



Integrationsförderung des Bundes

EVALUATION SCHWERPUNKT 2A

DES SCHWERPUNKTEPROGRAMMS

2008-2011 DES EJPD

Schlussbericht

Christian Rüefli (Büro Vatter AG)

Marcel Egger (Egger, Dreher & Partner AG)

Mitarbeit:

Eveline Huegli (Büro Vatter AG)

Véronique Merckx (Egger, Dreher & Partner AG)

Bern, 16. Juli 2010

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage

Innerhalb seines Schwerpunkteprogramms zur Integrationsförderung leistet der Bund finanzielle Beiträge an so genannte Kompetenzzentren für Integration (KZI). Dabei handelt es sich um kantonale, regionale oder kommunale Fachstellen für Integrationsförderung, die im Auftrag des Bundes innerhalb einer bestimmten Region operative Funktionen der Integrationsarbeit in den Bereichen Beratung und Information, Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Projektarbeit und Zusammenarbeit wahrnehmen. Die finanzielle Unterstützung dieser Fachstellen erfolgt im Rahmen von Leistungsverträgen mit dem Bund, die eine mindestens hälftige Mitfinanzierung durch Dritte (Kantone, Gemeinden, Private) voraussetzen. 2010 verfügen insgesamt 29 KZI (19 auf kantonaler oder regionaler, 10 auf kommunaler Ebene) sowie die Konferenz der Schweizerischen Fachstellen für Integration (KoFI) über einen Leistungsvertrag mit dem Bund.

Aufgrund ihrer historischen Entwicklung zeichnen sich die KZI bezüglich ihrer Verbreitung, Trägerschaft, institutionellen Einbettung, inneren Organisation und Ressourcen, aber auch hinsichtlich ihrer konzeptionellen Ausrichtung und ihres Tätigkeitsspektrums durch grosse Heterogenität aus. Je nach Trägermodell und je nach Kontext, in dem sich das KZI bewegt, finden sich unterschiedliche Zielsysteme. Strategiebestimmend ist jeweils das Zielverständnis des Trägers und/oder Auftraggebers (bei Leistungsverträgen) der KZI.

Aktivitäten und Geschäftsprozesse der KZI

Eine systematische Erhebung der Leistungsspektren der einzelnen KZI zeigt, dass diese in praktisch allen erfragten Aktivitätsfeldern der Integrationsförderung tätig sind. Die grundsätzlichen Aktivitätsprofile der KZI unterscheiden sich kaum voneinander, hingegen fällt die Gewichtung der einzelnen Aktivitäten je nach KZI anders aus. Am häufigsten erbringen sie Leistungen in den Aktivitätsfeldern ‚Informationen bereitstellen und verbreiten‘ und ‚Kontakte herstellen, Vernetzung‘. An zweiter Stelle bezüglich der Anzahl Nennungen liegen Leistungen in den Bereichen ‚Beratung, fachliche Unterstützung‘ sowie ‚Grundlagen beschaffen und bereitstellen‘. Während sich die KZI hinsichtlich ihrer Aktivitätsprofile kaum unterscheiden, zeigen sich hingegen innerhalb derselben Aktivität Unterschiede in Bezug auf deren Form, Inhalte und Zielgruppen.

Über Besuche vor Ort und zahlreiche Gespräche wurden die Geschäftsprozesse von sechs gezielt ausgewählten KZI näher untersucht. Diese sechs KZI unterscheiden sich bezüglich ihres regionalen Kontexts, ihrer Trägerschaft und ihrer Organisationsform (verwaltungsintern und –extern) sowie ihres Personalbestands (zwischen 0.5 und 5 Vollstellen). Beim grössten dieser KZI bildet sich ein Schwerpunkt bei der Individualberatung und der Vernetzungsarbeit heraus. Die anderen Leistungserbringungsprozesse werden mit deutlich geringerem Ressourceneinsatz durchgeführt. Die kleineren KZI decken ebenfalls sämtliche bzw. einen Grossteil der elf untersuchten Leistungserbringungsprozesse ab, jedoch mit jeweils sehr geringem Ressourceneinsatz.

Von zentralem Interesse war die Ausgestaltung der operativen Steuerungsprozesse. Hier konnten drei Typen identifiziert werden:

- Typ A: Laufende Überarbeitung der operativen Ziele nach einem strukturierten Verfahren mit systematischer Umsetzung der betreffenden Entscheide im Tagesgeschäft. Dieser Typ fand sich lediglich bei einem – dem grössten – der untersuchten KZI. Hier wird der Handlungsbedarf an Integrationsförderung (bezüglich Themenbereichen und Zielgruppen) strukturiert innerhalb des KZI und im Umfeld des KZI laufend ermittelt und wird der festgestellte Bedarf systematisch in den einzelnen Aktivitäten des KZI umgesetzt. Diese Steuerung erfordert eine möglichst breite Vernetzung des KZI und ein entsprechendes Mindestmass an Personalressourcen.
- Typ B: Dieser Typ fand sich in vier KZI. Diese verfügen über geringere personelle Ressourcen als dasjenige mit Typ-A-Steuerung. Diese KZI verzichten im Gegensatz zum Typ-A-KZI auf eine systematische operative Steuerung im Sinne einer strukturierten, laufenden Überprüfung der operativen Ziele in Kombination mit einer systematischen Umsetzung der betreffenden Entscheide im Tagesgeschäft. Diese Aufgaben erfolgen in diesen KZI eher ad hoc bzw. nicht systematisch, was wir in Anbetracht der verfügbaren Mitarbeiterkapazitäten als zweckmässig beurteilen (vgl. die Ausführungen in den nächsten Abschnitten). Zwar werden laufend Informationen über den integrationspolitischen Handlungsbedarf beschafft, jedoch nicht systematisch, sondern ad hoc über die sich bietenden Kanäle. Auch die Umsetzung erfolgt ad hoc im Rahmen des Tagesgeschäfts.
- Typ C: Ein dezentral organisiertes KZI, dessen regionale Ableger über knappe Personalressourcen verfügen, hat ein Führungsmodell etabliert, das den auf mehrere Standorte verteilten Mitarbeitenden eine „geistige Landkarte“ vorgibt. Diese Landkarte gibt die Grundphilosophie vor, nach der die Regionalstellen ihre Tätigkeiten ausrichten sollen, ohne dabei im Detail zu regeln, was wie zu tun ist.

Beitrag der KZI an die Integrationsförderung

Eine systematische Befragung von 31 Personen aus verschiedenen Zielgruppen von sechs näher untersuchten KZI erlaubt Aussagen über den Beitrag dieser KZI an die regionale Integrationsförderung. So werden die KZI von denjenigen Personen, die sie kennen und nutzen, als engagiert und kompetent bezeichnet und wird die Qualität ihrer Arbeit allgemein als hoch eingestuft. Die KZI tragen auf verschiedene Weise dazu bei, Integrationsprozesse und die daran beteiligten Akteure zu unterstützen. Sie leisten Vernetzung, beraten Migrantinnen und Migranten in Fragen der Alltagsbewältigung, des Spracherwerbs und der sozialen Integration, sie fördern die Qualität und die Verbesserung der Information im Bereich der Integrationsförderung, und sie sind die Themenführer bei Behörden und in Regelstrukturen in Bezug auf die institutionelle Öffnung. Die untersuchten KZI fungieren als Informations- und Koordinationsplattform für diejenigen Akteure, die in der Integrationsförderungsarbeit aktiv sind, und werden als nicht bzw. nur schlecht substituierbares Bindeglied zwischen Strukturen und Organisationen der Aufnahmegesellschaft und der Migrationsbevölkerung wahrgenommen.

Ideale Struktur eines KZI – Mindestressourcen für systematische Integrationsförderung

Ein Ziel der vorliegenden Studie ist die Beantwortung der Frage nach den idealen strukturellen Voraussetzungen, die ein KZI mitbringen sollte, um eine wirkungsvolle Integrationsförderung gewährleisten zu können. Aufgrund der ausgeprägten Heterogenität der KZI lässt sich allerdings kein allgemeingültiges best-practice-Modell beschreiben. Die ideale Struktur eines KZI ist von den angestrebten Zielen der Integrationsförderung abhängig, und diese wiederum ergeben sich aus dem Zielverständnis des KZI-Trägers und dem regionalen Kontext (institutionell, politisch, integrationspolitischer Handlungsbedarf). Je nach Kontext und verfolgter Zielsetzung sind andere Strukturen und Leistungen zweckmässig.

Im Idealfall erfolgt Integrationsförderung umfassend und systematisch, d.h. sie leistet eine möglichst flächendeckende Versorgung der verschiedenen Zielgruppen mit den für sie relevanten Informations- und Unterstützungsleistungen. Voraussetzung dafür ist eine systematische und umfassende Bedarfsabklärung. Ist der objektive Integrationsförderungsbedarf bekannt, geht es in einem zweiten Schritt darum, den geeigneten Mix an Instrumenten zu bestimmen, mit denen die betreffenden Zielgruppen möglichst effizient und effektiv informiert bzw. unterstützt werden können.

