

Integrations- förderung des Bundes

Evaluation des Schwerpunktprogramms
2001 bis 2003

Das Wichtigste in Kürze

Der Bund förderte die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in den Jahren 2001 bis 2003 auf der Grundlage eines Schwerpunktprogramms mit rund 34 Mio. CHF. Zwei Drittel der Fördergelder (22 Mio. CHF) wurden zur Unterstützung von lokal und regional ausgerichteten Projekten der Schwerpunkte 1 («Kommunikation»), 2 («Schlüsselpersonen») und 3 («Partizipation») verwendet. Ergänzend wurden Mittel für Projekte mit überregionaler Bedeutung (Schwerpunkt 4) und für Ausländerdienste (Schwerpunkte 5 und 6) eingesetzt. Insgesamt konnten 585 ein- oder mehrjährige Projekte (993 bewilligte Gesuche) mitfinanziert werden.

Die Evaluation des Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003 beurteilt das Programmkonzept, den Vollzug, die Projektleistungen und -wirkungen sowie die bisherige Zielerreichung des Programms insgesamt als positiv:

1. Den Programmverantwortlichen ist es gelungen, in kurzer Zeit ein von breiten Kreisen akzeptiertes und geeignetes Programm zu erarbeiten und kohärent umzusetzen.

2. Die finanzielle Unterstützung des Bundes hatte für die Realisierung der Projekte eine sehr grosse Bedeutung.

3. Die geförderten Projekte waren grösstenteils auf die im Schwerpunktprogramm definierten Ziele abgestimmt. Die Qualität der Projektleistungen war mehrheitlich gut.

4. Die Projektaktivitäten haben zu konkreten Wirkungen bei den anvisierten Zielgruppen geführt. Dadurch konnten erste Beiträge zur verstärkten Integration der Ausländerinnen und Ausländer geleistet werden.

5. Das Programm hat bei allen Programmakteuren Lernprozesse in Richtung einer zunehmenden Professionalisierung und richtungweisende Impulse zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit ausgelöst.

Verbesserungspotenziale bestehen bei der präziseren Definition der Ziele und der Zielgruppen einzelner Schwerpunkte, der Optimierung des Vollzugs, der Ausrichtung der Projekte auf die Bedürfnisse der Zielgruppen, der Umsetzung der von den Projektteilnehmenden erworbenen Kompetenzen und dem Einbezug der schweizerischen Bevölkerung.

Die Evaluation empfiehlt, die auf Bundesebene begonnene Integrationsförderung kontinuierlich weiterzuführen, an der Mischung von Bestehendem (z.B. mehrere Schwerpunkte) und Neuem (z.B. neue Schwerpunkte) festzuhalten und den Lernprozess der Akteure durch eine verbesserte Erfolgskontrolle unter Sicherstellung entsprechender personellen Ressourcen weiter zu fördern.

Vorwort

Es war ein Lichtblick der schweizerischen Ausländerpolitik, als das Parlament Ende der neunziger Jahre mit einer neuen Bestimmung im Ausländerrecht den Weg zu einer aktiven Integrationspolitik durch den Bund frei machte. Zwar war die Integration seit den frühen siebziger Jahren als Pfeiler der offiziellen Ausländerpolitik anerkannt, erst Jahre später setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass diese auch der aktiven Förderung bedürfe. Gestützt auf den neuen Integrationsartikel wurde ein kleiner Kredit von jährlich zwischen 10 und 14 Millionen Franken freigegeben, der es dem Bund ermöglicht, ein Programm zur Integrationsförderung zu realisieren.

Die Teilhabe der Zugewanderten am Wirtschaftsleben und der Zugang und Erwerb von Bildung bilden die wichtigsten Voraussetzungen für ihre Integration. Von Anfang an war aber klar, dass die Integrationsförderung durch den Bund dort ansetzen würde, wo nicht bereits andere Zuständigkeiten bestehen und wo mit den beschränkten Mitteln eine integrative Wirkung erzielt werden kann. Das Programm des Bundes konzentrierte sich daher auf den Bereich der sozialen und kulturellen Integration und unterstützte in erster Linie Vorhaben, welche die Teilhabe der Zugewanderten am gesellschaftlichen Leben verbesserten, die Orientierung an gemeinsamen Grundwerten stärkten und die Kommunikation förderten. Auf der Grundlage der Integrationsverordnung wurden die entsprechenden Schwerpunkte festgelegt.

Aufbau und Umsetzung des Programms wurden massgeblich durch die Eidgenössische Ausländerkommission EKA geprägt. Weil es damals keine Bundeszuständigkeit für Integrationsfragen gab, verstand sich die EKA seit ihrer Gründung in den frühen siebziger Jahren als Sachwalterin dieses Themas. Mit dem Programm zur Integrationsförderung erhielt sie erstmals die Möglichkeit, aktiv und unterstützend die Integrationspolitik mitzugestalten. Dabei erwies sich die pragmatische Zusammenarbeit zwischen Kommission und Bundesverwaltung als besonders hilfreich.

