



PROGRAMM DES BUNDES ZUR FÖRDERUNG DER INTEGRATION VON AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDERN

BERICHT ÜBER DIE VERGABE DER FINANZBEITRÄGE 2001

Dr. Walter Schmid, Vizepräsident EKA
Christof Meier, Sekretariat EKA, Koordinator Integrationsförderung

Sperrfrist: 9. Juli 2001, 09.00 Uhr

1. Einleitung

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ist eine Aufgabe, welche die ganze Gesellschaft angeht und die verschiedenen staatlichen Ebenen betrifft. Sie kann durch staatliche Massnahmen nicht verordnet, aber gefördert werden. Der 1999 in Kraft getretene Integrationsartikel 25a des Ausländergesetzes ermöglicht es dem Bund erstmals, gestützt auf eine eigene gesetzliche Kompetenz, die Integration zu fördern. Diese neue Zuständigkeit erlaubt es dem Bund, ein eigenständiges Programm zur Integrationsförderung zu realisieren und dazu selbst finanzielle Mittel einzusetzen. Die Integrationsförderung versteht sich dabei als Ergänzung zu den Leistungen der Gemeinden, Kantone und Dritter sowie als Ergänzung zu ordentlichen Integrationsprogrammen, die, wie Massnahmen der arbeitsmarktlichen Integration oder der Berufsbildung, der ganzen Bevölkerung zugute kommen. Die Ausgestaltung des Integrationsförderungsprogramms und die Vergabe der entsprechenden Mittel ist durch die Verordnung vom 20. September 2000 geregelt (VintA). Diese sieht vor, dass die Vergabungsentscheide durch das Bundesamt für Ausländerfragen BFA resp., bei Beiträgen über 300'000 Franken, durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD gefällt werden. Die Eidgenössische Ausländerkommission EKA prüft die eingehenden Gesuche und unterbreitet sie mit ihrer Stellungnahme dem Bundesamt zum Entscheid.

Das Parlament genehmigte im Dezember 2000 für das Jahr 2001 einen Kredit von 10 Millionen Franken. Es stellte damit erstmals und nach jahrelangen Diskussionen, die der neuen Gesetzesbestimmung vorausgegangen waren, Mittel zur Integrationsförderung bereit. Die Erwartungen an das neue Integrationsförderungsprogramm waren gross, und bei den Gegnern der Integrationsförderung ist ebenso gross die Skepsis. Gleichzeitig war im vergangenen Herbst die Zeit zur Umsetzung des Programms äusserst knapp bemessen. Eine Verschiebung aus administrativen Gründen kam für die EKA nicht in Frage. Auch für die Bundesbehörden war dies kein Thema. So nahm sich die EKA und ihr Sekretariat, das neu zugleich die Sektion Integration des BFA bildete, der anspruchs- und verantwortungsvollen Aufgabe an und stellte sich der Herausforderung.

Der EKA kam bei der Umsetzung der Integrationsförderung eine Schlüsselrolle zu: Zum einen hatte sie auf die Konzeption des Förderungsprogrammes massgebenden Einfluss nehmen können, im weiteren gewährleistete ihr Sekretariat die Administration und Instruktion im Zusammenhang mit der Gesuchsprüfung und schliesslich hatten ihre Empfehlungen zu den einzelnen Gesuchen direkte Auswirkungen auf die praktische Umsetzung des Förderungs-

programmes. Aus diesem Grund liegt der EKA viel daran, den Bundesrat, interessierte Parlamentsangehörige, die Behörden, Kantone, Projektträger und die Öffentlichkeit unmittelbar nach Abschluss der Vergabungen für das Jahr 2001 zu informieren. Dieser Bericht zeigt, wie die EKA gearbeitet hat. Er erläutert, was für Projekte eingereicht wurden und nach welchen Kriterien diese beurteilt wurden. Er legt offen, welche finanziellen Mittel bis heute für wieviele Projekte gesprochen wurden. Und er weist darauf hin, was für die folgenden Jahre zu erwarten ist.

2. Ausschreibung mit Projektschwerpunkten

Die Verordnung des Bundesrates zum Integrationsartikel nennt aus guten Gründen verschiedene Bereiche, in denen die zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt werden können. Die Vielfalt der Aufgaben ist gross. So gross, dass sich eine Fokussierung auf einige Schwerpunkte aufdrängte, wollte man sich nicht der Gefahr einer Verzettelung aussetzen und dadurch die Wirksamkeit des Programmes gefährden. Die Möglichkeit einer Prioritätenordnung ist denn auch ausdrücklich in der Verordnung vorgesehen. Diese wurde genutzt. Aufgrund des im Frühling 2000 präsentierten Integrationsberichtes und in Zusammenarbeit mit Ausländerdiensten und kantonalen Integrationsbeauftragten bereitete die EKA bereits im vergangenen Jahr ein Schwerpunktprogramm vor, das nur 10 Tage nach der Verordnung des Bundesrates durch das EJPD erlassen werden konnte, welche im Oktober 2000 in Kraft trat. Unmittelbar danach standen die Grundlagen für die erste Ausschreibung somit zur Verfügung.