Ob ein KZI eine umfassende Integrationsförderung betreiben kann, ist massgeblich davon abhängig, ob das KZI eine laufende systematische Zielsteuerung anwendet (Typ-A-Steuerung) und ausreichend vernetzt ist, um an die relevanten Informationen zu gelangen, welcher Integrationsförderungs- bzw. Unterstützungsbedarf bei welcher Zielgruppe besteht. Beides ist nur möglich – und nur dann zweckmässig –, wenn das betreffende KZI über eine gewisse minimale personelle Ressourcenausstattung verfügt. Die geschätzte betriebliche Mindestgrösse, um eine systematische Integrationsförderung mit Typ A-Steuerung plus Leistungsprozesse sicherstellen zu können, beträgt 2.6 Vollzeitstellen. Je nach Grösse der zu bedienenden Zielgruppen bzw. Region sind für die Leistungsprozesse mehr Ressourcen nötig. Auf die ganze Schweiz hochgerechnet beträgt der Personalbedarf für eine flächendeckende, umfassende Integrationsförderung rund 200 Vollzeitstellen.

Ist die Mindestgrösse für eine systematische Typ-A-Steuerung nicht gegeben – was in den meisten KZI der Schweiz der Fall ist, erscheint eine Typ-B-Steuerung zweckmässiger. Auf eine systematische Ermittlung des gesamten Bedarfs kann verzichtet werden, weil dieser ohnehin nicht umfassend abgedeckt werden kann. Stattdessen erscheint es sinnvoller, im Rahmen einer ad-hoc-Steuerung den bekannten Handlungsbedarf anzugehen und auf diejenigen Leistungen zu fokussieren, die das betreffende KZI mit den gegebenen Ressourcen und Kompetenzen mit hoher Professionalität und Qualität erbringen kann.

Eine zwingende Voraussetzung, damit ein KZI eine umfassende, systematische Integrationsförderung im Sinne von Typ-A betreiben kann ist, liegt in einer klaren Vorgabe seitens der Trägerschaft besteht, welche Ziele im Rahmen der Integrationsförderung konkret zu erreichen sind. Diese Frage ist namentlich auch deshalb bedeutend, weil sich die mit der Integrationsförderung verfolgten Zielsetzungen je nach Standpunkt und Kontext deutlich unterscheiden, was wichtige

Auswirkungen darauf hat, bei welchen Zielgruppen in Bezug auf welche Aspekte Wirkungen erzielt werden sollen und wie die Prozesse und Prioritäten hierzu im KZI idealerweise ausgestaltet werden sollen.

Idealer Leistungsmix eines KZI

Auch der ideale Leistungsmix eines KZI lässt sich nicht allgemein bestimmen, da er vom Kontext, d.h. vom Handlungsbedarf und von den neben den KZI bestehenden Integrationsförderungsstrukturen und -angeboten in einer Region abhängt. Ob sich eine Massnahme/Leistung eignet, hängt davon ab, bei welcher Zielgruppe welches Ziel erreicht werden soll, welche Informationsinhalte dazu vermittelt werden müssen und wie sich die Informationen am effizientesten und wirksamsten transportieren lassen. Sollen sich die Leistungen eines KZI systematisch am Bedarf ausrichten, sind Aktivitäten in den Bereichen Vernetzung und Zusammenarbeit zentral, da sie dem KZI Rückmeldungen über den Handlungsbedarf geben. Sie bilden so die Grundlage für die übrigen Aktivitäten. Diese sind teilweise untereinander substituierbar. Die Frage, welche Instrumente eingesetzt werden, ist weniger entscheidend als die Frage, bei wem und mit welchem Wirkungsziel die Aktivitäten erfolgen.

Zusammenfassend können die folgenden **Voraussetzungen für umfassende Integrationsförderung** durch KZI identifiziert werden:

Voraussetzungen ausserhalb der KZI (kantonale/regionale/kommunale Ebene):

- Konzept und Zielvorgaben für die Integrationsförderung: Identifikation des allgemeinen Handlungsbedarfs auf politisch-administrative Ebene
- Konzept und Zielvorgaben für KZI: Situierung des KZI im System der Integrationsförderung, in Abhängigkeit des Kontexts (bestehende institutionelle Strukturen und andere vorhandene Angebote)

Voraussetzungen innerhalb der KZI:

- Systematik im Vorgehen (Führungsprozess):
 - Bedarfsermittlung (gemäss Zielvorgaben)
 - Definition von Zielgruppen, Massnahmen und Inhalten der Integrationsförderung auf lokaler/regionaler Ebene
 - Systematische Umsetzung der entsprechenden Aktivitäten
 - laufende Überprüfung des Handlungsbedarfs und Anpassung der Massnahmen
- Weitreichende Vernetzung zur Informationsbeschaffung und -vermittlung
- Ressourcen: Idealerweise mindestens 2.6 Vollzeitstellen

Ideale Struktur eines KZI – öffentliche oder private Trägerschaft?

Sind die obigen Voraussetzungen bezüglich Steuerung und Vernetzung weitgehend erfüllt, ist für die Wirksamkeit der Integrationsförderung grundsätzlich nicht von wesentlicher Bedeutung, ob ein KZI von einer privaten Trägerschaft betrieben oder in eine öffentliche Verwaltung eingebunden

den ist. In Bezug auf die Rahmenbedingungen zeigen sich jedoch gewisse Unterschiede zwischen verwaltungsinternen und privat getragenen KZI. Zum einen hat die institutionelle Positionierung einen Einfluss auf die Netzwerk- und Zusammenarbeitsstrukturen und damit auf den Zugang zu verschiedenen Zielgruppen, beispielsweise zu den Behörden und Regelstrukturen oder zur Migrationsbevölkerung. Zum anderen besteht bezüglich der Finanzierungssituation ein systematischer Unterschied zwischen verwaltungsinternen und privat getragenen KZI. Ein öffentlicher Auftrag, der Status als Verwaltungsstelle sowie – wo vorhanden – eine gesetzliche Grundlage schaffen institutionelle und finanzielle Stabilität und gewährleisten eine gewisse Erwartungssicherheit. Im Vergleich dazu ist die Situation privater KZI von grösserer institutioneller Unsicherheit, höherer Komplexität – bei mehreren Leistungsverträgen mit verschiedenen Trägerschaften und mit unterschiedlichen Laufzeiten – und tieferer Erwartungssicherheit geprägt.

KZI als Regelangebote?

Angesichts der aktuellen Entwicklung der Politik und der Strukturen der Integrationsförderung auf Bundesebene bzw. im Rahmen der tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) stellt sich die Frage, ob die KZI als Regelangebote etabliert werden sollen. Die jüngst vorgelegten integrationspolitischen Konzeptionen sehen vor, dass die KZI staatliche und nichtstaatliche Akteure der Regelstrukturen mit fachlicher Beratung und Begleitung bei Prozessen der transkulturellen Öffnung von Institutionen sowie bei der Bereitstellung notwendiger zielgruppenspezifischer Massnahmen unterstützen sollen. Die einzelnen Leistungen der KZI könnten durchaus auch von anderen Stellen oder Organisationen mit spezialisierter Ausrichtung angeboten werden. Gegenüber anderen Strukturen weisen die KZI jedoch gewisse Vorteile auf.

- Sie bündeln verschiedene Leistungen und die damit verbundene Fachkompetenz innerhalb einer einzigen Organisation mit einem breiten Angebotsspektrum und bilden damit eine klare, kompetente Anlaufstelle für Fragen im Bereich der Integrationsförderung dar.
- Viele KZI verfügen über einen etablierten Zugang zur Migrationsbevölkerung und über Fachkompetenz im Aufbau und der Pflege dieses Zugangs.
- KZI werden als Themenführer wahrgenommen und tragen zur Sichtbarkeit des Themas „Integration“ auf institutioneller Ebene bei.

Die KZI verleihen der Integrationsförderung – aufgrund der meist beschränkten Ressourcen allerdings in unterschiedlichem Ausmass – eine gewisse Koordination und Systematik und vermeiden die strukturelle Fragmentierung der Integrationsbemühungen. Die Etablierung KZI als Regelangebote macht Sinn, wenn damit eine gewisse Systematik gewährleistet werden kann. Dies erfordert allerdings entsprechende Ressourcen, damit die KZI die dazu nötige kritische Grösse erreichen.

