

Im Auftrag des Sozialamts Kanton Zug

Projekt Integrationsförderbedarf: Evaluation der Testphase

Schlussbericht vom 2. August 2017

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autoren/innen

Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin
Simon Bock, MA UZH in Sozialwissenschaften, Politologe

Fachexpertise ZHAW

Miryam Eser Davolio, Dr. phil. I, Erziehungswissenschaftlerin

Dateiname: 1601_evaluation_testphase_integrationsfoerderbedarf_02082017.docx

Inhalt

| | | |
|----------|------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Einleitung | 1 |
| 1.1 | Hintergrund und Evaluationsziele | 1 |
| 1.2 | «Theory of Change» als Grundlage | 2 |
| 1.3 | Methodisches Vorgehen | 3 |
| 2 | Schaffung der Voraussetzungen | 4 |
| 2.1 | Konzept «Integrationsförderbedarf» | 4 |
| 2.2 | Umgesetzte Instrumente und Schulungen | 4 |
| 3 | Wirkungen bei den Regelstrukturen | 6 |
| 3.1 | Wirkungen beim Amt für Migration | 6 |
| 3.2 | Wirkungen bei der Fachstelle für Migration | 8 |
| 4 | Wirkungen bei der Zielgruppe | 12 |
| 4.1 | Erreichte Zielgruppe | 12 |
| 4.1.1 | Mengengerüst der Migranten/innen | 12 |
| 4.1.2 | Erfüllung der Kriterien zum Integrationsförderbedarf | 13 |
| 4.1.3 | Einreisezeitpunkt, Einreisegrund und Herkunft | 14 |
| 4.2 | Wirkungen bei der Zielgruppe | 16 |
| 5 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 20 |
| 5.1 | Synthese zur Zielerreichung in der Testphase | 20 |
| 5.2 | Festgestelltes Optimierungspotenzial | 21 |

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Evaluationsziele

Im Januar 2014 wurde im Kanton Zug das von der Fachstelle Integration unter Mitwirkung der Gemeinden sowie weiterer Akteuren/innen erarbeitete kantonale Integrationsprogramm (KIP) lanciert. Zum Förderbereich «Erstinformation und Integrationsförderungsbedarf» wurde darin unter anderem folgendes Programmziel für die Jahre 2014-2017 formuliert:

Programmziel 2: «Migrantinnen und Migranten mit besonderem Integrationsförderbedarf werden so früh wie möglich, spätestens aber nach einem Jahr geeigneten Integrationsmassnahmen zugewiesen». (vgl. KIP 2013, S. 25)

Das Programmziel geht davon aus, dass für die Integrationsförderung die Phase unmittelbar nach Ankunft der Migranten/innen von grosser Bedeutung ist. Integrationsmassnahmen sind gerade in dieser ersten Phase besonders wirkungsvoll. Wichtige Voraussetzung einer erfolgreichen Integration von Migranten/innen ist es daher, Personen, die auf Unterstützung durch geeignete Förderangebote angewiesen sind, möglichst früh zu erkennen und an Beratungsstellen oder in geeignete Integrationsmassnahmen zu vermitteln. Ausserhalb des Asylbereichs wird ein Integrationsförderbedarf von Migranten/innen bisher im Kanton Zug nicht gezielt ermittelt.

Die Teilnahme an Integrationsmassnahmen erfolgt häufig aufgrund institutioneller Zuweisungen. Viele Kantone führen dazu Erstgespräche durch, wozu jedoch im Kanton Zug die politischen Grundlagen fehlen. Eine weitere Möglichkeit, den Integrationsförderbedarf zu ermitteln und Neuzugezogene an geeignete Stellen oder Integrationsmassnahmen zu verweisen, besteht insbesondere in den verschiedenen Regelstrukturen, mit welchen Migranten/innen nach ihrer Ankunft in der Schweiz in Kontakt kommen. Im Vordergrund stehen staatliche Stellen und Institutionen, die sich besonders für diese Aufgabe anbieten. Darüber hinaus kommt jedoch auch nicht-staatlichen Akteuren/innen wie Arbeitgebern/innen, Verbänden, NGO oder privaten Fachstellen Bedeutung zu.

Der Kanton Zug orientiert sich bei der Bearbeitung des Programmziels 2 des KIP an diesem Regelstrukturansatz. Im Rahmen des Projekts «Frühzeitige Erkennung Integrationsförderbedarf» wurden unter der Leitung der Fachstelle Integration ein Prozess zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf durch das Amt für Migration (AFM) an die Fachstelle Migration Zug (FMZ) erarbeitet sowie praxisnahe, effizient einsetzbare Instrumente entwickelt. Prozess und Instrumente wurden im Rahmen einer einjährigen Testphase von April 2016 bis März 2017 eingeführt. Das private Forschungs- und Beratungsbüro econcept AG unterstützte die Konzeption des Prozesses und der Instrumente und führte die Evaluation der Testphase durch.

1.2 «Theory of Change» als Grundlage

Zweck der Evaluation war es, Erkenntnisse zur Umsetzung des erarbeiteten Prozesses zu gewinnen sowie die Zielerreichung zu beurteilen und allfälliges Optimierungspotenzial zu eruieren. Grundlage bildete eine bereits im Zuge der Konzeption des Prozesses entwickelte «Theory of Change».¹ Diese bezeichnet die Wirkungsziele auf Ebene Regelstrukturen und Zielgruppen fest und definiert die notwendigen Voraussetzungen samt der zur Schaffung dieser Voraussetzungen einzuleitenden Massnahmen (vgl. Tabelle 1).

| Ebene | Projektziele |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voraussetzungen | |
| Output I (Erstellung Konzept) | Das Konzept zur frühzeitigen Erkennung und Beratung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf durch die Regelstrukturen erfüllt die inhaltlichen und qualitativen Anforderungen, erzielt eine hohe Akzeptanz und liegt rechtzeitig vor. <i>Nötige Massnahmen:</i> – Der Begriff «Integrationsförderbedarf» ist definiert, die Zielgruppe eingegrenzt und die Regelstrukturen mit besonders intensivem Kontakt zur Zielgruppe sind bekannt. – Die Bedürfnisse der betroffenen Regelstrukturen sind frühzeitig abgeholt und analysiert, der Einbezug weiterer relevanter Stakeholder sichergestellt. – Die Konzeption der Massnahmen, Instrumente und Prozesse zur Erkennung und Vermittlung der Zielgruppe sowie die Umsetzungsplanung samt Meilensteinen sind konkretisiert. |
| Output II (Umsetzung Instrumente, Schulungen) | Die Instrumente zur Einschätzung des Förderbedarfs sind rechtzeitig umgesetzt und eingeführt. <i>Nötige Massnahmen:</i> – Instrumente für die Einschätzung des Integrationsförderbedarfs durch das AFM sind produziert und zur Verfügung gestellt. – Instrumente zur Information, Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden des AFM und der FMZ sind produziert und zur Verfügung gestellt. – Fortbildungen zur Schulung, Instruktion und Sensibilisierung der Mitarbeitenden der AFM und der FMZ sind durchgeführt. |
| Wirkungsziele | |
| Outcome (AFM) | Die Mitarbeitenden des AFM können den Integrationsförderbedarf erkennen und einschätzen und vermitteln Zielpersonen an die FMZ. <i>Unterziele:</i> – Die Mitarbeitenden des AFM sind mit der Bedeutung von «Integrationsförderbedarf» vertraut. – Die Mitarbeitenden des AFM haben mit Blick auf die Bedürfnisse der Zielgruppe bzw. allfälliger Untergruppen geeignete Instrumente zur Verfügung. – Die Mitarbeitenden des AFM sind sensibilisiert auf die spezifischen Merkmale sowie auf besondere Anforderungen der zu erfassenden Zielgruppe bzw. allfälliger Untergruppen. – Die Mitarbeitenden des AFM nutzen die Instrumente und setzen sie zielgerichtet ein. – Die von den Mitarbeitenden des AFM zur Zielgruppe gezählten Migranten/innen weisen Integrationsförderbedarf auf. – Die Mitarbeitenden des AFM kennen die FMZ und verweisen Migranten/innen an deren spezialisierte Beratung. |
| Outcome (FMZ) | Die Mitarbeitenden der FMZ führen die Beratungsgespräche mit den vom AFM vermittelten Migranten/innen durch und verweisen diese an spezifische Integrationsangebote. <i>Unterziele:</i> – Die Mitarbeitenden der FMZ führen die Beratungen der vermittelten Migranten/innen durch. – Die Mitarbeitenden der FMZ kennen die für die Zielgruppe bzw. deren Untergruppen geeigneten Integrationsangebote und verweisen die Migranten/innen an diese Angebote. |
| Outcome (Zielgruppe) | Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf werden so früh wie möglich, spätestens aber nach einem Jahr geeigneten Integrationsmassnahmen zugewiesen. |

