



Integrationsförderung des Bundes



Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004 - 2007

Synthesebericht



Evaluation du Programme des points forts 2004-2007

Résumé et recommandations



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Herausgeberin/Editrice

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 9
3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
Fax. 031 325 80 21
ekm@bfm.admin.ch
www.ekm.admin.ch

Erstellt durch

INFRAS
Binzstrasse 23
Postfach
8045 Zürich
Tel. 01 205 95 95
Fax 01 205 95 99
www.infras.ch

Autoren

Stephan Hammer, Judith Trageser

Traduction

Marie-Claude Mayr,
Steinbrunn-le-Bas

Oktober 2008

Vorwort	5
Avant-propos	7
Zusammenfassung	9
Résumé	13
1 Einleitung	16
1.1. Ausgangslage	16
1.2. Ziel und Evaluationsfragen	18
1.3. Vorgehen	18
1.4. Aufbau des Berichts	21
2 Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007	24
2.1. Erarbeitungsprozess	24
2.2. Programmkonzept	25
2.3. Vollzug	31
2.4. Überblick über die geförderten Projekte	34
3 Beurteilung des Programmkonzepts und des Vollzugs	44
3.1. Beurteilung des Programmkonzepts	44
3.2. Beurteilung des Vollzugs	48
4 Beurteilung der Projektleistungen und -wirkungen	54
4.1. Schwerpunkt A «Verständigung fördern»	54
4.2. Schwerpunkt B «Institutionen öffnen»	64
4.2.1. Schwerpunkt B1 «Fortbildungs- und Unterstützungsangebote»	64
4.2.2. Schwerpunkt B2 «Institutionelle Prozesse»	69
4.3. Schwerpunkt C: «Zusammenleben erleichtern»	73
4.4. Schwerpunkt D: «Kompetenzzentren entwickeln»	77
4.4.1. Schwerpunkt D1: «Ausländerdienste»	77
4.4.2. Schwerpunkt D2: «Vermittlungsstellen»	80
4.5. Schwerpunkt E: «Innovation und Qualitätssicherung»	83
5 Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	88
5.1. Gesamtbeurteilung	88
5.2. Empfehlungen	101
6 Evaluation globale et recommandations	103
6.1. Evaluation globale	103
6.2. Recommandations	116
Literatur	118

Vorwort

Von 2004 bis 2007 förderte der Bund im Rahmen des Schwerpunkteprogramms zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern zahlreiche Projekte. Die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, die mit der Erarbeitung, Durchführung und Begleitung dieses Programms betraut war, konnte dabei nicht nur an die gemachten Erfahrungen während der ersten Phase der Integrationsförderung von 2001–2003 anknüpfen. Sie konnte auch auf ein in der Zwischenzeit stark gewachsenes Bewusstsein für die Notwendigkeit der aktiven Förderung von Integrationsprozessen Bezug nehmen. Die bereits während der ersten drei Jahre der Integrationsförderung erzielte Breitenwirkung konnte weiter entwickelt werden. Allein die Anzahl der bewilligten Projekte konnte mit 2'306 mehr als verdoppelt werden.

Doch nicht nur die Menge, auch die Qualität konnte deutlich gesteigert werden. Dieser Erfolg ist dem grossen Engagement und dem unermüdlichen Einsatz vieler in der Integrationsarbeit Tätiger zu verdanken: den zahlreichen Freiwilligen, den professionellen Projektträgern, den Integrationsdelegierten, den politischen Verantwortlichen in Gemeinden und Kantonen. Die Überzeugung, dass die Förderung von Integration ein Anliegen ist, das als Investition in die Zukunft zu betrachten ist, wird auch durch die Tatsache belegt, dass der Einsatz von 57 Mio. Franken Bundesmitteln im Verlauf der vier Jahre rund 68 Mio. Franken weitere Mittel zur Finanzierung von Integrationsprojekten auslöste.

Es sind jedoch nicht nur die Zahlen, die darauf hinweisen, dass Integrationsförderung eine gewinnbringende Angelegenheit für unsere Gesellschaft ist. Positive Rückmeldungen an die EKA, unter anderem gerade auch von kleineren Initiativen, von denen man meinen könnte, sie wären der Rede nicht wert, haben die Wirkungskraft des Schwerpunkteprogramms überzeugend hervorgehoben. So haben Projekte, die unter dem Titel «Zusammenleben erleichtern» realisiert werden konnten, einen nicht zu unterschätzenden Multiplikatoreffekt gehabt und Kräfte mobilisiert, die man nicht erwartet hätte.

Die Evaluation stellt dem Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 ein sehr gutes Zeugnis aus. Es gibt aber auch einige Punkte, die verbesserungswürdig sind und die im Rahmen einer künftigen Politik der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind. Die Empfehlungen der Evaluatoren stützen dabei die Erfahrungen und Einschätzungen der EKA. So stellt zwar das Erlernen der

Sprache ein wichtiges und notwendiges Element im Integrationsprozess dar. Ebenso bedeutsam ist es jedoch, dass Projekte realisiert werden können, die den Austausch zwischen einheimischer Bevölkerung und Zugewanderten in den Vordergrund stellen, die Initiativen fördern, welche die tatsächliche Mitgestaltung durch Ausländerinnen und Ausländer ermöglichen und die auf ein konstruktives Zusammenleben im Quartier und in der Nachbarschaft hinwirken.

Integrationsprozesse passieren nicht von heute auf morgen. Dies hat sich insbesondere auch dort gezeigt, wo Vorhaben gestartet wurden, welche die «Öffnung der Institutionen» zum Inhalt haben. Dass solche Projekte nicht nur die anfängliche Bereitschaft verlangen, sich auf solche Prozesse einzulassen, sondern dass auch Zeit und Ausdauer benötigt werden, ist ein an sich nicht erstaunliches Resultat der Evaluation. Es ist deshalb zu wünschen, dass entsprechende Initiativen weiter geführt werden, selbst wenn sie im aktuellen Schwerpunkteprogramm nicht finanziell unterstützt werden können.

Mit dem Start des neuen Schwerpunkteprogramms von 2008 bis 2011 hat bei der Durchführung der Projekte ein Wechsel stattgefunden. Nicht nur ist neu das Bundesamt für Migration für die Integrationsförderung auf Bundesebene zuständig, ein wesentlicher Teil der Mittel fliesst direkt in die Kantone, welche im Rahmen von kantonalen Konzepten vor allem im Bereich der Sprachförderung und der Stärkung von Kompetenzzentren eingesetzt werden. Es ist dabei zu wünschen, dass die im Bericht formulierten Empfehlungen bei der Umsetzung des neuen Programms einfließen werden.

Auf Bundesebene können nach wie vor Projekte von nationaler Bedeutung mitfinanziert werden. In diesem Bereich ist auch die neue Kommission für Migrationsfragen EKM berechtigt, entsprechende Vorhaben zu fördern. Die EKM wird unter anderem Anliegen unterstützen, die im vorliegenden Bericht empfohlen werden: Sie wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dem Wissenstransfer im Bereich Integrationsförderung und der Stärkung der Mitgestaltung durch Ausländerinnen und Ausländer widmen. Die Erfahrungen der letzten sieben Jahre Integrationsförderung haben es gezeigt: Es ist eine Investition, die für alle gewinnbringend ist.

Simone Prodolliet,
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen

Avant-propos

De 2004 à 2007, la Confédération a soutenu un grand nombre de projets dans le cadre du programme des points forts pour l'intégration des étrangers et des étrangers. La Commission fédérale des étrangers CFE, qui était chargée de l'élaboration, de l'exécution et de l'accompagnement de ce programme, a mis à profit les expériences recueillies durant la première phase de la promotion de l'intégration de 2001 à 2003. Elle s'est également fondée sur une prise de conscience renforcée de la nécessité d'une promotion active des processus d'intégration. La portée du programme de promotion de l'intégration des trois premières années a encore pu être élargie. En effet, d'un point de vue purement quantitatif, le nombre de projets approuvés a été plus que doublé, atteignant 2'306 projets.

Mais les résultats de l'évaluation montrent qu'en dehors de la quantité, la qualité a également été nettement accrue. Ce succès est à mettre au crédit des nombreuses personnes impliquées dans le travail d'intégration, dont le soutien indéfectible et l'engagement ne sont plus à démontrer: les nombreux bénévoles, les responsables de projets professionnels, les délégués à l'intégration, ainsi que les responsables politiques des communes et des cantons. La conviction selon laquelle la promotion de l'intégration est une affaire qui doit être considérée comme un investissement pour l'avenir est corroborée par le fait que la mise à disposition de crédits par la Confédération, à hauteur de 57 millions de francs au cours de ces quatre ans, a permis la levée d'environ 68 millions de francs supplémentaires destinés au financement de projets d'intégration.

Cependant, l'utilité de la promotion de l'intégration pour notre société ne se traduit pas uniquement par des chiffres. En effet, les retours positifs reçus par la CFE, y compris au sujet de petites initiatives que l'on pourrait considérer comme quantité négligeable, ont mis en exergue l'efficacité du programme des points forts. Ainsi, les projets réalisés sous le titre «faciliter la cohabitation» ont eu un effet multiplicateur qu'il ne faut pas sous-estimer, et ont permis de mobiliser des forces insoupçonnées.

L'évaluation du programme des points forts 2004 à 2007 est très positive. Cependant, elle relève un certain nombre de points qui recèlent un potentiel d'amélioration, dont il faudra tenir compte dans la future politique de promotion de l'intégration. Les recommandations formulées par les évaluateurs étayent les expériences et les appréciations de la CFE. Ainsi, l'apprentissage de la

langue constitue un élément important et nécessaire au processus d'intégration. Il est néanmoins tout aussi important de permettre la réalisation de projets qui mettent en avant les échanges entre population autochtone et migrants, de favoriser les initiatives qui permettent une participation réelle des migrantes et migrants à l'élaboration des programmes, et qui ont une influence positive sur la cohabitation constructive au sein des quartiers et du voisinage.

L'intégration n'est pas un processus à court terme. Cela a été particulièrement visible dans les projets «d'ouverture des institutions». En effet, ce type de projet nécessite non seulement une volonté de s'engager dans de tels processus, mais également du temps et de la persévérance. Ce résultat de l'évaluation n'a donc rien d'étonnant. C'est pourquoi il est souhaitable que de telles initiatives se poursuivent, même si elles ne peuvent pas être soutenues financièrement par le programme des points forts en cours.

Le lancement du nouveau programme des points forts 2008 à 2011 a vu un changement dans l'exécution des programmes. Non seulement l'Office fédéral des migrations dispose désormais d'une compétence nationale en termes de promotion de l'intégration, mais une part substantielle des moyens est versée directement aux cantons. Ces derniers les emploient dans le cadre de concepts cantonaux, notamment dans le domaine de la promotion des compétences linguistiques et du renforcement des centres de compétence. Il est souhaitable que les recommandations formulées dans le présent rapport soient prises en compte dans la réalisation du nouveau programme.

Il est toujours possible de cofinancer des projets de dimension nationale à l'échelle de la Confédération. Dans ce domaine, la nouvelle Commission fédérale pour les questions de migration CFM est également habilitée à promouvoir de tels projets. La CFM souhaiterait, entre autres, soutenir des projets dont la création est conseillée dans le présent rapport. Aussi se consacrera-t-elle, dans la mesure de ses moyens, au transfert de connaissances dans le domaine de la promotion de l'intégration et au renforcement de la participation des migrantes et migrants. Les expériences des sept dernières années de promotion de l'intégration l'ont montré: c'est un investissement pour l'ensemble du pays.

Simone Prodolliet,
Commission fédérale pour les questions de migration

Zusammenfassung

Einleitung

Der Bund hat seit dem Jahr 2001 die Möglichkeit, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern finanziell zu unterstützen. Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes soll einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration leisten und die in diesem Bereich bestehenden Initiativen der Kantone, Gemeinden und der Zivilgesellschaft gezielt unterstützen und ergänzen.

Das Schwerpunkteprogramm für die Jahre 2004 bis 2007 förderte mit insgesamt 57.4 Mio. CHF Projekte in fünf Schwerpunkten:

- Ein Drittel des Integrationskredits wurde für die im Schwerpunkt A vorgesehene Sprachförderung eingesetzt. Unterstützt wurden grösstenteils Sprachkurse, die Aspekte der Integration thematisierten, sich am Alltag der Teilnehmenden ausrichteten und einen niederschweligen Zugang boten.
- Der Schwerpunkt B zielte auf den verbesserten Zugang für Ausländerinnen und Ausländer (sowie die Schweizer Bevölkerung) zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Institutionen (v.a. Vereine und Verbände) ab. Der Schwerpunkt B1 förderte die Kompetenzen von Personen, denen für die Integration im Alltag eine Schlüsselfunktion zukommt. Im Schwerpunkt B2 sah das Programm neu vor, Öffnungsprozesse von zivilgesellschaftlichen Institutionen zu unterstützen. Für Projekte des Schwerpunkts B wurden 7 Prozent des Integrationskredits verwendet.
- Mit einem Anteil von knapp 20 Prozent des Integrationskredits förderte das Programm im Schwerpunkt C eine Vielzahl kleiner, lokaler und unterschiedlicher Projekte, die der Gestaltung gemeinsamer Lebenswelten von Einheimischen und Zugewanderten dienten.
- Der Schwerpunkt D unterstützte den Aufbau und die Stärkung regionaler Fachstellen. Im Schwerpunkt D1 förderte das Programm den Ausbau und die Weiterentwicklung der Leistungen der Kompetenzzentren Integration (ehemals Ausländerdienste). Der Schwerpunkt D2 unterstützte neu den Auf-

bau und die Stärkung der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung. Zur Stärkung der regionalen Fachstellen setzte das Programm 23 Prozent des Integrationskredits ein.

- Der Schwerpunkt E diente der laufenden Weiterentwicklung der Integrationsarbeit durch neue Erkenntnisse und Qualitätssicherung. Für diesen Schwerpunkt wurden 17 Prozent des Integrationskredits eingesetzt.

Ziel der Evaluation ist die Beurteilung des Programmkonzepts, des Vollzugs, der Leistungen und der Wirkungen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007. Zudem soll die Evaluation Empfehlungen zur zukünftigen Verbesserung des Integrationsförderungsprogramms erarbeiten. Grundlagen der vorliegenden Evaluationssynthese sind die Ergebnisse der Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) sowie die Teilevaluationen zum Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008) und zu den Schwerpunkten B, C, D und E (Müller et al. 2008).

Beurteilung des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007

Unter Berücksichtigung der institutionellen und der finanziellen Rahmenbedingungen war das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 erfolgreich. In Ergänzung zu den Regelstrukturen leistete das Programm einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Folgende Stärken des Programms trugen zum Erfolg bei:

- Erstens verfügte das Programm über ein zweckmässiges und grösstenteils kohärentes Programmkonzept. Positiv hervorzuheben sind die Kombination von direkt integrativen Schwerpunkten mit unterstützenden, kompetenz- und strukturbildenden Schwerpunkten, die Vielfalt der Schwerpunkte, die unterschiedliche Zugänge und Erfahrungen ermöglichte, die Niederschwelligkeit der direkt auf Migrantinnen und Migranten (sowie die Schweizer Bevölkerung) ausgerichteten Schwerpunkte und die gute und konsequente inhaltliche Abgrenzungen zu den Angeboten der Regelstrukturen.

- Zweitens war der Vollzug des Programms zweckmässig organisiert, grösstenteils kohärent und mehrheitlich effizient. Die zentrale Organisation des Vollzugs war unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen geeignet.
 - Drittens gelang es dem Programm, weitere finanzielle Mittel für die Integrationsförderung zu erschliessen. Schätzungen zeigen, dass das Programm mit einem Finanzvolumen von 57 Mio. CHF über die Jahre 2004 bis 2007 zusätzlich rund 68 Mio. CHF zur Finanzierung von Integrationsprojekten auslöste.
 - Viertens verbesserte das Programm die Qualität von Integrationsprojekten und -angeboten. Einerseits zeichneten sich die in allen Schwerpunkten unterstützten Projekte durch eine gute bis sehr gute Qualität aus. Andererseits trug die professionelle Arbeit der Kompetenzzentren Integration und der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung zur Verbesserung der Qualität der Angebote bei.
 - Fünftens stärkten die vom Programm unterstützten Angebote durch verschiedene Zugänge das Wissen, die Sensibilisierung und die Vernetzung der Migrantinnen und Migranten sowie der Schweizer Bevölkerung auf individueller und institutioneller Ebene.
 - Sechstens war die Kombination der Sprachförderung (Schwerpunkt A) mit der Unterstützung vieler kleiner und lokaler Projekte (Schwerpunkt C) aus Wirkungssicht ein wesentlicher Erfolgsfaktor des Programms. Diese zwei Programmpfeiler trugen massgeblich zur Verbesserung der Verständigung zwischen Einheimischen und Zugewanderten und der Vertrautheit der Migrantinnen und Migranten mit den Verhältnissen in der Schweiz bei.
- deren geregelter Einsatz unsicher. Während das Programm über die Sprachkurse und über die Projekte in der Förderung der Integration auf individueller Ebene erfolgreich war, konnte es im institutionellen Bereich nur in Ansätzen Wirkung erzielen.
- Das Programm wies einzelne Schwächen im konzeptionellen Bereich und im Vollzug auf. In konzeptioneller Hinsicht waren die Ziele und die Zielgruppen der Schwerpunkte teilweise ungenügend konkretisiert und die Leistungen in einzelnen Schwerpunkten nicht ausreichend auf die Ziele der Schwerpunkte abgestimmt. Im Vollzug stellte die Evaluation eine Diskrepanz zwischen den Vollzugsaufgaben und den Möglichkeiten der Vollzugsakteure, Schwächen in der Erfolgskontrolle und Mängel bei der Erarbeitung der regionalen Sprachkonzepte durch die Kantone fest.
 - Durch die im Schwerpunkt E unterstützten Projekte wurden zwar neue Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze getestet. Die neuen Erkenntnisse wurden jedoch zu wenig systematisch verbreitet. Damit konnte das Potenzial des Schwerpunkts E zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit nicht ausgeschöpft werden.

Aus Sicht der Evaluation überwiegen die Stärken des Programms die Schwächen deutlich. Folgende Schwächen konnten jedoch festgestellt werden:

- Das Programm trug nur bedingt zu einer institutionellen Verankerung der Integrationsthematik bei. Erstens konnten die Projekte zur Öffnung von Vereinen und Verbänden die Erwartungen nicht erfüllen. Zweitens gelang es den Vermittlungsstellen nur teilweise, das Nachfragepotenzial seitens der öffentlichen Dienste nach interkultureller Übersetzung auszuschöpfen. Drittens ist der Einsatz der ausgebildeten Schlüsselpersonen aufgrund der teilweise fehlenden Bereitschaft von Institutionen zu

Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der mit dem Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 vorgenommenen Änderungen ergeben sich folgende Empfehlungen:

1. Die Kantone sollten die für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) notwendigen institutionellen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen schaffen. Der Bund sollte die Kantone bei der Sprachförderung angemessen begleiten und unterstützen.
2. Die Kantone sollten bei der inhaltlichen Konzeption der Sprachförderung die bisherigen Erfahrungen berücksichtigen. Insbesondere sollte die Unterstützung von kleinen lokalen Projekten die ein sprachförderndes Umfeld schaffen, weiterhin ermöglicht werden.
3. Die unterschiedlichen Rollen der kantonalen Ansprechstellen (Vollzug und Koordination der Integrationsförderung) und der Kompetenzzentren Integration (u.a. Beratung von Gesuchstellern) sollten klar definiert und, wenn möglich, getrennt werden.
4. Der Bund, die Kantone und die Vermittlungsstellen sollten sich stärker für die Bekanntheit und die Anerkennung der interkulturellen Übersetzung in den öffentlichen Diensten engagieren.
5. Das BFM bzw. die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) sollten die im Rahmen des Schwerpunkteprogramms gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse aufarbeiten und den im Integrationsbereich tätigen Akteuren besser zugänglich machen.
6. Die Erfolgskontrolle sollte verbessert werden. Erstens sollten auf der Ebene des Bundes klare Vorgaben zur Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen definiert und entsprechende Instrumente (z.B. Lernfortschrittskontrollen) zur Verfügung gestellt werden. Zweitens müssen die Kantone über Ressourcen und Know-how verfügen, um eine ausreichende Erfolgskontrolle ihrer Programme sicherzustellen.
7. Das BFM bzw. die EKM sollten die bisherigen Erfahrungen mit Projekten zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Vereine und Verbände) aufbereiten.
8. Das BFM und die EKM sollten in Zusammenarbeit mit den Kantonen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den Kantonen und den Regionen zu fördern.

Résumé

Introduction

Depuis 2001, la Confédération a la possibilité de soutenir financièrement l'intégration des étrangères et des étrangers. Le programme de promotion de l'intégration de la Confédération a pour objectif de contribuer à l'intégration sociale et culturelle, ainsi que de soutenir et de compléter les initiatives existantes des cantons, des communes et de la société civile dans ce domaine.

Le programme couvrant la période 2004–2007 a soutenu des projets pour un montant total de 57.4 millions de francs portant sur cinq points forts:

- Un tiers du crédit d'intégration a été alloué à la promotion de l'apprentissage des langues prévue par le point fort A. Le soutien a principalement porté sur les cours de langues qui thématisaient les aspects de l'intégration, axés sur la vie quotidienne des participants, et d'accès facile.
- Le point fort B avait pour objectif d'améliorer l'accès des étrangères et des étrangers (ainsi que de la population suisse) aux institutions existantes de la société civile (notamment les associations et fédérations). Le point fort B1 promouvait les compétences de personnes qui ont une fonction clé dans l'intégration au quotidien. Dans le cadre du point fort B2, le programme prévoyait pour la première fois de favoriser les processus d'ouverture des institutions de la société civile. Les projets du point fort B ont absorbé 7 % du crédit d'intégration.
- Avec une part de quelque 20 % du crédit d'intégration, le programme du point fort C a encouragé un grand nombre de petits projets locaux de nature très diverse, qui ont servi à créer une cohabitation commune entre la population autochtone et les migrants.
- Le point fort D visait la mise en place et le renforcement de services spécialisés régionaux. Dans le cadre du point fort D1, le programme promouvait l'élargissement et le développement des prestations des centres de compétences Intégration (anciens

services des étrangers). Le point fort D2 soutenait pour la première fois la création et le renforcement des centres d'interprétariat communautaire. Le programme a employé 23 % du crédit d'intégration pour renforcer les services spécialisés régionaux.

- Le point fort E était consacré au développement continu du travail d'intégration par le biais de nouvelles connaissances et de l'assurance qualité. Ce point fort a absorbé 17 % du crédit d'intégration.

L'objectif du présent rapport est d'évaluer le concept, l'exécution, les prestations et les effets du programme des points forts 2004–2007. De plus, l'évaluation devra permettre de formuler des recommandations destinées à améliorer le programme de promotion de l'intégration. La présente synthèse se base sur les résultats de l'évaluation partielle Programme et exécution (Rüefli 2007), ainsi que sur les extraits du rapport global d'évaluation concernant le point fort A (Brägger/Landert 2008) et les points forts B, C, D et E (Müller et al. 2008).

Evaluation du programme des points forts 2004 – 2007

Si l'on considère les conditions cadre institutionnelles et financières, le programme 2004 – 2007 a été un succès. Le programme a fourni une contribution à l'intégration sociale et culturelle des étrangères et étrangers venant s'inscrire en complément des structures institutionnelles. Les atouts suivants ont contribué au succès du programme:

- Le programme était basé sur un concept efficace et cohérent. Les aspects positifs suivants peuvent être relevés: l'association de points forts directement intégratifs avec des points forts de soutien, de capitalisation des compétences et de création de structures; la variété des points forts, qui a permis d'avoir des approches et des expériences différentes; le niveau adapté des points forts, directement mis à la portée des migrantes et des migrants (ainsi que de la population suisse), ainsi que la démarcation cohérente du contenu par rapport aux offres des structures institutionnelles.

- L'exécution du programme était organisée de manière efficace, en majeure partie cohérente et efficiente. L'organisation centrale de l'exécution était adaptée au regard des conditions cadre institutionnelles.
- Le programme a été à même de lever des moyens financiers supplémentaires pour la promotion de l'intégration. Des estimations montrent qu'avec un volume de 57 millions de CHF sur les années 2004–2007, le programme a permis de débloquer environ 68 millions de CHF supplémentaires pour le financement de projets d'intégration.
- Le programme a amélioré la qualité des projets et des offres en matière d'intégration. D'une part, tous les projets soutenus se sont distingués par une qualité que l'on peut qualifier de bonne à très bonne. D'autre part, le travail très professionnel fourni dans les centres de compétence Intégration et les centres d'interprétariat communautaire a contribué à l'amélioration de la qualité des offres.
- Grâce aux différentes approches, les offres soutenues par le programme ont renforcé les connaissances, la sensibilisation et la mise en réseau des migrantes et des migrants, ainsi que de la population suisse, tant au niveau individuel qu'institutionnel.
- L'association de la promotion des compétences linguistiques (point fort A) et du soutien à de nombreux petits projets locaux (point fort C) a prouvé son efficacité et a été un facteur de succès essentiel du programme. Ces deux piliers du programme ont contribué de manière déterminante à l'amélioration de la compréhension entre populations autochtone et immigrée, et ont permis aux migrantes et aux migrants de mieux appréhender les conditions de vie en Suisse.

Dans l'optique de l'évaluation, les forces du programme l'emportent largement sur ses faiblesses. Nous avons néanmoins constaté les faiblesses suivantes:

- Il convient d'émettre quelques réserves quant à la contribution du programme à l'ancrage institutionnel de la thématique de l'intégration. Premièrement, les projets portant sur l'ouverture des associations et fédérations n'ont pas répondu aux attentes. Deuxièmement, les centres de placement n'ont pas entièrement exploité la demande potentielle des services publics pour l'interprétariat communautaire. Troisièmement, l'intervention des personnes clés ayant bénéficié d'une formation est incertaine, dans la mesure où leur mobilisation n'est pas clairement réglée par les institutions. Tandis que le programme a été un succès en termes de promotion de l'intégration à l'échelle individuelle par le biais des cours de langues et des projets, il a eu peu d'effets dans le domaine institutionnel.
- Le programme a révélé quelques faiblesses tant sur le plan de la conception que de l'exécution. En ce qui concerne la conception, les objectifs et les groupes cibles des points forts n'étaient pas toujours définis avec précision, et les prestations de certains points forts ne cadraient pas suffisamment assez avec les objectifs. Pour ce qui est de l'exécution, l'évaluation constate une divergence entre les tâches d'exécution et les possibilités des acteurs qui en étaient chargés; des faiblesses dans le contrôle des résultats et des lacunes dans l'élaboration des concepts linguistiques régionaux par les cantons.
- Les projets soutenus dans le cadre du point fort E ont certes permis d'acquérir de nouvelles connaissances et de tester des approches novatrices. Cependant, les nouvelles connaissances n'ont pas été diffusées systématiquement. Ainsi, le potentiel du point fort E en matière de développement du travail d'intégration n'a pas pu être entièrement exploité.

Recommandations

En tenant compte des changements apportés par le programme des points forts 2008–2011, les recommandations suivantes sont émises:

1. Les cantons devraient créer les conditions institutionnelles, professionnelles et financières propres à assurer la mise en œuvre du nouveau point fort 1 avec succès (langue et formation). En matière de promotion des compétences linguistiques, la Confédération devrait accompagner et soutenir les cantons de manière appropriée.
2. Lors de la conception des contenus de la promotion des compétences linguistiques, les cantons devraient tenir compte de l'expérience acquise. Il faudrait en particulier continuer à soutenir les petits projets locaux qui créent un environnement propice à la promotion des compétences linguistiques.
3. Les différents rôles des interlocuteurs cantonaux (exécution et coordination de la promotion de l'intégration) et des centres de compétence Intégration (notamment: conseils aux requérants) devraient être clairement définis et, lorsque cela est possible, séparés.
4. La Confédération, les cantons et les centres de placement devraient s'engager plus fortement en faveur de la notoriété et de la reconnaissance de l'interprétariat communautaire dans les services publics.
5. L'ODM, respectivement la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), devraient établir un compte-rendu analytique des expériences et des connaissances acquises dans le cadre du programme des points forts, et en faciliter l'accès aux acteurs du domaine de l'intégration.
6. Le contrôle des résultats devrait être amélioré. Il conviendrait premièrement de définir à l'échelle de la Confédération des directives claires concernant l'évaluation des prestations et des effets, et de mettre à disposition des instruments appropriés (par exemple contrôle des progrès d'apprentissage). Deuxièmement, les cantons doivent disposer des ressources et du savoir-faire leur permettant d'assurer un contrôle suffisant des résultats de leurs programmes.
7. L'ODM, respectivement la CFM, devraient travailler sur les expériences acquises grâce aux projets visant à ouvrir les institutions de la société civile (associations et fédérations).
8. L'ODM et la CFM, en collaboration avec les cantons, devraient prendre des mesures destinées à promouvoir les échanges de connaissances et d'informations entre les cantons et les régions.

1 Einleitung

1.1. Ausgangslage

Der Bund hat seit dem Jahr 2001 die Möglichkeit, die Integration von Ausländerinnen und Ausländern finanziell zu unterstützen. Das Schwerpunktprogramm für die Jahre 2001 bis 2003 ermöglichte es, eine Praxis der Integrationsförderung zu entwickeln, erste Akzente zu setzen und Erfahrungen zu gewinnen (vgl. EKA 2003). Das Schwerpunkteprogramm für die Jahre 2004 bis 2007 (EJPD/EKA 2003) führte wesentliche Elemente des ersten Programms weiter und ermöglichte Neues.

Die Eidgenössische Ausländerkommission¹ (EKA) und das Bundesamt für Migration (BFM) haben beschlossen, das Integrationsförderungsprogramm regelmässig zu evaluieren. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 dar.

Einordnung der Integrationsförderung des Bundes

Integration wird als fortwährender gesellschaftlicher Prozess der gemeinsamen Gestaltung des Zusammenlebens von Zugewanderten und Einheimischen verstanden (EJPD/EKA 2003). Auf der Ebene der einzelnen Person steht Integration für die Möglichkeit und die Befähigung, sich in einer ständig verändernden sozialen Umgebung selbständig zu bewegen. Auf gesellschaftlicher Ebene bedeutet Integration die chancengleiche Partizipation aller Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz an den gesellschaftlichen Ressourcen und Prozessen.²

Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die alle gesellschaftlichen Bereiche betrifft und von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam und koordiniert wahrzunehmen ist. Aufgabe der Behörden ist es, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um allen einen chancengleichen Zugang zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen zu ermöglichen.

Tabelle 1: Integration als Querschnittsaufgabe

«Säulen» der Integration	Bund	Kantone	Gemeinden	Zivilgesellschaft
1. Strukturelle Integration	Regelstrukturen: Erziehungs- und Bildungswesen, Arbeitslosenversicherung, Gesundheitswesen etc.			
2. Politische Integration	Bürgerrecht	Politische Mitbestimmung		
3. Soziale und kulturelle Integration	Integrationsförderungsprogramm des Bundes	Integrationspolitische Massnahmen		Integrationsbemühungen

¹Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) und die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) sind per 1. Januar 2008 zur Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) zusammengelegt worden.

²Das Ausländergesetz (AuG) definiert mit den Grundsätzen einer gesamtschweizerischen Integrationspolitik (Art. 4 AuG) die Ziele der Integrationspolitik neu auf Gesetzesstufe. Da das AuG am 1. Januar 2008 und damit nach Abschluss des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 in Kraft getreten ist, werden die Grundsätze des AuG hier nicht dargestellt.

Der Bund unterscheidet drei «Säulen» der Integration (EJPD/EKA 2003, vgl. Tabelle 1):

- Die strukturelle Integration erfolgt über die ordentlichen Strukturen (z.B. Erziehungs- und Bildungswesen, Arbeitslosenversicherung, Gesundheit etc.). Ein zentrales Anliegen ist es, die staatlichen Dienstleistungen auch für die Ausländerinnen und Ausländer zugänglich zu machen.
- Die politische Integration bedeutet die Teilhabe an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen und den Besitz politischer Rechte. Die politische Integration wird in der Regel durch den Erwerb des Bürgerrechts ermöglicht.
- Die soziale und kulturelle Integration betrifft den Alltag der Wohnbevölkerung in der Schweiz. Sie spielt sich im Bereich des gesellschaftlichen Lebens oder des Zusammenlebens ab und zielt auf das Verständnis der Grundwerte, der Regeln und der Rechtsordnung. Die soziale und kulturelle Integration setzt die Initiative privater und öffentlicher Kreise voraus, die sich aus eigenem Antrieb für die Integration einsetzen.

Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes soll in erster Linie einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration leisten und die in diesem Bereich bestehenden Initiativen der Kantone, Gemeinden und der Zivilgesellschaft gezielt unterstützen und ergänzen. Das Programm deckt damit nur einen kleinen Teil der gesamten Integrationsbemühungen ab, die vom Staat, den zivilgesellschaftlichen Institutionen und den einzelnen Menschen zu leisten sind (EJPD/EKA 2003). Erstens ergänzt das Programm die strukturelle und die politische Integration. Zweitens unterstützt und ergänzt es die bestehenden Anstrengungen zur sozialen und kulturellen Integration.

Grundlagen des Schwerpunktteprogramms 2004 bis 2007

Wesentliche Grundlagen des Schwerpunktteprogramms 2004 bis 2007 waren der im Jahr 1999 in Kraft getretene Integrationsartikel 25a des Ausländergesetzes (ANAG) und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen vom 13. September 2000 (Verordnung über die

Integration von Ausländerinnen und Ausländern, VIntA).³ Die VIntA legte die Ziele der Integration von Ausländerinnen und Ausländern fest und definierte die Inhalte sowie die Eckpfeiler des Vollzugs der finanziellen Förderung. Die Leitziele der Integrationsförderung waren in der VIntA (Art. 3) für die Periode 2004 bis 2007 wie folgt umschrieben:⁴

1. Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung.
2. Erleichterung des Zusammenlebens auf der Basis gemeinsamer Grundwerte.
3. Vertraut machen der Ausländerinnen und Ausländer mit dem Aufbau des Staates, den gesellschaftlichen Verhältnissen sowie den Lebensbedingungen in der Schweiz.
4. Schaffen von günstigen Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am gesellschaftlichen Leben.

Die VIntA (Art. 16) enthielt 12 mögliche Förderbereiche der Integrationsförderung. Neben Förderbereichen, die sich direkt auf die Integration auswirken sollten (z.B. Förderung der Sprachkenntnisse der Ausländerinnen und Ausländer), sah die VIntA auch Bereiche vor, die der Förderung von Kompetenzen (z.B. Schulung und Weiterbildung von Personen, die im interkulturellen Austausch tätig sind) oder der Bildung von regionalen Strukturen (z.B. Aufbau und Betrieb von Ausländerdiensten) dienen. Mit der Revision der VIntA, die per 1. Februar 2008 in Kraft trat, wurde ein neuer Förderbereich geschaffen, der die finanzielle Unterstützung von Projekten im Bereich der Prävention und Straffälligkeit ermöglichte.

Auf der Basis dieser gesetzlichen Grundlagen erarbeitete die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) im Jahr 2003 ein Förderprogramm, das im Sinne einer Prioritätenordnung die Schwerpunkte der Integrationsförderung für die Jahre 2004 bis 2007 definierte. Das Schwerpunktteprogramm 2004 bis 2007 wurde am 13. Mai 2003 durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erlassen.

³ Das neue Ausländergesetz (AuG) und die vollständig revidierte VIntA sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Sie bilden die gesetzlichen Grundlagen des Schwerpunktteprogramms für die Jahre 2008 bis 2011 (BFM 2007), nicht jedoch des Schwerpunktteprogramms 2004 bis 2007. Entsprechend werden die neuen Grundlagen nicht zur Beurteilung des Schwerpunktteprogramms 2004 bis 2007 herangezogen, sondern lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt.

⁴ Das neue Ausländergesetz definiert mit den Grundsätzen einer gesamtschweizerischen Integrationspolitik (Art. 4 AuG) die Ziele der Integrationspolitik neu auf Gesetzesstufe. Die vollständig revidierte VIntA enthält nur noch ein Ziel der Integration («Chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer an der Schweizer Gesellschaft»).

1.2. Ziel und Evaluationsfragen

Ziel der Evaluation ist die Beurteilung des Programmkonzepts, des Vollzugs, der Leistungen und der Wirkungen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007. Gleichzeitig soll die Evaluation einen Beitrag zur Optimierung des Integrationsförderungsprogramms des Bundes leisten.

Die Evaluation soll folgende Kernfragen beantworten:

1. War das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 geeignet, einen möglichst grossen Beitrag an die Integrationsziele gemäss VIntA zu leisten?
2. War der Vollzug des Programms zweckmässig und effizient? War die Entscheidungspraxis kohärent?
3. Welche Leistungen wurden von den unterstützten Projekten erbracht? Welche Bedeutung hatte die finanzielle Unterstützung des Bundes für die Leistungserbringung? Wie ist die Qualität der Leistungen zu beurteilen?
4. Inwiefern erreichten die vom Programm unterstützten Leistungen die anvisierten Zielgruppen? Welche Wirkungen hatten die Leistungen auf die Zielgruppen und auf die Endbegünstigten⁵?
5. Konnte das Programm seine Ziele erreichen? Welchen Beitrag leistete das Programm zur Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer?
6. Wie ist das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 insgesamt zu beurteilen? Welches waren seine Stärken und Schwächen?
7. Welche Lehren können für die zukünftige Ausgestaltung und den Vollzug des Integrationsförderungsprogramms gezogen werden?

1.3. Vorgehen

Evaluationssystem

Die Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 wurde anhand von drei Teilevaluationen vorgenommen (vgl. Figur 1). Die Teilevaluationen wurden zu zwei Zeitpunkten durchgeführt und beurteilten unterschiedliche Evaluationsgegenstände. Die vorliegende Evaluationssynthese fasst die Ergebnisse der Teilevaluationen zusammen. Wichtige Grundlagen der Teilevalua-

tionen und der Evaluationssynthese sind die vom EKA-Sekretariat erhobenen Informationen auf Projektebene. Mit den drei Teilevaluationen und der Evaluationssynthese wurden folgende Ziele verfolgt (vgl. Tabelle 2):

- Die per Ende 2006 erarbeitete Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) diente im Sinne eines Zwischenberichts vor allem formativen Zwecken. Aufgrund einer Beurteilung des Programmkonzepts waren erstens Empfehlungen auf strategischer Ebene zu erarbeiten, die bei der Erarbeitung des Schwerpunkteprogramms für die Jahre 2008 bis 2011 berücksichtigt werden konnten. Zweitens sollten der Vollzug des Programms beurteilt und entsprechende Empfehlungen für die Gestaltung des Schwerpunkteprogramms 2008 bis 2011 erarbeitet werden. Drittens hatten die Evaluatoren eine Standortbestimmung zu den Leistungen sowie zu den Stärken und Schwächen der einzelnen Schwerpunkte vorzunehmen.
- Ziel der Teilevaluation des Schwerpunkts A «Verständigung fördern» (Brägger/Landert 2008) war die Beurteilung der durch den Schwerpunkt A geförderten Sprachkurse und deren Wirkungen. Die Teilevaluation hatte insbesondere eine vertiefte Analyse der Qualität der Sprachkurse und deren Wirkungen auf die Teilnehmenden vorzunehmen. Basierend auf den Ergebnissen sollten Hinweise zur Optimierung der Sprachförderung seitens des Bundes erarbeitet werden. Die empirischen Arbeiten erfolgten im Zeitraum August 2006 bis August 2007.
- Die Teilevaluation der Schwerpunkte B (Institutionen öffnen), C (Zusammenleben erleichtern), D (Kompetenzzentren entwickeln) und E (Innovation und Qualitätssicherung) (Müller et al. 2008) beurteilte die durch diese Schwerpunkte geförderten Leistungen und Wirkungen. Im Unterschied zur Teilevaluation des Schwerpunkts A nahm die Teilevaluation lediglich eine summarische Beurteilung der Wirkungen der Schwerpunkte B, C, D und E vor. Eine vertiefte Wirkungsanalyse auf Projektebene wurde nicht erwartet. Basierend auf den Ergebnissen erarbeitete die Teilevaluation Hinweise zur Optimierung der Schwerpunkte B, C, D und E. Die empirischen Arbeiten wurden von März 2006 bis Dezember 2007 durchgeführt.

⁵ Unter dem Begriff «Zielgruppe» versteht die Evaluation die primären Adressaten der von den Schwerpunkten geförderten Leistungen, an die sich die Projektleistungen unmittelbar richten und die diese in Anspruch nehmen sollten (z.B. «Schlüsselpersonen», »Institutionen der Zivilgesellschaft» etc.). Unter den Endbegünstigten werden diejenigen Personen verstanden, deren Verhalten durch das Integrationsförderungsprogramm im Hinblick auf eine verstärkte Integration beeinflusst werden soll (Einheimische und Zugewanderte). In mehreren Schwerpunkten (A und C) ist die Zielgruppe mit den Endbegünstigten identisch.

- Ziel der vorliegenden Evaluationssynthese ist die gesamthafte Beurteilung des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007. Anhand der Ergebnisse der Teilevaluationen und weiterer Dokumente (v.a. EKA-interne Auswertungen und weitere Evaluationen mit Bezug zum Schwerpunkteprogramm) werden die übergeordneten Evaluationsfragen beantwortet (vgl. Kapitel 1.2.). Die Evaluationsergebnisse werden durch ausgewählte Projektbeispiele illustriert.

Evaluationskriterien und Vergleichsebenen

Die Teilevaluationen beurteilten die verschiedenen Evaluationsgegenstände anhand folgender Kriterien (Tabelle 3):

- Das Programmkonzept wurde anhand einer Kohärenzanalyse beurteilt. Die Teilevaluation Programm und Vollzug untersuchte erstens, ob das Konzept vollständig, klar und in sich stimmig war. Zweitens prüfte die Teilevaluation, inwiefern das Programm auf andere integrationsrelevanten Aktivitäten auf Bundesebene sowie auf kantonaler und kommunaler Ebene abgestimmt war. Zudem wurde untersucht, inwiefern sich das Problemverständnis und der Handlungsansatz des Konzepts auf wissenschaftliche Grundlagen und/oder gesicherte Praxiserfahrung stützten.
- Massgebende Kriterien zur Beurteilung des Vollzugs waren die Klarheit, die Kohärenz und die Zweckmässigkeit der Vollzugsorganisation und des

Vollzugsprozesses. Ergänzend wurde die Vollzeffizienz untersucht. Die Beurteilung des Vollzugs wurde primär durch die Teilevaluation Programm und Vollzug vorgenommen. Die Teilevaluation des Schwerpunkts A untersuchte ergänzend schwerpunktspezifische Vollzugsfragen.

- Bei den geförderten Projektleistungen untersuchten die Teilevaluationen die Wirksamkeit der Finanzhilfen für die Leistungserstellung und die Kohärenz der Leistungen mit den Schwerpunktzielen. Die Teilevaluationen des Schwerpunkts A und der Schwerpunkte B, C, D und E beurteilten zudem die Angemessenheit, die Qualität und die Effizienz der Leistungserbringung.
- Bei den durch die Projektleistungen angesprochenen Zielgruppen und Endbegünstigten untersuchten die Teilevaluationen des Schwerpunkts A und der Schwerpunkte B, C, D und E, ob die vom Programm erwarteten Verhaltensänderungen eingetreten waren und welchen Beitrag die unterstützten Angebote diesbezüglich leisteten.
- Auf gesellschaftlicher Ebene beurteilten die Teilevaluationen, welchen Beitrag die Schwerpunkte des Programms zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer leisten konnte. Massgebend zur Beurteilung der Integrationswirkungen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 waren die Leitziele der Integrationsförderung gemäss VIntA (vgl. Kapitel .1.)

Figur 1: Evaluationssystem

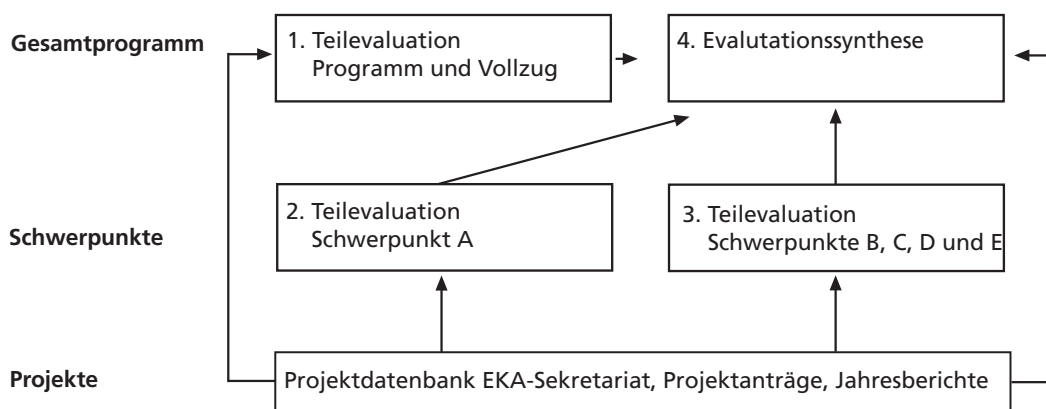


Tabelle 2: Teilevaluationen

Teilevaluationen	Ziele	Methoden	Auftragnehmerde
Programm und Vollzug (Rüefli 2007)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beurteilung des Programmkonzepts und des Vollzugs ■ Standortbestimmung zu den einzelnen Schwerpunkten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyse von Programmdokumenten ■ Expertengespräche mit beteiligten Akteuren ■ Auswertung der Datenbank des EKA-Sekretariats ■ Standardisierte schriftliche Befragung verschiedener Akteure (Projektträgerschaften; Personen und Organisationen, deren Projekte abgelehnt wurden; Kompetenzzentren Integration) 	Büro Vatter unter Mitarbeit von Dr. Claudio Bolzman, Institut d'Etudes Sociales
Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beurteilung der unterstützten Angebote zur Sprachförderung und der erzielten Wirkungen ■ Erarbeitung von Hinweisen zur Optimierung der Sprachförderung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Grobanalyse (Überblick): Analyse von Projektdokumenten ■ Feinanalyse (vertiefte Analyse des Kursangebots von 18 Trägerschaften): Kursbesuche (bzw. -beobachtungen), Interviews mit Trägerschaften, Kursleitenden und Teilnehmenden an Sprachkursen, Interviews mit kantonalen Delegierten 	Landert Farago und Partner
Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al. 2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beurteilung der in den Schwerpunkten B, C, D, und E unterstützten Leistungen und der erzielten Wirkungen ■ Hinweise zur Optimierung der Schwerpunkte B, C, D und E 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Experteninterviews mit Mitarbeitenden des EKA-Sekretariats ■ Exemplarische Fallstudien zu 12 Projekten ■ Auswertung der Datenbank des EKA-Sekretariats ■ Standardisierte schriftliche Befragung von Projektverantwortlichen ■ Einzel- und Gruppengespräche mit Projektverantwortlichen, Vertretenden von Zielgruppen und Integrationsdelegierten 	INTERFACE Institut für Politikstudien und Institut de hautes études en administration publique (idheap)

Die geförderten Leistungen und die Wirkungen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 wurden in den Teilevaluationen anhand folgender Vergleiche beurteilt:

- Soll/Ist-Vergleich: Die Kohärenz, die Angemessenheit und die Qualität der Leistungen sowie deren Wirksamkeit wurden anhand der auf Projekt- und Programmebene definierten Ziele beurteilt. Die Teilevaluationen prüften, inwiefern die Projektziele und die Schwerpunktziele in den einzelnen Schwerpunkten erreicht wurden.
- Vorher/Nachher-Vergleich: Die schwerpunktspezifischen Teilevaluationen untersuchten, wie sich der Umfang und die Qualität der Leistungen und das Verhalten der Zielgruppen sowie der Multiplikatoren durch das Programm veränderten. Die Teilevaluationen führten jedoch keinen expliziten Vorher-Nachher-Vergleich mit Erhebungen zu verschiedenen Zeitpunkten durch.
- Quervergleiche: Die Teilevaluation des Schwerpunkts A verglich die Qualität verschiedener Kurstypen (zentrale vs. dezentrale Kurse). Die Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D und E verglich die Qualität der Leistungserbringung und die Wirkungen auf die Zielgruppen und die Endbegünstigten zwischen den verschiedenen Schwerpunkten. Die Quervergleiche ermöglichten eine relative Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen.
- «Policy on/off»-Vergleich: Die Beurteilung der auf das Programm zurückführbaren zusätzlichen Leistungen und deren Wirkungen erfolgte in den Teilevaluationen auf implizite Weise durch die Befragung von Programmakteuren (v.a. EKA, Integrationsdelegierte, Projektträgerschaften und -leitende) und von Vertretenden der Zielgruppen.
- Die Beurteilung der Projektleistungen in den Schwerpunkten B, C, D und E stützte sich in erster Linie auf die Einschätzungen von Projektverantwortlichen und Vertretenden ausgewählter Zielgruppen. Die Evaluation dieser Schwerpunkte basiert damit primär auf einer Innensicht der Projektverantwortlichen. Die Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D und E betont jedoch, dass der Vergleich der Einschätzungen der Projektverantwortlichen mit Aussagen aus weiteren Gesprächen darauf hinweisen, dass die Projektverantwortlichen ihre Leistungen in der Regel zuverlässig einzuschätzen wussten. Die Teilevaluation des Schwerpunkts A stützte sich zur Beurteilung der Qualität der Sprachkurse vor allem auf Kursbeobachtungen. Ergänzend wurden Aussagen von Kursteilnehmenden zur Zufriedenheit mit den Kursen verwendet.
- Der Teilevaluation des Schwerpunkts A war es nicht möglich, die Wirkung der Sprachkurse auf die Sprach- und Alltagskenntnisse der Teilnehmenden systematisch zu untersuchen. Da die Instrumente für eine einheitliche Durchführung von Lernfortschrittskontrollen⁶ fehlten, führten die Trägerschaften die Fortschrittskontrollen sehr unterschiedlich durch. Entsprechend bestand für die Evaluation keine einheitliche Datenbasis zur Beurteilung der Lernfortschritte.
- Die Wirkungen der vom Programm geförderten Leistungen auf das Verhalten der Zielgruppen und der Endbegünstigten sowie hinsichtlich ihres Beitrags zur verbesserten Integration von Ausländerinnen und Ausländern sind aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge und des kurzen Untersuchungszeitraums schwierig zu beurteilen. Die Teilevaluationen stützten sich zur Beurteilung der Wirkungen der Schwerpunkte auf die Einschätzungen von Projektverantwortlichen und Vertretenden der Zielgruppen ab. Die Aussagekraft der Ergebnisse hinsichtlich der durch das Programm erzielten Wirkungen ist entsprechend eingeschränkt.

Grenzen der Evaluation

Die Evaluation des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 weist folgende methodische Grenzen auf:

- Die Ziele des Programms und der einzelnen Schwerpunkte sind allgemein formuliert und unterschiedlich konkret (vgl. auch Kapitel 3.1.2.). Indikatoren (bzw. klare Maßstäbe im Sinne von Soll-Vorgaben) zur Beurteilung der Programmwirkungen fehlen weitgehend. Die Zielerreichung des Programms und der Schwerpunkte kann damit nur in allgemeiner Form beurteilt werden.

1.4. Aufbau des Berichts

Die Evaluationssynthese ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 beschreibt den Erarbeitungsprozess, das Konzept und den Vollzug des Programms. Ergänzend werden die in den Jahren 2004 bis 2007 unterstützten Projekte im Überblick dargestellt.

⁶ Richtlinien zur Ausgestaltung der Lernfortschrittskontrollen auf Basis eines allgemeingültigen Referenzsystems.

Tabelle 3: Evaluationskriterien

Evaluationsgegenstände	Evaluationskriterien	Inhalt der Teilevaluation
Programmkonzept	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vollständigkeit, Klarheit und innere Kohärenz des Konzepts ■ Empirische Evidenz: Grad der Abstützung des Problemverständnisses und des Handlungsansatzes auf wissenschaftliche Grundlagen und/oder gesicherte Praxiserfahrung ■ Äussere Kohärenz: Abstimmung mit anderen integrationsrelevanten Aktivitäten auf Bundesebene sowie auf kantonaler und kommunaler Ebene 	Programm und Vollzug (Rüefli 2007)
Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> ■ Klarheit, Kohärenz und Zweckmässigkeit der Vollzugsorganisation ■ Qualität der Zusammenarbeit zwischen den am Vollzug beteiligten Akteuren ■ Eignung der Vollzugsinstrumente ■ Kohärenz der Entscheidpraxis ■ Effizienz des Vollzugs 	Programm und Vollzug (Rüefli 2007) Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008)
Unterstützte Leistungen (Output)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wirksamkeit der Finanzhilfen: Anreizwirkungen, Mitnahmeeffekte und Substitutionseffekte ■ Kohärenz der unterstützten Leistungen mit den Schwerpunktzielen ■ Angemessenheit, Qualität und Effizienz der Leistungserbringung 	Programm und Vollzug (Rüefli 2007): nur Wirksamkeit und Kohärenz Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008) Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al. 2008)
Wirkungen auf das Verhalten der Zielgruppen und der Endbegünstigten (Impact) ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wirksamkeit der unterstützten Leistungen (Nachfrage und Verhaltensänderungen) 	Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008) Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al. 2008)
Integrationswirkungen (Outcome) ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wirksamkeit der Schwerpunkte hinsichtlich der Ziele der Integrationsförderung 	Schwerpunkt A (Brägger/Landert 2008) Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al. 2008)

¹⁾ Bei der Verwendung der Begriffe „Impact“ und „Outcome“ orientiert sich vorliegender Synthesebericht an der Terminologie von Bussmann et al. 1997.

- Kapitel 3 beurteilt das Programmkonzept und den Vollzug.
- Kapitel 4 konkretisiert erstens die in den verschiedenen Schwerpunkten unterstützten Projekte und Leistungen. Zweitens werden die Leistungen und deren Wirkungen je Schwerpunkt beurteilt. Ausgewählte Projektbeispiele je Schwerpunkt illustrieren die unterstützten Leistungen und deren Wirkung.
- Die Gesamtbeurteilung (Kapitel 5) führt die Ergebnisse zu den einzelnen Schwerpunkten zusammen und nimmt eine Beurteilung des gesamten Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 vor. Darauf aufbauend werden unter Berücksichtigung der mit dem Schwerpunkteprogramm für die Jahre 2008 bis 2011 vorgenommenen Änderungen Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Integrationsförderungsprogramms formuliert.

2 Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007

Im Folgenden werden erstens der Erarbeitungsprozess, das Konzept und der Vollzug des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 beschrieben. Zweitens werden die in den Jahren 2004 bis 2007 vom Programm unterstützten Projekte im Überblick dargestellt.

2.1. Erarbeitungsprozess

Die EKA (2003a) begründete die Notwendigkeit eines neuen Schwerpunkteprogramm mit den sich veränderten Realitäten in der Integrationsförderung seit der Erarbeitung des ersten Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003. Erstens standen mit den Integrationsdelegierten und den Ausländerdiensten regionale Ansprechpartner und neue lokale Kredite zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern zur Verfügung. Dies ermöglichte neue Kooperationsformen. Zweitens konnte dank des Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003 auf eine Vielzahl von Erfahrungen und auf einen Lernprozess zurückgegriffen werden, der viele Akteure mit einschloss. Drittens wurden in Bezug auf viele thematische Fragen Fortschritte gemacht. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Integrationsförderungsprogramm und der Dialog mit verschiedenen Akteuren deuteten darauf hin, dass eine gewisse Kontinuität des Programms erwünscht und nötig war, dass aber auch eine Weiterentwicklung angestrebt werden sollte (EJPD/EKA 2003). Zudem erschien in gewissen Bereichen eine Konzentration der Kräfte und der Ressourcen angezeigt.

Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 wurde zwischen Ende Januar 2003 und Ende April 2003 erarbeitet. Der Prozess zur Erarbeitung des Schwerpunktprogramms 2004 bis 2007 stand unter der Federführung der EKA. Aufgrund des grossen Interesses verschiedener Akteure an der Weiterentwicklung des Schwerpunktprogramms wählte die EKA ein Vorgehen, das die Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse ermöglichte und gleichzeitig den Einbezug der wichtigsten Akteure der Integrationsarbeit sicherstellte. Das Programm wurde in folgenden Schritten erarbeitet (EKA 2003a, Rüefli 2007):

- Das EKA-Sekretariat stellte bereits im Laufe des Jahres 2002 erste Überlegungen zum neuen Schwerpunktprogramm an. Aufgrund des Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003, der vorliegenden Evaluationsergebnisse des laufenden Programms, der bisherigen Erfahrungen mit der Integrationsförderung und der veränderten Rahmenbedingungen erarbeitete das Sekretariat per Anfang Januar 2003 eine erste Ideenskizze möglicher neuer Schwerpunkte.
- Die EKA leitete die eigentlichen Arbeiten am Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007 mit einem Workshop ein, an dem rund 90 Personen teilnahmen. Ausgehend von den Evaluationsergebnissen und den Erfahrungen der Workshopteilnehmenden wurden mögliche Inhalte des neuen Schwerpunktprogramms diskutiert.
- Zur inhaltlichen Ausarbeitung des Programms setzte die EKA eine 15-köpfige Arbeitsgruppe ein, der neben dem EKA-Projektausschuss der EKA-Präsident, die Leiterin des EKA-Sekretariats, der Leiter der Sektion Integration und Bürgerrecht des BFM (damals IMES) sowie je zwei Vertretungen der kantonalen Integrationsdelegierten und von regionalen Ausländerdiensten angehörten. Der Koordinator der Integrationsförderung übernahm das Sekretariat der Arbeitsgruppe. Die Arbeitsgruppe setzte sich einerseits mit den Evaluationsergebnissen und den Workshopergebnissen auseinander. Andererseits führte sie Hearings mit Verantwortlichen von Ausländerorganisationen, Vertretenden anderer Bundesämter und -stellen⁷ und Vertretungen der Konferenz der Kantonsregierungen, des Städteverbandes und des Gemeindeverbandes.
- Die Arbeitsgruppe schloss ihre Tätigkeiten mit einem Entwurf des neuen Schwerpunktprogramms ab. Der Entwurf des Programms wurde von der EKA eingehend beraten. Am 13. Mai 2008 genehmigte die damalige Vorsteherin des EJPD den bereinigten Ent-

⁷ Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).

wurf des Programms. Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 wurde am 23. Mai 2003 anlässlich einer Medienkonferenz der Öffentlichkeit präsentiert.

2.2. Programmkonzept

Hauptzweck des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 war es, Prozesse der sozialen und kulturellen Integration zu unterstützen. Das Programm zielte darauf ab, die in diesem Bereich bestehenden Strukturen und Aktivitäten der öffentlichen Hand und der Zivilgesellschaft gezielt zu ergänzen und zu fördern. Gemäss EKA (2003a) sollte das Programm jene Akzente in der Integrationsarbeit setzen, die wichtige Integrationsanliegen aufnahm und eine grosse integrative Wirkung versprach. Die finanziellen Mittel sollten in konkrete Projekte investiert werden, die gezielt und sichtbar der Integration dienen. Damit verfolgte das Programm einen ergänzenden und subsidiären Interventionsansatz (Rüefli 2007). Erstens stellte es eine Ergänzung zu den quantitativ weit bedeutenden Regelstrukturen dar, d.h. zu den «staatlichen Leistungen, die im Rahmen der Erziehung, der Berufsbildung der Kultur oder der arbeitsmarktlichen Massnahmen für die Integration eingesetzt werden» (EKA 2003). Zweitens unterstützte und ergänzte es die Bemühungen der öffentlichen Hand, der zivilgesellschaftlichen Institutionen und einzelner Menschen zur Förderung der sozialen und kulturellen Integration.

Die übergeordneten Ziele des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 waren in der VIntA definiert, die den gesetzlichen Rahmen des Programms darstellte. Das Programm sollte einen Beitrag leisten zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, zur Erleichterung des Zusammenlebens, zur stärkeren Vertrautheit der ausländischen Bevölkerung mit der Schweiz und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (vgl. Kapitel 1.1.). Im Programm selbst werden zwei übergeordnete Ziele hervorgehoben (EJPD/EKA 2003): Erstens «die Möglichkeit und die Befähigung einer Person, sich in seiner konkreten, sich ständig verändernden, sozialen Umgebung selbständig zu bewegen», zweitens «die chancengleiche Partizipation aller Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz an den gesellschaftlichen Ressourcen und Prozessen». Aus dem Verständnis der Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (EJPD/EKA 2003) richtete sich das Programm an die gesamte in der Schweiz ansässige Bevölkerung bzw. an Zugewanderte und Einheimische zugleich.

Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 baute auf dem ersten Schwerpunkteprogramm 2001 bis 2003 auf, führte neue Akzente ein und strebte eine Konzentration des Ressourceneinsatzes an. Damit stand die Kontinuität der Integrationsförderung bei gleichzeitiger Weiterentwicklung bzw. Erneuerung im Vordergrund (EJPD/EKA 2003). Für die Konzeption des Programms waren zudem die begrenzten finanziellen Ressourcen und das Anliegen, Konkurrenz zu anderen Programmen und den Regelstrukturen sowie Substitutionseffekte möglichst zu vermeiden, zentral (Rüefli 2007).

Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 setzte folgende als gleichwertig erachtete Schwerpunkte bzw. Prioritäten (EJPD/EKA 2003, EKA 2003a, vgl. Figur 2)⁸:

- Der Schwerpunkt A (Verständigung fördern⁹) beinhaltete die Sprachförderung der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz. Ziel des Schwerpunkts war die bessere Verständigung bzw. die verbesserte sprachliche und soziale Orientierung der Teilnehmenden im Alltag. Gemäss dem Programm ist allgemein anerkannt, dass gute Kenntnisse einer Landessprache die Integration erleichtern. Der Schwerpunkt A zielte wie bisher auf die Förderung von qualitativ guten und niederschwellig zugänglichen Sprachkursen für Zielgruppen ab, die durch die bestehenden Angebote erfahrungsgemäss nur ungenügend erreicht werden. Die Sprachkurse sollten stark alltagsorientiert ausgerichtet sein. In der Umsetzung strebte das Programm gegenüber den Vorjahren die Weiterentwicklung der Qualität der Kurse (bzw. eine Professionalisierung) und eine regionale Koordination auf der Basis von regionalen Konzepten an.
- Der Schwerpunkt B (Institutionen öffnen) zielte auf den verbesserten Zugang für Ausländerinnen und Ausländer zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Institutionen (Verbände und Vereine) ab. Die EKA erachtet den Zugang aller Bewohnerinnen und Bewohner zu den gesellschaftlichen Ressourcen als zentral und sieht darin eine Chance für die Integration. Entsprechend erachtete die EKA den Schwerpunkt B als sehr wichtig. Mit diesem Schwerpunkt sollten auch Zielgruppen und Trägerschaften angesprochen werden, die noch keinen direkten Zugang zur Integrationsarbeit hatten. Der Schwerpunkt B wurde in zwei Unterschwerpunkte unterteilt:

⁸ Die Ziele der Schwerpunkte sowie die geförderten Leistungen sind in Tabelle 4 detailliert beschrieben.

⁹ Gemäss EKA 2003a hatten die Bezeichnungen der einzelnen Schwerpunkte in der Regel den Charakter von übergeordneten Zielformulierungen. Sie zeigten in einem kurzen Schlagwort auf, was durch die Umsetzung des Schwerpunkts direkt oder indirekt erreicht werden sollte.

- Mit dem Schwerpunkt B1 (Fortbildungs- und Unterstützungsangebote) förderte das Programm Personen, denen für die Integration im Alltagsleben eine Schlüsselfunktion zukommt. Die «Schlüsselpersonen» sollten in ihren Kompetenzen gestärkt und befähigt werden, ihre ehrenamtlichen oder ausserhalb der ordentlichen beruflichen Tätigkeit stattfindenden Integrationsaufgaben bewusster und wirksamer wahrzunehmen.
 - Mit dem Schwerpunkt B2 (Institutionelle Prozesse) sah das Programm neu vor, Öffnungsprozesse von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Vereine und Verbände) zu unterstützen. Ziel war die verstärkte Durchmischung bzw. eine repräsentativere Zusammensetzung der Institutionen. Zudem sah der Schwerpunkt B2 die Förderung von Planungs- oder Entwicklungsprozessen vor, an denen sich schweizerische und ausländische Gruppen gemeinsam beteiligten.
 - Der Schwerpunkt C (Zusammenleben erleichtern) stellte aus Sicht der EKA durch die direkte Unterstützung von lokalen Initiativen und Kleinprojekten in gewisser Hinsicht das Herzstück des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 dar. Der Schwerpunkt baute auf der Erkenntnis auf, dass gemeinsame Lebenswelten auf lokaler Ebene wichtige Felder der Integration sind und mit kleinen Aktivitäten auf lokaler Ebene sehr viel ausgelöst und erreicht werden kann. Da die Projekte auf die konkreten Bedürfnisse vor Ort zugeschnitten sein müssen, formulierte der Schwerpunkt C keine strengen inhaltlichen Vorgaben an die zu unterstützenden Projekte.
 - Der Schwerpunkt D (Kompetenzzentren entwickeln) unterstützte in Zusammenarbeit mit den politisch verantwortlichen Instanzen den Aufbau und die Stärkung regionaler Fachdienste. Ziel des Schwerpunkts D war die Förderung einer qualitativ hoch stehenden Integrationsarbeit in verschiedenen Kantonen und Regionen. Der Schwerpunkt D wurde ebenfalls in zwei Unterschwerpunkte aufgeteilt:
 - Im Schwerpunkt D1 (Ausländerdienste) sah das Programm den Ausbau und die Weiterentwicklung von Leistungen der Ausländerdienste vor. Der Schwerpunkt D1 verstand sich als Weiterführung der bisherigen Bestrebungen zur Förderung der Ausländerdienste bzw. der regionalen Strukturen der Integrationsarbeit. Neu sollten im Rahmen der Leistungsaufträge verbindliche Zielvorgaben definiert werden, die von den Kompetenzzentren zukünftig zu erreichen waren.¹⁰
 - Der Schwerpunkt D2 (Vermittlungsstellen) positionierte das Programm im Bereich der interkulturellen Übersetzung¹¹ neu. Das Programm unterstützte nicht mehr die Ausbildung von interkulturellen Übersetzenden, sondern förderte neu den Aufbau und die Stärkung der Vermittlungsstellen. Diese sollen den Einsatz von interkulturellen Übersetzenden koordinieren und gewährleisten. Nach Auffassung der EKA (2003b) können die beschränkten Mittel dadurch wirksamer eingesetzt werden. Durch die gestärkte Vermittlung von gut ausgebildeten interkulturellen Übersetzenden sollten vor allem die Qualität (Zugang, Wirksamkeit und Effizienz) der öffentlichen Dienste gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verbessert werden.
 - Der Schwerpunkt E (Innovation und Qualitätssicherung) diente der laufenden Weiterentwicklung der Integrationsarbeit durch neue Erkenntnisse und Qualitätssicherung. Der Schwerpunkt E ermöglichte die Unterstützung von ausgewählten Projekten, durch die sich neue Erkenntnisse für die Integrationsarbeit gewinnen liessen (u.a. Projekte mit Pilotcharakter) oder die der Qualitätssicherung und dem Erfahrungsaustausch dienten.
- Der mit der Revision der VIntA per 1. Februar 2006 neu vorgesehene Förderbereich zur finanziellen Unterstützung von Projekten im Bereich der Prävention von Gewalt und Straffälligkeit wurde nicht explizit in das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 aufgenommen. Das BFM beschloss jedoch in Absprache mit der EKA, in den Jahren 2006 und 2007 gezielt Projekte zu unterstützen, die einen Beitrag zur Gewalt- und Kriminalprävention leisteten (BFM 2006b). Zu diesem Zweck sollten im Rahmen des Programms im Schwerpunkt E entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

¹⁰ In der Folge werden die Ausländerdienste «Kompetenzzentren Integration» (KZI) genannt.

¹¹ Gemäss EKA/IMES/BAG 2004 haben sich die vermittelten Einsätze auf die interkulturelle Übersetzung resp. die interkulturelle Vermittlung zu beziehen. Bei der Umsetzung des Schwerpunkts D2 wird mit dem Begriff der interkulturellen Übersetzung gearbeitet. Die in der Praxis davon oft nicht scharf zu trennende interkulturelle Vermittlung ist damit gemeint.

Figur 2: Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007: Wirkungsmodell

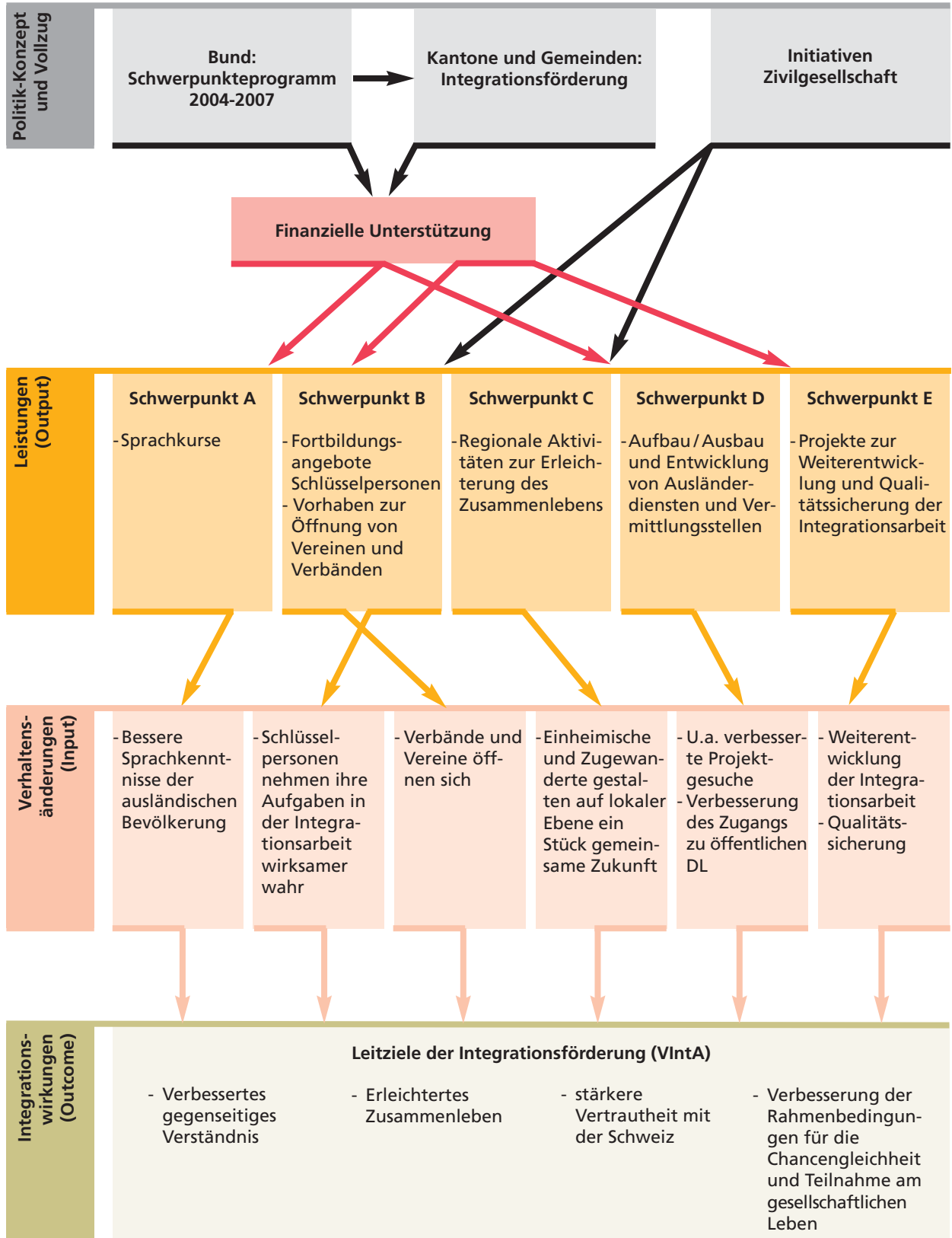


Tabelle 4: Ziele der Schwerpunkte und geförderten Leistungen

Schwerpunkte	Ziele	Geförderte Leistungen
A Verständigung fördern	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bessere Verständigung zwischen inländischer und ausländischer Bevölkerung ■ Qualitativ gute und niederschwellig zugängliche Sprachförderung für Zielgruppen, die durch bestehende Angebote nur ungenügend erreicht werden 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kurse, die den Teilnehmenden helfen, sich im Alltag sprachlich und sozial besser zu orientieren ■ Die Kurse sollen sich an Personen richten, die durch bereits bestehende regionale Angebote nur schwer erreicht werden¹⁾ ■ Die Kurse sind auf der Grundlage von regionalen Konzepten aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Der Qualitätssicherung soll ein hoher Stellenwert eingeräumt werden ■ Als Trägerschaften der Kurse kommen in erster Linie erfahrene Institutionen in Frage. Bei der Vorbereitung und der Realisierung der Angebote soll mit Vertretungen der Zielgruppen zusammen gearbeitet werden
B Institutionen öffnen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Allgemein: Verbesserter Zugang für Ausländerinnen und Ausländer zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Institutionen²⁾ ■ B1: Schlüsselpersonen der Integrationsarbeit sind in der Lage, sicherer und kompetenter zu handeln bzw. ihre ehrenamtlichen Aufgaben bewusster und wirksamer wahrzunehmen ■ B2: Verbände und Vereine der Zivilgesellschaft öffnen sich gegenüber Zugewanderten resp. gegenüber Einheimischen. Sie weisen eine verstärkte Durchmischung resp. eine repräsentativere Zusammensetzung auf, z.B. durch Ausweitung der Mitgliedschaft, aktivere Mitarbeit in Führungsfunktionen oder gemeinsame Planungs- und Entwicklungsprozesse. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ B1: Fortbildungs- und Unterstützungsangebote: <ul style="list-style-type: none"> ■ Angebote (i.R. kürzere Kurse und fachlich begleiteter Erfahrungsaustausch) zur Unterstützung von Personen, die in Bezug auf Integrationsfragen eine Schlüsselstellung einnehmen. Zielgruppen sind z.B. Lehrmeister, Sporttrainerinnen, Hauswarte oder Vereinsvorstände ■ Mögliche Inhalte der Fortbildungen: Vermittlung von spezifischem Wissen, Erhöhung der Fähigkeit zur Vermittlung oder aktive Auseinandersetzung mit dem eigenen Tun ■ Die Auseinandersetzung der anvisierten Schlüsselpersonen mit Integrationsfragen erfolgt entweder ehrenamtlich oder ausserhalb der ordentlichen beruflichen Tätigkeit. Die Fortbildung von Lehrkräften, Jugendarbeitern oder Übersetzenden wird nicht gefördert. ■ Die Trägerschaften müssen über fundierte Kenntnisse in interkulturellen Fragen und über einen guten Zugang zur Zielgruppe verfügen ■ B2: Institutionelle Prozesse: <ul style="list-style-type: none"> ■ Ausgewählte Vorhaben von Vereinen und Verbänden, die sich gegenüber Zugewanderten resp. gegenüber Einheimischen öffnen und diese als aktive Mitglieder gewinnen wollen. Angesprochen werden in erster Linie Einrichtungen, in denen sich tendenziell zu wenig Zugewanderte resp. Einheimische beteiligen oder in deren Leitungsorganen sie untervertreten sind. Mögliche Träger von Projekten sind Chöre, Blasmusiken, Feuerwehren, Sportvereine etc.

Schwerpunkte	Ziele	Geförderte Leistungen
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausgewählte Projekte und Prozesse, bei denen schweizerische und ausländische Gruppen gemeinsame Lösungen für konkrete Herausforderungen erarbeiten³⁾
C Zusammenleben erleichtern	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erleichterung des Zusammenlebens zwischen Einheimischen und Zugewanderten durch gemeinsame Lebenswelten auf lokaler Ebene. Die sich vor Ort bietenden Chancen zur Integration werden besser genutzt⁴⁾ ■ Einheimische und Zugewanderte engagieren sich aktiv auf lokaler Ebene und gestalten ein Stück gemeinsame Zukunft 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kleinprojekte auf lokaler Ebene, z.B. Orientierungsveranstaltungen in der Nachbarschaft, gemeinsame Veranstaltungen von schweizerischen und ausländischen Vereinen, gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Nachbarschaftsfeste etc. Die Projekte sollen einen Ereignis- oder Informationscharakter aufweisen ■ Die Aktivitäten sollen auf ein konkretes lokales Bedürfnis antworten und in einem erkennbaren Bezug zum Thema Integration stehen. ■ Bei den Projektträgerschaften stehen Gruppierungen im Vordergrund, in denen sowohl einheimische als auch zugewanderte Personen aktiv Verantwortung übernehmen
D Kompetenzzentren entwickeln	<ul style="list-style-type: none"> ■ Allgemein: Entwicklung von Fachdiensten in den Regionen in Zusammenarbeit mit den politisch verantwortlichen Instanzen ■ Allgemein: Qualitativ hoch stehende Integrationsarbeit in den verschiedenen Regionen, Kantonen und Agglomerationen ■ D1: Ausbau und Weiterentwicklung der Leistungen von Ausländerdiensten (Output). Wirkungsziele in vier Leistungsbereichen ■ D2: Herstellen des Kontakts zwischen verschiedenen Lebenswelten und Erleichterung des gegenseitigen Verständnisses. Verbesserung der Qualität (Zugang, Wirksamkeit, Effizienz) der öffentlichen Dienste gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, v.a. in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales ■ D2: Institutionen aus dem Gesundheits-, dem Bildungs- und dem Sozialbereich haben einen einfacheren und schnelleren Zugang zu gut ausgebildeten interkulturellen Übersetzenden. Die interkulturellen Übersetzer werden in ihrer Professionalität anerkannt und korrekt entschädigt ■ D2: Aufbau und Entwicklung von regionalen Vermittlungsstellen, die den Einsatz von Übersetzerinnen und Übersetzern koordinieren und gewährleisten. Verbesserung dieser Dienstleistungsangebote durch Aktivitäten in acht Leistungsbereichen 	<ul style="list-style-type: none"> D1: Ausländerdienste <ul style="list-style-type: none"> ■ Ausbau und qualitative Weiterentwicklung der operativen Leistungen von Ausländerdiensten in vier Leistungsbereichen (Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit, Beratung und Information, Projektarbeit) ■ Unterstützt werden nur Institutionen, die regional durch die öffentliche Hand anerkannt und mitfinanziert werden. D2: Vermittlungsstellen <ul style="list-style-type: none"> ■ Aufbau und Entwicklung von regionalen Vermittlungsstellen. Aktivitäten in acht Leistungsbereichen: Bedarfsabklärung, Marketing und Kundenpflege (LB 1 und 7); Einsatzkonzept, Einsatzvermittlung, Vor- und Nachbereitung der Einsätze, Arbeitsverträge (LB 2, 3, 4 und 6); Controlling, Steuerung und Reporting (LB 5); Zusammenarbeit, z.B. Mitarbeit an Koordinations- und Entwicklungsprozessen (LB 8) ■ Als Vertragspartner kommen insbesondere Institutionen in Frage, die regional durch die öffentliche Hand mitfinanziert werden

Schwerpunkte	Ziele	Geförderte Leistungen
E Innovation und Qualitätssicherung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Weiterentwicklung der Integrationsarbeit durch neue Erkenntnisse. ■ Qualitätssicherung der Integrationsarbeit ■ Vertiefung des Wissens und der Erfahrung in der Integrationsarbeit und Anwendung auf zusätzliche Themen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausgewählte Projekte, welche die Qualitätssicherung und den Erfahrungsaustausch zum Gegenstand haben, durch die sich neue Erkenntnisse für die Integrationsarbeit gewinnen lassen oder die Pilotcharakter haben ■ Ausgewählte (Pilot-) Projekte, die für die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit von Bedeutung sind, weil sie einen wertvollen Erkenntnisgewinn über das konkrete Projekt hinaus erwarten lassen⁵⁾ ■ Unterstützung von wissenschaftlichen Untersuchungen zu praxisrelevanten Problemstellungen oder die professionell begleitete Vernetzung wichtiger Akteure⁶⁾

Quellen: EJPD/EKA 2003, EKA 2003, EKA/IMES 2004, EKA/IMES/BAG 2004, Rüefli 2007.

¹⁾ Z.B. nichtberufstätige Mütter mit Kindern; Schichtarbeitende, Personen, die seit vielen Jahren in der Schweiz leben, jedoch nur äusserst geringe Kenntnisse einer Landessprache haben.

²⁾ Als Zivilgesellschaft versteht die EKA (2003a) jene Gruppierungen und Institutionen des Dritten Sektors, die im Zwischenfeld zwischen staatlicher Zuständigkeit und gewinnorientiertem Markt tätig sind (z.B. v.a. Vereine und Verbände).

³⁾ Z.B. Neues Gemeindekonzept für die Altersbetreuung oder die Jugendarbeit, Planung eines neuen Spielplatzes für eine grössere Wohnsiedlung.

⁴⁾ Beispiele: Ausländische Personen können leichter am gesellschaftlichen Leben aktiv teilnehmen, Menschen unterschiedlicher Herkunft lernen sich kennen und verbessern so die gegenseitige Wahrnehmung und den gegenseitigen Respekt.

⁵⁾ Z.B. Entwicklung eines Lehrmittels für die sprachliche Frühförderung, Realisierung einer Wanderausstellung mit regionalen Begleitprogrammen, Evaluation der Wirkungen einer Öffentlichkeitskampagne.

⁶⁾ Z.B. Prüfung der theoretischen Grundlagen der Sprachmittlung, Erarbeitung von Best-Practice-Beispielen in speziellen Themenbereichen, Begleitung des gemeinsamen Entwicklungsprozesses der Ausländerdienste.

Da das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 darauf abzielte, wichtige Integrationsanliegen mit grosser integrativer Wirkung aufzunehmen, ist konzeptionell auch von Interesse, welche Themen vorgeschlagen, jedoch nicht berücksichtigt wurden (vgl. EKA 2003b):

- Die Arbeitswelt stellt gemäss EKA ein zentrales Feld der gesellschaftlichen Integration dar. Nach intensiver Diskussion wurde jedoch auf die Schaffung eines separaten Schwerpunkts Arbeitswelt verzichtet. Erstens könnte nach Ansicht der EKA aufgrund der geringen Bedeutung der finanziellen Mittel, die das Programm für diesen Bereich einsetzen könnte, im Vergleich zu anderen Mitteln der öffentlichen Hand, die in diesen Sektor fliessen (v.a. Gelder der Arbeitslosenversicherung), kaum eine sichtbare Wirkung erzielt werden. Zweitens wäre es gemäss EKA sehr schwierig, eine zweckmässige Abgrenzung gegenüber anderen staatlichen Leistungen und Programmen vorzunehmen. Drittens versteht die EKA die Arbeitswelt als ein sehr breites Thema,

so dass geeignete Projekte gegebenenfalls auch innerhalb eines anderen Schwerpunktes berücksichtigt werden konnten.

- Der für eine erfolgreiche Integration wichtige Übergang von Schule zu Beruf wurde ebenfalls nicht explizit berücksichtigt. Für diesen Bereich ist das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zuständig, das dafür im Vergleich zum Integrationsförderungsprogramm ein Mehrfaches an finanziellen Mitteln zur Verfügung stellt.¹² Die EKA betonte jedoch, dass in den Schwerpunkten B1, C und E Projekte zum Thema Übergang von Schule zu Beruf eingereicht werden konnten.
- Der Bereich Öffentlichkeitsarbeit bzw. Sensibilisierung der Bevölkerung wurde als neuer Schwerpunkt diskutiert, im Programm jedoch aus finanziellen und strukturellen Gründen nicht berücksichtigt. Die EKA betonte, dass Vorhaben, die sich durch Innovation auszeichnen, auch im Rahmen des Schwerpunkts E realisiert werden können.

¹² Z.B. im Rahmen der Lehrstellenbeschlüsse oder des neuen Berufsbildungsgesetzes.

- Im Rahmen des Schwerpunkts B (Institutionen öffnen) wurde die ursprünglich vorgesehene Stossrichtung, den Zugang der Migrationsbevölkerung zu den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern, zurückgestellt (Rüefli 2007). Die EKA vertritt die Auffassung, dass die Anpassung der Dienstleistungen an Veränderungen der Bevölkerungsstruktur Aufgabe der öffentlichen Hand ist und entsprechend von ihr gefördert und finanziert werden sollte.

2.3. Vollzug

Der Vollzug des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 war in den Grundzügen in der VIntA geregelt. Ergänzend regelten die Weisungen des BFM, die sich auf die einzelnen Beitragsjahre bezogen und gemeinsam mit der EKA erarbeitet wurden, die Gesuchseinreichung, die Auszahlungsmodalitäten und das Berichtswesen. Der Vollzug des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 baute wesentlich auf den mit dem Vorgängerprogramm (Schwerpunkteprogramm 2001 bis 2003) etablierten Vollzugsstrukturen, -abläufen und -instrumenten auf.

Der Vollzug des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 beinhaltete drei Phasen (Rüefli 2007, EKA/BFM 2005, EKA 2003a):

- Die Ausschreibungsphase umfasste die jährliche Ausschreibung des Schwerpunkteprogramms und die Erarbeitung von Projektgesuchen durch potenzielle Trägerschaften. Neu bestand auch die Möglichkeit, mehrjährige Projekte einzureichen. Zudem wurden die organisatorischen Vorgaben so angepasst, dass die Schwerpunkte differenziert ausgeschrieben werden konnten. Die EKA ging davon aus, dass durch unterschiedliche Eingabetermine und Anforderungen an die Projekteingaben (vgl. auch Tabelle 6) kürzere Bearbeitungsfristen resultierten. Damit könne einem grossen Anliegen der Projektträger und der Verwaltung entsprochen werden.
- Die Gesuchsprüfungsphase beinhaltete die formelle und die inhaltliche Prüfung der Projektanträge und die Abgabe einer Empfehlung durch die EKA (in den Schwerpunkten A und C unter Einbezug der Integrationsdelegierten) sowie den Entscheid des BFM¹³.
- Die Durchführungsphase umfasste die Projektumsetzung durch die Trägerschaften, die Projekt-

begleitung durch das EKA-Sekretariat und die regionalen Stellen, die Projektsteuerung, die Berichterstattung und die Erfolgskontrolle sowie die Auszahlung der Projektbeiträge.

Der Vollzug des Schwerpunkteprogramms war zentral strukturiert. Im Unterschied zum Schwerpunkteprogramm 2001 bis 2003 sah das Programm jedoch eine stärkere Mitwirkung der regionalen Stellen (insbesondere der Integrationsdelegierten) im Vollzug vor. Die am Vollzug beteiligten Akteure hatten folgende Aufgaben zu erfüllen (Rüefli 2007, vgl. Tabelle 5):

- Die EKA übernahm eine zentrale Rolle im Vollzug. Der EKA-Projektausschuss, der sich aus elf ehrenamtlich tätigen Kommissionsmitgliedern zusammensetzte, trug die strategische und die politische Verantwortung für die Umsetzung des Programms. Seine Tätigkeit umfasste zur Hälfte die Projektbeurteilung und zur anderen Hälfte die Programmentwicklung sowie die Qualitätssicherung. Der EKA-Projektausschuss formulierte Projektempfehlungen zuhanden des BFM teilweise (Schwerpunkte A, C und D) gestützt auf so genannte «Sammellisten». Zudem waren Zirkularbeschlüsse per E-Mail möglich. Gesuche zu den Schwerpunkten B2 und E wurden einzeln geprüft. Das Team Integrationsförderung im EKA-Sekretariat (530 Stellenprozente) erledigte die operativen Aufgaben im Rahmen des Programms, d.h. die Bearbeitung der Projektgesuche, die Entscheidvorbereitung zuhanden des Projektausschusses und des BFM (in den Schwerpunkten A und C unter Einbezug der Integrationsdelegierten) und das Projektcontrolling.
- Das BFM traf anhand der Empfehlungen des EKA-Projektausschusses die formellen Projektentscheide und erliess die entsprechenden Verfügungen. Das EJPD hatte über Gesuche zu entscheiden, die ein Projektvolumen von über 300'000 CHF überstiegen. Zudem amtete das EJPD als Beschwerdeinstanz bei allfälligen Rekursen gegen Verfügungen des BFM.¹³
- Die Rollen regionaler Stellen im Vollzug des Programms wurden gegenüber dem Schwerpunkteprogramm 2001 bis 2003 gestärkt. Die Integrationsdelegierten waren im Rahmen des Programms direkte Ansprechpartner der EKA auf regionaler Ebene. Ihre Hauptaufgabe im Vollzug des Programms war die Beurteilung der Projektgesuche in den Schwerpunkten A und C aus regionaler Perspektive und die Formulierung entsprechender Empfehlungen zuhanden der EKA. Zudem übertrug ihnen die EKA

¹³ Gemäss Rüefli 2007 wurden pro Jahr zwei bis vier Beschwerden eingereicht, was bei jährlich rund 700 Projektgesuchen eine äusserst tiefe Quote darstelle.

weitere Vollzugsaufgaben wie die Erarbeitung regionaler Sprachförderungskonzepte und die Mitwirkung bei der Umsetzung des Schwerpunkts D. Die Kompetenzzentren Integration wirkten über die Leistungsaufträge (Schwerpunkt D1) und die entsprechenden Aufgaben in den Bereichen Information und Beratung, Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Projektarbeit und Zusammenarbeit im Vollzug des Programms mit. Ihre Hauptaufgabe im Programmvollzug bestand darin, Projektträgerschaften bei der Erarbeitung von Projektgesuchen und/oder bei der Umsetzung der vom Bund mitfi-

nanzierten Projekte zu beraten. Zudem trugen sie mit ihrer Informationsarbeit dazu bei, das Programm auf regionaler Ebene bekannt zu machen. Die Kompetenzzentren Integration konnten im Rahmen des Programms selber Projekte eingeben und durchführen.

Tabelle 5: Vollzugsakteure

Akteurgruppen	Akteure	Aufgaben
Bundesbehörden	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entscheid über Gesuche mit einem Projektvolumen von über 300'000 CHF ■ Beschwerdeinstanz bei allfälligen Rekursen gegen das BFM
	Bundesamt für Migration (BFM)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formelle Entscheide über die Projektgesuche (inkl. Verfügungen)
Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)	EKA-Projektausschuss	Strategische und politische Verantwortung für die Umsetzung des Programms: <ul style="list-style-type: none"> ■ Projektbeurteilung (zu 50%) ■ Programmentwicklung und Qualitätssicherung (zu 50%)
	EKA-Sekretariat	Operative Vollzugsaufgaben: <ul style="list-style-type: none"> ■ Bearbeitung Projektgesuche ■ Entscheidvorbereitung z.H. EKA-Projektausschuss und BFM ■ Projektcontrolling
Kantonale, regionale Stellen	Integrationsdelegierte	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beurteilung von Projektgesuchen in den Schwerpunkten A und C aus regionaler Perspektive (inkl. Empfehlung) ■ Erarbeitung regionaler Sprachförderungskonzepte ■ Mitwirkung bei der Umsetzung des Schwerpunkts D
	Kompetenzzentren Integration	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beratung von Projektträgerschaften bei der Erarbeitung von Projektgesuchen und/oder bei der Umsetzung von vom Bund unterstützten Projekte ■ Informationsarbeit

Quelle: in Anlehnung an Rüefli 2007.

Tabelle 6: Vollzugsinstrumente

Instrumente	Zweck/Inhalt
Ausschreibungsunterlagen bzw. Weisungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Konkrete operative Vorgaben für die Programmumsetzung: Regelung der Gesuchseinreichung (inkl. inhaltliche und formale Anforderungen sowie Eingabetermine), der Auszahlungsmodalitäten und des Berichtswesens. ■ Für jedes Beitragsjahr vom BFM erlassen und in Zusammenarbeit mit der EKA erarbeitet.
Projektdeckblatt und Antragsformular (Schwerpunkt A)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bei allen Projektgesuchen musste ein Projektdatenblatt ausgefüllt werden, mit dem Informationen zu den beantragten Projekten erhoben wurden (u.a. Angaben zu den Projektkosten und den beantragten Beiträgen, Dauer und Trägerschaft des Projekts, Projektkurzbeschreibung, statistische Informationen zu den Zielgruppen des Projekts, zur thematischen Ausrichtung sowie zu den Projektaktivitäten). ■ Für Projekte im Schwerpunkt A mussten weiter gehende Antragsformulare für neue Gesuche (Antrags- und Zusatzformular) und für Fortsetzungsgesuche sowie ein standardisiertes Budgetformular eingereicht werden.
Strategische Finanzplanung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ziel: Aufteilung des zur Verfügung stehenden Kredits so auf die einzelnen Schwerpunkte und Kantone, dass die Erarbeitung von Entscheidungslisten möglich war. ■ Vorgehen: 1. Aufteilung der verfügbaren Mittel von 14 Mio. CHF auf die fünf Schwerpunkte; 2. Aufteilung der entsprechenden Mittel für die Schwerpunkte A, C und D1 auf die einzelnen Kantone (Rahmenkredite). Die Verteilung erfolgte anhand von strategischen Überlegungen und verschiedenen Berechnungen (u.a. Berücksichtigung des Ausländeranteils im Kanton, der regionalen Eigenleistungen, Minimalbeiträge für kleine Kantone). Für jeden Kanton wurde ein Basisbeitrag festgelegt und mit einem Sonderbeitrag für regionale Eigenleistungen ergänzt. In Schwerpunkt D1 definierte die Finanzplanung die maximale Höhe der Verhandlungsmandate für Leistungsverträge. ■ Die Planungsgrößen verstanden sich nicht als feste Kostendächer, sondern als strategische Richtgrösse.
Externe Gutachten (Schwerpunkt A)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Für die Beurteilung von neuen Projektgesuchen in Schwerpunkt A holte das EKA-Sekretariat in der Regel externe Gutachten ein.
Regionale Sprachförderungskonzepte (Schwerpunkt A)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die regionalen Konzepte sollten die strategische Grundlage der Sprachförderung in einer Region bilden und eine Priorisierung der Bedürfnisse sowie die Koordination der bestehenden Sprachförderungsangebote ermöglichen. ■ Die Konzepte sollten als Entscheidungsgrundlage für Projektgesuche dienen und waren von den Integrationsdelegierten zu erarbeiten.
Projektlisten (Schwerpunkte A, C und D) und Zusammenfassung der Projektdossiers	<ul style="list-style-type: none"> ■ Projektlisten: Entscheidungsgrundlage des EKA-Sekretariats zuhanden des EKA-Projektausschusses ■ Zusammenfassung der Projektdossiers: Wichtigste Angaben zu den Projekten
Schlussbericht	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nach Ablauf eines Beitragsjahres bzw. nach Projektabschluss hatten die Trägerschaften in den Schwerpunkten A, B, C und E der EKA in der Regel einen Schlussbericht zuzustellen. Inhalt: u.a. Ausgangslage, Ziele, Projektverlauf, Ergebnisse, Jahres- bzw. Schlussabrechnung. ■ Hilfestellung: Berichtsformulare (für Projekte des Schwerpunkts A detailliert und verbindlich; in den übrigen Schwerpunkten als unverbindliche Vorlage)
Reporting (Schwerpunkt D)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schwerpunkt D1: Halbjahres- und Jahresbericht (Jahresziel- und Reportingformular) ■ Schwerpunkt D2: Statistikformular; Abrechnungs- und Budgetformular.

2.4. Überblick über die geförderten Projekte

Im Folgenden werden die durch das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 geförderten Projekte dargestellt.

Übersicht und Beurteilung der Kreditausschöpfung

Der Bund unterstützte in den Jahren 2004 bis 2007 1'895 Projekte¹⁴ mit insgesamt CHF 57.4 Mio. CHF. Die jährlich gewährten Bundesbeiträge betragen durchschnittlich 14.4 Mio. CHF. Die jährlichen Beiträge nahmen von 14.1 Mio. CHF im Jahr 2004 auf 15.8 Mio. CHF im Jahr 2005 zu. Anschliessend reduzierten sich die Beiträge auf 14.5 Mio. CHF im Jahr 2006 und schliesslich auf 13.0 Mio. CHF im Jahr 2007. Der jährlich zur Verfügung stehende Integrationskredit von rund 14 Mio. CHF konnte vollständig ausgeschöpft werden.

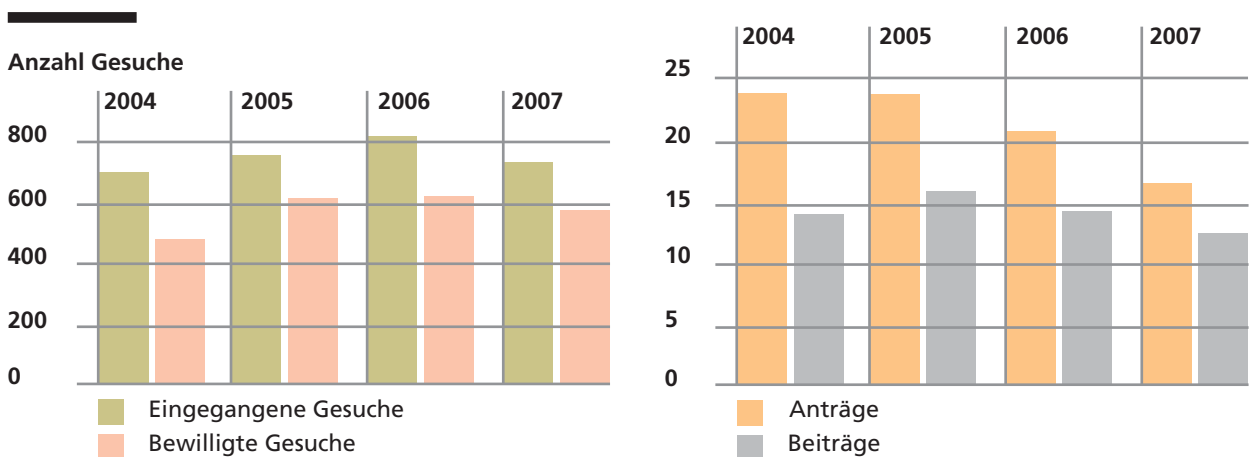
Die Anzahl der Gesuche und die beantragten Finanzbeiträge übertrafen in den Jahren 2004 bis 2008 die bewilligten Gesuche und die gewährten finanziellen Beiträge (vgl. Figur 3). Die Anzahl der eingegangenen und bewilligten Gesuche nahm bis zum Jahr 2006 leicht zu. Im Jahr 2007 wurden erwartungsgemäss weniger Gesuche eingereicht, jedoch ähnlich viele wie im Jahr 2006 bewilligt. Im Jahr 2004 überstiegen die beantragten Beträge die bewilligten Beiträge im Jahr 2004 deutlich. In den Jahren 2005 bis 2007 fand jedoch eine Angleichung statt, die als Lernprozess seitens Projektträgerschaften interpretiert werden kann. Im Durchschnitt finanzierte der Bund über die Jahre 2004 bis 2007 knapp 70 Prozent der von den Gesuchstellern beantragten Beiträge.

Ein Drittel des Integrationskredits wurde über die Jahre 2004 bis 2007 für die im Schwerpunkt A vorgesehene Sprachförderung verwendet (vgl. Tabelle 7). Von Bedeutung waren zudem die Unterstützung lokaler Kleinprojekte des Schwerpunkts C (Zusammenleben erleichtern) mit einem Anteil von 20 Prozent des Integrationskredits, die Stärkung der Kompetenzzentren Integration und der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung (Schwerpunkt D) mit einem Anteil von 23 Prozent und die Unterstützung von Innovations- und Qualitätssicherungsprojekten (Schwerpunkt E) mit einem Anteil von 17 Prozent. Für den Schwerpunkt B (Institutionen öffnen) wurden hingegen mit einem Anteil von 7 Prozent deutlich weniger Mittel ausgegeben.

Im Vergleich zur Finanzplanung der EKA¹⁵ kann die Ausschöpfung je Schwerpunkt wie folgt beurteilt werden (vgl. Tabelle 7):

- In Schwerpunkt A wurden die Planungsvorgaben gut eingehalten. Die jeweils bewilligten Beiträge entsprachen jeweils in etwa der Finanzplanung.
- In Schwerpunkt D lagen die bewilligten Beiträge im Jahr 2004 deutlich unter den Erwartungen, konnten jedoch im Jahr 2005 deutlich gesteigert werden (vgl. Figur 4). Über die Laufzeit des Programms von 2004 bis 2007 wurden die Planungsvorgaben im Durchschnitt gut eingehalten.
- Die Ausgaben für den Schwerpunkt C blieben im Jahr 2004 ebenfalls deutlich hinter den Erwartungen zurück und konnten im Jahr 2005 gesteigert werden.

Figur 3: Gesuchsanträge und -beiträge



Quellen: Beiträge: Jahresberichte 2004 bis 2007 der EKA; Anträge: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2008)

¹⁴ Der Projektbegriff wird im Folgenden für Aktivitäten verwendet, die während einem oder mehreren Jahren vom Bund unterstützt wurden. Da die Projektträgerschaften bei mehrjährigen Projekten grösstenteils jährlich ein Gesuch einreichen mussten, entspricht die Anzahl Gesuche nicht der Anzahl unterstützter Projekte.

¹⁵ Gemäss Rüefli 2007 erstellte die EKA lediglich für das Jahr 2004 eine explizite Finanzplanung. Im Jahr 2005 wurden die Planungswerte weitgehend belassen.

Über die Jahre 2004 bis 2007 erreichte der Schwerpunkt C im Vergleich zu den Planungswerten einen Ausschöpfungsgrad von 75 Prozent

- Am deutlichsten unter den Erwartungen blieb der Schwerpunkt B. Unter der Annahme von gleich bleibenden Planungswerten von jährlich 2 Mio. CHF erreichte dieser Schwerpunkt mit 4.5 Mio. CHF über die Jahre 2004 bis 2007 lediglich einen Ausschöpfungsgrad von 56 Prozent. Figur 4 zeigt zudem, dass es den Projektverantwortlichen nicht gelang, im Laufe des Programms die für diesen Schwerpunkt verwendeten Mittel zu erhöhen.
- Deutlich mehr Mittel als geplant wurden hingegen für den Schwerpunkt E verwendet. Im Vergleich zu den Planungswerten gab der Bund zur Unterstützung von Innovations- und Qualitätssicherungsprojekten mehr als das Doppelte aus. Die Ausgaben für diesen Schwerpunkt lagen vor allem in den ersten beiden Jahren deutlich über den Planungswerten (vgl. Figur 4).

Insgesamt ist festzuhalten, dass zu Beginn des Programms die Schwerpunkte B, C und D die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen konnten. Während der Schwerpunkt D ab 2005 die finanziellen Planwerte erreichte, blieben die Schwerpunkte C und vor allem B bis Ende des Programms hinter den Erwartungen zurück. Der Schwerpunkt A konnte die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen. Der vor allem in den ersten beiden Jahren bestehende finanzielle Spielraum wurde in erster Linie zur Finanzierung von Innovations- und Qualitätssicherungsprojekten verwendet.

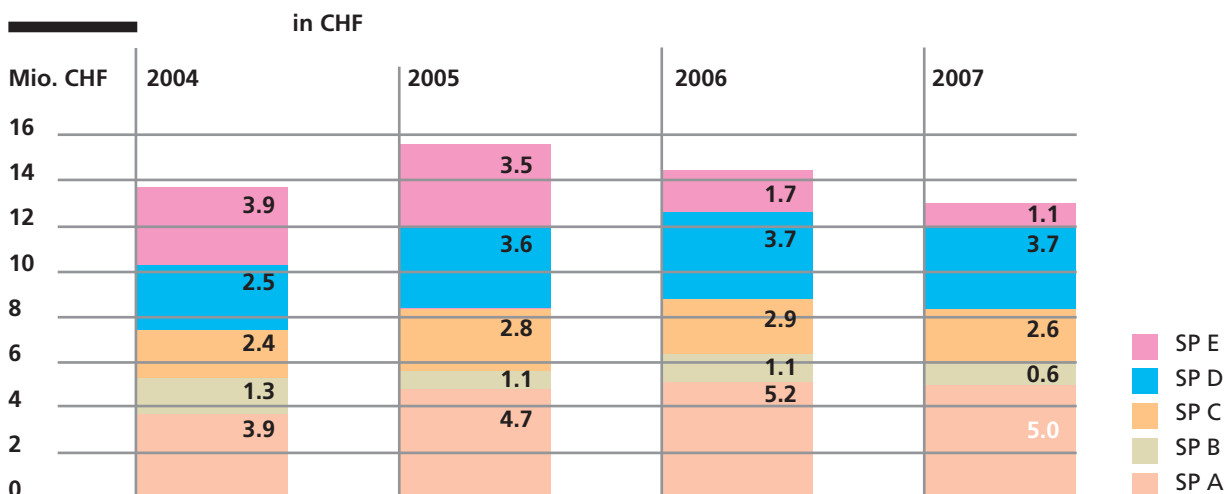
Der Vergleich der Anzahl bewilligter Gesuche und der durchschnittlich gewährten Projektbeiträge (vgl. Tabelle 7) zeigt insbesondere, dass das Programm dem Anspruch gerecht wurde, im Schwerpunkt C viele kleine Projekte zu unterstützen. Im Schwerpunkt C wurden mit über 1'400 Projekten im Vergleich zum Schwerpunkt A knapp das Zehnfache an Projekten unterstützt. Der durchschnittliche Projektbeitrag lag mit 8'000 CHF deutlich unter demjenigen der anderen Schwerpunkte. Die vergleichsweise geringe Anzahl Projekte im Schwerpunkt A weist darauf hin, dass viele umfangreiche und mehrjährige Sprachkurse unterstützt wurden.

37 Prozent der Projekte wurden über mehrere Jahre unterstützt (vgl. Figur 5). Die mehrjährigen Projekte betrafen vor allem den Schwerpunkt A und den Schwerpunkt D. Die im Schwerpunkt C unterstützten Projekte dauerten in der Regel höchstens ein Jahr.

Der Bund finanzierte durchschnittlich knapp einen Drittel der Gesamtkosten der bewilligten Projekte. Dabei zeigen sich nach Schwerpunkten folgende Unterschiede (vgl. Figur 6):

- In den Schwerpunkten B2 (Institutionelle Prozesse) und E (Innovation und Qualitätssicherung) war die Unterstützung des Programms mit einem durchschnittlichen Bundesbeitrag von (knapp) 50 Prozent am höchsten. Die strukturelle Abhängigkeit dürfte in diesen Schwerpunkten besonders hoch sein.
- In den Schwerpunkten A (Verständigung fördern), B1 (Fortbildungs- und Unterstützungsangebote), C (Zusammenleben erleichtern) und D1 (Ausländer-

Figur 4: Projektbeiträge nach Schwerpunkten



Quelle: Jahresberichte 2004 bis 2007 der EKA; SP = Schwerpunkt.

dienste) war die Unterstützung des Bundes mit einem Anteil von durchschnittlich rund einem Drittel der gesamten Projektkosten ebenfalls von Bedeutung.

- Mit einem Anteil von durchschnittlich 20 Prozent der Gesamtkosten war die finanzielle Beteiligung des Bundes im Schwerpunkt D2 (Vermittlungsstellen) am geringsten.

Regionale Verteilung der Projektbeiträge

Bei der Verteilung des Integrationskredits auf die Kantone sind deutliche Unterschiede erkennbar (vgl. Figur 7):

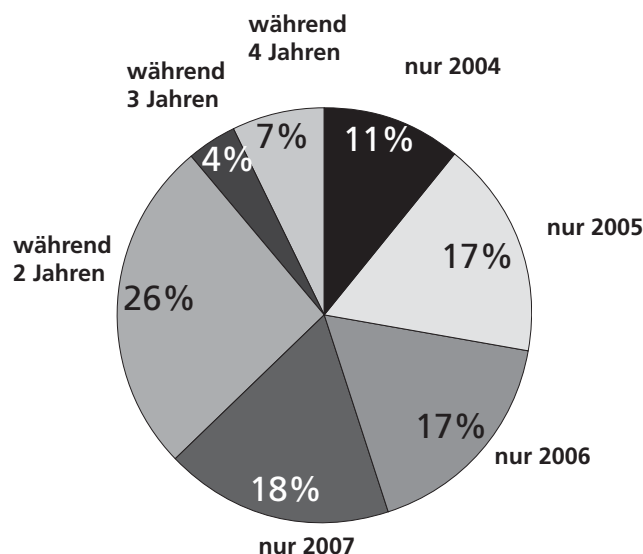
- In absoluten Beträgen erhielt der Kanton Zürich über die Laufzeit des Programms mit rund 9 Mio. CHF mit Abstand am meisten Mittel zugesprochen.
- Der durchschnittlich über die gesamte Programmdauer pro Ausländerin und Ausländer ausgerichtete finanzielle Beitrag des Bundes betrug 29 CHF (ohne gesamtschweizerische Projekte). Während sechs Kantone (Uri, Neuenburg, Basel-Stadt, Luzern, Jura und Schaffhausen) mit 40 bis über 100 CHF pro Ausländerin und Ausländer von den Bundesbeiträgen überdurchschnittlich profitierten, wurden vier Kantone (Genf, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden) mit unter 20 CHF pro Ausländerin und Ausländer unterdurchschnittlich begünstigt.

- Der finanzielle Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner betrug durchschnittlich 6 CHF (ohne gesamtschweizerische Projekte). Bei den meisten Kantonen lag der durchschnittliche Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner zwischen 4 CHF und 8 CHF. Gemessen an der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner profitierten die Kantone Schaffhausen, Basel-Stadt, Jura, Luzern und Neuenburg überdurchschnittlich, die Kantone Appenzell-Innerrhoden und -Ausserrhoden, Glarus, Graubünden sowie Nid- und Obwalden unterdurchschnittlich.

Der Integrationskredit von 57.4 Mio. CHF über die Jahre 2004 bis 2007 wurde zu 64 Prozent für Projekte in der Deutschschweiz, zu 18 Prozent für Projekte in der Westschweiz, zu 2 für Projekte im Kanton Tessin und zu 16 Prozent für Projekte mit einer gesamtschweizerischen Reichweite verwendet (vgl. Figur 8). Der Anteil an gesamtschweizerischen Projekten war insbesondere in den Schwerpunkten E (65 Prozent) und B (40 Prozent) von grosser Bedeutung. In den Schwerpunkten A, C und D betrug der Anteil gesamtschweizerischer Projekte rund 2 Prozent.

Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 griff in der Deutschschweiz besser als in der lateinischen Schweiz (vgl. Figur 9). Von den Beiträgen, die den Kantonen zugeordnet werden können, flossen 77 Prozent in die Deutschschweiz, 21 Prozent in die Westschweiz und 2 Prozent in den Kanton Tessin. Ein Vergleich mit der sprachregionalen Verteilung der Bevölkerung (70 Pro-

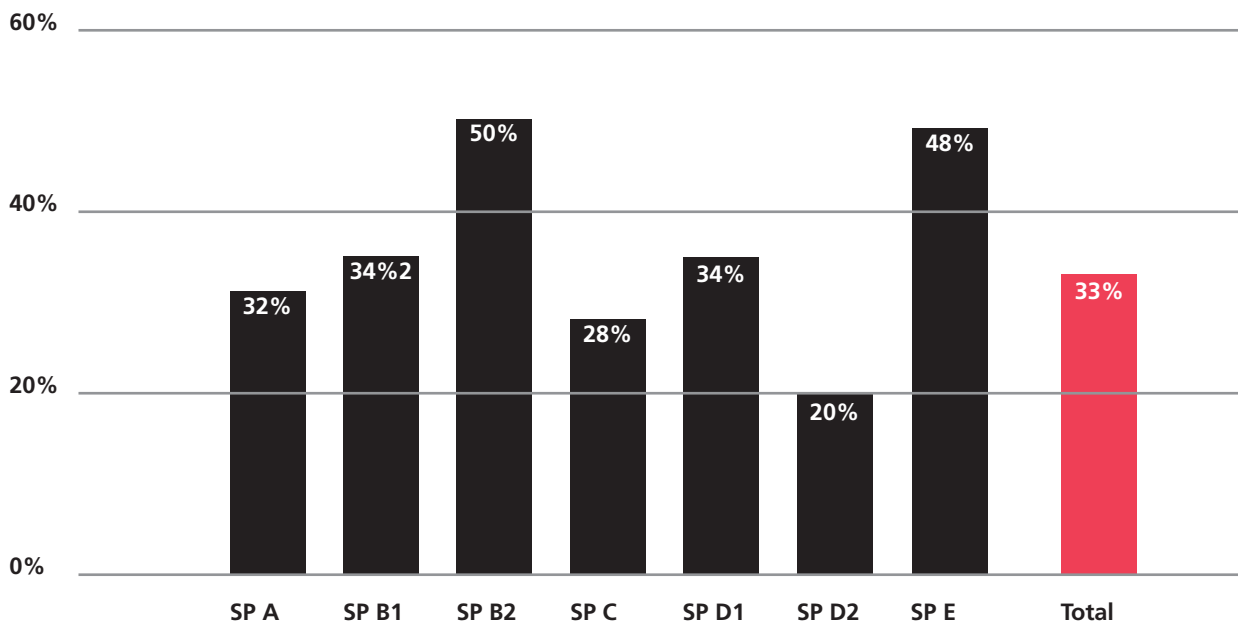
Figur 5: Anzahl Projekte nach Beitragsjahren



Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=1'895 Projekte, Projekte mit mehreren Gesuchen zählen als ein Projekt).

Figur 6: Anteil des Bundesbeitrags an den Projektkosten nach Schwerpunkt

Anteil Bundesbeiträge



Quellen: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2008, Basis: N=2'306 Gesuche); Angaben der EKA zum Schwerpunkt D2; SP = Schwerpunkt.

**Tabelle 7:
Gesamtübersicht bewilligte Gesuche und Projekte 2004 bis 2007**

	SP A	SP B1	SP B2	SP C	SP D1	SP D2	SP E	Gesamt
Anzahl bewilligte Gesuche	425	97	48	1'415	82	71	170	2'306
Anzahl Projekte ¹⁾	154	69	41	1'415	29	29	158	1'895
Beitrag (Mio. CHF)	18.8	2.7	1.8	10.6	8.8	4.6	10.1	57.4
Anteil am Gesamtbeitrag	33%	4%	3%	19%	15%	8%	17%	100%
Durchschnittlicher Projektbeitrag (CHF)	122'000	37'000	44'000	8'000	306'000	159'000	64'000	30'000
Ausschöpfungsgrad 2004 ²⁾	100.9%	63.0%		69.1%	70.2%		386.6%	100%
Ausschöpfungsgrad 2005	99.9%	70.0%		79.7%	93.9%		347.9%	100%

Quellen: Jahresberichte 2004 bis 2007 der EKA; EKA-Datenbank (Stand 29.05.2008); Ausschöpfungsgrad: Rüefli 2007.

¹⁾ Da die Projekte auch mehrjährige Vorhaben umfassten, unterscheidet sich die Anzahl der jährlich einzureichenden Gesuche von der Anzahl Projekte.

²⁾ Der angegebene Ausschöpfungsgrad bezieht sich nicht auf den Integrationskredit, sondern auf den geplanten Finanzbedarf.

zent Deutschschweiz, 22 Prozent Westschweiz, 8 Prozent Tessin) ergibt, dass der Anteil der Westschweiz in etwa den Erwartungen entsprach, die Deutschschweiz jedoch gegenüber dem Tessin profitierte.

Hinsichtlich der sprachregionalen Verteilung der Projektbeiträge auf die Schwerpunkte zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede (vgl. Figur 9):

- In den Schwerpunkten B und A war der Anteil der Projektbeiträge in der Deutschschweiz mit 96 Prozent und 84 Prozent besonders hoch. Auffallend ist insbesondere, dass der Anteil der Beiträge der Westschweiz im Schwerpunkt B mit etwas über 2 Prozent und der Anteil der Beiträge des Kantons Tessins im Schwerpunkt A mit 1 Prozent sehr tief ausfielen.
- In den Schwerpunkten C und E war die sprachregionale Verteilung, gemessen am Bevölkerungsanteil, in etwa ausgewogen.
- Im Schwerpunkt D war der Anteil der Westschweiz an den gesamten Projektbeiträgen mit 30 Prozent vergleichsweise hoch. Dafür betrug der entsprechende Anteil des Kantons Tessin lediglich knapp 2 Prozent.

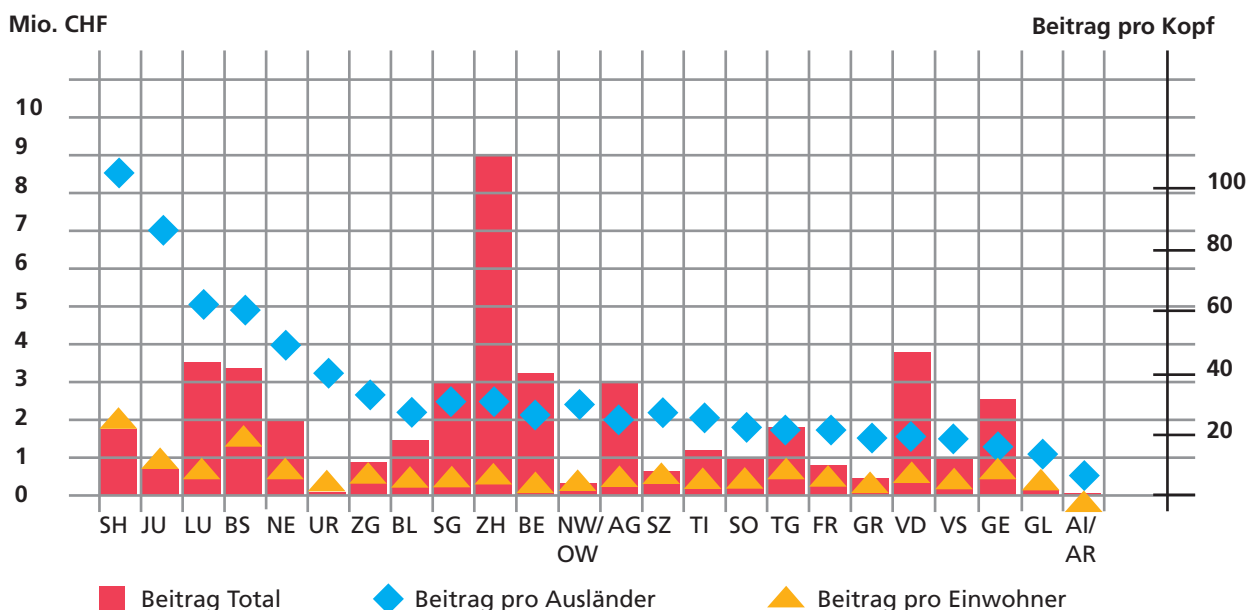
Trägerschaften und Projekthalte der unterstützten Projekte

Vereine waren mit einem Anteil von 53 Prozent der Projekte (43 Prozent des Integrationskredits) mit Abstand die häufigste Trägerschaftsform (vgl. Figur 10). Dies ist vor allem auf die grosse Anzahl von Projekten in Schwerpunkt C zurückzuführen. Die zweithäufigste Trägerschaftsform war die öffentliche Verwaltung mit einem Anteil von 16 Prozent an Projekten (24 Prozent des Integrationskredits). Die Nichtregierungs-Organisationen (NGO) und die Hilfswerke übernahmen die Trägerschaft bei 9 Prozent der Projekte (13 Prozent des Integrationskredits). Firmen trugen 4 Prozent der Projekte (7 Prozent des Integrationskredits). Die Privatpersonen (5 Prozent der Projekte, 1 Prozent des Integrationskredits) und die Kirche (2 Prozent der Projekte, 0.4 Prozent des Integrationskredits) waren weniger bedeutend.

Bei der Aufteilung der Projekte nach Trägerschaften fällt in Bezug auf die Schwerpunkte folgendes auf (vgl. Figur 11):

- Vereine wiesen in den Schwerpunkten A, B und D einen Anteil von rund 40 Prozent auf. Während Vereine im Schwerpunkt C mit einem Anteil von 55 Prozent überdurchschnittlich vertreten waren, betrug ihr Anteil im Schwerpunkt E lediglich 27 Prozent.
- Die öffentliche Verwaltung zeichnete sich insbesondere im Schwerpunkt D1 als Trägerschaft aus.

Figur 7: Projektbeiträge nach Kantonen



Quellen: Jahresberichte 2004 bis 2007 der EKA (ohne gesamtschweizerische Projekte); Einwohnerdaten Bundesamt für Statistik (Stand: Ende 2007).

Dies ist damit erklärbar, dass ein Teil der Kompetenzzentren Integration organisatorisch in die Verwaltung integriert war. Bemerkenswert ist zudem, dass die öffentliche Verwaltung auch in den übrigen Schwerpunkten als Trägerschaft mit einem Anteil von 10 bis 20 Prozent der Projekte vertreten war.

- Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Hilfswerke waren vor allem Trägerschaften der Schwerpunkte D2 (Vermittlungsstellen), B1 (Fortbildungs- und Unterstützungsangebote) und B2 (Institutionen öffnen).
- Privatpersonen beteiligten sich insbesondere am Schwerpunkte C (Anteil: 5.7 Prozent), Firmen vor

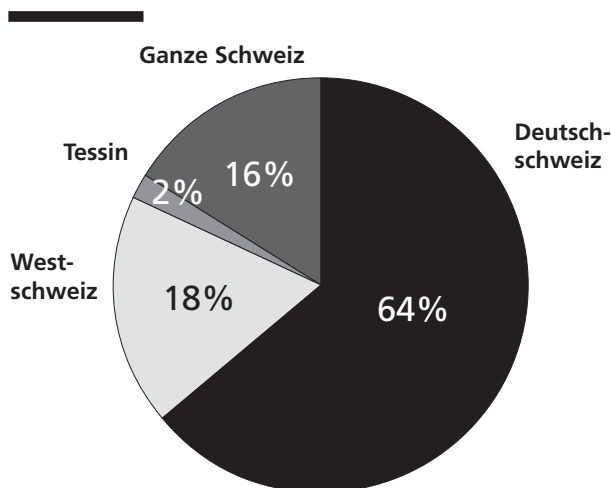
allem an den Schwerpunkten A und E (Anteile von etwas über 10 Prozent). Kirchen setzen sich in den Schwerpunkten C, B1 und B2 ein. Ihr Anteil blieb jedoch mit jeweils 1 bis 2 Prozent gering.