Die Prioritätenordnung des EJPD wurde für drei Jahre erlassen und gilt für die Jahre 2001 bis 2003. Damit wird es möglich, Akzente zu setzen und von kurzfristigem Aktivismus Abstand zu nehmen. Der sorgfältige Aufbau von Projekten und die fachkundige Umsetzung verlangt in den meisten Fällen einen längeren Zeitraum, soll eine Wirkung erzielt werden. Die Prioritätenordnung sieht sechs Schwerpunkte vor: Erstens die Förderung von Sprach- und Integrationskursen. Sprachkenntnisse und die Fähigkeit, sich gesellschaftlich zu orientieren, sind eine der allgemein anerkannten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration. Zweitens die Förderung der Fort- und Weiterbildung von Schlüsselpersonen. Diesen kommt in der Integrationsarbeit eine wachsende Bedeutung zu. Sie sollen in ihren vermittelnden und auf den praktischen Alltag ausgerichteten Aufgaben gestärkt und unterstützt werden. Drittens die Unterstützung von Projekten, welche die Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben in der Schweiz verbessern (Partizipation). Der vierte Schwerpunkt soll spezielle Aufträge und Projekte von gesamtschweizerischem Interesse ermöglichen auf nationaler Ebene. Der fünfte Schwerpunkt fördert den Auf- und Ausbau von regionalen Ausländerdiensten durch Leistungsverträge und der sechste Schwerpunkt die Erarbeitung von Qualitätsstandards und Controllinginstrumenten für die Integrationsarbeit.

Die Ausschreibung zur Mittelvergabe erfolgte am 1. November 2000 durch den Versand und die Veröffentlichung der Richtlinien zur Gesuchseingabe durch das BFA. Diese regelten nicht nur die Termine und die übrigen administrativen Abläufe, sondern zeigten bereits wichtige Grundsätze auf, die bei der Vergabe der Mittel gelten sollen. Hervorzuheben ist etwa der Grundsatz, dass mit dem neuen Programm zur Integrationsförderung nur neue oder erweiterte Aktivitäten unterstützt werden sollen. Es galt in jedem Falle zu vermeiden, dass der bescheidene Bundeskredit in der Praxis zu einer Substitution bisheriger öffentlicher Leistungen führen würde. Gleichzeitig mit den Richtlinien wurde ein detailliertes Raster für die Projektdarstellung erarbeitet. Dessen Ziel war, Trägerschaften mit wenig Erfahrung eine Orientierung über die wichtigsten Fragen zu geben, die für die Gesuchsprüfung relevant sind.

Die Unterlagen zur Gesuchseingabe wurden durch die EKA an die ihr bekannten Adressen verteilt, im Internet publiziert und anlässlich einer stark beachteten nationalen Tagung am 23. November 2000 der allgemeinen Öffentlichkeit bekannt gemacht. Angesichts der sehr grossen Anzahl von unterschiedlichsten Projekten, die eingereicht wurden, kann heute festgestellt werden, dass es gelungen ist, in der sehr kurzen zur Verfügung stehenden Zeit die

Ausschreibung erfolgreich zu gestalten und in den wichtigsten Adressatenkreisen bekannt zu machen. Dies schliesst nicht aus, dass es einige Lücken gab, die wir inzwischen erkannt haben und das nächste Mal durch gezieltere Kommunikation schliessen möchten.

3. Viele und vielseitige Projektgesuche

Um sowohl eine schnelle Gesuchsprüfung sicherzustellen als auch den Projektrträgern genügend Zeit für die Erarbeitung von Projekten einzuräumen, wurden zwei Eingabetermine festgelegt, der 15. Dezember 2000 sowie der 31 März 2001. Um der Kommission frühzeitig einen Gesamtüberblick über die zu erwartenden Gesuche zu verschaffen, mussten für den zweiten Termin geplante Projekteingaben bereits Mitte Januar 2001 angekündigt werden. So stand schon bald fest, dass mit über 430 eingereichten oder angemeldeten Gesuchen die Erwartungen übertroffen wurden, und dass mit insgesamt anbegehrten Finanzierungsbeiträgen von über 36 Millionen Franken die EKA gezwungen sein würde, eine sehr strenge Selektion zu treffen. Dass zahlreiche auch unterstützenswürdige Projekte angesichts der nur 10 Millionen zur Verfügung stehenden Mittel unberücksichtigt bleiben würden, war unvermeidlich.

Die Projektgesuche verteilten sich etwa ausgeglichen auf die beiden Eingabetermine und wurden von den verschiedensten Trägerschaften eingereicht. Ausländerorganisationen, Hilfswerke, Gewerkschaften waren ebenso vertreten wie Gemeinden, Kantone und Vereine oder Stiftungen, die sich seit vielen Jahren in der Arbeit für und mit AusländerInnen engagieren. Auch die regionale Verteilung der Gesuchseingaben fiel für das Erste recht erfreulich aus, mit einer erwarteten Konzentration in den Ballungszentren der Deutschschweiz und gewissen eher unerwarteten Lücken in einzelnen Kantonen. Diese gilt es in den nächsten Jahren durch gezielte Information zu schliessen.

Nicht überall zufriedenstellend war die Qualität der eingereichten Projekte. Und zwar insbesondere in formaler Hinsicht. Auch formal mangelhafte Gesuche (sie kamen sowohl von professionellen als auch von ehrenamtlichen Organisationen, Gemeinden und Hilfswerke waren ebenso betroffen wie Ausländerorganisationen) wurden zur Prüfung entgegengenommen. Das Integrationsförderungsprogramm steht erst am Anfang; wir stehen am Beginn eines Prozesses, innerhalb dessen von allen Beteiligten noch gelernt werden kann. Nicht jedes formal ungenügend präsentierte Projekt musste deswegen auch materiell nicht genügen. In Zusammenarbeit mit den regionalen Ausländerdiensten wird in den nächsten Jahren die fachliche Beratung der verschiedenen Projektträger nötig sein. Die EKA geht davon aus, dass in ein bis zwei Jahren der durchschnittliche Standard stark verbessert ist und dem entspricht, der von einem grossen Teil der Gesuchseingaben bereits dieses Jahr erreicht wurde.