Die Entwicklung des Programms zur Integrationsförderung fiel zeitlich zusammen mit tiefgreifenden Veränderungen bei der EKA. Nach einer politisch bedingten Krise wurden Kommission und Sekretariat erneuert, was den Aufbau des Programms besonders anspruchsvoll gestaltete. Dass seine erfolgreiche Entwicklung mit klaren Schwerpunkten möglich war, hatte vor allem einen

Grund: Die Zeit für aktive Integrationsarbeit im Land war überreif. Zuerst in den Städten, aber dann auch in vielen Kantonen wurde erkannt, dass ein gedeihliches Zusammenleben zwischen Einheimischen und neu Zugewanderten nur durch eine Verbesserung der Integration möglich ist. Ein moderneres Verständnis der Integrationsarbeit, das sich an harten Fakten und weniger an emotionalen Befindlichkeiten orientiert, begann sich durchzusetzen. Der Beitrag der privaten Organisationen, insbesondere der Ausländerorganisationen, fand eine neue Wertschätzung.

Das erste Programm der Integrationsförderung fiel damit auf fruchtbaren Boden und stiess auf grosse öffentliche Beachtung. Viele Ideen und Initiativen zur Integrationsarbeit lagen bereit und konnten rasch realisiert werden. Die bestehenden Strukturen zur Integrationsförderung in vielen Städten und Kantonen waren anerkanntermassen überholt. Entsprechend schnell gelang der Aufbau neuer Strukturen. Der Bund verstand sein erstes Programm als Impulsprogramm. Er engagierte sich nur dort, wo Initiativen bereits vorhanden waren und auch lokale Finanzmittel bereitgestellt wurden. So konnte die Wirkung des Programms verstärkt werden. Mit der Entscheidung, viele kleinere Projekte statt einiger weniger grosser zu fördern – in den ersten drei Jahren waren es rund tausend Projekte –, gelang es, eine grosse Breitenwirkung zu erzielen und weite, in der Integrationsarbeit engagierte Kreise mit einzubeziehen.

Von Anfang an war klar, dass das Integrationsförderungsprogramm extern evaluiert werden musste. Der Auftrag wurde für die verschiedenen Schwerpunkte an verschiedene Institutionen vergeben, wobei die Firma INFRAS zusätzlich eine koordinierende Funktion übernahm. Der vorliegende Synthesebericht belegt die Sorgfalt und Breite, mit der die Evaluation durchgeführt wurde. Ein Vorgehen in Etappen machte es möglich, bereits aus ersten Erkenntnissen Lehren zu ziehen und diese rechtzeitig in die Weiterentwicklung des zweiten Förderprogramms (2004 bis 2007) einfließen zu lassen. Die insgesamt positive Würdigung des Programms freut uns. Dies umso mehr, als die Verantwortlichen sich in den vergangenen Jahren bewusst geworden sind, wie komplex erfolgreiche Integrationsarbeit und wie anspruchsvoll die Umsetzung eines Förderprogramms sind.

Das Programm hat neben der Integrationsförderung auch zahlreiche Lernprozesse ausgelöst: bei der EKA selber, bei den Bundesbehörden, in den Gemeinden und

Kantonen, bei privaten Institutionen und bei den Tausenden von Menschen, die sich in diesem Land für die Integrationsarbeit engagieren. Darin liegt ein zusätzlicher Wert dieses Programms. Die sorgfältige Evaluation dient somit nicht nur dem Leistungsausweis gegenüber der Öffentlichkeit, deren Mittel dazu verwendet wurden, sondern führte auch zu einem Erkenntnisgewinn über das Programm hinaus für alle, die sich mit Integrationsfragen befassen.

An die Evaluatorinnen und Evaluatoren geht unser Dank für sorgfältige Arbeit, an das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung und die Integrationsdelegierten von Kantonen und Städten für fruchtbare Zusammenarbeit, an alle Projektträger für ihren grossen Einsatz, an die Mitglieder des Projektausschusses der EKA für ihre Ausdauer und an das Team Integrationsförderung im EKA-Sekretariat unter der Leitung von Christof Meier für die Bewältigung eines riesigen Arbeitspensums.

Dr. Walter Schmid, Vizepräsident der EKA

Impressionen aus drei Jahren Integrationsförderung

Sechs Schwerpunkte, 34 Millionen Franken, 993 unterstützte Finanzierungsgesuche. Auf diese wenigen Zahlen lässt sich das erste Integrationsförderungsprogramm reduzieren. Doch es gibt natürlich auch andere Erinnerungen an diese neue Phase der schweizerischen Migrations- und Integrationsgeschichte: persönliche, menschenbezogene, emotionale.

Der Start der Integrationsförderung war hektisch und in einem gewissen Sinne chaotisch. Im Januar 2001 gab es über 400 Finanzierungsgesuche und Projektankündigungen. Und wir wussten, dass die Zeit drängte und dass jeder einzelne Entscheid weit reichende Konsequenzen haben würde. Damit die eben erst gewählte Kommission ihre Arbeit beginnen konnte, musste eine Gesamtschau erstellt werden. So war es eine enorme *Erleichterung*, als die ersten vollständigen Übersichtstabellen vorlagen. Sie zeigten nicht nur die Kerndaten pro Kanton und Schwerpunkt, sondern boten auch eine Art Klassifikation der vielen Projekte, die vorerst unter «andere» oder «unklar» zugeordnet werden mussten: Anlaufstellen, Internet, fremdsprachiger Unterricht, Arbeitsintegration etc. Damit war eine wesentliche Grundlage für die Gleichbehandlung aller folgenden Einzelentscheide gegeben.