Die unterstützten Projekte umfassten eine Vielfalt von Aktivitäten. Mit einem Anteil von 15 Prozent bis 20 Prozent waren insbesondere Informationsveranstaltungen, «Events» und Kurse von grosser Bedeutung (vgl. Figur 12).¹⁶

Die Projekte beinhalteten vielfältige Themen (Figur 13). Besonders zentral war das Thema «Begegnung», was mit der Vielzahl der Projekte im Schwerpunkt C zusammenhängt. Als weitere wichtige Themen stellten sich die Sprache, die Familie und die Kultur heraus.

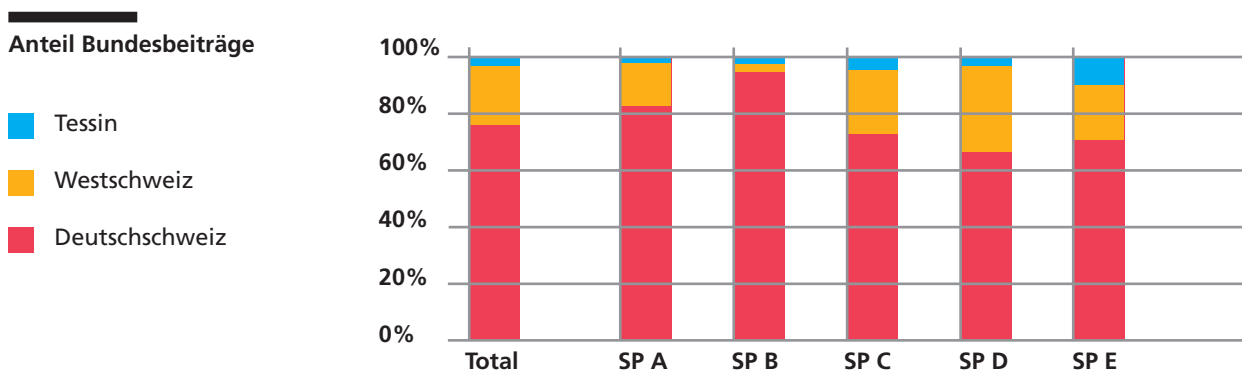
Die Beteiligung der Migrantinnen und Migranten bei der Konzipierung und der Umsetzung der Projekte war in den Schwerpunkten B, C, D und E sehr hoch und betrug insgesamt knapp 90 Prozent (vgl. Figur 14).¹⁷ In den Schwerpunkten B, C und E wirkten in über der Hälfte der Projekte Migrantinnen und Migranten bei der Konzeptentwicklung und der Umsetzung mit. Am geringsten war die Mitwirkung der Migrationsbevölkerung im Schwerpunkt D2. Im Schwerpunkt D1 beteiligten sich die Migrantinnen und Migranten vor allem an der Umsetzung. Gemäss der Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D und E war es ein grosses Anliegen der Projektverantwortlichen, Personen mit Migrationshintergrund an den Projekten zu beteiligen. Erstens war dies eine wichtige Voraussetzung zur bedürfnisgerechten Ausrichtung der Projekte. Zweitens erhofften sich die Projektverantwortlichen, durch den Einbezug von Migrantinnen und Migranten die Reichweite ihres Projektes in der ausländischen Bevölkerung zu vergrössern.

Figur 8: Sprachregionale Verteilung des Integrationskredits (in Prozent der Bevölkerung)



Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2008, Basis: N=2'306 Gesuche)

Figur 9: Sprachregionale Verteilung des Integrationskredits (in Prozent der Bevölkerung)



Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2008, Basis: N=2'306 Gesuche; ohne gesamtschweizerische Projekte); SP = Schwerpunkt.

¹⁶ Die unterstützten Aktivitäten werden im Kapitel 4 weiter konkretisiert.

¹⁷ Die Frage nach der Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten bei den Projekten wurde nur in der Teilevaluation zu den Schwerpunkten B, C, D und E (Müller et al. 2008) gestellt. Entsprechend liegen keine entsprechenden Ergebnisse für den Schwerpunkt A vor.

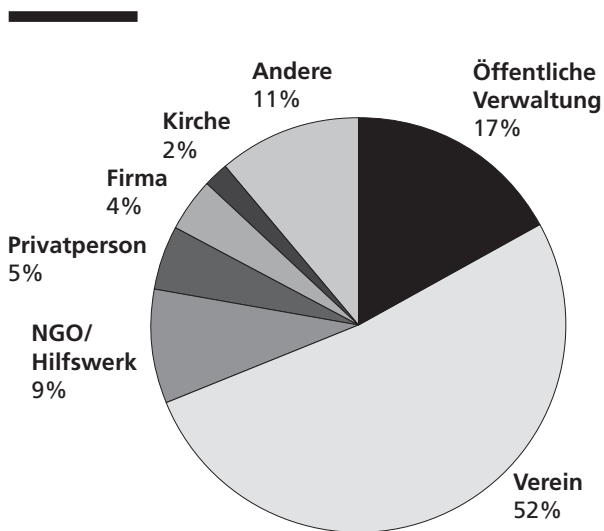
Zielgruppen der unterstützten Projekte

Die Zielgruppen der Schwerpunkte sind im Kapitel 2.2. beschrieben. Nachfolgend werden die Zielgruppen der Projekte der Schwerpunkte nach Herkunft, Geschlecht und Altersgruppe charakterisiert. Im Kapitel 4 wird auf die jeweils erreichten Zielgruppen eingegangen und die Erreichung der anvisierten Zielgruppen beurteilt.

Mit Ausnahme der Schwerpunkt A und B1 richteten sich knapp 50 Prozent bis über 60 Prozent der in den Schwerpunkten unterstützten Projekte an Ausländerin-

nen und Ausländer sowie an die Schweizer Bevölkerung (vgl. Figur 15). Die Projekte des Schwerpunkts A zielten zu über 80 Prozent auf Ausländerinnen und Ausländer. Dabei waren die Migrationsbevölkerung allgemein und die spezifische Migrationsbevölkerung in etwa zu gleichen Teilen vertreten. Die Projekte des Schwerpunkts B1 richteten sich zur Hälfte an Ausländerinnen und Ausländer und zu über 30 Prozent an beide Bevölkerungsgruppen. Auffallend ist, dass sich insbesondere in den Schwerpunkten B2, D1 und E ein Teil der Projekte ausschliesslich an die Schweizer Bevölkerung richtete. Der Anteil dieser Projekte betrug jedoch höchstens 10 Prozent (Schwerpunkt B2).

Figur 10: Projekte nach Trägerschaften

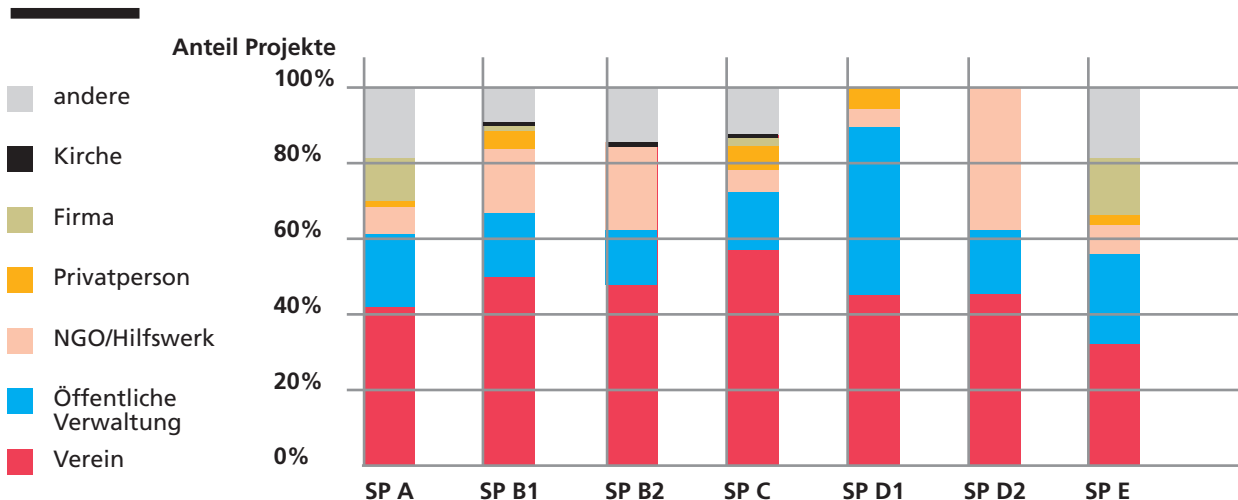


Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2008, N=1'783, fehlend: 122, Projekte mit mehreren Gesuchen zählen als ein Projekt).

Mit Ausnahme des Schwerpunkts A zielten die Projekte der Schwerpunkte grösstenteils auf Frauen und Männer ab (vgl. Figur 16). Der Schwerpunkt A richtete sich zu über 40 Prozent ausschliesslich auf Frauen. Im Schwerpunkt C betrug der Anteil der frauenspezifischen Projekte 27 Prozent.

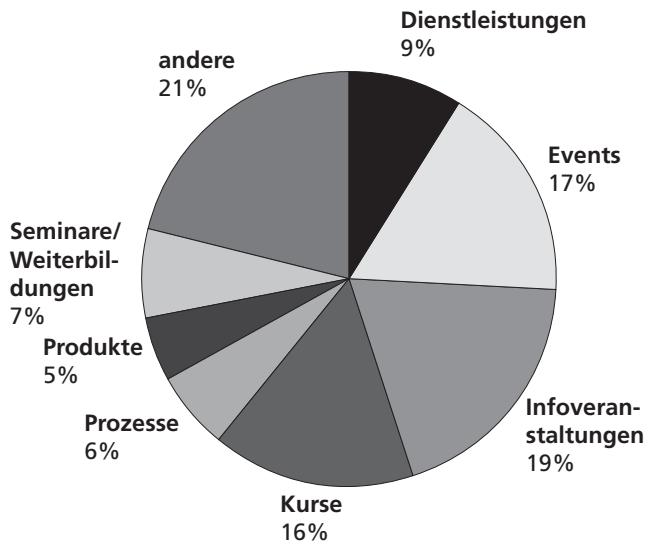
Figur 17 zeigt, dass sich die unterstützten Projekte vor allem an Erwachsene (Schwerpunkte A und B1), Erwachsene und altersgemischte Gruppen (Schwerpunkte B2 und C) oder gemischte Gruppen (Schwerpunkte D und E) richteten. Auffallend ist, dass verschiedene Schwerpunkte Jugendliche und Kinder ansprachen (Schwerpunkte B, C und E). Im Schwerpunkt E dürfte dies auf die Spezialausschreibung Jugendförderung zurückzuführen sein. Der Anteil dieser auf die Jugend ausgerichteten Projekte betrug höchstens 20 Prozent (Schwerpunkt B1). Bemerkenswert ist zudem, dass vor allem die Schwerpunkte B und D auch Seniorinnen und Senioren ansprachen.

Figur 11: Projekte nach Trägerschaften je Schwerpunkt



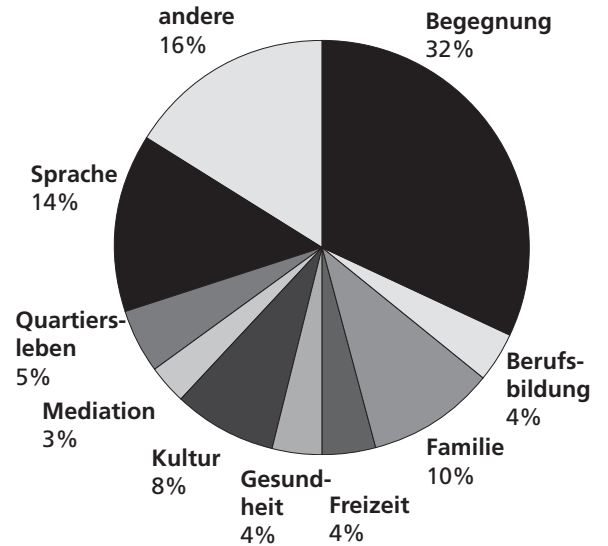
Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2008, N=1'906 Projekte, fehlend: 122, unklar bedeutet = keine Angabe); SP = Schwerpunkt.

Figur 12: Projekte nach Aktivitäten



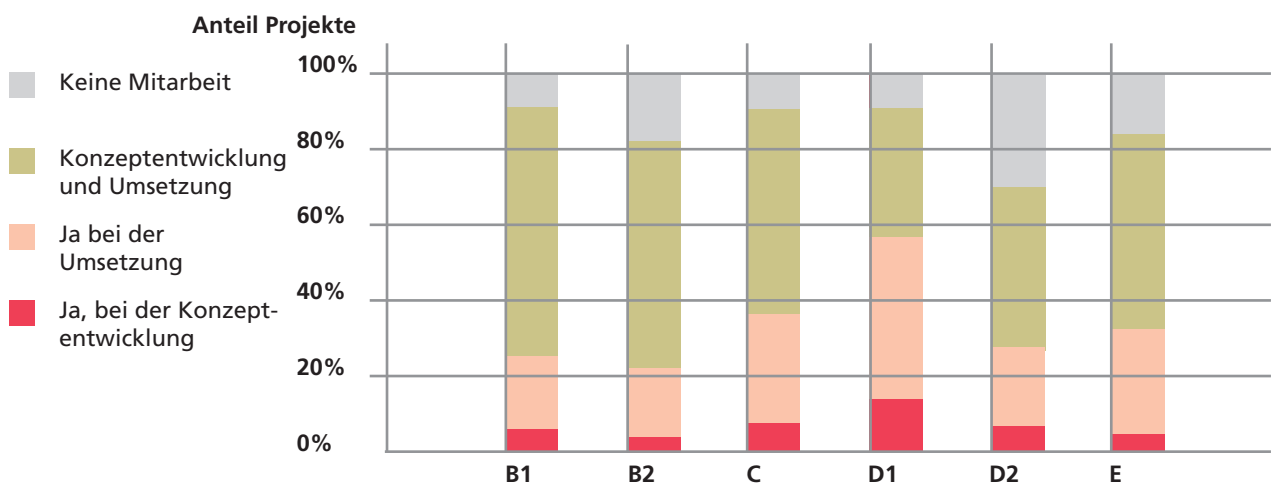
Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=1'895 Projekte, Mehrfachnennungen möglich)

Figur 13: Projekte nach Themenschwerpunkten



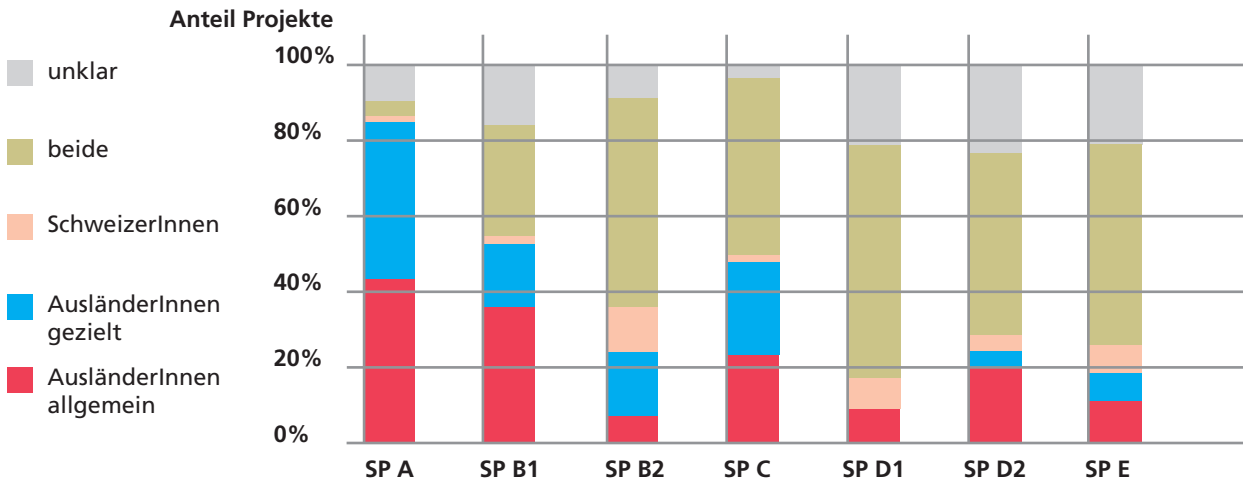
Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=1'895 Projekte, Mehrfachnennungen möglich).

Figur 14: Mitwirkung der Migrantinnen/Migranten in den Schwerpunkten B, C, D und E



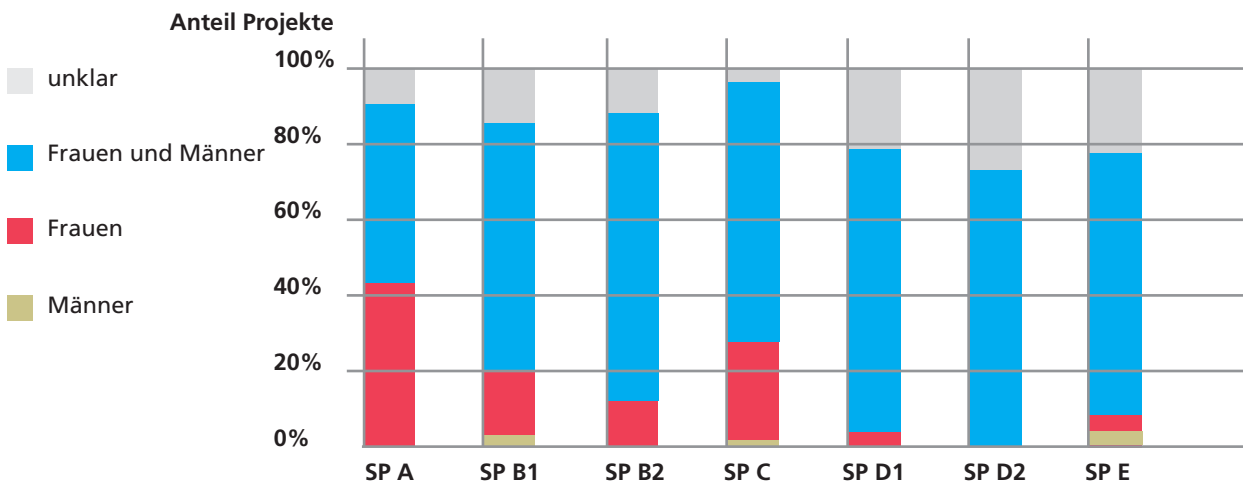
Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Angaben von Projektverantwortlichen; N=777 Projekte); SP = Schwerpunkt.

Figur 15: Projekte nach Herkunft der Zielgruppe



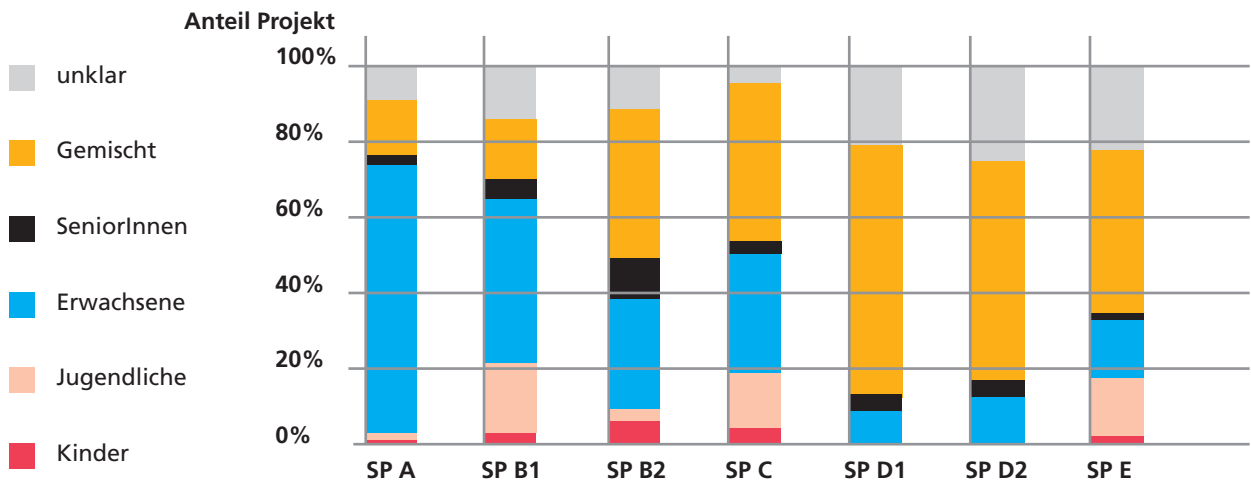
Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=1'895 Projekte); SP = Schwerpunkt.

Figur 16: Projekte nach Geschlecht der Zielgruppen



Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=1'895 Projekte); SP = Schwerpunkt.

Figur 17: Projekte nach Altersgruppe der Zielgruppe



Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=1'895 Projekte); SP = Schwerpunkt.

3 Beurteilung des Programm- konzepts und des Vollzugs

Nachfolgend werden das Konzept und der Vollzug des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 beurteilt. Zu beantworten ist erstens, ob das Programm geeignet war, einen möglichst grossen Beitrag zur Erreichung der Leitziele der Integrationsförderung gemäss VIntA zu leisten. Zweitens stellen sich die Fragen, ob der Vollzug des Programms zweckmässig und effizient und die Entscheidpraxis kohärent waren.

3.1. Beurteilung des Programmkonzepts

Bei der Beurteilung des Programmkonzepts stellen sich folgende Fragen:

1. War der Prozess zur Erarbeitung des Programms zweckmässig und angemessen?
2. War das Programm vollständig, klar und in sich kohärent?
3. War das Programm geeignet, einen möglichst grossen Beitrag an die Erreichung der Integrationsziele zu leisten? Waren die Schwerpunktsetzung und die Ausrichtung der Schwerpunkte zweckmässig? Waren das Problemverständnis und der Handlungsansatz auf wissenschaftliche Grundlagen und/oder gesicherte Praxiserfahrung abgestützt?
4. War das Programm auf andere integrationsrelevanten Aktivitäten auf Bundesebene und auf kantonaler sowie kommunaler Ebene abgestimmt?
5. Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in konzeptioneller Hinsicht?

Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen bildet die Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007). Ergänzend werden die Ergebnisse der Zwischenberichte des EKA-Sekretariats zu den Schwerpunkten B1 (Berger 2006) und C (Käser/Witzig-Marinho 2006) verwendet.

Erarbeitungsprozess

Die Teilevaluation Programm und Vollzug¹⁸ würdigt den Prozess zur Erarbeitung des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 positiv. Die Evaluatoren heben

erstens hervor, dass die wichtigsten Akteure aus dem Bereich der Integrationsförderung in den Prozess einbezogen wurden. Zweitens betonen sie, dass mit vergleichsweise geringem Aufwand ein inhaltlich durchwegs positiv beurteiltes Programmkonzept erarbeitet wurde. Obwohl ein expliziter Bezug des Programms zur Forschung fehlte, stand das Programm im Urteil der Evaluation grundsätzlich im Einklang mit dem damaligen Stand der Forschung.

Generelle Beurteilung des Programmkonzepts

Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 bezweckte, in Ergänzung zu den bestehenden Regelstrukturen und unter Nutzung der bestehenden Strukturen und Aktivitäten Prozesse der sozialen und kulturellen Integration zu fördern (vgl. Kapitel 2.2.). Gemäss der Evaluation wurde keine systematische Analyse von Integrationshemmnissen (bzw. Problemanalyse) zur Identifikation der relevanten Ansatzpunkte zur Verbesserung der angestrebten Chancengleichheit vorgenommen. Das Programm war damit primär massnahmenorientiert und weniger ziel- bzw. wirkungsorientiert. Unter Berücksichtigung dieses Interventionsansatzes und der Machbarkeit (institutionelle Voraussetzungen, verfügbare Ressourcen) beurteilen die Evaluatoren das Programmkonzept als pragmatisch, angemessen und zweckmässig. Insbesondere wurde das Programm durch die Kombination von direkt wirksamen integrativen (Schwerpunkte A, B2, C) und unterstützenden, kompetenz- und strukturbildenden Massnahmen (Schwerpunkte B1, D und E) dem Anspruch nach Unterstützung gerecht. Die für die Integration als zentral erachteten Themenbereiche, die nicht Teil des Programms waren (z.B. Regelung des rechtlichen Status, Arbeit, Öffentlichkeitsarbeit etc.), erklären sich durch den ergänzenden Charakter des Programms und seiner klaren konzeptionellen Abgrenzung gegenüber den Regelstrukturen in wichtigen Bereichen wie Arbeit, Bildung, Gesundheit etc. Die Abgrenzung des Programms von Aufgaben der öffentlichen Hand entsprach ebenfalls der Grundausrichtung und den Möglichkeiten des Programms und wird deshalb von den Evaluatoren als zweckmässig beurteilt.

¹⁸ Im Kapitel 3.1. wird anstelle der „Teilevaluation Programm und Vollzug“ nur noch von „Evaluation“ gesprochen.

Vollständigkeit und Klarheit des Programmkonzepts

Das Programmkonzept war nach Ansicht der Evaluation weitgehend vollständig. Alle wesentlichen Programmelemente waren in impliziter oder expliziter Form grösstenteils vorhanden. Die Evaluatoren identifizieren folgende Lücken, die sich jedoch zumeist begründen liessen:

- Auf der Programmebene und in den meisten Schwerpunkten (Ausnahme Schwerpunkt D1) fehlten Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung auf der Wirkungsebene. Damit ist es schwierig zu beurteilen, wann die Integrationsziele erreicht sind. Das Fehlen von Wirkungsindikatoren wird u.a. mit den mehrheitlich allgemein gehaltenen Programmzielen begründet.
- In Schwerpunkt E wurden verschiedene Programmelemente bewusst sehr offen gehalten. Da für die EKA die Möglichkeit des Schwerpunkts E zur flexiblen inhaltlichen und finanziellen Steuerung wichtig war, beurteilen die Evaluatoren die konzeptionelle Offenheit als sinnvoll und angemessen.
- Das Programm machte keine konkreten Vorgaben zur Höhe und zur Verteilung der finanziellen Mittel. Grund dafür war, dass die Höhe der finanziellen Mittel über einen vom Parlament im Rahmen des Bundesbudgets verabschiedeten Kredit festgelegt wurde. Die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Gelder auf die Schwerpunkte erfolgte im Rahmen eines jährlichen strategischen Finanzplans.

Die verschiedenen Elemente des Programms sind im Urteil der Evaluation unterschiedlich klar definiert:

- Das dem Programm zugrunde liegende Problemverständnis und damit die Ansatzpunkte für die Massnahmen waren nicht explizit beschrieben. Das Programm hatte gemäss EKA eine unterstützende Funktion und wurde nicht als Instrument zur Lösung gesellschaftlicher Probleme verstanden. Der Handlungsbedarf und die bisherigen Erfahrungen wurden jedoch im Prozess zur Erarbeitung des Programms diskutiert.
- Die Programmziele waren unterschiedlich konkret definiert. Auf der Ebene des Gesamtprogramms waren die Leitziele der Integrationsförderung gemäss VIntA und die im Programm selbst hervorgehobenen übergeordneten Ziele massgebend (vgl. Kapitel 2.2.). Im Urteil der Evaluatoren waren die

Ziele und die Begünstigten auf übergeordneter Ebene identifizierbar, jedoch allgemein und relativ abstrakt gehalten. Da der angestrebte Zustand nicht konkret definiert wurde, kann die Zielerreichung kaum überprüft werden. Auf der Ebene der einzelnen Schwerpunkte waren die Ziele unterschiedlich konkret. Während die Ziele in den Schwerpunkten A, B und D vergleichsweise klar waren, verwies der Schwerpunkt C vor allem auf Prozessziele. Die Offenheit des Schwerpunkts C wird im entsprechenden Zwischenbericht des EKA-Sekretariats (Käser/Witzig-Marinho 2006) positiv hervorgehoben. Die Offenheit des Schwerpunkts trage den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Situation in der Region Rechnung. Insbesondere ermöglichte er es, konkrete Initiativen von Zugewanderten und Einheimischen zu unterstützen. Der Schwerpunkt E bezog sich nur indirekt auf die Integration von Migrantinnen und Migranten, stellte jedoch gemäss den Evaluatoren eine sinnvolle Ergänzung der übrigen Schwerpunkte dar. Die offene Formulierung der Ziele ermöglichte die Eingabe verschiedenster Projektgesuche, belies den Vollzugsakteuren bei der Gesuchsbeurteilung einen grösseren Ermessensspielraum und begünstigte dadurch eine eher breite inhaltliche Programmausrichtung.

- Die Zielgruppen des Programms waren ebenfalls grösstenteils offen formuliert. Da das Programm gesamtgesellschaftlich und kaum auf den Bedarf spezifischer Zielgruppen ausgerichtet war, beurteilt die Evaluation die Offenheit als angemessen. Durch eine stärkere Ausrichtung des Programms auf den Handlungsbedarf bei konkreten Zielgruppen könnten die knappen finanziellen Ressourcen im Urteil der Evaluatoren jedoch noch zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden.
- Die vom Programm unterstützten Projektaktivitäten waren im Urteil der Evaluation grösstenteils klar definiert. Während das Programm zu den von den Schwerpunkten A und D unterstützten Projekten detaillierte Vorgaben formulierte, blieben die projektbezogenen Vorgaben in den Schwerpunkten C und E inhaltlich offener. Gemäss den Evaluatoren schien die inhaltliche Abgrenzung zwischen den Schwerpunkten in der Praxis jedoch nicht immer eindeutig. Teilweise erfolgten Umteilungen von Projektgesuchen in andere Schwerpunkte, was administrativ aufwändig war. Die möglichen Projektträgerschaften waren in den Schwerpunkten B2 und D am Konkretesten definiert, in den Schwerpunkten C und E jedoch sehr offen umschrieben.

- Die organisatorischen Vorgaben für die Umsetzung (Anforderungen an Projektanträge und Berichtswesen) waren klar definiert und unterschiedlich detailliert bzw. formalisiert. Im Urteil der Evaluatoren waren die organisatorischen Vorgaben stufengerecht ausgestaltet und gut auf die Möglichkeiten der Projektträgerschaften und die inhaltlichen Anforderungen in den einzelnen Schwerpunkten abgestimmt. Während das Gesuchsverfahren klar festgelegt war, waren die Entscheidungskriterien gemäss den Evaluatoren unterschiedlich konkret definiert und gegen aussen nicht immer vollständig transparent. Im Unterschied zu den Schwerpunkten A und D, die inhaltlich klar abgegrenzt und vergleichsweise stark formalisiert waren, bestand in den Schwerpunkten B, C und E ein gewisser inhaltlicher Ermessensspielraum. Dieser erlaubte eine gewisse Flexibilität in der Steuerung der Kreditausschöpfung (v.a. Schwerpunkt E) und die Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse (v.a. Schwerpunkt C).

Innere Kohärenz des Programmkonzepts

Das Programmkonzept war aus Sicht der Evaluation grundsätzlich in sich stimmig:

- Erstens wurde das Programm der Forderung nach Unterstützung der sozialen und kulturellen Integrationsprozesse gerecht.
- Zweitens war das Schwerpunkteprogramm im Urteil der Evaluatoren insgesamt gut auf die Integrationsziele der VIntA abgestimmt. Die Ziele der Schwerpunkte nahmen direkt oder indirekt auf ein oder mehrere übergeordnete Programmziele Bezug. Den direktesten Bezug zu den Zielen der Integrationsförderung wiesen die Schwerpunkte A, B1 und C auf. Sie setzten bei den Ressourcen von Einzelpersonen und bei den Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit an und zielten somit direkt auf Veränderungen bei den Begünstigten. Dies galt in etwas geringerer Masse für den Schwerpunkt B2. Den Schwerpunkten D und E kam vor allem eine unterstützende Funktion zu, weil sie primär bei den Strukturen und Inhalten der Integrationsarbeit ansetzten. Im Urteil der Evaluation waren sie für die Erreichung der Integrationsziele damit ebenfalls von Bedeutung. Die Relevanz des Schwerpunkts E wird vor allem davon abhängig gemacht, inwiefern die generierten Erfahrungen und Entwicklungen verbreitet und für die operative Integrationsarbeit auf lokaler Ebene nutzbar gemacht werden können.
- Drittens beurteilt die Evaluation unter Berücksichtigung der begrenzten Ressourcen und der institu-

tionellen Rahmenbedingungen das Grundkonzept des Programms, in Abgrenzung und Ergänzung zu den Regelstrukturen möglichst viele, eher kleine Projekte zu fördern und entsprechende Prozesse auszulösen, als zweckmässig.

Die innere Kohärenz der einzelnen Schwerpunkte beurteilt die Evaluation wie folgt:

- Die mit dem Schwerpunkt A unterstützten Sprachkurse waren konzeptionell klar auf die Ziele des Schwerpunkts ausgerichtet (Vermittlung von Sprach- und Alltagskenntnissen; Koordination und Professionalisierung der Angebote). Die Beteiligung der Integrationsdelegierten am Entscheidungsverfahren und die vom Bund erwarteten regionalen Sprachförderungskonzepte waren im Urteil der Evaluatoren zweckmässig, um die angestrebte regionale Koordination zu erreichen. Aus konzeptioneller Hinsicht sieht die Evaluation jedoch ein Spannungsfeld zwischen der angestrebten Niederschwelligkeit und dem Ziel der Professionalisierung und der Qualitätssicherung.
- Im Schwerpunkt B waren die Ziele und die Massnahmen grundsätzlich kohärent. Der Zwischenbericht des EKA-Sekretariats zum Schwerpunkt B1 (Berger 2006) bemängelt jedoch, dass der konzeptionelle Zusammenhang zwischen der Zielsetzung des Schwerpunkts B (Institutionen öffnen) und der Zielsetzung des Schwerpunkts B1 (Kompetenzförderung in der ehrenamtlichen Integrationsarbeit) nicht offensichtlich sei. Insbesondere sei nicht klar, welche Kompetenzen von ehrenamtlichen Schlüsselpersonen in Bezug auf welche Formen von Öffnungsprozessen gefördert werden sollten. Zudem bleibe unklar, inwiefern sich die beiden Teilschwerpunkte in Bezug auf die Zielsetzung «Institutionen öffnen» voneinander abgrenzen bzw. ergänzen. Im Schwerpunkt B1 stellt sich aus Sicht der Evaluation zudem die Frage, inwiefern die ausgebildeten Schlüsselpersonen ihr Wissen in der Praxis tatsächlich anwenden können. Bei Schwerpunkt B2 wurde vorausgesetzt, dass die unterstützten zivilgesellschaftlichen Organisationen an einer Öffnung bzw. an einem gemeinsamen Prozess interessiert sind.
- Die im Schwerpunkt C geförderten lokalen Kleinprojekte entsprachen den prozessorientierten und eher vagen Zielen des Schwerpunkts. Die niederschweligen Anforderungen an die Projekteingaben und der Einbezug der Integrationsdelegierten in die Projektbeurteilung werden als zweckmässig erachtet. Aus konzeptioneller Sicht stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die unterstützten Projekte tat-

sächlich nachhaltige Veränderungen in der gegenseitigen Wahrnehmung und gemeinsame Lebenswelten schaffen können.

- Die in Schwerpunkt D unterstützten Kompetenzzentren Integration und Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung waren klar auf die Erreichung der Ziele des Schwerpunkts ausgerichtet.
- Die Konzeption des Schwerpunkts E wird grösstenteils als kohärent beurteilt. Das Programm konkretisierte jedoch nicht, wie die generierten Erkenntnisse in die praktische Integrationsarbeit auf regionale und lokale Ebene einfließen sollten.

Die operativen Vorgaben (Anforderungen an die Projektanträge und Berichtswesen) waren im Urteil der Evaluatoren grundsätzlich gut auf die Schwerpunktziele abgestimmt. Hervorgehoben wird, dass bei den Vorgaben mehrheitlich ein guter Kompromiss zwischen den Informationsbedürfnissen der Vollzugsakteure (EKA und EKA-Sekretariat) und den Möglichkeiten der angesprochenen Trägerschaften gefunden werden konnte.

Empirische Evidenz des Programmkonzepts

Dem Schwerpunkteprogramm lag wenig empirische Evidenz im Sinne von systematischen wissenschaftlichen Erkenntnissen zugrunde. Das Programm beruhte vor allem auf Expertenwissen und Praxiserfahrung. Die vom Programm gewählten Handlungsansätze wurden gemäss der Evaluation von der Forschung jedoch nicht bestritten, die Sprache als Integrationsfaktor wurde jedoch von verschiedener Seite relativiert. Insbesondere sei unklar, ob die unterstützten Sprachkurse bei den angesprochenen Zielgruppen die angestrebten Lern- und Integrationseffekte bewirken. Betreffend Schwerpunkt B1 fehlen Hinweise, inwiefern die Fortbildung von Schlüsselpersonen die Integrationsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen beeinflussen sollte. Empirische Evidenz bestand teilweise für die Schwerpunkte B2 und C. Die Evaluatoren betonen, dass sich die EKA im Rahmen von Auftragsstudien und Evaluationen auch selber bemühte, empirische Evidenz zu bestimmten Themen zu erarbeiten.

Abstimmung des Programms auf andere integrationsrelevante Aktivitäten

Im Urteil der Evaluation war das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 gut auf integrationsrelevante Aktivitäten des Bundes und der Kantone abgestimmt. Auf Bundesebene konnten durch einen systematischen Ein-

bezug der meisten relevanten Akteure, eine weitgehend konsequente Abgrenzung zu den Tätigkeiten anderer öffentlicher Stellen sowie die Beschränkung des Schwerpunkts B auf zivilgesellschaftliche, nicht professionelle Zielgruppen und Begünstigte konzeptionelle Widersprüche und/oder Doppelspurigkeiten weitestgehend vermieden werden. Nach Ansicht der Evaluatoren erfüllte das Programm seine Funktion als «subsidiär-unterstützendes» Element der Integrationsförderung gut. In den Bereichen, in denen Berührungspunkte zu den Regelstrukturen bestanden, richtete es sich vor allem an Zielgruppen, die durch die Aktivitäten anderer Bundesstellen schlecht oder gar nicht erreicht werden.

Die Abstimmung des Schwerpunkteprogramms auf die kantonalen und die kommunalen Aktivitäten beurteilt die Evaluation ebenfalls als gut. Betont wird, dass bezüglich der Integrationsbereiche eine hohe Übereinstimmung besteht, die Kantone und die Gemeinden ihre Integrationskonzepte konzeptionell teilweise auf das Schwerpunkteprogramm ausrichteten und das Programm auf kantonaler und kommunaler Ebene anerkannt und akzeptiert wird. Die Evaluatoren weisen jedoch darauf hin, dass es insbesondere im Bereich der Sprachförderung zu Kompatibilitätsproblemen zwischen den Anforderungen des Schwerpunkteprogramms und den kantonalen Aktivitäten kommt.

Konzeptionelle Verbesserungsmöglichkeiten

Aus Sicht der Evaluation ergeben sich folgende Möglichkeiten zur konzeptionellen Verbesserung eines zukünftigen Schwerpunkteprogramms:

- Erstens könnten kantonale und lokale Fachstellen bereichsspezifisch (z.B. bezüglich Sprache und Bildung) noch stärker in den Erarbeitungsprozess miteinbezogen werden. Dadurch könnte deren Erfahrungen genutzt und das Programm noch breiter abgestützt werden.¹⁹
- Zweitens sollte bei der Konzeption eines künftigen Schwerpunkteprogramms noch stärker und expliziter auf Forschungsarbeiten im Bereich Integration Bezug genommen werden. Das Programm könnte eine Plattform bieten, um die aus den Forschungsarbeiten resultierenden handlungsrelevanten Empfehlungen über die Beteiligung an Projekten in der Praxis umzusetzen.
- Drittens sollte das Schwerpunkteprogramm künftig noch stärker in ein integrationspolitisches Gesamt-

¹⁹ Im Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 wird diesem Anliegen insofern Rechnung getragen, als die konkrete Ausgestaltung des Schwerpunkts 1: Sprache und Bildung ab 2009 durch die kantonal verantwortlichen Ansprechstellen im Rahmen von kantonalen Programmkonzepten zu erfolgen hat.

konzept eingebettet und als Element einer umfassenden Integrationspolitik konzipiert werden, das sich allen relevanten Themen annimmt und neben der zivilgesellschaftlichen auch den öffentlichen Bereich miteinbezieht²⁰. Die Funktion des Schwerpunktprogramms als lokal verankertes und wirksames Förderungsprogramm kann die integrationsrelevanten Aktivitäten im Rahmen der Regelstrukturen auch zukünftig ergänzen, wobei weiterhin auf eine aktive Koordination zu achten ist. Denkbar ist auch, die klare thematische Abgrenzung zu den Regelstrukturen aufzuweichen und mit Akteuren in zentralen Themenbereichen wie Arbeit und Bildung zusammenzuarbeiten. Die Nutzung vorhandener Synergien dürfte einen grösseren Beitrag zum Abbau bestehender Integrationshemmnisse ermöglichen.

- Viertens könnte sich das Schwerpunktprogramm inhaltlich noch stärker auf die übergeordneten Ziele der Integrationsförderung (v.a. Verbesserung der Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Chancengleichheit) ausrichten. Die beschränkten finanziellen Ressourcen sollten vor allem dafür eingesetzt werden, die bestehenden Integrationshemmnisse abzubauen, die der Chancengleichheit entgegenstehen. Der Handlungsbedarf und die konkreten Teilziele der Integrationsförderung sollten auf der Grundlage einer systematischen Problemanalyse erarbeitet werden.²¹ Die konkreten inhaltlichen Programmschwerpunkte könnten anschliessend unter Berücksichtigung des institutionellen Kontextes, der Machbarkeit und Überlegungen zu den Rollen der verschiedenen Akteure festgelegt werden.
- Fünftens sollte die bisherige Kombination von Projektförderung und Strukturaufbau weiter geführt werden. Dabei sollte jedoch eine gewisse Fokussierung vorgenommen werden. Einerseits sollte die Projektarbeit inhaltlich noch stärker an konkreten Problemsituationen bzw. auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet und eine klarere Fokussierung und Abgrenzung der begünstigten Kreise vorgenommen werden. Andererseits sollte sich der Strukturaufbau vor allem auf Bereiche und Regionen konzentrieren, in denen Integrationsförderungsstrukturen fehlen und das Aktivitätsniveau in der Integra-

tionsförderung noch gering ist. Beispielsweise könnten in Zukunft zusätzlich zu bereits öffnungsbereiten Organisationen bisher wenig sensibilisierte, für die soziale Integration wichtige Institutionen gezielt zu einer Öffnung angeregt werden.²²

3.2. Beurteilung des Vollzugs

Bei der Beurteilung des Vollzugs waren folgende Fragen zu beantworten:

1. War der Vollzug klar, zweckmässig und kohärent organisiert? Waren die Vollzugsinstrumente geeignet?
2. War der Vollzugsprozess (Information und Beratung, Entscheidprozess, Steuerung der Mittelvergabe, Erfolgskontrolle) zweckmässig und effizient? Wie ist die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den am Vollzug beteiligten Akteuren zu beurteilen? War die Entscheidungspraxis kohärent?
3. Welche Lernprozesse haben im Vollzug stattgefunden? Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen im Vollzug?

Massgebende Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen bildet die Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007). Ergänzend werden die vollzugsspezifischen Ergebnisse der Teilevaluation des Schwerpunkts A (Brägger/Landert 2008) berücksichtigt.

Beurteilung der Vollzugsorganisation (Vollzugsstrukturen, -ablauf und -instrumente)

Die Vollzugsstrukturen und der Vollzugsablauf waren im Urteil der Evaluation²³ klar definiert. Der mehrstufige Empfehlungs- und Entscheidungsprozess war klar gegliedert, die Zuständigkeiten und Aufgaben der Vollzugsakteure klar festgelegt und abgegrenzt. Die Evaluatoren stellen hinsichtlich der Vollzugsstrukturen und des Vollzugsablaufs keine wesentlichen Lücken fest, hinterfragen jedoch folgende organisatorische Zuständigkeiten:

- Für die Projektkontrolle und die Prüfung der Berichterstattung war das EKA-Sekretariat zuständig. Zudem delegierte die EKA den Kompetenzzentren Integration gewisse Kontrollaufgaben (v.a. Projektbesuche). Die eigentlichen Entscheidungsträger

²⁰ Der Bericht des Bundes über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (BFM 2007) stellt ein Gesamtkonzept der Massnahmen auf Bundesebene dar. Damit wurde diesem Anliegen bereits teilweise Rechnung getragen.

²¹ Mit dem Bericht «Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern» (BFM 2006) hat der Bund eine Bestandesaufnahme zu den Problemen und den Massnahmen vorgenommen. Im Bereich «Sprache» sind die Erkenntnisse des Berichts in das Schwerpunktprogramm 2008 bis 2011 eingeflossen.

²² Das Schwerpunktprogramm 2008 bis 2011 umfasst weiterhin eine Kombination von Projektförderung und Strukturentwicklung. Da eine wiederkehrende Subventionierung nicht in Übereinstimmung mit der Zweckbestimmung des Integrationskredits steht, sieht das Programm vor, die Fachstellen Integration (Kompetenzzentren Integration und Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer) nur bis Ende 2011 mitzufinanzieren.

²³ Im Kapitel 3.2. wird anstelle der «Teilevaluation Programm und Vollzug» nur noch von «Evaluation» gesprochen.

(EKA-Projektausschuss und BFM) waren jedoch nicht in die Kontrolle der Projekte involviert.

- Die Mehrzahl der Kompetenzzentren Integration (KZI) übte eine Mehrfachrolle aus (Beratung von Projektträgerschaften und Durchführung eigener Projekte), was zu Interessenskonflikten hätte führen können. Gemäss der Evaluation liegen jedoch keine Hinweise vor, dass in der Praxis Interessenskonflikte entstanden sind. Aus Gründen der Transparenz empfiehlt die Evaluation, bei der Vergabe und der Verwendung der finanziellen Mittel des Programms auf die Einhaltung einer klaren Aufgabentrennung zu achten. Als bedenklich erachten die Evaluatoren, dass die Integrationsdelegierten die Projektträgerschaften beraten und gleichzeitig am Entscheid über die Mittelvergabe beteiligt sind. Diese Rollenkonflikte sollten ebenfalls möglichst vermieden werden.

Der mehrstufige Entscheidungsprozess erlaubte es, unterschiedlichen Ansprüchen Rechnung zu tragen und war deshalb aus Sicht der Evaluation zweckmässig und ausgewogen. Der Entscheidungsprozess stellte jedoch hohe Anforderungen an die Beteiligten (v.a. EKA-Sekretariat und Integrationsdelegierte) und beanspruchte eine gewisse Zeit. Die zentrale Organisation des Programmvollzugs beim EKA-Sekretariat erachten die Evaluatoren unter Berücksichtigung der damaligen Rahmenbedingungen als zweckmässig: Erstens ermöglichte der zentrale Vollzug eine Bündelung der Erfahrungen und des Know-hows zur Umsetzung des Programms, was den administrativen Koordinationsbedarf im Vergleich mit einer dezentralen Organisation tief hielt und eine gute Voraussetzung für eine kohärente Entscheidungspraxis darstellte. Zweitens lag die hauptsächliche operative Zuständigkeit für den Vollzug bei derjenigen Stelle, die auf Bundesebene über einen sehr guten Überblick über die Aktivitäten der Integrationsförderung in der Schweiz verfügte.

Der Einbezug der Integrationsdelegierten in die Entscheidungsfindung in den Schwerpunkten A und C erachtet die Evaluation als zweckmässig und gewinnbringend. Nachteile dieses Einbezugs waren jedoch der hohe Koordinationsaufwand und eine gewisse Aufweichung des Gleichbehandlungsprinzips durch die Berücksichtigung der lokalen Bedürfnisse. Eine stärkere Delegation der Entscheidungskompetenzen an die Kantone erachteten die Evaluatoren zum damaligen Zeitpunkt für wenig zweckmässig. Aus Sicht der Evaluation waren die strukturellen Voraussetzungen für eine stärkere Regionalisierung nicht

gegeben. Erstens hätte die heterogene institutionelle Situation in den Kantonen uneinheitliche Voraussetzungen für den Vollzug des Programms zu Folge. Zweitens hätten die Integrationsdelegierten nicht über ausreichende Ressourcen verfügt.

Hinsichtlich der Kohärenz der Vollzugsorganisation stellt die Evaluation eine Diskrepanz zwischen den Vollzugsaufgaben und den tatsächlichen Möglichkeiten der Vollzugsakteure fest. Die zeitliche und personelle Ressourcenknappheit bei den Vollzugsakteuren führte teilweise zu einer Beeinträchtigung der Qualität der Aufgabenerfüllung. Die Evaluatoren halten fest, dass der EKA-Projektausschuss und das BFM kaum in der Lage waren, eine fundierte Prüfung der Projektgesuche vorzunehmen, die Kompetenzzentren Integration die Projektbetreuung nur teilweise in befriedigender Qualität erbringen konnten und das EKA-Sekretariat aufgrund der Konzentration auf die Behandlung der Projektgesuche kaum Kapazität hatte, sich systematisch und vertieft mit den Wirkungen des Programms auseinanderzusetzen. Im Urteil der Evaluation wurde mit der Vollzugsorganisation die Grenze der Belastbarkeit erreicht oder teilweise sogar überschritten. Zudem geben die Evaluatoren zu Bedenken, dass die Integrationsdelegierten teilweise nicht über das notwendige Fachwissen zur Berteilung von Sprachförderungsangeboten und zur Erarbeitung eines regionalen Sprachförderungskonzepts verfügten.

Die Vollzugsinstrumente waren im Urteil der Evaluation weitgehend geeignet. Positiv hervorgehoben wird insbesondere deren stufengerechte und nach Schwerpunkten differenzierte Ausgestaltung. Die strategische Finanzplanung wird ebenfalls als hilfreich und angemessen beurteilt. Folgende Vollzugsinstrumente beurteilt die Evaluation jedoch ambivalent:

- Im Schwerpunkt A werden die formalen Anforderungen an die Projektträgerschaften von den Trägerschaften und den Kompetenzzentren Integration eher als zu hoch empfunden. Die Hilfsformulare leisteten hingegen eine wertvolle Unterstützung. Die externen Gutachten wurden vom EKA-Sekretariat sehr geschätzt. Im Urteil der Teilevaluation des Schwerpunkts A waren die Projektanforderungen im Schwerpunkt A unklar, was zu Orientierungsschwierigkeiten bei den Trägerschaften mit entsprechendem administrativem Aufwand führte. Einerseits formulierte die EKA implizite Kriterien an die Projekte, unterliess es jedoch, verbindliche Qualitätsstandards für die Sprachkurse vorzugeben.²⁴

²⁴ Gemäss EKA waren die Kantone im Rahmen der regionalen Konzepte für eine explizite Formulierung allfälliger Anforderungen und Kriterien zuständig.

- Die von der EKA-Projekt Datenbank verwalteten Informationen wurden teilweise zur Beurteilung und zur Steuerung der einzelnen Projekte verwendet. Aus Ressourcengründen und teilweise auch aus konzeptionellen Gründen (v.a. Gestaltung Projektdatenblatt) konnten sie jedoch nur beschränkt analytisch verwendet werden.
- Die Projektzusammenfassungen wurden qualitativ als sehr gut beurteilt, bildeten jedoch kaum eine ausreichende Entscheidungsgrundlage für den EKA-Projektausschuss und das BFM. Diese orientierten sich deshalb stark an den Empfehlungen des EKA-Sekretariats.
- Die Projektberichte waren für die Erfolgskontrolle durch das EKA-Sekretariat wichtig. Da die Berichtformulare von den Trägerschaften kaum Angaben zu den Wirkungen der Projekte erfragten²⁵, waren die Möglichkeiten einer wirkungsorientierten Erfolgskontrolle und Programmsteuerung eingeschränkt.
- Hinsichtlich der von den Kantonen zu erarbeitenden regionalen Sprachförderungskonzepten bemängelt die Teilevaluation des Schwerpunkts A (Brägger/Landert 2008) fehlende konzeptionelle Vorgaben bzw. Leitlinien seitens der EKA. Für die Kantone war nicht klar, welche Inhalte die Konzepte abdecken sollten. Zudem wünschten sie teilweise Kriterien zur Beurteilung von Projekten. Insgesamt führte die offene Formulierung der Vorgaben an die Kantone kaum zu einer Ausdifferenzierung und Anpassung der Kriterien an die lokalen Bedürfnisse.

Beurteilung des Vollzugsprozesses

Die Durchführung des Vollzugs in der Praxis erfolgte grundsätzlich nach den organisatorischen Vorgaben. Die Evaluation stellt jedoch in folgender Hinsicht Abweichungen bzw. ein Verbesserungspotenzial fest:

- Die Bekanntmachung des Schwerpunkteprogramms erfolgte vor allem über das bestehende Netzwerk der Integrationsarbeit. Aus diesem Grund gehen die Evaluatoren davon aus, dass das Programm primär etablierte Akteure erreichte und es mit der Ausschreibung kaum gelungen war, neue Akteure für die Integrationsarbeit zu gewinnen.
- Die politische Verantwortung für das Programm lag gemäss VIntA beim BFM, das formell auch als Ent-

scheidungsinstanz zuständig war. Die Praxis lässt jedoch vermuten, dass das BFM seine Verantwortung nur teilweise wahrnehmen konnte. Erstens weisen die Evaluatoren betreffend die politische Verantwortung auf eine gewisse «Fragilität» des Verhältnisses zwischen dem BFM als Entscheidungsinstanz und dem EKA-Projektausschuss als vorbereitendes Prüfungsgremium hin. Zweitens konnte das BFM seine Entscheidungskompetenzen aufgrund der geringen Ressourcen kaum richtig wahrnehmen und stützte sich vor allem auf die Empfehlungen des EKA-Projektausschusses (bzw. des EKA-Sekretariats) ab.

- Die Evaluatoren stellen die Wahrnehmung der Rolle des EKA-Projektausschusses in der Praxis in Frage. Aufgrund fehlender zeitlicher Ressourcen stützte sich der Ausschuss vor allem auf die Vorarbeiten und die Empfehlungen des EKA-Sekretariats ab. Da sich das EKA-Sekretariat stark an den Diskussionen im EKA-Projektausschuss beteiligte und der Ausschuss nur selten einen von der Sekretariatsmeinung abweichende Empfehlung formulierte, folgerten die Evaluatoren, dass dem Ausschuss vor allem eine legitimatorische Funktion zukam. Entsprechend ist die Unabhängigkeit des Projektausschusses als Empfehlungsinstanz mindestens teilweise zu hinterfragen.
- Die regionalen Sprachförderungskonzepte lagen im Jahr 2006 erst in wenigen Kantonen vor. Die Verlängerung der von der EKA beschlossenen Übergangsregelung ermöglichte es, dass Projektgesuche genehmigt wurden, obwohl eine wesentliche formale Voraussetzung fehlte. Diese Praxis zeigt nach Ansicht der Evaluation, dass die festgelegten Entscheidungsgrundsätze im Schwerpunkt A nicht konsequent durchgesetzt wurden. Damit konnte das aus konzeptioneller Sicht wichtige Instrument zur Koordination der Sprachangebote seine Wirkung nicht entfalten.
- Der Forderung, regionale Sprachförderungskonzepte zu erarbeiten, kamen nur wenige Kantone nach. Gemäss der Teilevaluation des Schwerpunkts A (Brägger/Landert 2008) lagen im Jahr 2007 erst wenige regionale Konzepte vor, auf denen eine zweckmässige, zielorientierte Steuerung des Angebots aufbauen kann. In der Regel waren die regionalen Konzepte noch wenig fortgeschritten und wenig differenziert. Insbesondere enthielten sie keine expliziten Kriterien zur Anerkennung der Kursangebote oder Zulassungskriterien für Teilneh-

²⁵ Ausnahmen: Im Schwerpunkt A wurden Kursevaluationen gefordert. Im Schwerpunkt D1 wurde ein Reporting mit Wirkungsindikatoren verlangt.

mende. Als Gründe für das Fehlen von qualitativ guten regionalen Konzepten nennt die Teilevaluation des Schwerpunkts A fehlende Ressourcen und eine teilweise fehlende Notwendigkeit aus Sicht der Kantone sowie fehlende Leitlinien und eine unklare Kommunikation seitens der EKA. In der Praxis hatte sich in den Kantonen gemäss der Teilevaluation seit 2004 jedoch einiges bewegt. Anstelle der Ausarbeitung von Konzepten wählten einige Kantone ein pragmatisches Vorgehen. In Anpassung an die lokalen Bedingungen verfolgten sie verschiedene Strategien, um das kantonale Angebot zu steuern und zu koordinieren. Die Strategien basierten fallweise auf Situationsanalysen, der praktischen Zusammenarbeit mit den lokalen Trägerschaften oder der Strategie anderer Kantone.

- Die Projektträgerschaften wandten sich bei Fragen zum Programm häufiger an das EKA-Sekretariat und an die Integrationsdelegierten als an die gemäss den Vorgaben eigentlich für die Beratung zuständigen Kompetenzzentren Integration (KZI). Damit konnten die KZI ihre Mittlerfunktion zwischen den Projektträgerschaften und den Programmverantwortlichen in der Praxis nur beschränkt wahrnehmen.
- Das Schwergewicht der Vollzugsaktivitäten lag in der Praxis bei der Behandlung der Projektgesuche. Aus Ressourcengründen wurde der Begleitung und der Wirkungskontrolle der Projekte eine weit geringere Bedeutung beigemessen. Während alle Vollzugsakteure in die Vergabe der Projektgelder involviert waren, beschäftigte sich lediglich das EKA-Sekretariat mit der Kontrolle der Projekte bzw. der Genehmigung der Berichterstattung. Doch auch das EKA-Sekretariat konnte diese Arbeiten nur beschränkt wahrnehmen. Erstens waren die Betreuung und der Besuch von Projektträgerschaften nur in beschränktem Ausmass möglich. Zweitens konnte die Kenntnisnahme von Projektschlussberichten nicht immer in der gewünschten Tiefe und/oder mit zeitlicher Verzögerung erfolgen. Der als wichtig erachtete Kontakt zu den Projektträgerschaften kam zu kurz. Drittens konnten die erhobenen Informationen nicht mit der erwünschten Tiefe ausgewertet werden (vor allem Schwerpunkte A und D1).

Die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsakteuren beurteilt die Evaluation als gut und für alle Beteiligten als weitgehend zufriedenstellend. Positiv hervorgehoben werden das gute Vertrauensverhältnis zwischen dem EKA-Sekretariat und dem EKA-Projektausschuss und die überwiegend grosse Zufriedenheit der Kompetenzzentren Integration und der Projektträgerschaften mit

der Zusammenarbeit mit dem EKA-Sekretariat. Die Arbeit des EKA-Sekretariats wird von allen Vollzugsakteuren als sehr gut beurteilt.

Die Evaluatoren weisen jedoch auf verschiedene Spannungsfelder in der Zusammenarbeit der Vollzugsakteure hin:

- Gewisse Reibungsflächen bestanden zwischen den kantonalen Integrationsdelegierten und dem EKA-Sekretariat. Grund dafür war die Doppelrolle der Delegierten. Einerseits waren sie für die Konzeption, die Koordination und die Umsetzung der Integrationspolitik auf kantonaler Ebene zuständig. Andererseits waren sie in den Vollzug des Schwerpunktprogramms des Bundes eingebunden, auf dessen Ausgestaltung sie nur einen beschränkten Einfluss hatten. Gemäss den Evaluatoren hatte sich noch kein einheitliches Rollenverständnis der Delegierten herausgebildet.
- Weitere Spannungsfelder bzw. eine unklare Aufgabenteilung bestand im Verhältnis zwischen den Integrationsdelegierten und den Kompetenzzentren Integration (v.a. hinsichtlich der Beratung der Projektträgerschaften) und zwischen den Integrationsfachstellen im selben Kanton.