In ihrer inhaltlichen Ausrichtung waren die Gesuchseingaben äusserst vielseitig. Sie betrafen fast alle in der Integrationsverordnung erwähnten Förderbereiche und beschränkten sich längst nicht nur auf die Schwerpunkte der Prioritätenordnung des EJPD. Dies war auch nicht anders zu erwarten. Denn zum einen sollten die Schwerpunkte lediglich Richtlinien bilden, welche andere Projekte nicht von vornherein verunmöglichen sollten, und zum anderen motivierte die erstmalige Vergabe von Bundesmitteln zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern all jene zu einer Gesuchseingabe, die teilweise seit Jahren gute und wichtige Projektideen mit sich herumtrugen und nun erstmals eine Realisierungschance sahen. Und wenn die finanzielle Ausgangslage (das Verhältnis zwischen den beantragten Geldern und dem durch das Parlament gesprochenen Kredit) anders, resp. besser ausgefallen wäre, hätte die Kommission wohl einige der sehr guten und wichtigen Projekte ausserhalb der Prioritätenordnung zur Mitfinanzierung empfehlen können.

4. Von der Gesuchsprüfung bis zum Entscheid

Die auf den Beginn des Jahres 2001 neu konstituierte und durch den Bundesrat gewählte EKA beschloss an ihrer ersten Sitzung, für ihre Aufgaben im Bereich der Integrationsförderung (Empfehlungsentscheidungen an das BFA) einen Ausschuss zu bilden. Diesem gehörten neben dem Vizepräsidenten, Dr. Walter Schmid, der den Vorsitz führte, sieben Mitglieder an: Giyle Krasniqi, Gianni Moresi, Mariano Pacheco, Anna Rüdeberg, Bernardino Sanchez Perez und Denis Torche. Der Ausschuss traf sich in leicht wechselnder Zusammensetzung zu zehn oft ganztägigen Sitzungen und konnte sich dabei zu allen Projektgesuchen eine Meinung bilden.

Der Kommissionsausschuss stützte sich dabei auf die vorbereitenden Arbeiten des Sekretariates der EKA. Dieses erstellte für jedes Projekt ein Dossier, das neben einer zusammenfassenden Darstellung auch eine inhaltliche, qualitative und finanzielle Würdigung enthielt. Massgeblich für die Beurteilung waren eigene fachliche Erwägungen zu den Gesuchen, die Berücksichtigung der sich entwickelnden Praxis, welche eine Gleichbehandlung der Gesuche sicherstellen sollte sowie externe Expertisen zu den einzelnen Gesuchen. Letztere wurden beim ersten Eingabetermin für alle Projekte und beim zweiten Eingabetermin für den grössten Teil der Projekte bei unabhängigen Fachpersonen in Auftrag gegeben. Diese hatten die Aufgabe, die einzelnen Projekte ausschliesslich aus fachlicher Sicht zu beurteilen. Es war Aufgabe des Ausschusses, die Übereinstimmung der Gesuche mit der Prioritätenordnung bzw. Faktoren wie die regionale Verteilung in die Empfehlungen mit einfließen zu lassen. Der Einbezug externer Fachleute mit klar begrenzter Aufgabe und Verantwortlichkeit hat sich nach Ansicht der Kommission bewährt. Er schützt vor Betriebsblindheit und möglicher Voreingenommenheit. Dieses Verfahren soll auch in Zukunft zur Anwendung kommen.

Der Ausschuss hat prinzipiell drei verschiedene Arten von Empfehlungen abgegeben. Ein Teil der Gesuche wurde abgelehnt bzw zur Neueingabe in überarbeiteter Form in einem Folgejahr zurückgewiesen. Diese Gesuche wurden nicht an das BFA zur Entscheidung weitergeleitet. Das Sekretariat teilte den betroffenen Trägerschaften die ablehnende Empfehlung der EKA mit und machte sie dabei auf die Möglichkeit aufmerksam, einen formalen und rekursfähigen Entscheid des BFA zu verlangen. Ein anderer Teil der Gesuche wurde vollumfänglich genehmigt oder es wurde ihnen ein reduzierter Beitrag zugesprochen. Diese positiven Empfehlungsentscheidungen wurden durch das Sekretariat ebenso an das BFA weitergeleitet. In zahlreichen Fällen hat die EKA schliesslich ein provisorisches Kostendach gesprochen und der Trägerschaft einen Finanzbeitrag in Aussicht gestellt. Dies unter der Voraussetzung gewisser Präzisierungen offener Fragen oder einer Überarbeitung einzelner Teile des Projektes, welche aus Sicht der Kommission erforderlich waren. Die Kompetenz zur abschliessenden Ausformulierung der Empfehlung wurde in diesen Fällen dem Sekretariat übertragen. Die Dossiers zu den empfohlenen Projektgesuchen wurden in der Folge dem BFA überwiesen und dort durch den Direktor des BFA einzeln geprüft. Nach teilweise ergänzenden Erläuterungen folgte das BFA bis heute in allen Fällen den Empfehlungen der EKA.

Trotz einem enorm hohen Arbeitsdruck gelang es, die Projekte in ihrer grossen Mehrheit innerhalb der angekündigten Termine (Ende März 2001 für den ersten und Ende Mai 2001 für den zweiten Eingabetermin) zu entscheiden. Die administrative Bearbeitung der zahlreichen Gesuche, die individuelle Begründung ablehnender Empfehlungen sowie die Bereinigung offener Fragen in einer Vielzahl von Projekten führen dazu, dass die Mitteilung der Entscheidungen an die Trägerschaften jeweils eine Verzögerung von zwei bis vier Wochen erfuhr. Auf entsprechende mündliche Anfragen wurden die Projektträger jedoch jeweils umgehend über getroffene Entscheidungen orientiert. Auch die Erarbeitung der formalen Entscheide (Verfügungen) hat sich aus diesen Gründen verzögert, sie ist noch nicht abgeschlossen.