Inhalt

1	Einleitung	9
1.1	Ausgangslage.....	9
1.2	Auftrag und Untersuchungsziele	10
1.3	Aufbau des Berichts.....	10
2	Konzeptionelle Grundlagen	12
2.1	Die Rolle der KZI in der Integrationsförderung	12
2.1.1	Integration und Integrationsförderung in der Schweiz – Begriffsverständnis und Ziele	12
2.1.2	Regelstrukturen und spezifische Integrationsförderung – die Rolle der KZI...	15
2.2	Wirkungsmodell	17
2.3	Konzeption der Studie und methodisches Vorgehen	19
2.3.1	Innensicht: Analyse der Leistungen, Prozesse und Strukturen der KZI.....	19
2.3.2	Aussensicht: Kontextbetrachtung und Wirkungsanalyse der regionalen Integrationsförderung.....	21
2.3.3	Synthese	21
3	Die Leistungen der KZI in der Integrationsförderung.....	23
3.1	Bestandesaufnahme und strukturelle Eigenschaften der KZI	23
3.1.1	Historischer Abriss.....	23
3.1.2	Strukturelle Unterschiede zwischen den KZI	24
3.2	Ziel- und Steuerungssystem der KZI	27
3.3	Leistungsspektrum der KZI	27
3.3.1	Grundlagen.....	28
3.3.2	Ergebnisse.....	29
3.3.3	Fazit	33
3.4	Geschäftsprozess der KZI	34
3.4.1	Übersicht.....	34
3.4.2	Führungsprozess: Strategische Steuerung.....	35
3.4.3	Führungsprozess: Operative Steuerung	38
3.4.4	Prozesse des Aktivitätsfelds „Zusammenarbeit und Vernetzung“	43
3.4.5	Prozesse des Aktivitätsfelds Beratung.....	48
3.4.6	Prozesse des Aktivitätsfelds Informationsverbreitung	51

3.4.7	Prozess des Aktivitätsfelds Schulung.....	52
3.4.8	Prozess des Aktivitätsfelds Grundlagen erarbeiten	53
3.5	Beitrag der KZI-Leistungen an die Integrationsförderung	53
3.5.1	Aussagen zur Wirkungsebene aus bisherigen Studien	54
3.5.2	Zielgruppenbefragung bei sechs KZI – Vorgehen.....	55
3.5.3	Ergebnisse der Zielgruppenbefragung	56
3.5.4	Fazit zum Beitrag der KZI an die Integrationsförderung.....	59
4	Beurteilung des heutigen Systems der Integrationsförderung durch die KZI	61
4.1	Ideale Struktur eines KZI	61
4.1.1	Ideal: umfassende und systematisch ausgerichtete Integrationsförderung	61
4.1.2	Punktuelle Integrationsförderung als Alternative bei geringen Ressourcen	63
4.1.3	Kritische Grösse eines KZI	63
4.1.4	Schweizweit erforderliche Ressourcen für eine umfassende, systematische Integrationsförderung	65
4.2	Kernleistungen der KZI	65
4.3	Weitere Aspekte und Fragen.....	66
	Dokumente und Literatur	72
	Anhang.....	75

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Auf der Grundlage von Art. 25a ANAG¹ (bis 31.12.2007) bzw. Art. 55 AuG² (seit 1.1.2008) und Art. 11-17 VIntA³ unterstützt der Bund seit 2001 im Rahmen eines vom EJPD jeweils für eine Legislaturperiode erlassenen Schwerpunkteprogramms Massnahmen der Integrationsförderung mit finanziellen Beiträgen im Umfang von ca. 14 Mio. CHF pro Jahr. Das Schwerpunkteprogramm 2008-2011 (BFM 2007a) sieht neben der Förderung von Sprache und Bildung und der Unterstützung von Modellvorhaben auch die Mitfinanzierung zweier Typen von regionalen Fachstellen für Integration vor, die beide im Rahmen der bisherigen Schwerpunkteprogramme seit 2001 aufgebaut wurden: Kompetenzzentren Integration (KZI, früher als Ausländerdienste bezeichnet) und Vermittlungsstellen für interkulturelle Übersetzung. Die KZI nehmen im Auftrag des Bundes innerhalb einer bestimmten Region operative Funktionen der Integrationsarbeit in den Bereichen Beratung und Information, Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Projektarbeit und Zusammenarbeit wahr (EJPD/EKA 2003: 10; BFM 2006: 15). Die Vermittlungsstellen koordinieren und gewährleisten innerhalb einer Region den Einsatz von Sprachmittelnden und interkulturell Vermittelnden, insbesondere für den Gesundheits-, den Bildungs- und den Sozialbereich (EJPD/EKA 2003: 5). Die finanzielle Unterstützung dieser Fachstellen erfolgt im Rahmen von Leistungsverträgen mit dem Bund, die im Fall der KZI definierte Leistungen⁴ und Qualitätskriterien⁵ enthalten und eine mindestens hälftige Mitfinanzierung durch Dritte (Kantone, Gemeinden, Private) voraussetzen.

Aufgrund ihrer historischen Entwicklung zeichnen sich die KZI bezüglich ihrer Verbreitung, Organisation und Ressourcen durch grosse Heterogenität aus (vgl. BFM 2006: 123ff.; ausführlicher in Abschnitt 3.1). 2010 verfügten 19 Fachstellen auf kantonaler oder regionaler und 10 auf kommunaler Ebene über einen Leistungsvertrag mit dem Bund.⁶ Es gibt sowohl private als auch staatliche KZI. Private KZI sind in der Regel als Verein oder Stiftung organisiert und weisen unter finanzieller Beteiligung kantonaler und/oder kommunaler Behörden verschiedenartige Trägerschaften auf. Dabei handelt es sich um gemeinnützige, kirchliche oder gewerkschaftliche Kreise, teilweise auch um Organisationen und Institutionen der ausländischen Bevölkerung. In den letzten Jahren ist die Entwicklung festzustellen, dass die Leistungsverträge von privaten Trägerschaften an Verwaltungsstellen übergehen und die KZI-Aufgaben zunehmend von staatlichen Stellen wahrgenommen werden. In vielen dieser KZI hat die Leitung gleichzeitig auch die Funk-

¹ Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)

² Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)

³ Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205)

⁴ „Definition der Leistungsbereiche eines Kompetenzzentrums Integration“ (EKA, Mai 2007).

⁵ „Qualitätskriterien Kompetenzzentrum Integration“ (EKA, Mai 2007).

⁶ Informationen gemäss Adressliste der Kompetenzzentren Integration auf www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/adressen.Par.0004.File.tmp/g082-0096_adr-kompetenzzentren-integr-df.pdf (Aufruf am 23. März 2010). In den Kantonen AI, GL, OW und UR finden sich keine solchen Institutionen bzw. keine mit einem Leistungsvertrag.

tion eines/einer Integrationsdelegierten inne, die auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene hoheitliche Aufgaben wahrnehmen – hauptsächlich die verwaltungsinterne Koordination und Informations- bzw. Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BFM 2006: 107).

1.2 Auftrag und Untersuchungsziele

Um Entscheidungsgrundlagen für die Weiterführung des Schwerpunkteprogramms ab 2012 zu erhalten, gab das BFM 2008 bei der Arbeitsgemeinschaft Büro Vatter/Egger, Dreher & Partner ein externes Expertenmandat in Auftrag. Die hier vorliegende Studie verfolgt zwei Ziele:

- Analyse des Beitrags der (Kern-)Leistungen der KZI an eine wirkungsvolle lokale bzw. regionale Integrationsförderung
- Empfehlungen zur strukturellen Einbettung, Grösse etc. der KZI hinsichtlich der grösstmöglichen Wirkung im Sinne einer optimalen Unterstützung der lokalen/regionalen Integrationsförderung

Die zentralen zu bearbeitenden Fragestellungen lauteten:

- Werden die KZI als Anlauf- und Scharnierstellen von Migrantinnen und Migranten, Schweizerinnen und Schweizern, Verwaltungsstellen etc. genutzt und als Kompetenzzentren wahrgenommen?
- Sind die durch die KZI erbrachten Leistungen die richtigen?
- Sind die bestehenden KZI vor Ort so eingebunden/vernetzt und kompetent, dass sie die Leistungen effektiv erbringen können? Lassen sich diesbezüglich minimale Anforderungen zur strukturellen Einbettung, Grösse der KZI etc. definieren?
- Sollen KZI zu Regelangeboten werden und im Kontext der Integrationsförderung einen festen Platz in der Region einnehmen?
- Sind die Kantone und Gemeinden bereit, die Finanzierung der KZI als eine wichtige integrationspolitische Massnahme zu gewährleisten?

Die Erkenntnisse der Evaluation von Schwerpunkt 2a sollen einerseits dem Bund, den Kantonen und weiteren Trägerschaften als Entscheidungsgrundlage zur Ausrichtung und Finanzierung der KZI ab 2012 sowie andererseits als Grundlage für die Begründung der fachlichen und politischen Legitimation der KZI ab 2012 auf Bundes- und Kantonsebene dienen.