An einer allgemeinen Informationsveranstaltung im Kanton Schaffhausen meldete sich in der Pause eine Frau. Sie sei jetzt schon über 20 Jahre in der Arbeit mit und für Ausländerinnen und Ausländer engagiert und noch nie sei sie von jemandem unterstützt worden; nicht von der Gemeinde, nicht vom Kanton. Und jetzt habe auch der Bund ihr Finanzierungsgesuch abgelehnt. Sie sei frustriert und gebe auf. Ihr Projekt war eines der 557 abgelehnten Finanzierungsgesuche. Viele davon basierten ebenfalls auf guten Ideen und Konzepten, konnten aber nicht unterstützt werden, weil sie beispielsweise keinen Schwerpunkt betrafen. Hundertfach haben unsere Entscheide also auch *Enttäuschung* ausgelöst. Glücklicherweise ist es aber in einigen Fällen gelungen, nach der ersten Enttäuschung eine neue Zusammenarbeit aufzubauen.

Jedes Finanzierungsgesuch, selbst das beste, ist letztlich nur Theorie. Der Erfolg bei der konkreten Durchführung hängt von vielen Faktoren ab, von denen nur einige vorhergesehen und beeinflusst werden können. Manchmal braucht es zudem ein wenig *Glück*. Dies war auch bei den wenigen Projekten nicht anders, bei denen wir aktiv mit einbezogen waren. Das vielleicht bekannteste Beispiel dafür ist der «Ausländertag» an der Expo 02 (Rendez-vous). Äusserst kurzfristig geplant und trotz einer komplexen Organisationsstruktur mit viel Pragmatik und Improvisation realisiert, wurde er ein grosser Erfolg. Ein wichtiger Erfolg, denn er steht auch für die neue Form der Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen dem Bundesamt, den Migrantenorganisationen und der EKA. Aber in einem gewissen Sinne auch ein «glücklicher» Erfolg, denn der strahlende Sonnenschein Ende September lockte rund 20 000 Menschen nach Yverdon-les-Bains und trug so das Seine zum Gelingen bei.

Dass Geld nicht alles ist, zeigte sich mehrmals im Verlauf der drei Jahre. Es kann zwar vieles ermöglichen, kann aber auch zerstören und bewährte Strukturen in Frage stellen. Die strategische Ausrichtung, viele und dafür kleine Projekte zu unterstützen, führte zwar zur erhofften Einbindung möglichst vieler Akteure der Basisarbeit. Aber sie löste in einigen Fällen auch Unruhe aus. Für viele Vereine erreicht nämlich ein Bundesbeitrag von 15 000 Franken die Höhe des üblichen Jahresbudgets. Darum tauchte da und dort die Frage auf, ob weiterhin alle ehrenamtlich arbeiten sollen oder ob ein Teil der Aktivitäten entschädigt werden kann. Eine Herausforderung, der nicht jeder Vorstand gewachsen war, und die in seltenen Fällen gar zur Auflösung von Vereinen führte. Solche Einzelfälle bereiten uns grosse *Sorgen*. Schwierig ist die Situation aber auch für all diejenigen Institutionen, die sich je länger je mehr über Projekte finanzieren müssen und denen niemand die grundsätzlich notwendige Basisstruktur sichert.

Die ersten Jahre der Integrationsförderung können als Pionierphase betrachtet werden. In einem durchaus positiven Sinne. Es herrschte Aufbruchstimmung. Neue Akteure und Vernetzungen bildeten und konstituierten sich: beim Bund, bei den Kantonen, bei den Trägerschaften. Noch sind diese Entwicklungen nicht abgeschlossen. Und es liegt in der Natur der Sache, dass Veränderungen auch Bewährtes in Frage stellen und dass bei der Über-

prüfung von Aufgaben und Rollen auch Spannungen entstehen. Doch es ist spürbar, dass das Gemeinsame im Vordergrund steht. Das gibt uns die *Zuversicht*, dass es gelingt, die durch den Integrationskredit zur Verfügung stehenden Mittel auch in Zukunft zielgerichtet so einzusetzen, dass sie einen relevanten Beitrag zur Verbesserung der Integration der Zugewanderten in der Schweiz leisten.

Christof Meier, Koordinator Integrationsförderung

Zusammenfassung

Zielsetzung und Methodik

Der Bund hat seit dem Jahr 2001 die Möglichkeit, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen. Massgebliche Grundlagen der Integrationsförderung auf Bundesebene sind erstens die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 13. September 2000. Diese basiert auf dem Integrationsartikel 25a des Ausländergesetzes (ANAG), definiert die Leitziele der Integrationsförderung und regelt die Vergabe der finanziellen Mittel in den Grundzügen. Zweitens erarbeitete die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) im Jahr 2000 ein Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003, das im Sinne einer Prioritätenordnung die Förderschwerpunkte für die ersten drei Jahre definierte. Mit dem Förderprogramm des Bundes soll in erster Linie ein Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration geleistet werden. Das Programm deckt damit nur einen kleinen Teil der Integrationsbemühungen ab, die vom Staat, von privaten Organisationen und den einzelnen zugewanderten und einheimischen Personen zu leisten sind.