5. Grundsatzentscheide als Leitplanken

Der für die Gesuchsprüfung eingesetzte Ausschuss der EKA hatte die Aufgabe, ausgehend von einzelnen Entscheiden eine Praxis zur Umsetzung des Programmes zu entwickeln. Verordnung und Prioritätenordnung stellten die wichtigsten Leitplanken dar. Darüber hinaus brauchte es, wie sich rasch herausstellte, einige Grundsatzentscheidungen, um eine einheitliche Praxis zu entwickeln und die Gleichbehandlung gleichgelagerter Gesuche sicherzustellen. Zudem wurde rasch erkennbar, dass das Integrationsförderungsprogramm gemäss ANAG nur einen kleinen Teil der Aufgabe lösen wird. Arbeitsmarktliche Massnahmen, Berufsbildung, Erziehungswesen, Gesundheitswesen, Kulturförderung sind wichtige öffentliche Aufgaben, die ebenfalls der Integrationsförderung dienen. Eine zweckmässige Abgrenzung zu diesen weiteren Aufgabenfeldern musste bei der Entwicklung des Programms von Beginn an im Auge behalten werden. Dies führte zu einer Reihe von Entscheidungen grundsätzlicher Natur, an die wir uns zumindest in diesem Jahr halten wollten. Sie waren auch nötig, um angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Mittel objektivierbare Entscheidungskriterien zu entwickeln. Einzelne dieser Entscheidungen sollen in diesem Bericht aufgeführt werden. Sie werden vermutlich auch für die kommenden beiden Jahre noch Gültigkeit haben. Aus ihnen erklärt sich auch, aus welchen Gründen auf die Unterstützung verschiedener Vorhaben verzichtet werden musste. In manchen Fällen sind es Gründe der thematischen Zuständigkeit, in andern die finanziell nicht absehbaren Konsequenzen, die von einzelnen Entscheiden ausgehen könnten, sollte ihnen eine präjudizielle Wirkung zukommen.

- Die EKA hat den Bundesbehörden empfohlen, keine Finanzbeiträge an einzelne herkunftsspezifische Treffpunkte oder Beratungsstellen zu leisten. Es ist der EKA nicht möglich, in jeder Region und für jede ethnische Gruppe eine eigene Infrastruktur mit den entsprechenden Personalkosten zu finanzieren. Unter Integrationsgesichtspunkten erscheint dies vielfach auch nicht sinnvoll. Gefördert werden aber Projekte, die von solchen Stellen ausgehen, wenn die konkreten Aktivitäten eine integrative Wirkung entfalten. Die zur Realisierung einzelner Projekte erforderlichen Hintergrundskosten können mitfinanziert werden.
- Es wurden eine Vielzahl von Projekten eingereicht, die arbeitsmarktliche Massnahmen zum Gegenstand haben. Beschäftigungs- und Berufsbildungsprogramme fehlten ebenso wenig. Die EKA hat sie in den meisten Fällen abgelehnt, so sehr einzelne Projekte überzeugten. Arbeitsmarktliche Massnahmen und Berufsbildung müssen von den zuständigen Instanzen sichergestellt werden. Angesprochen sind insbesondere seco und BBT auf Bundesebene, aber auch die Kantone und Gemeinden. Die EKA kann hier politisch aktiv werden und auf den jeweiligen Handlungsbedarf hinweisen, nicht aber selber aktiv werden.
- Ebenfalls aus Gründen der Zuständigkeit und wegen der möglichen Kostenfolgen wurden Projektgesuche aus dem Vorschulbereich, aus dem Schulbereich und dem Bereich der Jugendarbeit abgelehnt. Die EKA empfahl aber beispielsweise Projekte zur Mitfinanzierung, in denen mit Vorschulkindern parallel zu ihren Müttern gearbeitet wird (Schwerpunkt 1), die HSK-Lehrkräfte in ihren – auch - integrativen Aufgaben stärken (Schwerpunkt 2) oder durch die Jugendliche aktiv an ihrer Alltagsumgebung mitgestalten (Schwerpunkt 3). Hier sind die Kantone gefordert, durch eine Entwicklung der Angebote den bestehenden Ungleichheiten in der Schweiz entgegenzuwirken. Dies kann nicht Aufgabe der EKA sein.
- Abgelehnt wurden zumindest in diesem Jahr auch die Gesuche zur Mitfinanzierung von Medienprodukten, die von AusländerInnen getragen werden oder die sich ausdrücklich an diese wenden. Die EKA fand noch keine objektiven und nachvollziehbaren Kriterien, nach denen ein Produkt unterstützt werden kann und ein anderes eben nicht. Sie weist aber darauf hin, dass sie sich die Mitfinanzierung ausgewählter Sonderproduktionen im Themenbereich Integration durchaus vorstellen kann.

- Projektgesuche im Bereich der Kultur wurden nur selten und nur dann durch die EKA zur Mitfinanzierung empfohlen, wenn damit Aktivitäten verbunden waren, die im Rahmen der Prioritätenordnung stehen. Die Darstellung ausländischer Kultur beispielsweise ist noch keine Integrationsförderung im durch den Bund beabsichtigten Sinne.

Grundsätzlich stellte sich für die EKA auch die Frage, inwieweit die Ausrichtungen öffentlicher Dienste auf Migrantinnen und Migranten durch den Bund zu fördern sei. Es gab auch in diesem Bereich interessante Projekte. Die EKA ist indes einstweilen der Auffassung, dass es zum Grundauftrag öffentlicher Dienste gehört, angemessene Angebote für die Bevölkerung zu entwickeln. Wenn sich deren Zusammensetzung ändert (mehr Ausländer, andere Ausländer) gehört es zur Aufgabe dieser Dienste, diesen Änderungen Rechnung zu tragen. Der Bund kann diese vermutlich nur in Ausnahmefällen, beispielsweise im Rahmen eines Pilotprojektes, unterstützen, welches über den lokalen Rahmen hinaus Wirkung hat.