1.3 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht legt zunächst die konzeptionellen Grundlagen der Analyse dar (Kapitel 2). Ausgehend von der Rolle der KZI im schweizerischen System der Integrationsförderung wird ein Wirkungsmodell präsentiert, das die Analyse strukturiert. Darauf aufbauend folgt eine kurze Beschreibung der Konzeption der Studie und der verschiedenen empirischen Verfahren zur Informationsgewinnung und Analyse. Kapitel 3 enthält eine einführende Auslegeordnung über die Entwicklung und Heterogenität der KZI sowie eine ausführliche Beschreibung der Leistungsbe-
reiche der KZI, gibt detaillierten Einblick in die Leistungsprozesse von sechs ausgewählten KZI

und macht Aussagen zur Wirkungsebene, d.h. zum Beitrag der KZI an die Integrationsförderung. Im Anschluss daran erfolgt in Kapitel 4 eine Beurteilung des bestehenden Systems der Integrationsförderung anhand der oben aufgeführten Fragestellungen.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Das vorliegende Kapitel dient dazu, die analytische Konzeption und das empirische Vorgehen der Studie zu erläutern. Dazu werden zunächst die Grundlagen für die Analyse und Beurteilung der Kernleistungen der KZI und ihres Beitrags an die Integrationsförderung erörtert, anschliessend das Untersuchungsdesign und das Vorgehen zur Informationsgewinnung kurz beschrieben. Ziel ist es, ausgehend vom aktuell angestrebten Konzept der Integrationsförderung in der Schweiz den Massstab bzw. das angestrebte oder idealerweise notwendige „Soll“ für die Beurteilung der Zweckmässigkeit Leistungen, Strukturen und Prozesse der KZI zu skizzieren. Die Ausführungen beruhen auf der Analyse der verschiedenen Berichte und Konzepte zur schweizerischen Integrationspolitik. Die empirischen Feststellungen zu den tatsächlichen Verhältnissen werden in Kapitel 3 referiert.

2.1 Die Rolle der KZI in der Integrationsförderung

2.1.1 Integration und Integrationsförderung in der Schweiz – Begriffsverständnis und Ziele

Integration ist kein Zustand, sondern ein Prozess der Interaktion und der gegenseitigen Annäherung zwischen einer eingewanderten Person und der Aufnahmegesellschaft (Bundesrat 2002: 3733, 3797ff.; Bundesrat 2010: 20; EKA 2006). In einer soziologischen Perspektive sind der Verlauf und das – dynamische, sich stets wandelnde – Ergebnis derartiger Interaktions- bzw. Integrationsprozesse von der Verfassung und dem Zusammenwirken zweier Faktorgruppen abhängig (vgl. z.B. Ballmer-Cao et al. 1982; Esser 1990: 33-53): zum einen von den individuellen persönlichen Eigenschaften und dem Verhalten der Migrantinnen und Migranten, zum anderen von den strukturellen Gegebenheiten und dem vorherrschenden (politischen, sozialen und kulturellen Integrationsverständnis) der Aufnahmegesellschaft.

Integration betrifft zwei Ebenen (vgl. auch Bundesrat 2010: 20): zunächst ist es ein gesellschaftlicher Prozess, dessen Ziel – gemäss der entsprechenden schweizerischen Gesetzgebung – es ist, ein friedliches Zusammenleben auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz zu gewährleisten (Art. 4 Abs 1 AuG). Dies setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer wie auch die Offenheit der einheimische Bevölkerung voraus (Art. 4 Abs. 3 AuG). Davon zu unterscheiden ist die individuelle Integration einer konkreten Person, die in verschiedener Hinsicht beurteilt werden kann. So wird gemeinhin zwischen der strukturellen (ökonomischen), der politischen sowie der sozialen und kulturellen Integration differenziert (vgl. Expertenkommission Migration 1997: 89; EKA 2003: 2; Art. 4 Abs. 2 AuG).⁷ Im Ausländerrecht wird der Begriff der (individuellen) Integration zudem als Beitrag einer Person im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens beurteilt, wobei der Integrationsgrad „unter Be-

⁷ Diese individuelle Ebene beinhaltet z.B. die Integration einer Person ins Bildungssystem, ins Erwerbsleben oder in einen Verein. Die politische Integration betrifft die Staatsbürgerschaft, das Stimm- und Wahlrecht und andere politische Partizipationsmöglichkeiten.

rücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der betroffenen Person und anhand der Erreichung bestimmter Integrationserfordernisse“ beurteilt wird (Bundesrat 2010: 20ff.).

Seit Herbst 1999⁸ verfügt der Bund über eine gesetzliche Grundlage zur Förderung der sozialen Integration. Damit will er subsidiär die vom Bund, den Kantonen, den Städten und Gemeinden und von Privaten seit je unternommenen Integrationsbemühungen im Rahmen der so genannten Regelstrukturen (Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen etc.; vgl. TAK 2009: 12) gezielt ergänzen und unterstützen. Als Ziel der Integrationsförderung steht die „Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben“ im Vordergrund (Bundesrat 2002; Bundesrat 2010: 20).⁹ Dieses in Art. 4 AuG allgemein festgehaltene Ziel wurde in diversen Berichten des Bundes und von interkantonalen Gremien (BFM 2007b und 2008; SODK 2007; TAK 2007; 2008 und 2009) bereichsspezifisch konkretisiert. Art. 13 VIntA nennt darüber hinaus Zieldimensionen für die Ausrichtung finanzieller Beiträge des Bundes an die Integrationsförderung.¹⁰

Die Integrationsförderung ist eine Querschnittsaufgabe, die vom Bund, den Kantonen sowie Städten und Gemeinden gemeinsam und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen wahrgenommen werden soll. Sie wird vom Bundesrat (2010: 20) als staatliche und gesellschaftliche Kernaufgabe bezeichnet, die von allen Behördenstellen im Rahmen ihres Grundauftrages wahrzunehmen ist.¹¹ Sowohl der Bund als auch interkantonale Gremien halten fest, dass Integrationsförderung primär über die Regelstrukturen erfolgen und spezifisch auf die Migrationsbevölkerung ausgerichtete Angebote bzw. Dienstleistungen nur unter bestimmten Voraussetzungen ergänzend zum Zug kommen sollen (BFM 2007b: 9; Bundesrat 2010: 26; SODK 2008: 4f.). Damit verfolgt Integrationsförderung das Prinzip des „Mainstreaming Migration“ (TAK 2008), welches alle Tätigkeiten umfasst, die darauf abzielen, dass Handelnde in Politik, Verwaltung und Gesellschaft beim Planen, Umsetzen und Evaluieren von Programmen, Projekten und Massnahmen systematisch auch migrationspezifische Faktoren berücksichtigen (Bundesrat 2010: 25).¹²

⁸ Inkrafttreten von Art. 25a des damaligen ANAG und der VIntA.

⁹ Integration im Sinne der Chancengleichheit „ist dann gelungen (Soll-Zustand), wenn Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befinden“ (BFM 2006: 5).

¹⁰ Art. 13 Abs. 1 VIntA:

„Finanzielle Beiträge können insbesondere gewährt werden, um:

- a. die Allgemeinbildung der Ausländerinnen und Ausländer und ihre Kenntnisse der am Wohnort gesprochenen Landessprache zu fördern;
- b. die soziale Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu fördern;
- c. den chancengleichen Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu den regulären Strukturen, insbesondere zu Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Gesundheitswesen, sicherzustellen;
- d. Modellvorhaben zu unterstützen, die namentlich dazu dienen, Innovationen von nationaler Bedeutung zu fördern und die den Erfahrungsaustausch zwischen den für Integrationsbelange zuständigen Stellen sowie Dritten gewährleisten.

¹¹ Für eine detaillierte Beschreibung der Konzeption der Integrationspolitik gemäss AuG vgl. Bundesrat (2002 und 2010), ICMPD (2005) und TAK (2009).

¹² Migration Mainstreaming ist auch ein strategischer Schwerpunkt bzw. eine Querschnittsfunktion im Rahmen der Strategie Migration und Gesundheit des BAG (BAG 2007). Mit diesem Prinzip konzeptionell verbunden sind die

Die Integrationsbemühungen der Regelstrukturen werden ergänzt durch die spezifische Integrationsförderung (vgl. TAK 2009: 11f.; Bundesrat 2010: 21 und 26ff.). Damit sind „Massnahmen gemeint, die ergänzend ausserhalb oder innerhalb der Regelversorgung den spezifischen Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten, soweit diese über das normale Mass hinaus gehen, Rechnung tragen“ (TAK 2009: 12). Die spezifische Integrationsförderung beinhaltet zum einen die Unterstützung der Qualitätssicherung der Integrationsförderung in den Regelstrukturen durch fachliche Beratung, Expertise und Projektbegleitung (z.B. durch interkulturelle Übersetzung in heiklen Situationen namentlich des Gesundheitsbereichs oder durch Weiterbildung von Fachpersonen im Umgang mit bestimmten Zielgruppen). Zum anderen dient spezifische Integrationsförderung zur Schliessung von Lücken, insbesondere dort, wo die notwendigen Voraussetzungen zum Zugang zu den Regelstrukturen nicht gegeben sind, oder zur Ergänzung der Regelstrukturen durch Angebote für eine kleine Gruppe mit spezifischen Anforderungen. Spezifische Integrationsförderung soll auf angemessen ausgestatteten Strukturen und Massnahmen beruhen, die koordinierend, unterstützend und ergänzend zu den Regelstrukturen wirken (TAK 2009: 11). Integrationsförderung – ob im Rahmen der Regelstrukturen oder spezifisch – setzt somit prinzipiell auf zwei Ebenen an:

- Auf **institutioneller Ebene** soll die Öffnung der Regelstrukturen günstige Voraussetzungen für die Integration schaffen. Dies beinhaltet einerseits den Abbau struktureller (z.B. rechtlicher) Zugangshürden zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Institutionen, andererseits eine entsprechende Sensibilisierung und spezifische Kompetenzen im Umgang mit gesellschaftlicher Diversität (diversity management) der Individuen innerhalb der betreffenden Institutionen. Bei öffentlichen Verwaltungen kann Mainstreaming Migration z.B. darauf abzielen, dass behördliche Informationsaktivitäten migrantinnen- bzw. migrantengerecht erfolgen, um gegenüber Zugewanderten Offenheit zu signalisieren und so eine Vertrauensbasis zu schaffen, die eine zentrale Voraussetzung für den Integrationsprozess darstellt (vgl. TAK 2008).
- Auf **individueller Ebene** geht es zum einen darum, spezifische Ressourcen (Kompetenzen und Qualifikationen) von einzelnen Personen zu stärken (z.B. durch Information, Förderung von Sprachkenntnissen und der beruflichen Qualifizierung, Stärkung der Motivation, Ermöglichung der Anerkennung und des Nachholens von Bildungsleistungen, vgl. BFM 2007b: 11), zum anderen darum, auf individuelle Einstellungen und Verhaltensweisen einzuwirken, um entsprechende allfällige Integrationshemmnisse abzubauen. Die individuelle Ebene betrifft sowohl Ausländerinnen/Ausländer als auch Schweizerinnen/Schweizer.

2.1.2 Regelstrukturen und spezifische Integrationsförderung – die Rolle der KZI

In dieser integrationspolitischen Konzeption ist die vorgesehene Rolle der KZI, auf regionaler/lokaler Ebene die an Integrationsprozessen beteiligten Akteure bei diesen Prozessen durch fachliche Beratung und Begleitung zu unterstützen (vgl. TAK 2009: 22). Bei diesen Akteuren – den potenziellen und tatsächlichen Adressaten der KZI-Aktivitäten – handelt es sich um die Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen, um die Personen, Organisationen und Regelstrukturen der Aufnahmegesellschaft sowie um intermediäre Akteure (z.B. in der Integrationsförderung tätige Fachstellen, Vereine etc.), die eine vermittelnde Rolle zwischen Migrationsbevölkerung und Aufnahmegesellschaft einnehmen und beispielsweise Kontakte zwischen ihnen herstellen, und/oder diverse Angebote (Kurse, Information, Beratung, etc.) für diese Gruppen bereitstellen. Gemäss Schwerpunkteprogramm 2008-2011 des Bundes sind die KZI „auf kantonaler Ebene und in den grossen Städten die zentralen Scharnier-, Anlauf- und Koordinationsstellen für neu eingereiste Migrantinnen und Migranten, für Gemeinden, Personen und Organisationen, die sich freiwillig, beruflich oder privat für Integrationsanliegen engagieren“ (BFM 2007a).

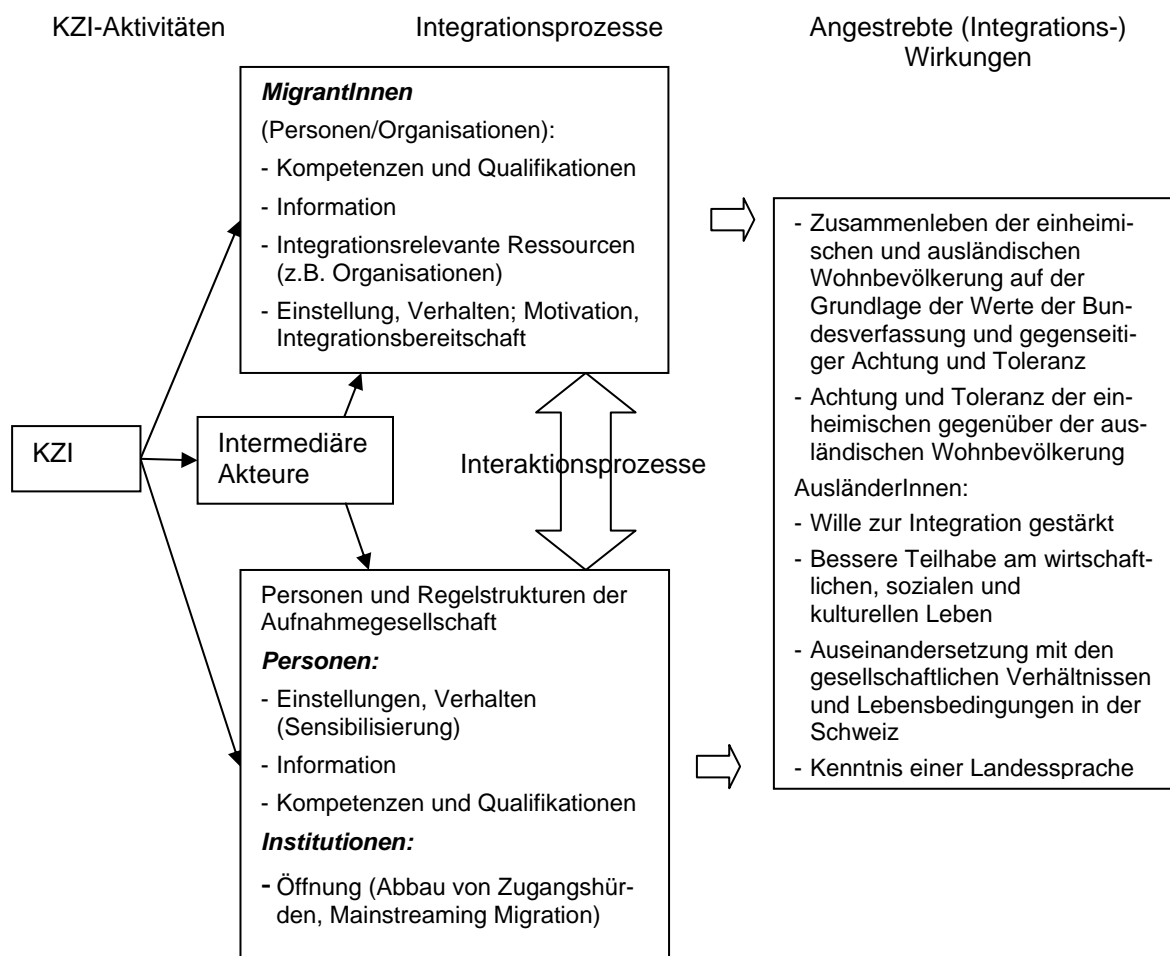
Aus Sicht des Bundes besteht die angestrebte Wirkung der KZI darin, dass die verschiedenen an Integrationsprozessen beteiligten Akteure besser in der Lage sind, mit den Herausforderungen, die sich in diesen Prozessen stellen, umzugehen. Die Leistungen der KZI entfalten ihre Wirkung auf einer intermediären Ebene, d.h. sie tragen nicht unmittelbar zur Erreichung der vom Bund in Art. 4 AuG formulierten Integrationsziele bei, sondern zielen darauf ab, günstige Voraussetzungen für die Integration zu schaffen. Dies soll erfolgen, indem sie den an Integrationsprozessen beteiligten Akteuren Ressourcen (Information, Fachwissen) zur Verfügung stellen, Beratung und Unterstützung leisten (z.B. bei Projektarbeit), verschiedene Kreise für Integrationsanliegen sensibilisieren, die Zusammenarbeit und Vernetzung auf allen Ebenen fördern und die für diese Aktivitäten notwendige Grundlagenarbeit leisten. Die Funktion der KZI in der Integrationsförderung besteht somit im Wesentlichen darin, Personen und Institutionen der ausländischen Wohnbevölkerung einerseits, der inländischen Wohnbevölkerung andererseits in verschiedener Form mit bestimmten Informationen zu versorgen, um diese Akteure bei der Bewältigung von Integrationsprozessen zu unterstützen und/oder bestimmte angestrebte Verhaltensweisen bzw. Verhaltensänderungen zu bewirken. ‚Information‘ ist in diesem Zusammenhang in einem umfassenden Sinn definiert und beinhaltet verschiedene Aspekte. Zum einen ist damit Sachinformation gemeint, zum anderen verschiedene Formen von Fach- und Erfahrungswissen¹³, aber auch Lernstoff, dessen Vermittlung zur Qualifizierung von Personen beiträgt.