Tabelle 1: Theory of Change zum Projekt «Frühzeitige Erkennung Integrationsförderbedarf»

¹ Der Ansatz der «Theory of Change» besteht darin, ausgehend von Ober- und Projektzielen eines Projekts zu bestimmen, welche Voraussetzungen das Projekt schaffen muss, damit seine Wirkungsziele erreicht werden können.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zur Überprüfung der Zielerreichung und zum Eruiieren von Optimierungspotenzial des Projekts «Frühzeitige Erkennung Integrationsförderbedarf» wurden im Rahmen der Evaluation vor allem zwei Erhebungsmethoden² eingesetzt:

- *Sekundärdatenanalyse*: Zum einen wurden während der Testphase erhobene Daten des AFM zu den erkannten und vermittelten Migranten/innen sowie der FMZ zu den beratenen Migranten/innen ausgewertet. Die Sekundärdatenanalyse diente insbesondere dazu, Erkenntnisse zu Anzahl und Merkmalen der erreichten Migranten/innen sowie Einsichten zu den Wirkungen bei der Zielgruppe zu gewinnen.
- *Qualitative Interviews*: Zum andern wurden sechs persönliche Interviews mit den involvierten Stellen geführt. In zwei Gruppengesprächen wurden seitens AFM die Verantwortlichen sowie die zwei Mitarbeiterinnen mit der grössten Anzahl an die FMZ vermittelter Migranten/innen befragt. Seitens FMZ wurden ein Interview mit der Verantwortlichen sowie je ein Interview den zwei Beraterinnen mit der grössten Anzahl Beratungen von vermittelten Migranten/innen geführt. Weiter erfolgte ein Interview mit dem Projektverantwortlichen der Fachstelle Integration. Alle Gespräche dienten dazu, Erkenntnisse zum Konzept, zum umgesetzten Prozess mit seinen Instrumenten sowie zu den Wirkungen beim AFM und der FMZ zu erlangen.

Die Ergebnisse der Erhebungen wurden mit Blick auf die angestrebten Evaluationsziele ausgewertet und zu einer Synthese zusammengeführt, welche als Grundlage für Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Projekts diente.

² Auf eine ursprünglich vorgesehene Befragung von Anbietern spezialisierter Integrationsangebote mit häufigen Zuweisungen von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf wurde angesichts der geringen Zahl an beratenen Personen, die ein solches Angebot aufgesucht haben (vgl. Kapitel 4.2), verzichtet.

2 Schaffung der Voraussetzungen

2.1 Konzept «Integrationsförderbedarf»

Der umgesetzte Prozess zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf basiert auf dem Konzept «Integrationsförderbedarf», welches unter frühzeitigem Einbezug der beteiligten Stellen erarbeitet und gemeinsam mit ihnen verabschiedet wurde. Dieses Konzept liefert insbesondere folgende für die Umsetzung des Prozesses relevanten Grundlagen:

- Definition des Begriffs «Integrationsförderbedarf»
- Begründung der Auswahl der AFM als Regelstruktur und der FMZ als Beratungsstelle
- Detaillierte Beschreibung des Prozesses zur Erkennung und Vermittlung
- Instrumente zur Erkennung und Vermittlung sowie Schulungsunterlagen

Ergänzend wurde zudem eine Umsetzungsplanung zuhanden der involvierten Akteure bereitgestellt, die sämtliche Arbeitsschritte zur Implementierung des Prozesses bis zu Beginn der Testphase am 1. April 2016 detailliert regelte.

Das Konzept, seine einzelnen Bestandteile sowie die Planung und Abwicklung seiner erstmaligen Umsetzung erfahren seitens der interviewten Projektbeteiligten auch im Rückblick auf die Testphase hohe Akzeptanz. Allseitig herrscht die Meinung vor, dass die Grundlagen eine geeignete Basis für den Schritt in die Praxis dargestellt hätten und sich damit zielführend arbeiten liess. Die Definition von Integrationsförderbedarf und die entsprechende Eingrenzung der Zielgruppe werden entsprechend auch nach der einjährigen Testphase weiterhin als zweckmässig beurteilt. Auch die involvierten Regelstrukturen sowie der Prozess zur Erkennung und Vermittlung werden nach den ersten Erfahrungen allseits als geeignet und richtig beurteilt. Verwiesen wird auch darauf, dass die beteiligten Stellen in jeder Phase der Umsetzung gut zusammengearbeitet hätten.

2.2 Umgesetzte Instrumente und Schulungen

Rechtzeitig zum Start der Testphase wurden zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf auch folgende, nach den ersten Erfahrungen als zielgruppengerecht wahrgenommenen Instrumente bereitgestellt:

- Kriterienliste zur Erkennung Integrationsförderbedarf
- Infoblatt zum Beratungsangebot FMZ (in 10 Sprachen)
- Formular betreffend Weitergabe Kontaktkoordinaten (in 10 Sprachen)
- Elektronisches System zur Vereinbarung der Termine
- Terminbestätigung (in 10 Sprachen)

Die AFM-Mitarbeiter/innen mit Schalterkontakt sowie die Beraterinnen der FMZ wurden in eineinhalb-stündigen Schulungen in die Umsetzung des Prozesses sowie die Handha-

bung dieser Instrumente eingeführt. Diese Schulungen werden sowohl durch die Verantwortlichen und die Mitarbeiterinnen des AFM und der FMZ als sehr hilfreich beurteilt.

Auch in der Rückschau auf die Testphase werden die einzelnen Instrumente von den Gesprächspartner/innen fast durchwegs positiv bewertet. Die Kriterienliste zur Erkennung des Integrationsförderbedarfs und Infoblatt zum Beratungsangebot FMZ würden –so die damit arbeitenden AFM-Mitarbeiterinnen – zweckmässige Grundlagen zur Erkennung der Zielgruppe sowie zur Information der Migranten/innen über die FMZ darstellen. Mit den Formularen betreffend Weitergabe Kontaktkoordinaten sei eine korrekte Zuteilung der Migranten/innen zur Berater/in der FMZ mit der zutreffenden Sprache möglich. In nur einem Fall wurde fälschlicherweise eine aus Albanien stammende Person der serbischen Berater/in der FMZ zugewiesen. Nicht immer geklappt habe in der Umsetzung die rechtzeitige Zustellung der Formulare. Gemäss Beraterinnen der FMZ würden die Formulare vereinzelt erst nach dem Beratungstermin eintreffen und teilweise die Telefonnummer fehlen. Die Terminbestätigung, welche den vermittelten Migranten/innen bei erfolgreicher Terminvereinbarung ausgehändigt wird, sei gemäss den befragten AFM-Mitarbeiter/innen nützlich zur Abgabe.

Das elektronische System zur Vereinbarung der Termine wird als besonders wichtig hervorgehoben, erfährt jedoch auch punktuelle Kritik. Das System stellt gemäss sämtlichen beteiligten Personen eine zweckmässige und nach rasch behobenen Anlaufschwierigkeiten³ gut funktionierende Grundlage zur Vereinbarung der Termine dar. Ihm kommt insbesondere nach Ansicht der AFM-Mitarbeiterinnen eine besondere Bedeutung zu, da mit dem elektronischen Kalender eine unmittelbare Vereinbarungen der Termine möglich sei, was die Chancen einer erfolgreichen Vermittlung deutlich erhöhe. Gemäss den befragten AFM-Mitarbeiterinnen gestalte sich aber das Buchen von Terminen als eher aufwendig und die zeitlich sehr beschränkten Beratungsfenster, die in der Regel zwischen vier und acht Stunden pro Woche umfassen und auch manchmal blockiert würden, würden ein Hindernis für die Vermittlung darstellen. Verantwortliche und Beraterinnen der FMZ bemängeln hingegen, dass die für die Beratung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf offen zu haltenden Zeitfenster die Flexibilität der Beraterinnen einschränke.

Fazit des Evaluationsteams zur Schaffung der Voraussetzungen

Mit dem als qualitativ hochstehend wahrgenommenen, auf breite Akzeptanz stossenden Konzept, zweckmässigen Instrumenten sowie frühzeitigen Schulungen konnte der Prozess zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf plangemäss eingeführt werden.

³ Zu Beginn der Testphase hätten Anfangsschwierigkeiten bestanden, da falsche Beratungsfenster der FMZ-Beraterinnen kommuniziert und aufgeschaltet worden seien.