Neben der inhaltlichen Ausrichtung wurden durch den Kommissionsausschuss auch andere Kriterien diskutiert und Entscheidungshilfen entwickelt. So vertritt die Kommission beispielsweise die Ansicht, dass sich die Kosten pro Lektion eines Kurses in einem gewissen Rahmen bewegen sollten.

Eine weitere Anforderung stellte die Koordination der Entscheide mit andern Institutionen. Einzelne Projekte machten beispielsweise Absprachen mit dem Bundesamt für Gesundheit BAG, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT oder der Erziehungsdirektorenkonferenz EDK nötig. Diese Kontakte wurden aufgebaut, wo sie noch nicht bestanden. Sie ermöglichen pragmatische Entscheide in Fragen der Zuständigkeit oder der Kofinanzierung.

6. Die Vergabe der Mittel

Der Kommissionsausschuss bewertete in seinen Diskussionen ein Projektgesuch nach dem anderen. Er musste dabei neben den inhaltlichen Kriterien auch die Aufteilung in die einzelnen Schwerpunkte, die regionale Verteilung und die absolute Grösse des zur Verfügung stehenden Kredites berücksichtigen. Im Wissen um das Auftreten gewisser zeitlicher Verzögerungen beim Start der Projekte und Leistungsaufträge setzte er sich selbst das Ziel (Plangröße), innerhalb der ersten drei Schwerpunkte je etwa 2 Millionen Franken und für den vierten Schwerpunkt (inkl. der "anderen" Projekte) ebenfalls ca. 2 Millionen Franken einzusetzen. Dazu wurden maximal 2.5 Millionen Franken für die regionalen Leistungsverträge sowie 0.5 Millionen für den 6. Schwerpunkt "reserviert".

Bis zum heutigen Zeitpunkt wurden 7.8 Millionen Franken durch das BFA gesprochen. Weitere 1.8 Millionen sind vorgesehen (reserviert) für Projekte und Leistungsverträge, die noch nicht definitiv abgeschlossen werden konnten, deren Realisierung aber wahrscheinlich ist. Insgesamt rechnet die EKA also mit einem Total von bewilligten 9.6 Millionen Franken für das Jahr 2001, was aufgrund verschiedener administrativer Gegebenheiten (Nichtausnutzung der gesprochenen Kostendächer, Schlusszahlungen erst im Frühling 2002, Vorauszahlungen für die direkte Fortsetzung genehmigter Projekte) zu effektiven Ausgaben von ca. 9 Millionen Franken führen wird. Diese Grösse wird von der Kommission als sehr sinnvoll erachtet, denn aufgrund des oft verspäteten Projektbeginns wird alleine die Weiterführung der aktuellen Projekte Mehrkosten von ca. 30 % verursachen. Zudem geht die Kommission davon aus, dass einige der abgelehnten Projekte nach einer Neuausrichtung akzeptiert werden können und dass auch völlig neue Gesuche eine Chance haben müssen. Eine gewisse finanzielle Vorsicht ist folglich ebenso ein Gebot der Stunde wie politische Bemühungen, die eine Erhöhung des noch offenen Integrationskredites 2002 anstreben. Der Bedarf ist gegeben.

Wie aus der beiliegenden Tabelle 1 ersichtlich ist, entfallen von den bisher gesprochenen 7.8 Millionen Franken etwas über 6 Millionen Franken auf Projekte aus den Schwerpunkten eins

bis vier, "erst" 1.1 Millionen Franken für die regionalen Leistungsverträge und 0.5 Millionen Franken auf administrative Kosten. Dieser Beitrag - eine vom Bundesrat genehmigte Umwandlung des Sachkredites in einen Personalkredit - wurde nötig, da innerhalb der Bundesverwaltung die für die Verarbeitung der Projektgesuche nötigen Stellen nicht zusätzlich bewilligt werden konnten.

7. Über 200 Projekte werden realisiert

Von den im Rahmen der ersten vier Schwerpunkte angemeldeten 432 Projektgesuchen sind 36 Projekte nicht eingereicht worden. Weitere 11 Projekte sind zur Zeit noch in Bearbeitung oder wurden zurückgestellt. So stehen die Verhandlungen über das Projekt des nationalen Forums für die Integration von MigrantInnen FIM kurz vor Abschluss; noch hängig sind beispielsweise Gesuche, die eigentliche Ausbildungslehrgänge für KulturvermittlerInnen vorsehen. Abschliessend durch die Kommission behandelt wurden bisher 385 Projektgesuche. Davon wurden 180 abgelehnt, vorwiegend aus den unter Punkt 5 beschriebenen Gründen. Mit – teilweise allerdings stark reduzierten – Beiträgen können 205 Projekte rechnen. 53 Prozent der eingereichten Projekte werden demnach durch den Bund finanziell unterstützt!