Die EKA und das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) haben beschlossen, das Programm regelmässig zu evaluieren. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003. Ziel der Evaluation ist die gesamthafte Beurteilung des Konzepts, des Vollzugs, der Leistungen, der Wirkungen und der Zielerreichung des Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003. Zudem sollen Hinweise zur zukünftigen Verbesserung des Programms erarbeitet werden.

Grundlage der vorliegenden Evaluationssynthese bilden das Evaluationskonzept (INFRAS 2002) und die Ergebnisse der Teilevaluationen «Programm und Vollzug» (INFRAS 2003) sowie zu den Schwerpunkten 1 «Förderung der sprachlichen Kommunikation» (SFM 2004), 2 «Fort- und Weiterbildung von Schlüsselpersonen» (BASS 2003), 3 «Partizipation» (ECAP 2004) sowie 5 und 6 «Institutionelle Stärkung» (INFRAS 2004). Ergänzend wurden Auswertungen zu den im Schwerpunkt 4 geförderten überregionalen Projekten vorgenommen.

Beurteilung des Programmkonzepts und des Vollzugs

Das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 setzte basierend auf den in der VIntA genannten Förderbereichen sechs inhaltliche Schwerpunkte: Das Programm unterstützte Projekte auf lokaler und regionaler Ebene zur Förderung der sprachlichen Kommunikationsmöglichkeiten (Schwerpunkt 1), der Fort- und Weiterbildungsprojekte von Schlüsselpersonen (Schwerpunkt 2) und Partizipationsprojekte (Schwerpunkt 3). Ergänzend war eine Förderung von Projekten auf überregionaler Ebene (Schwerpunkt 4) und der institutionellen Stärkung (Schwerpunkte 5 und 6¹) vorgesehen.

Der Vollzug des Integrationsförderungsprogramms war zentral strukturiert. Wichtige konzeptionelle und operative Vollzugaufgaben wurden der EKA resp. deren Sekretariat übertragen. Die Bundesbehörden (IMES und EJPD) entschieden in formeller Hinsicht über die Vergabe der Beiträge. Bei der Beratung der Gesuchsteller wurde die EKA von den regionalen Ausländerdiensten unterstützt.

Das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 war geeignet, einen ergänzenden und sichtbaren Beitrag an die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu leisten.

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 geeignet war, einen ergänzenden und sichtbaren Beitrag an die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu leisten. Begründet wird dies mit der zweckmässigen und weitgehend unbestrittenen Schwerpunktsetzung, der konsequenten Abgrenzung des Programms gegenüber anderen Zuständigkeiten (z.B. Schule, Berufsbildung) und finanziell zu weitgehenden Ansprüchen (z.B. Infrastrukturförderung), dem Grundsatz, viele kleinere Projekte zu fördern, und der bewussten Ermöglichung von Lernprozessen.

Schwächen wies das Programm aufgrund der teilweise unzureichenden Definition der Ziele und der Zielgruppen auf, was zu Unklarheiten in der Programmumsetzung führte und die Überprüfung der Wirksamkeit erschwerte.

¹ Da sich die Arbeiten im ursprünglich vorgesehenen Schwerpunkt 6 («Förderung von Qualität, Controlling und Erfahrungsaustausch») in der Praxis ausschliesslich auf die Qualitätsförderung und den Erfahrungsaustausch unter den Ausländerdiensten konzentrierten, werden die Schwerpunkte 5 und 6 in Übereinstimmung mit der Auffassung der EKA unter dem Begriff «Institutionelle Stärkung» zusammengefasst.

Der pragmatische Vollzug des Schwerpunktprogramms war erfolgreich. Schwächen zeigten sich in der langen Verfahrensdauer und der Erfolgskontrolle.

Die Voraussetzungen für die Umsetzung des Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003 waren zu Beginn des Programms schwierig. Der Vollzug war durch fehlende Vollzugsinstrumente, knappe personelle Ressourcen des EKA-Sekretariats, anspruchsvolle zeitliche Vorgaben und teilweise fehlende Erfahrungen der Zielgruppen mit der Projektarbeit geprägt. Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen war der pragmatische Vollzug des Schwerpunktprogramms erfolgreich. Erstens war die Vollzugsorganisation (Vollzugsstrukturen, -abläufe, -instrumente) zweckmässig geregelt. Zweitens ist die Informations- und Beratungsarbeit der EKA positiv hervorzuheben. Drittens gelang es in der Vollzugspraxis, die Gleichbehandlung der Gesuchsteller und die Kohärenz der Gesuchsentscheide weitgehend sicherzustellen. Viertens ist es als Erfolg zu werten, dass der vom Parlament bewilligte Kredit in allen drei Jahren praktisch ausgeschöpft werden konnte.