3 Wirkungen bei den Regelstrukturen

3.1 Wirkungen beim Amt für Migration

Die Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf wurden während der Testphase von zwei Mitarbeiterinnen des AFM übernommen, von denen je eine am allgemeinen bzw. am biometrischen Schalter arbeitet. Dabei wandten sie in Orientierung am erarbeiteten Prozess in der Regel folgendes Vorgehen an, welches sowohl die Verantwortlichen als auch die Mitarbeiterinnen des AFM grundsätzlich positiv deuten:

- Zur Erkennung der Zielgruppe beobachteten die AFM-Mitarbeiterinnen die Migranten/innen während des Schalterkontakts, nahmen sie eine Einschätzung der vorhandenen Deutschkenntnisse vor, fragten sie bei Neuzuzügern/innen ohne Deutschkenntnisse nach Absichten zum Besuch eines Deutschkurses, gelangten sie mit den Zielpersonen ins Gespräch und zogen sie zudem vorhandene Angaben zu Einreisegrund und Einreisezeitpunkt hinzu.
- Die Vermittlung von Personen mit erkanntem Integrationsförderbedarf umfasste eine kurze Information über die FMZ auf Grundlage des Infoblatts zum Beratungsangebot FMZ, bei Bereitschaft zur Inanspruchnahme einer Beratung eine Terminvereinbarung mit dem elektronischen Kalender sowie eine Erfassung der Kontaktangaben mit dem Formular betreffend Weitergabe Kontaktkoordination. Letzteres erfolgte nur bei einer erfolgreichen Terminvereinbarung.

Die eingesetzten Mitarbeiterinnen sind beide seit mehreren Jahren an den Schaltern des AFM tätig, besitzen gemäss Aussagen der AFM-Verantwortlichen die nötige Erfahrung mit der Zielgruppe und zeigten ein grosses Engagement, die ihnen zugeteilte Aufgabe zu übernehmen. Der gesamte Prozess wurde jeweils direkt am Schalter der betreffenden Mitarbeiterin abgewickelt. Er erfolgte jedoch nur, falls es die zeitlichen Ressourcen am jeweiligen Schalter erlaubten.⁴

Zur Erkennung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf stützten sich die beiden AFM-Mitarbeiterinnen hauptsächlich auf die Deutschkenntnisse, den Einreisegrund sowie den Einreisezeitpunkt der Migranten/innen. Nach eigenen Angaben stufte sie insbesondere Personen, die keine oder geringe Deutschkenntnissen aufwiesen oder im Familiennachzug immigrierten, als zur Zielgruppe gehörend ein. Zudem fokussierten die Mitarbeiterinnen insbesondere auf bereits länger im Kanton Zug wohnhafte Migranten/innen, die sie nachdrücklicher zur Inanspruchnahme des Beratungsangebots der FMZ aufforderten. Ergänzend achteten die Mitarbeiterinnen vor allem bei Paaren, von denen eine Person im Familiennachzug in die Schweiz immigriert, auf unsicheres, unbeholfenes und unselbständiges Verhalten der neuzugezogenen Person. Weitere Kriterien wie Bildungsniveau, Arbeitsmarktsituation, Alter sowie Kenntnisse einer gängigen Zweitsprache spielten bei

⁴ Beim allgemeinen Schalter wurde jeweils eine zweite Mitarbeitende an den Schalter gerufen, um die übrigen wartenden Kunden/innen während der Vermittlung zeitnah zu bedienen.

der Ermittlung des Integrationsförderbedarfs nur eine nachgelagerte oder keine Rolle. In Anbetracht der engen zeitlichen Verhältnisse liessen sie sich auch nicht im Dossier der Migranten/innen nachschauen.

Migranten/innen mit erkannten Integrationsförderbedarf wurden nur an die FMZ vermittelt, sofern eine Bereitschaft seitens der Migranten/innen bestand. Dabei nutzten die Mitarbeiter/innen sämtliche erarbeiteten Instrumente, welche sie ausnahmslos als zweckmässig einschätzen (vgl. auch Kapitel 2.2). Allen Migranten/innen mit erkanntem Integrationsförderbedarf wurde das Infoblatt zum Beratungsangebot FMZ abgegeben. Sofern die Migranten/innen Bereitschaft für eine Beratung bei der FMZ signalisierten, wurden ihre Kontaktangaben und die gewünschte Sprache der Beratung mit dem Formular erfasst, ein Beratungstermin im elektronischen Terminvereinbarungssystem festgelegt und eine Terminbestätigung abgegeben. Die Formulare mit den Kontaktkoordinaten wurden mit wenigen Ausnahmen⁵ vollständig ausgefüllt der FMZ weitergeleitet. Vermittlungen per Weiterleitung der Kontaktdaten erfolgten keine, da mit sämtlichen Migranten/innen, die einer Vermittlung zustimmten, ein Termin vereinbart werden konnte.

Das durchgeführte Vorgehen wich damit in wichtigen Aspekten vom vorgesehenen Prozess zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf ab:

- Zur Erkennung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf zogen die AFM-Mitarbeiterinnen einzelne, jedoch nicht sämtliche Kriterien zum Integrationsförderbedarf hinzu. Insbesondere wurden die Kriterien Bildungsniveau, Arbeitsmarktsituation sowie Kenntnisse einer gängigen Zweitsprache nicht berücksichtigt. Zudem zählten die Mitarbeiterinnen auch länger anwesende Migranten/innen zur Zielgruppe und nicht primär kürzlich zugezogene Personen, wie es das Konzept vorsah.
- Die Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf wurde lediglich von zwei Mitarbeiter/innen übernommen, während das Konzept von einem Einbezug sämtlicher AFM-Mitarbeiter/innen mit Schalterkontakt ausging. Die übrigen Mitarbeiter/innen mit Schalterkontakt gaben Infoblätter zum Beratungsangebot FMZ ab, wurden aber nicht mit der Erkennung und Vermittlung betraut.
- Bei zeitlichen Engpässen am biometrischen Schalter wurde auf eine Weiterleitung verzichtet, anstatt die Migranten/innen mit erkanntem Integrationsförderbedarf – wie im Konzept angedacht – zur Vermittlung an den allgemeinen Schalter zu verweisen.

Die Verantwortlichen und Mitarbeitenden des AFM begründen diese Abweichungen insbesondere mit zeitlichen Ressourcen und fehlenden Möglichkeiten zur Routineentwicklung. Sie führen aus, dass die Mitarbeiterinnen während des Kontakts mit den Migranten/innen keine Möglichkeit hätten, Bildungsniveau und Arbeitsmarktsituation im Dossier nachzuschauen oder zu erfragen. Das Einarbeiten in den Prozess der Erkennung und Vermittlung sei zudem mit einem gewissen Aufwand verbunden, weshalb nur diejenigen zwei AFM-Mitarbeiterinnen die Aufgabe übernommen hätten, die regelmässig am AFM-

⁵ Formulare wurden vom AMF unvollständig weitergeleitet, falls die Migranten/innen einzelne Angaben wie die Telefonnummer nicht ausfüllten.

Schalter arbeiten. Die übrigen Mitarbeiter/innen würden nur bei grossem Andrang an den Schaltern arbeiten und dann sei eine Vermittlung der Migranten/innen aus zeitlichen Gründen ohnehin kaum möglich. Kritisch beurteilt wird von den Befragten des AFM denn auch der gesamte zeitliche Aufwand für den Prozess. Der Prozess zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf am AFM-Schalter dauere zwischen zehn und fünfzehn Minuten, da ausführlichere Erläuterungen zur FMZ sowie teilweise der Einsatz eines/r weiteren Mitarbeiters/in als Übersetzer/in notwendig seien.

Der Kontakt mit der Zielgruppe gestaltet sich laut Aussagen der zwei AFM-Mitarbeiterinnen unterschiedlich. Teilweise würden sich die Personen dankbar und froh über einen Beratungstermin zeigen. Einige der angesprochenen Migranten/innen hätten die FMZ bereits gekannt sowie auch schon deren Beratung aufgesucht. Andere hingegen stünden einer Vermittlung skeptischer gegenüber und würden diese dezidiert ablehnen. Eine Herausforderung würden Konstellationen darstellen, in denen die (Ehe)frau Integrationsförderbedarf aufweise, der (Ehe)partner jedoch sehr dominant und abweisend auftrete. Zu einem nennenswerten Zwischenfall kam es aber nur einmal: So hätte sich ein (Ehe)partner sich über eine mögliche Vermittlung seiner (Ehe)frau bei der AFM-Leitung beschwert.

Fazit des Evaluationsteams zur Erreichung der Wirkungsziele beim AFM

Die Mitarbeiterinnen des AFM erkennen Integrationsförderbedarf von Migranten/innen im Schalterkontakt und vermitteln regelmässig Zielpersonen an die FMZ. Es gelingt ihnen, mit Migranten/innen ins Gespräch zu kommen und bei Personen, die einer Vermittlung an die FMZ zustimmen, immer auch einen Beratungstermin auf der FMZ zu vereinbaren. Das AFM orientiert sich dabei an einer breiten Auslegung der Zielgruppe und fokussiert primär auf die von ihnen unmittelbar erschliessbaren Kriterien Deutschkenntnisse, Familiennachzug sowie Einreisezeitpunkt. Limitierende Faktoren mit Blick auf die erfolgreiche Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf bilden die weitgehende Beschränkung der entsprechenden Aktivitäten auf zwei Mitarbeiterinnen des AFM sowie generell die zeitlichen Engpässe an den AFM-Schaltern.

