12 pupils with at least one foreign-born parent were born in the US. US Statistical Abstract 2010. Table 223.

<sup>17</sup> In Los Angeles, almost half of the 750,000 K-12 pupils in 2004-05 were considered LEP/ELL; the highest percentage was in Santa Ana, CA, where 62 percent of the almost 60,000 students were LEP/ELL. URL: [www.ncela.gwu.edu](http://www.ncela.gwu.edu) (accessed August 1, 2012).

<sup>18</sup> Surveys before the vote pointed out that only a third of the California LEP/ELL pupils were in fact in either bilingual or English-immersion programs, that is, two-thirds got no special help. The surveys also pointed out that school districts had little incentive to reclassify LEP/ELL pupils as English proficient, since they received extra funds for students classified LEP and suffer no penalties if they did not reclassify children English proficient. Ken Ellingwood, »Bilingual Classes a Knotty Issue,« *Los Angeles Times*, May 18, 1998.

<sup>19</sup> The former head of the California Association of Bilingual Educators, who predicted disaster with Prop 227, said he changed his mind about English immersion: »The kids began to learn – not pick up, but learn – formal English, oral and written, far more quickly than I ever thought they would. You read the research and they tell you it takes seven years. Here are kids, within nine months in the first year, and they literally learned to read.« Jacques Steinberg, »Increase in Test Scores Counters Dire Forecasts for Bilingual Ban,« *New York Times*, August 20, 2000.

<sup>21</sup> URL: <http://www.proenglish.org> (accessed August 1, 2012).

<sup>22</sup> URL: <http://www.usdoj.gov/crt/cor/Pubs/eolep.htm> (accessed August 1, 2012).

#### Bibliography

Borjas, George J. 2001. *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*. Princeton University Press  
Briggs, Vernon, Jr. 2001. *Immigration and American Unionism*. Cornell University Press.

Castles, Stephen and Mark Miller. 2009. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press

Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin and James F. Hollifield. Eds. 2003. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Higham, John. 1984. *Send These To Me: Immigrants in Urban America*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.

Isbister, John. 1996. *The Immigration Debate: Remaking America*. West Hartford, CT. Kumarian Press.

Martin, Philip and Gottfried Zuercher. 2008. *Managing Migration: The Global Challenge*. Washington D.C. Population Reference Bureau. Vol 63, No 1. March. URL: <http://www.prb.org/Publications/PopulationBulletins/2008/managing-migration.aspx> (accessed August 1, 2012).

Martin, Philip L. and Elizabeth Midgley. 2006. *Immigration: Shaping and Reshaping America*. Washington D.C. Population Reference Bureau. Vol 61, No 4. December. URL: <http://www.prb.org/Publications/PopulationBulletins/2006/ImmigrationShapingandReshapingAmerica.aspx> (accessed August 1, 2012).

Smith, James and Barry Edmonston. Eds. 1997. *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*. Washington. National Research Council.

US Commission on Immigration Reform. 1997. *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*. Washington. US Commission on Immigration Reform.