Inwiefern die KZI mit diesen Tätigkeiten letztlich zur Erreichung der erwünschten gesellschaftlichen Integrationswirkungen beitragen, hängt hingegen vom tatsächlichen Verhalten der verschiedenen Akteure und von diversen Kontextbedingungen ab, die von den KZI nicht oder nur bedingt beeinflusst werden können. Beim Kontext handelt es sich um von einem KZI bzw. seiner Trägerschaft nicht unmittelbar gestaltbare Umfeldfaktoren, die die äusseren Rahmenbedingungen

¹³ Nutley et al. (2007: 128) unterscheiden z.B. die folgenden Formen: ‚*Know-about problems*‘ (Kenntnis der Ausgangslage), ‚*Know-what works*‘ (Erfahrungswissen), ‚*Know-how to put into practice*‘ (Umsetzungswissen), ‚*Know-who to involve*‘ (Kenntnis des Akteurfeldes) und ‚*Know-why*‘ (Sinn und Wertebezug).

der betrieblichen Leistungserbringung definieren. Neben dem *gesellschaftlichen Kontext* (Bevölkerungs- bzw. Sozialstruktur) und dem damit zusammenhängenden Bedarf an Leistungen und Aktivitäten der Integrationsförderung kann zwischen dem *politischen* (integrationspolitische Vorgaben, Interessenlagen und Strategie-/Finanzierungsabsichten auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene, finanzieller Spielraum) und dem *institutionellen* (bestehende Regelstrukturen, bestehende Integrationsförderungsangebote) Kontext unterschieden werden. So definieren sich z.B. in einer Region, in der seit langem zahlreiche Akteure im Bereich der Integrationsförderung tätig und entsprechend etabliert sind, die Kernleistungen eines KZI anders als in einer Region, in der die Integrationsarbeit sich erst im Aufbau befindet. In ähnlicher Weise macht es einen Unterschied, ob in einem Kanton eine gesetzliche Grundlage für Integrationsförderung besteht, oder ob das KZI Teil der kantonalen Verwaltung ist oder von einem privaten Verein betrieben wird. Je nach institutioneller Positionierung erreichen die KZI unterschiedliche Zielgruppen, präsentiert sich ihr Zugang zu Regelstrukturen oder zur Migrationsbevölkerung anders, oder finden sich unterschiedliche Netzwerk- und Zusammenarbeitsstrukturen. Neben diesen unmittelbar auf die Integrationsförderung bezogenen Kontextbedingungen im engeren Sinn stellen die allgemeinen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen Kontextbedingungen in einem weiteren Sinn dar.

Abbildung 1: Wirkungsmodell von KZI-Aktivitäten zur Integrationsförderung



Die Rolle der KZI und ihr erwarteter Beitrag an die Integration, d.h. die zu untersuchenden Wirkungsketten, sind in Abbildung 1 modellhaft dargestellt (ohne Einbezug von Kontextfaktoren).

Die potenziellen Aktivitäten der KZI ergeben sich aus ihrer unterstützenden Rolle in Integrationsprozessen. Aus den obigen Ausführungen zu den Wirkungsmechanismen der Integrationsförderung geht hervor, dass diese insbesondere die folgenden Arten von Aktivitäten beinhaltet:

- die Förderung individueller Qualifikationen und Kompetenzen → *Bildung*
- die Befähigung, diese Qualifikationen und Kompetenzen einzusetzen → *Empowerment, Beratung, Schaffung und Unterstützung von Strukturen*
- die Einflussnahme auf Einstellungen (Abbau von Vorurteilen und Ängsten, Förderung von Toleranz) und Verhaltensweisen (Einhaltung der geltenden Rechtsordnung, Ausbleiben von Diskriminierungen) → *Sensibilisierung, Information, Öffentlichkeitsarbeit, ermöglichen von Lerneffekten durch Begegnung und Erfahrung (→ Kontaktmöglichkeiten schaffen)*
- die Stimulation institutioneller Anpassungen → *institutionelle Öffnungsprozesse¹⁴*
- Zusammenbringen von Regelstrukturen und Migrantinnen/Migranten → *Information, Vernetzung, Einbezug von Migrantinnen und Migranten in Prozesse und Strukturen fördern*

Idealerweise sind für wirksame Integrationsförderung in diesem Sinn verschiedene Voraussetzungen gegeben:

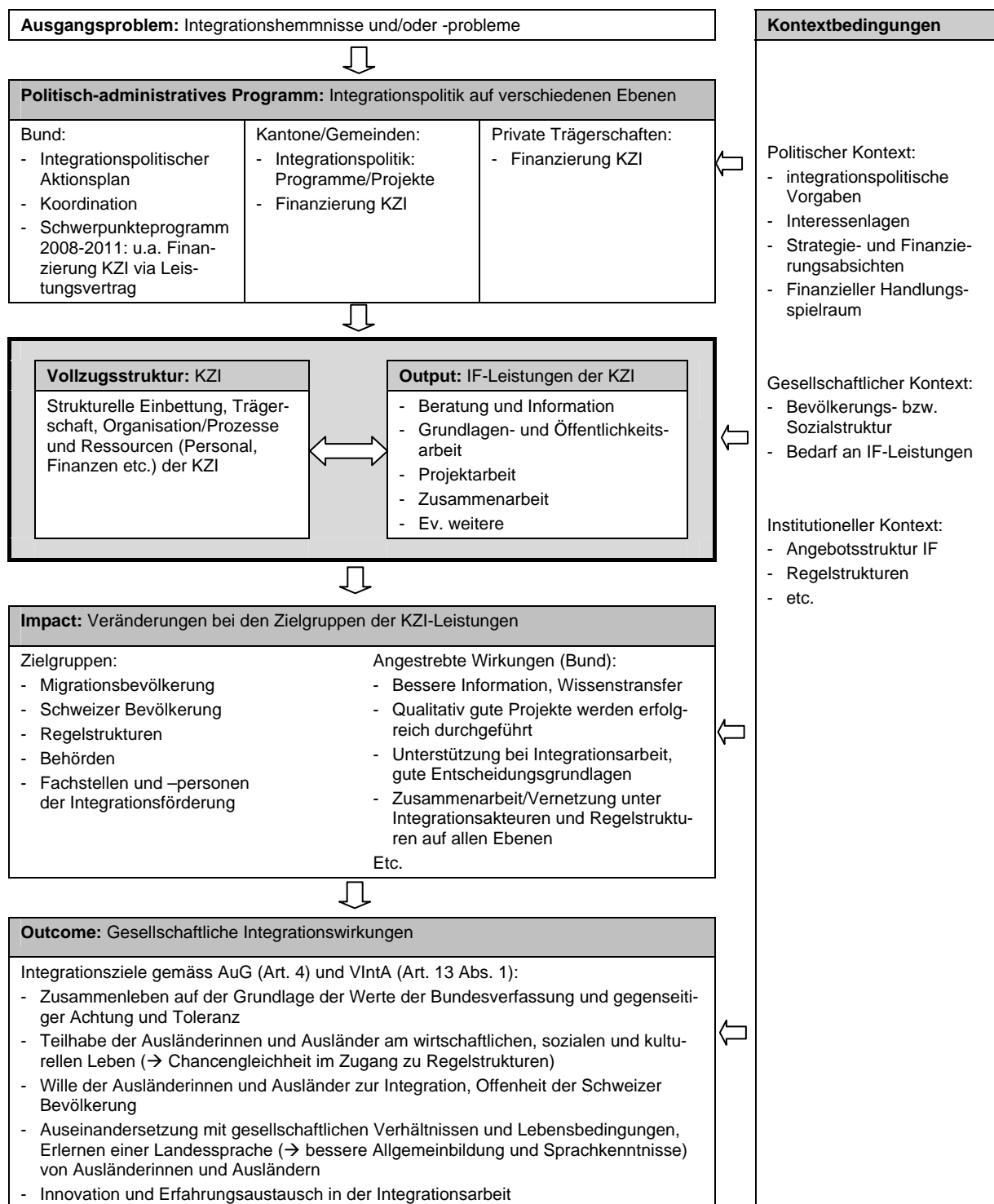
- Es existieren geeignete (zielgruppengerechte, qualitativ gute), bedarfsgerechte Integrationsförderungsangebote, d.h. die Leistungen der Integrationsförderung sind inhaltlich und mengenmässig auf den vorhandenen Bedarf abgestimmt und so ausgestaltet, dass sie für die Zielgruppen möglichst leicht zugänglich sind.
- Die Anbieter von Integrationsförderungsleistungen verfügen über die nötigen Ressourcen (finanziell, personell, Infrastruktur, Fachwissen/Kompetenzen etc.), um den vorhandenen Bedarf an Integrationsförderung abzudecken.
- Die Anbieter von Integrationsförderungsleistungen verfügen über (möglichst umfassende und differenzierte) Kenntnis der verschiedenen Zielgruppen (z.B. Personen mit Integrationsbedarf, Institutionen mit Öffnungsbedarf) und Zugang zu ihnen.
- Die Zielgruppen kennen die diversen Integrationsförderungsangebote und sind motiviert, sie zu nutzen, d.h. die Zielgruppen werden mit den Angeboten bekannt gemacht und dazu angeregt, sie in Anspruch zu nehmen.

2.2 Wirkungsmodell

Als Grundlage zur Beantwortung der Evaluationsfragen dient ein analytisches Wirkungsmodell, das die interessierenden Untersuchungsgegenstände und Wirkungsbeziehungen darstellt und es erlaubt, die Evaluation sinnvoll zu strukturieren. Dieses basiert auf dem sogenannten Politikzyklus (vgl. Bussmann et al. 1997; Jann/Wegrich 2003; Knoepfel et al. 2006) und unterscheidet zwischen verschiedenen Phasen und Produkten eines Programms.