3.2 Wirkungen bei der Fachstelle für Migration

Auch die Umsetzung der Übernahme, Beratung und Weiterverweisung durch die FMZ orientierte sich in weiten Zügen am erarbeiteten Prozess. In die Arbeit mit den vermittelten Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf waren neun Mitarbeiter/innen des FMZ involviert, die auch in ihrer sonstigen Tätigkeit auf der FMZ für die Beratung von Klienten/innen sowie von Neuzuzüger/innen zuständig sind. Es gelangte folgendes Verfahren zur Anwendung:

- Zur Übernahme der vermittelten Migranten/innen empfangen die Beraterinnen der FMZ die Personen zu den vereinbarten Terminen. Nicht erschienene Migranten/innen wurden vereinzelt zwecks Vereinbarung eines neuen Termins telefonisch kontaktiert.

- In der Beratung besprachen die Beraterinnen der FMZ die Fragen und Anliegen der Migranten/innen, informierten sie über allgemeine Themen zum Leben im Kanton Zug und gaben Auskunft über verfügbare, geeignete Integrationsangebote.
- Ein Weiterverweisen an spezialisierte Integrationsangebote erfolgte je nach Bedarf der Migranten/innen, indem den Migranten/innen ein Angebot explizit empfohlen oder die betreffenden Personen unmittelbar während der Beratung angemeldet wurden.

Gemäss der FMZ-Verantwortlichen hätten die involvierten Beraterinnen breite Erfahrungen in der Beratung von Migranten/innen, die sie auch im Kontakt mit Personen mit Integrationsförderbedarf gezielt einsetzen konnten. Die Gespräche hätten für die Beraterinnen keine sonderliche Herausforderung dargestellt. Die Interviews mit den beiden Mitarbeiter/innen verdeutlichen zudem, dass diese ein grosses Interesse zeigten, die vermittelten Migranten/innen mit ihrer Beratung zu unterstützen.

Für die vertiefte Beratung wurden die vom AFM vermittelten Migranten/innen durch die Beraterinnen der FMZ übernommen. Die FMZ stützte sich dazu auf die Terminvereinbarung im Kalender sowie das meistens rechtzeitig weitergeleitete und vollständig ausgefüllte Formular betreffend Weitergabe Kontaktkoordinaten ab und empfing die Migranten/innen zum vereinbarten Termin. Gemäss der Verantwortlichen und den Beraterinnen der FMZ funktioniert diese Übernahme der vermittelten Migranten/innen grundsätzlich gut. Hingegen verursache die nötige Kontaktnahme von Migranten/innen, die nicht zum vereinbarten Termin erscheinen, einen hohen Arbeitsaufwand. Als wesentliche Abweichung zum vorgesehenen Prozess wurden deshalb vermittelte Migranten/innen, welche den Beratungstermin nicht wahrnahmen, nur vereinzelt und nicht in jedem Fall zwecks Vereinbarung eines neuen Termins telefonisch kontaktiert.⁶ Kritisiert wird auch, dass die im Vergleich zu den sonstigen Klienten/innen der FMZ grössere Anzahl vermittelter Personen, welche die Beratungsgespräche nicht wahrnehmen (vgl. Kapitel 4.1), zu unproduktiven Stunden der Beraterinnen führe.

Die Beratung der auf der FMZ erschienen Migranten/innen fand in zumeist einmaligen, halbstündigen, Gesprächen statt. Die Migranten/innen wurden in ihren spezifischen Fragen sowie grundsätzlichen Themen zum Leben in der Schweiz beraten. Zur Information über spezialisierte Integrationsangebote und insbesondere über Angebote der FMZ wurden sämtlichen Migranten/innen Flyer zu geeigneten Integrationsangeboten abgegeben oder ihnen Mails mit einer entsprechenden Zusammenstellung nachträglich zum Gespräch geschickt. Systematisch werde auch auf Angebote der FMZ hingewiesen. Inhalte und Vorgehen der Gespräche gestalteten die Mitarbeiterinnen der FMZ weitgehend den Beratungen mit ihren sonstigen Klienten/innen entsprechend – je nach Mitarbeiterin mit vereinzelt, punktuellen Anpassungen. So sei es, um Vorbehalte zu zerstreuen, in gewissen Fällen notwendig gewesen, zu Beginn des Gespräches darauf hinzuweisen, dass die FMZ nicht zum Kanton Zug gehöre und das Angebot freiwillig sei. Eine Beraterin führt

⁶ Da zudem keine Vermittlung der Kontaktdaten auf Basis des Formulars betreffend Weitergabe Kontaktkoordinaten durch das AFM erfolgte (vgl. Kapitel 3.1), entfiel die Aufgabe der FMZ, weitere vermittelte Migranten/innen telefonisch zu kontaktieren und einen Termin zu vereinbaren.

ergänzend aus, dass es sich bei den vermittelten Migrantinnen/innen eher um jüngere Personen, Frauen und im Familiennachzug eingewanderte Migrantinnen/innen handle, die im Vergleich zu ihren sonstigen Klientinnen/innen keine konkreten Fragen in die Beratung mitbringen und Informationen zu grundsätzlicheren Themen wie Deutsch, Arbeit und Kinderbetreuung wünschen würden. Dies bedinge, dass sie als Beraterin das Gespräch aktiver führe und zu Beginn den Migrantinnen/innen aufzeige, zu welchen Fragen und Themen sie Informationen geben könne. Dem entgegengesetzt gibt jedoch die zweite interviewte Beraterin an, dass sich die vermittelten Migrantinnen/innen nicht von ihren sonstigen Klientinnen/innen unterscheiden würden. Fragen und Bedürfnisse seien die gleichen, im Vordergrund stünden die Themen Deutsch, Arbeit und Kinderbetreuung und eine Anpassung der Beratung sei deshalb nicht nötig. Einziger Unterschied sei, dass die Gespräche oft länger als eine halbe Stunde dauern würden, da es sich um eine Erstinformation handle.

Ein über das Informieren zu möglichen Angeboten hinausgehende Weiterverweisen an spezialisierte Integrationsangebote erfolgte gemäss den Beraterinnen, sofern es die Bedürfnisse und der Integrationsförderbedarf der Migrantinnen/innen verlangten. Den Migrantinnen/innen wurde entweder explizit empfohlen, ein Integrationsangebot in Anspruch zu nehmen, oder die Beraterinnen meldeten die Migrantinnen/innen unmittelbar während dem Gespräch bei einem Angebot an und klärten ggf. telefonisch ab, ob das Angebot in der von den Migrantinnen/innen gesprochenen Sprache verfügbar ist. Gemäss den Beraterinnen wurden besser gebildete Migrantinnen/innen tendenziell eher nur über geeignete Integrationsangebote informiert und nicht an diese verwiesen. Die Beraterinnen begründen dies damit, dass gebildete Personen selber die Möglichkeit hätten, sich für ein Angebot zu entscheiden und sich bei diesem anzumelden, und kein Bedarf bestünde, dass dies durch eine Beraterin übernommen werden müsste. Migrantinnen/innen, die aus Sicht der Beraterinnen einen grösseren Integrationsförderbedarf aufweisen, seien hingegen häufiger an Integrationsangebote verwiesen worden.

Für die Zielgruppe geeignete Integrationsangebote stehen gemäss Angaben der Beraterinnen im Kanton Zug grundsätzlich zur Verfügung, zumal oft Deutschkurse im Vordergrund stünden, für welche das Angebot im Kanton Zug ausreichend sei. Aber auch Beratungsangebote zur Arbeitsintegration und Kinderbetreuung seien vorhanden. Die vom AFM vermittelten Migrantinnen/innen werden durch die Beraterinnen an die gleichen Integrationsangebote wie ihre übrigen Klientinnen/innen verwiesen. Von grösserer Bedeutung für ein erfolgreiches Weiterverweisen an spezialisierte Integrationsangebote sei deren Finanzierung, da die Kosten ein grosses Hindernis zur Inanspruchnahme der Angebote darstellen können. Zudem seien mehrere Beratungstermine notwendig, um die Migrantinnen/innen von der Bedeutung, die Angebote aufzusuchen, zu überzeugen. Mit der Mehrheit der vermittelten Migrantinnen/innen fand jedoch nach dem ersten Beratungsgespräch kein weiterer Kontakt statt. Einen zweiten Termin, der eine Mitgliedschaft bei der FMZ bedingt, vereinbarten nur vereinzelte Personen. Zwar wiesen die Beraterinnen sämtliche Migrantinnen/innen auf die Möglichkeit einer Mitgliedschaft bei der FMZ hin, motivierten diese jedoch nicht aktiv zur Vereinbarung weiterer Termine.