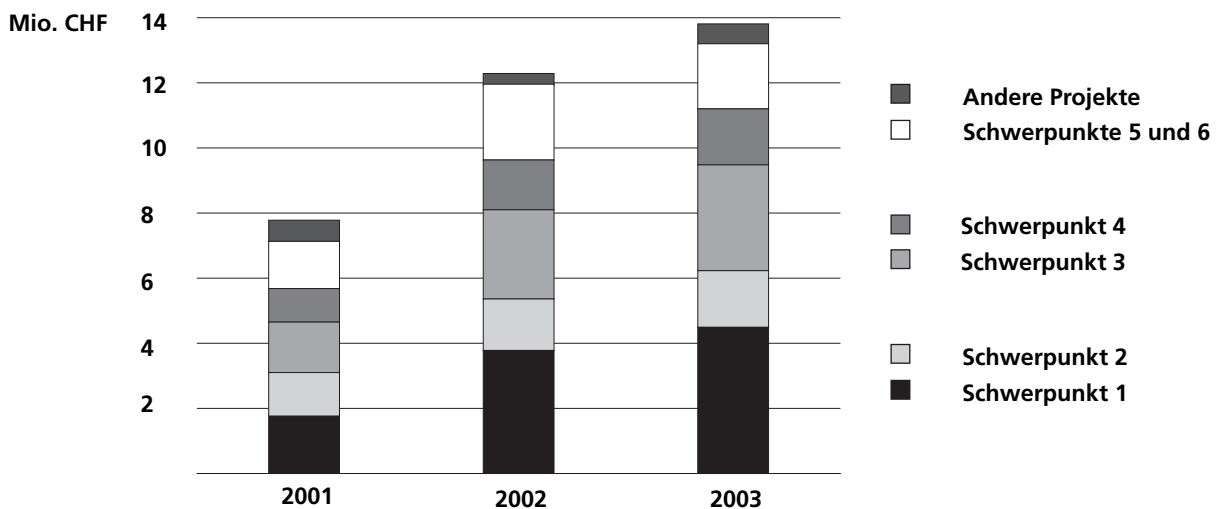
Grösste Schwäche des Vollzugs war die lange Verfahrensdauer bis zum Gesuchsentscheid, die zu Unsicherheiten in der Projektplanung und einer Verzögerung der Leistungserbringung führte. Weiter konnte ein Verbesserungsbedarf bei der Erfolgskontrolle, der Begleitung der geförderten Projekte und den Kriterien zur Sicherstellung einer ausreichenden Projektqualität festgestellt werden.

Beurteilung der Projektleistungen und Projektwirkungen

In den Jahren 2001 bis 2003 wurden 585 Projekte mit insgesamt rund 34 Mio. CHF gefördert.² Rund ein Viertel der Projekte wurde während allen drei Jahren, ein weiterer Viertel während zwei Jahren unterstützt. Gesamthaft wurden 993 Gesuche bewilligt.

Zwei Drittel der finanziellen Förderung (22 Mio. CHF) wurden zur Unterstützung von lokal und regional ausgerichteten Projekten der Schwerpunkte 1 bis 3 verwendet (vgl. Figur 1). Davon wurde der überwiegende Teil in die Sprachförderung (10 Mio. CHF) und in Partizipationsprojekte (7.5 Mio. CHF) investiert. Für die Förderung von Schlüsselpersonen und überregionalen Projekten wurden 4.7 resp. 4.3 Mio. CHF verwendet. Die Ausländerdienste wurden während den drei Jahren mit 5.7 Mio. CHF unterstützt. Der überwiegende Teil der Projekte der Schwerpunkte 1 bis 4 wurde von Trägerschaften mit kantonaler (42%) oder kommunaler Reichweite getragen (35%). Rund die Hälfte der Trägerschaften der Projekte der Schwerpunkte 1 bis 4 waren Schweizer Organisationen, etwas mehr als ein Drittel Migrantenorganisationen. Die restlichen Trägerschaften waren gemischt. Die Deutschschweiz (79% der Mittel) profitierte von den Finanzhilfen (ohne Mittel für gesamtschweizerische Projekte) im Vergleich zur Westschweiz (18% der Mittel) und dem Tessin (8% der Mittel) gemessen an der Verteilung der Wohnbevölkerung leicht stärker.

Figur 1: Beiträge pro Schwerpunkt und Jahr



Quelle: EKA Projektdatenbank, Stand Frühjahr 2004. N = 585.

² Der Projektbegriff wird aus inhaltlichen Gründen auf Aktivitäten bezogen, die während einem oder mehrerer Jahr/e unterstützt wurden. Die Anzahl geförderter Projekte entspricht damit nicht der Anzahl der jährlich einzureichenden Gesuche.

Die finanzielle Unterstützung des Bundes hatte für die Realisation der Projekte eine sehr grosse Bedeutung.