Die Evaluation betont, dass die Kohärenz der Entscheidpraxis nicht abschliessend beurteilt werden könne. Gemäss den Evaluatoren liegen jedoch keine Hinweise vor, dass im Gesuchsverfahren formelle Entscheidkriterien missachtet worden wären. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei den Entscheiden auch informelle Aspekte eine Rolle spielten und der bestehende Ermessungsspielraum vom EKA-Sekretariat und dem EKA-Projektausschuss genutzt wurde. Teilweise wurden die informellen Entscheidkriterien im Laufe des Programms aufgrund einer Zunahme von Projektgesuchen (insbesondere Schwerpunkt C) angepasst, was von den Integrationsdelegierten als Inkonsequenz bzw. Intransparenz kritisiert wurde. Zudem wurde im Austausch mit den Integrationsdelegierten in den Schwerpunkten A und C teilweise unterschiedlichen lokalen Bedürfnissen und Prioritäten Rechnung getragen. Die Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Ausgangssituation und der spezifischen Bedürfnisse lokaler Projektträgerschaften waren von den Schwerpunkten A und C jedoch beabsichtigt. Damit nahm das Programm eine gewisse Heterogenität bei der Beurteilung der Projektgesuche bewusst in Kauf.

Die Effizienz des Programmvollzugs wird von der Evaluation unter Berücksichtigung der damaligen Vollzugsorganisation grundsätzlich als hoch beurteilt. Im

Schwerpunkt C erscheint der administrative Aufwand im Vergleich mit den geringen Projektvolumen eher unverhältnismässig. Nach Ansicht der Evaluatoren scheint es kaum realistisch, dieselben Vollzugsaktivitäten bei gleich bleibender Qualität mit geringerem Ressourceneinsatz zu leisten. Effizienzsteigerungen wären möglich durch eine Reduktion des administrativen Aufwands des EKA-Sekretariats und/oder eine Vereinfachung des Gesuchsverfahrens.

Lernprozesse

Die Evaluation stellt folgende Lernprozesse in der Vollzugspraxis fest:

- Lernprozesse erfolgten vor allem bei den Projektträgerschaften. Diese lernten, mit den Anforderungen des Schwerpunkteprogramms umzugehen und erhöhten ihre Kompetenzen im Projektmanagement. Die Qualität der Gesuche und der Projekte konnte im Laufe des Programms gesteigert werden, vor allem im Schwerpunkt A. Neben dem Projektmanagement lernten zahlreiche Trägerschaften auch, sich mit anderen lokalen Akteuren zu vernetzen.
- Der Einbezug der Integrationsdelegierten in den Vollzug führte zu einer Annäherung zwischen dem EKA-Sekretariat und den Delegierten. Dadurch konnte das gegenseitige Verständnis verbessert werden.
- Die meisten Trägerschaften von Projekten des Schwerpunkts A investierten aufgrund der Forderungen der EKA in die Weiterentwicklung von Evaluationsinstrumenten (Brägger/ Landert 2008). Zudem haben die Gesuchs- und Berichtsformulare dazu beigetragen, dass die Trägerschaften die einzelnen Kriterien reflektierten und Stellung beziehen mussten.

Lehren für den Vollzug zukünftiger Schwerpunkteprogramme

Mit dem Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 hat sich der Vollzug der Integrationsförderung des Bundes massgeblich verändert. Erstens liegt die Verantwortung für die Bewirtschaftung des Integrationskredits neu beim Bundesamt für Migration (BFM). Zweitens wird die Rolle der Kantone im Bereich Sprachförderung massgeblich gestärkt. Neu richtet der Bund die Beiträge im Schwerpunkt 1 (Sprache und Bildung) nicht mehr auf der Basis von Einzelprojekten, sondern mittels Rahmenverträgen mit den Kantonen (erstmalig 2009 bis 2011) aus, die auf

entsprechenden kantonalen Programmen basieren. Die konkrete Ausgestaltung und der Vollzug der Sprachförderung erfolgt damit neu durch die Kantone. Mit dem vorgenommenen Systemwechsel im Vollzug erübrigen sich Verbesserungsvorschläge, die sich auf die Kompetenzordnung und die Vollzugsorganisation des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 beziehen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen werden deshalb Lehren für die Gestaltung des Vollzugs zukünftiger Schwerpunkteprogramme formuliert:²⁶

- Die Evaluation steht einer weit gehenden Delegation von Vollzugskompetenzen an die Kantone kritisch gegenüber. Aus ihrer Sicht waren im Jahr 2007 die strukturellen Voraussetzungen (institutionelle Situation und Ressourcen) für eine stärkere Regionalisierung nicht gegeben. Beispielsweise kamen nur wenige Kantone der Forderung nach, regionale Sprachförderungskonzepte zu erarbeiten, u.a. aufgrund von fehlenden Ressourcen und fehlendem Know-how. Zudem weist die Evaluation darauf hin, dass die kantonalen Integrationsdelegierten teilweise nicht über das notwendige Fachwissen zur Beurteilung von Sprachförderungsangeboten verfügten. Damit der Vollzug im neuen Schwerpunkt 1 (Sprache und Bildung) erfolgreich verläuft, müssen die Kantone ihre neue Verantwortung wahrnehmen und die erforderlichen institutionellen, fachlichen und finanziellen Vollzugsvoraussetzungen schaffen. Insbesondere erscheint es als wichtig, dass sich die Kantone an guten Beispielen orientieren und die heterogene Ausgangslage im Sinne der «Best Practice» angeglichen wird.
- Die Programmkonzepte der Kantone sind für den Vollzug des neuen Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) zentral. Die ernüchternden Erfahrungen mit den regionalen Sprachförderungskonzepten im Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 lassen jedoch vermuten, dass viele Kantone mit der Erarbeitung von qualitativ guten Programmkonzepten überfordert sein dürften. Wichtig sind erstens gute Leitlinien (z.B. zur Qualitätssicherung der Sprachkurse) und eine entsprechende Unterstützung des Bundes (z.B. Weiterbildung, Förderung der Vernetzung, Entwicklung von Arbeitsinstrumenten, Zugang zu Expertise). Zweitens müssen die Kantone ausreichende Ressourcen und ausreichendes Know-how einbringen. Drittens sollten die Kantone die wichtigen kantonalen und regionalen Akteure im Bereich der Sprachförderung an der Erarbeitung der Programmkonzepte beteiligen. Dies kann wertvolle inhaltliche Lernprozesse auslösen, zur Klärung

²⁶ In Kapitel 4.1. finden sich detailliertere Ergebnisse zur zukünftigen Gestaltung des Vollzugs des Schwerpunkts 1 «Sprache und Bildung».

der Rollen der kantonalen und regionalen Vollzugsakteure beitragen und die inhaltliche Koordination der Sprachförderung verbessern.

- Das Ausschreibeverfahren hat sich im Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 zur Vergabe der Bundesmittel bewährt. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen kann den Kantonen empfohlen werden, zur Vergabe der Mittel im Schwerpunkt 1 (Sprache und Bildung) ebenfalls ein Ausschreibeverfahren zu wählen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Vorgaben und die Entscheidungskriterien der Kantone klar und transparent sind sowie ausreichend kommuniziert werden. Bei den Vollzugsinstrumenten können sich die Kantone an den bisherigen Vollzugsinstrumenten orientieren, die sich weitgehend bewährt haben. Allenfalls sind die bisherigen formalen Anforderungen etwas zu vereinfachen.
- Die Evaluation stellt im Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 eine Diskrepanz zwischen den Vollzugsaufgaben und den tatsächlichen Möglichkeiten der Vollzugsakteure fest. Zwar waren die Vollzugsakteure in der Lage, die Projektgesuche eingehend zu prüfen. Aus Ressourcengründen konnten sie sich jedoch nicht systematisch und vertieft mit den Wirkungen des Programms auseinandersetzen. Projektbesuche erfolgten nur in sehr bescheidenem Umfang. Zukünftig sollte die Erfolgskontrolle des Programms verstärkt werden. Erstens sollten auf der Ebene des Bundes klare Vorgaben zur Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen formuliert und entsprechende Instrumente eingesetzt bzw. zur Verfügung gestellt werden (z.B. Instrumente für die Lernfortschrittkontrolle im Schwerpunkt 1). Zweitens müssen die Kantone über Ressourcen und Know-how verfügen, um eine ausreichende Erfolgskontrolle ihrer Programme sicher zu stellen. Projektbesuche sollten aufgrund ihrer grossen Bedeutung für die Motivation der Projektträger, den Lernprozess und die Erfolgskontrolle verstärkt werden.
- Die Evaluation hat gezeigt, dass die Kompetenzzentren Integration (KZI) und die kantonalen Integrationsdelegierten mehrere Rollen ausüben, was die Gefahr von Interessenkonflikten beinhaltet. Aus Gründen der Transparenz sollte das Programm auf eine klare Aufgabentrennung achten und die Rollen der KZI und der kantonalen Ansprechstellen klar definieren. Zukünftig sollten sich die kantonalen Ansprechstellen auf die Koordination der kantonalen Integrationspolitik und den Vollzug des Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) konzentrieren, die Beratung von Projektträgern jedoch den KZI überlassen.

4 Beurteilung der Projektleistungen und -wirkungen

Nachfolgend werden die in den einzelnen Schwerpunkten unterstützten Projekte beschrieben und beurteilt. Es stellen sich folgende Fragen:

1. Welche Projekte wurden in den verschiedenen Schwerpunkten unterstützt? Welche Bedeutung hatte die finanzielle Unterstützung des Bundes für die Leistungserbringung?
2. Waren die unterstützten Projekte zu den Zielen des jeweiligen Schwerpunkts kohärent?
3. Wie ist die Angemessenheit, die Qualität und die Effizienz der Leistungserbringung zu beurteilen?
4. Auf welche Nachfrage stiessen die Projekte? Konnten die von den Schwerpunkten anvisierten Zielgruppen und Endbegünstigten erreicht werden?
5. Welche Wirkungen hatten die Projekte auf die Zielgruppen und die Endbegünstigten? Konnten die Projekte einen Beitrag zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern leisten?

6. Inwiefern konnten mit den unterstützten Projekten die Ziele der einzelnen Schwerpunkte erreicht werden? Welches sind die Stärken und die Schwächen der einzelnen Schwerpunkte? Wie könnten die Wirkungen der einzelnen Schwerpunkte optimiert werden?

Grundlagen der nachfolgenden Ausführungen bilden primär die Ergebnisse der Teilevaluationen des Schwerpunkts A (Brägger/Landert 2008) und der Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al. 2008). Zu spezifischen Fragen wurden die Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) und die Zwischenberichte des EKA-Sekretariats zu den Schwerpunkten B1 (Berger 2006) und C (Käser/Witzig-Marinho 2006) ausgewertet.

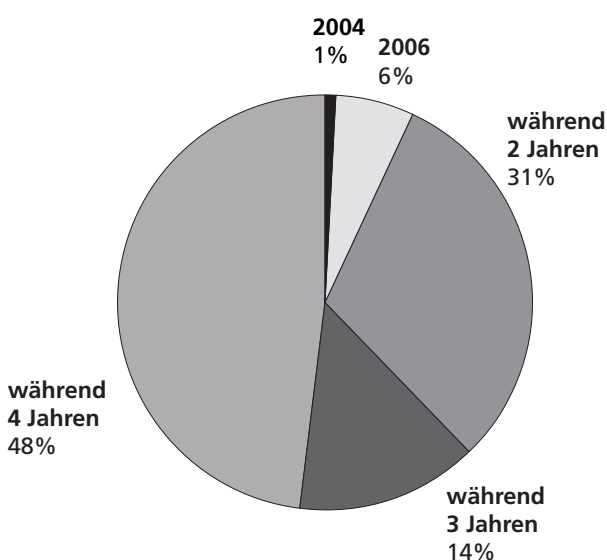
4.1. Schwerpunkt A: Verständigung fördern

Unterstützte Projekte

Im Schwerpunkt A wurden in den Jahren 2004 bis 2007 154 Projekte mit insgesamt 18.8 Mio. CHF unterstützt (vgl. Kapitel 2.4.). Mit diesem Volumen von einem Drittel des Integrationskredits, das für die Sprachförderung eingesetzt wurde, erfüllte der Schwerpunkt A die in ihn gesetzten quantitativen Erwartungen. Der durchschnittliche Bundesbeitrag pro Projekt betrug 122'000 CHF. Die Sprachförderungsprojekte wurden grösstenteils über mehrere Jahre unterstützt (vgl. Figur 18). Der finanzielle Anteil des Bundes an den Gesamtkosten der Sprachkurse belief sich auf knapp einen Drittel. Die restlichen Kosten übernahmen die Kantone und die Gemeinden, die Teilnehmenden, die Trägerschaften und Dritte. Wichtigste Trägerschaften der Sprachkurse waren Vereine, die öffentliche Verwaltung und Firmen.

Bei der Verteilung der Bundesbeiträge auf die Kantone sind deutliche Unterschiede festzustellen (vgl. Figur 19). Während der Beitrag pro Ausländerin und Ausländer in den Kantonen Jura, Schaffhausen, Uri und Basel-Stadt ein Mehrfaches des durchschnittlichen Betrags von 11.50 CHF betrug, lag der entsprechende Beitrag in den Kantonen Tessin, Genf, Waadt, Glarus, Appenzell-Innerrhoden

Figur 18: Schwerpunkt A: Anzahl Projekte nach Beitragsjahren



Quelle: Datenbank EKA (Stand: 29. Mai 2005, Basis: N=154 Projekte)

und -Auserrhoden deutlich tiefer. Im Vergleich zur Bevölkerung lagen vor allem die Beiträge in den Kantonen Basel-Stadt, Schaffhausen, Jura und Thurgau über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 2.40 CHF pro Einwohnerin und Einwohner.

Der Anteil der Projektbeiträge in der Deutschschweiz betrug 84 Prozent und lag damit über dem entsprechenden Bevölkerungsanteil. Auffallend ist, dass der Anteil der Beiträge des Kantons Tessin mit 1 Prozent sehr tief ausfiel (vgl. Kapitel 2.4.).

Die Projekte zur Sprachförderung wurden vor allem von Vereinen (Anteil: knapp 40 Prozent), der öffentlichen Verwaltung (Anteil von 16 Prozent) und Unternehmen (Anteil von 11 Prozent) getragen (vgl. Kapitel 2.4.). Bei den Trägerschaften handelte es sich mehrheitlich um etablierte Organisationen, die grösstenteils über eine mindestens dreijährige Erfahrung verfügten. Rund die Hälfte der Trägerschaften waren EduQua zertifiziert. Zwei Drittel der Trägerschaften waren gut in die örtlichen Strukturen eingebettet und standen im Austausch mit anderen Anbietern, lokalen Verwaltungsstellen, Schulgemeinden, den kantonalen Delegierten und Vertretungen der Zielgruppen (Brägger/Landert 2008).

Die unterstützten Sprachkurse können verschiedenen Typen zugeordnet werden (vgl. Figur 20):

- 80 Prozent der Kurse waren Sprachkurse mit einer mehr oder weniger starken Schwerpunktsetzung auf Integrationsthemen.

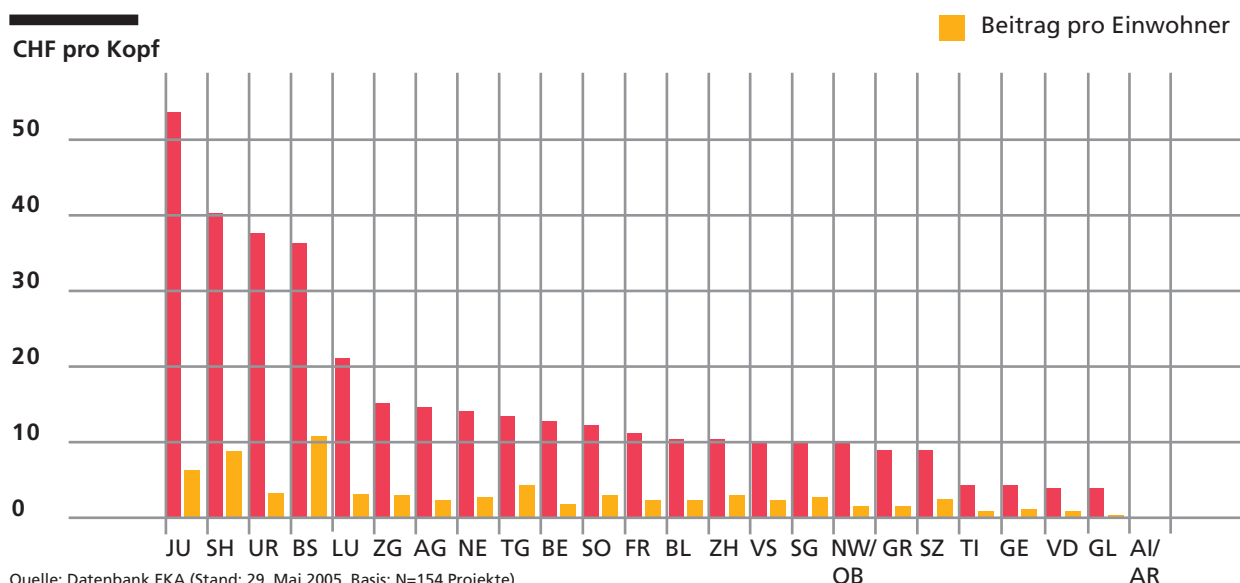
- 10 Prozent der Kurse waren Alphabetisierungskurse, teilweise kombiniert mit Integrationsthemen.
- Bei den übrigen Projekten handelte es sich um Kurse mit anderen Schwerpunkten und zu sehr kleinen Anteilen um reine Integrations- und Konversationskurse.

37 Prozent der Projekte orientierten sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) für Sprachen. Am häufigsten wurde das GER Niveau A1 bzw. A2 angestrebt.

Ein Projekt umfasste im Durchschnitt 13 Kurse mit 1'017 auf 3 Kurstypen verteilten Lektionen (Brägger/Landert 2008). Ein Kurs beinhaltete durchschnittlich 90 Lektionen, aufgeteilt auf vier Wochenstunden während 23 Wochen. Die Projekte können danach unterschieden werden, ob die Kurse zentral oder dezentral durchgeführt werden. Die Kurse richteten sich im Durchschnitt an 9 bis 10 Teilnehmende.

Gemäss der Teilevaluation des Schwerpunkts A²⁷ visierten die Trägerschaften mit den Kursen keine spezifischen Zielgruppen an. Grundsätzlich konnten alle Personen die Kursangebote nutzen, die sich davon angesprochen fühlten. Einziges Ausschlusskriterium war das Geschlecht. So richtete sich rund die Hälfte der untersuchten Kurse ausschliesslich an Frauen bzw. an Mütter (vgl. Figur 21). Weiter wurden vor allem Schwerpunkte auf Teilnehmende mit geringer schulischer Vorbildung und Personen mit geringen Einkommen gesetzt.

Figur 19: Schwerpunkt A: Beitrag nach Ausländer und Einwohner nach Kantonen



²⁷ Im Kapitel 4.1. wird nachfolgend die «Teilevaluation Programm und Vollzug» «Evaluation» genannt.

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

Im Urteil der Evaluation hatte die finanzielle Unterstützung des Programms eine sehr grosse Bedeutung für die Projekte. Der Grossteil der Projekte kam gemäss der befragten Trägerschaften erst dank der finanziellen Unterstützung durch den Bund zustande. Eine Kürzung oder ein Verzicht auf die Bundesmittel hätte vermutlich zu einer Reduktion des Kursangebots oder zur unerwünschten Erhöhung der Beiträge der Teilnehmenden geführt. Die Unterstützung durch den Bund von durchschnittlich rund einem Drittel der gesamten Projektkosten erleichterte es den Trägerschaften, bei anderen Stellen finanzielle Mittel zu generieren. Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation in den Kantonen und Gemeinden fiel dies jedoch nicht allen Trägerschaften einfach. Gemäss der Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) erfolgte die kantonale Mitfinanzierung nicht in allen Kantonen in dem vom EKA-Sekretariat erwarteten Ausmass.

Im Urteil der Teilevaluation Programm und Vollzug können im Schwerpunkt A Mitnahmeeffekte nicht vollständig ausgeschlossen werden. Erstens stellte das EKA-Sekretariat in einzelnen Fällen fest, dass Trägerschaften die Obergrenze der Finanzhilfen beantragten, obwohl sie ihr Projekt auch mit geringerer oder ohne Unterstützung des Bundes hätten umsetzen können. Die in vielen Fällen vorgenommene Kürzung der Projektbudgets weist jedoch darauf hin, dass die Programmverantwortlichen u.a. zur Vermeidung allfälliger Mitnahmeeffekte korri-

gierend eingriffen. Zweitens geht die Teilevaluation Programm und Vollzug davon aus, dass verschiedene auf kantonaler und/oder städtischer Ebene etablierte Sprachkurse möglicherweise auch ohne die Unterstützung des Bundes weiter existieren könnten. Allerdings hätte dies vermutlich zu einer Verteuerung der Kursangebote geführt, was den Zugang für einen Grossteil der schwer erreichbaren Zielgruppe erschwert und dem Ziel des Schwerpunkts entgegengelaufen wäre.

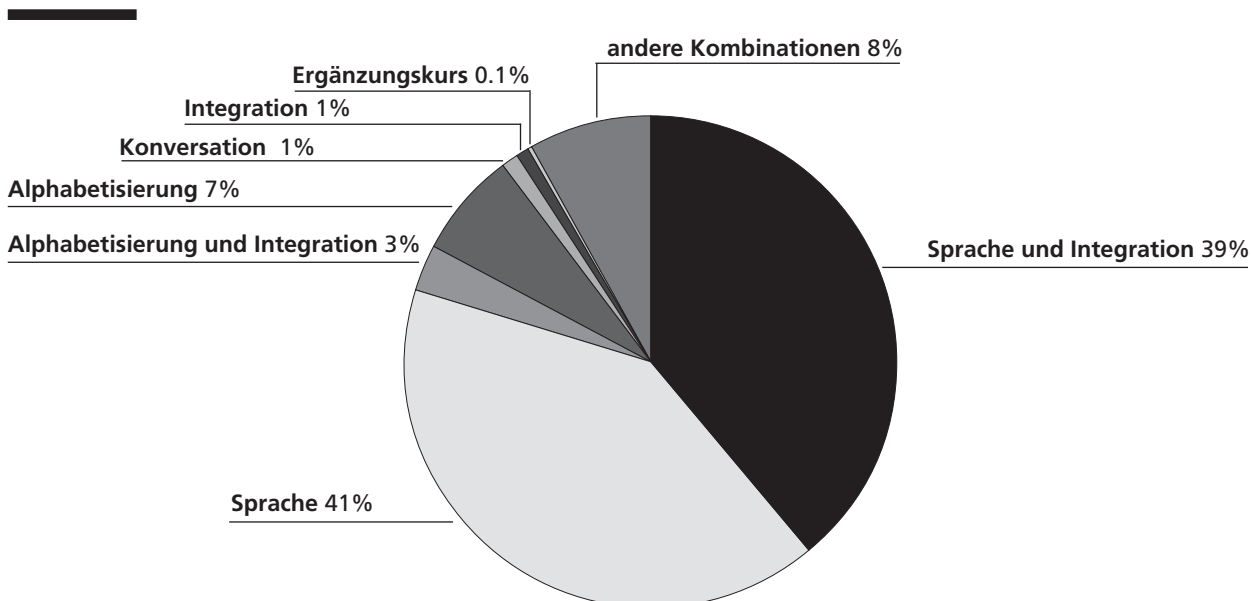
Aufgrund der grossen Anreizwirkung der Bundesbeiträge und der umfangreichen Mobilisierung von Drittmitteln geht die Teilevaluation Programm und Vollzug davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit von Substitutionseffekten (Finanzierung von Aktivitäten, die zuvor anderweitig finanziert wurden) im Schwerpunkt A gering ist.

Kohärenz der Projektkonzepte

Im Urteil der Evaluation wiesen die unterstützten Sprachkurse eine sehr hohe Kohärenz zu den Zielen und zu den Leistungsvorgaben des Schwerpunkteprogramms auf, was vor allem auf eine sorgfältige Selektion der Projektgesuche zurückgeführt wird. Gemäss der Evaluation entsprachen rund 90 Prozent der unterstützten Kurse den Anforderungen vollständig oder weitgehend:

- Die überwiegende Mehrheit der unterstützten Kurse waren Sprachkurse, die Aspekte der Integration thematisierten und sich am Alltag der Teilneh-

Figur 20: Schwerpunkt A: Lektionsvolumen nach Kurstypen



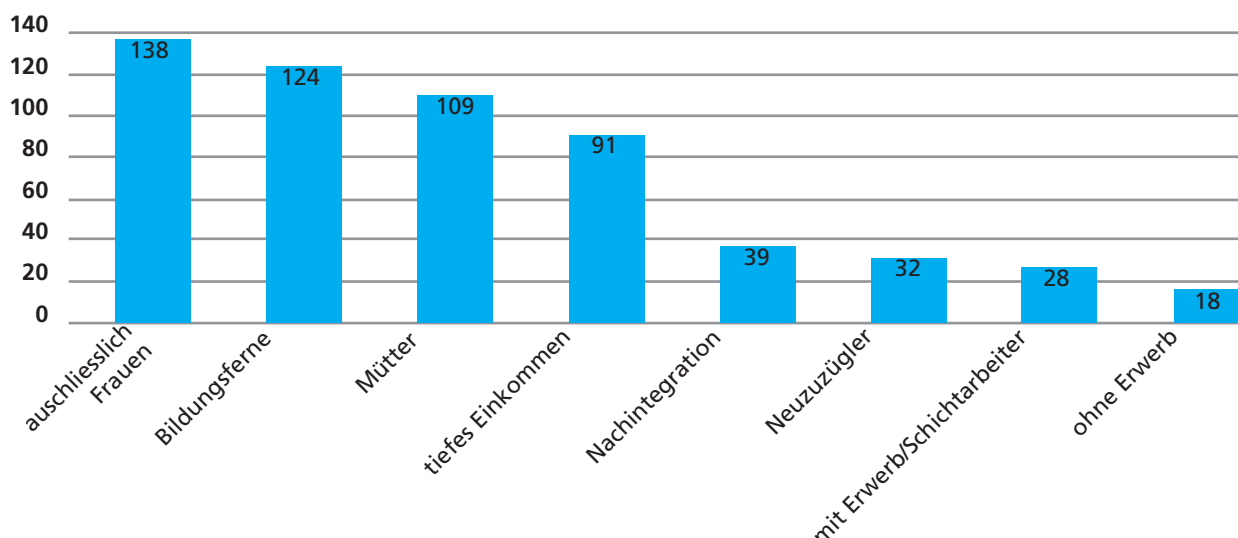
Quelle: Brägger/Landert 2008 (Basis: 85 ausgewertete Projekte, N=86'500 Lektionen)

menden ausrichteten. Bei einem kleinen Teil der Kurse handelte es sich um Alphabetisierungskurse oder um reine Integrations-, Konversations- oder Ergänzungskurse (vgl. Figur 20).

- Die unterstützten Kurse erfüllten mehrheitlich die Kriterien der Niederschwelligkeit²⁸. Die Schwerpunkte bei den Zielgruppen der Kurse²⁹ weisen ebenfalls auf die Niederschwelligkeit der Kurse hin.
- Bei den Trägerschaften handelte es sich mehrheitlich um etablierte Organisationen mit grösserem Erfahrungshintergrund. Rund die Hälfte der Trägerschaften ist EduQUa zertifiziert, was die Bedeutung der Qualitätssicherung bei diesen Trägerschaften unterstreicht. Ein Grossteil der Projekte waren mehrjährige Projekte.
- Hinsichtlich der Qualitätssicherung bestand bei den Trägerschaften ein grosses Spektrum angewandter Methoden und Instrumente. Die meisten Trägerschaften verbinden Lernfortschrittskontrollen mit standardisierten Tests. Defizite bestanden vor allem in der Qualitätssicherung der Projekte in der Westschweiz. Trägerschaften von Sprachkursen in der Westschweiz führten selten Kursevaluationen durch. Zudem waren mehrere Trägerschaften (v.a. dezentrale Kurse mit heterogener Teilnehmerschaft) mit Lernfortschrittskontrollen überfordert.
- Da nur wenige Kantone qualitativ gute regionale Sprachkonzepte erarbeitet haben, kann die Frage nach der Übereinstimmung der Kurse mit den Sprachkonzepten nur zu einem geringen Teil beantwortet werden. Da die qualitativ guten Sprachkonzepte in hohem Masse mit den Anforderungen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 übereinstimmten, war entsprechend auch die Kohärenz der Projekte zu den Konzepten sehr hoch. Einzelne Fälle von Abweichungen der Projekte von den kantonalen Konzepten führten dazu, dass der jeweilige Kanton die Kurse nicht weiter unterstützte. Der Einbezug der Trägerschaften in die Ausarbeitung der Konzepte erhöhte die Kohärenz zwischen Projektkonzepten und dem regionalen Konzept.
- Indem die unterstützten Kurse vor allem Sprach- und Alltagswissen vermittelten, eigneten sie sich zur Erreichung der Ziele des Schwerpunkts und zur Erreichung der übergeordneten Ziele der Integrationsförderung. Während die Evaluation zentrale Kurse aufgrund der Nivellierung der Kursteilnehmenden als effizienter erachtet, ermöglichen dezentrale Kurse den niederschweligen Zugang und damit oft den Einstieg ins Sprachlernen. Zur Zielerreichung ist aus Sicht der Evaluation die Kombination und die Koordination von zentralen und dezentralen Kursen unter Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse am besten geeignet.

Figur 21: Schwerpunkt A 2004 bis 2007: In Gesuchen genannte Zielgruppen

Anteil Nennung



Quelle: Brägger/Landert 2008 (N=261, Mehrfachnennungen möglich).

²⁸ Sprachniveau bis GER A2, tiefe Kurskosten, lokale und regionale Kursangebote, Kinderbetreuungsangebot.

²⁹ Frauen, Personen mit geringer schulischer Vorbildung, Personen mit finanzieller Benachteiligung.

- Die Gewährleistung von Anschlussmöglichkeiten an höhere Niveaus konnte von den unterstützten Trägerschaften jedoch kaum sichergestellt werden. Erstens fehlten Absprachen zwischen Anbietern zur Erleichterung von Folgekursen. Zweitens stellt die Evaluation den Nutzen von Zertifikaten zur Erschliessung von Anschlussmöglichkeiten in Frage. Die Evaluatoren gehen davon aus, dass die Preise der kommerziellen Anbieter im Vergleich zum Nachweis von Sprachkenntnissen ein grösseres

Hemmnis darstellen. In mehreren Kursen wurden jedoch Anschlussmöglichkeiten im Unterricht thematisiert und/oder die Teilnehmenden diesbezüglich beraten.

Angemessenheit, Qualität und Effizienz der Sprachkurse

Die unterstützten Sprachkurse waren inhaltlich und hinsichtlich der geleisteten Kurslektionen angemessen.

Idealtypischer Wirkungsverlauf von Sprachkursen auf die Teilnehmenden (Brägger 2007):

- Die Ausländerinnen und Ausländer haben ein Bedürfnis nach Kontakten. Sie möchten sich akzeptiert fühlen, sich um ihre Kinder kümmern und ihre Identität leben können. Sie möchten selbstständig sein, Wünsche anbringen, Interessen verfolgen und in unvorhergesehenen Situationen bestehen können. Ohne Deutschkenntnisse können sie diese Grundbedürfnisse nicht im gewünschten Mass befriedigen. Sie fühlen sich nicht akzeptiert und sehen sich immer wieder Situationen gegenüber, die sie nicht selbstständig meistern können. Diese Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten erleben die Teilnehmenden als anstrengend. Sie fühlen sich entsprechend unwohl. Die Ausländerinnen und Ausländer erkennen, dass Sprachkenntnisse aus dieser negativ erlebten Situation hinaus führen und nehmen dies als Motivation, einen Sprachkurs zu besuchen.
- Im Kurs erlangen die Teilnehmenden im geschützten Rahmen Sprachkenntnisse und Alltagsinformationen. Sie erzielen erste Erfolge in der Sprachanwendung, erfahren mehr Sicherheit und gewinnen Vertrauen in die eigenen Möglichkeiten. Kontakte mit anderen Teilnehmenden und der Erfahrungsaustausch wirken sich positiv auf ihr emotionales Wohlbefinden aus. Dies steigert die Lernmotivation zusätzlich. Im Erfahrungsaustausch lernen die Teilnehmenden voneinander und können eigene Fragen und Probleme einbringen.
- Die Teilnehmenden gelangen individuell an den Punkt, wo sie selbstständig Transferleistungen wagen. Die Umsetzung erfolgt zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und in Situationen, mit denen die Teilnehmenden in ihrem Alltag konfrontiert sind. Eine Sprachanwendung findet zu-

nächst vor allem im Kontakt mit Freunden, Familienangehörigen und Nachbarn statt. Weitere Anwendungsbereiche der Sprache sind die Unterstützung der Kinder (z.B. bei Elternabenden, Freizeit), die Medien, die Arbeit und die Arbeitssuche, Mobilität, Einkaufen, Arztbesuche und Telefonieren. Die Befragten berichten mehrheitlich, sich nun selbstständig in diesen Bereichen bewegen zu können. Im Verkehr mit den Ämtern sind sie hingegen mehrheitlich noch auf Hilfe angewiesen.

- Der Transfer in den Alltag hängt davon ab, welche Bedürfnisse die Teilnehmenden haben, welche Situationen sie meistern müssen und ob sie sich zu exponieren wagen. Dies hängt von den Persönlichkeitsmerkmalen der Teilnehmenden und ihrem Umfeld ab. Das Umfeld kann den Transferprozess unterstützen oder hemmen, abhängig davon, ob es die Teilnehmenden auffordert, in spezifischen Situationen zu bestehen oder ihnen diese entsprechende Aufgabe abnimmt. Der Transfer in den Alltag erfolgt kontinuierlich. Positive Erfahrungen und erste Erfolge ausserhalb der Kurse stärken das Selbstvertrauen, erschliessen neues Sprach- und Alltagswissen und steigern das Wohlbefinden. Die Teilnehmenden können sich besser auf unerwartete Situationen einlassen, trauen sich mehr zu und sind selbstständiger. Dadurch erschliessen sie sich weitere Anwendungsfelder.
- Im Idealfall setzt der Kurs einen sich selbst erhaltenden Prozess in Gang, der die Teilnehmenden befähigt, Ressourcen für ein problemorientiertes Handeln zu mobilisieren. Die Teilnehmenden können dadurch ihre Grundbedürfnisse befriedigen, wodurch sich ihr emotionales Wohlbefinden erhöht.

Die Qualität der Kurse war im Urteil der Evaluation bis auf wenige Ausnahmen hoch bis sehr hoch. Die Kurse zeichneten sich überwiegend durch ein lernförderndes Klima aus, waren gut strukturiert und knüpften an den Lernvoraussetzungen der Teilnehmenden an. Bis auf wenige Ausnahmen vermittelten die Kursleitenden die Sprache als Kommunikationsmittel und Handlungsinstrument, gestalteten den Unterricht abwechslungsreich, gingen auf Fragen und Schwierigkeiten der Teilnehmenden ein und förderten deren Selbständigkeit. Die Kurse gewichteten Inhalte stärker als die Grammatik, waren alltagsbezogen und förderten vor allem das Sprechen. Die zentralen Kurse vermittelten mehr Sprachwissen als dezentrale Kurse. Dafür war der Alltagsbezug der zentralen Kurse schwächer. Die Infrastruktur in den Kursräumen war bis auf wenige Ausnahmen genügend und erwachsenengerecht. Die überwiegende Mehrheit der befragten Kursteilnehmenden war mit den Kursen zufrieden.

Negative Kursbeispiele führen die Evaluatorinnen vor allem mit fehlenden Austauschmöglichkeiten der Kursleitenden und deren alleinige Verantwortung für die konzeptionelle Arbeit sowie das Unterrichten zurück. In genereller Hinsicht kritisiert die Evaluation, dass die Kurse den Transfer in den Alltag kaum aktiv förderten. Sie weist jedoch darauf hin, dass eine Auseinandersetzung mit den Erfolgen und den Schwierigkeiten der Teilnehmenden ausserhalb der Kurse für den Lern- und Integrationsprozess sehr förderlich wäre.

Die Evaluation führt die gute Qualität der Kurse vor allem auf die gute Qualifikation (Ausbildung und Erfahrung) und die hohe Motivation der Kursleitenden zurück. Insbesondere richteten die Kursleitenden die Kurse an den Fertigkeiten und den Bedürfnissen der Teilnehmenden aus, traten ihnen mit Wertschätzung gegenüber und schufen ein angenehmes Lernklima. Bemängelt werden hingegen die Anstellungsbedingungen (temporäre Anstellung und geringes Pensum) und der vergleichsweise geringe Lohn. Weitere wichtige Faktoren für die Qualität der Kurse sind ein regelmässiger Austausch zwischen den Kursleitenden und den Projektleitenden und Kursbesuche durch die Projektleitenden oder externe Fachleute.

Die Fördereffizienz der Kurse kann die Evaluation nur bedingt beurteilen. Im Urteil der Evaluation war die Fördereffizienz jedoch suboptimal:

- Erstens setzte das Finanzierungssystem kaum Anreize, die Kurse möglichst kostengünstig durchzuführen. Die Trägerschaften wurden für eine Verbesserung der Effizienz nicht belohnt.

- Zweitens enthielt das System keinen Anreiz zur Erhöhung der Beiträge durch Dritte. Die erfolgreiche Akquisition hätte eine Kürzung der Bundesgelder bewirkt, auch in den Folgejahren.
- Drittens erlaubte das System kursunabhängige Querfinanzierungen von Strukturen (bzw. Stellen) bei den Trägerschaften. Die entsprechenden finanziellen Mittel wurden nicht für die direkte Sprachförderung verwendet.
- Viertens erhöhten die wenig differenzierten Anforderungen an die Trägerschaften deren administrativen Aufwand, ohne einen angemessenen Nutzen zu erzeugen.

Erreichung der Zielgruppen

Die Trägerschaften führten in der Regel keine Bedarfsanalysen durch, um die Nachfrage nach ihren Kursen abzuschätzen. Sie stützten sich auf eigene Erfahrungen und die Auskunft offizieller Stellen sowie weiterer Organisationen. Der Kontakt mit Vertretenden der Zielgruppe (v.a. Ausländerorganisationen) wurde kaum gesucht.

Die Nachfrage nach den Sprachkursen war unterschiedlich. Während ein Teil der Trägerschaften die Nachfrage nach den Kursen nicht oder nur mit Mühe decken konnte, fiel es anderen Trägerschaften schwer, genügend Teilnehmende zu rekrutieren. Der Mehrheit der Trägerschaften gelang es jedoch, eine genügend grosse Nachfrage für ihr Kursangebot zu generieren und die Kurse durchzuführen. Teilweise konnte das Kursangebot sogar ausgebaut werden. Gemäss der Evaluation konnten insgesamt 85 Prozent der geplanten Kurse durchgeführt werden. Bei der Unsicherheit, ob die Kurse genügend Teilnehmende ansprechen, wird dies als Erfolg gewertet. Die Evaluation schätzt, dass im Rahmen der vom Programm unterstützten Projekten in den Jahren 2005 und 2006 pro Jahr rund 10'000 bis 11'000 Personen regelmässig einen Sprachkurs besuchten.

Die Nachfrage nach den Sprachkursen war gemäss der Evaluation von verschiedenen Faktoren abhängig, u.a. von den demografischen Bedingungen, der politischen Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden, der Werbung und den Koordinationsbemühungen der kantonalen Integrationsdelegierten. Während etablierte Trägerschaften in Ballungszentren weniger Rekrutierungsschwierigkeiten hatten, stellte sich die Rekrutierung von Teilnehmenden für Trägerschaften kleiner und dezentraler Projekte in ländlichen Regionen als schwierig heraus. Gründe dafür waren vor allem lokale Bedingungen wie fehlende Ballungszentren von Ausländer-

innen und Ausländern und fehlende politische Unterstützung seitens der Kantone und der Gemeinden. Beispiele von Kantonen zeigten jedoch, dass dank einer zentralen Steuerung und kohärenter Konzepte auch die Rekrutierung in ländlichen Regionen möglich war. Weitere Beispiele von Kantonen oder Regionen ohne Rekrutierungsschwierigkeiten zeigten, dass sich ein System mit grossen, zentralen Projekten und dezentralen, kleineren Projekten bewährte. Eine wichtige Rolle spielten dabei die Integrationsdelegierten, die das Angebot koordinierten und auf politischer Ebene Sensibilisierungsarbeit leisteten.

Für die Rekrutierung der Teilnehmenden wurden in der Regel verschiedene Kanäle genutzt. Als besonders wirkungsvoll stellte sich die «Mund-zu-Mund»-Propaganda über das soziale Netz der Ausländerinnen und Ausländer (Freunde und Bekannte) heraus. Die Evaluation wertet dies als positiv, weil dies für die Qualität der Kurse spricht. Sie gibt jedoch auch zu bedenken, dass dadurch nicht alle Personen der Zielgruppen erreicht werden und Ausländerinnen und Ausländer, die über ein soziales Netz verfügen oder mit einer Schweizerin oder einem Schweizer verheiratet sind, einen leichteren Zugang zu den Kursangeboten haben.

Ausgehend von Beobachtungen und Berechnungen im Kanton Zürich nimmt die Evaluation an, dass die vom Programm unterstützten Kurse erst einen bescheidenen Anteil des grossen Bedarfs bis Sprachniveau GER A2 abdeckten. Nach Ansicht der Evaluation besteht insbesondere in den grossen Kantonen ein beachtliches Potenzial an Teilnehmenden, die bisher nicht erreicht wurden bzw. die die Angebote nicht in Anspruch genommen haben.

Wirkungen der Sprachkurse

Aufgrund fehlender Datengrundlagen³⁰ konnte die Evaluation die Lernfortschritte der Teilnehmenden nicht systematisch und umfassend analysieren. Damit sind keine empirisch gestützten quantitativen Aussagen zu den Wirkungen der Kurse auf die Sprach- und die Alltagskenntnisse der Teilnehmenden möglich. Im Urteil der Evaluation spricht die Qualität der Kurse jedoch dafür, dass die Teilnehmenden zielgerichtet und effizient gefördert werden, wobei zentrale und dezentrale Kurse unterschiedliche Schwerpunkte setzen (effiziente Sprachförderung vs. Einstieg ins Sprachlernen).

Brägger 2007³¹ zeigt, dass die Ausländerinnen und Ausländer ein Bedürfnis nach Kontakten haben und die Kurse Sprach- und Alltagswissen vermitteln, durch die Persönlichkeitsentwicklung (Stärkung des Selbstvertrauens und der Selbständigkeit) den Transfer in die Praxis erleichtern und sich die Ermöglichung sozialer Kontakte positiv auf das Wohlbefinden der Teilnehmenden auswirken (vgl. Kasten). Der Lernerfolg und der Transfer in den Alltag sind jedoch individuell unterschiedlich und hängen von verschiedenen Faktoren ab (z.B. Ausgangslage, Persönlichkeit der Teilnehmenden, Umfeld). Im Idealfall gelingt es, durch die Kurse einen sich selbst erhaltenden Prozess in Gang zu setzen, der die Teilnehmenden dazu befähigt, Ressourcen zur Alltagsbewältigung und zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu mobilisieren. Dies trägt nicht nur zur Integration in die Gesellschaft bei, sondern wirkt sich auch positiv auf das Wohlbefinden der Teilnehmenden aus. Die im Rahmen der Arbeit geführten Gruppendiskussionen mit Absolventinnen zeigen, dass bei einigen Absolventinnen das Ziel eines selbsterhaltenden Prozesses zur Mobilisierung von eigenen Ressourcen in Gang gesetzt werden konnte.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Befragungen bestätigen die Ergebnisse der Arbeit von Brägger 2007:

- Die Evaluation zeigt, dass die Umsetzung bereits mit geringen Sprachkenntnissen (d.h. unter dem GER Niveau A1) erfolgen kann, meist im nahen sozialen Umfeld (Familie, Bekannte, Nachbarschaft).
- Gemäss der Evaluation ist die Hälfte der Kursleitenden überzeugt, dass in den Kursen das Ziel zur Stärkung des Selbstbewusstseins und der Selbständigkeit erreicht werden kann. Weiter bilden die Kurse einen Rahmen für soziale Kontakte, geben dem Alltag eine Struktur und wirken sich auf das Wohlergehen der Teilnehmenden positiv aus.

Im Hinblick auf einen möglichst erfolgreichen Lern- und Transferprozess leitet Brägger 2007 vier Ziele niederschwellige Sprachkurse ab, (vgl. Tabelle 8).

Gemäss der Evaluation zeigt der Vergleich mit der Praxis, dass die aktive Förderung des Transfers in den Alltag kein explizites Kursziel ist und eine systematische Auseinandersetzung mit diesem Ziel fehlt. Die Bedeu-

³⁰ Die Trägerschaften überprüften die Qualität und die Wirkungen ihrer Kurse sehr unterschiedlich (Intensität, Methoden und Instrumente). Systematische Lernfortschrittskontrollen aufgrund einheitlicher Instrumente bestehen nicht. Die Erarbeitung entsprechender Instrumente auf Basis eines allgemeingültigen Referenzsystems ist gemäss der Evaluation aktueller Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion.

³¹ Die explorative Arbeit von Brägger (2007) stützte sich empirisch auf die Ergebnisse von drei Gruppendiskussionen mit insgesamt acht Teilnehmenden von Deutschkursen (GER Niveau A1 und A2).

tung einer aktiven Förderung des Transfers in den Alltag wird jedoch durch die Tatsache unterstrichen, dass ein Teil der Teilnehmenden die erworbenen Sprachkenntnisse ausschliesslich in den Kursen anwendet. Die Kurse lassen damit ein grosses Lernpotenzial ungenutzt.

Gesamtbeurteilung

Die vom Schwerpunkt A unterstützten Sprachkurse und deren Wirkungen sind aus Sicht der Evaluation positiv zu werten. Soweit eine Beurteilung möglich ist, hat der Schwerpunkt A seine Ziele weitgehend erreicht. Erstens hat der Schwerpunkt A massgeblich zur Entwicklung eines qualitativ guten und niederschwellig zugänglichen Angebots an Sprachkursen beigetragen. Zweitens konnte bei den Kursteilnehmenden ein Lern- und Entwicklungsprozess in Gang gesetzt werden, der über verbesserte Sprach- und Alltagskenntnisse die Ermöglichung von sozialen Kontakten und die Stärkung des Selbstvertrauens zu einer besseren sprachlichen und sozialen Orientierung der Teilnehmenden im Alltag führte. Damit leistete der Schwerpunkt A einen Beitrag zur besseren Verständigung zwischen der inländischen und der ausländischen Bevölkerung und zur Verbesserung des Wohl-

befindens der teilnehmenden Migrantinnen und Migranten. Dies dürfte sich auch positiv auf deren Integrationsprozess auswirken. Aus Sicht der Evaluation besteht die besondere Bedeutung niederschwelliger Sprachkurse darin, dass sie durch bestehende Angebote ungenügend erreichte Migrantinnen und Migranten motivieren und unterstützen, sich auf diesen Lern- und Entwicklungsprozess einzulassen und aus eigenem Antrieb weiterzufolgen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die vom Programm unterstützten Kurse erst einen bescheidenen Teil des grossen Bedarfs bis Sprachniveau GER A2 abdecken konnten. Insbesondere besteht in den grossen Kantonen ein beträchtliches Potenzial an Teilnehmenden, die bisher nicht erreicht wurden bzw. die die Angebote nicht in Anspruch genommen haben.

Der Schwerpunkt A weist aus Sicht der Evaluation folgende Stärken auf:

- Die unterstützten Sprachkurse waren konzeptionell zu den Anforderungen und zu den Zielen des Programms grösstenteils kohärent. Einerseits waren die überwiegende Mehrheit der Angebote Sprachkurse, die Aspekte der Integration thematisierten

Tabelle 8: Ziele von Sprachkursen für Ausländerinnen und Ausländer

Ziele	Erläuterung
Förderung von sprachlichen kommunikativen Fähigkeiten und Vermittlung von Sprachwissen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Im Vordergrund steht die Sprache als Kommunikationsmittel ■ Die Teilnehmenden benötigen eine möglichst individuelle Förderung
Vermittlung von Alltagswissen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Je besser sich die Kurse bei der Vermittlung von Alltagswissen an den Bedürfnissen der Teilnehmenden und dem Bedarf der Gesellschaft orientieren, desto effizienter profitieren die Teilnehmenden von den Kursen. ■ Die Vermittlung von Orientierungswissen setzt eine Auseinandersetzung mit den Teilnehmenden voraus.
Förderung der Persönlichkeitsentwicklung und Stärkung des Selbstvertrauens	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Kurse bieten einen geschützten Rahmen für erste Erfolge und um Sicherheit in der Verwendung der Zielsprache zu gewinnen. Ein angenehmes Kursklima und Motivation durch die Kursleitenden fördern dies. ■ Das Selbstvertrauen der Teilnehmenden wird zusätzlich durch Erfahrungsaustausch gestärkt.
Aktive Förderung des Transfers in den Alltag	<p>Erfolge im Alltag ausserhalb des Kurses steigern das Selbstvertrauen und fördern die Lernmotivation:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Durch einen systematischen und themenbezogenen Aussenbezug fördern die Kurse den Transfer in den Alltag und die Reflexion über Sprachanwendungen ausserhalb der Kurse aktiv. ■ Mit konkreten Aufgabenstellungen und anschliessendem Erfahrungsaustausch kann dies gezielt gefördert werden.

und sich am Alltag der Teilnehmenden ausrichteten. Die Kurse erfüllten mehrheitlich die Kriterien der Niederschwelligkeit (insbesondere hinsichtlich des Sprachniveaus) und wurden grösstenteils von etablierten Organisationen getragen. Andererseits waren die Kurse durch die Vermittlung von Sprach- und Alltagswissen zur Erreichung der übergeordneten Ziele geeignet. Zur Zielerreichung eignet sich aus Sicht der Evaluation die Kombination von zentralen und dezentralen Kursen unter Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse am besten.

- Die Qualität der unterstützten Kurse war hoch bis sehr hoch. Die Kurse waren überwiegend gut strukturiert, zeichneten sich durch ein lernförderndes Klima aus, betonten das Sprachhandeln, förderten Kontaktmöglichkeiten in der Gruppe, stärkten das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden und knüpften an den individuellen Lernvoraussetzung der Teilnehmenden an. Die gute Qualität der Kurse ist vor allem auf die Fachkompetenz, die Motivation und die hohe Einsatzbereitschaft der Kursleitenden zurückzuführen.
- Die meisten Trägerschaften konnten genügend viele Teilnehmende für ihre Kurse rekrutieren. Teilweise konnte das Kursangebot sogar ausgebaut werden. Insgesamt konnten 85 Prozent der geplanten Kurse durchgeführt werden.

- Die Ergebnisse der Evaluation deuten darauf hin, dass die Kurse bei den Teilnehmenden Wirkungen erzielt haben. Erstens waren die Kurse in konzeptioneller und in qualitativer Hinsicht geeignet, bei den Teilnehmenden die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen (insbesondere Verbesserung der Sprachkenntnisse, des Alltagswissens und des Selbstvertrauens). Zweitens zeigt die explorative Arbeit von Brägger (2007), dass die Kurse bei den Teilnehmenden einen Lern- und Entwicklungsprozess in Gang gesetzt haben. Die Kurse unterstützten diesen Prozess durch die Vermittlung von Sprach- und Alltagswissen, die Förderung von sprachlich-kommunikativen Fähigkeiten sowie die Persönlichkeitsentwicklung und damit das Selbstvertrauen. Die Kurse tragen dazu bei, dass sich die Teilnehmenden im Alltag sprachlich und sozial besser orientieren können. Der Lernerfolg und der Transfer in die Praxis sind jedoch individuell unterschiedlich und hängen von verschiedenen Voraussetzungen ab.

Die Evaluation ortet im Schwerpunkt A jedoch auch Schwächen:

- Die Mitfinanzierung der Sprachkurse durch die Kantone und die Gemeinden erfolgte nicht in allen Regionen im erwarteten Ausmass. Um den grossen Bedarf an Sprachkursen abzudecken, sind diesbezüglich weitere Anstrengungen notwendig.

Projektbeispiel

Das Projekt ALLEGRA ist das Nachfolgeprojekt des in den Jahren 2001 bis 2004 mit finanzierten Projekts «Takimi». Es richtet sich gezielt an Frauen mit migrations- und genderspezifischen Informationsdefiziten. Ziel des Projektes ist es, sozial isolierten Frauen den Zugang zu Deutsch- und Integrationsangeboten der Region zu verschaffen. Dadurch soll sowohl die Sprach- und Sozialkompetenz der Frauen gefördert, als auch deren Selbstvertrauen gestärkt werden.

Das Projekt bietet sowohl Deutschkurse (80 Prozent) als auch Kultur vermittelnden Unterricht (20 Prozent) an. Die Deutschkurse entsprechen den europäischen Niveaustufen und können mit Zertifizierung an einer anerkannten Sprachschule abgeschlossen werden. Beim Kultur vermittelnden Unterricht werden die Frauen aktiv bei ihrem Integrationsprozess unter-

stützt. Inhalte des Unterrichts sind beispielsweise gemeinsame Besuche von Frauenberatungsstellen, des Arbeitsamts oder die gemeinsame Lösung von konkreten Konflikten. Für die Kursteilnehmerinnen steht ein Betreuungsdienst für die Kinder zur Verfügung.

Im Urteil der EKA (Gutachten Projektgesuch für ein Folgeprojekt) verlief das Projekt sehr erfolgreich. Die Kurse trugen erstens zur Entwicklung der sprachlichen Fertigkeiten bei. Zweitens konnten die persönlichen und sozialen Kompetenzen der Frauen gestärkt werden, was zu mehr Sicherheit im Umgang mit Menschen und Behörden führte. Als Erfolgsfaktoren werden dabei die Feststellung der praktischen Sprachfähigkeiten der Teilnehmenden bei der Neueinstufung und die Optimierung der individuellen Lernfortschritte mit Hilfe der Prüfungsergebnisse und persönlicher Gespräche gewertet.

- In den meisten Kantonen und Regionen ist ungewiss, inwiefern die Kurse einem Bedarf entsprachen und ob die Kurse mit anderen Angeboten abgestimmt waren. Einerseits bestanden nur in wenigen Kantonen entsprechende regionale Konzepte. Andererseits führten die Trägerschaften in der Regel keine eigenen Bedarfsanalysen durch.
 - Die aktive Förderung des Transfers des Sprach- und Alltagswissens in die Alltagspraxis wurde in den Sprachkursen in der Regel kaum explizit gefördert. Die Auseinandersetzung mit den Erfolgen und den Schwierigkeiten der Teilnehmenden ausserhalb der Kurse wird jedoch für den Lern- und den Integrationsprozess als sehr wichtig erachtet. Damit liessen die Kurse ein grosses Lernpotenzial ungenutzt.
 - Die Trägerschaften konnten Anschlussmöglichkeiten an höhere Sprachniveaus kaum sicherstellen. Angestimmte Angebote und/oder Absprachen zur Erleichterung von Folgekursen fehlten weitgehend.
 - Ein zentraler Faktor für den Erfolg der Kurse sind die Qualifikation und die Motivation der Kursleitenden. Die Evaluation zeigt jedoch, dass die Anstellungsbedingungen und die Entlohnung nicht dem professionellen Einsatz der Kursleitenden entsprachen.
 - Da sich zur Rekrutierung der Teilnehmenden die «Mund-zu-Mund»-Propaganda als besonders wirkungsvoll erwiesen hat, geht die Evaluation davon aus, dass Personen ohne ein entsprechendes soziales Netz ungenügend erreicht wurden.
 - In ländlichen Regionen stellte sich die Rekrutierung von Teilnehmenden für Trägerschaften kleiner und dezentraler Projekte teilweise als schwierig heraus. Beispiele von Kantonen zeigen, dass die Rekrutierung durch gezielte Ansätze und eine koordinierende Unterstützung der kantonalen Integrationsdelegierten erfolgreich möglich ist.
 - Die Trägerschaften überprüften die Qualität und die Wirkungen ihrer Kurse auf sehr unterschiedliche Weise. Da keine systematischen Lernfortschrittskontrollen anhand einheitlicher Instrumente bestehen, sind quantitative Aussagen zu den Lernerfolgen der unterstützten Kurse nicht möglich.
- gramm 2008 bis 2011 neu die Kantone zuständig. Aus diesem Grund werden keine Verbesserungsmöglichkeiten aufgeführt, die sich auf das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 beziehen, sondern Erkenntnisse der Teilevaluation des Schwerpunkts A (Brägger/Landert 2008) dargestellt, die der Bund und die Kantone bei der zukünftigen Sprachförderung berücksichtigen sollten:
- Die Konzeption der Sprachförderung und die Gestaltung des Vollzugs sollte in einem partizipativen Vorgehen erfolgen, in das die beteiligten und betroffenen Akteure (BFM, kantonale Integrationsdelegierte, Kompetenzzentren Integration, Trägerschaften, Kursleitende, weitere Fachleute, evtl. Teilnehmende) angemessen miteinbezogen werden.
 - In den Rahmenverträgen zwischen dem Bund und den Kantonen sollte u.a. definiert werden, wie die Qualität und die erwarteten Ergebnisse der zu unterstützten Sprachkurse gewährleistet werden.
 - Der Bund sollte Bestrebungen zur Erarbeitung eines Sprachportfolios für Migrantinnen und Migranten und die Entwicklung von Instrumenten für die Lernfortschrittskontrolle unterstützen. Bezüglich Lernfortschrittskontrollen und Kursevaluationen sollte der Bund in Zusammenarbeit mit Fachleuten Empfehlungen erarbeiten. Allfällige Standardisierungen zur Überprüfung von Leistungen und Ergebnissen sollten sich aus der Praxis heraus und im fachlichen Dialog mit den Integrationsfachstellen und Anbietenden von niederschweligen Sprachkursen entwickeln. Die Kantone sollten so lange auf standardisierte Tests und Kurszertifikate verzichten, bis Instrumente der Lernfortschrittskontrolle auf Basis eines Referenzsystems zur Verfügung stehen (Sprachportfolio für Migrantinnen und Migranten). Werden obligatorische Tests eingeführt, empfiehlt die Evaluation, diese nach ausgewählten Handlungskompetenzen des Sprachportfolios für Migrantinnen und Migranten auszurichten.
 - Der Bund sollte die Kantone und letztlich die Trägerschaften mit verschiedenen Dienstleistungen unterstützen und in ihrer Kompetenz fördern (z.B. Weiterbildungen, Fachtagungen, Förderung der Vernetzung, Entwicklung von Arbeitsinstrumenten, Zugang zu Expertise, Aufbereitung von Fachliteratur).

Erkenntnisse für die zukünftige Sprachförderung durch Bund und Kantone

Für die inhaltliche Ausgestaltung und den Vollzug der Sprachförderung sind mit dem Schwerpunktepro-

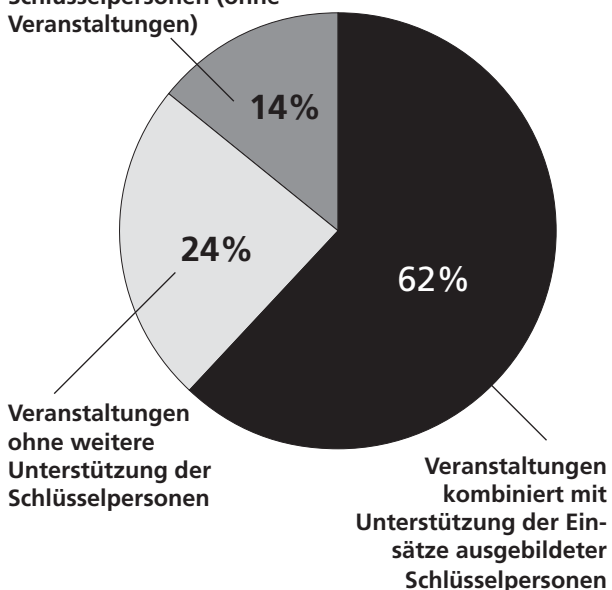
gramm 2008 bis 2011 neu die Kantone zuständig. Aus diesem Grund werden keine Verbesserungsmöglichkeiten aufgeführt, die sich auf das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 beziehen, sondern Erkenntnisse der Teilevaluation des Schwerpunkts A (Brägger/Landert 2008) dargestellt, die der Bund und die Kantone bei der zukünftigen Sprachförderung berücksichtigen sollten:

(u.a. Bedarfsanalyse, bestehendes Angebot und Angebotslücken, politische Strategie, bisherige Erfahrungen) basieren.

- Die zu unterstützenden Sprachkurse sollten sich konzeptionell auf die Sprachniveaus GER A1 und A2 sowie B1 beziehen. Den potenziellen Teilnehmenden sollten durch die kohärente Vernetzung von zentralen und dezentralen Angeboten möglichst optimale Zugänge zu den niederschweligen Sprachkursen ermöglicht werden. Anzustreben sind vernetzte Angebote, die den flexiblen Einstieg in nahe gelegene Angebote fördern. Zudem sollte mit geeigneten Organisationen der Anschluss an höhere Kursniveaus sichergestellt werden.
- Wird das Angebot an niederschweligen Sprachkursen in einem Kanton von mehreren Trägerschaften gewährleistet, sollte ein Finanzierungsmodus erarbeitet werden, der allen Beteiligten die gleichen finanziellen Rahmenbedingungen gewährleistet.
- Die Kursleitenden sollten angemessen entlohnt und entschädigt (Wegzeiten etc.) werden. Bei der Entlohnung sind formelle Qualifikationen und die Erfahrung angemessen zu berücksichtigen.