Der Kontakt mit der Zielgruppe gestaltet sich gemäss den Beraterinnen der FMZ angenehm. Die grosse Mehrheit der Migranten/innen zeige sich dankbar für die Beratung und die gegebenen Informationen. Nur einmal sei ein Ehepaar, das fälschlicherweise der Beratung in einer falschen Sprache zugewiesen wurde, verärgert gewesen, was sich jedoch im Gespräch mit der Beraterin in ihrer Muttersprache wieder gelegt habe.

Fazit des Evaluationsteams zur Erreichung der Wirkungsziele bei der FMZ

Die Mitarbeiter/innen der FMZ führen in der Regel ein Beratungsgespräch mit vermittelten Migranten/innen, die zum Termin erscheinen, durch. In diesen Gesprächen wird wichtiger Informationsbedarf der Migranten/innen gedeckt und wird abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen an spezialisierte Integrationsangebote verwiesen. Ein grössere Verbindlichkeit herstellendes, aktives Bemühen um Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf (insb. in der Vor- und Nachbereitung von Beratungsterminen) lässt sich nur in Ansätzen beobachten.

4 Wirkungen bei der Zielgruppe

4.1 Erreichte Zielgruppe

4.1.1 Mengengerüst der Migranten/innen

Insgesamt erkannten die Schaltermitarbeiterinnen des AFM bei rund 100 Migranten/innen einen Integrationsförderbedarf und gaben diesen das Infoblatt zur FMZ ab (vgl. Tabelle 2). 47 dieser Migranten/innen mit erkanntem Integrationsförderbedarf wurden vom AFM an die FMZ vermittelt, indem direkt am Schalter des AFM ein Termin für eine Beratung festgelegt wurde. 27 vermittelte Migranten/innen suchten die Beratung der FMZ tatsächlich auf, während 20 den vereinbarten Termin nicht wahrnahmen. Durch die Beraterinnen der FMZ an spezialisierte Integrationsangebote verwiesen wurden 15 Migranten/innen. Von sechs Personen ist bekannt, dass sie ein spezialisiertes Integrationsangebot auch aufsuchten.

| | N | % |
|---------------------------------------------------------------------------|------|-------|
| Erkannte Migranten/innen | ~100 | 100 % |
| Vermittelte Migranten/innen | 47 | ~50 % |
| Beratene Migranten/innen | 27 | ~25 % |
| An spezialisierte Integrationsangebote weiterverwiesene Migranten/innen | 15 | ~15 % |
| Migranten/innen, die spezialisierte Integrationsangebote aufgesucht haben | 6 | ~6 % |

Tabelle 2: Durch AFM erkannte und an FMZ vermittelte sowie durch FMZ beratene Migranten/innen (Quellen: Statistik AFM; CRM FMZ).

Der bei Konzeption des Prozesses erwartete Wert von 100 während der einjährigen Testphase an die FMZ vermittelten Migranten/innen wurde nicht erreicht. Die Anzahl vermittelter Migranten/innen blieb auch unter den Erwartungen der Verantwortlichen und Mitarbeiterinnen des AFM, die als einen Grund aufführen, dass ein grösserer Anteil Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf nicht an die FMZ vermittelt werden wollte. Zudem hätten einige Migranten/innen die FMZ bereits gekannt bzw. deren Beratung auch schon aufgesucht und seien folglich nicht nochmals vermittelt worden. Auch der Anteil nicht zur vereinbarten Beratung erschienenen Migranten/innen wird allseitig als sehr hoch beurteilt. Als Erklärungsansatz führen die Mitarbeitenden der FMZ aus, dass erst bei Bestehen eines akuten Problems genügend Anreiz bestehe, ein Beratungsangebot in Anspruch zu nehmen. Seitens AFM wird darauf verwiesen, dass als genereller Trend beobachtet werden könne, wonach sich Personen weniger verpflichtet fühlen, behördliche Termine wahrzunehmen. Dass nicht sämtliche Migranten/innen an spezialisierte Integrationsangebote verwiesen wurden, begründen die Beraterinnen der FMZ damit, dass sich gebildete Personen selbst bei Integrationsangeboten anmelden können und ein Weiterverweisen nicht nötig gewesen sei. Den Anteil Migranten/innen, die ein spezialisiertes Integrationsangebot aufgesucht haben, beurteilen die Beraterinnen als tief und führen als

mögliche Gründe auf, dass weiterverwiesene Personen keinen dringenden Bedarf sehen würden, die Angebote aufzusuchen.

4.1.2 Erfüllung der Kriterien zum Integrationsförderbedarf

Einen Integrationsförderbedarf weisen die vermittelten, beratenen und weiterverwiesenen Personen insbesondere mit Blick auf ihre Deutschkenntnisse auf. Die grosse Mehrheit der Migrantinnen/innen verfügt über keine oder wenig Deutschkenntnisse, was den Fokus der AFM-Mitarbeiter/innen auf die Sprachkenntnisse widerspiegelt. Auch die Beraterinnen der FMZ betonen, dass das zentrale Merkmal der beratenen Migrantinnen/innen deren geringe Deutschkenntnisse ist. Beinahe alle beratenen Migrantinnen/innen weisen keine oder geringe Kenntnisse der deutschen Sprache auf (vgl. Tabelle 3). Hingegen verfügen die beratenen Migrantinnen/innen häufig über Kenntnisse einer der gängigeren Zweitsprachen Englisch, Französisch, Italienisch oder Spanisch, was als Kriterium für Integrationsförderbedarf seitens des AFM weniger beachtet wurde.

| | Vermittelte Migrantinnen/innen | | Beratene Migrantinnen/innen | | Weitererwiesene Migrantinnen/innen | |
|--------------|--------------------------------|------|-----------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Keine (A0) | k.A. | k.A. | 16 | 57% | 7 | 47% |
| Wenige (A1) | k.A. | k.A. | 9 | 32% | 7 | 47% |
| Gute (A2) | k.A. | k.A. | 2 | 7% | 1 | 6% |
| TOTAL | k.A. | k.A. | 27 | 100% | 15 | 100% |

Tabelle 3: Deutschkenntnisse der vermittelten und beratenen Migrantinnen/innen (Quelle: Statistik AFM, CRM FMZ)

Die vorhandenen, jedoch unvollständigen Angaben zum Bildungsniveau deuten darauf hin, dass die Mehrheit der vermittelten Migrantinnen/innen auch ein tiefes Bildungsniveau aufweist und damit ebenso diesem Kriterium von Integrationsförderbedarf entspricht. Bei knapp 60 Prozent der vermittelten Migrantinnen/innen mit entsprechenden Angaben bestehen Hinweise auf ein tieferes Bildungsniveau, da sie entweder nur eine berufliche Grundbildung haben oder einem niedrig qualifizierten Beruf nachgehen. Häufig nehmen jedoch gerade schlechter gebildete Personen das Beratungsangebot der FMZ anschliessend nicht wahr. Dieses wird vor allem von gut gebildeten vermittelten Migrantinnen/innen in Anspruch genommen. Mehr als 80 Prozent der von der FMZ beratenen Migrantinnen/innen, zu denen entsprechende Informationen vorhanden sind, haben einen Hochschulabschluss.⁷ Arbeitslosigkeit als weiteres Kriterium für Integrationsförderbedarf ist demgegenüber unter den vermittelten und beratenen Migrantinnen/innen wenig verbreitet. Mehrheitlich gehen die Migrantinnen/innen einer Erwerbstätigkeit nach. Gut zwei Drittel der ver-

⁷ Zu den vermittelten Migrantinnen/innen ist bekannt, dass drei über eine berufliche Ausbildung verfügen und acht einem Beruf mit tieferer Qualifikation nachgehen. Acht vermittelte Migrantinnen/innen verfügen hingegen über einen Hochschulabschluss und eine weitere Person ist als Manager/in tätig. Zu 27 vermittelten Migrantinnen/innen bestehen keine Angaben. Von den beratenen Migrantinnen/innen haben je zwei neun bzw. elf Schuljahre absolviert und fünfzehn verfügen über einen Hochschulabschluss. Zu den übrigen acht beratenen Personen sind keine Angaben vorhanden. Zum Bildungsniveau der an spezialisierte Integrationsangebote verwiesenen Migrantinnen/innen sind keine Angaben verfügbar.

mittelten Migranten/innen mit entsprechenden Angaben verfügen über eine Arbeitsstelle⁸, unter ihnen jeweils ebenso viele mit hohem bzw. tiefem Bildungsniveau. Auch die grosse Mehrheit der oft gut gebildeten beratenen Personen sei erwerbstätig – so die FMZ-Beraterinnen. Vor allem bei den beratenen Migranten/innen weist damit ein bedeutender Anteil insofern keinen speziellen Integrationsförderbedarf auf, als dass diese Personen ein hohes Bildungsniveau haben und einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Inwiefern die vermittelten bzw. beratenen Migranten/innen damit tatsächlich Integrationsförderbedarf aufweisen, wird von den involvierten Stellen kontrovers beurteilt. Gemäss den Mitarbeiterinnen des AFM haben die vermittelten Migranten/innen insbesondere Förderbedarf mit Blick auf ihre Deutschkenntnisse. Die Mitarbeitenden der FMZ führen hingegen aus, dass die Mehrheit der beratenen Migranten/innen zwar nicht oder kaum Deutsch sprächen und im Familiennachzug einreisten, jedoch über einen Hochschulabschluss verfügten, oftmals einer Erwerbsarbeit nachgingen und Englisch oder eine andere gängige Sprache beherrschten, weshalb sie keine zusätzliche Unterstützung zur Integration benötigen und folglich nicht zur Zielgruppe im engeren Sinn gehörten. Unbestritten unter sämtlichen Interviewten ist jedoch, dass die grosse Mehrheit der vermittelten bzw. beratenen Migranten/innen noch besser integriert werden und einen Nutzen aus einer Beratung bei der FMZ ziehen können.