Die Mehrzahl der geförderten Projekte hätte ohne die Finanzhilfen des Bundes nicht durchgeführt werden können. Eine Verdrängung von bestehenden finanziellen Mitteln konnte nicht festgestellt werden. Auf struktureller Ebene trug das Programm massgeblich dazu bei, dass drei neue Ausländerdienste geschaffen wurden, zwei Dienste erhalten werden konnten und das Leistungsangebot aller bestehenden Dienste ausgebaut werden konnte. Zudem erhöhten die Finanzhilfen die Akzeptanz von Projekten und Trägerschaften und halfen massgeblich, weitere finanzielle Mittel der öffentlichen Hand oder privater Organisationen auszulösen.

Ein Grossteil der unterstützten Projekte würde ohne die Finanzhilfen des Bundes nicht mehr weiter geführt oder im Leistungsangebot erheblich reduziert. Die weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund ist deshalb für das Weiterbestehen der Projekte zwingende Voraussetzung.

Erste Schritte in Richtung einer nachhaltigen Integrationsarbeit sind:

- die von den Projektträgerschaften erzielten Erfolge in der Mobilisierung von Drittmitteln,
- die in diesem Zusammenhang geschaffenen Kontakte und Netzwerke der Projektträgerschaften,
- die strukturellen Verbesserungen bei den Ausländerdiensten.

Die geförderten Projekte waren grösstenteils auf die im Schwerpunktprogramm definierten Ziele abgestimmt.

Die Projektziele der Schwerpunkte 1 bis 4 wiesen eine hohe Kohärenz auf mit den im Schwerpunktprogramm definierten Zielen. Die Ziele der Leistungsaufträge an die Ausländerdienste deckten sich im Wesentlichen ebenfalls mit den im Schwerpunktprogramm formulierten Vorgaben. Schwächen bestanden bei der Berücksichtigung einheimischer Schlüsselpersonen, bei der teilweise ungenügenden Abstimmung auf den Bedarf der Zielgruppen und den fehlenden Umsetzungskonzepten im Schwerpunkt 2 («Schlüsselpersonen»).

Die Qualität der angebotenen Leistungen war mehrheitlich gut.

Aufgrund der positiven Beurteilung von strukturellen Qualitätskomponenten kann auf eine gute Qualität der in den Schwerpunkten 1 bis 3 durchgeführten Pro-

jekte geschlossen werden. So wurden die Projekte in der Regel von professionellen Fachkräften oder Teams durchgeführt. Bei den Sprachförderungskursen konnte bei der Mehrzahl der Projekte ein struktureller Entwicklungsprozess hinsichtlich Professionalisierung und Qualitätssicherung festgestellt werden. Die Ausländerdienste entwickelten sich aufgrund des Integrationsförderungsprogramms in inhaltlicher, konzeptioneller und struktureller Hinsicht weiter. Nach wie vor bestehen jedoch grosse Unterschiede im Umfang und in der Qualität des Leistungsangebots der Dienste.

Die Nachfrage der anvisierten Zielgruppen nach den Angeboten der lokal und regional ausgerichteten Projekte war sehr unterschiedlich.

Während die Nachfrage nach Sprachkursen hoch war, mit den Kursen schätzungsweise 34 000 Personen erreicht wurden und es mehrheitlich gelang, die schwer erreichbaren Zielgruppen anzusprechen, stiessen die Projekte der Schwerpunkte 2 und 3 teilweise auf Schwierigkeiten. Gründe dafür waren die ungenügende Abstimmung der Angebote auf die organisatorischen und inhaltlichen Bedürfnisse der Zielgruppen, zu hohe Anforderungen an die Teilnehmenden sowie Zeit- und Sprachprobleme. Die schweizerische Bevölkerung als indirekte Zielgruppe der Projekte wurde mit Ausnahme des Schwerpunkts 4 («Projekte mit überregionaler Bedeutung») kaum erreicht.

Die Projektaktivitäten haben zu ersten Erfolgen bei den anvisierten Zielgruppen geführt.

- Die Sprachkurse verbesserten die sprachlichen Fähigkeiten der Teilnehmenden und senkten durch ein gesteigertes Selbstbewusstsein die Hemmschwelle für Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Sprachkenntnisse der Kinder der Teilnehmenden verbessert werden konnten.
- Bei den interkulturellen Übersetzenden wurden die Lernziele vollständig, bei den Schlüsselpersonen je nach Aufgabenbereich mehr oder weniger gut erreicht. Die Schlüsselpersonen konnten sich insbesondere gute Kenntnisse über die Funktionsweise der sozialen Institutionen in der Schweiz erwerben. Sie sehen sich heute besser in der Lage, Zugewanderte zu beraten und an die richtige Stelle weiterzuleiten.
- Bei den Partizipationsprojekten, die einen aktiven Austausch der Zugewanderten mit der einheimischen Bevölkerung anstrebten, konnten erste Erfolge erzielt werden (z.B. Mitgliedschaften von Ausländerinnen und Ausländern in Schweizer Vereinen oder Mitarbeit in Quartierforen).

- Die verstärkte Arbeit der Ausländerdienste wirkte sich ebenfalls positiv auf die Zielgruppen (insbes. Migrant*innenorganisationen) aus (z.B. zusätzliche Projekteingaben, Unterstützung Projektdurchführung, Förderung der Strukturen von Ausländergruppen).