¹⁴ Diese Öffnungsprozesse beinhalten strukturelle Anpassungen, setzen aber u.a. Sensibilisierung und spezifische Kompetenzen auf individueller Ebene voraus.

Abbildung 2: Wirkungsmodell von Schwerpunkt 2a der Integrationsförderung des Bundes



Ausgangspunkt stellt ein bestimmter gesellschaftlicher, wirtschaftlicher oder politischer Zustand dar, der in einem bestimmten Sinn verändert werden soll (*Ausgangsproblem*)¹⁵. Das *politisch-administrative Programm* umfasst die Ziele und Massnahmen/Instrumente sowie operative und organisatorische Vorgaben zur Umsetzung, über welche die angestrebten Veränderungen erreicht werden sollen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen einer konkreten *Vollzugsstruktur*, welche die Aufbau- und Ablauforganisation und die Vollzugsinstrumente beinhaltet. Die Programmwirkungen lassen sich auf drei Ebenen beobachten: Die *Outputs* stellen die eigentlichen Leistungen dar. Sie richten sich an spezifische Zielgruppen, um bei diesen Verhaltens- und/oder Einstellungsänderungen im Sinne des politisch-administrativen Programms auszulösen. Die erreichten Veränderungen bei den Zielgruppen bilden die zweite Wirkungsebene, den *Impact* des Programms. Sie führen ihrerseits zu Veränderungen des als Ausgangsproblem definierten Zustands, welche als *Outcome* bezeichnet werden. Abbildung 2 stellt dieses grundlegende Wirkungsmodell dar und bezieht die verschiedenen Elemente auf die Integrationsförderung (im Modell mit IF abgekürzt) und die Rolle der KZI darin.

2.3 Konzeption der Studie und methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurden verschiedene Bausteine erarbeitet. Im Wesentlichen ging es darum, die KZI sowohl von innen als auch von aussen zu betrachten und die so gewonnenen Analysebefunde in einer Synthese zusammenzubringen.

2.3.1 Innensicht: Analyse der Leistungen, Prozesse und Strukturen der KZI

Die Innensicht auf die KZI macht Aussagen über die Vollzugsstruktur und deren Outputs (vgl. Abbildung 1). Sie beinhaltet eine Analyse der Leistungen (Kernleistungen und ergänzende Leistungen), Prozesse, betrieblichen Ressourcen und Finanzierungsstrukturen der KZI. Zu diesem Zweck wurden **sechs gezielt ausgewählte KZI vor Ort besucht** und teilweise mehrere persönliche Gespräche mit den leitenden Personen durchgeführt. In diesen Gesprächen ging es darum, die bestehenden Kernleistungen der KZI und deren Nutzung durch die verschiedenen Zielgruppen zu erfassen, die Steuerungsstrukturen und Strategiebildung sowie die Geschäftsprozesse der Erstellung der verschiedenen Kernleistungen der KZI im Einzelnen zu beschreiben. Die Prozesserhebung erfolgte auf drei Ebenen: 1) Prozessübersicht 2) Hauptprozesse 3) Subprozesse. Dabei lag der Fokus auf den eigentlichen Leistungserbringungsprozessen. Auf eine Detailbeschreibung der Unterstützungsprozesse (Supportprozesse) wurde verzichtet. Die Prozesserhebung erfolgte nach einem standardisierten Verfahren unter engem Einbezug der zuständigen Mitarbeitenden der KZI.

Anschliessend wurden die Personalressourcen der KZI nach einer standardisierten Methode den einzelnen Prozessen (bzw. deren Subprozessen) zugeordnet. Dies in Kombination mit der Zu-

¹⁵ Der Begriff „Ausgangsproblem“ wird hier im Sinne einer analytischen Kategorie verwendet, d.h. wertfrei, ohne damit eine wertende Aussage über bestimmte Zustände, Situationen, Personen oder Gruppen zu machen. Alternativ könnte von einer Ausgangssituation gesprochen werden, welche im Rahmen von Massnahmen oder Programmen in einem bestimmten Sinn verändert werden soll. In der internationalen Fachliteratur hat sich jedoch die Problemlösungsperspektive als terminologische Grundlage der Policy Analyse durchgesetzt.

ordnung der seitens der KZI erbrachten Leistungen zu den einzelnen Prozessen erlaubte eine Abschätzung der für die Erstellung der verschiedenen Leistungen erforderlichen (Personal-) Ressourcen. Auch die Prozessquantifizierung wurde unter Einbezug der Mitarbeitenden durchgeführt.

Anhand der Ergebnisse der Prozessquantifizierung konnte abgeschätzt werden, welches eine empfohlene (Kosten-) Struktur (auf der Basis der erforderlichen Personalressourcen) für die Erstellung bestimmter Leistungen ist.

Die sechs näher betrachteten KZI wurden gemeinsam mit der Projektbegleitgruppe¹⁶ anhand der folgenden Auswahlkriterien bestimmt. Mit diesen Kriterien sollte den verschiedenen Dimensionen der betrieblichen und kontextuellen Heterogenität Rechnung getragen werden:

- mindestens je zwei KZI aus Westschweizer und Deutschschweizer Kantonen
- KZI aus städtischen und ländlichen Gebieten
- KZI aus grossen und kleineren Kantonen
- KZI mit unterschiedlichen betrieblichen Strukturen und Trägerschaften

Bei den untersuchten KZI handelt es sich um die folgenden:

- Bureau de l'intégration des étrangers et lutte contre le racisme du canton de Jura, Delémont
- Fachstelle für Integration der Stadt Frauenfeld
- Informationsstelle für Ausländerinnen- und Ausländerfragen, (Stadt) Bern
- KomIn, Kompetenzzentrum für Integration, Pfäffikon (Kanton Schwyz)
- Kompetenzzentrum Integration, Gleichstellung und Projekte IGP des Kantons St. Gallen
- Service de la cohésion multiculturelle du canton de Neuchâtel

Im Rahmen der Interviews und Workshops mit den KZI-Mitarbeitenden wurden auch Informationen zu den erwarteten Wirkungen und zur Wirksamkeit der KZI-Aktivitäten sowie Kontextinformationen erhoben.

Um auch Informationen über die Aktivitäten der übrigen KZI zu erheben und die sechs vertieft untersuchten KZI diesbezüglich in der schweizerischen „KZI-Landschaft“ verorten zu können, wurde eine **standardisierte schriftliche Befragung** durchgeführt, in der anhand eines standardisierten Analyserasters (vgl. dazu Abschnitt 3.3.1) das Leistungsspektrum einschliesslich der Inhalte und der Zielgruppen der Leistungen sowie Informationen zur Finanzierungsgrundlage der KZI erfasst wurde. Von den 18 angeschriebenen KZI retournierten 17 die entsprechenden Fragebögen.

¹⁶ Die Projektbegleitgruppe setzte sich aus den folgenden Personen zusammen: Adrian Gerber, (BFM, Leitung), Brigitte Naef und Prosper Dombale (BFM), Christof Meier (Integrationsförderung Stadt Zürich; Vertreter der KID), Verena Wicki (FABIA Luzern; Vertreterin der KoFI), Ruth Tennenbaum (EKM).

2.3.2 Aussensicht: Kontextbetrachtung und Wirkungsanalyse der regionalen Integrationsförderung

Die Aussensicht auf die KZI beinhaltet einerseits die Beschreibung des politischen und institutionellen Kontexts, in dem die KZI agieren, andererseits die Betrachtung der Wirkungsebenen Impact und Outcome (vgl. Abbildung 2).

Die Kontextanalyse erfolgte anhand der Kombination von **Dokumentenanalyse** und **Online-Recherche**, welche für alle Kantone und grösseren Städte Kontextinformationen zu den Strukturen, Akteuren und Angeboten der spezifischen Integrationsförderung sowie zu den Grundlagen und Entwicklungen der kantonalen bzw. kommunalen Integrationsförderungs politik (Gesetzesgrundlagen, Leitbilder, Regierungspositionen, Parlamentsdiskussionen) erfasste. Die Kontextinformationen flossen nicht systematisch in die Analyse ein, sondern dienten primär der internen Orientierung.

Eine systematische Wirkungsanalyse, die theoretisch fundierte und empirisch erhärtete Aussagen über den Beitrag der KZI-Leistungen an die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung macht, konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgenommen werden. Die Ermittlung der gesellschaftlichen Integrationswirkungen (Outcome) und die Isolierung des kausalen Beitrags der KZI-Leistungen zu diesen Wirkungen ist mit dem so genannten *Attributionsproblem*¹⁷ konfrontiert, dessen Überwindung mit sehr hohem konzeptionellem und methodischem Aufwand bei einem unsicheren Erkenntniswert verbunden wäre.