Figur 22: Schwerpunkt B1: Aktivitäten

Organisatorische und/oder inhaltliche Unterstützung der Einsätze der ausgebildeten Schlüsselpersonen (ohne Veranstaltungen)



4.2. Schwerpunkt B: Institutionen öffnen

Nachfolgend werden die Leistungen und die Wirkungen der Schwerpunkt B1 (Unterstützungs- und Fortbildungsangebote) und B2 (Institutionelle Prozesse) beurteilt.

4.2.1. Schwerpunkt B1: Fortbildungs- und Unterstützungsangebote

Unterstützte Projekte

Im Schwerpunkt B1 wurden zwischen 2001 und 2004 69 Projekte mit insgesamt 2.7 Mio. CHF unterstützt (vgl. Kapitel 2.4.). Der durchschnittliche Projektbeitrag lag bei 37'000 CHF. Mit einem Anteil von 4 Prozent des Integrationskredits lag der Schwerpunkt B1 deutlich unter den Erwartungen der EKA.

Die Projekte des Schwerpunkts B1 beinhalteten grösstenteils Veranstaltungen (vgl. Figur 22). Bei rund zwei Drittel der Projekte wurden die Veranstaltungen mit der Unterstützung der Einsätze der Schlüsselpersonen kombiniert. Ein Viertel der Projekte führte lediglich Veranstaltungen ohne weitere Unterstützung der Schlüsselpersonen durch. 14 Prozent der Projekte boten ausschliesslich eine Unterstützung der Schlüsselpersonen an, waren jedoch nicht mit einer Veranstaltung kombiniert.

Der grösste Teil der Projekte wurde in der Deutschschweiz durchgeführt (vgl. Kapitel 2.4.). Auffallend ist, dass in der Westschweiz keine Projekte durchgeführt wurden, die Veranstaltungen mit der Unterstützung von Schlüsselpersonen kombinierten. Die Projekte in der Westschweiz beinhalteten Veranstaltungen oder die Unterstützung von Schlüsselpersonen (vgl. Figur 23).

Rund die Hälfte der im Schwerpunkt B1 unterstützten Projekte waren Veranstaltungen mit einer Dauer zwischen zwei und fünf Tagen (Müller et al. 2008). Kürzere oder längere Veranstaltungen kamen deutlich seltener vor. Der Schwerpunkt der Aktivitäten im Schwerpunkt B1 bildeten Fortbildungs- und Freiwilligenprojekte. Die Mehrheit der unterstützten Projekte waren Bildungsangebote (v.a. Grundschulungen, Fortbildungen und Spezialisierungskurse).

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung des Bundes hatte eine grosse Bedeutung für das Zustandekommen der Fortbildungs- und Unterstützungsangebote für Schlüsselpersonen. Im Vergleich zu anderen Schwerpunkten (B2, D1, E) war die Beteiligung des Bundes an den gesamten Pro-

Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Basis: N=42 Projekte).

Tabelle 9: Schwerpunkt B1: Erreichte Zielgruppen

Art der Zielgruppen	Anteil (N=43, Mehrfachnennungen)
Mentorinnen und Mentoren, die Beziehung mit einer Migrantin/einem Migranten auf Zeit aufbauen und diese/diesen unterstützen	23%
Mediatorinnen und Mediatoren, die als Vermittelnde mit dem Ziel der Öffnung von Institutionen wirken	47%
Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die als Informationsvermittelnde für Landsleute agieren	56%
Personen, die kraft ihrer Rolle wichtige Integrationsarbeit leisten (z.B. Hauswarte, Sporttrainerinnen/-trainer etc.)	40%

Tabelle 9 Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007).

jektkosten von 34 Prozent etwas geringer, dürfte für das Zustandekommen der Projekte jedoch ebenfalls von Bedeutung gewesen sein.

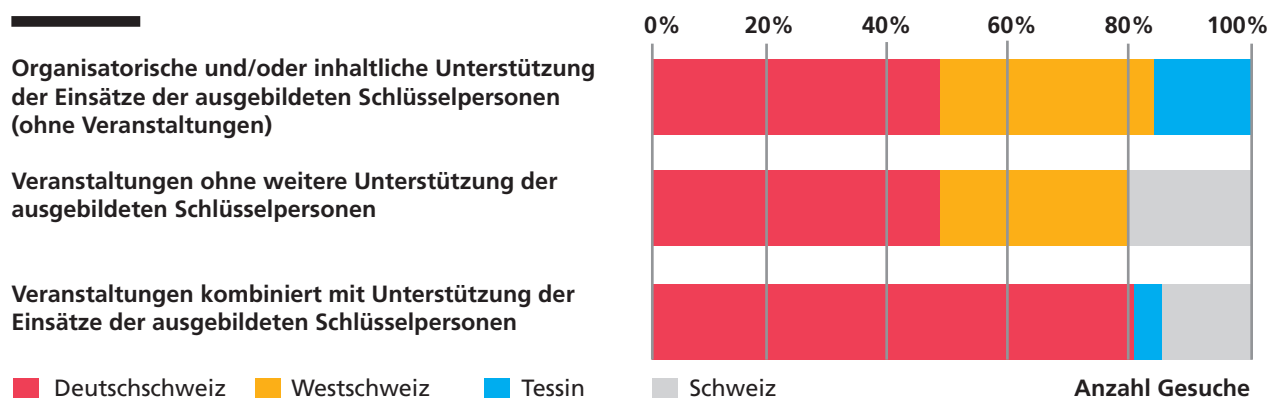
Gemäss der Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D und E³² gelang es im Schwerpunkt B1 knapp der Hälfte der unterstützten Projekte, dank der Unterstützung durch das Programm weitere finanzielle Mittel zu erschliessen. Dies weist ebenfalls auf eine grosse Bedeutung der Bundesbeiträge für diesen Schwerpunkt hin. Demgegenüber stellt die Evaluation fest, dass die finanzielle Unterstützung in geringem Ausmass (12 Prozent der Projekte) zu einer Ablösung bestehender Finanzierungsträger führte. Im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten (B2, C, D, E) war der Substitutionseffekt in diesem Schwerpunkt jedoch rund doppelt so hoch.

Kohärenz der Projektkonzepte

Die Evaluation deutet darauf hin, dass knapp die Hälfte der unterstützten Projekte mit den Zielen des

Schwerpunkts B1 kohärent war. Dieser Teil der Projekte richtete sich entweder explizit an die vom Schwerpunkteprogramm anvisierte Zielgruppe (Lehrmeister, Sporttrainer, Hauswarte, Vereinsvorstände) oder zielte auf die Fortbildung von Mediatorinnen und Mediatoren ab, die als Vermittelnde mit dem Ziel der Öffnung von Institutionen wirken (vgl. Tabelle 9). Die übrigen Projekte zielten jedoch nicht auf die Kompetenzförderung in der ehrenamtlichen Integrationsarbeit ab, sondern beinhalteten den Kompetenzerwerb von Personen, die sich neu in der Freiwilligenarbeit einsetzen möchten (vgl. Tabelle 9). Damit war der Schwerpunkt B1 in der Praxis inhaltlich breiter ausgerichtet als ursprünglich vorgesehen (Berger 2005). Zudem zeigt die Zwischenevaluation des EKA-Sekretariats (Berger 2005), dass neben kürzeren Fortbildungs- und Unterstützungsangeboten auch intensivere Lehr- und Ausbildungsgänge unterstützt wurden. In einigen Fällen wurden auch die Multiplikatoreneinsätze bzw. die Umsetzungsaktivitäten mitfinanziert. Insgesamt waren die im Schwerpunkt B1 unterstützten Projekte damit nur teilweise mit den Vorgaben des Programms kohärent.

Figur 23: Schwerpunkt B1: Verteilung der Projekte auf die Sprachregionen



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Basis: N=42 Projekte. Unter CH sind schweizweite Projekte aufgeführt).

³² In den Kapiteln 4.2. bis 4.5. wird die Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D, und E «Evaluation» genannt.

Positiv zu erwähnen ist, dass sich gemäss der Evaluation über 40 Prozent der Projekte an die gesamte Bevölkerung und damit nicht ausschliesslich an die Migrationsbevölkerung richteten (vgl. Kapitel 2.4.). Gemäss der Zwischenevaluation des EKA-Sekretariats (Berger 2005) wurden im Unterschied zum Schwerpunktprogramm 2001 bis 2003 vermehrt Schweizerinnen und Schweizer angesprochen, die sich vor allem als Mentorinnen und Mentoren zugunsten der Integration einsetzen möchten. Ebenfalls positiv ist die sehr hohe Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an der Konzeptentwicklung und/oder bei der Umsetzung der Projekte (insgesamt ca. 90 Prozent).

Angemessenheit und Qualität der Leistungserbringung

Die im Schwerpunkt B1 erbrachten Leistungen waren grösstenteils angemessen und von guter Qualität. Die überwiegende Mehrheit der in der Evaluation befragten Projektverantwortlichen war mit dem Umfang der erbrachten Leistungen und vor allem mit der Qualität der Leistungen zufrieden. Befragte Schlüsselpersonen und teilweise auch Endbegünstigte äusserten sich ebenfalls positiv zu den Projekten. Zum Erfolg beigetragen haben unter anderem ein niederschwelliger Zugang für die Zielgruppen und deren kontinuierliche Begleitung sowie Motivation seitens der Projektverantwortlichen.

Erreichung der Zielgruppen

Nach Angaben der Projektverantwortlichen haben die Projekte die anvisierten Zielgruppen mehrheitlich gut erreicht. Die Rekrutierung von geeigneten Schlüsselpersonen war jedoch teilweise schwierig und erforderte viel Überzeugungsarbeit.

Tabelle 9 zeigt, dass knapp die Hälfte der Projekte Zielgruppen erreichte, die vom Programm explizit anvisiert wurden (z.B. Hauswarte, Sporttrainerinnen/-trainer etc.) oder die im Sinne des übergeordneten Ziels des Schwerpunkts B («Institutionen öffnen») aktiv werden wollten. Ein bedeutender Teil der Projekte erreichte hingegen Schlüsselpersonen, die nicht Zielgruppen des Programms waren:

- Ein wesentlicher Teil der Projekte richtete sich an Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die sich in der Regel als Informationsvermittelnde für Landsleute einsetzen. Dabei dürfte es sich gemäss Evaluation mehrheitlich um Personen handeln, die «neu» als Freiwillige tätig sind. Der Zwischenbericht des EKA-Sekretariats stellt ebenfalls fest, dass die «neuen Freiwilligen» eine bedeutende Zielgruppe im Schwerpunkt B1 waren. Zudem waren es vor allem

Jugendliche, die als Multiplikatoren-Zielgruppe in Erscheinung trat.

- Ein bedeutender Teil der unterstützten Projekte zielte nicht primär auf die Öffnung der Institutionen ab. Im Vordergrund dieser Projekte stand die Schulung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zur Informationsvermittlung oder den Erwerb von Kompetenzen von angehenden Mentorinnen und Mentoren bzw. die professionelle Begleitung der freiwilligen Beziehungsarbeit im Integrationsbereich.

Wirkungen der Fortbildungs- und Unterstützungsangebote

Beinahe alle befragten Projektverantwortlichen beurteilen die Wirkungen der Fortbildungs- und Unterstützungsangebote auf die Zielgruppen als gross oder eher gross.

Die Projekte führten in erster Linie zu einer Stärkung resp. Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen der teilnehmenden Schlüsselpersonen (vgl. Figur 24). Die Schlüsselpersonen erwarben vielfältige Kompetenzen für ihre Tätigkeit, z.B. für ihr Interventionsgebiet notwendiges Fachwissen, Kompetenzen in interkultureller Kommunikation, Verhandlungs- und Konfliktlösungskompetenzen sowie thematisches und methodisches Wissen (z.B. Kompetenzen in der zielgerichteten Gesprächsführung). Die Teilnahme an den Projekten löste bei den Schlüsselpersonen zum überwiegenden Teil einen Lernprozess aus. Insbesondere wurden sich die Schlüsselpersonen ihrer Rolle im Integrationsprozess verstärkt bewusst.

Ein grosser Teil der Projekte führte zu einer Erhöhung des Angebots an Schlüsselpersonen. Diese Wirkung war jedoch vom Programm nicht beabsichtigt. Das Ziel war vielmehr, Personen, die schon bis anhin eine Schlüsselrolle einnahmen, in ihren Kompetenzen zu stärken. Im Urteil der Evaluation ist die nachhaltige Gewährleistung des Angebots jedoch ungewiss.

Rund einem Drittel der Projekte gelang es, die Nachfrage nach Schlüsselpersonen zu erhöhen. Gemäss der Evaluation besteht zwar ein Bedarf an Schlüsselpersonen. Ob sich daraus auch eine längerfristige Nachfrage nach Schlüsselpersonen ergibt, hängt jedoch häufig vom Bedarf und von der Bereitschaft von Institutionen ab, die Schlüsselpersonen einzusetzen. Fehlendes Problembewusstsein und fehlende finanzielle Mittel seitens verschiedener Institutionen (z.B. Schulen und Gemeinden) erwiesen sich als Hemmnisse bei der vermehrten Integration von Schlüsselpersonen in die Regelstrukturen.

Für die Projekte war es teilweise schwer, die zuständigen Institutionen zu überzeugen, die Schlüsselpersonen auch tatsächlich im Sinne des Integrationsprogramms zu fördern, einzusetzen und dafür die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen.

Gesamtbeurteilung

Aus Sicht der Evaluation sind die Leistungen und die Wirkungen des Schwerpunkts B1 grundsätzlich positiv zu beurteilen. Die unterstützten Projekte stärkten die interkulturellen Kompetenzen der teilnehmenden Schlüsselpersonen.³³ Der Schwerpunkt B1 erreichte die in ihn gesetzten Ziele jedoch nur teilweise:

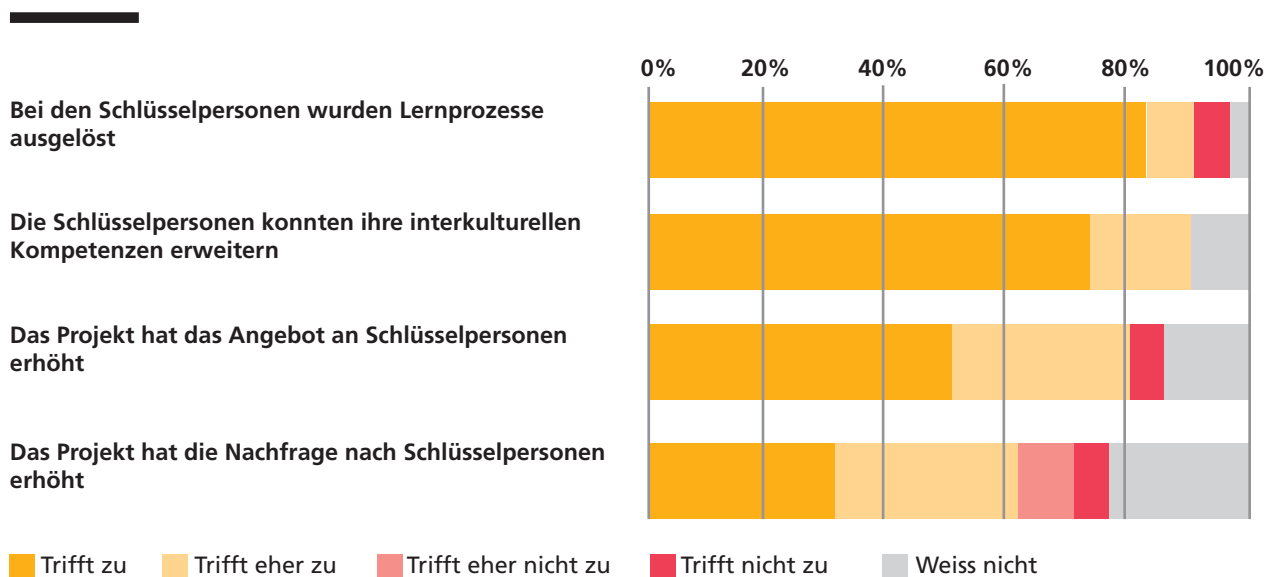
- Erstens blieb der Schwerpunkt B1 mit insgesamt lediglich 4 Prozent der finanziellen Mittel quantitativ unter den Erwartungen der Programmverantwortlichen.
- Zweitens zielte nur ein Teil der Projekte auf den vom Programm beabsichtigten Kompetenzerwerb von bereits ehrenamtlich tätigen Personen. Zahlreiche Projekte förderten den Kompetenzerwerb von Personen (häufig Migrantinnen und Migranten), die sich neu im Bereich der Integration betätigen wollten. Dies war vom Programm jedoch nicht beabsichtigt.

- Drittens zielte nur eine Minderheit der Projekte explizit auf das Ziel der Verbesserung des Zugangs für Migrantinnen und Migranten zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Institutionen (v.a. Vereine und Verbände) ab. Bei Projekten, die explizit eine Öffnung der Institutionen anstrebten, standen vor allem Institutionen der Regelstrukturen (z.B. Gemeinden, Schulen) im Vordergrund. Demzufolge ist davon auszugehen, dass der Beitrag des Schwerpunkts B1 zum Ziel des Schwerpunkts B (Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen) bescheiden war.

Der Schwerpunkt B1 weist aus Sicht der Evaluation folgende Stärken auf:

- Die Qualität der im Schwerpunkt B1 erbrachten Leistungen war gut. Zum Erfolg der Projekte beigetragen haben u.a. der niederschwellige Zugang für die Zielgruppen und deren kontinuierliche Begleitung und Motivation durch die Projektverantwortlichen.
- Die Projekte führten zu einer Stärkung bzw. einer Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen der erreichten Schlüsselpersonen. Zudem lösten die Angebote bei vielen teilnehmenden Schlüsselpersonen einen Lernprozess hinsichtlich einer Sensibilisierung ihrer Rolle im Integrationsprozess aus.

Figur 24: Schwerpunkt B1: Wirkungen auf Schlüsselpersonen



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Angaben von Projektverantwortlichen, N=43)

³³ Zu den Wirkungen der Schlüsselpersonen auf die Endbegünstigten (Migrantinnen und Migranten; einheimische Bevölkerung) erlaubt die Evaluation keine konkreten Aussagen.

- Positiv zu werten ist auch, dass es rund einem Drittel der Projekte gelang, die Nachfrage nach Schlüsselpersonen zu erhöhen. Ob sich daraus eine längerfristige Nachfrage nach Schlüsselpersonen ergibt, hängt von den strukturellen und den finanziellen Rahmenbedingungen der Institutionen und Organisationen ab und ist ungewiss.

Der Schwerpunkt B1 weist folgende Schwächen auf, die u.a. dazu geführt haben, dass die Schwerpunktziele nur teilweise erreicht werden konnten:

- Ein bedeutender Teil der unterstützten Projekte richtete sich nicht direkt auf die Ziele und die Vorgaben des Schwerpunkts aus. Der Schwerpunkt wurde damit inhaltlich breiter gefasst. Erstens unterstützte der Schwerpunkt neben ehrenamtlich tätigen Personen auch Personen, die in der Regel als Informationsvermittelnde neu in der Integrationsarbeit tätig sein wollten. Zweitens ist davon auszugehen, dass sich ein Grossteil der Projekte nicht direkt auf die Öffnung der Institutionen ausrichtete, sondern inhaltlich breiter gefasst war. Im Hinblick

auf die Förderung des Integrationsprozesses und ungeachtet der Ziele des Schwerpunkts kann die breite Ausrichtung in der Praxis jedoch auch positiv gewertet werden. Der Schwerpunkt B1 förderte die Kompetenzen verschiedener Gruppen von Schlüsselpersonen, die einen unterschiedlichen Zugang zu den Migrantinnen und Migranten sowie der Schweizer Bevölkerung und unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte aufweisen. Zusammen mit der Erhöhung des Angebots an Schlüsselpersonen schuf der Schwerpunkt B1 auf der Angebotsseite gute Voraussetzungen für einen vermehrten, breiten und kompetenten Einsatz von Schlüsselpersonen in Organisationen und im privaten Umfeld.

- Gemäss der Evaluation besteht grundsätzlich ein Bedarf nach Schlüsselpersonen. Ob die neu ausgebildeten Schlüsselpersonen in der Praxis zum Einsatz kommen, ist jedoch ungewiss. Die Evaluation befürchtet, dass viele dieser Schlüsselpersonen nicht oder nur in geringem Umfang zum Einsatz kommen werden, weil die Bereitschaft von Organisationen und Institutionen, die notwendigen Rahmenbedingungen für deren regelmässigen Einsatz zu schaffen, gering sein dürfte. Neben fehlendem Problembewusstsein haben sich vor allem fehlende finanzielle Ressourcen als Hemmnis für den vermehrten Einsatz von Schlüsselpersonen in Regelstrukturen erwiesen.

Projektbeispiel:

Das Projekt «logement et intégration» war im Kanton Neuenburg angesiedelt und hatte zum Ziel, interkulturelle Nachbarschaftsbeziehungen zu fördern. Dazu richtete sich das Projekt an Hausabwarte, die hinsichtlich der soziokulturellen Diversität sensibilisiert werden sollten. Weitere Teilziele des Projekts waren die Verbesserung der Kenntnisse der Abwarte zum Mietrecht und die Förderung ihrer Kompetenzen im Bereich der Kommunikation und des Managements von guten Nachbarschaftsbeziehungen.

Die Projektleistungen bestanden in Weiterbildungskursen für Abwarte, die einen theoretischen und praktischen Teil beinhalteten. Im praktischen Teil sollten die Abwarte mit einer fachlicher Begleitung Kleinprojekte im Wohnhaus umsetzen. Die Weiterbildungskurse wurden im Hinblick auf eine allfällige Übertragung auf andere Zielgruppen im Bereich der Immobilienverwaltung evaluiert. Neben den Weiterbildungskursen sollte mit dem Projekt ein Begegnungsraum für Kontakte zwischen den Partnerabwarten des Projekts hergestellt werden.

Insgesamt besuchten 11 Abwarte die Weiterbildung und setzten Kleinprojekte um. Die Kursteilnehmer gaben positive Rückmeldungen auf die Weiterbildungen. Zudem konnte das Projekt Akzeptanz bei den relevanten politischen Akteuren erzielen.

Verbesserungsmöglichkeiten

Das Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 fördert die Fortbildung und die Unterstützung von Schlüsselpersonen nicht mehr. Im Hinblick auf eine allfällige zukünftige Förderung von Schlüsselpersonen werden nachfolgend die Verbesserungsmöglichkeiten dokumentiert (vgl. u.a. Berger 2005):

- Die Beschränkung auf Schlüsselpersonen, die bereits ehrenamtliche Integrationsarbeit leisten, ist in Frage zu stellen. Um den Bedarf nach Schlüsselpersonen zu decken und das damit entsprechende Potenzial zur Unterstützung des Integrationsprozesses zu nutzen, sollten die vielen Interessierten, die sich neu als Freiwillige engagieren möchten, als relevante Zielgruppe mit einbezogen werden. Voraussetzung ist jedoch, dass diese Personen eine reale Einsatzperspektive haben.
- Der Bezug der Ziele des Schwerpunkts B1 (Kompetenzförderung in der ehrenamtlichen Integrationsarbeit) zu den Zielen des Schwerpunkts B (Institutionen öffnen) war nicht klar. In der Praxis zeigte

sich, dass der Schwerpunkt inhaltlich wesentlich breiter gefasst wurde. Um das Potenzial der verschiedenen Typen von Schlüsselpersonen hinsichtlich des Zugangs zu den Endbegünstigten sowie Form und Inhalt des Engagements zu nutzen, war dies zweckmässig. Bei einer allfälligen zukünftigen Förderung von Schlüsselpersonen sollten die Zielgruppen und die Ziele präzisiert werden. Erstens sollte klar zwischen Mediatoren (Vermittlerinnen, Schlichtern), Multiplikatoren (Informationsvermittler), Mentoren (freiwillige Beziehung mit einer Migrantin/einem Migrant auf Zeit) und Schlüsselpersonen, die aufgrund ihrer Rolle wichtige Integrationsarbeit leisten (Hauswarte, Sporttrainerinnen, Vereinsvorstände, Lehrmeister) unterschieden werden. Zweitens sollten die je Zielgruppe zu fördernden Kompetenzen konkretisiert werden.

- Die professionelle Unterstützung von Freiwilligen sollte stärker gewichtet werden. Dabei sollte klar definiert und kommuniziert werden, welche Formen der Unterstützung der Bund mitfinanziert.
- Die Förderung von Schlüsselpersonen sollte auf die entsprechende Nachfrage von zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Institutionen abgestimmt werden. Einerseits sind die Fortbildungs- und Unterstützungsangebote inhaltlich und hinsichtlich ihres Umfangs auf den Bedarf und die Bereitschaft der Institutionen auszurichten. Andererseits sollte die Nachfrage nach Schlüsselpersonen durch entsprechende Überzeugungsarbeit (inkl. Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen) erhöht werden.

4.2.2. Schwerpunkt B2: institutionelle Prozesse

Unterstützte Projekte

Im Schwerpunkt B2 wurden vom Bund 41 Projekte mit insgesamt 1.8 Mio. CHF unterstützt. Der durchschnittliche Projektbeitrag betrug 44'000 CHF. Mit rund drei Prozent der Gesamtausgaben blieb der Umfang der im Schwerpunkt B2 unterstützten Projekte unter den Erwartungen der Programmverantwortlichen (vgl. Kapitel 2.4.). Die Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al. 2008) erklärt den geringen Umfang der unterstützten Projekte durch zwei Gründe:

- Erstens fehlte dem Schwerpunkt B2 ein klares inhaltliches Profil. Es gelang nur ungenügend, die Ziele klar zu kommunizieren. Viele potenzielle Trä-

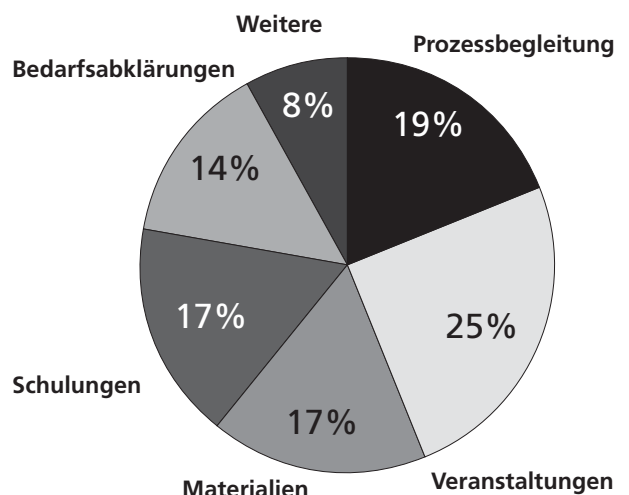
gerschaften waren überfordert und davon abgehalten, Projekte einzureichen.

- Zweitens zeigte sich, dass viele Organisationen (v.a. Vereine) für die Problematik noch zu wenig sensibilisiert waren. Öffnungsprozesse setzen eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Thematik voraus. Entsprechend wurden diese Organisationen nicht aktiv und reichten keine Projekte ein. Neben einer verstärkten Sensibilisierungs- und Mobilisierungsarbeit wären Prozess unterstützende Hilfestellungen notwendig gewesen, um in zahlreicheren und grösseren Organisationen erfolgreiche Öffnungsprozesse zu initiieren und zu begleiten.

Die Projekte im Schwerpunkt B2 wurden vor allem von Vereinen (Anteil von über 40 Prozent) getragen. Weitere wichtige Trägerschaften waren Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Hilfswerke, die Kirchen und die öffentliche Verwaltung.

Bei den Aktivitäten des Schwerpunkts B2 handelte es sich vor allem um Veranstaltungen, Prozessbegleitungen, Schulungen, die Erarbeitung von Materialien und Bedarfsabklärungen (vgl. Figur 25). Die unterstützten Projekte waren sehr heterogen und reichten von Kleinstprojekten wie beispielsweise der Übersetzung eines In-

Figur 25: Schwerpunkt B2: Aktivitäten



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Basis: N=26 Projekte, Mehrfachnennungen möglich).

formationsprospekts bis zu Grossprojekten wie beispielsweise dem Projekt Migrationsbus³⁴ (Müller et al. 2008). Bemerkenswert ist, dass im Schwerpunkt B2 keine Projekte in der Westschweiz und im Kanton Tessin durchgeführt wurden.

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung hatte eine sehr grosse Bedeutung für das Zustandekommen der Projekte zur Öffnung institutioneller Prozesse. Die hohe Unterstützung des Bundes für Projekte des Schwerpunkts mit durchschnittlich 50 Prozent weist darauf hin, dass das Zustandekommen der Projekte in hohem Masse von den Bundesbeiträgen abhängig war. Die grosse Bedeutung der finanziellen Unterstützung für die Projekte des Schwerpunkts B2 wird dadurch verdeutlicht, dass in über zwei Dritteln der Projekte andere Mittel erschlossen werden konnten und in nur einem geringen Umfang (4 Prozent der Projekte) finanzielle Mittel anderer Akteure zurückgestellt wurden (Müller et al. 2008).

Kohärenz der Projektkonzepte

Die Projekte des Schwerpunkts B2 waren mit den Zielen des Schwerpunkts grösstenteils kohärent. Gemäss der Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) richteten sich die Projekte thematisch weitgehend auf die zivilgesellschaftliche Ebene aus (v.a. Begegnung, Quartierleben, Freizeit), umfassten vor allem Prozessbegleitungen und Veranstaltungen und wurden vor allem von Vereinen sowie NGOs/Hilfswerken getragen.

Die Teilevaluation weist jedoch darauf hin, dass die geförderten Projekte zur institutionellen Öffnung zivilgesellschaftlicher Institutionen nicht nur auf die vermehrte Mitgliedschaft ausländischer Personen, sondern auch auf die Öffnung der Angebote für weitere Zielgruppen abzielte. Im Urteil der Teilevaluation stellt dies eine inhaltliche Abweichung zum Programmkonzept dar, die nicht unmittelbar zur verstärkten Durchmischung von zivilgesellschaftlichen Organisationen beiträgt. Insofern waren die im Schwerpunkt B2 unterstützten Projekte nur bedingt mit den Schwerpunktzielen kohärent.

Angemessenheit und Qualität der Leistungserbringung

Die befragten Projektverantwortlichen sind grösstenteils mit dem Umfang und der Qualität der erbrachten Leistungen zufrieden. Die Evaluation weist jedoch darauf hin, dass die längerfristig angestrebte Integration der Vorhaben in die bestehenden Strukturen der Institu-

tionen ein langsamer Prozess ist, der viel Ausdauer und Überzeugungsarbeit erfordert.

Folgende Faktoren erschwerten teilweise die Umsetzung und die Zielerreichung der Projekte des Schwerpunkts B2:

- Damit sich Prozesse und Strukturen entwickeln können, sollten Öffnungsprozesse von der Leitung einer Organisation getragen werden. Teilweise fehlten jedoch die für eine erfolgreiche Umsetzung notwendige Akzeptanz und der Willen der Entscheidungsträger.
- Die Ziele der Öffnungsprojekte dürfen nicht zu abstrakt bleiben, sondern müssen mit konkreten Inhalten gefüllt werden. Vor der eigentlichen Umsetzung sollten die Ziele in einem Vorprozess konkretisiert und die entsprechenden Akteure mobilisiert werden.
- Die Öffnungsprozesse sind Organisationsentwicklungsprozesse und benötigen genügend Zeit für die Umsetzung. Damit die Vorhaben nicht an den Rand gedrängt und schliesslich aufgegeben werden, muss bei den Entscheidungsträgern (v.a. in grösseren Organisationen) laufend Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Erreichung der Zielgruppen

Im Vergleich zum Schwerpunkt B1 erreichte der Schwerpunkt B2 die anvisierten Zielgruppen (Mitglieder von zivilgesellschaftlichen Institutionen) weniger gut. Die Evaluation führt die zurückhaltendere Beurteilung der Zielgruppenerreichung auf folgende Gründe zurück:

- Erstens waren die anvisierten Organisationen (bzw. deren Mitglieder) mit dem Thema Integration noch wenig vertraut. Da die Umsetzung der Öffnungsprojekte ein hohes Mass an Sensibilisierung und Problembewusstsein voraussetzt, ist der Einbezug der Zielgruppen mit viel Überzeugungs- und Motivationsarbeit verbunden. In Vereinen, in denen bereits viel Freiwilligenarbeit geleistet wird, fehlen oft die notwendigen Ressourcen.
- Zweitens kann das Thema der Öffnung der Institutionen auch mit gewissen Ängsten verbunden sein. Die Organisationen fürchten sich davor, zu stark für das Thema einzutreten, weil dadurch in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen könnte, sie hätten sich bisher diskriminierend verhalten.

³⁴ Konzept für die kultursensible Altenhilfe des Verbands Heime und Institutionen Schweiz (CURAVIVA).

Wirkungen der Projekte

Die Wirkung der im Schwerpunkt B2 unterstützten Projekte auf die Zielgruppen war im Vergleich zum Schwerpunkt B1 geringer. Im Urteil der befragten Zielgruppen fand durch die Projekte in erster Linie eine Sensibilisierung statt. Die Teilnehmenden fühlen sich ermutigt, Massnahmen zur Öffnung ihrer Institutionen gegenüber Migrantinnen und Migranten einzuleiten. Zur Öffnung beigetragen habe die Auseinandersetzung mit dem Thema, beispielsweise im Rahmen von Weiterbildungen. Die Zielgruppen erachten es als grosse Herausforderung, das Thema «Öffnung» längerfristig zu verfolgen und in Form von konkreten Massnahmen umzusetzen.

Gemäss mehr als der Hälfte der befragten Projektverantwortlichen gelang es den beteiligten Organisationen, sich dank den Projekten gegenüber den Migrantinnen und Migranten verstärkt zu öffnen (vgl. Figur 26). Für die restlichen Projektverantwortlichen trifft dies «eher» zu. Eine Öffnung erfolgte vor allem in jenen Projekten, die konkrete Aktivitäten umsetzen konnten und nicht nur Vor- und Abklärungsprozesse durchführten. Die Öffnung zeigte sich darin, dass die Organisationen ihre Angebote und Dienstleistungen vermehrt auf die Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung anpassten. Beispiele sind der Einbezug von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern im Rahmen von Beratungen oder die Durchführung von interkulturellen Veranstaltungen, bei denen sich ausländische Bevölkerungsanteile über eine Organisation informieren können.

tungen, bei denen sich ausländische Bevölkerungsanteile über eine Organisation informieren können.

Die Projekte haben nach Angabe der Projektverantwortlichen zudem zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen der beteiligten Organisationen beigetragen. Insbesondere konnte das Problembewusstsein gegenüber den Themen Migration, Integration und Chancengleichheit bei den relevanten Personen in den Organisationen gesteigert werden. Inwiefern sich die gesteigerte Sensibilisierung in weitere, nachhaltige Strukturveränderungen niederschlägt, muss sich in den meisten Projekten aber erst noch zeigen. Die Schwierigkeit besteht darin, das Thema in die alltägliche Tätigkeit einfließen zu lassen.

Die im Schwerpunkt B2 unterstützten Projekte dürften eine vergleichsweise geringe Wirkung auf die Endbegünstigten (v.a. Migrantinnen und Migranten) ausgelöst haben.

Gesamtbeurteilung

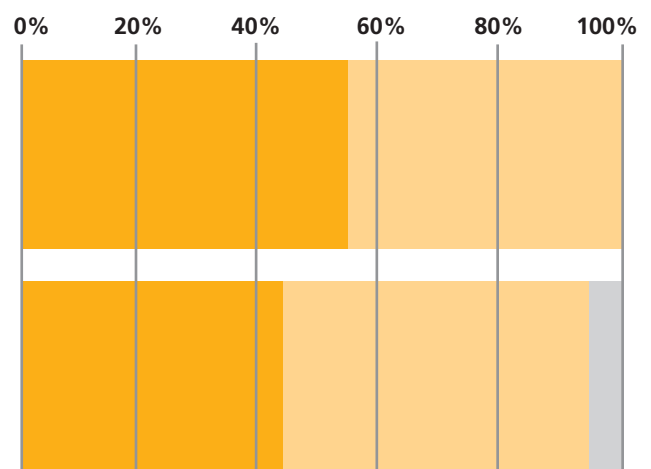
Der neue Schwerpunkt B2 (Institutionelle Prozesse) konnte die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Aus Sicht der Evaluation konnten die Schwerpunktziele nur ansatzweise erreicht werden:

- Erstens war es schwierig, Organisationen zu gewinnen, die bereit waren, sich auf einen Öffnungspro-

Figur 26: Schwerpunkt B2: Wirkungen der Öffnungsprojekte

Mit ihrem Projekt ist es der Institution gelungen, sich gegenüber MigrantInnen verstärkt zu öffnen

Die am Projekt mitwirkende Institution konnte ihre interkulturellen Kompetenzen erweitern



■ Trifft zu ■ Trifft eher zu ■ Trifft eher nicht zu ■ Trifft nicht zu ■ Weiss nicht

zess einzulassen. Entsprechend blieb der Umfang der unterstützten Projekte unter den Erwartungen. Grössere Vereine und Verbände konnten nur vereinzelt für institutionelle Öffnungsprozesse motiviert werden. Die Evaluation erklärt die geringe Nachfrage nach Unterstützung von Projekten im Schwerpunkt B2 mit dem ungenügend klaren Profil des Schwerpunkts und der fehlenden Sensibilisierung vieler Organisationen (v.a. der Vereine) für die Integrationsthematik.

- Zweitens scheinen diejenigen Organisationen, die sich auf den Öffnungsprozess eingelassen haben, Schwierigkeiten zu haben, die Integrationsthematik strukturell zu verankern und in die alltägliche Tätigkeit einfließen zu lassen. Gründe dafür waren die teilweise fehlende Akzeptanz und Unterstützung der Leitungsorgane und/oder die ungenügende Unterstützung des Anliegens durch die Mitglieder.

- Drittens weist die Evaluation darauf hin, dass die unterstützten Projekte bisher kaum Wirkungen auf die Endbegünstigten ausgelöst haben dürften.

Die Unterstützung von Öffnungsprozessen zivilgesellschaftlicher Institutionen ist im Hinblick auf die Integrationsziele wichtig und relevant. Die Evaluation weist darauf hin, dass die Ziele des Schwerpunkts B2 nur schwer umzusetzen waren. Unterschätzt wurde, dass Öffnungsprozesse langfristige Prozesse sind, die eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Thematik voraussetzen. Um in zahlreicheren und grösseren Organisationen erfolgreich Öffnungsprozesse zu initiieren und zu begleiten, wären mehr Sensibilisierungs- und Motivationsarbeit sowie Prozess unterstützende Hilfestellungen notwendig gewesen.

Aus Sicht der Evaluation wurde unter den schwierigen Voraussetzungen jedoch auch einiges erreicht. In dieser Hinsicht sind die im Schwerpunkt B2 unternom-

Beispielprojekt:

Das Projekt «Sport-verein-t» zielte auf Integration und Partizipation in St. Galler Sportvereinen ab. Konkret sollten Vereinsmitgliedern unterschiedlicher Herkunft die Integration erleichtert und eine ausgewogene Partizipation auf allen Ebenen des Vereins erreicht werden. Darüber hinaus sollten neue Bevölkerungskreise für eine Mitgliedschaft und / oder die Übernahme von Verantwortung im Verein gewonnen werden. Mit der Unterstützung von Integration und Partizipation fördernden Aktivitäten sollte das Projekt eine Brückenfunktion zwischen Sport und Gesellschaft übernehmen.

Zu diesem Zweck verfolgte das Projekt verschiedene Ansätze und Leistungen:

- Erstellung und Implementierung einer Charta und eines Qualitätslabels für Sportvereine.
- Kursangebote für Verantwortliche in Sportvereinen.
- Beratungen und Coaching in Sportvereinen.
- Bereitstellung von schriftlichen Informationen.

Das Kernstück des Projekts war dabei die Charta (Ehrenkodex) mit fünf Zielen zu den Kernthemen Organisation, Ehrenamt, Integration, Gewalt-/Konfliktprävention und Solidarität. Die Ziele werden anhand von 10 Qualitätsindikatoren gemessen. Vereine/Verbände,

die diese Kriterien erfüllen und damit den Ehrenkodex anerkennen, wurden mit einem Qualitätslabel ausgezeichnet. Darüber hinaus wurden diese Vereine mit finanziellen Boni aus «Sport-Toto»-Subventionen belohnt. Zur Qualitätssicherung wurde ein Controlling-system implementiert. Die Gesuche der Vereine liefen durch zwei Instanzen, den Verbandsvorstand der IG St. Galler Sportverbände und eine Expertenjury. Für das Controlling zur Einhaltung des Kodex war der jeweilige Dachverband zuständig, wobei von der IG St. Galler Sportverbände Stichproben durchgeführt wurden.

Dem Projekt gelang es, ein Qualitätslabel zu entwickeln, das von den Behörden in St. Gallen offiziell anerkannt wird. Zum Zeitpunkt Ende 2007 konnten 38 Sportvereine das Qualitätslabel erwerben. Auch die Kursangebote des Projekts stiessen auf grosses Interesse, was die Teilnehmerzahlen belegen. Am ersten Kurs nahmen Verantwortliche von über 50 Vereinen teil. Darüber hinaus konnte das Projekt zwei weitere Erfolge verbuchen: Nach Beendigung des Projektes wurde «Sport-verein-t» in den festen Aufgabenbereich der IG St. Galler Sportverbände implementiert. Zudem gewann das Projekt den Hauptpreis bei einem internationalen Wettbewerb um innovative Ideen zur Förderung des Ehrenamtes.

menen Anstrengungen des Programms durchaus positiv zu beurteilen. Die Evaluation hebt folgende Stärken der im Schwerpunkt B2 unterstützten Projekte hervor:

- Die Projekte waren mit den Zielen des Schwerpunkts grösstenteils kohärent. Der Umfang und die Qualität der erbrachten Leistungen waren grösstenteils zufriedenstellend.
- Die Projekte sensibilisierten die beteiligten Organisationen. Sie führten zu einer vertieften Auseinandersetzung mit der Integrationsthematik sowie zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen der beteiligten Organisationen.
- Ein Teil der Projekte setzte konkrete Aktivitäten zur Öffnung ihrer Organisationen um. Einerseits informierten sie die ausländische Bevölkerung verstärkt über ihre Aktivitäten und Angebote. Andererseits passten sie ihre Angebote und ihre Dienstleistungen vermehrt an die Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung an.

Verbesserungsmöglichkeiten

Der Schwerpunkt B2 wird im Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 nicht mehr weiter verfolgt. Im Hinblick auf eine allfällige Wiederaufnahme der Anliegen des Schwerpunkts B2 zu einem späteren Zeitpunkt werden nachfolgend aus Sicht der Evaluation Verbesserungsmöglichkeiten festgehalten:

- Die Nachfrage nach dem Unterstützungsangebot von Öffnungsprozessen zivilgesellschaftlicher Institutionen blieb unter den Erwartungen. Einerseits sind das inhaltliche Profil zu präzisieren und die Ziele besser zu kommunizieren. Andererseits sollten die anvisierten Institutionen (Vereine und Verbände) verstärkt hinsichtlich der Integrationsthematik sensibilisiert und motiviert werden. Ziel müsste es sein, zahlreichere und mehr grössere Organisationen für Öffnungsprojekte zu gewinnen.
- Die Öffnungsprojekte sollten folgende Erfolgsfaktoren berücksichtigen: Unterstützung der Leitungsorgane der Organisationen für den Öffnungsprozess, Formulierung von konkreten Zielen (evtl. aufgrund eines Vorprozesses), genügend Zeit für die Umsetzung.
- Die Projekte sollten Prozess unterstützende Massnahmen (z.B. Prozessberatung) vorsehen, um die Öffnungsprozesse in den Organisationen erfolgreich zu initiieren und zu begleiten.

- Damit die positiven Öffnungsansätze nachhaltig wirken und zur angestrebten stärkeren Durchmischung von zivilgesellschaftlichen Organisationen führen, müssen die Anstrengungen über einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten werden.

4.3. Schwerpunkt C: Zusammenleben erleichtern

Unterstützte Projekte

Das Programm unterstützte über die Jahre 2004 bis 2007 1'415 Projekte des Schwerpunkts C mit insgesamt 10.6 Mio. CHF. Der durchschnittliche Projektbeitrag war im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten mit 8'000 CHF mit Abstand am geringsten. Wie vorgesehen, förderten die Programmverantwortlichen im Schwerpunkt C eine Vielzahl kleiner Projekte, die in der Regel innerhalb eines Jahres umgesetzt wurden. Mit einem Anteil von 19 Prozent des Integrationskredits konnte der Schwerpunkt C die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Im Vergleich zu den Planungswerten der EKA erreichte der Schwerpunkt C über die Jahre 2004 bis 2007 einen Ausschöpfungsgrad von 75 Prozent (vgl. Kapitel 2.4.)

Über die Hälfte der durchgeführten Projekte wurde von Vereinen getragen. Weitere wichtige Trägerschaften waren die öffentliche Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Hilfswerke und Privatpersonen.

Die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten bei der Konzipierung und der Umsetzung der Projekte war sehr hoch. Bei über der Hälfte der Projekte wirkte die Migrationsbevölkerung bei der Konzepterarbeitung und der Umsetzung mit. Bei weiteren knapp 30 Prozent der Projekte beteiligte sie sich an der Umsetzung (vgl. Kapitel 2.4.).

Die Trägerschaften führten vor allem Begegnungs- und Austauschprojekte (z.B. Diskussionsrunden) und Veranstaltungen durch (vgl. Figur 27). Die Veranstaltungen dienten vorwiegend der Informationsvermittlung. Weitere wichtige Aktivitäten im Schwerpunkt C waren die Durchführung von Kursen und die Erarbeitung von Materialien.

Im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten verteilten sich die Projekte des Schwerpunkts C insgesamt am ausgewogensten über die drei Sprachregionen (vgl. Kapitel 2.4.). Figur 28 zeigt, dass sich die Westschweiz und das Tessin vor allem auf Begegnungs- und Austauschprojekte und Veranstaltungen konzentrierten, der Erarbeitung von Materialien im Vergleich zur Deutschschweiz jedoch eine geringere Bedeutung beimassen.

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

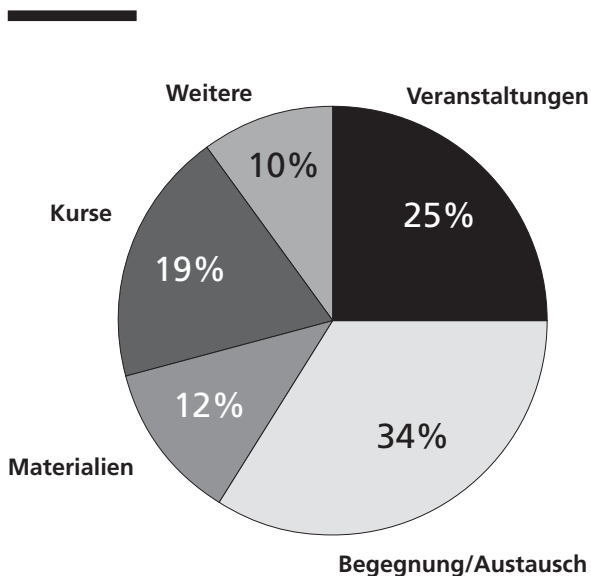
Die finanzielle Unterstützung war für die Projekte des Schwerpunkts C von grosser Bedeutung. Der Anteil des Bundes an den Gesamtkosten der Projekte betrug knapp 30 Prozent. Die Teilevaluation Programm und Vollzug (Rüefli 2007) schätzt die Mitnahmeeffekte und die Substitutionseffekte als gering ein. Die Teilevaluation des Schwerpunkts B, C, D und E (Müller et al. 2008) zeigt, dass es im Schwerpunkt C etwas über der Hälfte der unterstützten Projekte gelang, zusätzliche finanzielle Mittel zu generieren. Der Substitutionseffekt wird ebenfalls als gering eingeschätzt.

Kohärenz der Projektkonzepte

Die unterstützten Projekte waren grösstenteils mit den Schwerpunktzielen kohärent (Rüefli 2007):

- Erstens waren die geförderten Aktivitäten (v.a. Begegnung/Austausch und Veranstaltungen) geeignet, einen Beitrag zur gegenseitigen Verständigung zu leisten.
- Zweitens waren die meisten Projektträgerschaften gemischter Herkunft, tendenziell klein und wenig professionell. Über 60 Prozent der Trägerschaften waren Vereine (inkl. NGOs/Hilfswerke) Die überwiegende Mehrzahl der Projekte bezogen sich auf die kommunale/lokale oder die kantonale Ebene.

Figur 27: Schwerpunkt C: Aktivitäten



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Basis: N=612 Projekte, Mehrfachnennungen möglich).

- Drittens weist die Evaluation darauf hin, dass insbesondere Projekte von Ausländerorganisationen niederschwellig ausgestaltet sind und sich an den Bedürfnissen der Betroffenen orientieren.

Angemessenheit und Qualität der Leistungserbringung

Die Evaluation zeigt, dass die Projektleistungen angemessen und qualitativ gut bis sehr gut waren. Gemäss der Evaluation lag die Stärke der Projekte des Schwerpunkts C darin, dass sie auf unterschiedliche Weise dazu beigetragen haben, ein integrationsförderndes Umfeld zu gestalten. Neben spezifisch ausgerichteten Integrationsprojekten sind auch Projekte von Bedeutung, bei denen die Förderung der Integration nicht per se im Vordergrund steht (z.B. Sportprojekte, Quartierentwicklungsprojekte). Die Evaluation weist auf drei wichtige Funktionen der Projekte hin:

- Erstens schufen die Projekte Orte, die es den Migrantinnen und Migranten und der einheimischen Bevölkerung ermöglichte, sich ungezwungen zu begegnen.
- Zweitens schufen die Projekte ein Umfeld, das die alltägliche Sprachanwendung fördert. Dies ist zur Sprachförderung ebenso wichtig wie das Angebot von Sprachkursen.
- Drittens übernehmen viele Vorhaben eine wichtige Brückenfunktion zu regulären Dienstleistungen und Angeboten, indem Zugewanderte auf niederschwellige Weise motiviert und befähigt werden, diese Angebote in Anspruch zu nehmen.

Gemäss der Evaluation konnten durch die finanzielle Unterstützung der Projekte des Schwerpunkts C eine grosse Zahl von freiwillig tätigen Akteuren in ihrer Selbstinitiative unterstützt und motiviert werden. Damit haben die Akteure auf nationaler Ebene Anerkennung für ihr häufig langjähriges und ehrenamtlich erbrachtes Engagement erfahren. Die Evaluation ist überzeugt, dass das Engagement der zahlreichen Vereine, Organisationen und Initiativen auf lokaler Ebene für die Integration eine Schlüsselfunktion einnimmt.

Die Evaluation weist jedoch auch darauf hin, dass die im Schwerpunkt C unterstützten Vorhaben, die sich durch ein hohes Engagement freiwillig geleisteter Arbeit auszeichnen, zu einer Überbelastung und Überforderung der Freiwilligen führen können. Insbesondere steigt mit der finanziellen Anerkennung der Druck auf die Projektverantwortlichen, die Qualität der Projekte sicher zu stellen, was in der Regel mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden ist.

Erreichung der Zielgruppen und Wirkungen der Projekte

Gemäss den befragten Projektverantwortlichen konnten die vom Schwerpunkt C geförderten Projekte ihre Zielgruppen (bzw. die Endbegünstigten) mehrheitlich gut erreichen.

Die Wirkungen der im Rahmen des Schwerpunkts C unterstützten Projekte schätzt die Evaluation im Vergleich zu den Schwerpunkten B, D und E als hoch ein. Die unterstützten Projekte richteten sich direkt an die Endbegünstigten und übten einen unmittelbaren Einfluss auf die Bevölkerung aus. Berichtet wird von vielen Einzelbeispielen, in denen Migrantinnen und Migranten und Schweizerinnen und Schweizer im Rahmen gemeinsamer Anlässe Kontakte zueinander knüpften. Nicht selten wurden Migrantinnen und Migranten dank niederschwelligem Zugang der Vorhaben ermuntert, erste kleine Schritte in Richtung Integration zu wagen. Durch die Schaffung von Voraussetzungen für Kontakte förderten die Projekte Begegnungen und Austausch im Alltag. Damit leisteten sie einen Beitrag zum gegenseitigen Verständnis.

Gesamtbeurteilung

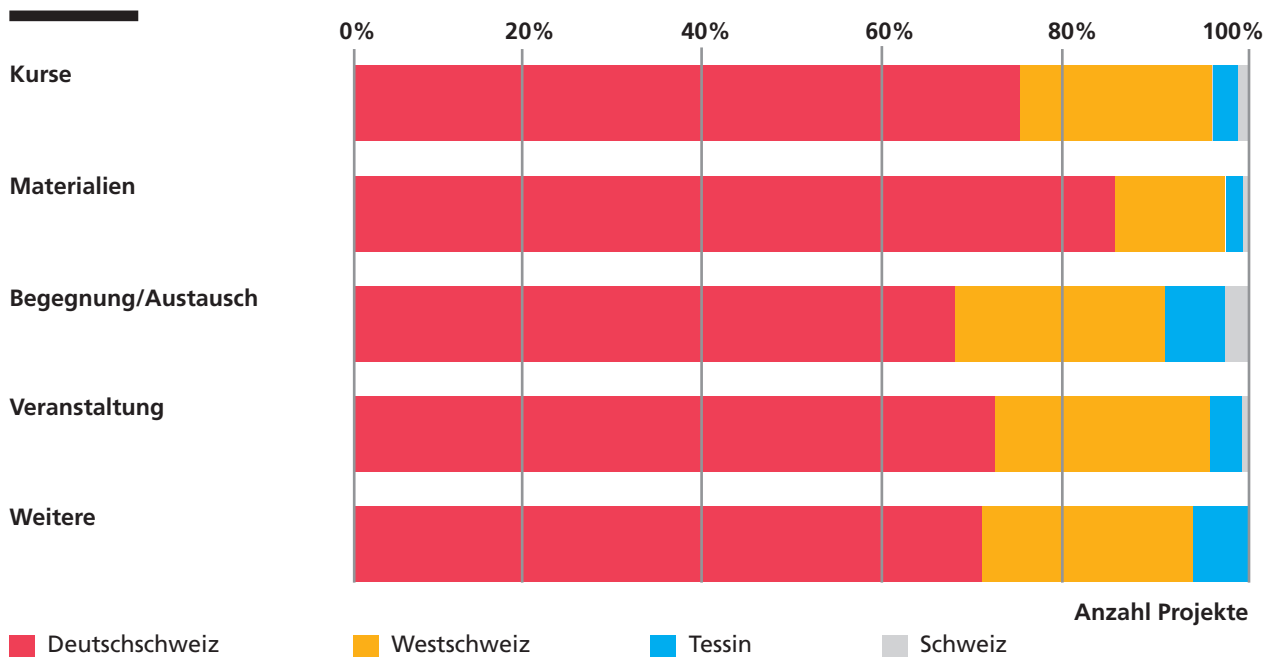
Die Evaluation beurteilt die im Schwerpunkt C unterstützten Projekte und deren Wirkungen als sehr positiv. Aus Sicht der Evaluation konnte der Schwerpunkt

C seine Ziele in hohem Masse erreichen. Die vielen kleinen und lokalen Initiativen leisteten einen wichtigen Beitrag zur Integrationsförderung. Eine Vielzahl von Akteuren trug auf vielfältige Weise und mit grossem Engagement zur Verbesserung der gegenseitigen Verständigung bei. Die Migrantinnen und Migranten beteiligten sich in hohem Masse an der Konzeption und/oder der Umsetzung der Projekte. Die Evaluation ist überzeugt, dass das Engagement der zahlreichen Vereine, Organisationen und Initiativen auf lokaler Ebene für die Integration von zentraler Bedeutung ist.

Die Evaluation hebt folgende Stärken der im Schwerpunkt C unterstützten Projekte hervor:

- Die Projekte waren grösstenteils auf die Ziele und die Anforderungen des Schwerpunkts ausgerichtet und von guter bis sehr guter Qualität. Die Projekte konnten ihre Zielgruppen mehrheitlich gut erreichen.
- Die Projekte trugen auf unterschiedliche Weise dazu bei, ein integrationsförderndes Umfeld zu schaffen. Erstens schufen sie Begegnungs- und Kontaktmöglichkeiten für die einheimische und die ausländische Bevölkerung. Zweitens förderten sie die alltägliche Sprachanwendung. Drittens übernahmen die Projekte oft Brückenfunktionen, indem sie Migrantinnen und Migranten den Zugang zu regulären Angeboten und Dienstleistungen erleichterten. Viele Zugewanderte wurden dank der Teil-

Figur 28: Schwerpunkt C: Verteilung der Aktivitäten auf die Sprachregionen



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Basis: N=612 Projekte, Mehrfachnennungen möglich; Unter CH sind schweizweite Projekte aufgeführt).

nahme an einem niederschweligen Angebot motiviert, erste Schritte in Richtung einer verbesserten Integration zu unternehmen.

- Durch die finanzielle Unterstützung erhielten die Akteure Anerkennung für ihr häufig langjähriges und ehrenamtlich erbrachtes Engagement. Dies dürfte die grosse Zahl von freiwillig tätigen Akteuren in ihrer Selbstinitiative zusätzlich unterstützen und motivieren.

Die Evaluation weist jedoch auch darauf hin, dass mit der finanziellen Anerkennung auch die Anforderungen an die Qualität der Projekte gestiegen sind. Dies führte teilweise zu einer Überforderung und zu einer Überbelastung der freiwillig und ehrenamtlich tätigen Personen. Die Förderung der lokalen Integrationsarbeit stiess damit auf gewisse Grenzen.

Verbesserungsmöglichkeiten

Der Schwerpunkt C wird im Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 nicht in der bisherigen Form weiter verfolgt. Im Übergangsjahr 2008 können Kleinprojekte

im Sinne des Schwerpunkts C im Rahmen des Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) mitfinanziert werden, sofern sie einen inhaltlichen Bezug zu den Themen Spracherwerb, Kommunikation/Verständigung und Information aufweisen. Die Verantwortung für diesen Bereich des Schwerpunkts 1 liegt bei den Integrationsdelegierten der Kantone.

Falls die Anliegen des Schwerpunkts C zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen werden, sollte aus Sicht der Evaluation insbesondere darauf geachtet werden, dass die Projektträgerschaften nicht überfordert werden. Folgende Massnahmen könnten die Gefahr der Überforderung vermindern:

- Damit die Ansprüche an die Professionalität nicht zu gross werden, sollte der Umfang der Projekte klein gehalten werden.
- Projekte, die erfolgreich waren und sich bewährt haben, sollten über mehrere Jahre unterstützt werden können. Neben neuen Ideen ist die Stärkung von guten Projekten ebenso wichtig.

Projektbeispiele:

Beim Projekt «Improvisationstheater im Rahmen des Flüchtlingstages» handelt es sich um ein kurzes Projekt in Luzern (Jahr 2005). Das Projekt fokussierte auf den Tag des Flüchtlings, um den herum Aufführungen des Improvisationstheaters «Africando» in fünf Gemeinden des Kantons durchgeführt werden sollten. Ziel war es, die Besuchenden für das Thema «Fremd-sein» und für Fragen des interkulturellen Zusammenlebens zu sensibilisieren.

Zur Umsetzung strebte Caritas Luzern als Träger eine Zusammenarbeit mit lokalen Freiwilligengruppen an. Diese sollten die Aufführungen organisieren, während Caritas Unterstützung leistet beim Fundraising, einem Startworkshop, Preetexten, Flyerdruck etc.

Während die Sensibilisierung der Besuchenden schwer messbar war, konnte mit dem Projekt ein Austausch von Kontakten ermöglicht werden. Die Aufführungen erreichten ein breites Publikum. Darüber hinausgehend bewirkte das Projekt eine Stärkung von lokalen Netzwerken.

Das Projekt «Ethnology aux Avanchets» verfolgte die Idee der Integration durch Begegnung. Die zwei Projektträger «Maison du quartier des Avanchets, GE» und «Groupement genevois des parents d'élèves des écoles primaires» entwickelten ein interkulturelles Spiel, das sich an das bekannte Spiel Monopoly anlehnte. Im Unterschied zu Monopoly ist Ziel des Spiels, kulturelle Unterschiede zu sammeln. Im Rahmen des Projekts wurde ein interkultureller Tag im Quartier Avanchets in Genf organisiert, an dem Schüler der 5. und 6. Primarschulklasse das Spiel spielten. Der Tag wurde von einer Feier begleitet, um interkulturelle Begegnungen zu fördern. Weitere Ziele des Projekts waren, die Freude am interkulturellen Austausch hervorzuheben, Schule und Quartier zu vernetzen und ein Netzwerk zu etablieren, das die Unterschiedlichkeit der BewohnerInnen des Quartiers widerspiegelt.