Die im Schwerpunktprogramm gesetzten Ziele konnten bei den Sprachkursen und der Förderung der Ausländerdienste am besten erreicht werden.

Die Ziele der einzelnen Schwerpunkte konnten unterschiedlich gut, insgesamt nur teilweise erreicht werden. Während die Zielerreichung bei der Sprachförderung (Schwerpunkt 1) und der Förderung der Ausländerdienste (Schwerpunkt «Institutionelle Stärkung») als gut zu beurteilen ist, konnten die Ziele der Förderung von Schlüsselpersonen (Schwerpunkt 2) und der Partizipationsprojekte (Schwerpunkt 3) nur teilweise erreicht werden:

- Die Ausbildungsziele der Sprachkurse des Schwerpunkts 1 konnten mehrheitlich erreicht werden. Da ein Grossteil der Angebote bei den sprachlichen Grundkenntnissen (inkl. Alphabetisierungsbemühungen) ansetzte, ist der Beitrag zur Kontaktaufnahme mit der schweizerischen Bevölkerung jedoch als gering zu beurteilen.
- Bei der Förderung der Schlüsselpersonen waren die Ausbildungsarbeit und der Lernerfolg der interkulturellen Übersetzenden und der anderen Schlüsselpersonen mehrheitlich erfolgreich. Das erlernte Wissen konnte jedoch noch ungenügend umgesetzt werden.
- Bei den Partizipationsprojekten konnte nur das Ziel, Voraussetzungen für die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Alltag zu schaffen, tendenziell erreicht werden. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern konnten nur in einem Teil der Projekte aktiv gefördert werden (v.a. grössere Partizipationsprojekte aus der Westschweiz). Auch das dritte Ziel, die nachhaltige Verbesserung des Zugangs von Ausländerinnen und Ausländern zum öffentlichen und gesellschaftlichen Leben, konnte höchstens ansatzweise erreicht werden.
- Mit verschiedenen nationalen und überregionalen Projekten konnten Erkenntnisse generiert werden, die für die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit von Bedeutung sind.
- Die Struktur der Ausländerdienste konnte durch das erweiterte Leistungsangebot, den Professionalisierungsprozess und die Neupositionierung etlicher Dienste wesentlich gestärkt werden.

Mit den geförderten Projekten konnten erste sichtbare Beiträge an die Integration der ausländischen Bevölkerung geleistet werden.

Mit den unterstützten Projekten konnten folgende Beiträge an die Integration der Ausländerinnen und Ausländer geleistet werden:

- Die Förderung von Sprachkursen (Schwerpunkt 1) konnte einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der sprachlichen Fähigkeiten und zum Abbau der Hemmschwelle bezüglich Kontakten mit der einheimischen Bevölkerung bei einer wichtigen und bisher ungenügend erreichten Zielgruppe (schwer erreichbare Personen) leisten.
- Die ausländischen Schlüsselpersonen sind besser in der Lage, Zugewanderte beim Zugang zu Schweizer Institutionen zu unterstützen und entfalten damit eine beachtliche Multiplikatorwirkung. Zudem hat die Förderung von Schlüsselpersonen dazu beigetragen, dass Schweizer Institutionen heute vermehrt für die Anliegen der ausländischen Bevölkerung sensibilisiert sind.
- Die Partizipationsprojekte trugen einerseits dazu bei, Voraussetzungen für die Partizipation zu schaffen, indem sie auf das Empowerment der Ausländerinnen und Ausländer zielten. Andererseits konnten die Projektbeteiligten teilweise direkt zur Partizipation am gesellschaftlichen Leben animiert werden.
- Es konnten Grundlagen für eine innovative Integrationsarbeit erarbeitet und ein Beitrag zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit für das Thema Integration geleistet werden.
- Durch die erfolgreiche Stärkung der Ausländerdienste konnte die Integrationsarbeit unterstützt und die Integration der Ausländerinnen und Ausländer indirekt gefördert werden.

Das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 führte zu Lern- und Entwicklungsprozessen bei allen beteiligten Akteuren.

In den ersten drei Jahren der Integrationsförderung konnten bei allen beteiligten Akteuren Lernprozesse ausgelöst werden:

- Die EKA entwickelte das Programm durch die Leitentscheide sowie Präzisierungen und Vereinfachungen im Vollzug weiter.