4.1.3 Einreisezeitpunkt, Einreisegrund und Herkunft

Die Hälfte der Migranten/innen ist zum Zeitpunkt der Erkennung ihres Integrationsförderbedarfs durch das AFM bereits länger als ein Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 4), was wiederum mit dem Vorgehen der AFM-Mitarbeiterinnen, Migranten/innen, die nach einer längeren Anwesenheit in der Schweiz noch kein oder nur wenig Deutsch können, eine Beratung durch die FMZ besonders nahelegen, korrespondiert. Bei weiteren 20 der 47 vermittelten Migranten/innen lag die Einreise beim Kontakt mit dem AFM weniger als ein Jahr zurück. Diese kürzlich zugezogenen Migranten/innen nahmen das Beratungsangebot der FMZ besonders häufig in Anspruch. Migranten/innen, die bereits über ein Jahr in der Schweiz waren, blieben dem Beratungstermin eher fern, konnten aber, wenn sie die Beratung in Anspruch nahmen, vergleichsweise häufig an spezialisierte Angebote verwiesen werden.

| Einreisezeitpunkt | Vermittelte Migranten/innen | | Beratene Migranten/innen | | Weitererwiesene Migranten/innen | |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----|--------------------------|-----|---------------------------------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| zwischen April 2015 und Ende 2016 | 20 | 43% | 18 | 64% | 8 | 53% |
| vor April 2015, davon: | 24 | 51% | 9 | 32% | 7 | 47% |
| – 2015 | 2 | 4% | | | | |
| – 2014 | 4 | 9% | | | | |
| – 2013 | 4 | 9% | | | | |
| – 2012 | 1 | 2% | | | | |
| – 2011 | 4 | 9% | | | | |

⁸ 16 vermittelte Migranten/innen gehen einer Erwerbsarbeit nach, acht sind als Hausfrauen/männer tätig. Zu 23 Personen sind indessen keine Angaben vorhanden.

| Einreisezeitpunkt | Vermittelte Migrantinnen/innen | | Beratene Migrantinnen/innen | | Weitererwiesene Migrantinnen/innen | |
|-------------------|--------------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| – 2010 | 1 | 2% | | | | |
| – 2007 | 2 | 4% | | | | |
| – 2006 | 3 | 6% | | | | |
| – 2005 | 1 | 2% | | | | |
| – 2004 | 1 | 2% | | | | |
| – 1987 | 1 | 2% | | | | |
| unbekannt | 3 | 6% | | | | |
| TOTAL | 47 | 100% | 27 | 100% | 15 | 100% |

Tabelle 4: Einreisezeitpunkt der vermittelten und beratenen Migrantinnen/innen (Quelle: Statistik AFM, CRM FMZ)

Viele Migrantinnen/innen mit erkanntem Integrationsförderbedarf reisen aus familiären Gründen in den Kanton Zug ein. Den Hauptgrund für die Einreise in die Schweiz stellt der Familiennachzug dar, was Ausdruck davon ist, dass Personen mit diesem Einreisegrund entsprechend dem Konzept auf dem AFM besondere Beachtung erhielten (vgl. Tabelle 5). Zwei Drittel der vermittelten 47 Migrantinnen/innen erhielten eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs. Rund ein Viertel, von denen die Mehrheit aus Nicht-EU/EFTA Ländern stammt, erwarb die Aufenthaltsbewilligung über eine Arbeitsstelle.

| Einreisegrund | Vermittelte Migrantinnen/innen | | Beratene Migrantinnen/innen | | Weitererwiesene Migrantinnen/innen | |
|--------------------------------------|--------------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Familiennachzug Ausländerinnen/innen | 21 | 45% | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Familiennachzug Schweizerinnen/innen | 10 | 21% | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Arbeit | 12 | 26% | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| unbekannt | 4 | 9% | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| TOTAL | 47 | 100% | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |

Tabelle 5: Einreisegrund der vermittelten und beratenen Migrantinnen/innen (Quelle: Statistik AFM, CRM FMZ)

Die vermittelten 47 Migrantinnen/innen stammen aus 24 verschiedenen Ländern (vgl. Tabelle 6). Beraten wurden Migrantinnen/innen aus 17 verschiedenen Ländern. Besonders häufig wurden Personen aus den osteuropäischen Ländern Mazedonien, Bosnien und Kosovo sowie aus Russland an die FMZ vermittelt, beraten und an spezialisierte Integrationsangebote verwiesen. Aus EU/EFTA-Ländern stammt knapp ein Viertel der vermittelten, ein Fünftel der beratenen und ein Viertel der weiterverwiesenen Migrantinnen/innen.

| Herkunft | Vermittelte Migrantinnen/innen | | Beratene Migrantinnen/innen | | Weitererwiesene Migrantinnen/innen | |
|---------------------|--------------------------------|-----|-----------------------------|-----|------------------------------------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| Mazedonien | 5 | 11% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Russland* | 4 | 9% | 5 | 18% | 0 | 0% |
| Kosovo | 4 | 9% | 3 | 11% | 2 | 13% |
| Bosnien Herzegowina | 4 | 9% | 2 | 7% | 2 | 13% |
| Brasilien | 3 | 6% | 1 | 4% | 0 | 0% |
| Italien | 3 | 6% | 1 | 4% | 1 | 7% |

| Herkunft | Vermittelte Migranten/innen | | Beratene Migranten/innen | | Weitererwiesene Migranten/innen | |
|-----------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|-------------|---------------------------------|-------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| USA | 3 | 6% | 1 | 4% | 0 | 0% |
| Irland | 2 | 4% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Spanien | 2 | 4% | 1 | 4% | 0 | 0% |
| Sri Lanka | 2 | 4% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Belarus | 2 | 4% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Algerien | 1 | 2% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Kolumbien | 1 | 2% | 1 | 4% | 0 | 0% |
| Marokko | 1 | 2% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Portugal | 1 | 2% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Slowenien | 1 | 2% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Südafrika | 1 | 2% | 1 | 4% | 0 | 0% |
| Thailand | 1 | 2% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Tunesien | 1 | 2% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Grossbritannien | 1 | 2% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Pakistan | 1 | 2% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Rumänien | 1 | 2% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Serbien | 1 | 2% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Türkei | 1 | 2% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Albanien* | 0 | 0% | 1 | 4% | 1 | 7% |
| Unbekannt | 0 | 0% | 1 | 4% | 0 | 0% |
| TOTAL | 47 | 100% | 27 | 100% | 15 | 100% |

Tabelle 6: Herkunft der vermittelten und beratenen Migranten/innen (Quelle: Statistik AFM, CRM FMZ)

* Abweichungen der Herkunft vermittelter und beratener Migranten/innen sind mit den unterschiedlichen Datenquellen zu erklären, die vereinzelt abweichende Zuteilungen zu den Ländern aufweisen können.

Die beratenen Migranten/innen wohnen in verschiedenen Gemeinden des Kantons Zug. Sieben Personen leben in der Stadt Zug, sechs in Baar, je drei in Cham und Risch-Rotkreuz, zwei in Steinhausen und eine/r in Walchwil. Bei vier Migrant/innen ist der Wohnort unbekannt.