Gemäss den Projektunterlagen gelang es dem Projekt, die Freude an der Begegnung beim Fest und dem Spiel zu erwirken. Durch das Spiel lernten die Kinder ihre eigene Kultur mehr schätzen und die Nachbarn im Quartier in einem anderen Licht zu sehen.

4.4. Schwerpunkt D: Kompetenzzentren entwickeln

Nachfolgend werden die Leistungen und die Wirkungen der Schwerpunkte D1 (Ausländerdienste) und D2 (Vermittlungsstellen) beurteilt.

4.4.1. Schwerpunkt D: Ausländerdienste

Unterstützte Projekte

Der Bund unterstützte im Rahmen des Schwerpunktprogramms 2004 bis 2007 in 15 Kantonen 20 Kompetenzzentren Integration (KZI) mit Leistungsverträgen (Müller et al. 2008). Die weiteren Projekte in diesem Schwerpunkt beinhalteten vor allem Vorstudien und Abklärungsprozesse. Insgesamt wurden 8.8 Mio. CHF für die Unterstützung der KZI geleistet, was einem Anteil von 15 Prozent des Integrationskredits über die Jahre 2004 bis 2007 entsprach (vgl. Kapitel 2.4.). Insgesamt wurden die finanziellen Planungsvorgaben im Schwerpunkt D1 gut eingehalten. Der durchschnittliche Projektbeitrag des Bundes von 306'000 CHF war im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten sehr hoch, kann jedoch durch die vergleichsweise geringe Anzahl von Projekten und den Leistungsumfang der KZI erklärt werden. Die Projekte wurden vor allem von Vereinen und der öffentlichen Hand getragen.

Die von den KZI erbrachten Leistungen entsprachen den definierten Leistungsbereichen «Beratung und Information», «Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit», «Projektberatung» und «Vernetzung und Koordination». Drei Fünftel der KZI führten selbst Projekte durch, die vom Bund im Rahmen des Schwerpunktprogramms 2004 bis 2007 mitfinanziert wurden (Müller et al. 2008).

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung war für die Förderung der Kompetenzzentren Integration (KZI) sehr wichtig. Der Bund übernahm rund 30 Prozent der Kosten der Leistungserbringung. Zudem weist die Evaluation auf eine sehr grosse Anreizwirkung des Schwerpunkts D1 hin. Der überwiegenden Mehrheit der Projekte gelang es, die finanziellen Mittel durch Beiträge von Kantonen und Gemeinden zu erweitern. Gemäss der Teilevaluation Programm und Vollzug stimulierte die Vorgabe des Programms, dass die Kantone und die Gemeinden die vom Bund unterstützten KZI zu mindestens 50 Prozent mitzufinanzieren haben, die kantonale Unterstützung für die Integrationsarbeit. Die Kantone hätten ohne finanzielle Beteiligung des Bundes nicht so viel Geld für die Unterstützung der Integrationsfachstellen gesprochen. In ei-

nigen Fällen hatte die Förderung des Bundes zur Folge, dass die Leistungen ausgebaut werden konnten, was eine zunehmende Professionalisierung der Integrationsstellen ermöglichte. Die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten und Substitutionseffekten wird als sehr gering erachtet.

Kohärenz der Projektkonzepte

Die Leistungen der KZI wurden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen definiert. Es ist davon auszugehen, dass die von den KZI vorgesehenen Leistungen in sehr hoher Masse mit den Vorgaben zu den vier Leistungsbereichen (Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit, Beratung und Information, Projektarbeit) übereinstimmen.

Angemessenheit und Qualität der Leistungserbringung

Die Leistungen der KZI waren angemessen und qualitativ gut bis sehr gut. Die befragten Verantwortlichen von KZI waren grossmehrheitlich mit der Qualität der Leistungen zufrieden.

Die Evaluation weist darauf hin, dass wichtige Entwicklungsschritte der KZI bereits im Rahmen des ersten Schwerpunktprogramms 2001 bis 2003 erfolgten. Das Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007 ermöglichte jedoch eine weitere Professionalisierung dieser Stellen. Durch die Förderung (inkl. der entsprechenden Leistungsvorgaben der EKA) veränderte sich das Selbstverständnis der Fachstellen, die sich von Ausländerdiensten zu eigentlichen Kompetenzzentren weiter entwickelten. Die Vorgaben des Programms führten bei vielen Kompetenzzentren zu einer Klärung und zu einer Vereinfachung der Strukturen und Prozesse. Die KZI stärkten ihre Kompetenzen (bzw. diejenigen ihrer Mitarbeitenden), vernetzten sich mit anderen Stellen und nutzten entsprechende Synergien. Dadurch entwickelten sich die KZI zu professionellen, breit bekannten und anerkannten Integrationsfachstellen.

Die grössten Fortschritte erzielten die KZI in der Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit. Dieser Leistungsbereich wird als zentrales Element in der Weiterentwicklung der Kompetenzzentren Integration erachtet. Eine fundierte Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit bildet für die KZI die Basis, um von den relevanten Akteuren als kompetente und wichtige Partner für Integrationsfragen anerkannt zu werden. Bei der traditionellen Kernkompetenz Beratung und Information beschränkten sich die Kompetenzzentren Integration vor allem auf eine qualitative Verbesserung der Dienstleistungen. Die grössten Herausforderungen stellten sich im Leistungsbereich Pro-

jektarbeit. Einerseits erwies sich die Kontaktaufnahme zu (neuen) Projektträgerschaften teilweise als sehr aufwändig. Andererseits stellten die Leitenden der Kompetenzzentren verschiedentlich eine Ermüdung der Projektverantwortlichen fest.

Die KZI wurden von den Zielgruppen als professionelle Partner wahrgenommen. Geschätzt wurden die gute Erreichbarkeit und schnelle Antworten, die fachlich sehr kompetenten Mitarbeitenden und die professionelle Beratung. Die KZI haben sich als zentrale Anlauf- und Koordinationsstellen für Migrantinnen und Migranten, für Gemeinden, Personen und Organisationen, die sich beruflich oder privat für Integrationsanliegen engagieren, etabliert.

Hinsichtlich der Organisationsform der KZI sind sowohl die Trennung bzw. der Zusammenschluss von KZI-Leitung und Integrationsdelegierten zweckmässig. Beide Organisationsformen weisen Vor- und Nachteile auf. Wichtig ist, dass die Organisationsform den jeweiligen Verhältnissen im Kanton respektive der Region angepasst sei.

Die Leistungserbringung der KZI wurde durch die Leistungsvereinbarungen mit mehreren Auftraggebern erschwert. Neben dem Bund haben die KZI Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton und/oder der Stadt. Die Berücksichtigung der verschiedenen Ansprüche ist für die KZI-Leitenden sehr anspruchsvoll und erforderte einen zusätzlichen Interpretations- und Kommunikationsaufwand. Auch die Berichterstattung war mit einem Zusatzaufwand verbunden.

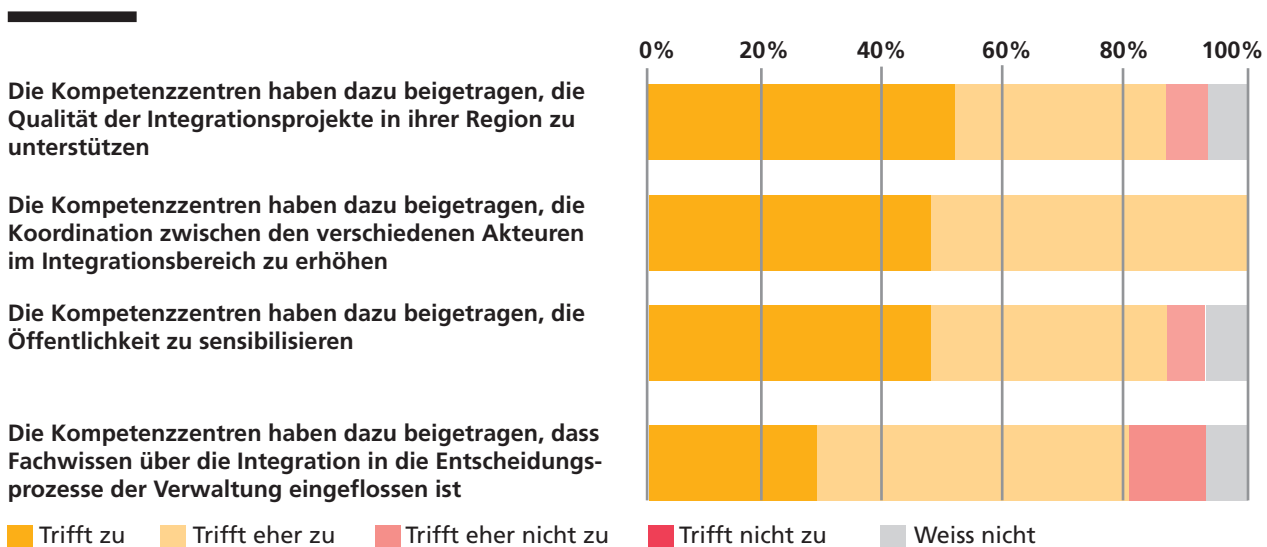
Erreichung der Zielgruppen und Wirkungen

Die Evaluationsergebnisse weisen darauf hin, dass die KZI ihre Zielgruppen vergleichsweise gut erreichten. Im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten werden die Wirkungen auf die Zielgruppen eher zurückhaltend beurteilt.

Die KZI lösten folgende Wirkungen bei den Zielgruppen aus (vgl. Figur 29):

- Die KZI konnten durch ihre professionelle Arbeit zu einer qualitativen Steigerung der Integrationsarbeit beitragen. Gemäss den Leitenden der KZI trug die überwiegende Mehrheit der KZI zu einer Erhöhung der Beratungsqualität bei. Entweder bekamen Ratsuchende direkt vom KZI Unterstützung oder wurden an die entsprechenden Stellen weitergeleitet. Projektträgerschaften und kommunale Fachstellen bestätigen den positiven Einfluss der KZI auf ihre Projekte und Angebote. Eine grosse Mehrheit der befragten Projektverantwortlichen, die bei der Projektkonzipierung von einem KZI unterstützt wurden, empfand die Unterstützung als hilfreich oder eher hilfreich.
- Die KZI trugen zu einem grossen Teil dazu bei, dass die Koordination und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren im Integrationsbereich verbessert wurden. Gemeinsame Plattformen, Tagungen und Dokumentationen haben diesen Prozess (Strukturierung von Aufgaben, Systematisierung und Koordination von Abläufen) vorangetrieben.

Figur 29: Schwerpunkt D1: Wirkungen der Kompetenzzentren Integration (KZI)



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Angaben von KZI-Leitenden, N=17).

- Die verstärkten Anstrengungen der KZI im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit haben grösstenteils zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Anliegen im Bereich Migration und Integration geführt.
- Die KZI trugen dazu bei, dass Fachwissen in die Entscheidungsprozesse der Verwaltung einfluss. Rund zwei Drittel der KZI nahmen wahr, dass Verwaltungen ihre Leistungen zumindest zu einem gewissen Teil an die Bedürfnisse von Migrantinnen und Migranten angepasst hatten. Die Evaluation ortet diesbezüglich jedoch noch ein Verbesserungspotenzial.

Gesamtbeurteilung

Aus Sicht der Evaluation sind die Leistungen und die Wirkungen im Schwerpunkt D1 positiv zu beurteilen. Der Schwerpunkt D1 erreichte seine Ziele in hohem Masse. Insbesondere gelang es, einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau bzw. zur Weiterentwicklung der Kompetenzzentren Integration zu leisten. Die bereits im Rahmen des Schwerpunkteprogramms 2001 bis 2003 geförderten Ausländerdienste entwickelten sich in den Jahren 2004 bis 2007 zu professionellen und breit anerkannten regionalen Fachstellen weiter. Sie haben sich als wichtige regionale Anlauf- und Koordinationsstellen für verschiedenste Akteure etabliert, die sich für Integrationsanliegen engagieren.

Aus Sicht der Evaluation weist der Schwerpunkt D1 folgende Stärken auf:

- Der Schwerpunkt D1 führte zu einer weiteren Professionalisierung der KZI. Wesentliche Fortschritte erzielten die KZI vor allem in der Grundlagen- und der Öffentlichkeitsarbeit. Zudem verbesserten die KZI die Qualität ihrer Beratungsleistungen. Die Qualität der Leistungen der KZI war grösstenteils gut bis sehr gut.
- Die KZI erreichten ihre Zielgruppen vergleichsweise gut. Durch ihre professionelle Arbeit trugen sie zu einer qualitativen Steigerung der Integrationsarbeit bei, verbesserten die Vernetzung der Akteure im Integrationsbereich und sensibilisierten die Öffentlichkeit für Integrationsanliegen.

Die Evaluation weist darauf hin, dass die Leistungsvereinbarungen mit mehreren Auftragnehmenden (Bund, Kantone, evtl. Städte) zu administrativem Zusatzaufwand führten.

Projektbeispiel

Beim Projekt «Integres» handelte es sich um ein vierjähriges Projekt im Kanton Schaffhausen. Es beinhaltet den Aufbau eines Kompetenzzentrums, Integration und regionale Aktivitäten in vier Leistungsbereichen:

1. Information und Beratung
2. Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit
3. Projektarbeit
4. Zusammenarbeit (Vernetzung und Koordination)

Ziel des Projekts war der Aufbau und die qualitative Weiterentwicklung von operativen Funktionen der Integrationsarbeit innerhalb des Kantons Schaffhausen. Dabei wurden jährlich konkrete Ziele vereinbart. Für das Jahr 2006 wurde beispielsweise vereinbart, im Rahmen der Information und Beratung alle Gemeinden des Kantons über Deutsch- und Integrationskurse in der Region zu informieren und auf die eigene Internetseite und Beratung betreffend Integrationsangebote aufmerksam zu machen.

Das Projekt setzte in den vier Jahren eine grosse Bandbreite von Massnahmen in den vier Leistungsbereichen um. Beispiele für diese Massnahmen sind:

- Leistungsbereich 1: Kontaktpflege und Information von Behörden und Stellen, Informationsmappe mit den Sprach- und Integrationsangeboten, Internetseite.
- Leistungsbereich 2: Erarbeitung von Grundlagen zum Thema Umgang mit Vielfalt in der Schule, Informationsbroschüre zum Thema Umgang mit Verständigungsproblemen, Erarbeitung von Voraussetzungen für die Formulierung der strategischen Ziele für die Sprachförderung, Bedarfsanalyse und Grundlagen für ein Sprachförderungskonzept.
- Leistungsbereich 3: Massnahmenplan und Massnahmen zur Schliessung von Lücken im bestehenden Integrationsangebot, Beratung für Projektträgerschaften etc.
- Leistungsbereich 4: Aufbau und Ausbau von Kontakten zu Migrantenorganisationen und religiösen Gruppierungen, Koordination des Austauschs von Anbietern im Bereich «Deutsch- und Integrationskurse» sowie «Migration und Gesundheit».

Verbesserungsmöglichkeiten

Das Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 unterstützt die Kompetenzzentren Integration weiterhin. Für das Übergangsjahr 2008 sieht das Programm Leistungsaufträge im bisherigen Umfang vor. Die Leistungen sollen jedoch neueren Erkenntnissen und Bedarfslagen angepasst werden. Beispielsweise wird ab 2008 die verstärkte Ausrichtung auf die Koordination mit Regelstrukturen Bestandteil der Leistungsverträge sein. Für die kommenden Jahre prüft der Bund, ob für die Leistungen der Kompetenzzentren Integration Rahmenverträge mit den Kantonen abgeschlossen werden sollen. Klar ist, dass die KZI nicht längerfristig über den Integrationskredit mitfinanziert werden können, weil eine wiederkehrende Subventionierung nicht der Zweckbestimmung des Integrationskredits entspricht. So sieht das Programm vor, die KZI bis Ende 2011 im bisherigen Umfang mitzufinanzieren.

Aus den bisherigen Erfahrungen ergeben sich folgende Verbesserungsmöglichkeiten für die Kompetenzzentren Integration:

- Erstens sollte die Rolle der KZI geklärt werden. Die KZI sollten sich auf die Beratung und die Information, die Vernetzung und die Koordination und die Grundlagen- und die Öffentlichkeitsarbeit konzentrieren. Eine Beteiligung an Projekten und/oder am Vollzug des Programms ist aufgrund möglicher Interessenskonflikte weitgehend zu vermeiden.

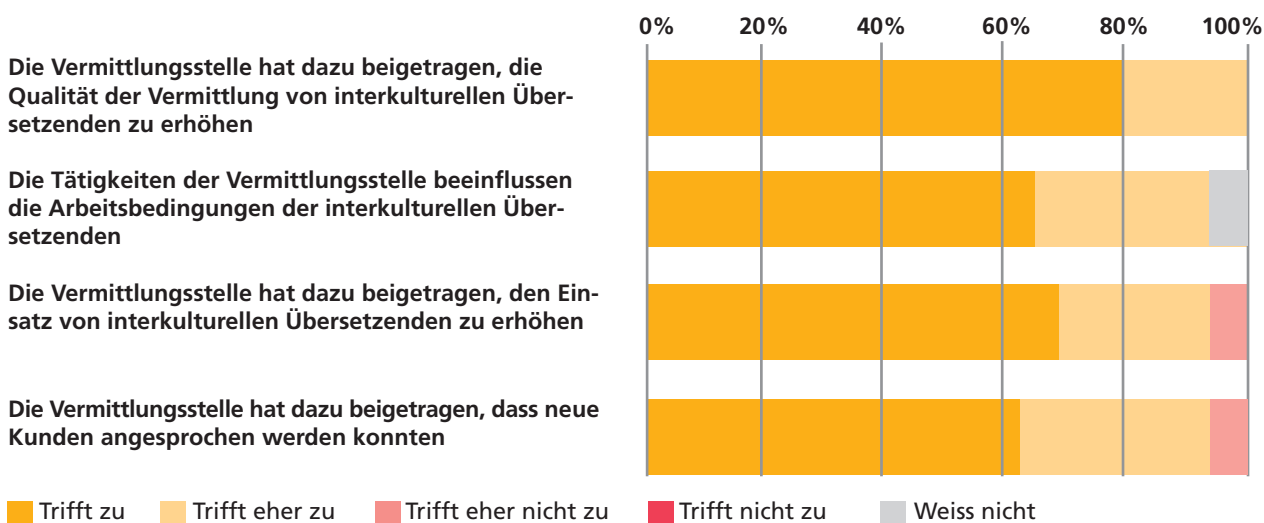
- Zweitens sollten möglichst gemeinsame Leistungsvereinbarungen verschiedener Auftraggebender der KZI abgeschlossen werden. Falls dies nicht machbar ist, sollten die Leistungsvereinbarungen besser aufeinander abgestimmt werden, vor allem hinsichtlich der Berichterstattung. Eine Mitfinanzierung der KZI durch den Bund in Form von Rahmenverträgen mit den Kantonen würde die Koordination der verschiedenen Ansprüche vereinfachen.
- Falls die KZI zukünftig einen verstärkten Einfluss auf die kantonale und die kommunale Verwaltung (v.a. Angebote der Regelstrukturen) ausüben soll, sind die diesbezüglichen Anstrengungen zu verstärken

4.4.2. Schwerpunkt D2: Vermittlungsstellen

Unterstützte Projekte

Im Schwerpunkt D2 förderte der Bund 16 Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer. Die weiteren in diesem Schwerpunkt mitfinanzierten Projekte betrafen insbesondere Vorstudien und Abklärungsprozesse. Insgesamt unterstützte der Bund den Aufbau und die Weiterentwicklung der Vermittlungsstellen mit 4.6 Mio. CHF, was 8 Prozent des Integrationskredits über die Jahre 2004 bis 2007 entsprach (vgl. Kapitel 2.4.). Im Vergleich zur Finanzplanung der

Figur 30: Schwerpunkt D2: Wirkungen der Vermittlungsstellen



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Angaben von Verantwortlichen von Vermittlungsstellen, N=19/20)

EKA blieb die Kreditausschöpfung im Jahre 2004 unter den Erwartungen, konnte jedoch in den Folgejahren erhöht werden. Da in den ersten beiden Jahren die Voraussetzungen für Leistungsverträge noch nicht gegeben waren, richtete das Programm Übergangsbeiträge aus.

Bei den Trägerschaften waren Vereine mit einem Anteil an den Projekten von über einem Drittel ähnlich bedeutend wie im Schwerpunkt D1. Demgegenüber wurden im Schwerpunkt D2 im Vergleich zum Schwerpunkt D1 wenige Projekte von der öffentlichen Hand, dafür umso mehr von Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Hilfswerken getragen

Die Vermittlungsstellen erbrachten Leistungen in vier (bzw. acht) Leistungsbereichen (vgl. Müller et al. 2008):

- Bedarfsabklärung, Marketing und Kundenpflege (Leistungsbereiche 1 und 7)
- Einsatzkonzept, Einsatzvermittlung, Vor- und Nachbetreuung der Einsätze, Arbeitsverträge (Leistungsbereiche 2, 3, 4 und 6)
- Controlling, Steuerung und Reporting (Leistungsbereich 5)
- Zusammenarbeit, z.B. Mitarbeit an Koordinations- und Entwicklungsprozessen (Leistungsbereich 8).

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung der Vermittlungsstellen durch den Bund hatte eine grosse Bedeutung. Erstens bestanden vor der Lancierung des Programms kaum vergleichbare Finanzierungsstrukturen seitens des Bundes. Die geförderten Prozesse und die unterstützten Leistungen dürften damit ohne die Beiträge des Bundes kaum im selben Masse erbracht worden sein. Zweitens zeigt die Evaluation, dass die Mittel des Bundes in knapp 60 Prozent der Projekte dazu geführt haben, dass zusätzliche Mittel generiert werden konnten.

Kohärenz der Projektkonzepte

Gemäss der Teilevaluation Programm und Vollzug war die Kohärenz der Leistungen der Vermittlungsstellen mit den Schwerpunktzielen in thematischer Hinsicht und aufgrund der geplanten Aktivitäten in hohem Masse gegeben.

Angemessenheit und Qualität der Leistungserbringung

Der Schwerpunkt D2 leistete aus Sicht der Evaluation einen bedeutenden Beitrag zum Aufbau und zur Weiterentwicklung von Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzende. In verschiedenen Regionen konnten die Strukturen im Sinne der Schwerpunktziele bereinigt werden. Einzelne Stellen fusionierten oder schlossen sich zu einem Netzwerk zusammen. Die Strukturbereinigungsprozesse trugen zu einer grösseren Transparenz bei und verstärkten die Koordination im Bereich der interkulturellen Übersetzungsarbeit. Diese Prozesse waren zum Teil schwierig, konnten jedoch trotz Widerständen erfolgreich abgeschlossen werden. In mehreren Kantonen bestehen jedoch keine Vermittlungsdienste. Bevorzugt werden in diesen Kantonen weniger aufwändige Lösungen im Rahmen bestehender Strukturen. Die Förderung durch das Schwerpunkteprogramm führte zu einer Professionalisierung der Vermittlungsstellen. Viele Vermittlungsstellen klärten und vereinfachten ihre Strukturen und Prozesse.

Die Leistungen der Vermittlungsstellen waren grösstenteils angemessen und von guter Qualität. Das Einsatzkonzept, die Sprachpalette, die Auswahl der interkulturellen Übersetzenden und die Qualität ihrer Dienstleistungen wurden von Institutionen, die interkulturelle Übersetzende über eine Vermittlungsstelle engagiert haben, als sehr gut beurteilt. Die Institutionen sind mit den Einsätzen der interkulturellen Übersetzenden sehr zufrieden.

Die Vermittlungsstellen investierten erheblich in die Bereiche Marketing und Kundenpflege, um ihr Angebot breiteren Kreisen des Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereichs bekannt zu machen. Zum erfolgreichen Marketing trugen zudem gezielte Strategien im Bereich Zusammenarbeit bei, z.B. Promotion des Angebots durch institutionelle Partner, die das Angebot der interkulturellen Übersetzung in Anspruch genommen haben.

Erreichung der Zielgruppen und Wirkungen

Die Erreichung der Zielgruppen wird von den befragten Leitenden der Vermittlungsstellen vergleichsweise zurückhaltend beurteilt. Insgesamt ist es den Vermittlungsstellen noch nicht gelungen, durch Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit die Nachfrage nach interkultureller Übersetzung im erwünschten Ausmass zu erhöhen. Ein Nachfragepotenzial wird insbesondere bei den Institutionen des Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesens vermutet. Folgende Hemmnisse stehen einer verstärkten Nutzung der interkulturellen Übersetzung entgegen: Erstens sind die Angebote der interkulturellen

Übersetzung in diesen Institutionen noch immer zu wenig bekannt. Zweitens sind die betreffenden Institutionen hinsichtlich der Integrationsproblematik zu wenig sensibilisiert. Drittens ist die Finanzierung der Einsätze in vielen Institutionen nicht verbindlich geregelt. Die systematische Berücksichtigung der Migrationsthematik («Mainstreaming Migration») ist in vielen zivilgesellschaftlichen Institutionen und in Institutionen der Regelstrukturen bisher kaum vorhanden.

Gemäss der Evaluation hatten Vermittlungsstellen folgende Wirkungen auf die Arbeit der interkulturell Übersetzenden und die Institutionen, die potenziell interkulturelle Übersetzende einsetzen (vgl. Figur 30):

- Die Vermittlungsstellen trugen durch die transparente Regelung der Vermittlungstätigkeit, die gute Zusammenarbeit mit den Übersetzenden und den Kundinnen und Kunden und die laufend aktualisierte Listen mit möglichen interkulturellen Über-

setzenden zur Verbesserung der Qualität der Vermittlung von interkulturellen Übersetzenden bei.

- Die Vermittlungsstellen trugen zur professionellen Anerkennung der interkulturellen Übersetzenden bei, was deren Arbeitsbedingungen verbesserte. So profitierten die Übersetzenden von der fachlichen (Aus- und Weiterbildung, Möglichkeit der Supervision) und der administrativen Unterstützung (v.a. Bezahlung der Übersetzenden) der Vermittlungsstellen. Zudem verliehen die Vermittlungsstellen den interkulturellen Übersetzenden eine grössere Legitimität und trugen damit zur Anerkennung ihrer beruflichen Tätigkeit bei. Demgegenüber wird die Honorierung der erbrachten Leistungen als zu gering kritisiert. Zudem wird der Beruf des interkulturellen Übersetzers als Nebenbeschäftigung angesehen, was teilweise zu deren Demotivierung führt.
- Die Vermittlungsstellen trugen dazu bei, den Einsatz von interkulturellen Übersetzenden zu erhöhen und neue Kunden anzusprechen. Das Nachfragepotenzial (z.B. in Schulen) könnte jedoch noch besser genutzt werden. Die anvisierten Institutionen sind jedoch häufig nicht bereit, (mehr) Mittel in die interkulturelle Übersetzung zu investieren. Die Entwicklung der Nachfrage ist unterschiedlich und hängt von der Interventionssprache ab. Der Kundenkreis hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Nach wie vor beanspruchen psychiatrische Kliniken, Schulen, Flüchtlingsstellen und der Jugendschutz die Dienstleistungen der interkulturellen Übersetzenden am häufigsten.

Gemäss der Evaluation trugen die Vermittlungsstellen grösstenteils zu einem besseren Verständnis zwischen dem Fachpersonal aus dem Schul-, Gesundheits- oder Sozialbereich und den Migrantinnen und Migranten bei. Auch für die Gleichbehandlung von Migrantinnen und Migranten im Schul-, Gesundheits- und Sozialwesen war die Arbeit der Vermittlungsstellen wichtig. Der Einfluss wird hier aber weniger stark eingeschätzt.

Gesamtbeurteilung

Der Schwerpunkt D2 leistete einen bedeutenden Beitrag zum Aufbau, zur Weiterentwicklung und zur Professionalisierung der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung. Die Strukturbereinigungsprozesse haben die Transparenz und die Koordination im Bereich der interkulturellen Übersetzungsarbeit verbessert. Die Vermittlungsstellen trugen massgeblich zur Verbesserung der Qualität der Vermittlung von interkulturellen Übersetzenden bei. Fortschritte wurden auch hinsichtlich der vom Schwerpunkt D2 angestrebten stärkeren

Projektbeispiel

Das Projekt «Programme de coordination des interprètes communautaires» (Kanton Waadt) zielte auf eine Stärkung von Vermittlungsstellen (service Intermedia) sowie die Rekrutierung und Aus- und Weiterbildung von interkulturellen ÜbersetzerInnen. Dadurch sollte Migrantinnen und Migranten die Möglichkeit gegeben werden, sich in ihrer Muttersprache auszudrücken und somit der Zugang zu Institutionen und Angeboten in den Bereichen Schule, Soziales und Gesundheit erleichtert werden. Dazu wurde für die Jahre 2004 bis 2007 ein Aktivitätsprogramm festgelegt. Dieses umfasste erstens eine neue Koordinationsstelle beim Angebot INTERMEDIA des Projektträgers Appartenances. Die neue Koordinationsstelle «secteur Interprétariat» war für die Kontaktpflege, die Begleitung der interkulturellen ÜbersetzerInnen und deren Aus- und Weiterbildung zuständig.

Im Jahr 2007 konnte die Organisation gestützt durch die Koordinationsstelle auf ein Netz von 81 festen Übersetzenden zurückgreifen. Die Koordinationsstelle trieb die Zertifizierung der Übersetzenden kontinuierlich durch Weiterbildungen voran. Die Übersetzenden leisteten im Jahr 2007 17'023 Stunden Einsatz, womit das Jahresziel übertroffen wurde. Das Projekt unternahm darüber hinaus Aktivitäten zur Sensibilisierung von Institutionen mit einem Bedarf an interkulturellen Übersetzenden. Dabei wurden vor allem Institutionen in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Integration und Ausbildung angestrebt.

professionellen Anerkennung von interkulturellen Übersetzenden sowie der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen erzielt, wobei gemäss der Evaluation in beiden Bereichen noch Optimierungsbedarf besteht (v.a. Steigerung des Bekanntheitsgrads und Verbesserung der finanziellen Entschädigung). Die angebotsseitigen Ziele des Schwerpunkts konnten damit aus Sicht der Evaluation weitgehend erreicht werden.

Den Vermittlungsstellen gelang es hingegen nicht, die Nachfrage nach interkultureller Übersetzung im erwünschten Ausmass zu erhöhen. Die Vermittlungsstellen trugen zwar dazu bei, den Einsatz von interkulturellen Übersetzenden zu erhöhen und neue Kunden anzusprechen. Insgesamt blieb die Nachfrage nach interkultureller Übersetzung jedoch hinter den Erwartungen zurück. Ein Nachfragepotenzial besteht insbesondere bei den Institutionen des Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesens, die interkulturelle Übersetzung bisher noch zu wenig nutzen. Wichtige Hemmnisse für die Nutzung der interkulturellen Übersetzung in diesen Institutionen sind die ungenügende Bekanntheit der Angebote, die ungenügende Sensibilisierung der betreffenden Institutionen und die nicht verbindlich geklärte finanzielle Abgeltung der Einsätze. Das Ziel der Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienste gegenüber der ausländischen Bevölkerung (v.a. im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich) konnte damit erst in Ansätzen erreicht werden.

Verbesserungsmöglichkeiten

Die Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer werden im Rahmen des Schwerpunktprogramms 2008 bis 2011 bis Ende 2011 auf leistungsorientierter Basis mitfinanziert. Per Ende 2011 müssen sich die Vermittlungsstellen finanziell vom Programm ablösen und wirtschaftlich selbständig werden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Förderung der Vermittlungsstellen können folgende Verbesserungsmöglichkeiten festgehalten werden:

- Erstens sollten die Vermittlungsstellen einen stärkeren Beitrag zur Verankerung der interkulturellen Übersetzung in der Praxis der Institutionen im Gesundheits-, Bildungs- und Schulbereich leisten. Mögliche Massnahmen sind eine verstärkte Sensibilisierung der Institutionen (inkl. verstärkter Miteinbezug der politischen Instanzen), zusätzliche Anstrengungen zur Erhöhung der Bekanntheit der Vermittlungsdienste und Anstrengungen zur verbindlicheren Regelung der Finanzierung der Einsätze (v.a. im Gesundheitswesen) sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Übersetzerinnen und Übersetzer (v.a. Erhöhung der finanziellen Entschädigung).

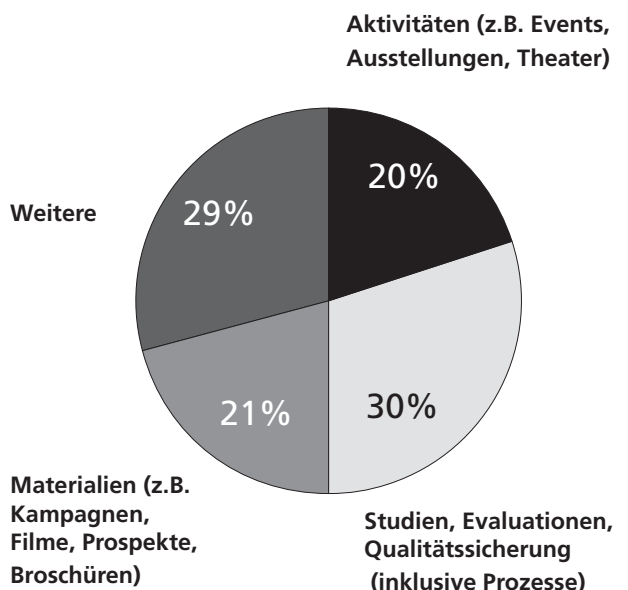
- Zweitens sind weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die berufliche Anerkennung und damit die Arbeitsbedingungen der interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzer zu verbessern. Mögliche Massnahmen sind zusätzliche, regelmässig durchgeführte Weiterbildungen und Supervisionen, Förderung des Austausches zwischen interkulturellen Übersetzenden und Fachpersonen und Etablierung einer systematischen Feedbackkultur sowie systematischer Evaluationen der Einsätze der interkulturellen Übersetzenden.

4.5. Schwerpunkt E: Innovation und Qualitätssicherung

Unterstützte Projekte

Im Schwerpunkt E unterstützte der Bund in den Jahren 2004 bis 2007 158 Projekte mit insgesamt 10.1 Mio. CHF. Dies entsprach 17 Prozent des Gesamtvolumens des Integrationskredits. Zur Unterstützung von Innovations- und Qualitätssicherungsprojekten verwendete der Bund rund doppelt so viele Mittel wie ursprünglich geplant. Besonders hoch waren die Ausgaben für diesen Schwerpunkt insbesondere in den Jahren 2004 und 2005. Die Programmverantwortlichen nutzten den in den ersten beiden Jahren bestehenden finanziellen Spielraum zur verstärkten Förderung von Innovations- und Qualitätssicherungsprojekten. Damit konnte u.a. die jährliche Aus-

Figur 31: Schwerpunkt E: Aktivitäten



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Basis: N=75 Projekte, Mehrfachnennungen möglich)

schöpfung des Integrationskredits sicher gestellt werden. Der Schwerpunkt E beinhaltet zudem die Spezialaus-schreibung Jugend.

Die Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte wurden vor allem von Vereinen, der öffentlichen Verwaltung und Unternehmen getragen. Während Vereine im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten als Träger-schaften etwas weniger verbreitet waren, wurde ein vergleichsweise grosser Anteil der Projekte von Unter-nehmen getragen.

Bei einem Fünftel der Projekte des Schwerpunkts E handelte es sich um Aktivitäten in Form von Events, Aus-stellungen, Theaterproduktionen etc. (vgl. Figur 31). Gemäss der Evaluation war ein Grossteil dieser Aktivitä-ten mit der Produktion von Materialien wie Filmen, Katalogen, Broschüren oder Kampagnen verbunden. Knapp ein Drittel der Projekte waren Studien, Evaluatio-nen und weitere Massnahmen zur Qualitätssicherung.

Bedeutung der finanziellen Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung der Projekte im Schwerpunkt E hatte eine sehr grosse Bedeutung. Der Anteil des Bundes an den Gesamtkosten der Projekte des Schwerpunkts E betrug durchschnittlich knapp 50 Pro-zent, was auf eine hohe Abhängigkeit der Projekte von den Bundesmitteln hinweist. Weiter zeigt die Evaluation, dass die Unterstützung durch den Bund bei 60 Prozent der Projekte eine Anreizwirkung hatte und zusätzliche Mittel generieren konnte. Die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten und Substitutionseffekten ist in der Einschätzung der Teilevaluation Programm und Vollzug sehr gering.

Kohärenz der Projektkonzepte

Die Vorgaben zum Schwerpunkt E waren sehr of-fen. Entsprechend waren die bewilligten Projekte thematisch vergleichsweise breit ausgerichtet.

Die Teilevaluation Programm und Vollzug geht da-von aus, dass im Schwerpunkt E diverse Projekte unter-stützt wurden, die keinen unmittelbaren Beitrag an die eigentlichen Schwerpunktziele gemäss Prioritätenord-nung leisteten. Insbesondere erachtet die Teilevaluation den Bezug von Projekten mit thematischen Schwerpunk-ten in den Bereichen «Begegnung» und «Kultur» zu den explizit genannten Wirkungszielen Erkenntnisgewinn, Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Integra-tionsarbeit als nicht offensichtlich. Zudem geht die Teil-evaluation davon aus, dass in einzelnen Themenbereichen gewisse Projekte mit Pilotcharakter unterstützt wurden, die vor allem der Innovation dienten. Die sehr offenen

Vorgaben begünstigten eine Vergabepaxis, die sich stär-ker am Ziel der Kreditausschöpfung als an den eigent-lichen Schwerpunktzielen orientierte. Die Kohärenz der Projekte mit den Schwerpunktzielen ist dadurch nicht in allen Fällen gewährleistet bzw. gesamthaft betrachtet im Vergleich mit den übrigen Schwerpunktzielen am tiefsten.

Angemessenheit und Qualität der Leistungs-erbringung

Die Evaluation zeigt eine grosse Zufriedenheit der Projektverantwortlichen mit dem Umfang und der Quali-tät der Innovations- und der Qualitätssicherungspro-jekte. Die Möglichkeit, neue Ansätze und Methoden zu entwickeln, zu erproben und zu verbreiten, wurde von den Projektverantwortlichen sehr geschätzt, sei dies in der Jugendarbeit, im Kulturbereich, im Bildungsbereich oder im Integrationsbereich im engeren Sinne.

Ein Schwachpunkt dieses Schwerpunkts war gemäss einigen befragten Integrationsdelegierten die ungenü-gende Verbreitung der Ergebnisse.

Erreichung der Zielgruppen und Wirkungen

Die Teilnahmebereitschaft der Zielgruppen in den Innovations- und Qualitätssicherungsprojekten war ver-gleichsweise hoch. Die Wirkungen der Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte bei den Zielgruppen wird von den Projektverantwortlichen als vergleichsweise hoch beurteilt.

Die Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte lösten folgende Wirkungen aus (vgl. Figur 32):

- Die Projekte trugen dazu bei, Erkenntnisse und Er-fahrungen im Integrationsbereich zu verbreiten. Während der überwiegende Teil der Projektleiten-ten diese Ansicht vertreten, hätten sich einige be-fragte Akteure einen grösseren Wissenstransfer und damit auch einen grösseren Nutzen für ihre Arbeit erhofft. Ein Teil der Projektleitenden hätten eine stärkere Unterstützung und aktiverere Rolle der EKA bei der Verbreitung der Ergebnisse erwartet.
- Über die Hälfte der befragten Projektleitenden ge-ben an, dass dank ihren Vorhaben neue integrations-relevante Erkenntnisse gewonnen werden konnten. Innovative Ansätze konnten bei knapp der Hälfte der Projekte getestet werden. Bei den neuen An-sätzen handelte es sich mehrheitlich entweder um neue Methoden oder um neue Zusammenarbeits-formen. Vor allem in der Jugendarbeit erwiesen sich innovative Ansätze als hilfreich, um breite oder neue Kreise von Jugendlichen zu erreichen.

- Die Vorhaben hatten eine vergleichsweise geringe Wirkung auf die KZI und die EKA. Einzelne Projektleitende erhofften sich zum Teil, dass ihre Arbeit seitens der EKA stärker genutzt worden wäre.
- Ein Teil der Projekte mit Pilotcharakter konnte eine Transferwirkung entfalten. Andere Trägerschaften übernahmen (teilweise) die Projektidee und setzten diese in eigenen Vorhaben um.

Das EKA-Sekretariat schätzt, dass bei rund 20 Prozent der Projekte ein Wissenstransfer geleistet wurde. Bei diesen Projekten handelte es sich in der Regel um «Produkte» wie Filme, DVDs, Lehrmittel, Publikationen, Weiterbildungsmodule und Ausstellungen. Bei diesen Projekten übernahmen die jeweiligen Trägerschaften die Kommunikation und den Wissenstransfer. Gemäss EKA-Sekretariat ist diesbezüglich zu bemängeln, dass die EKA nicht im Sinne einer systematischen Übersicht dafür sorgte, dass diese Produkte über den direkten Adressatenkreis hinaus verbreitet wurden.

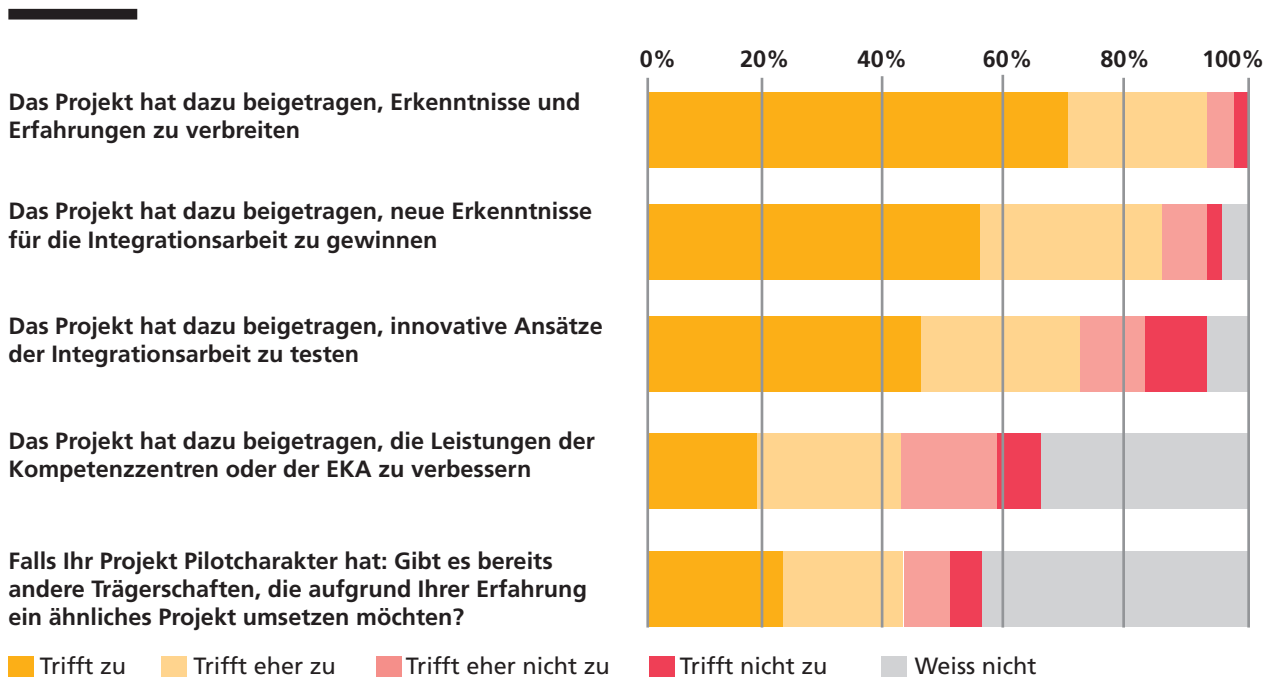
Bei Recherchen, Publikationen und anderen Produkten, die in einem direkten Zusammenhang mit der politischen Arbeit der EKA verknüpft wurden (bzw. werden konnten), konnte im Urteil des EKA-Sekretariats punktuell ein Wissenstransfer auf qualitativ hohem Niveau geleistet werden. Die Ergebnisse wurden u.a.

durch Pressekonferenzen der EKA, Referate an Tagungen, Empfehlungen der EKA und die Zeitschrift «terra cognita» verbreitet. Ein Wissenstransfer fand insbesondere bei folgenden Produkten statt:

- diverse Projekte im Bereich Wohnen/Habitat (Infoblatt Wohnen, Weiterbildungsmodule für Hauswarte und Immobilienbesitzer, Recherchen der EKA im Bereich Habitat, «Hallo Nachbar!» etc.)
- diverse Projekte im Zusammenhang mit den Themen «Managing Diversity» und «Öffnung der Institutionen».
- die Studien «Muslime in der Schweiz», «Prävention von Jugendgewalt», «Einbürgerung und Sprachnachweis» sowie Studien zum Thema Partizipation und Studien zur Nutzung der Medien von Migrantinnen und Migranten.

Die Innovationsprojekte trugen auch zur Sensibilisierung und Vernetzung bei. Die Vorhaben führten häufig Akteure zusammen, die sich bis anhin nicht oder nicht schwerpunktmässig mit Integrationsanliegen befassten. Beispielweise führte die Zusammenarbeit mit Institutionen aus dem Kulturbereich (Museen, Radios, Theater) dazu, dass diese als Informationsträger und -vermittler breitere Kreise der Bevölkerung erreichen konnte.

Figur 32: Schwerpunkt E: Wirkungen der Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte



Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Angaben von Projektverantwortlichen, N=68-71, Projekt mit Pilotcharakter N=63).

Nach Ansicht der befragten Projektleitenden konnte eine grosse Mehrheit der Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte vollumfänglich oder teilweise einen Beitrag zur Integrationsarbeit leisten. Dadurch wurden die Rahmenbedingungen für Erfolg versprechende Integrationsmassnahmen verbessert.

Gesamtbeurteilung

Aus Sicht der Evaluation sind die Leistungen des Schwerpunkts E grundsätzlich positiv zu werten. Durch die vom Schwerpunkt E unterstützten Projekte konnten neue integrationsrelevante Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze der Integrationsarbeit getestet werden. Die Projekte trugen dazu bei, durch die Verbreitung neuer Erkenntnisse und Erfahrungen die Integrationsarbeit in der Schweiz weiter zu entwickeln. Bei rund 20 Prozent der Projekte fand ein direkter Wissenstransfer statt. Bei Projekten, die in einem direkten Zusammenhang mit der politischen Arbeit der EKA standen, konnte punktuell ein Wissenstransfer auf hohem Niveau geleistet werden. Zudem leisteten die Innovationsprojekte häufig einen Betrag zur Sensibilisierung und zur Vernetzung von Akteuren, die sich bisher nicht oder kaum mit Integra-

tionsanliegen befasst hatten. Durch die Verbesserung der Voraussetzungen für Erfolg versprechende Integrationsmassnahmen leisteten die Projekte einen Beitrag für eine verbesserte Integrationsarbeit.

Die Evaluation stellt fest, dass die Erkenntnisse der Projekte teilweise sehr gut, insgesamt jedoch zu wenig systematisch verbreitet wurden. Damit wurde das Potenzial der Projekte zur Weiterentwicklung und zur Qualitätssicherung der Integrationsarbeit nicht ausgeschöpft. Aus Sicht der Evaluation hätten sich die Projektleitenden und die EKA noch stärker für den Wissenstransfer einsetzen sollen, um die gewonnenen Erkenntnisse besser zu verbreiten und zu verankern.

Die offene Formulierung der konzeptionellen Vorgaben war aus Sicht der Evaluation eine Stärke, beeinträchtigte jedoch die inhaltliche Kohärenz des Schwerpunkts E. Einerseits ermöglichte die Offenheit eine thematisch breite Ausrichtung der Projekte und die Reaktion auf neue Entwicklungen sowie spezielle Bedürfnisse (z.B. Spezialausschreibung Jugend). Zudem konnten die Programmverantwortlichen mit der Projektvergabe im Schwerpunkt E die Kreditausschöpfung steuern. Andererseits führte die Offenheit dazu, dass einige Projekte unterstützt wurden, die keinen unmittelbaren Beitrag an die eigentlichen Schwerpunktziele leisteten.

Projektbeispiel

Das Projekt «Hallo Nachbarin, Hallo Nachbar» wurde im Jahr 2004 in der Stadt Bern von der Koordinationsstelle für Integration in Zusammenarbeit mit verschiedenen städtischen Dienststellen und Fachpersonen umgesetzt. Das Projekt hatte zum Ziel, ein friedliches Zusammenleben und die Integration in öffentlichen Alltagshandlungsfeldern (Liegenschaften, Sportplätze, Freizeitanlagen, Bäder, Familiengärten, Abfallentsorgung) durch die Vermittlung von Regeln mit Bild- und Zeichensprache (Piktogramme) zu fördern. Hintergrund der Idee war die Erkenntnis, dass in den genannten Alltagshandlungsfeldern bei vielen Personen, die nicht die heimische Sprache beherrschen, erhebliche Informationslücken bestehen. Konkret wurden im Projekt Grundlagen für die Kommunikation entwickelt, Kommunikationsmittel produziert und diese in der Öffentlichkeit lanciert.

Die Lancierung fand positiven Anklang bei Schlüsselpersonen. Das Interesse der Medien wurde als durchschnittlich bezeichnet. Die Informationsfaltblätter kamen in Integrations- und Sprachkursen regelmässig zum Einsatz. Über Wirkungen bei den Zielgruppen konnten noch keine Aussagen gemacht werden.

Verbesserungsmöglichkeiten

Das Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 fördert im Schwerpunkt drei Modellvorhaben, die dazu dienen, Innovationen von nationaler Bedeutung und den Erfahrungsaustausch zwischen den für Integrationsbelange zuständigen Stellen zu fördern. Damit führt das neue Programm einen beträchtlichen Teil des Schwerpunkts E weiter.

Im Hinblick auf eine grössere Wirkung von Innovationsprojekten ergeben sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Die Ziele und die Inhalte der Förderung von Innovationsprojekten sollten präzisiert werden. Die Offenheit des Schwerpunkts E ermöglichte zwar eine grosse Flexibilität in der Mittelvergabe, führte jedoch dazu, dass auch Projekte unterstützt wurden, deren Bezug zu den Programmzielen nicht offensichtlich war.
- Um die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit zu fördern, sollten die Erkenntnisse der Innovationsprojekte besser verbreitet werden. Einerseits könnten die Trägerschaften zur Verbreitung der Erkenntnisse verpflichtet werden. Andererseits sollten im Rahmen des entsprechenden Schwerpunkts

ausreichende Ressourcen für die Aufbereitung (z.B. in Form von «Best Practice»-Projekten) und die systematische Verbreitung der Erkenntnisse (z.B. durch Tagungen, Publikationen etc.) vorgesehen werden.

5 Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Im Folgenden wird das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 entlang der Evaluationsfragen beurteilt. Aufgrund der Stärken und Schwächen des Programms werden anschliessend Empfehlungen für die zukünftige Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern durch den Bund formuliert.

5.1. Gesamtbeurteilung

Frage 1: War das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 geeignet, einen möglichst grossen Beitrag an die Integrationsziele gemäss VIntA zu leisten?

Das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 zielte darauf ab, in Ergänzung zu den bestehenden Regelstrukturen und unter Nutzung der bestehenden Strukturen und Ressourcen Prozesse der sozialen und kulturellen Integration zu fördern. Unter Berücksichtigung dieses Ansatzes und der institutionellen sowie finanziellen Rahmenbedingungen war das **Programmkonzept angemessen und zweckmässig**. Es war geeignet, in Ergänzung zu den Regelstrukturen einen möglichst grossen Beitrag an die Integrationsziele zu leisten:

- Das Programm wurde durch die Kombination von direkt integrativ wirkenden Schwerpunkten (A, B2 und C) und unterstützenden, kompetenz- und strukturbildenden Schwerpunkten (B1, D und E) sowie der Förderung vieler, jedoch eher kleiner Projekte dem Anspruch nach Unterstützung der sozialen und kulturellen Integrationsprozesse gerecht. Die verschiedenen Schwerpunkte waren aus Sicht der Programmziele relevant.
- Die Konzeption der einzelnen Schwerpunkte war grösstenteils kohärent. Einerseits nahmen die Ziele der Schwerpunkte auf die übergeordneten Programmziele Bezug. Andererseits waren die von den Schwerpunkten unterstützten Leistungen grösstenteils auf die Schwerpunktziele ausgerichtet.
- Das Programm war gut auf die integrationsrelevanten Aktivitäten des Bundes und der Kantone abgestimmt. Damit erfüllte es seine Funktion als

«subsidiär-unterstützendes» Element der Integrationsförderung in hohem Masse.

Schwächen wies das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 vor allem in der teilweise ungenügenden Konkretisierung der Ziele und der Zielgruppen der Schwerpunkte sowie der in einzelnen Schwerpunkten ungenügenden Abstimmung der geplanten Leistungen auf die Schwerpunktziele (v.a. Schwerpunkt B1) auf. Zudem könnte das Programm durch systematische Bedarfsanalysen noch besser auf die relevanten Zielgruppen ausgerichtet werden. Damit könnten die sozialen und kulturellen Integrationsprozesse noch gezielter gefördert werden.

Frage 2: War der Vollzug des Programms zweckmässig und effizient? War die Entscheidungspraxis kohärent?

Der **Vollzug** des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 war **zweckmässig, grösstenteils kohärent und mehrheitlich effizient**:

- Die Vollzugsstrukturen und der Vollzugsablauf waren klar definiert. Die zentrale Organisation des Vollzugs bei der EKA war unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen zweckmässig. Der zentrale Vollzug ermöglichte die Bündelung der Erfahrungen und des Know-how bei der EKA (bzw. beim EKA-Sekretariat), was die Koordination vereinfachte und eine weitgehend kohärente Entscheidungspraxis begünstigte. Der mehrstufige Entscheidungsprozess erlaubte es, unterschiedliche Ansprüche zu berücksichtigen und war deshalb geeignet und ausgewogen. Der verstärkte Einbezug der kantonalen Integrationsdelegierten in die Entscheidungsfindung in den Schwerpunkten A und C war zweckmässig und gewinnbringend.
- Die Vollzugsinstrumente erwiesen sich als weitgehend geeignet. Deren stufenweise und nach Schwerpunkten differenzierte Ausgestaltung war grösstenteils gut auf die Informationsbedürfnisse der Vollzugsakteure und die Möglichkeiten der Projektträgerschaften abgestimmt.

- Die Durchführung des Vollzugs in der Praxis entsprach weitgehend den organisatorischen Vorgaben. Die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsakteuren war gut und für alle Beteiligten zufriedenstellend. Positiv hervorzuheben ist insbesondere das Vertrauensverhältnis zwischen dem EKA-Sekretariat und dem EKA-Projektausschuss und die überwiegend grosse Zufriedenheit der Vollzugsakteure mit der Arbeit des EKA-Sekretariats.
- Hinweise auf eine allfällige Missachtung von formellen Entscheidungskriterien liegen nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei den Entscheidungen auch informelle Aspekte einen Einfluss hatten und der Ermessungsspielraum von der EKA genutzt wurde. Die Berücksichtigung unterschiedlicher lokaler Bedürfnisse und Prioritäten in den Schwerpunkten A und C war vom Programm beabsichtigt.
- Die Effizienz des Programmvollzugs wird unter Berücksichtigung der damaligen Vollzugsorganisation als hoch beurteilt.
- Den Programmverantwortlichen gelang es, den jährlich zur Verfügung stehenden Kredit von rund 14 Mio. CHF jeweils vollständig auszuschöpfen. Die Mittelvergabe konnte insbesondere durch den inhaltlichen und hinsichtlich Gesuchseinreichung vergleichsweise flexibel konzipierten Schwerpunkt E (Innovation und Qualitätssicherung) gesteuert werden.

Die Evaluation weist jedoch auch auf Schwächen im Vollzug hin:

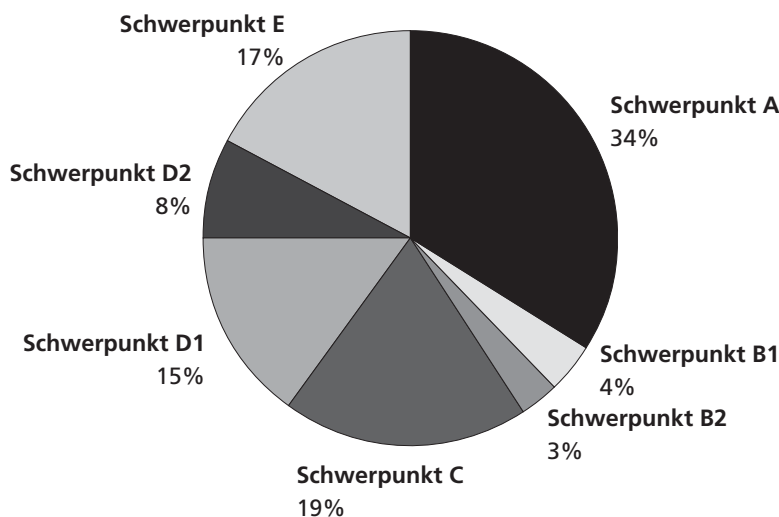
- Erstens bestand eine Diskrepanz zwischen den Vollzugaufgaben und den Möglichkeiten der Vollzugsakteure. Die knappen zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen der Vollzugsakteure führten teilweise zu einer Beeinträchtigung der Qualität der Vollzugaufgaben. Die Vollzugsakteure nahmen zwar eine fundierte Projektbeurteilung vor, konnten sich jedoch nicht systematisch mit den Wirkungen des Programms auseinandersetzen.
- Zweitens kritisiert die Evaluation die Mehrfachrollen der Kompetenzzentren Integration (Beratung von Projektträgerschaften und Durchführung eigener Projekte) und der kantonalen Integrationsdelegierten (Beratung von Projektträgerschaften und Beteiligung im Entscheidungsverfahren). Zur Vermeidung von Interessenskonflikten sollte bei der Vergabe der finanziellen Mittel auf eine klare Aufgabenteilung geachtet werden.
- Drittens stellte die Evaluation gewisse Mängel bei den Vollzugsinstrumenten fest. Beispielsweise wurden mit den Berichtsformularen mit Ausnahme der Schwerpunkte A und D1 kaum Angaben zu den Wirkungen der Projekte erfragt, was die Möglichkeiten einer wirkungsorientierten Erfolgskontrolle und Programmsteuerung einschränkte. Zudem fehlten bei den von den Kantonen zu erstellenden regionalen Sprachförderungskonzepten Leitlinien seitens der EKA.
- Viertens stützten sich das BFM und der EKA-Projektausschuss in der Vollzugspraxis aufgrund fehlender Ressourcen sehr stark auf die Vorarbeiten des EKA-Sekretariats ab und nahmen damit vor allem eine legitimatorische Funktion wahr. Diese beiden Akteure konnten damit ihre Verantwortung bzw. ihre Rolle in der Praxis nur teilweise wahrnehmen.
- Fünftens erarbeiteten nur wenige Kantone qualitativ zufriedenstellende regionale Sprachförderungskonzepte, u.a aufgrund fehlender Ressourcen. Damit konnte das aus konzeptioneller Sicht wichtige Instrument zur Koordination der Sprachangebote seine Wirkung nicht entfalten.

Frage 3: Welche Leistungen wurden von den unterstützten Projekten erbracht? Welche Bedeutung hatte die finanzielle Unterstützung des Bundes für die Leistungserbringung? Wie ist die Qualität der Leistungen zu beurteilen?

Das Schwerpunkteprogramm unterstützte in den Jahren 2004 bis 2007 1'895 Projekte mit insgesamt 57.4 Mio. CHF. Die jährlich gewährten Bundesbeiträge betrugen durchschnittlich 14.4 Mio. CHF. Die mit dem Programm in den Jahren 2004 bis 2007 unterstützten **Projekte** wiesen eine **grosse Vielfalt** auf. Neben dem Schwerpunkt Sprachförderung unterstützte das Programm kleine, partizipativ ausgerichtete Vorhaben, strukturelle Massnahmen zur Förderung der Integration, neue Ansätze der Integrationsarbeit und die Erarbeitung neuer Erkenntnisse für die Integrationsarbeit:

- Ein Drittel des Integrationskredits wurde für die im Schwerpunkt A vorgesehene Sprachförderung verwendet (vgl. Figur 33). Der Schwerpunkt A unterstützte 154 Projekte mit insgesamt 18.8 Mio. CHF. Die Sprachförderungsprojekte wurden grösstenteils über mehrere Jahre mitfinanziert. Der durchschnittliche Projektbeitrag des Bundes betrug 122'000 CHF. Die überwiegende Mehrheit der unterstützten Kurse waren Sprachkurse, die Aspek-

Figur 33: Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007: Finanzieller Anteil pro Schwerpunkt



Quelle: Jahresberichte 2004 bis 2007 der EKA; EKA-Datenbank (Stand 29.05.2008).

te der Integration thematisierten, sich am Alltag der Teilnehmenden ausrichteten und die Kriterien der Niederschwelligkeit hinsichtlich Sprachniveau, Kurskosten, Erreichbarkeit und Kinderbetreuung erfüllten. Bei einem kleinen Teil der Kurse handelte es sich um Alphabetisierungskurse.