- Bei den Projektträgerschaften konnten beachtliche Lernprozesse in Richtung Professionalisierung und Qualitätssicherung erzielt werden.
- Bei der Förderung der Ausländerdienste fand durch die Erarbeitung und die Weiterentwicklung von Jahreszielen, mit denen die Leistungsaufträge konkretisiert und präzisiert wurden, ein gegenseitiger Lernprozess bei der EKA und den unterstützten Ausländerdiensten statt. Durch die neuen Anforderungen und den Qualitätsförderungsprozess konnte bei allen Ausländerdiensten ein Lern- und Entwicklungsprozess ausgelöst werden.
- Die stärkere Bedeutung von Integrationsfragen auf Bundesebene und der Integrationsförderungskredit führten in den Jahren 2001 bis 2003 erstens zu einer Stärkung der Strukturen zur Erfüllung von Integrationsaufgaben in der Bundesverwaltung (Sektion Integration im IMES). Zweitens wurde dadurch die Weiterentwicklung der Integrationspolitik der Kantone und Gemeinden massgeblich unterstützt. Diese Dynamik führte u.a. zur Schaffung von kommunalen und kantonalen Delegierten und entsprechenden Integrationsförderungskrediten sowie zu einer aktiveren Rolle der lokalen Behörden in der Integrationsarbeit.
- Das Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007 zeigt, dass die Programmverantwortlichen dem Grossteil der im Rahmen des Evaluationsprozesses von programminternen und -externen Akteuren vorgebrachten konzeptionellen Kritiken und Verbesserungsvorschlägen Rechnung tragen. So wurden u.a. zur Erarbeitung des Programms ein breiterer Prozess mit den betroffenen Akteuren (u.a. Migrantenorganisationen) durchgeführt, die Schwerpunkte präziser definiert und die Vollzugsstrukturen, -abläufe und -instrumente optimiert.

Gesamtbeurteilung

Unter Berücksichtigung der Ausgangslage und der bisher kurzen Laufzeit war das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 erfolgreich:

- Erstens ist es gelungen, in kurzer Zeit ein von breiten Kreisen akzeptiertes Programm zu erarbeiten und kohärent umzusetzen.
- Zweitens wurden in allen geförderten Schwerpunkten konkrete Wirkungen bei den Zielgruppen und Multiplikationseffekte ausgelöst. Zudem konnten erste Beiträge zur verstärkten Integration der Ausländerinnen und Ausländer geleistet werden.
- Drittens konnten bei allen Programmakteuren Lernprozesse in Richtung einer zunehmenden Professionalisierung ausgelöst werden, die für die zukünftige Integrationsarbeit von Bedeutung sind.

Die konkreten und sichtbaren Wirkungen der Integrationsförderung durch den Bund sind nach drei Jahren den Erwartungen entsprechend noch gering. Gründe dafür sind in erster Linie die grossen Defizite in der Integrationsarbeit (vor allem in der Deutschschweiz), die bescheidenen finanziellen Mittel des Programms (7 CHF pro Ausländerin/Ausländer pro Jahr) und die bisher kurze Laufzeit des Programms.

Trotz der noch geringen sichtbaren Integrationswirkungen konnte das Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 sichtbare und richtungweisende Impulseffekte auslösen. Erstens wurden verschiedene, in der Integrationsarbeit tätige Akteure in ihrer Arbeit gestärkt (z.B. kantonale und städtische Delegierte, Ausländerdienste, Migrantenorganisationen, schweizerische Organisationen). Zweitens konnten bei verschiedenen Akteuren inhaltliche und finanzielle Impulse für eine verstärkte Integrationsarbeit ausgelöst werden.

Empfehlungen

1. Die mit dem Integrationsförderungsprogramm begonnene Unterstützung der Integrationsarbeit sollte aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern und der positiven Beurteilung der bisherigen Förderung kontinuierlich weitergeführt werden.
2. Die Programmverantwortlichen (IMES, EKA) sollten an der Mischung von Bestehendem und Neuem festhalten und den Lernprozess der Akteure weiter stärken. Die Unterstützung mehrerer Schwerpunkte hat sich als zweckmässig und wirksam erwiesen und sollte beibehalten werden.
3. Auf Bundesebene sollte die Integrationspolitik interdepartemental weiter entwickelt und kohärent umgesetzt werden. Die diesbezügliche Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten ist zu verstärken.
4. Zur Intensivierung des Lernprozesses sollte die Erfolgskontrolle des Programms verbessert werden. Die Qualität der unterstützten Projekte sollte durch geeignete Instrumente der Qualitätssicherung und eine aktivere Begleitung weiter verbessert werden. Zur Verstärkung der Erfolgskontrolle und der Qualitätssicherung sind die entsprechenden personellen Ressourcen sicher zu stellen.
5. Zur Verbesserung der Wirksamkeit der Sprachkurse sollte ein höheres sprachliches Kompetenzniveau der Teilnehmenden angestrebt werden. Dazu sind eine weitere Professionalisierung der Kursangebote (z.B. durch Einführung von Zertifizierungen), länger dauernde Angebote und entsprechende finanzielle Mittel der öffentlichen Hand und privater Akteure notwendig.
6. Bei der Förderung von Schlüsselpersonen sollten einheimische Personen stärker miteinbezogen werden. Zudem sollten Schweizer Institutionen verstärkt hinsichtlich des Bedarfs und des Angebots an interkulturellen Übersetzenden und interkulturellen Vermittelnden sensibilisiert werden.
7. Bei den Partizipationsprojekten sollten die Projektverantwortlichen ihre Aktivitäten stärker auf die Bedürfnisse der Zielgruppen ausrichten und die schweizerische Bevölkerung stärker in den Partizipationsprozess mit einbeziehen.
8. Zur weiteren Stärkung der Strukturen zur Integrationsförderung sollte die Abdeckung der Regionen durch Ausländerdienste weiter vorangetrieben und die Qualität der Dienstleistungen durch präzisere Leistungsaufträge und eine verstärkte Begleitung verbessert werden.