Etwas über 6 Millionen Franken für etwas über 200 Projekte ergeben einen Durchschnittsbeitrag (resp. ein durchschnittliches Kostendach) pro genehmigtes Projekt von ca. 30'000 Franken. Diese Zahlen widerspiegeln eine von der EKA gewählte Strategie. Vor die Alternative gestellt, mit den vorhandenen Mitteln einige wenige grosse Projekte zu unterstützen oder eine Vielzahl mittlerer und kleinerer Vorhaben den Vorzug zu geben, entschied sie sich für Letzteres. Es hätte gute Gründe für beide Optionen gegeben. Sie entschied sich für eine grössere Zahl kleiner und mittlerer Projekte, weil das Integrationsförderungsprogramm des Bundes in erste Linie ein Impulsprogramm sein muss, wenn es Wirkung erzielen will. Vom Einbezug möglichst vieler Trägerschaften soll eine Breitenwirkung ausgehen. Es geht auch um Motivation, um die Anerkennung bisheriger Leistungen, um die Mobilisierung von Kräften, die sich für die Integration engagieren. Gerade in den kleineren und mittleren Projekten wird ein hohes Mass an freiwilligem Einsatz geleistet, von dem die Integrationsarbeit insgesamt lebt und den es zu erhalten und verstärken gilt.

Bei den Sprach-/Integrationskursen wurden für 68 Projekte durchschnittlich rund 25'000 Franken gesprochen. Für die Fortbildung von Schlüsselpersonen werden 47 Projekte mit durchschnittlich 28'000 Franken und für die Förderung der Partizipation 58 Projekte mit durchschnittlich 27'000 Franken unterstützt. Demgegenüber sind die 32 "anderen" Projekte (inkl. des vierten Schwerpunktes) mit Bundesbeiträgen von durchschnittlich 45'000 Franken etwas teurer. Der kleinste durch das BFA auf Antrag der Kommission bisher gesprochene Beitrag beträgt 1'000 Franken, der grösste 200'000 Franken.

Betrachtet man die Trägerschaften der vorgesehenen Projekte, fällt auf, dass die Ausländerorganisationen sowie die von AusländerInnen getragenen Institutionen mit über 30 Prozent die grösste Gruppe ausmachen. Mit ca. 22 Prozent folgen Vereine, Stiftungen und Organisationen, die vorwiegend von SchweizerInnen getragen werden, die sich aber meist durch ein langjähriges Engagement in der Arbeit für und mit AusländerInnen auszeichnen. Gemeinden, Städte und Kantone bilden die Trägerschaften für etwa 20 Prozent der Projekte, danach folgen die Gruppe der Hilfswerke und Gewerkschaften mit rund 12 Prozent, die Gruppe der Firmen und Privaten mit etwa 10 Prozent sowie die Ausländerdienste mit 5 Prozent. Die Kommission freut sich darüber, dass diese Verteilung, die im Rahmen der Einzelprüfungen nur beschränkt beeinflusst werden konnte, in etwa gemäss ihren Zielabsichten ausgefallen ist.

Auch die regionale Aufteilung ist zufriedenstellend ausgefallen (vgl. Tabelle 2 in der Beilage). Die Kantone, die leicht überdurchschnittlich profitieren, sind in der Regel solche, die selbst ein grosses Engagement zeigen (z.B. Basel-Stadt). In anderen Kantonen gelang es, eine sich abzeichnende positive Entwicklung mitzutragen. Noch unbefriedigend ist für die Kommission

einzig die Situation in den Kantonen (z.B. in Genf), wo es dieses Jahr noch nicht gelang, die an diesen Orten an sich vorhandenen aktiven Organisationen angemessen am Bundesprogramm zu beteiligen.

Die ebenfalls beigelegte Tabelle 3 listet nach Kantonen geordnet die einzelnen Projekte auf, die voraussichtlich Finanzbeiträge erhalten werden. Die noch bestehenden Vorbehalte betreffen noch offene Fragen oder verlangte Überarbeitungen. Die Tabelle enthält aus analogen Gründen auch noch keine konkreten Zahlen über die gesprochenen Beiträge. Diese werden voraussichtlich im Rahmen des Jahresberichtes 2001 der EKA veröffentlicht. Die nähere Vorstellung von genehmigten Projekten in einer geeigneten Form ist vorgesehen.

8. Leistungsverträge mit Ausländerdiensten

Der fünfte Schwerpunkt der Prioritätenordnung EJPD zielt auf eine institutionelle Stärkung, konkret die Stärkung der in den Regionen tätigen Ausländerdienste. Vorgesehen sind Leistungsverträge mit Institutionen, die zur Hauptsache kommunal finanziert sind und die in der praktischen Integrationsarbeit verankert sind. Dank des Leistungsvertrages mit dem Bund sollen sie ihre Dienstleistungen ausbauen sowie qualitativ verbessern können und dadurch unter anderem in die Lage versetzt werden, aktiv und eng mit der EKA zusammenzuarbeiten: bei der Entwicklung von Qualitätsstandards, bei der Beratung und Begleitung von Ausländerorganisationen, beim Fühlen des Pulses des konkreten Alltages. Denn bei allen integrationspolitischen Aktivitäten auf nationaler Ebene gilt es stets, sich an dem zu orientieren, was die betroffenen Menschen – SchweizerInnen und AusländerInnen – bewegt und beschäftigt.

Die EKA hat im Dezember 2000 alle Kantonsregierungen angeschrieben und darauf aufmerksam gemacht, dass wir in jeder Region eine Partnerinstitutionen suchen. Parallel dazu nahm die EKA mit den bekannten Ausländerdiensten Kontakt auf. Inzwischen sind die Vorbereitungen für Leistungsverträge mit rund einem Dutzend solcher Dienste abgeschlossen, mit denen die EKA eine längerfristige Kooperation eingehen will. Die entsprechenden Gelder sind durch das BFA bewilligt. Die Verträge werden demnächst unterzeichnet; sie sind dann von den kommunalen oder kantonalen Behörden zu genehmigen. Die EKA betrachtet diese Genehmigung als eine Erfolgsvoraussetzung und wartet deshalb auch mit dem Vertragsabschluss in Regionen zu, wo kantonsintern die Kompetenzen nicht genügend geklärt sind und/oder wo noch keine verlässlichen, operativen Partner identifiziert werden konnten. Momentan ist die EKA noch mit einigen zusätzlichen Ausländerdiensten in Verhandlungen und für das nächste Jahr werden weitere folgen.