- Im Schwerpunkt B förderte der Bund Projekte zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen. Einerseits unterstützte er 69 Projekte zur Fortbildung und zur Unterstützung von Schlüsselpersonen mit insgesamt 2.7 Mio. CHF (Schwerpunkt B1). Andererseits förderte er 41 Projekte zur Öffnung von Institutionen mit insgesamt 1.8 Mio. CHF (Schwerpunkt B2). Der Anteil des Schwerpunkts B am Integrationskredit von 7 Prozent war im Vergleich zu den übrigen Schwerpunkten gering. Die Projekte des Schwerpunkts B1 beinhalteten Veranstaltungen und die Unterstützung der Einsätze der ausgebildeten Schlüsselpersonen, in der Regel in Form von kombinierten Angeboten. Die Aktivitäten des Schwerpunkts B2 beinhalteten vor allem Veranstaltungen, Prozessbegleitungen, Schulungen, die Erarbeitung von Materialien und Bedarfsabklärungen. Die im Schwerpunkt B2 unterstützten Projekte waren sehr heterogen.
- Mit dem Schwerpunkt C unterstützte das Programm eine Vielzahl kleiner, lokaler und heterogener Projekte. Insgesamt wurden 1'415 Projekte mit einem durchschnittlichen Beitrag von 8'000 CHF

mitfinanziert. Der Anteil der Projekte des Schwerpunkts C am Integrationskredit betrug 19 Prozent (10.6 Mio. CHF). Die Projekte beinhalteten vor allem Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten und Veranstaltungen, die vorwiegend der Informationsvermittlung dienten. Weitere wichtige Aktivitäten im Schwerpunkt C waren die Durchführung von Kursen und die Erarbeitung von Materialien.

- Im Schwerpunkt D förderte das Programm den Aufbau und die Weiterentwicklung von regionalen Fachstellen. Dieser auf die Stärkung von Strukturen ausgerichtete Schwerpunkt unterstützte im Schwerpunkt D1 die Kompetenzzentren Integration (ehemals Ausländerdienste) und im Schwerpunkt D2 Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzerinnen und Übersetzer. Insgesamt setzte das Programm 23 Prozent des Integrationskredits (13.4 Mio. CHF) für den Schwerpunkt D ein. Dieser Anteil teilte sich zu zwei Drittel auf den Schwerpunkt D1 (8.8 Mio. CHF bzw. 15 Prozent des Kredits) und zu einem Drittel auf den Schwerpunkt D2 (4.6 Mio. bzw. 8 Prozent des Kredits) auf.
- Im Schwerpunkt E unterstützte das Programm 158 Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte mit insgesamt 10.1 Mio. CHF. Dies entsprach einem Anteil von 17 Prozent des Integrationskredits. Die Projekte beinhalteten vor allem Studien, Evaluationen und weitere Massnahmen zur Qualitätssicherung, Aktivitäten in Form von Events, Aus-

stellungen und Theaterproduktionen sowie die Erarbeitung von Materialien wie Filme, Kataloge, Broschüren und Kampagnen.

Nicht alle Schwerpunkte konnten die in sie gesetzten quantitativen Erwartungen erfüllen. Während der Schwerpunkt A mit einem Anteil von einem Drittel des Integrationskredits den Erwartungen der EKA entsprach, erreichte der Schwerpunkt D die quantitativen Vorgaben erst ab dem Jahr 2005. Insbesondere der Schwerpunkt B blieb während der gesamten Programmdauer mit einem Anteil von 56 Prozent der finanziellen Planungswerte hinter den Erwartungen zurück. Der dadurch entstehende finanzielle Spielraum wurde hauptsächlich zur Unterstützung von Projekten des Schwerpunkts E verwendet. Im Vergleich zur Finanzplanung der EKA wurden für Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte mehr als das Doppelte eingesetzt. Die Ausgaben für diesen Schwerpunkt lagen vor allem in den ersten beiden Jahren deutlich über den Planungswerten.

16 Prozent des Integrationskredits von 57.4 Mio. CHF über die Jahre 2004 bis 2007 wurden für gesamtschweizerische Projekte (vor allem Schwerpunkte E und B) verwendet. Die verbleibenden Mittel teilten sich zu 77 Prozent auf die Deutschschweiz, zu 21 Prozent auf die Westschweiz und zu 2 Prozent auf den Kanton Tessin auf. Gemessen an der sprachregionalen Verteilung der Bevölkerung entsprach damit der Anteil der Westschweiz den Erwartungen. Die Deutschschweiz profitierte vom Integrationskredit gemessen an der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner im Vergleich zum Tessin stärker. Bezogen auf die einzelnen Schwerpunkte ist vor allem festzustellen, dass die finanziellen Anteile der Westschweiz im Schwerpunkt B mit 2 Prozent und der Anteil des Tessins im Schwerpunkt A mit 1 Prozent sehr tief ausfielen.

Die vom Programm unterstützten Projekte wurden zu über 50 Prozent von Vereinen getragen (43 Prozent des Integrationskredits). Vereine waren in allen Schwerpunkten die bedeutendste Trägerschaftsform, insbesondere im Schwerpunkt C. 16 Prozent der Projekte (24 Prozent des Integrationskredits) wurden von der öffentlichen Hand getragen. Von grosser Bedeutung war die öffentliche Hand als Projektträgerin vor allem im Schwerpunkt D1. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der Kompetenzzentren Integration in die öffentliche Verwaltung eingegliedert war (bzw. ist). Die übrigen Trägerschaftsformen (Nichtregierungsorganisationen NGO und Hilfswerke, Privatpersonen, Unternehmen und Kirchen) waren weniger relevant. In einzelnen Schwerpunkten konnten sie jedoch durchaus von Bedeutung sein (z.B. NGO/Hilfswerke in den Schwerpunkten D2, B1 und B2).

Die Beteiligung der Migrantinnen und Migranten bei der Konzipierung und der Umsetzung der Projekte war sehr hoch. Den Projektverantwortlichen war es ein wichtiges Anliegen, Personen mit Migrationshintergrund an den Projekten zu beteiligen.

Die Evaluation zeigt, dass die **finanzielle Unterstützung des Bundes** eine **sehr grosse Bedeutung** für die Durchführung der Integrationsförderungsprojekte hatte. Die überwiegende Mehrheit der Projekte wäre ohne die finanzielle Unterstützung des Bundes nicht oder nicht im selben Umfang zustande gekommen. Der Bund finanzierte im Durchschnitt knapp einen Drittel der Projektkosten. Besonders hoch war die Abhängigkeit der Projekte von den Bundesbeiträgen in den Schwerpunkten B2 und E. Mitnahme- und Substitutionseffekte sind grundsätzlich nicht auszuschliessen, werden jedoch als gering eingeschätzt:

- Gewisse Mitnahmeeffekte werden vor allem im Schwerpunkt A vermutet. Die durch die EKA bei vielen Gesuchen für Sprachkurse vorgenommenen Kürzungen der Projektbudgets weisen jedoch darauf hin, dass die Programmverantwortlichen bemüht waren, Mitnahmeeffekte durch Ausreizen der Obergrenze der Finanzhilfe zu vermeiden. Zudem geht die Evaluation davon aus, dass verschiedene gut etablierte Sprachkurse möglicherweise auch ohne die Unterstützung des Bundes weiter existieren könnten. Dies hätte jedoch vermutlich zu einer Reduktion des Kursangebots oder zu einer Erhöhung der Beiträge der Kursteilnehmenden geführt, was den Zugang für einen Grossteil der schwer erreichbaren Zielgruppe erschwert hätte.
- Die Evaluation geht davon aus, dass der Bund nur in sehr geringem Ausmass Projekte unterstützte, die zuvor von anderen Stellen finanziert wurden. Die geringe Höhe der Substitutionseffekte wird damit begründet, dass viele Projekte vor dem Start des Schwerpunkteprogramms nicht bzw. nicht in einer vergleichbaren Form von anderen Stellen finanziert wurden und durch das finanzielle Engagement des Bundes andere Finanzierungsquellen erschlossen bzw. erweitert werden konnten.

Neben der direkten Wirkung auf das Zustandekommen von Integrationsprojekten ermöglichte (bzw. erleichterte) die finanzielle Unterstützung des Bundes den Projektträgerschaften die Erschliessung weiterer finanzieller Mittel. Einerseits bedeuteten die Bundesbeiträge eine Anerkennung und verschafften den Trägerschaften eine gewisse Legitimation. Dies stärkte die Verhandlungsposition der Trägerschaften gegenüber anderen Finanzierungsträgern, insbesondere gegenüber

den Kantonen. Andererseits hatte die finanzielle Unterstützung des Bundes eine Signalwirkung und erhöhte in zahlreichen Fällen die Bereitschaft von Kantonen, Gemeinden und anderen Geldgebern, sich in der Integrationsförderung finanziell zu engagieren. Dabei zielten die Kantone vor allem in den Schwerpunkten A und C auch auf die Sicherstellung der Bundesbeiträge ab, die gemäss Programmvorgaben ohne kantonale und/oder weitere Mitfinanzierung nicht gesprochen worden wären. Die Evaluation zeigt, dass die finanziellen Mittel bei über der Hälfte der in den Schwerpunkten B, C, D und E durchgeführten Projekte durch die Bundesbeiträge erweitert werden konnten.³⁵ Im Schwerpunkt D1 war der Anteil der Projekte, die zusätzliche finanzielle Mittel generieren konnten, mit über 80 Prozent besonders hoch. Im Schwerpunkt A dürften die Bundesbeiträge ebenfalls bei mindestens der Hälfte der Projekte zu einer Erweiterung der finanziellen Mittel durch Kantone und Gemeinden geführt haben. Allerdings erfolgte die kantonale Mitfinanzierung in Schwerpunkt A nicht überall in dem von der EKA erwarteten Ausmass. Unter Berücksichtigung des finanziellen Anteils des Bundes an den gesamten Projektkosten sowie der Anreiz- und der Verlagerungseffekte wird geschätzt, dass der Integrationskredit jährlich im Durchschnitt rund 17 Mio. CHF auslöste.³⁶ Insgesamt dürfte das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 mit einem Finanzvolumen von 57 Mio. CHF zusätzlich rund 68 Mio. CHF zur Finanzierung von Integrationsprojekten ausgelöst haben.

Die unterstützten **Projekte** wiesen eine hohe **Kohärenz** zum Programmkonzept auf. Während die in den Schwerpunkten A, B2, C, D unterstützten Projekte grösstenteils auf die Vorgaben des Programms abgestimmt waren, traf dies in den Schwerpunkten B1 und E nur teilweise zu:

- Der Schwerpunkt B1 war in der Praxis im Vergleich zu den Programmvorgaben breiter ausgerichtet. Erstens zielte nur ein Teil der Projekte auf den vom Programm beabsichtigten Kompetenzerwerb von bereits ehrenamtlich tätigen Personen. Zahlreiche Projekte förderten den Kompetenzerwerb von Personen, die sich neu in der Regel als Informationsvermittelnde für die Integrationsarbeit einsetzen wollten. Zweitens zielte nur eine Minderheit der Projekte explizit auf das Ziel der Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen ab.

- Im Schwerpunkt E führte die thematische Offenheit dazu, dass verschiedene Projekte mitfinanziert wurden, die keinen unmittelbaren Beitrag zu den eigentlichen Zielen des Schwerpunkts leisteten.

Die **Qualität** der unterstützten **Projekte** war grösstenteils **gut bis sehr gut**. Aus Sicht der Evaluation sind folgende qualitativen Aspekte der Leistungen der Schwerpunkte hervorzuheben:

- Der Schwerpunkt A trug massgeblich zur Entwicklung eines qualitativ guten und niederschwellig zugänglichen Angebots an Sprachkursen bei. Die Qualität der Kurse war hoch bis sehr hoch. Die Kurse waren überwiegend gut strukturiert, zeichneten sich durch ein lernförderndes Klima aus, betonten das Sprachhandeln, förderten Kontaktmöglichkeiten in der Gruppe, stärkten das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden und knüpften an den individuellen Lernvoraussetzungen der Teilnehmenden an. Die aktive Förderung des Transfers des Sprach- und Alltagswissens in die Praxis wurde von den Sprachkursen hingegen kaum explizit gefördert. Die gute Qualität der Kurse ist vor allem auf die Fachkompetenz, die Motivation und die hohe Einsatzbereitschaft der Kursleitenden zurückzuführen.
- Die Qualität der Fortbildungs- und Unterstützungsangebote für Schlüsselpersonen (Schwerpunkt B1) war gut. Zum Erfolg der Angebote trugen unter anderem ein niederschwelliger Zugang für die Zielgruppen und deren kontinuierliche Begleitung sowie Motivation durch die Projektverantwortlichen bei.
- Die Qualität der Projekte zur Öffnung von Institutionen (Schwerpunkt B2) war grösstenteils zufriedenstellend. Die angestrebte Integration der Vorhaben in die bestehenden Strukturen ist jedoch ein langsamer Prozess, der viel Ausdauer und Überzeugungsarbeit erfordert. Teilweise wurde die Umsetzung der Öffnungsprojekte erschwert, weil sie von den Mitgliedern der Organisationen (v.a. den Leitungsgremien) zu wenig getragen wurden, die Ziele der Projekte zu abstrakt blieben oder nicht genügend Zeit für die Umsetzung zur Verfügung stand.

³⁵ Die entscheidende Befragung von Projektverantwortlichen wurde in der Teilevaluation der Schwerpunkte B, C, D und E (Müller et al 2008) durchgeführt. Zum Schwerpunkt A liegen keine Ergebnisse vor.

³⁶ Gemäss EKA (2006c) löste der Integrationskredit im Jahr 2005 von 15.9 Mio. CHF bei einem durchschnittlichen Bundesbeitrag pro Projekt von 45 Prozent über 17 Mio. CHF an Drittbeiträgen aus. Diese Schätzung berücksichtigt jedoch nicht, dass ein Teil der Projektleistungen auch ohne den Bundeskredit erbracht worden wären und teilweise finanzielle Mittel anderer Stellen verdrängt wurden. Ausgehend von einem durchschnittlichen Bundesbeitrag an die Projektkosten von 33 Prozent (vgl. Kapitel 2.4.) und unter Berücksichtigung von Mitnahme- (Annahme: 10 Prozent, v.a. in der Sprachförderung) und Substitutionswirkungen (Annahme: 2 Prozent) wird hier ebenfalls angenommen, dass die Bundesmittel zusätzliche Gelder im Umfang von rund 17 Mio. CHF ausgelöst haben.

- Die Leistungen der Projekte des Schwerpunkts C waren in qualitativer Hinsicht gut bis sehr gut. Die lokalen Begegnungs- und Informationsprojekte trugen auf unterschiedliche Weise dazu bei, ein integrationsförderndes Umfeld zu schaffen. Zudem erhielten die sich in den Projekten des Schwerpunkts C engagierenden Organisationen (v.a. Vereine) und Personen Anerkennung für ihr häufig langjähriges und ehrenamtliches Engagement. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass sich an den Projekten des Schwerpunkts C sehr viele Migrantinnen und Migranten an der Konzepterarbeitung oder bei der Umsetzung beteiligten. Mit der finanziellen Anerkennung stiegen jedoch auch die Erwartungen an die Qualität der Projekte, was teilweise zu einer Überforderung und einer Überlastung der freiwillig und ehrenamtlich tätigen Personen führte. Die Förderung der lokalen Integrationsarbeit stiess damit auf gewisse Grenzen.
- Der Schwerpunkt D1 leistete einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der Kompetenzzentren Integration (KZI). Insbesondere führte der Schwerpunkt D1 zu einer weiteren Professionalisierung der KZI. Fortschritte erzielten die KZI vor allem in der Grundlagen- und der Öffentlichkeitsarbeit. Zudem konnten sie die Qualität ihrer Beratungsleistungen verbessern. Die Qualität der Leistungen der KZI war grösstenteils gut bis sehr gut.
- Der Schwerpunkt D2 leistete einen bedeutenden Beitrag zum Aufbau, zur Weiterentwicklung und zur Professionalisierung der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung. Die durch das Programm ausgelösten Strukturbereinigungsprozesse verbesserten die Transparenz und die Koordination im Bereich der interkulturellen Übersetzungsarbeit. Die Leistungen der Vermittlungsstellen waren grösstenteils von guter Qualität. Die Vermittlungsstellen investierten erheblich in das Marketing und die Kundenpflege, um ihr Angebot bekannt zu machen.
- Durch die vom Schwerpunkt E unterstützten Projekte konnten neue integrationsrelevante Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze der Integrationsarbeit getestet werden. Die Qualität der Innovations- und Qualitätssicherungsprojekte war gut bis sehr gut.
- Die inhaltliche Vielfalt der Projekte ermöglichte unterschiedliche Zugänge und Strategien zur Integrationsförderung, die sich teilweise ergänzten (z.B. Sprachförderungsprojekte und kleine lokale Begegnungsprojekte). Zudem konnten Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen und Konzepten gewonnen werden.
- Die Projekte waren grösstenteils kohärent und von guter bis sehr guter Qualität. Das Programm leistete damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Integrationsarbeit.
- Die in den Schwerpunkten A und C unterstützten Projekte leisteten einen wesentlichen Beitrag zur Sprachförderung, indem sie die entsprechenden Voraussetzungen verbesserten. Der Schwerpunkt A trug massgeblich zur Entwicklung eines qualitativ guten und niederschwellig zugänglichen Angebots an Sprachkursen bei. Die Projekte des Schwerpunkts C förderten durch die Begegnungs- und Kontaktmöglichkeiten die alltägliche Sprachanwendung.
- Die vom Programm unterstützten Projekte erbrachten auf unterschiedlichen Ebenen Informations-, Sensibilisierungs- und Vernetzungsleistungen.
 - In den Sprachkursen wurden meistens Integrationsthemen behandelt. Damit leisteten die Kurse einen Beitrag zur Information und zur Sensibilisierung der teilnehmenden Migrantinnen und Migranten. Zudem trugen sie zur Vernetzung der Teilnehmenden bei.
 - Die kleinen lokalen Integrationsprojekte des Schwerpunkts C informierten, sensibilisierten und vernetzten die beteiligten Endbegünstigten. Die Migrantinnen und Migranten wurden auch über Schlüsselpersonen (Schwerpunkt D1) informiert.
 - Auf institutioneller Ebene trugen die Öffnungsprojekte des Schwerpunkts D2 massgeblich zur Sensibilisierung der sich beteiligenden Organisationen bei.
 - Informiert, sensibilisiert und vernetzt wurde auch durch die Kompetenzzentren Integration (KZI) und die Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung. Die Beratung und die Information sowie die Vernetzung und die Koordination waren zentrale Leistungen der KZI. Die entsprechenden Angebote richteten sich mehrheitlich an die gesamte Bevölkerung.

Die vom Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 unterstützten Projekte bzw. deren Leistungen sind aus Sicht der Evaluation sehr positiv zu beurteilen:

Die Vermittlungsstellen informierten und sensibilisierten die potenziellen Kunden der interkulturellen Übersetzung.

- Informiert, sensibilisiert und vernetzt wurde schliesslich auch durch die Innovationsprojekte des Schwerpunkts E. Erstens informierten die Projekte über die neuen Erkenntnisse. Zweitens verwendete die EKA punktuell Projektergebnisse für ihre politische Arbeit. Drittens konnten in einigen Projekten Organisationen, die sich mit Integration befassten, mit anderen Organisationen vernetzt werden, die bis anhin kaum in der Integrationsarbeit tätig waren.
- Das Schwerpunkteprogramm trug auf struktureller Ebene massgeblich zum Aufbau, zur Weiterentwicklung und zur Professionalisierung der Integrationsfachstellen bei.

Frage 4: Inwiefern erreichten die vom Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 unterstützten Projektleistungen die anvisierten Zielgruppen? Welche Wirkungen hatten die Angebote auf die Zielgruppen und die Endbegünstigten?

Die Angebote der Schwerpunkte erreichten die anvisierten Zielgruppen unterschiedlich gut. Während die Projekte der Schwerpunkte A, B1, C, D1 und E die anvisierten Zielgruppen mehrheitlich gut erreichten, waren die Projekte der Schwerpunkte B2 und D2 weniger erfolgreich. Die Zielgruppenerreichung der Schwerpunkte A und B1 ist wie folgt zu beurteilen:

- Die Nachfrage nach Sprachkursen (Schwerpunkt A) war unterschiedlich. Die Mehrheit der Trägerschaften konnte jedoch genügend viele Teilnehmende für ihre Kurse rekrutieren. Teilweise konnte das Kursangebot aufgrund der grossen Nachfrage sogar ausgebaut werden. Bei kleineren und dezentralen Projekten in ländlichen Regionen stellte sich die Rekrutierung von Teilnehmenden jedoch als schwierig heraus. Insgesamt konnten 85 Prozent der geplanten Kurse durchgeführt werden, was als Erfolg zu werten ist. Pro Jahr nahmen rund 10'000 bis 11'000 Personen regelmässig an einem vom Programm unterstützten Sprachkurs teil. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die vom Programm mitfinanzierten Kurse erst einen bescheidenen Teil des grossen Bedarfs bis zum Sprachniveau GER A2 abdeckten. Insbesondere dürfte in den grossen Kantonen noch ein beträchtliches Potenzial an Teilnehmenden bestehen, die bisher nicht erreicht

wurden bzw. die die Angebote nicht in Anspruch nahmen. Zudem dürften aufgrund der grossen Bedeutung der «Mund-zu-Mund»-Propaganda für die Kurswerbung nicht alle Personen der Zielgruppen erreicht worden sein.

- Die Angebote zur Fortbildung und zur Unterstützung von Schlüsselpersonen (Schwerpunkt B1) erreichten die anvisierten Zielgruppen mehrheitlich gut. Die Rekrutierung von Schlüsselpersonen stellte sich jedoch teilweise als schwierig heraus und erforderte viel Überzeugungsarbeit. Neben der vom Schwerpunkt anvisierten Zielgruppe (ehrenamtlich in der Integrationsarbeit tätige Personen wie Hauswarte etc.) erreichte ein bedeutender Teil der Projekte Schlüsselpersonen, die nicht Zielgruppe des Schwerpunkts waren (z.B. Personen, die neu in der Integrationsarbeit tätig sein wollten).

Die Projekte der Schwerpunkte B2 und D2 erreichten ihre Zielgruppen aus folgenden Gründen nur ungenügend:

- Die Angebote des Schwerpunkts B2 hatten Schwierigkeiten, die Leitungsorgane und Mitglieder der anvisierten Vereine und Verbände zu erreichen und von den Öffnungsvorhaben zu überzeugen. Erstens waren die Vereine und Verbände (bzw. deren Leitungsorgane und Mitglieder) noch wenig mit dem Thema Integration vertraut. Zweitens fehlten in Vereinen, in denen bereits viel ehrenamtliche Arbeit geleistet wird, oft die notwendigen Ressourcen. Drittens hatten Organisationen, die sich auf den Öffnungsprozess eingelassen hatten, aufgrund der teilweise fehlenden Akzeptanz und Unterstützung der Leitungsorgane und/oder der Mitglieder Schwierigkeiten, die Integrationsthematik strukturell zu verankern und in die alltägliche Tätigkeit einfließen zu lassen.
- Die Vermittlungsstellen erreichten die interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzer gut. Es gelang jedoch nicht, die Nachfrage nach interkultureller Übersetzung im erwünschten Ausmass zu erhöhen. Ein Nachfragepotenzial besteht insbesondere bei den Institutionen des Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesens. Wichtige Hemmnisse für die verstärkte Nutzung der interkulturellen Übersetzung in diesen Institutionen sind die ungenügende Bekanntheit des Angebots, die ungenügende Sensibilisierung der Institutionen hinsichtlich Integrationsfragen und vor allem die nicht verbindlich geregelte finanzielle Abgeltung der Einsätze.

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass die von den Schwerpunkten geförderten Projekte bei den Zielgruppen

und den Endbegünstigten **Wirkungen** erzielten. Während die Wirkungen der Projekte auf die erreichten Zielgruppen in qualitativer Hinsicht einigermaßen zuverlässig beurteilt werden können, genügen die empirischen Grundlagen zur Beurteilung der bei den Endbegünstigten ausgelösten Wirkungen nicht. Die Evaluationsergebnisse ermöglichen lediglich empirisch gestützte Hinweise zu den Wirkungen auf die Endbegünstigten. Nachfolgend werden die Wirkungen der von den Schwerpunkten unterstützten Projekte dargestellt. Dabei wird unterschieden zwischen Projekten, die sich direkt an die Endbegünstigten richteten (Schwerpunkte A und C), Projekten, die über «Beeinflusser» Verhaltensänderungen bei den Endbegünstigten erzielen wollten (Schwerpunkt B), Projekten, die der strukturellen Entwicklung der Integrationsarbeit dienten (Schwerpunkt D) und Projekten, die über neue Erkenntnisse und Erfahrungen einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit leisten sollten (Schwerpunkt E):

- Zu den Wirkungen der Sprachkurse (Schwerpunkt A) und der vielen kleinen Projekte des Schwerpunkts C auf die Endbegünstigten sind keine empirisch gestützten quantitativen Aussagen möglich. Insbesondere können die Wirkungen der Sprachkurse auf die Sprach- und Alltagskenntnisse der Teilnehmenden aufgrund fehlender Datengrundlagen nicht zuverlässig beurteilt werden. Die Evaluationsergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass die Angebote beider Schwerpunkte bei den Migrantinnen und Migranten (Schwerpunkte A und C) und bei der Schweizer Bevölkerung (Schwerpunkt C) Wirkungen erzielten:
 - Die Sprachkurse (Schwerpunkt A) setzten bei den Kursteilnehmenden einen Lern- und Entwicklungsprozess in Gang, der über verbesserte Sprach- und Alltagskenntnisse, die Ermöglichung von sozialen Kontakten und die Stärkung des Selbstvertrauens zu einer besseren sprachlichen und sozialen Orientierung der Teilnehmenden im Alltag führte. Der Lernerfolg und der Transfer der Sprach- und Alltagskenntnisse waren jedoch sehr unterschiedlich und von verschiedenen Faktoren abhängig (u.a. von den Persönlichkeitsmerkmalen der Teilnehmenden und dem Umfeld). Im besten Fall gelang es, einen sich selbst erhaltenden Prozess in Gang zu setzen, der die Kursteilnehmenden dazu befähigte, Ressourcen zur Alltagsbewältigung und zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu mobilisieren. Durch die Unterstützung des Lern- und Entwicklungsprozesses leisteten die Sprachkurse einen Beitrag zur besseren Verständigung zwi-
- Die im Schwerpunkt C unterstützten Projekte trugen auf vielfältige Weise zur Verbesserung der gegenseitigen Verständigung bei. Erstens förderten sie durch Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten den Austausch im Alltag. Zweitens förderten die Projekte die alltägliche Sprachanwendung und trugen damit in Ergänzung zu den Sprachkursen zur Verbesserung der Sprach- und Alltagskenntnisse bei. Drittens erleichterten sie den Migrantinnen und Migranten den Zugang zu Angeboten der Regelstrukturen. Zudem wurden viele Zugewanderte durch die Teilnahme an einem niederschweligen Angebot motiviert, erste Schritte in Richtung einer verbesserten Integration zu unternehmen.
- Die im Schwerpunkt B unterstützten Projekte sensibilisierten die anvisierten Zielgruppen und stärkten deren Kompetenzen. Zu den Wirkungen auf die Endbegünstigten liegen jedoch keine konkreten Hinweise vor:
 - Die Fortbildungs- und Unterstützungsprojekte (Schwerpunkt B1) führten in erster Linie zu einer Stärkung bzw. zu einer Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen der erreichten Schlüsselpersonen. Zudem konnte bei vielen Schlüsselpersonen ein Lernprozess hinsichtlich einer Sensibilisierung ihrer Rolle im Integrationsprozess ausgelöst werden. Teilweise gelang es den Projekten auch, die Nachfrage nach Schlüsselpersonen zu erhöhen. Ob sich daraus eine längerfristige Nachfrage nach Schlüsselpersonen ergibt, hängt von den strukturellen und den finanziellen Rahmenbedingungen ab und ist ungewiss.
 - Die Vorhaben zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Schwerpunkt B2) sensibilisierten die beteiligten Organisationen. Sie führten zu einer vertieften Auseinandersetzung mit der Integrationsthematik sowie zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenzen der beteiligten Organisationen. Ein Teil der Projekte setzte konkrete Aktivitäten zur Öffnung ihrer Organisationen um. Einerseits informierten sie die ausländische Bevölkerung verstärkt über ihre Aktivitäten und

Angebote. Andererseits passten sie ihre Angebote vermehrt den Bedürfnissen der ausländischen Bevölkerung an.

- Der Aufbau und die Weiterentwicklung der Kompetenzzentren Integration und der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung (Schwerpunkt D) verbesserten die Qualität von Integrationsprojekten und -angeboten. Bei den Vermittlungsstellen weist die Evaluation zudem auf konkrete Wirkungen auf die Endbegünstigten (bzw. die Migrantinnen und Migranten) hin:
 - Die Kompetenzzentren Integration (KZI) trugen durch die verbesserte Beratungsqualität zur qualitativen Steigerung der Integrationsarbeit bei. Zudem verbesserten sie die Vernetzung der Akteure im Integrationsbereich und sensibilisierten die Öffentlichkeit für Integrationsanliegen.
 - Die Vermittlungsstellen (Schwerpunkt D2) trugen massgeblich zur Verbesserung der Qualität der interkulturellen Übersetzenden bei. Fortschritte wurden auch hinsichtlich der stärkeren professionellen Anerkennung von interkulturellen Übersetzenden und der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen erzielt, wobei in diesen Bereichen noch Optimierungsbedarf besteht. Nachfrageseitig gelang es den Vermittlungsstellen, den Einsatz von interkulturellen Übersetzenden zu erhöhen und neue Kunden anzusprechen. Aus Sicht der Evaluation trugen die Vermittlungsstellen zu einem besseren Verständnis zwischen dem Fachpersonal aus dem Schul-, Gesundheits- und Sozialbereich und den Migrantinnen und Migranten bei. Zudem war das Angebot für die Gleichbehandlung von Migrantinnen und Migranten in diesen Institutionen wichtig.
- Durch die vom Schwerpunkt E unterstützten Projekte konnten neue integrationsrelevante Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze der Integrationsarbeit getestet werden. Die Projekte trugen dazu bei, durch die Verbreitung neuer Erkenntnisse und Erfahrungen die Integrationsarbeit in der Schweiz weiter zu entwickeln. Bei rund 20 Prozent der Projekte fand ein direkter Wissenstransfer statt. Bei Projekten, die in einem direkten Zusammenhang mit der politischen Arbeit der EKA standen, konnte punktuell ein Wissenstransfer auf hohem Niveau geleistet werden. Zudem leisteten die Innovationsprojekte häufig einen Betrag zur Sensibilisierung und zur Vernetzung von Akteuren, die sich

bisher nicht oder kaum mit Integrationsanliegen befasst hatten. Durch die Verbesserung der Voraussetzungen für Erfolg versprechende Integrationsmassnahmen leisteten die Projekte einen Beitrag für eine verbesserte Integrationsarbeit.

Frage 5: Konnte das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 seine Ziele erreichen? Welchen Beitrag leistete das Programm zur Förderung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer?

Bei den Zielen des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 ist zwischen den übergeordneten Programmzielen gemäss VIntA und den Zielen der einzelnen Schwerpunkte zu unterscheiden. Da die Ziele des Programms im Sinne von Leitzielen festgelegt wurden und die empirischen Grundlagen zur Beurteilung der Ziele teilweise ungenügend sind, lässt sich die Zielerreichung lediglich in der Tendenz beurteilen. Nachfolgend wird erstens dargestellt, inwiefern die Schwerpunkte ihre Ziele erreichen konnten. Zweitens wird beurteilt, welchen Beitrag das Programm zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer im Sinne der Leitziele der Integrationsförderung gemäss VIntA beitragen konnte.

Die Schwerpunkte konnten ihre Ziele mehrheitlich gut erreichen. Dabei sind jedoch deutliche Unterschiede festzustellen. Die Schwerpunkte A, C und D1 konnten ihre Ziele weitgehend bzw. in hohem Masse erreichen. Der Schwerpunkt E erfüllte die in ihn gesetzten Erwartungen mehrheitlich. Die Schwerpunkte B1 und D2 erreichten ihre Ziele nur teilweise. Der Schwerpunkt B2 konnte die Erwartungen nicht erfüllen. Während die Schwerpunkte die leistungsbezogenen Ziele grösstenteils gut erfüllten, konnten die Wirkungsziele nur teilweise erreicht werden. Nachfolgend wird die Zielerreichung in den einzelnen Schwerpunkten beurteilt:

- Der Schwerpunkt A erreichte seine Ziele weitgehend. Erstens trug er massgeblich zur Entwicklung eines qualitativ guten und niederschwellig zugänglichen Angebots an Sprachkursen bei. Zweitens förderten die unterstützten Sprachkurse bei den Teilnehmenden einen Lern- und Entwicklungsprozess, der über verbesserte Sprach- und Alltagskenntnisse, die Ermöglichung von sozialen Kontakten und die Stärkung des Selbstvertrauens zu einer besseren sprachlichen und sozialen Orientierung der Teilnehmenden im Alltag führte. Damit leistete der Schwerpunkt A einen Beitrag zur besseren Verständigung zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung. Anzuführen ist jedoch, dass der Lern- und Entwicklungsprozess bei den Teilnehmenden individuell sehr unterschiedlich war.

Zudem ist davon auszugehen, dass die vom Programm unterstützten Kurse erst einen bescheidenen Teil des Potenzials an Teilnehmenden decken konnten.

- Der Schwerpunkt C konnte seine Ziele aus Sicht der Evaluation grösstenteils erreichen. Erstens engagierte sich eine Vielzahl einheimischer und zugewanderter Personen aktiv in den vielen kleinen und lokalen Projekten, in denen sie gemeinsame Lebenswelten gestalteten. Zweitens leisteten die Projekte durch die Begegnungs- und Kontaktmöglichkeiten und die Förderung der alltäglichen Sprachanwendung einen wichtigen Beitrag zur gegenseitigen Verständigung. Drittens trugen die Angebote durch die Gestaltung eines integrationsfördernden Umfelds dazu bei, dass die sich vor Ort bietenden Chancen zur Integration besser genutzt wurden. In Ergänzung zu den lokalen Begegnungs- und Kontaktmöglichkeiten motivierten die niederschweligen Vorhaben viele Teilnehmende, erste Schritte in Richtung Integration zu wagen. Zudem erleichterten die Projekte den Migrantinnen und Migranten den Zugang zu regulären Angeboten und Dienstleistungen.
- Der Schwerpunkt D1 erreichte seine Ziele in hohem Masse. Erstens trug er massgeblich zur Weiterentwicklung der Kompetenzzentren Integration (KZI) bei. Die Anzahl der KZI konnte von 16 Ausländerdiensten im Jahr 2003 auf 20 KZI im Jahr 2007 (verteilt auf 15 Kantone) erhöht werden. Die Leistungen der KZI konnten ausgebaut und professionalisiert werden. Die KZI etablierten sich als wichtige regionale Anlauf- und Koordinationsstellen für verschiedenste Akteure, die sich für Integrationsanliegen engagieren. Zweitens trugen die KZI durch ihre professionelle Arbeit zur qualitativen Steigerung der Integrationsarbeit bei.
- Der Schwerpunkt E erreichte seine Ziele mehrheitlich, konnte jedoch nicht alle in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen. Durch die im Schwerpunkt E unterstützten Projekte wurden zwar neue integrationsrelevante Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze getestet. Aufgrund der zu wenig systematischen Verbreitung der neuen Erkenntnisse ist jedoch zu vermuten, dass das Potenzial der Projekte zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit nicht ausgeschöpft werden konnte.
- Der Schwerpunkt B1 stärkte bzw. erweiterte die interkulturellen Kompetenzen der erreichten Schlüsselpersonen und erhöhte teilweise deren Nachfrage. Damit schuf er auf der Angebotsseite gute Voraussetzungen für einen vermehrten, breiten und kompetenten Einsatz von Schlüsselpersonen in Organisationen und im privaten Umfeld. Der Schwerpunkt B1 erfüllte die in ihn gesetzten Erwartungen jedoch nur teilweise. Erstens blieb er mit einem Anteil von 4 Prozent des Integrationskredits unter den Erwartungen. Zweitens war er im Vergleich zu den Schwerpunktzielen breiter ausgerichtet und förderte auch den Kompetenzerwerb von Personen, die sich neu im Bereich der Integration betätigen wollten. Drittens zielt nur eine Minderheit der Projekte explizit auf das Ziel der Verbesserung des Zugangs für Migrantinnen und Migranten zu bestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen. Demzufolge dürfte der Beitrag des Schwerpunkts B1 zum Ziel der Öffnung von zivilgesellschaftlichen Organisationen bescheiden ausgefallen sein. Aufgrund der teilweise fehlenden Bereitschaft von (staatlichen) Institutionen, die notwendigen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Schlüsselpersonen zu schaffen, ist zudem unklar, ob und in welchem Umfang die ausgebildeten Schlüsselpersonen zum Einsatz kommen.
- Der Schwerpunkt D2 konnte durch den Aufbau, die Weiterentwicklung und die Professionalisierung der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung, die Verbesserung der Qualität der Vermittlung und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der interkulturellen Übersetzenden die angebotsseitigen Ziele weitgehend erreichen. Den Vermittlungsstellen gelang es hingegen nicht, durch Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit die Nachfrage nach interkulturellen Übersetzenden im gewünschten Ausmass zu erhöhen. Ein wichtiges Hemmnis für die stärkere Nutzung der interkulturellen Übersetzung durch die öffentlichen Dienste ist die oft nicht verbindlich geklärte finanzielle Abgeltung der Einsätze. Die Ziele der Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienste gegenüber der ausländischen Bevölkerung und der Erleichterung des gegenseitigen Verständnisses konnten damit nur in Ansätzen erreicht werden.
- Die Projekte des Schwerpunkts B2 sensibilisierten die sich beteiligenden Organisationen und führte teilweise zu konkreten Öffnungsaktivitäten (v.a. Anpassung der Angebote und Dienstleistungen der Organisationen an die Bedürfnisse der ausländischen Bevölkerung). Der Schwerpunkt B2 konnte jedoch die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Erstens blieb der Umfang der unterstützten Projekte unter den Erwartungen. Viele Organisationen waren nicht bereit, sich auf einen Öffnungsprozess einzulassen. Zweitens hatten die sich an

den Öffnungsvorhaben beteiligenden Organisationen Schwierigkeiten, die Integrationsthematik strukturell zu verankern und in die alltägliche Tätigkeit einfließen zu lassen. Drittens dürften die Öffnungsprojekte bisher kaum Wirkungen auf die Endbegünstigten ausgelöst haben. Damit konnte das Ziel einer stärkeren Durchmischung bzw. einer repräsentativeren Zusammensetzung der Vereine und Verbände kaum erreicht werden. Insgesamt zeigt sich, dass Öffnungsprozesse langfristige Prozesse sind und eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Thematik sowie geeignete Unterstützung erfordern.

Der Beitrag des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 zu den Leitzielen der Integrationsförderung gemäss VIntA kann wie folgt beurteilt werden (vgl. auch Figur 34³⁷):

- Das Programm leistete vor allem einen Beitrag zur besseren Verständigung zwischen den Einheimischen und den Zugewanderten. Damit dürfte sich auch das gegenseitige Verständnis verbessert haben. Wesentliche Beiträge zur besseren Verständigung leisteten die im Schwerpunkt A geförderten Sprachkurse und die im Schwerpunkt C unterstützten lokalen Kleinprojekte. Die Evaluation zeigt am Beispiel des Schwerpunkts A, dass die bessere

Verständigung auch zum Wohlbefinden der Kursteilnehmenden beiträgt. Dies dürfte sich zusätzlich in positiver Weise auf den Integrationsprozess auswirken.

- Verschiedene Schwerpunkte trugen zur besseren Vertrautheit der Migrantinnen und Migranten mit dem Aufbau des Staates, den gesellschaftlichen Verhältnissen und den Lebensbedingungen in der Schweiz bei. In Hinblick auf dieses Ziel leisteten die Sprachkurse des Schwerpunkts A, die in der Regel auch Integrationsthemen behandelten, und die im Schwerpunkt C unterstützten Projekte wichtige Beiträge. Die übrigen Schwerpunkte dürften auf unterschiedliche Weise (u.a. Informationsvermittlung durch Schlüsselpersonen, Beratungsleistungen der KZI, Beteiligung an innovativen Projekten etc.) und in unterschiedlichem Ausmasse ebenfalls zur besseren Vertrautheit der Migrationsbevölkerung mit der Schweiz beigetragen haben.
- Zum Einfluss des Programms auf die Qualität des Zusammenlebens zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Zugewanderten erlauben die Evaluationsergebnisse keine empirisch gestützten Aussagen. Aufgrund der besseren Verständigung und der besseren Vertrautheit der Migrations-

Figur 34: Beitrag der Schwerpunkte B, C, D und E zur Integration ¹

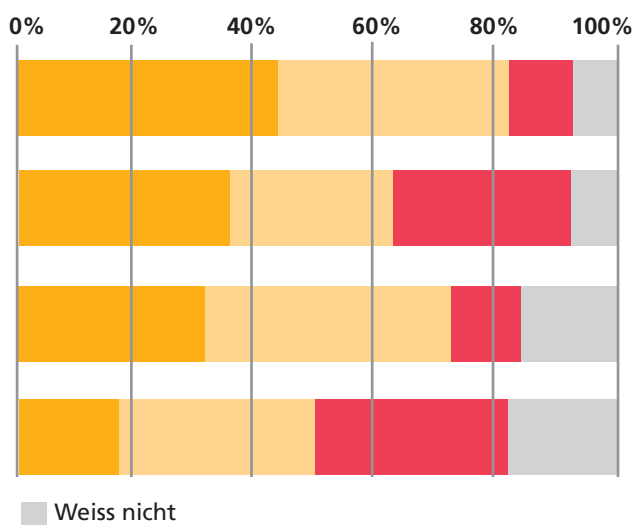
Dank dem Projekt...

hat sich das gegenseitige Verständnis verbessert

sind Migranten besser vertraut mit dem Aufbau des Staates, den gesellschaftlichen Verhältnissen und den Lebensbedingungen in der Schweiz

hat sich das Zusammenleben auf Basis gemeinsamer Grundwerte/Verhaltensweisen verbessert

hat die Chancengleichheit zwischen Migranten und Schweizern zugenommen



³⁷ Zum Schwerpunkt A liegt keine entsprechende Einschätzung zum Beitrag der Sprachkurse zur Integration vor. Quelle: Müller et al. 2008 (Befragung 2006/2007, Angaben von Projektverantwortlichen, N=753-775).

³⁸ Die Ergänzung der Einschätzung durch den Schwerpunkt A dürfte an der Bedeutung des Programms für die angestrebten Integrationswirkungen nichts ändern, die jeweiligen Wirkungen jedoch verstärken.

bevölkerung mit den Verhältnissen in der Schweiz ist davon auszugehen, dass das Programm auch einen Beitrag zum verbesserten Zusammenleben auf Basis gemeinsamer Grundwerte und Verhaltensweisen leistete.

- Am geringsten eingeschätzt wird der Einfluss des Programms auf die Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Migrantinnen und Migranten sowie der Schweizer Bevölkerung. Zu diesem Ziel dürften insbesondere die Projekte des Schwerpunkts C (Erleichterung des Zugangs zu Regelstrukturen), die Sprachkurse und die regionalen Fachstellen (Kompetenzzentren Integration und Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung) beigetragen haben.

Frage 6: Wie ist das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 insgesamt zu beurteilen? Welches waren seine Stärken und Schwächen?

Unter Berücksichtigung der institutionellen und der finanziellen Rahmenbedingungen war das **Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 erfolgreich**. In Ergänzung zu den Regelstrukturen leistete das Programm einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Das Programm trug insbesondere zur besseren Verständigung zwischen Einheimischen und Zugewanderten bei. Zudem machte es Migrantinnen und Migranten besser mit den Verhältnissen in der Schweiz bekannt.

Folgende **Stärken** des Schwerpunkteprogramms 2004 bis 2007 trugen zum Erfolg bei (vgl. Tabelle 10):

- Erstens verfügte das Programm über ein zweckmässiges und grösstenteils kohärentes Programmkonzept. Positiv hervorzuheben sind die Kombination von direkt integrativen Schwerpunkten mit unterstützenden, kompetenz- und strukturbildenden Schwerpunkten, die Vielfalt der Schwerpunkte, die unterschiedliche Zugänge und Erfahrungen ermöglichte, die Niederschwelligkeit der direkt auf die Migrantinnen und Migranten (sowie die Schweizer Bevölkerung) ausgerichteten Schwerpunkte und die gute und konsequente inhaltliche Abgrenzung zu den Angeboten der Regelstrukturen. Aus Sicht der Evaluation war das Programmkonzept geeignet, ergänzend zu den Regelstrukturen einen möglichst grossen Beitrag zu den Integrationszielen zu leisten.
- Zweitens war der Vollzug des Programms zweckmässig organisiert, grösstenteils kohärent und mehrheitlich effizient. Die zentrale Organisation

des Vollzugs war unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen geeignet.

- Drittens gelang es dem Programm, weitere finanzielle Mittel für die Integrationsförderung zu erschliessen. Schätzungen zeigen, dass das Programm mit einem Finanzvolumen von 57 Mio. CHF über die Jahre 2004 bis 2007 zusätzlich rund 68 Mio. CHF zur Finanzierung von Integrationsprojekten auslöste.
- Viertens verbesserte das Programm die Qualität von Integrationsprojekten und -angeboten. Einerseits zeichneten sich die in allen Schwerpunkten unterstützten Projekte durch eine gute bis sehr gute Qualität aus. Andererseits trug die professionelle Arbeit der Kompetenzzentren Integration und der Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung zur Verbesserung der Qualität der Angebote bei. Die hohe Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten bei der Konzeption und der Umsetzung der Projekte dürfte ebenfalls zu einer guten Qualität der Projekte beigetragen haben.
- Fünftens stärkten die vom Programm unterstützten Angebote durch verschiedene Zugänge das Wissen, die Sensibilisierung und die Vernetzung der Migrantinnen und Migranten sowie der Schweizer Bevölkerung auf individueller und institutioneller Ebene.
- Sechstens war die Kombination der Sprachförderung (Schwerpunkt A) mit der Unterstützung vieler kleiner und lokaler Projekte (Schwerpunkt C) aus Wirkungssicht ein wesentlicher Erfolgsfaktor des Programms. Diese zwei Programmpfeiler trugen massgeblich zur Verbesserung der Verständigung zwischen Einheimischen und Zugewanderten und der Vertrautheit der Migrantinnen und Migranten mit den Verhältnissen in der Schweiz bei. Die beiden Schwerpunkte ergänzten und verstärkten sich gegenseitig. Einerseits förderten beide Schwerpunkte durch die Niederschwelligkeit ihrer Angebote den Einstieg der Migrantinnen und Migranten (sowie der Schweizer Bevölkerung) in den Integrationsprozess. Die Sprachkurse motivierten und unterstützten Migrantinnen und Migranten, die durch bestehende Angebote ungenügend erreicht wurden, sich auf den Lern- und Entwicklungsprozess einzulassen und aus eigenem Antrieb zu verfolgen. Andererseits schufen die Projekte des Schwerpunkts C Möglichkeiten zur Anwendung des Sprach- und Alltagswissens in der Praxis und ergänzten damit die Sprachkurse.

Tabelle 10: Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007: Stärken und Schwächen

Stärken	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zweckmässiges und grösstenteils kohärentes Programmkonzept ■ Geeigneter und grösstenteils kohärenter sowie effizienter Vollzug ■ Erschliessung weiterer finanzieller Mittel ■ Verbesserung der Qualität von Integrationsförderungsprojekten und -angeboten ■ Verbesserung des Wissens, der Sensibilisierung und der Vernetzung von Migrantinnen und Migranten sowie der Schweizer Bevölkerung auf individueller und institutioneller Ebene ■ Kombination der Sprachförderung mit lokalen und kleinen Projekten
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nur bedingt erfolgte institutionelle Verankerung der Integrationsthematik ■ Gewisse konzeptionelle und vollzugsbezogene Mängel ■ Nicht systematische Verbreitung neuer Erkenntnisse im Schwerpunkt E

Aus Sicht der Evaluation überwiegen die Stärken des Programms die Schwächen bei Weitem. Folgende **Schwächen** konnten jedoch festgestellt werden:

- Das Programm trug nur bedingt zu einer institutionellen Verankerung der Integrationsthematik bei. Erstens konnten die Projekte zur Öffnung von Vereinen und Verbänden die Erwartungen nicht erfüllen. Zweitens gelang es den Vermittlungsstellen nur teilweise, das Nachfragepotenzial seitens der öffentlichen Dienste nach interkultureller Übersetzung auszuschöpfen. Drittens ist der Einsatz der ausgebildeten Schlüsselpersonen aufgrund der teilweise fehlenden Bereitschaft von Institutionen zu deren geregelter Einsatz unsicher. Während das Programm über die Sprachkurse und über die Projekte in der Förderung der Integration auf individueller Ebene erfolgreich war, konnte es im institutionellen Bereich nur in Ansätzen Wirkung erzielen.
- Das Programm wies einzelne Schwächen im konzeptionellen Bereich und im Vollzug auf. In konzeptioneller Hinsicht waren die Ziele und die Zielgruppen der Schwerpunkte teilweise ungenügend konkretisiert und die Leistungen in einzelnen Schwerpunkten nicht ausreichend auf die Ziele der Schwerpunkte abgestimmt. Zudem könnte das Programm durch systematische Bedarfsanalysen noch besser auf die Zielgruppen ausgerichtet werden. Im Vollzug stellte die Evaluation erstens eine Diskrepanz zwischen den Vollzugsaufgaben und den Möglichkeiten der Vollzugsakteure fest.

Die beschränkten Ressourcen der Vollzugsakteure führen dazu, dass sich diese nicht systematisch mit den Wirkungen des Programms auseinandersetzen konnten. Zweitens waren die Grundlagen zur wirkungsorientierten Steuerung des Programms ungenügend. Es fehlten klar definierte und messbare Wirkungsindikatoren und eine entsprechend Erfolgskontrolle. Aufgrund der Mängel in der Erfolgskontrolle sind beispielsweise keine empirisch gestützten quantitativen Aussagen zu den Lernfortschritten der Teilnehmenden an den Sprachkursen und zu den Wirkungen der Projekte des Schwerpunkts C möglich. Drittens ist zu kritisieren, dass nur wenige Kantone qualitativ zufriedenstellende regionale Sprachförderungskonzepte erarbeiteten. Das aus konzeptioneller Sicht wichtige Instrument zur Koordination der Sprachangebote konnte damit kaum Wirkung erzielen.

- Durch die im Schwerpunkt E unterstützten Projekte wurden zwar neue Erkenntnisse gewonnen und innovative Ansätze getestet. Die neuen Erkenntnisse wurden jedoch zu wenig systematisch verbreitet. Damit konnte das Potenzial des Schwerpunkts E zur Weiterentwicklung der Integrationsarbeit nicht ausgeschöpft werden.

5.2. Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der mit dem Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 vorgenommenen stärkeren inhaltlichen Fokussierung der Integrationsförderung auf die Sprachförderung und die neue Kompetenzverteilung im Vollzug lassen sich aus der Evaluation folgende Empfehlungen ableiten:

1. Die Evaluation steht der beschlossenen weit gehenden Delegation von Vollzugskompetenzen in der Sprachförderung kritisch gegenüber. Aus ihrer Sicht waren im Jahr 2007 die strukturellen Voraussetzungen für eine stärkere Regionalisierung nicht gegeben. Im Hinblick auf einen erfolgreichen Vollzug des neuen Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) sollten die Kantone ihre neue Verantwortung wahrnehmen und die notwendigen institutionellen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen schaffen. Wichtige konzeptionelle Voraussetzungen für die Umsetzung der Sprachförderung sind die von den Kantonen zu erarbeitenden Programmkonzepte. Die Ergebnisse der Evaluation lassen vermuten, dass viele Kantone mit der Erarbeitung von qualitativ überzeugenden Programmkonzepten überfordert sein dürften. Die Kantone sollen ausreichende Ressourcen und ausreichendes Know-how für die Erarbeitung dieser Konzepte bereitstellen und die regionalen und die lokalen Akteure in die Konzepterarbeitung mit einbeziehen. Das Bundesamt für Migration (BFM) sollte ausreichende konkrete Leitlinien erarbeiten und eine entsprechende Begleitung und Unterstützung sicherstellen.
2. Die Kantone sollten bei der inhaltlichen Konzeption der Sprachförderung die bisherigen Erfahrungen berücksichtigen. Erstens sollten sich die zu unterstützenden Sprachkurse konzeptionell auf die Sprachniveaus GER A1 und A2 sowie B1 beziehen. Zweitens sollten den potenziellen Teilnehmenden durch die kohärente Vernetzung von zentralen und dezentralen Angeboten möglichst optimale Zugänge zu den niederschweligen Sprachkursen ermöglicht werden. Anzustreben sind vernetzte Angebote, die den flexiblen Einstieg in nahe gelegene Angebote fördern. Zudem sollte mit geeigneten Organisationen der Anschluss an höhere Kursniveaus sichergestellt werden. Drittens sollte bei der Konzeption der Kurse der Transfer des Wissens in den Alltag ausreichend berücksichtigt werden. Viertens sollte die Unterstützung von kleinen lokalen Projekten, die ein sprachförderndes Umfeld schaffen, weiterhin möglich sein. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass die Projekte des Schwerpunkts C eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Förderung des Spracherwerbs ausübten. Insbesondere erleichterten sie mit ihrem niederschweligen Zugang schwer erreichbaren Zielgruppen die alltägliche Sprachanwendung. Zudem übernahmen sie eine wichtige Brückenfunktion zwischen Migrantinnen und Migranten und den Sprach- und Bildungsangeboten der Regelstrukturen.
3. Die Evaluation zeigt, dass die Kompetenzzentren Integration (KZI) und die kantonalen Integrationsdelegierten mehrere Rollen ausüben, was die Gefahr von Interessenskonflikten birgt. Aus Gründen der Transparenz sollte das Programm auf eine klare Aufgabentrennung achten und die Rollen der KZI und der kantonalen Ansprechstellen klar definieren. Zukünftig sollten sich die kantonalen Ansprechstellen auf die Koordination der kantonalen Integrationspolitik und den Vollzug des Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) konzentrieren, die Beratung von Projektträgern jedoch den KZI überlassen.
4. Die Tätigkeit der Vermittlungsstellen wird dadurch erschwert, dass die interkulturelle Übersetzung in den Institutionen aus dem Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich noch zu wenig genutzt wird. Der Bund und die Vermittlungsstellen sollten sich stärker für die Bekanntheit und die Anerkennung der interkulturellen Übersetzung in diesen Institutionen engagieren:
 - Die Vermittlungsstellen sollten verpflichtet werden, einen stärkeren Beitrag zur Verankerung der interkulturellen Übersetzung in der Praxis der Institutionen im Gesundheits-, Bildungs- und Schulbereich zu leisten, z.B. durch verstärkte Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit. Zudem sollten sie weitere Anstrengungen unternehmen, um die berufliche Anerkennung und damit die Arbeitsbedingungen der interkulturellen Übersetzenden zu verbessern (z.B. Weiterbildungen und Supervisionen, Förderung des Erfahrungsaustausches, etc.)
 - Der Bund könnte in Zusammenarbeit mit den Kantonen verstärkt Sensibilisierungs- und Informationsarbeit leisten. Zudem sollten der Bund und die Kantone darauf hinwirken, dass die Finanzierung der interkulturellen Übersetzung in den Institutionen des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereichs verbindlicher geregelt wird.

5. Das BFM bzw. die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen sollten die im Rahmen des Schwerpunkteprogramms gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse aufarbeiten und den im Integrationsbereich tätigen Akteuren besser zugänglich machen. Zweitens sollten das BFM bzw. die EKM von Modellvorhaben (Schwerpunkt 3 des Schwerpunkteprogramms 2008 bis 2011) geeignete Massnahmen fordern, um die Ergebnisse bekannt zu machen und in der Integrationsarbeit zu verankern.
6. Die Erfolgskontrolle der Integrationsförderung sollte verbessert werden. Erstens sollten auf der Ebene des Bundes klare Vorgaben zur Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen definiert und entsprechende Instrumente eingesetzt bzw. zur Verfügung gestellt werden. In der Sprachförderung sollte der Bund in Zusammenarbeit mit Fachleuten ein einheitliches System von Lernfortschrittskontrollen basierend auf dem GER entwickeln. Zweitens müssen die Kantone über Ressourcen und Know-how verfügen, um eine ausreichende Erfolgskontrolle ihrer Programme sicher zu stellen. Projektbesuche sollten aufgrund ihrer grossen Bedeutung für die Motivation der Projektträger, den Lernprozess und die Erfolgskontrolle verstärkt werden.
7. Die Evaluation zeigt, dass die Projekte zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Vereine und Verbände) die Erwartungen nicht erfüllen konnten. Das Anliegen wird jedoch als wichtig und relevant anerkannt. Im Hinblick auf die geplante, stärkere Öffnung von Regelstrukturen wäre es zu bedauern, wenn die vielfältigen Erfahrungen mit Öffnungsprojekten nicht weiter genutzt werden. Das BFM bzw. die EKM sollten die bisherigen Erfahrungen systematisch aufbereiten. Zudem sollte geprüft werden, inwiefern erfolgreiche Ansätze auf Institutionen der Regelstrukturen übertragen werden könnten.
8. Mit dem Schwerpunkteprogramm 2008 bis 2011 verschieben sich in der Sprachförderung Kompetenzen vom Bund zu den Kantonen. Damit die Kantone und die Regionen gegenseitig von Erfahrungen profitieren und sich eine konsistente Praxis entwickeln kann, wird der Austausch von Wissen und Informationen von grosser Bedeutung sein. Das BFM und die EKM sollten in Zusammenarbeit mit den Kantonen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den Kantonen und den Regionen zu fördern (z.B. Organisation eines Austauschgefässes pro Schwerpunkt, Plattform zu übergeordneten Themen, etc.).

6

Evaluation globale et recommandations

Nous évaluerons ci-après le programme des points forts 2004–2007 tout au long des questions d'évaluation. Au vu des forces et des faiblesses du programme, nous formulerons ensuite des recommandations pour la promotion future de l'intégration des étrangères et des étrangers par la Confédération.

6.1. Evaluation globale

Question 1: Le programme des points forts 2004–2007 était-il apte à fournir une contribution significative à la réalisation des objectifs d'intégration selon l'OIE?

Le programme des points forts 2004–2007 visait à promouvoir des processus d'intégration sociale et culturelle en complément des structures institutionnelles existantes et en utilisant les structures et les ressources existantes. Dans cette optique, et compte tenu des conditions cadre institutionnelles et financières, **le concept du programme était adapté et efficace**. Il a permis de fournir une contribution maximale à la réalisation des objectifs d'intégration en complément des structures institutionnelles:

- Le programme a su répondre à la nécessité d'un soutien aux processus d'intégration sociale et culturelle. En associant des points forts directement intégratifs (A, B2 et C) avec des points forts de soutien, de capitalisation des compétences et de création de structures (B1, D et E) et en encourageant de nombreux petits projets. Les différents points forts étaient pertinents pour répondre aux objectifs du programme.
- La conception des différents points forts était cohérente. D'une part, les buts des points forts tenaient compte des objectifs supérieurs du programme. D'autre part, les prestations soutenues par les points forts étaient en majeure partie axées sur les objectifs.
- Le programme était bien coordonné avec les activités de la Confédération et des cantons en matière d'intégration. Il a ainsi rempli dans une très large

mesure sa fonction d'élément de «soutien subsidiaire» de la promotion de l'intégration.

Les faiblesses du programme des points forts 2004–2007 résident principalement dans la concrétisation insuffisante des objectifs et des groupes cibles des points forts, ainsi que – pour quelques points forts – dans une harmonisation insuffisante entre les prestations planifiées et les objectifs des points forts (en particulier le point fort B1). De plus, une analyse systématique des besoins permettrait au programme de mieux s'adresser aux groupes cibles concernés. Ainsi, les processus d'intégration sociaux et culturels pourraient être promus de manière encore plus ciblée.

Question 2: L'exécution du programme était-elle efficace et efficiente? La pratique décisionnelle était-elle cohérente?

L'exécution du programme des points forts 2004–2007 était **efficace, cohérente – dans la plupart des cas – et généralement efficiente**.