4.2 Wirkungen bei der Zielgruppe

25 der 27 beratenen Migrant/innen suchten die FMZ für ein einziges Gespräch auf. Zwei Migrant/innen vereinbarten eine zweite Beratung. Die Gespräche wurden in neun verschiedenen Sprachen durchgeführt, wobei mit 11 der 27 Migrant/innen der grösste Teil in Englisch beraten wurden (vgl. Tabelle 7). 60 Prozent aller Beratungen wurden in einer geläufigen Zweitsprache bzw. in einer Schweizer Landessprache geführt (Englisch, Französisch, Italienisch, Deutsch). Sämtliche Migrant/innen konnten in einer ihnen geläufigen Sprache beraten werden. Dass die Migrant/innen in einer für sie gängigen Sprache beraten werden können, erachten die Verantwortlichen und Beraterinnen der FMZ als bedeutende Voraussetzung zur Förderung der Integration.

| | N | % |
|-------------------------------|-----------|-------------|
| Englisch | 11 | 41% |
| Albanisch | 4 | 15% |
| Französisch | 3 | 11% |
| Portugiesisch | 2 | 7% |
| Spanisch | 2 | 7% |
| Serbisch, Bosnisch, Kroatisch | 2 | 7% |
| Tamilisch | 1 | 4% |
| Italienisch | 1 | 4% |
| Deutsch | 1 | 4% |
| TOTAL | 27 | 100% |

Tabelle 7: Sprachen, in welchen die Migranten/innen durch die FMZ beraten wurden (Quelle: CRM FMZ)

Inhalte der Beratungsgespräche bildeten diverse Themen (vgl. Tabelle 8), jeweils abhängig von individuellen Fragen und dem Integrationsförderbedarf der Migranten/innen. Bei 20 der 27 beratenen Migranten/innen war die Verbesserung der Deutschkenntnisse sowie Deutschkurse Thema. Häufiger thematisiert wurden auch die Integration an sich sowie die Arbeit.

| | N | % |
|--------------|----|-----|
| Deutsch | 20 | 71% |
| Integration | 8 | 29% |
| Arbeit | 7 | 25% |
| Familie | 3 | 11% |
| Bildung | 2 | 7% |
| Versicherung | 2 | 7% |
| Finanzielles | 1 | 4% |
| Aufenthalt | 1 | 4% |
| Wohnen | 1 | 4% |
| Gesundheit | 1 | 4% |
| Allgemeines | 5 | 18% |

Tabelle 8: Themen, zu welchen Migranten/innen durch die FMZ beraten wurden (Quelle: CRM FMZ)

Die Gespräche mit den vermittelten Migranten/innen umfassten damit gemäss den befragten Beraterinnen der FMZ die gleichen Themen wie die Beratungen ihrer sonstigen Klienten/innen. Bei letzteren würden ebenfalls Deutsch, Arbeit, soziale Integration und ergänzend noch die Kinderbetreuung im Vordergrund stehen.

Gut die Hälfte der beratenen Migranten/innen wurde an spezialisierte Angebote verwiesen (vgl. Tabelle 9), wobei neuzugezogene bzw. schon länger in der Schweiz wohnhafte Personen zu gleichen Teilen vertreten sind. Mehrheitlich wurden die Migranten/innen an ein Angebot verwiesen. Nur in einzelnen Fällen erfolgte ein Weiterverweisen an mehrere Angebote. Die Beraterinnen führen aus, dass sie insbesondere Migranten/innen mit hohem Bildungsniveau eher über Integrationsangebote informiert haben, anstatt sie direkt an diese zu verweisen, da sich besser gebildete Personen selbst anmelden könnten.

| | N | % |
|--------------------------------------------------------|-----------|-------------|
| An spezialisierte Integrationsangebote verwiesen | 15 | 56% |
| – Ein Angebot | 10 | 37% |
| – Zwei Angebote | 2 | 8% |
| – Drei Angebote | 3 | 11% |
| An keine spezialisierte Integrationsangebote verwiesen | 12 | 44% |
| TOTAL | 27 | 100% |

Tabelle 9: Durch FMZ beratene Migranten/innen aufgeteilt nach Personen, die an spezifischen Integrationsangebote verwiesen bzw. nicht verwiesen wurden (Quelle: CRM FMZ)

Verwiesen wurden die Migranten/innen insbesondere an Anbieter von Deutschkursen (vgl. Tabelle 10). Ebenfalls mehrfach wurden Migranten/innen an Anbieter zur Arbeitsintegration wie Pro Arbeit, das Berufsinformationszentrum und das Amt für Berufsbildung verwiesen. Einzelne weitere Weiterverweisungen betrafen die Fachstelle Punkto – Jugend und Kind, ein Integrationsangebot der FMZ, eine Tagesstätte für Kinderbetreuung, ein RAV und eine Gemeinde für Abklärungen bzgl. Aufenthaltsbewilligung. Neuzugezogene wurden gleichermassen häufig an Deutschkurse und vereinzelt an weitere Integrationsangebote verwiesen wie bereits länger anwesende Migranten/innen.

| | N | % |
|----------------------------------|----|-----|
| Anbieter Deutschkurse | 11 | 73% |
| Pro Arbeit | 4 | 27% |
| Berufsinformationszentrum BIZ | 2 | 13% |
| Amt für Berufsbildung | 1 | 7% |
| Punkto | 1 | 7% |
| FMZ | 1 | 7% |
| Kinderbetreuung | 1 | 7% |
| Regionale Arbeitsvermittlung RAV | 1 | 7% |
| Gemeinde | 1 | 7% |

Tabelle 10: Spezifische Integrationsangebote, an welche Migranten/innen durch FMZ verwiesen wurden (Quelle: CRM FMZ)

Tatsächlich in Anspruch genommen werden die Angebote, an die weiterverwiesen wird, in rund einem Drittel der betreffenden Fälle, wiederum zu ähnlich grossen Anteilen von neuzugezogenen und bereits länger anwesenden Migranten/innen. Sechs der 15 an spezialisierte Integrationsangebote verwiesenen Migranten/innen haben diese auch tatsächlich aufgesucht (vgl. Tabelle 11). Gemäss den Beraterinnen der FMZ handelt es sich bei den aufgesuchten Angeboten fast ausschliesslich um Deutschkurse. Hingegen haben fünf an Angebote verwiesene Migranten/innen dieses nicht aufgesucht und den Beraterinnen unterschiedliche Gründe dafür angegeben. Mehrmals nannten die Migranten/innen persönliche Umstände wie eine Geburt oder eine bewusste Fokussierung auf die Erziehung der Kinder als Grund für einen Verzicht auf das Angebot. In je einzelnen Fällen war ein Angebot zu teuer oder der Deutschkurs konnte aufgrund eines fehlenden Betreuungsangebots für Kinder nicht besucht werden.

| | N | % |
|-----------------------------------------|-----------|-------------|
| Integrationsangebot(e) aufgesucht | 6 | 40% |
| Integrationsangebot(e) nicht aufgesucht | 5 | 33% |
| Unbekannt | 4 | 27% |
| TOTAL | 15 | 100% |

Tabelle 11: An spezifische Integrationsangebote verwiesene Migranten/innen aufgeteilt nach Personen, welche die Angebot aufgesucht bzw. nicht aufgesucht haben (Quelle: CRM FMZ)

Die Bedeutung des Weiterverweisens der Migranten/innen an spezialisierte Integrationsangebote schätzen die Beraterinnen der FMZ als eher gering ein. Insbesondere gehen sie davon aus, dass die Deutschkurse auch besucht worden wären, wenn die FMZ die Migranten/innen nicht an die Angebote verwiesen hätte. Dennoch sehen die Beraterinnen einen Nutzen der Gespräche für die Migranten/innen, indem diese dank der Beratungen über wichtige Informationen verfügen würden und sich bei einer akuterer Problemlage entweder bei der FMZ oder bei einem spezialisierten Integrationsangebot melden könnten. Nur vereinzelt Migranten/innen hätten sie keine nützlichen Informationen geben können.

Fazit des Evaluationsteams zur Erreichung der Wirkungsziele bei der Zielgruppe

Die Anzahl der vermittelten und insbesondere der beratenen und an spezialisierte Integrationsangebote weiterverwiesene Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf blieb unter den Erwartungen. Beinahe alle vermittelten und beratenen Migranten/innen weisen Integrationsförderbedarf mit Blick auf ihre Deutschkenntnisse auf und erhalten von der FMZ wichtige Informationen zu ihrer Integration. Bei einer Mehrheit der vermittelten und beratenen Migranten/innen bestehen jedoch Indizien, dass sie nicht der Zielgruppe im engeren Sinn entsprechen, da sie über Kenntnisse einer gängigen Zweitsprache verfügen, ein hohes Bildungsniveau aufweisen und einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Schlechter gebildete und schon länger in der Schweiz weilende Personen, eine generell als schwer erreichbar geltende Gruppe, nehmen das Beratungsangebot der FMZ häufig nicht wahr. Ein Weiterverweisen an spezialisierte Integrationsangebote gelingt aber insbesondere bei bereits länger in der Schweiz anwesenden Migranten/innen.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Synthese zur Zielerreichung in der Testphase

Zum heute umgesetzten Prozess zur Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf lässt sich aufgrund der Evaluationsergebnisse folgende Bilanz ziehen:

- *Zielerreichung auf Ebene der Regelstrukturen:* Die Erkennung und Vermittlung von Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf werden durch die beteiligten Stellen AFM und FMZ durchgeführt und im grossen Ganzen gemäss dem vorgesehenen Prozess umgesetzt. Die Mitarbeiterinnen des AFM erkennen Integrationsförderbedarf von Migranten/innen im Schalterkontakt und vermitteln regelmässig Zielpersonen an die FMZ. Die FMZ führt in der Regel ein Beratungsgespräch mit vermittelten Migranten/innen, die zum Termin erscheinen, durch. In diesen Gesprächen wird wichtiger Informationsbedarf der Migranten/innen gedeckt und wird abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen an spezialisierte Integrationsangebote verwiesen. Limitierende Faktoren für eine erfolgreiche Erkennung und Vermittlung bilden seitens des AFM der Fokus auf die unmittelbar erschliessbaren Kriterien Deutschkenntnisse, Familiennachzug sowie Einreisezeitpunkt sowie die weitgehende Beschränkung der entsprechenden Aktivitäten auf zwei Mitarbeiterinnen. Bei der FMZ lässt sich ein grössere Verbindlichkeit herstellendes, aktives Bemühen um Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf (insb. in der Vor- und Nachbereitung von Beratungsterminen) nur in Ansätzen beobachten.
- *Zielerreichung auf Ebene der Zielgruppe:* Die Anzahl der vermittelten, beratenen und an spezialisierte Integrationsangebote verwiesene Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf blieb unter den Erwartungen. Auch entsprechen die erreichten Migranten/innen nur teilweise der Zielgruppe. Zwar weisen beinahe alle vermittelten und beratenen Migranten/innen Integrationsförderbedarf mit Blick auf ihre Deutschkenntnisse auf und erhalten von der FMZ wichtige Informationen zu ihrer Integration. Jedoch verfügt eine Mehrheit der beratenen Migranten/innen über Kenntnisse einer gängigen Zweitsprache, weist ein hohes Bildungsniveau auf und geht einer Erwerbstätigkeit nach. Diese Migranten/innen entsprechen nicht der Zielgruppe im engeren Sinn und benötigen keine zusätzliche Unterstützung zur Integration. Von den vermittelten Migranten/innen nehmen insbesondere schlechter gebildete und schon länger in der Schweiz weilende Personen, eine generell als schwer erreichbar geltende Gruppe, das Beratungsangebot der FMZ häufig nicht wahr. Ein Weiterverweisen an spezialisierte Integrationsangebote gelingt aber primär bei bereits länger in der Schweiz anwesenden Migranten/innen.

Insgesamt offenbart die Evaluation der Testphase, dass der Prozess betreffend Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf von den beteiligten Stellen erfolgreich implementiert werden konnte. Auf beiden Stellen konnten funktionierende Abläufe etabliert werden

und zeigen die Mitarbeiterinnen hohes Engagement für die neu übernommene Aufgabe – dies ohne offiziellen Auftrag sowie angesichts vielfältiger weiterer Aufgaben und entsprechender zeitlicher Restriktionen. Den AFM-Mitarbeiterinnen gelingt es, mit Migranten/innen ins Gespräch zu kommen und bei Personen, die einer Vermittlung an die FMZ zustimmen, immer auch einen Beratungstermin auf der FMZ zu vereinbaren. Sie können Migranten/innen mit erkanntem Integrationsförderbedarf damit regelmässig an die FMZ vermitteln. Die Mitarbeiterinnen der führen die Beratungsgespräche durch, versehen die Migranten/innen mit wichtigen Informationen zu ihrer Integration und verweisen an passende Integrationsangebote weiter. Auch die beratenen Migranten/innen zeigen sich – so zumindest die Wahrnehmung der FMZ-Mitarbeiterinnen – zufrieden mit der Beratung und sind dankbar für die erhaltenen Informationen.

Das KIP-Ziel, Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf frühzeitig zu erkennen und an spezialisierte Integrationsmassnahmen zuzuweisen, wird jedoch nur teilweise erreicht. Die Einschränkung, dass nur zwei Mitarbeiterinnen des AFM Migranten/innen an die FMZ vermitteln sowie der Verzicht auf ein konsequentes Nachfassen seitens der FMZ trugen gleichermaßen dazu bei, dass die Anzahl vermittelter und beratener Migranten/innen generell unter den Erwartungen blieb. Infolge der Fokussierung auf die erschliessbaren Kriterien Deutschkenntnisse und Familiennachzug bei der Erkennung durch das AFM entspricht auch ein bedeutender Anteil der erreichten Personen nicht der Zielgruppe im engeren Sinn. Ebenso erfuhr das Ziel frühzeitiger Zuweisungen an spezialisierten Integrationsangebote weniger Priorität, indem insbesondere länger anwesende Migranten/innen vom AFM an die FMZ vermittelt werden und im Rahmen der einmaligen Beratungsgespräche öfter kein Weiterverweisen an bestehende Integrationsangebote erfolgt.

5.2 Festgestelltes Optimierungspotenzial

Mit dem Projekt zur frühzeitigen Erkennung von Integrationsförderbedarf bei Migranten/innen wurde ein mehrstufiger, zwei Regelstrukturen umfassender Prozess etabliert. Dieser Prozess hat in der bisherigen Umsetzung durch die beteiligten Stellen erst teilweise die gewünschte Zielerreichung mit sich gebracht. Jedoch birgt die bisherige Umsetzung Potenzial, mit einigen Optimierungen der heutigen Praxis die Zielerreichung zu verbessern. Der Erfolg des Prozesses hängt dabei in entscheidendem Masse von den Aktivitäten und der Initiative *beider* involvierter Stellen ab. Feststellbares Optimierungspotenzial ist entsprechend sowohl für das AFM als auch für die FMZ möglichst konsequent anzugehen – dies jeweils mit dem gesamten Prozess im Blick. Aus Sicht des Evaluationsteams lässt sich dieses Optimierungspotenzial wie folgt zusammenfassen:

- *Erkennung des Integrationsförderbedarfs am AFM:* Potenzial hinsichtlich der Erkennung durch das AFM findet sich dahingehend, dass einerseits heute nachgelagerte, aber ebenfalls unmittelbar erschliessbare Kriterien noch verstärkt berücksichtigt werden können (insb. Kenntnisse einer gängigen Zweitsprache), um Personen mit geringerem Integrationsförderbedarf auszuschliessen, andererseits noch stärker auf diejenigen Migranten/innengruppen mit grösseren Chancen auf eine Vermittlung fokussiert

werden kann (insb. Neuzugezogene). Da das AFM für die überhaupt erreichten Migranten/innen entscheidend ist, läge es zudem angesichts der heute angesprochenen Personenzahl nahe, nochmals Möglichkeiten zur vermehrten Erkennung an den AFM-Schaltern zu prüfen.

- *Übernahme und Beratung durch die FMZ*: Potenzial bei der FMZ besteht dahingehend, dass die Zielgruppe noch aktiver adressiert und bei den Migranten/innen, welche die Beratung nicht wahrnehmen, nachgefasst wird (z.B. mittels Anruf im Vorfeld bzw. im Nachgang des Termins). Ebenso liessen sich Migranten/innen mit Integrationsförderbedarf noch nachdrücklicher auf die Möglichkeit weiterer Beratungen hinweisen, gerade auch wenn beim Erstgespräch noch viel grundsätzlicher Orientierungsbedarf besteht und zu einem späteren Zeitpunkt nochmals eine vertiefte Auseinandersetzung mit möglichen Integrationsangeboten angebracht scheint. Beides bedingt eine Öffnung der FMZ gegenüber einer neuen Klientel mit potenziell anderen Merkmalen als die bisherigen Klienten/innen (u.a. geringeres Bewusstsein für Unterstützungsbedarf).

Zur beschränkten Zielerreichung dürfte nicht zuletzt die bisher eher geringe Verbindlichkeit der Einbindung der beteiligten Stellen beitragen, welche die Aufgabe zur Erkennung, Vermittlung und Weiterverweisung an spezialisierte Integrationsangebote bisher freiwillig und ohne offiziellen Auftrag oder zusätzliche Ressourcen übernommen haben. Entscheidende Rahmenbedingung für die Weiterführung und definitive Verankerung des Prozesses wird es deshalb auch sein, die Ressourcenfrage zu klären und darüber auch stärkere Verbindlichkeiten im Hinblick auf zu erreichende Zielwerte an vermittelten, beratenen oder weiterverwiesenen Migranten/innen zu schaffen (ggf. über Anreize).

Ebenfalls zentral wird es sein, den Prozess auf die mit dem revidierten Ausländergesetz ab 2018 neu entstehenden Prozesse und Instrumente zum Integrationsnachweis abzustimmen. Auch eine Weiterentwicklung des heutigen Prozesses hat vor diesem Hintergrund zu geschehen. Eine Ausweitung des Prozesses zum Integrationsförderbedarf auf weitere Regelstrukturen (z.B. Einwohnerkontrolle, Sozialdienste) ist nachgelagert zu behandeln. Dabei ist insbesondere noch zu reflektieren, inwiefern die schlechter erreichbare Gruppe der weniger gut gebildeten, schon länger in der Schweiz weilenden Personen allenfalls mit niederschwelligeren Angeboten noch verstärkt adressiert werden könnte.