Die Erarbeitung der Leistungsverträge war für die EKA lehrreich. Sie erfuhr, wie unterschiedlich die strukturellen Bedingungen in den verschiedenen Kantonen sind. Eine Einheitslösung konnte deshalb nicht das Ziel sein. Die Erarbeitung optimaler Lösungen wurde denn auch den einzelnen Regionen überlassen. Inhaltlich aber wurde ein Standardvertrag erarbeitet. Dieser orientiert sich wesentlich an der Beschreibung im Schwerpunktprogramm und ist relativ offen formuliert. Denn aufgrund der sehr unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Ausländerdienste und aufgrund der noch fehlenden anerkannten Qualitätskriterien erschien eine Operationalisierung der Ziele – und damit die konkrete Überprüfbarkeit – als verfrüht und noch nicht zweckmäßig. Auch hier stehen wir am Beginn eines Prozesses, den die EKA im Laufe der nächsten zwei Jahre vorantreiben wird.

Von einzelnen Städten und Kantonen erhielt die EKA auch Gesuche zur Finanzierung oder Mitfinanzierung bestehender oder neu geschaffener Stellen von "Delegierten" oder "Integrationsbeauftragten". Diese Gesuche wurden abgelehnt. Die EKA erachtet es als Aufgabe einer modernen Verwaltung, sich die nötigen institutionellen Instrumente zur Förderung der Ausländerintegration zu geben. In den Sechziger und Siebziger Jahren waren dies die Koordinationsstellen für Ausländer. Die Finanzierung dieser institutionellen Infrastruktur ist aus Sicht der EKA Sache der Kantone. Die EKA begrüßt indessen ausdrücklich die aktuelle

Entwicklung, die den von Ausländerthemen betroffenen Aspekten mehr politisches Gewicht gibt und institutionelle Neuerungen nach sich zieht. Sie erachtet diese Stellen ebenso als ihre Partner wie die operativen Ausländerdienste und ist bestrebt, in naher Zukunft geeignete Gefässe für eine konstruktive Zusammenarbeit auf nationaler Ebene aufzubauen. Die zu entwickelnde Zusammenarbeit könnte mittelfristig auch eine Aufgabenteilung bei der Beurteilung der Projekte nach sich ziehen, welche im Rahmen des Integrationsförderungsprogrammes des Bundes unterstützt werden sollen.

9. Das weitere Vorgehen

In den nächsten Wochen gilt es, die Vergabe der Mittel zur Integrationsförderung 2001 materiell und formell abzuschliessen. Es gibt diesbezüglich noch einiges an Arbeit: die Überprüfung der verlangten Überarbeitungen, den Versand der Verfügungen resp. der formalen Entscheide, die Auszahlung der gesprochenen Beiträge, etc. Der EKA ist es aber wichtig, auch gemeinsam mit Trägerschaften der eingereichten Projekte zurückzuschauen und die erarbeitete Bewilligungspraxis zu erläutern. Wir alle sind in einem Lernprozess, den wir nutzen wollen. Sowohl die Verantwortlichen der genehmigten als auch diejenigen der abgelehnten Projekte werden deshalb zu einer Veranstaltung mit Erfahrungsaustausch eingeladen. Diese wird am Nachmittag des 23. August 2001 in Bern stattfinden.

Die weitere Begleitung der genehmigten Projekte gehört zu den weiteren Aufgaben der EKA. Dabei wird „Begleitung“ umfassend verstanden. Sie umfasst nicht nur die inhaltliche und finanzielle Kontrolle im Rahmen eines Controllings, sondern auch das Interesse an der praktischen Arbeit und einer persönlichen Kontaktaufnahme. Wesentliche Teile dieser Aufgaben werden durch das Sekretariat der EKA übernommen werden. Doch auch allen Mitgliedern der EKA ist es ein Anliegen, diesbezüglich aktiv mitzuwirken. Sie werden individuelle "Patschenschaften" für Projekte übernehmen und sich durch persönliche Besuche einen Einblick verschaffen. So wird die Begleitung nicht nur zu einem technokratischen Akt, sondern zu einem integrationspolitischen Lernprozess für alle Beteiligten.

Der Blick nach vorn gilt zudem der Ausschreibung für die Vergabe der Mittel des Jahres 2002. Sie wird diesmal früher erfolgen können, weil die Grundlagen (Verordnung und Prioritätenordnung) bereits vorliegen. Dies wird es ermöglichen, die Entscheide über die einzelnen Gesuche bereits in den ersten Monaten des nächsten Jahres zu fällen. Da die Prioritätenordnung EJPD bis in das Jahr 2003 gültig ist, werden sich die Schwerpunkte der Integrationsförderung nicht verändern. Und auch die Richtlinien zur Gesuchseingabe werden nur in wenigen Punkten angepasst werden – eventuell sogar nur in Bezug auf die Termine: Eingabeschluss wird voraussichtlich der 31. Oktober 2001 sein. Eine vereinfachte Gesuchseingabe für die Fortführung längerfristig angelegter und dieses Jahr bewilligter Projekte wird möglich sein.

Bei der Einreichung von Gesuchen ist zu beachten, dass die in diesem Bericht beschriebenen Leitentscheide auch für das nächste Jahr Gültigkeit haben werden. Und wie bereits erwähnt, erhofft sich die EKA eine Verbesserung der formalen Qualität der Projekteingaben. Sie versucht denn auch, entsprechende Hilfen anzubieten. Einerseits dienen dazu regionale Informationsveranstaltungen, welche in der Regel durch lokale Institutionen organisiert werden. Andererseits wird direkte Beratung angeboten, welche im Wesentlichen durch die Ausländerdienste im Rahmen ihres Leistungsvertrages übernommen wird.