- Les structures et le processus de l'exécution étaient clairement définis. Compte tenu des conditions cadre institutionnelles, l'organisation centralisée de l'exécution par la CFE était efficace. L'exécution centralisée a permis la compilation des expériences et du savoir-faire au sein de la CFE (respectivement au secrétariat de la CFE), ce qui a facilité la coordination et favorisé une pratique décisionnelle cohérente. Le processus décisionnel à plusieurs degrés a permis de prendre en compte diverses exigences, et était donc adapté et équilibré. L'implication accrue des délégués cantonaux à l'intégration dans le processus décisionnel relevant des points forts A et C était efficace et fructueux.
- Les instruments de l'exécution étaient en grande partie adaptés. Leur conception échelonnée et différenciée en fonction des points forts était bien adaptée aux besoins d'information des acteurs de l'exécution et aux possibilités des organismes responsables des projets.

- L'exécution pratique correspondait largement aux directives organisationnelles. La collaboration entre les acteurs de l'exécution était bonne et satisfaisante pour tous les participants. Il convient de souligner les bonnes relations de confiance entre le secrétariat de la CFE et le comité des projets de la CFE, ainsi que la satisfaction des acteurs de l'exécution concernant le travail du secrétariat de la CFE.
- Les critères de décision formels ont été respectés. Il est néanmoins possible que certains aspects informels aient pu avoir une influence sur les décisions, et que la CFE ait fait usage de la latitude d'appréciation dont elle disposait. Le programme a sciemment tenu compte des besoins et des priorités locales dans les points forts A et C.
- En tenant compte de l'organisation de mise en œuvre de l'époque, on peut dire que l'exécution du programme a été très efficiente.
- Les responsables du programme ont utilisé la totalité du crédit à disposition, à hauteur de 14 millions de francs par an. L'allocation de moyens a pu être gérée grâce au point fort E (innovation et assurance qualité), conçu de manière flexible quant au contenu et au dépôt de demandes.

Cependant l'évaluation révèle quelques faiblesses dans l'exécution:

- Il y avait une divergence entre les missions d'exécution et les possibilités des acteurs de l'exécution. Le manque de temps, les ressources limitées en termes de personnel et de financement ont parfois affecté la qualité des missions d'exécution. Les acteurs de l'exécution ont certes mené des évaluations de leurs projets, mais n'ont pas pu étudier systématiquement les effets du programme.
- L'évaluation critique les rôles multiples des centres de compétence Intégration (conseils aux organes responsables des projets et réalisation de projets propres) et des délégués cantonaux à l'intégration (conseils aux organes responsables des projets et participation aux processus décisionnels). Afin d'éviter les conflits d'intérêt, il conviendrait de veiller à une répartition claire des tâches lors de l'allocation des moyens financiers.
- L'évaluation a constaté certaines lacunes à propos des instruments d'exécution. En effet, les formulaires de rapports contenaient peu de questions sur les effets générés par les projets (en dehors des points forts A et D1), ce qui a limité les possibilités

de contrôle des résultats et d'une gestion du programme orientée sur les effets. En outre, la CFE n'a pas émis de lignes directrices concernant les concepts régionaux de promotion des compétences linguistiques qui devaient être élaborés par les cantons.

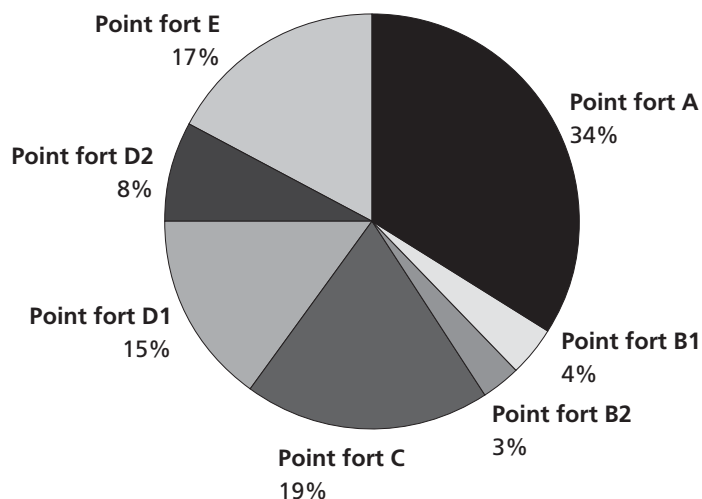
- En raison du manque de ressources, l'ODM et le comité des projets de la CFE se sont fortement appuyés sur les travaux préliminaires du secrétariat de la CFE lors de l'exécution, ils ont avant tout eu un rôle de légitimation. Ces deux acteurs n'ont donc pu assumer pleinement leur responsabilité, respectivement leur rôle dans la pratique.
- En raison d'un manque de ressources, seuls quelques cantons ont élaboré des concepts régionaux de promotion des connaissances linguistiques qualitativement satisfaisants. Ainsi, cet instrument important (du point de vue de la conception) pour la coordination des offres linguistiques, n'a pas pu déployer pleinement ses effets.

Question 3: Quelles ont été les prestations fournies par les projets soutenus? Quel a été l'impact du soutien financier de la Confédération sur la fourniture de prestations? Comment faut-il évaluer la qualité des prestations?

Au cours des années 2004 à 2007, le programme des points forts a soutenu 1'895 projets pour un montant global de 57.4 millions de CHF. Les subsides fédéraux octroyés annuellement se sont établis en moyenne à 14.4 millions de CHF. **Les projets** soutenus par le programme 2004 - 2007 révèlent une **grande diversité**. En dehors de la dominante que constitue la promotion des connaissances linguistiques, le programme a soutenu des petits projets participatifs, des mesures structurelles en faveur de l'intégration, de nouvelles approches du travail d'intégration et l'élaboration de nouvelles connaissances relatives au travail d'intégration:

- Un tiers du crédit d'intégration a été utilisé pour la promotion des connaissances linguistiques prévue au point fort A (cf. figure 1). Le point fort A a soutenu 154 projets pour un total de 18.8 millions de CHF. Les projets de promotion des connaissances linguistiques ont pour la plupart été cofinancés sur plusieurs années. La contribution moyenne de la Confédération à ces projets a été de 122'000 CHF. La grande majorité des cours subventionnés concernait des cours de langues portant sur les aspects de l'intégration, axés sur le quotidien des participants. Ces cours répondaient au critère du seuil peu élevé

Figure 1: Programme des points forts 2004–2007: Répartition par point fort



Source: Rapports annuels 2004, 2005, 2006, 2007; Banque de données CFE: Etat au 29.05.2008.

en termes de niveau linguistique, de coût, d'accessibilité, mais aussi de facilités telles que la garde des enfants. Une petite partie de l'enseignement concernait des cours d'alphabétisation.

- Dans le cadre du point fort B, la Confédération a encouragé des projets ciblant l'ouverture des institutions de la société civile. D'une part, elle a soutenu 69 projets de formation continue destinés au soutien de personnes clés, pour un montant de 2.7 millions de CHF (point fort B1). D'autre part, elle a subventionné 41 projets en faveur de l'ouverture des institutions, pour un total de 1.8 millions de CHF (point fort B2). La part du point fort B, avec 7 % du crédit d'intégration, était modeste par rapport aux autres points forts. Les projets du point fort B1 concernaient l'organisation de manifestations et le soutien aux interventions des personnes clés ayant bénéficié d'une formation, généralement sous forme d'offres combinées. Les activités du point fort B2 comprenaient surtout diverses manifestations, le suivi de processus, des formations, la conception de matériels et l'identification des besoins. Les projets soutenus par le point fort B2 étaient très hétérogènes.
- Dans le cadre du point fort C, le programme a soutenu un grand nombre de petits projets locaux, eux aussi hétérogènes. Ce sont au total 1'415 projets qui ont été cofinancés, pour une contribution moyenne de 8'000 CHF. La part des projets du point fort C au crédit d'intégration a été de 19 % (10.6 millions de CHF). Les projets englobaient notamment des possibilités de rencontres et d'échanges, ainsi que des manifestations surtout destinées à transmettre des informations. Parmi les autres activités importantes du point fort C, il faut citer la tenue de cours et l'élaboration de matériels.
- Dans le cadre du point fort D, le programme a promu la création et le développement de services spécialisés régionaux. Ce point fort axé sur le renforcement des structures a soutenu les centres de compétence Intégration dans le point fort D1 (anciens services des étrangers) et les centres d'interprétariat communautaire dans le point fort D2. En tout, le programme a investi 23 % (13.4 millions de CHF) du crédit d'intégration dans le point fort D. Les deux tiers de ce montant ont été consacrés au point fort D1 (8.8 millions de CHF soit 15 % du crédit) et un tiers au point fort D2 (4.6 millions ou 8 % du crédit).
- Dans le point fort E, le programme a soutenu 158 projets d'innovation et d'assurance qualité pour un total de 10.1 millions de CHF, ce qui représente 17 % du crédit d'intégration. Les projets comprenaient notamment des études, des évaluations et d'autres mesures concernant l'assurance qualité; des activités sous forme de manifestations événementielles, d'expositions et de productions théâ-

trales, ainsi que l'élaboration de matériels tels que des films, des catalogues, des brochures et des campagnes de communication.

Tous les points forts n'ont pas été à même de remplir les objectifs quantitatifs. Tandis que le point fort A a satisfait aux attentes de la CFE avec une part d'un tiers du crédit d'intégration, le point fort D n'a rempli les objectifs quantitatifs qu'à partir de l'année 2005. Mais c'est particulièrement le point fort B, dont la part a été de 56 % des valeurs de planification financières, qui est resté nettement en dessous des attentes pendant toute la durée du programme. La marge de manœuvre financière ainsi dégagée a principalement été employée pour le soutien de projets du point fort E. Par rapport à la planification financière de la CFE, on a investi plus que le double dans les projets d'innovation et d'assurance qualité. Les dépenses consacrées à ce point fort ont surtout été nettement supérieures aux valeurs de planification au cours des deux premières années.

Dans la période comprise entre 2004 et 2007, 16 % du crédit d'intégration s'élevant à 57.4 millions de CHF ont été utilisés pour des projets concernant l'ensemble de la Suisse (notamment les points forts E et B). Le reste des moyens a été réparti comme suit: 77 % pour la Suisse alémanique, 21 % pour la Romandie et 2 % pour le canton du Tessin. Selon la répartition de la population en fonction des régions linguistiques, la part de la Romandie correspondait aux attentes. Par rapport au nombre d'habitants, la Suisse alémanique a plus profité des crédits d'intégration que le Tessin. Si l'on considère les différents points forts, on constate surtout que la part financière de 2 % allouée à la Romandie pour le point fort B et celle de 1 %, allouée au Tessin pour le point fort A, sont très faibles.

Plus de la moitié des projets soutenus par le programme ont été portés par des associations (43 % du crédit d'intégration). La majeure partie des organismes responsables étaient des associations, en particulier pour le point fort C. 16 % des projets (soit 24 % du crédit d'intégration) ont été soutenus par les pouvoirs publics. C'est particulièrement dans le point fort D1 que les pouvoirs publics ont joué un rôle important, en tant qu'organisme responsable. Cela s'explique par le fait qu'une partie des centres de compétence Intégration sont incorporés aux administrations publiques. Les autres formes d'organismes responsables (organisations non gouvernementales ONG, œuvres caritatives, personnes privées, entreprises et églises) avaient une importance moindre. Ils ont néanmoins eu leur importance pour certains points forts (par exemple les ONG/œuvres pour les points forts D2, B1 et B2).

Les migrantes et des migrants ont participé dans une large mesure à la conception et à l'exécution des projets. Aux yeux des responsables de projets, il était important de faire participer des personnes issues d'un contexte migratoire.

L'évaluation montre que le **soutien financier de la Confédération** revêt une **très grande importance** pour l'exécution des projets de promotion de l'intégration. La grande majorité des projets n'aurait pas vu le jour sans le soutien financier de la Confédération, ou n'aurait pas eu la même dimension. En moyenne, la Confédération a financé un tiers des projets. Les projets ont surtout été tributaires des subventions fédérales pour les points forts B2 et E. Les effets d'entraînement et de substitution ne peuvent pas être exclus, mais ils sont évalués comme étant faibles:

- On suppose qu'il y a eu certains effets d'aubaine, notamment pour le point fort A. Les réductions de budget effectuées par la CFE pour de nombreuses demandes de cours de langues indiquent cependant que les responsables du programme se sont efforcés d'éviter les effets d'aubaine liés à l'épuisement de l'aide financière. De plus, l'évaluation part du principe que certains cours de langues bien implantés pourraient être maintenus, même sans le soutien de la Confédération. Cependant, cela conduirait probablement à une réduction de l'offre de cours ou à une augmentation de la participation financière des personnes qui en bénéficient, ce qui compliquerait l'accès à ces cours pour une grande partie des groupes cibles difficiles à atteindre.
- L'évaluation part du principe que la Confédération n'a soutenu que très peu de projets qui étaient financés auparavant par d'autres services. Le faible niveau des effets de substitution s'explique par le fait que de nombreux projets n'ont pas été financés par d'autres services – ou ne l'ont pas été sous une forme comparable – avant le lancement du programme des points forts, et que du fait de l'engagement financier de la Confédération, d'autres sources de financement ont pu être soit trouvées, soit développées.

En dehors de l'effet direct sur la création de projets d'intégration, le soutien financier de la Confédération a permis aux organismes responsables des projets de lever d'autres moyens financiers (ou a facilité la démarche). D'une part, les subventions de la Confédération constituent une forme de reconnaissance et confèrent une certaine légitimation aux organismes responsables. Lors des négociations, cela a renforcé la position des organismes

responsables face à d'autres organes de financement, en particulier face aux cantons. D'autre part, le soutien financier de la Confédération a adressé un signal fort aux autres organismes et, dans bien des cas, a augmenté la disposition des cantons, des communes et d'autres bailleurs de fonds à s'engager financièrement dans la promotion de l'intégration. Les cantons visaient aussi à s'assurer les subventions fédérales, surtout pour les points forts A et C, qui selon les directives du programme n'auraient pas été allouées sans financement cantonal ou sans financement complémentaire. L'évaluation montre que les moyens financiers de plus de la moitié des projets menés dans le cadre des points forts B,C,D, et E ont pu être augmentés grâce aux subsides fédéraux.¹ Dans le point fort D1, la part de projets qui ont généré des moyens financiers supplémentaires était particulièrement forte, puisqu'elle atteignait 80 %. Dans le point fort A, les contributions de la Confédération ont certainement engendré une augmentation des moyens financiers alloués par les cantons et les communes pour au moins la moitié des projets. Cependant, le cofinancement des projets du point fort A par les cantons n'a pas toujours été à la hauteur des espérances de la CFE. En tenant compte de la participation de la Confédération à l'ensemble des coûts des projets, de l'incitation et des effets de transfert, on estime que le crédit d'intégration a libéré en moyenne quelque 17 millions de CHF par an.² Globalement, le programme 2004–2007, doté de 57 millions de CHF, devrait avoir permis la levée de quelque 68 millions de CHF supplémentaires pour le financement de projets d'intégration.

Les **projets** soutenus ont fait état d'une **grande cohérence** par rapport au concept du programme. Tandis que les projets soutenus dans les points forts A, B2, C et D correspondaient largement au contenu du programme, cela n'a pas été entièrement le cas pour les projets des points forts B1 et E:

- Dans la pratique, le point fort B1 avait une plus large orientation par rapport aux directives du programme. D'une part, seule une partie des projets visait l'acquisition de compétences par des bénévoles déjà actifs sur le terrain, comme le programme l'entendait. De nombreux projets ont encouragé l'acquisition de compétences par des personnes qui souhaitaient pour la plupart jouer un rôle de trans-

mission de l'information dans le travail d'intégration. En outre, seule une minorité de projets visait explicitement l'ouverture des institutions de la société civile.

- Dans le point fort E, la liberté offerte dans le choix de la thématique a conduit à ce que divers projets soient cofinancés, sans qu'ils apportent une contribution directe aux véritables objectifs du point fort.

La **qualité** des projets soutenus a dans l'ensemble été **bonne à très bonne**. Du point de vue de l'évaluation, il convient de souligner les aspects qualitatifs suivants des prestations des points forts:

- En matière de cours de langue, le point fort A a contribué de manière déterminante au développement d'une offre de bonne qualité et d'accès facile. La qualité des cours peut être qualifiée de bonne à très bonne. Dans la majorité des cas, les cours étaient bien structurés. Ils se sont distingués par une ambiance propice à l'apprentissage. Ils ont mis l'accent sur l'acte de langage, ont favorisé les possibilités de contact au sein du groupe; ils ont renforcé la confiance en soi des participants et tablé sur leurs prédispositions à l'apprentissage. En revanche, les cours de langues n'ont pratiquement pas promu le transfert des compétences linguistiques et des connaissances de la vie quotidienne dans la pratique de manière explicite. La bonne qualité des cours s'explique surtout par les compétences professionnelles, la motivation et la grande disponibilité des personnes qui dispensaient les cours.
- La qualité des offres de formation continue et de soutien aux personnes clés (point fort B1) a été bonne. Le succès de ces offres a été déterminé entre autres par l'accès facile pour les groupes cibles, leur accompagnement continu et les encouragements prodigués par les responsables du projet.
- La qualité des offres relatives à l'ouverture des institutions (point fort B2) a été satisfaisante dans l'ensemble. L'intégration souhaitée aux structures existantes est cependant un processus lent qui nécessite beaucoup de patience et de force de persuasion. La réalisation des projets d'ouverture a parfois été en-

¹ L'enquête menée auprès des responsables des projets a été exécutée dans le cadre de l'évaluation partielle des points forts B, C, D et E (Müller et al 2008). Les résultats relatifs au point fort A ne sont pas disponibles.

² Selon la CFE (2006c), le crédit d'intégration de 15.9 millions de CHF pour l'année 2005, a dégagé plus de 17 millions de CHF de contributions de tiers pour une participation moyenne de la Confédération par projet de 45 %. Cette estimation ne tient cependant pas compte du fait qu'une partie des prestations du projet auraient été apportées même sans le crédit fédéral et que les moyens financiers d'autres instances ont été écartés. En se basant sur une contribution moyenne de la Confédération aux coûts du projet de 33 % (cf. chapitre 2.4.) et en tenant compte des effets d'aubaine (supposition: 10 %, notamment dans la promotion des connaissances linguistiques) et de substitution (supposition: 2 %), on admet ici que les moyens fédéraux ont dégagé des fonds supplémentaires d'environ 17 millions de CHF.

travée faute d'avoir été portée par les membres des organisations (en particulier des organes de direction) ou parce que les objectifs des projets sont restés trop abstraits ou par manque de temps.

- Les prestations des projets du point fort C ont été qualitativement bonnes à très bonnes. Les projets locaux de rencontre et d'information ont contribué sous diverses formes à créer un environnement propice à l'intégration. En outre, le mérite des organisations (en particulier des associations) et des personnes qui se sont engagées dans les projets du point fort C a été reconnu, sachant que cet engagement bénévole s'étend souvent sur le long terme. Les résultats de l'évaluation montrent que de nombreux migrants et migrantes ont participé à l'élaboration des concepts et/ou à l'exécution des projets du point fort C. Mais la reconnaissance sur le plan financier a accru les attentes en termes de qualité, et les bénévoles ont parfois été dépassés par l'ampleur des tâches. Ainsi la promotion du travail d'intégration local a atteint ses limites.
- Le point fort D1 a fourni une contribution déterminante à la mise en place et au développement des centres de compétence Intégration (CCI). Le point fort D1 a en particulier mené à une professionnalisation plus poussée des CCI. Ces centres ont surtout accompli des progrès dans le domaine du travail de base et des relations publiques. De plus, la qualité de leurs services de consultations s'est améliorée. La qualité des prestations des CCI peut être qualifiée de bonne à très bonne.
- Le point fort D2 a fourni une contribution déterminante à la mise en place, au développement et à la professionnalisation des centres d'interprétariat communautaire. Les processus d'assainissement structurel initiés par le programme ont amélioré la transparence et la coordination dans le domaine du travail d'interprétariat communautaire. Les prestations des services de placement étaient de bonne qualité. Les services de placement ont investi massivement dans le marketing et les relations clients afin de faire connaître leur offre.
- Les projets soutenus dans le cadre du point E ont permis d'acquérir de nouvelles connaissances et de tester des approches innovantes. La qualité des projets d'innovation et d'assurance qualité peut être qualifiée de bonne à très bonne.
- La diversité du contenu des projets a permis des approches différentes en matière de promotion de l'intégration, qui se complétaient parfois (par exemple projets de promotion des compétences linguistiques et petits projets locaux de rencontre). Les différents concepts et approches ont permis de recueillir un certain nombre d'éléments intéressants.
- Dans l'ensemble, les projets étaient cohérents et de bonne à très bonne qualité. Le programme a ainsi apporté une aide significative à l'amélioration de la qualité du travail d'intégration.
- Les projets soutenus dans les points forts A et C ont largement favorisé la promotion des compétences linguistiques en améliorant les conditions de sa réalisation. Le point fort A a contribué de manière significative au développement d'une offre de cours de langue de bonne qualité, facilement accessible. Les projets du point fort C ont favorisé l'emploi du langage quotidien grâce aux possibilités de rencontres et de contacts.
- Les projets soutenus par le programme ont apporté des prestations d'information, de sensibilisation et de mise en réseau à différents niveaux:
 - Les cours de langue traitaient principalement des thèmes d'intégration. Les cours ont ainsi contribué à l'information et à la sensibilisation des migrantes et migrants qui y participaient. Ils ont en outre favorisé la constitution de réseaux entre les participants.
 - Les petits projets locaux d'intégration du point fort C ont informé, sensibilisé et mis les bénéficiaires en relation. Les migrantes et les migrants ont également été informés par les personnes clés (point fort D1).
 - A l'échelle institutionnelle, les projets d'ouverture du point fort D2 ont contribué de manière décisive à la sensibilisation des organisations impliquées.
 - Les centres de compétence Intégration (CCI) et les centres d'interprétariat communautaire ont également servi à informer, à sensibiliser et à mettre en relation les participants. Les conseils, l'information, la mise en réseau et la coordination comptaient parmi les prestations centrales des CCI. Dans ce domaine, les offres s'adressaient pour la plupart à l'ensemble de la population. Les centres de placement infor-

Selon l'évaluation, il convient d'apprécier les projets soutenus par le programme des points forts 2004 - 2007, respectivement leurs prestations, de manière très positive:

maient et sensibilisaient les clients potentiels de l'interprétariat interculturel.

- Les projets d'innovation du point fort E ont, eux aussi, servi à informer, à sensibiliser et à constituer des réseaux. Premièrement, les projets fournissaient des informations concernant les nouveaux acquis. Deuxièmement, la CFE a ponctuellement utilisé les résultats des projets pour son travail politique. Troisièmement, plusieurs projets ont permis de mettre en réseau des organisations s'occupant d'intégration avec d'autres organisations qui n'étaient pas actives dans le domaine de l'intégration auparavant.
- Sur le plan structurel, le programme des points forts a concouru de manière décisive à la construction, au développement et à la professionnalisation des services dédiés à l'intégration.

Question 4: Dans quelle mesure les prestations des projets soutenues par le programme des points forts 2004 à 2007 ont-elles atteint les groupes cibles visés? Quels ont été les effets des offres sur les groupes cibles et les bénéficiaires finaux?

Les offres relatives aux points forts ont atteint les groupes cibles visés de manière contrastée. Tandis que les projets des points forts A, B1, C, D1 et E ont dans l'ensemble bien atteint les groupes cibles visés, les projets des points forts B2 et D2 ont connu moins de succès. L'impact des points A et B1 sur les groupes cibles peut être évalué comme suit:

- La demande de cours de langues (point fort A) a été différenciée. La majorité des organes responsables a toutefois recruté suffisamment de participants pour ses cours. Du fait de l'importance de la demande, l'offre de cours a même parfois été élargie. Le recrutement de participants a toutefois été difficile pour certains petits projets ou pour des projets décentralisés dans des régions rurales. Globalement, 85 % des cours programmés ont été donnés, ce que l'on peut estimer être un succès. Les cours de langue soutenus par un programme ont été fréquentés régulièrement par quelque 10'000 à 11'000 personnes par an. Cependant, on peut supposer que les cours cofinancés par le programme ne couvrent qu'une modeste part des besoins importants allant jusqu'au niveau linguistique GER A2. Dans les grands cantons, il devrait y avoir un potentiel important de participants qui n'ont pas été atteints jusqu'à présent ou qui n'ont pas fait usage des

offres proposées. En outre, comme la publicité pour les cours a surtout eu lieu par le "bouche à oreille", il est probable que toutes les personnes des groupes cibles n'ont pas été atteintes.

- Les offres concernant la formation continue et le soutien de personnes clés (point fort B1) ont bien atteint les groupes cibles visés dans l'ensemble. Cependant, le recrutement de personnes clés a parfois été difficile et a requis bien des efforts de persuasion. Outre le groupe cible visé par le point fort (des personnes bénévoles œuvrant au travail d'intégration, comme des concierges, etc.) une part importante des projets a atteint des personnes clés qui n'étaient pas le groupe cible du point fort (par exemple des personnes qui désirent œuvrer pour la première fois au travail d'intégration).

Les projets des points forts B2 et D2 n'ont pas atteint leurs groupes cibles dans des proportions satisfaisantes pour les raisons suivantes:

- Les offres du point fort B2 ont eu des difficultés à atteindre les organes de direction et les membres des associations visées, et à convaincre sur les projets d'ouverture. En premier lieu, les associations et fédérations (ou leurs organes directeurs et membres) n'étaient pas encore familiarisés avec le thème de l'intégration. Deuxièmement, les associations, dans lesquelles le travail accompli est bénévole, manquaient souvent des ressources nécessaires. Troisièmement, faute d'avoir reçu l'adhésion et le soutien des organes directeurs ou de leurs membres, les organisations qui s'étaient engagées dans le processus d'ouverture ont éprouvé des difficultés pour ancrer la thématique de l'intégration d'un point de vue structurel, et l'incorporer dans le travail quotidien.
- Les services de placement ont bien atteint les traductrices et traducteurs interculturels. Néanmoins, il n'a pas été possible d'accroître la demande de traduction interculturelle dans les proportions souhaitées. Ce sont en particulier les institutions du domaine de la santé publique, des affaires sociales et de l'éducation qui présentent une demande potentielle. Les facteurs qui freinent le recours à l'interprétariat communautaire tiennent aux faits que cette offre n'est pas suffisamment connue, que les institutions sont trop peu sensibilisées aux questions d'intégration, mais surtout que le dédommagement financier des interventions n'est pas clairement réglé.

Les résultats de l'évaluation montrent que les projets promus par les points forts ont eu des **effets** sur les groupes cibles et les bénéficiaires finaux. Si les effets des projets sur les groupes cibles atteints peuvent être évalués de manière relativement fiable d'un point de vue qualitatif, les éléments empiriques ne suffisent pas pour évaluer les effets suscités chez les bénéficiaires finaux. Les résultats de l'évaluation donnent simplement des indications empiriques quant aux effets sur les bénéficiaires finaux. Les effets des projets soutenus par les points forts sont exposés ci-dessous. On distingue les projets qui s'adressaient directement aux bénéficiaires finaux (points forts A et C), les projets qui visaient à obtenir des changements de comportement chez les bénéficiaires finaux par le biais de personnes "exerçant une influence" (point fort B), les projets au service du développement structurel du travail d'intégration (point fort D), et les projets qui devaient apporter leur contribution au développement du travail d'intégration (point fort E) par le biais de connaissances et d'expériences nouvelles:

- Les effets des cours de langues (point fort A) et des nombreux petits projets du point fort C sur les bénéficiaires finaux ne peuvent faire l'objet d'une appréciation quantitative basée sur des éléments empiriques. En particulier, faute de données, il n'est pas possible d'évaluer de manière fiable les effets des cours de langues sur les compétences linguistiques et les connaissances de la vie quotidienne des participants. Néanmoins, les résultats des évaluations indiquent que les offres des deux points forts ont eu des effets sur les migrantes et migrants (points forts A et C) et sur la population suisse (point fort C):
 - Les cours de langues (point fort A) ont enclenché un processus d'apprentissage et de développement chez les participants. En apportant de meilleures compétences linguistiques et connaissances de la vie quotidienne, ce processus a favorisé les contacts sociaux et renforcé la confiance des participants, leur permettant une meilleure orientation dans la vie de tous les jours sur le plan linguistique et social. Le succès de l'apprentissage et le transfert des acquis linguistiques et des connaissances de la vie quotidienne a toutefois été très contrasté et tributaire de divers facteurs (notamment de la personnalité des participants et de l'environnement). Dans le meilleur des cas, il a été possible de mettre en route un processus d'autopréservation qui a permis aux participants de mobiliser des ressources pour gérer le quotidien et satisfaire à leurs besoins de base. En encourageant le processus d'apprentissage et de développement, les cours de
- Les projets soutenus dans le cadre du point fort C ont contribué à une meilleure compréhension entre population autochtone et population étrangère, ainsi qu'à l'amélioration du bien-être des migrantes et migrants ayant participé aux cours. Cela devrait aussi avoir des répercussions positives sur le processus d'intégration.
- Les projets soutenus dans le cadre du point fort C ont contribué de plusieurs manières à l'amélioration de la compréhension mutuelle. Premièrement, les possibilités de se rencontrer et de créer des contacts ont encouragé les échanges dans la vie quotidienne. Deuxièmement, les projets ont favorisé la mise en pratique de la langue au quotidien, contribuant ainsi à améliorer les compétences linguistiques et les connaissances de la vie courante en complément aux cours de langues. Troisièmement, ils ont facilité aux migrantes et migrants l'accès aux offres des structures institutionnelles. En outre, de nombreux immigrés ont été motivés pour franchir les premiers pas vers l'intégration en participant à un projet de niveau simple.
- Les projets soutenus dans le cadre du point fort B ont sensibilisé les groupes cibles visés et ont renforcé leurs compétences. Nous n'avons cependant pas d'indications concrètes quant à leurs effets sur les bénéficiaires finaux.
 - Les projets de formation continue et de soutien (point fort B1) ont surtout renforcé, ou élargi, les compétences interculturelles des personnes clés atteintes. Pour de nombreuses personnes clés, la sensibilisation à leur rôle dans le processus d'intégration a déclenché un processus d'apprentissage. Dans certains cas, les projets ont permis d'augmenter la demande de personnes clés. La question de savoir si, à plus long terme, la demande de personnes clés se confirmera dépend des conditions cadre structurelles et financières, et est incertaine.
 - Les projets d'ouverture des institutions civiles (point fort B2) ont sensibilisé les organisations participantes. Ils ont engendré une réflexion approfondie sur la thématique de l'intégration ainsi que sur l'élargissement des compétences interculturelles des organisations impliquées. Certains projets ont mis en œuvre des activités concrètes dans le but d'ouvrir leurs organisations. D'une part, ils ont accen-

tué l'effort d'information sur leurs offres et leurs activités à l'adresse de la population étrangère. D'autre part, leurs offres ont été mieux adaptées aux besoins de la population étrangère.

- La qualité des projets et des offres d'intégration s'est vue améliorée par la mise en place et le développement des centres de compétences Intégration et des services d'interprétariat communautaire (point fort D). Pour les services de placement, l'évaluation met l'accent sur les effets concrets obtenus chez les bénéficiaires finaux (en l'occurrence les migrantes et migrants):
 - Du fait de la meilleure qualité des conseils, les centres de compétence Intégration (CCI) ont contribué à renforcer le travail d'intégration d'un point de vue qualitatif. Ils ont en outre favorisé la mise en réseau des acteurs du domaine de l'intégration et sensibilisé le public aux questions d'intégration.
 - Les services de placement (point fort D2) ont notablement contribué à améliorer la qualité des traducteurs interculturels. La reconnaissance professionnelle des traducteurs interculturels s'est également accrue et leurs conditions de travail se sont améliorées, même si ces domaines demandent encore à être optimisés. Les services de placement ont augmenté les interventions de traducteurs interculturels et se sont adressés à de nouveaux clients. Selon l'évaluation, les services de placement ont contribué à créer une meilleure compréhension entre le personnel spécialisé du domaine scolaire, sanitaire et social et les migrants. Dans ces institutions, l'offre relative à l'égalité de traitement des migrantes et migrants a été importante.
- Les projets soutenus par le point fort E ont permis d'acquérir de nouvelles connaissances utiles pour l'intégration et de tester des approches novatrices du travail d'intégration. Les projets ont contribué au développement du travail d'intégration en Suisse par le biais de la diffusion de nouvelles connaissances et expériences. Un transfert direct des connaissances acquises a eu lieu pour environ 20 % des projets. Pour les projets qui étaient en relation directe avec le travail politique de la CFE, le transfert de connaissances a pu s'accomplir de manière ponctuelle à un niveau élevé. De plus, les projets d'innovation ont souvent favorisé la sensibilisation et la mise en réseau d'acteurs qui, jusqu'à présent, ne

s'étaient pas – ou très peu – occupés des questions d'intégration. En améliorant les conditions des mesures d'intégration promises au succès, les projets ont contribué à un meilleur travail d'intégration.

Question 5: Le programme des points forts pour les années 2004 à 2007 a-t-il atteint ses buts? Quelle a été la contribution du programme à la promotion de l'intégration des étrangères et étrangers?

Concernant les buts du programme des points forts 2004–2007, il convient de faire la différence entre les objectifs supérieurs du programme selon l'OIE et les objectifs des différents points forts. Etant donné que les objectifs du programme ont été fixés dans l'esprit de principes directeurs, et que les bases empiriques sont insuffisantes pour évaluer les cibles, l'évaluation de la réalisation des objectifs ne permet de dégager que des tendances. Dans un premier temps, nous exposerons ci-après dans quelle mesure les points forts ont atteint leurs buts. Ensuite nous évaluerons dans quelle mesure le programme a contribué à l'intégration des étrangères et étrangers au regard des principes directeurs de la promotion de l'intégration selon l'OIE.

Dans l'ensemble, les **points forts ont bien atteint leurs buts**. On peut néanmoins constater de nettes différences. Les points forts A, C et D1 ont largement atteint leurs buts. Les attentes liées au point fort E ont été satisfaites dans l'ensemble. Les points forts B1 et D2 n'ont atteint leurs buts que partiellement. Le point fort B2 n'a pas répondu aux attentes. Tandis que les points forts ont dans l'ensemble atteint les buts liés à une prestation, les buts liés à un effet n'ont été atteints que partiellement. Nous évaluons ci-après la réalisation des objectifs pour les différents points forts :

- Le point fort A a largement atteint ses objectifs. Premièrement, il a contribué de manière déterminante au développement d'une offre de cours de langues de bonne qualité, facilement accessibles. Deuxièmement, les cours de langues soutenus ont facilité un processus d'apprentissage et de développement chez les participants, qui a permis de nouer des contacts sociaux et renforcé la confiance en soi des participants, du fait de meilleures compétences linguistiques et connaissances de la vie de tous les jours; ces facteurs ayant permis aux participants de mieux s'orienter au quotidien sur le plan linguistique et social. Ainsi, le point fort A a favorisé la compréhension entre la population autochtone et la population étrangère. Il convient néanmoins d'ajouter que le processus d'apprentissage et de développement a été très contrasté selon les

participants. Par ailleurs, on peut supposer que les cours soutenus par le programme n'ont couvert qu'une modeste partie du potentiel de participants.

- Du point de vue de l'évaluation, le point fort C a atteint ses buts en majeure partie. Premièrement, de nombreuses personnes suisses ou immigrées se sont engagées activement dans une multitude de petits projets locaux, au sein desquels ils ont forgé une cohabitation commune. Deuxièmement, les projets ont apporté une contribution importante à la compréhension mutuelle à travers l'utilisation de la langue de tous les jours et les possibilités de contact. Troisièmement, en créant un contexte favorable à l'intégration, les offres ont contribué à ce que les chances d'intégration offertes sur place aient mieux été mises à profit. En plus des possibilités locales de rencontres et de contacts, les projets facilement accessibles ont motivé de nombreux participants, qui ont osé entreprendre les premiers pas vers l'intégration. En outre, les projets ont facilité aux migrantes et migrants l'accès aux offres et prestations ordinaires.
- Le point fort D1 a atteint ses buts dans une forte proportion. Tout d'abord, il a contribué de manière déterminante au développement des centres de compétence Intégration (CCI). Le nombre de CCI est passé de 16 services pour les étrangers en 2003 à 20 CCI en 2007 (répartis sur 15 cantons). Les prestations des CCI ont été élargies et professionnalisées. Les CCI se sont imposés comme points de rencontre et de coordination régionaux importants pour les intervenants les plus divers engagés dans les projets d'intégration. Par ailleurs, le travail professionnel fourni par les CCI a contribué à l'amélioration qualitative du travail d'intégration.
- Le point fort E a atteint ses buts sans pouvoir toutefois satisfaire à toutes les attentes. Les projets soutenus dans le cadre du point fort E ont certes permis d'acquérir de nouvelles connaissances pertinentes pour l'intégration et de tester des approches novatrices. Les nouvelles connaissances recueillies n'ayant pas fait l'objet d'une diffusion systématique, on peut toutefois penser que le potentiel des projets relatifs au développement du travail d'intégration n'a pas été suffisamment exploité.
- Le point fort B1 a renforcé, voire élargi, les compétences interculturelles des personnes clés atteintes, et a en partie augmenté la demande pour ces per-

sonnes. Ainsi, côté offre, il a créé de bonnes conditions en vue d'un engagement plus fréquent, plus large et plus compétent des personnes clés dans les organisations et dans le domaine privé. Les attentes liées au point fort B1 n'ont toutefois pas été entièrement satisfaites. Premièrement, il est resté en deçà des attentes avec une part de 4 % du crédit d'intégration. Deuxièmement, comparé aux objectifs des points forts, il avait des visées plus larges et encourageait aussi l'acquisition de compétences chez des nouveaux venus dans le domaine de l'intégration. Troisièmement, seule une minorité des projets cible explicitement l'amélioration de l'accès des migrantes et migrants aux organisations de la société civile. Vu sous cet angle, le point fort B1 n'a eu qu'une modeste contribution à l'ouverture des organisations de la société civile. Etant donné que les institutions d'Etat sont peu enclines à créer les conditions cadre nécessaires à l'intervention de personnes clés, il n'est pas clairement établi dans quelle mesure les personnes clés formées interviennent ou non.

- Le point fort D2 a largement atteint les cibles de l'offre si l'on considère la mise en place, le développement et la professionnalisation des centres d'interprétariat communautaire, ainsi que l'amélioration de la qualité des placements et l'optimisation des conditions de travail des interprètes. En revanche, ni le travail de sensibilisation ni les efforts de persuasion des services de placement d'interprètes n'ont réussi à accroître la demande d'interprètes intercommunautaires dans les proportions souhaitées. Le fait que la compensation financière des interventions ne soit pas toujours clairement réglée a constitué une sérieuse entrave, empêchant les services publics d'avoir recours plus souvent à la traduction intercommunautaire. L'objectif d'améliorer la qualité des services publics vis-à-vis de la population étrangère et de faciliter la compréhension mutuelle est resté au stade des approches.
- Les projets du point fort B2 ont sensibilisé les organisations impliquées et ont parfois mené à des activités d'ouverture concrètes (notamment en adaptant les offres et les prestations aux besoins de la population étrangère). Cependant, le point fort B2 n'a pas répondu aux attentes dont il faisait l'objet. D'une part, le volume des projets soutenus est resté inférieur aux attentes. Nombre d'organisations n'étaient pas prêtes à engager un processus d'ouverture. D'autre part, les organisations participant

au projet d'ouverture ont éprouvé des difficultés à ancrer la thématique d'intégration sur le plan structurel, et à l'intégrer aux activités quotidiennes. Enfin, jusqu'à présent, les projets d'ouverture ne devraient guère avoir eu d'effets sur les bénéficiaires finaux. Ainsi, le but qui consistait à brasser les associations et fédérations, respectivement à en obtenir une composition représentative, n'a pas été atteint. Les processus d'ouverture sont des entreprises de longue haleine, qui demandent un soutien approprié et dont la thématique requiert une profonde réflexion.

La contribution du programme des points forts 2004-2007 aux principes directeurs de la promotion de l'intégration selon l'OIE peut-être évaluée de la manière suivante (cf. aussi figure 2³):

- Le programme a contribué avant tout à une meilleure compréhension entre la population autochtone et les immigrés. Les cours de langue promus dans le point fort A et les petits projets locaux du point fort C ont fourni une contribution essentielle à l'amélioration de la compréhension mutuelle. A l'aune du point fort A, l'évaluation montre que l'amélioration de la compréhension contribue aussi au bien-être des participants aux cours, ce qui devrait avoir des répercussions positives sur le processus d'intégration.
- Plusieurs points forts ont concouru à la familiarisation des migrantes et des migrants avec la structure de l'Etat, les conditions sociales et des conditions de vie en Suisse. Les cours de langue du point fort A, qui traitaient généralement aussi de thèmes liés à l'intégration, et les projets soutenus par le point fort C ont fourni une contribution importante à cet objectif. Les autres points forts devraient aussi avoir contribué de diverses manières (entre autres: transmission d'informations par les personnes clés, prestations de conseil des CCI, participation à des projets innovants, ect.) et à des échelles différents à une meilleure compréhension de la Suisse par la population des migrants.
- Les résultats de l'évaluation ne permettent pas de tirer des conclusions basées sur des éléments empiriques quant à l'influence du programme sur la qualité de la cohabitation entre population autochtone et immigrés. Au vu de la meilleure aptitude à la communication des migrants et à leur familiarisation avec les conditions de vie en Suisse, on peut penser que le programme a favorisé la cohabitation, basées sur des valeurs fondamentales et des comportements communs.
- C'est en matière d'amélioration de l'égalité des chances entre migrantes, migrants et population suisse, que l'influence du programme est jugée la plus faible. Ce sont en particulier les projets du

Figure 2: Contribution des points forts B, C, D et E à l'intégration¹

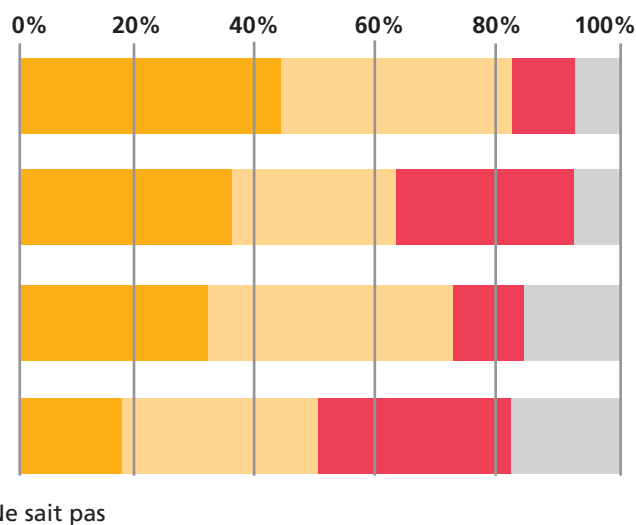
Grâce au projet:

la compréhension mutuelle s'est améliorée

les migrants appréhendent mieux la structure de l'Etat, les conditions sociales et les conditions de vie en Suisse

la cohabitation s'est améliorée sur la base de valeurs/comportements communs

l'égalité des chances entre Suisses et migrants s'est accrue



¹ Concernant le point fort A, on ne dispose pas d'évaluation permettant de mesurer la contribution des cours de langues à l'intégration. Source: Müller et al. 2008 (enquête 2006/2007, informations fournies par les responsables de projet, N=753-755)

³ Le complément d'évaluation du point fort A ne devrait rien changer à l'importance du programme pour les effets intégratifs recherchés et devrait renforcer les effets individuels.

point fort C (facilitation de l'accès aux structures institutionnelles), les cours de langue et les services régionaux (centres de compétence Intégration et centres d'interprétariat communautaire) qui devraient avoir contribué à la réalisation de cet objectif.

Question 6: Comment faut-il évaluer globalement le programme des points forts pour les années 2004-2007? Quelles ont été ses forces et ses faiblesses?

En tenant compte des conditions cadres institutionnelles et financières, **le programme des points forts 2004-2007 a été un succès**. Le programme a concouru à l'intégration sociale et culturelle des étrangères et étrangers, en complément aux structures institutionnelles. Le programme a en particulier permis une meilleure compréhension entre les autochtones et les immigrés. De plus, il a permis aux migrantes et aux migrants de se familiariser avec les conditions de vie en Suisse.

Les **forces** suivantes ont contribué au succès du programme des points forts 2004–2007 (cf. tableau 1):

- Le programme était basé sur un concept efficace et cohérent. On peut relever les aspects positifs suivants: l'association de points forts directement intégratifs avec des points forts de soutien, de capitalisation des compétences et de création de structures; la variété des points forts, qui a permis d'avoir des approches et des expériences différentes; le niveau adapté des points forts, directement mis à la portée des migrantes et des migrants (ainsi que de la population suisse), ainsi que la démarcation cohérente du contenu par rapport aux offres des structures institutionnelles. Selon l'évaluation, le concept du programme était apte à fournir une contribution maximale à la réalisation des objectifs d'intégration, en complément aux structures institutionnelles.
- L'exécution du programme était organisée de manière efficace, cohérente et en majeure partie efficiente. L'organisation centrale de l'exécution était adaptée au regard des conditions cadre institutionnelles.
- Le programme a permis de lever des moyens financiers supplémentaires pour la promotion de l'intégration. Des estimations montrent qu'avec un volume de 57 millions de CHF sur les années 2004–2007, le programme a permis de débloquer environ 68 millions de CHF supplémentaires pour le financement de projets d'intégration.

- Le programme a amélioré la qualité des projets et de l'offre en matière d'intégration. D'une part, tous les projets soutenus se sont distingués par une qualité que l'on peut qualifier de bonne à très bonne. D'autre part, le travail très professionnel fourni dans les centres de compétence Intégration et les centres d'interprétariat communautaire a contribué à l'amélioration de la qualité des offres. La forte participation des migrantes et migrants à la conception et à la réalisation des projets a certainement aussi contribué à leur bonne qualité.

- Grâce aux différentes approches, les offres soutenues par le programme ont renforcé les connaissances, la sensibilisation et la mise en réseau des migrantes et migrants, ainsi que de la population suisse, tant sur le plan individuel qu'institutionnel.

- La combinaison de la promotion des compétences linguistiques (point fort A) et du soutien à un grand nombre de petits projets locaux (point fort C) a prouvé son efficacité et a été un facteur de succès essentiel du programme. Ces deux piliers du programme ont contribué de manière déterminante à l'amélioration de la compréhension entre populations autochtone et immigrée et ont permis aux migrantes et aux migrants de mieux appréhender les conditions de vie en Suisse. Ces deux points forts se complétaient et se renforçaient mutuellement. D'une part, l'accessibilité de l'offre de ces deux points forts a favorisé l'entrée des migrantes et migrants (ainsi que de la population suisse) dans le processus d'intégration. Les cours de langue ont motivé et soutenu les migrantes et migrants que les offres existantes avaient du mal à atteindre en vue d'entamer un processus d'apprentissage et de développement, et de le poursuivre de manière autonome. D'autre part, les projets du point fort C ont favorisé l'utilisation des connaissances linguistiques et de la vie quotidienne, venant ainsi compléter les cours de langue.

Dans l'optique de l'évaluation, les forces du programme l'emportent largement sur ses faiblesses. On a néanmoins constaté les **faiblesses** suivantes:

- Il convient d'émettre quelques réserves quant à la contribution du programme à l'ancrage institutionnel de la thématique de l'intégration. Premièrement, les projets portant sur l'ouverture des associations et fédérations n'ont pas répondu aux attentes. Deuxièmement, les centres de placement n'ont pas entièrement réussi à exploiter la demande potentielle des services publics pour l'interprétariat communautaire. Troisièmement, l'interven-

Tableau 1 : Programme des points forts 2004–2007: Forces et faiblesses

Forces	<ul style="list-style-type: none"> ■ Concept de programme efficace et en majeure partie cohérent ■ Exécution appropriée, en majeure partie cohérente et efficiente ■ Levée de moyens financiers supplémentaires ■ Amélioration de la qualité des projets et de l'offre en matière de promotion de l'intégration ■ Amélioration des connaissances, de la sensibilisation et de la mise en relation des migrantes et des migrants, ainsi que de la population suisse, à l'échelle individuelle et institutionnelle ■ Association de la promotion des compétences linguistiques et de petits projets locaux
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réserves au sujet de l'ancrage institutionnel de la thématique de l'intégration ■ Déficiences dans la conception et l'exécution ■ La diffusion des connaissances acquises dans le point fort E n'a pas été systématique

tion des personnes clés bénéficiant d'une formation est incertaine dans la mesure où les institutions ne sont pas prêtes à les mandater dans un cadre réglé. Alors que le programme a réussi à promouvoir l'intégration sur le plan individuel par le biais des cours de langues et des projets, il a eu peu d'effets dans le domaine institutionnel.

- Le programme a révélé certaines faiblesses tant sur le plan de la conception que de l'exécution. Du point de vue de la conception, les objectifs et les groupes cibles n'étaient pas toujours définis avec précision, et les prestations de certains points forts ne cadraient pas suffisamment avec les objectifs. De plus, des analyses systématiques des besoins permettraient de mieux orienter le programme en fonction des groupes cibles. Pour ce qui est de l'exécution, l'évaluation relève une divergence entre les tâches d'exécution et les possibilités des acteurs qui en étaient chargés. Faute de ressources suffisantes, les acteurs de l'exécution n'ont pas pu analyser systématiquement les effets du programme. En second lieu, le programme ne disposait pas des bases nécessaires qui auraient permis de l'orienter de manière à produire des effets. Il n'y avait pas d'indicateurs de performances clairement définis et mesurables ni de contrôle des résultats. Ainsi en raison des carences du contrôle d'efficacité, il n'a pas été possible, par exemple, d'émettre une appréciation quantitative fondée sur des éléments empiriques pour ce qui a trait aux progrès des participants dans les cours de langue ou aux effets des projets. Troisièmement, peu de cantons ont élaboré

ré des concepts régionaux de promotion des compétences linguistiques qualitativement satisfaisants. Ainsi, cet instrument de coordination de l'offre de cours de langues – important du point de vue de la conception – a eu peu d'effets.

- Les projets soutenus dans le cadre du point fort E ont certes permis d'acquérir de nouvelles connaissances et de tester des approches novatrices, mais ces connaissances n'ont pas été suffisamment diffusées. Ainsi le potentiel du point fort E portant sur le développement du travail d'intégration n'a pas été entièrement exploité.

6.2. Recommandations

Compte tenu de la plus forte orientation des contenus de la promotion de l'intégration sur l'apprentissage des langues et la nouvelle répartition des compétences dans le domaine de l'exécution, pour le programme 2008 – 2011, les recommandations suivantes sont émises:

1. Face à la décision qui a été prise de déléguer largement les compétences d'exécution de la promotion des connaissances linguistiques, l'évaluation est critique. De son point de vue, les conditions structurelles en vue d'une régionalisation plus poussée n'étaient pas réunies en 2007. Pour mener à bien l'exécution du nouveau point fort 1 (langue et formation), les cantons devraient assumer leur nouvelle responsabilité et créer les conditions institutionnelles, professionnelles et financières nécessaires. Les concepts de programmes qui doivent être élaborés par les cantons constituent un préalable important pour la mise en œuvre de la promotion des connaissances linguistiques. Les résultats des évaluations laissent supposer que, pour de nombreux cantons, il devrait être difficile d'élaborer des concepts convaincants. Les cantons doivent mettre à disposition suffisamment de ressources et de savoir-faire pour la mise en place de ces concepts et y associer les acteurs régionaux et locaux. L'Office fédéral des migrations (ODM) devrait élaborer des directives concrètes et assurer un suivi et un soutien appropriés.
2. Lorsqu'ils définissent les contenus de la promotion des compétences linguistiques, les cantons devraient tenir compte de l'expérience acquise. D'une part, la conception des cours de langue à soutenir devrait se référer aux niveaux linguistiques GER A1 et A2, ainsi que B1. Deuxièmement, il faudrait permettre aux participants potentiels d'avoir un accès optimal à des cours de langues d'un niveau facile, grâce à la mise en réseau cohérente d'offres centralisées et décentralisées. Il convient de privilégier des offres en réseau qui favorisent un accès flexible à des offres de proximité. En outre, il conviendrait d'assurer le passage vers des cours de niveau supérieur par le biais d'organismes appropriés. Troisièmement, lors de l'élaboration des cours, il faudrait tenir suffisamment compte du fait que ces connaissances devront être transférées dans la vie de tous les jours. Quatrièmement, il faudrait continuer à soutenir les petits projets locaux qui créent un environnement propice à l'apprentissage des langues. Les résultats de l'évaluation montrent que les projets du point fort C ont joué un rôle important dans l'acquisition de connaissances linguistiques. Comme ils étaient d'un accès aisé, ils ont en particulier facilité l'usage quotidien de la langue aux groupes cibles difficilement joignables. De plus, ces projets ont servi de passerelles aux migrantes et aux migrants, leur permettant d'accéder aux cours de langue et aux formations des structures institutionnelles.
3. L'évaluation montre que les centres de compétence Intégration (CCI) et les délégués cantonaux à l'intégration exercent plusieurs fonctions, ce qui pourrait générer un risque de conflits d'intérêts. Dans un souci de transparence, le programme devrait délimiter clairement les tâches et définir sans ambiguïté les rôles des CCI et des instances cantonales. À l'avenir, les instances cantonales devraient se concentrer sur la coordination de la politique d'intégration cantonale et l'exécution du point fort 1 (langue et formation), tout en laissant aux CCI le soin de conseiller les responsables de projets.
4. Les institutions du domaine social, de la formation et de la santé font encore trop peu appel à l'interprétariat communautaire, ce qui accroît la difficulté de la tâche des services de placement. La Confédération et les services de placement devraient s'engager davantage pour faire connaître (et reconnaître) l'interprétariat interculturel à ces institutions:
 - Les services de placement devraient être soumis à l'obligation de fournir une plus grande contribution à l'ancrage de l'interprétariat communautaire dans la pratique des institutions du domaine de la santé, de la formation et de l'éducation, par exemple par des efforts accrus de sensibilisation et de persuasion. De plus, ils devraient s'efforcer d'améliorer la reconnaissance professionnelle et, par conséquent, les conditions de travail des interprètes interculturels (par exemple formation continue, supervision et promotion des échanges d'expériences, etc.).
 - La Confédération pourrait accroître ses efforts de sensibilisation et d'information en collaboration avec les cantons. De plus, la Confédération et les cantons devraient œuvrer à ce que le financement de l'interprétariat communautaire dans les institutions du domaine social, scolaire et sanitaire soit réglé de manière plus contraignante.
5. L'ODM ou la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) devraient travailler sur les

expériences et les connaissances acquises dans le cadre du programme des points forts et les rendre plus accessibles aux acteurs de l'intégration. Deuxièmement, l'ODM ou la CFM devraient exiger que les projets modèles (point fort 3 du programme 2008 – 2011) adoptent des mesures appropriées permettant la publication des résultats et leur ancrage dans le travail d'intégration.

6. Le contrôle des résultats de la promotion de l'intégration devrait être amélioré. Il conviendrait premièrement de définir à l'échelle de la Confédération des directives claires sur l'évaluation des prestations et des effets, et de mettre à disposition des instruments appropriés. Concernant la promotion des compétences linguistiques, la Confédération devrait développer un système unifié de contrôle des progrès d'apprentissage basé sur le GER, en collaboration avec des professionnels. Deuxièmement, les cantons doivent disposer de ressources et du savoir faire nécessaires pour assurer un contrôle suffisant des résultats de leurs programmes. Les visites de projet devraient être multipliées en raison de leur importance pour la motivation des responsables, le processus d'apprentissage et le contrôle des résultats.
7. L'évaluation révèle que les projets visant à l'ouverture des institutions de la société civile (associations et fédérations) n'ont pas pu satisfaire aux attentes. Cependant l'importance et la pertinence de cette requête sont reconnues. Dans l'optique de l'ouverture des structures institutionnelles, il serait regrettable que la diversité des expériences fournies par les projets d'ouverture ne soient pas exploitées plus avant. L'ODM ou la CFM devraient systématiquement analyser les expériences faites jusqu'à présent. De plus, il conviendrait d'évaluer dans quelle mesure les approches couronnées de succès pourraient être transposés aux institutions des structures régulatrices.
8. Avec le programme des points forts 2008 – 2011, les compétences attachées à la promotion des connaissances linguistiques passent de la Confédération aux cantons. L'échange de savoir et d'informations sera d'une grande importance pour que les cantons et les régions puissent profiter mutuellement des expériences recueillies et que puisse se développer une pratique cohérente. L'ODM et la CFM devraient prendre des mesures, conjointement avec les cantons, afin de promouvoir l'échange de savoir et d'informations entre cantons et régions (par exemple par le biais de la création d'une plateforme d'échange pour chaque point fort, d'une plateforme relative aux thèmes généraux, etc.).

6 Literatur

- Berger Christa 2006:** Integrationsförderung des Bundes. Bericht zum Schwerpunkt B1 Fortbildungs- und Unterstützungsangebote für Schlüsselpersonen. Beitragsjahre 2004/2005, im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA (Hrsg.), Bern.
- Brägger Martina 2007:** Beitrag und Wirkungsweise von niederschweligen Deutschkursen auf Integrationsprozesse bei MigrantInnen, Diplomarbeit des «Nachdiplomstudiums Evaluation» an der Universität Bern, Zürich.
- Brägger Martina und Landert Charles 2008:** Integrationsförderung des Bundes: Evaluation des Schwerpunktes 2004–07. Schwerpunkt A – Sprachförderung, Landert Farago und Partner im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) und des Bundesamts für Migration (BFM), Zürich.
- Bundesamt für Migration (BFM) 2006a:** Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, im Auftrag des Departementvorstehers EJPD, Bern.
- Bundesamt für Migration (BFM) 2006b:** Teilrevision der Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), Rundschreiben vom 1. Februar 2006, Bern.
- Bundesamt für Migration (BFM) 2007a:** Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007, Bern.
- Bundesamt für Migration (BFM) 2007b:** Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2008 bis 2011. Erläuterungen des Bundesamts für Migration BFM zum Programm und den Weisungen für den Vollzug des Übergangsjahres 2008, Stand: 17. Juli 2007, Bern.
- Bussmann Werner, Klöti Ulrich, Knoepfel Peter (Hrsg) 1997:** Einführung in die Politikevaluation, Basel und Frankfurt am Main.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2003a:** Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004 bis 2007. Erläuternder Bericht, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2003b:** Integration und Arbeit. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2004:** Zum Integrationsbegriff der EKA, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2005a:** Öffnung der Institutionen. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2005b:** Jahresbericht 2004 der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) (Hrsg.) 2006a:** Der Integrationsbegriff im Gesetz. Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2006b:** Einbürgerung und Sprachnachweis. Empfehlungen der EKA an die Gemeinden, die Kantone und den Bund, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2006c:** Jahresbericht 2005 der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2007:** Jahresbericht 2006 der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2007:** Jahresbericht 2007 der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) und Bundesamt für Migration (BFM) 2005:** Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Ausschreibungsunterlagen. Beitragsjahr 2006. Weisungen des Bundesamtes gemäss Art. 18 bis 20 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) betreffend Gesuchseinreichung, Prüfungsverfahren, Berichtswesen, Zahlungsmodalitäten vom 30. Juni 2005, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) und Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) 2004:** Definition der Leistungen für ein Kompetenzzentrum Integration KZI, Bern.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2004:** Allgemeine Ziele des Schwerpunkts D2, Beilage 3

literatur

zur Gesuchseingabe zum Schwerpunkt D2 vom 25. Mai 2004, Bern.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) 2003: Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunkteprogramm für die Jahre 2004 bis 2007. Prioritätenordnung, Bern.

Käser Biljana und Witzig-Marinho Ana Maria 2006: Integrationsförderung des Bundes. Bericht zum Schwerpunkt C Zusammenleben erleichtern. Beitragsjahre 2004/2005, im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA (Hrsg.), Bern.

Müller Franziska, Balthasar Andreas, Horber-Papazian Katia, Schmidt Nicolas, Houmard Serge 2008: Integrationsförderung des Bundes: Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007. Teilevaluation Leistungen und Wirkungen der Schwerpunkte B, C, D, und E, Schlussbericht vom 10. April 2008, Interface Politikstudien und Institut des hautes études en administration publique (idheap) im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) und des Bundesamtes für Migration (BFM), Luzern und Lausanne.

Rüefli Christian 2007: Integrationsförderung des Bundes. Schwerpunkteprogramm 2004–2007. Teilevaluation Programm und Vollzug. Schlussbericht vom Februar 2007, Büro Vatter (Autor: Christian Rüefli; Mitarbeit: Manuel Jakob und Jonas Willisegger) unter Mitarbeit von Dr. Claudio Bolzman, Institut d'Etudes Sociales im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) und des Bundesamtes für Migration (BFM), Bern.

Wassmer Miriam und Büchel Dominik 2006: Finanzhilfen zur Förderung der Integration. Schwerpunkt E «Innovation und Qualitätssicherung». Evaluation. Projekte aus der Ausschreibung E: Jugendförderung, advocacy ag im Auftrag der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA), Basel.