10. Schlussbetrachtung

Der Start der Integrationsförderung ist gegückt und darf als erfolgreich bewertet werden. Hunderte von Akteuren auf den verschiedensten Ebenen haben in den letzten Monaten sehr viel Arbeit geleistet und es gibt sehr ermutigende Zeichen, dass durch die neuen Finanzmittel des Bundes wesentliche Beiträge zur Verbesserung der Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz geleistet werden können. Allerdings ist festzuhalten, dass viele Projekte erst in den kommenden Monaten realisiert werden.

Zeichen werden nicht nur gesetzt durch die rund 200 Projekte, die nun dank des neuen Förderprogrammes in allen Landesteilen realisiert werden können. Besonders hoffnungsfroh stimmen auch die durch das Programm ausgelösten Entwicklungen, die die EKA im Laufe ihrer Arbeit beobachten konnte. Auf Bundesebene werden einige aktuelle Diskussionen vernetzt und neu angeregt. Die Förderung der beruflichen Integration von Ausländerinnen und Ausländern wurde in ihrer Bedeutung besser erkannt. Die EKA wird hierzu demnächst einen Bericht veröffentlichen, der diese Erkenntnisse verdeutlicht und politische Handlungsmöglichkeiten aufzeigt. In vielen Regionen erhält die Integrationsarbeit heute mehr politisches Gewicht. In nicht wenigen Städten und Kantonen werden neue, zusätzliche Finanzmittel freigesetzt. Und an unzähligen Orten gehen SchweizerInnen und AusländerInnen neu motiviert aufeinander zu und bemühen sich um das gemeinsame Gestalten der gemeinsamen Gegenwart und der gemeinsamen Zukunft.

Letzteres ist der EKA äusserst wichtig, denn in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre ging allzuoft die Tatsache vergessen, dass die Schweizer Gesellschaft ein elementares Interesse an aktiven und gut integrierten AusländerInnen hat. Denn sie sind Teil unserer Bevölkerung. Und die sehr grosse Mehrheit von ihnen wird auch in vielen Jahren noch in der Schweiz sein. Sie sind oft schon seit Jahren aufenthaltsberechtigt. Die Frage, die sich stellt, lautet nicht, ob wir sie integrieren wollen, sondern wie erfolgreich wir gemeinsam diese Integration bewerkstelligen. Ausländer und Schweizer sind dabei gleichermaßen gefordert.

Die EKA freut sich darüber, dass es durch den Integrationsartikel, die entsprechende Verordnung und den durch das Parlament gesprochenen Kredit gelungen ist, viele bisherige Bemühungen zu unterstützen und viele neue Aktivitäten zu ermöglichen. Sie weiss aber auch, dass in der praktischen Umsetzung sicher auch Fehler gemacht werden und Unrechtmäßigkeiten geschaffen wurden. Nicht jedes der 200 bewilligten Projekte wird erfolgreich sein. Es wird auch Misserfolge geben. Nur wer nichts tut, macht keine Fehler. Die EKA ist sich auch bewusst, dass sehr viele wichtige Bedürfnisse nicht abgedeckt werden konnten. Manches Projekt, das Unterstützung verdient hätte, konnte nicht berücksichtigt werden. Die Kommission bemühte sich auch bei dieser erstmaligen Vergabe der Mittel möglichst kohärent und gerecht zu entscheiden. Zu behaupten, dass ihr dies immer gelungen ist, wäre vermessen. Alles in allem ist sie aber überzeugt, dass die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel im Rahmen des Möglichen gut investiert wurden. Zur Fortführung und zur Entwicklung der eingeleiteten Aktivitäten sind wir auf eine gewisse Erhöhung des Kredites für die nächsten Jahre angewiesen. Der Bundesrat und das Parlament haben nach der Abstimmung über die 18 Prozent Initiative die Bedeutung der Integration betont und eine Verstärkung der Bemühungen in Aussicht gestellt. Integrationsarbeit ist langfristige Arbeit. Es braucht deshalb einen langen Atem.

Was bleibt ist der Dank. Er gilt dem Bundesrat, dem EJP und dem Parlament, die die Rahmenbedingungen ermöglicht haben. Er gilt dem Bundesamt für Ausländerfragen, mit dem die EKA eine sehr offene, konstruktive und effiziente Zusammenarbeit erfahren durfte. Er gilt den Mitgliedern des Ausschusses, die während einer äusserst arbeitsintensiven Kommissionsarbeit zwischen Grundsatzdiskussionen und Einzelentscheiden nach guten und pragmatischen Lösungen suchten. Er gilt dem Sekretariat der EKA, das trotz einem massiven personellen Unterbestand seine bisherige Arbeit weiterführen sowie die Koordination und technische Abwicklung der Integrationsförderung gewähren konnte. Er gilt allen Perso-

nen, die viel Zeit und Ideen in die Erarbeitung eines Projektgesuches investiert haben. Und er gilt allen SchweizerInnen und AusländerInnen, die sich für die Integration der AusländerInnen in der Schweiz engagieren.

Beilagen:

Tabelle 1: Zusammenstellung der vergebenen Mittel nach Schwerpunkten

Tabelle 2: Zusammenstellung der vergebenen Mittel nach Kantonen

Tabelle 3: Auflistung der genehmigten Projekte nach Kantonen

Weitere Auskünfte:

Sekretariat EKA, Quellenweg 9, 3003 Bern,
031 325 91 16 - eka-cfe@bfa.admin.ch

Koordinator Integrationsförderung: Christof Meier