Um dennoch Aussagen über die Wirkungsebene machen zu können, wurden über verschiedene Zugänge Informationen dazu erhoben und einander gegenübergestellt. Zunächst erfolgte **Literaturstudium**, um die Ergebnisse bestehende Wirkungsanalysen¹⁸ zusammenzutragen. Die Untersuchung der sechs KZI diente auch dazu, die **Selbsteinschätzung** der befragten Personen über die Wirksamkeit und Bedeutung der betrachteten Aktivitäten für die Integrationsförderung zu erheben. Hauptelement der Wirkungsanalyse bilden jedoch **31 Telefoninterviews** mit Vertreterinnen und Vertretern spezifischer Zielgruppen der sechs vertieft untersuchten KZI.¹⁹ Diese Personen wurden anhand eines systematischen Fragerasters befragt, um deren Einschätzung des Beitrags der einzelnen KZI an die Integrationsförderung vor Ort (Impactebene), des Nutzens und der Bedeutung der KZI und ihrer Leistungen zu erfassen. Die Fragen wurden an das Leistungsspektrum des jeweiligen KZI angepasst.

2.3.3 Synthese

Die betriebliche Innenperspektive (Strukturen und Prozesse der KZI) und die kontextbezogene Aussensicht (Politik, Nachfrage/Bedarf, Angebotsstruktur Integrationsförderung) inkl. Wirksamkeitsbeurteilung bzw. die in den diversen Untersuchungselementen gewonnenen Infor-

¹⁷ Das Attributionsproblem besteht in der Schwierigkeit, beobachtete Veränderungen in einem bestimmten Bereich kausal auf eine spezifische Intervention in diesen Bereich zurückzuführen und dabei die Einflüsse anderer Interventionen oder von Kontextfaktoren isolieren zu können (vgl. z.B. Mayne 2001).

¹⁸ Hammer et al. (2001), Müller et al. (2008).

¹⁹ Das Vorgehen zur Rekrutierung der befragten Personen wird in Abschnitt 3.5.2 konkret beschrieben.

mationen und Befunde wurden in eine differenzierte Gesamtbetrachtung überführt und analytisch weiterverarbeitet.

3 Die Leistungen der KZI in der Integrationsförderung

Das vorliegende Kapitel beschreibt anhand der Ergebnisse der in Abschnitt 2.3 beschriebenen empirischen Arbeiten die tatsächlichen Verhältnisse der Integrationsförderung durch die KZI. Es zeigt zunächst die historisch gewachsene Heterogenität der bestehenden KZI hinsichtlich ihrer strukturellen Eigenschaften auf und skizziert das sich daraus ergebende komplexe Ziel- und Steuerungssystem der KZI. Anschliessend werden die Aktivitäten der KZI in der Integrationsförderung und die ihnen zugrunde liegenden Leistungsprozesse beschrieben und analysiert. Zuletzt wird diskutiert, inwiefern die KZI zur Integrationsförderung beitragen.

3.1 Bestandaufnahme und strukturelle Eigenschaften der KZI

Die KZI-Landschaft ist von einer dynamischen Entwicklung und grosser struktureller Heterogenität geprägt. Diese beiden Kontextmerkmale wirken sich prägend auf die Ausrichtung, Organisation, Funktionsweise und Aktivitäten der KZI aus, weshalb sie hier kurz ausgeführt werden.

3.1.1 Historischer Abriss

Bereits in den frühen 1960er Jahren wurden in die ersten Ausländerdienste bzw. Beratungsstellen für Ausländerfragen gegründet (Hammer et al. 2004). Bei diesen handelte es sich um zivilgesellschaftliche Anlaufstellen für ausländische Arbeitskräfte. In den 1970er und 1980er Jahren rief das EJPD die Kantone verschiedentlich dazu auf, die Gründung von Ausländerdiensten zu fördern und diese als wichtige Drehscheiben und Antriebskraft der Integrationsförderung einzusetzen. 1974 markierte den Beginn einer engen Zusammenarbeit dieser Dienste mit der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA 1999: 40f.). Nachdem in den 1990er Jahren fehlender politischer Rückhalt und knappe Finanzmittel der Kantone Kürzungen von Stellenetats und Finanzbeiträgen zur Folge hatten, mussten Ende der 1990er Jahre mehrere Stellen ihre Arbeit reduzieren oder einstellen. 1999, zu Beginn der Förderung der KZI durch den Bund, bestanden 16 Ausländerdienste und 22 Ausländerberatungsstellen, deren Dienstleistungsangebot je nach Statuten und Ressourcen variierte (EKA 1999: 41; vgl. auch Hammer et al. 2004). In 15 Kantonen waren die Stellen auf kantonaler Ebene tätig, in vier weiteren gab es Stellen mit lokaler oder regionaler Ausrichtung. Der Entwicklungsstand auf organisatorischer, struktureller und inhaltlicher Ebene war sehr unterschiedlich. 1999 verfügten die 38 Ausländerdienste bzw. -beratungsstellen insgesamt über rund 60 Vollzeitstellen und finanzielle Mittel von rund 8 Mio. CHF²⁰, wobei fast die Hälfte des Personals und 40% der verfügbaren Gelder auf die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Neuenburg und die Stadt Zürich entfielen (EKA 1999: 41).

2000 lancierte der Bund im Rahmen seines Schwerpunkteprogramms zur Integrationsförderung einen Prozess zur Förderung der Ausländerdienste, mit dem Ziel, bestehende Dienste zu stärken und die Bildung neuer Stellen anzuregen, die regionale Zusammenarbeit zu fördern und durch

²⁰ Rund drei Viertel dieser Gelder waren Kantons- bzw. Gemeindebeiträge, die restlichen Mittel wurden von Landeskirchen, Arbeitgebern und ihren Verbänden, Gewerkschaften, Ausländerorganisationen und Einzelmitgliedern aufgebracht (EKA 1999: 41). Der Bund leistete erst ab 2001 finanzielle Beiträge an die verschiedenen Stellen.

Unterstützung des Lernprozesses und des Erfahrungsaustausches unter den Diensten Qualitätssicherung zu betreiben. Zu diesem Zweck schloss der Bund mit den Ausländerdiensten und den politischen Trägerschaften Leistungsaufträge²¹ ab (vgl. Hammer et al. 2004). Dieses System wurde laufend ausgebaut und verfeinert. So wurden z.B. 2003/2004 Leistungsbereiche und Qualitätskriterien eines KZI erarbeitet und in das Steuerungssystem integriert. Schwerpunkt D1 des Integrationsförderungsprogramms 2004-2007 des Bundes (EJPD und EKA: 2003) zielte darauf ab, die Ausländerdienste zu Kompetenzzentren weiterzuentwickeln, was mit entsprechenden Professionalisierungsbemühungen verbunden war. In der Selbstwahrnehmung der KZI-Leitenden war die Professionalisierung ein wichtiger Entwicklungsschritt und führte zu einem veränderten Selbstverständnis, zu Kompetenzzuwachs, zu einem grösseren Kontaktnetz, wachsender Bekanntheit und steigender Anerkennung (Müller et al. 2008: 42). Im Rahmen des Schwerpunkteprogramms 2008-2011 (BFM 2007a) stimulierte der Bund eine teilweise Neuausrichtung des Tätigkeitsspektrums der KZI sowie eine verstärkte Koordination mit den Regelstrukturen. Diese Entwicklung soll mit der vorgesehenen Weiterentwicklung der Integrationsförderung (Bundesrat 2010) weitergeführt werden.

Heute (2010) finden sich in 22 Kantonen insgesamt 29 KZI mit einem Leistungsvertrag mit dem Bund, von denen 19 auf kantonaler Ebene und 10 auf regionaler oder kommunaler Ebene tätig sind. Die aktuellsten verlässlich verfügbaren Angaben zu Budgets und Stellenetats stammen aus dem Jahr 2009. Gemäss diesen, vom BFM bei den KZI erhobenen Angaben verfügten die dazumal 28 KZI insgesamt über rund 54 Vollzeitstellen und ein kumuliertes Budget von rund 9,56 Mio. CHF. Davon entfielen 2,85 Mio. CHF auf Beiträge des Bundes.²²

3.1.2 Strukturelle Unterschiede zwischen den KZI

Die heutigen KZI sind das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung, deren Ursprünge im Engagement zivilgesellschaftlicher Kreise liegen, welches über die Jahre hinweg zunehmende Unterstützung seitens der öffentlichen Hand erhielt. Das seit 2000 bestehende Engagement des Bundes auf der Basis des damaligen Art. 25a ANAG hatte auf kantonaler und regionaler Ebene in verschiedener Hinsicht einen Entwicklungsschub zur Folge, der sich u.a. in der Schaffung von verschiedenen verwaltungsinternen und –externen Fachstellen, Kommissionen und Konsultativorganen äusserte. Während so verschiedentlich neue KZI geschaffen wurden, machten einige der schon länger bestehenden Fachstellen einen Wandlungsprozess durch, der nicht zuletzt durch das Schwerpunkteprogramm des Bundes und seiner Finanzierungskriterien beeinflusst wurde. In dieser Entwicklung gab es auch Brüche: In einzelnen Kantonen ging der KZI-Leistungsvertrag

²¹ Diese Verträge umfassten die folgenden Leistungsbereiche: Beratung von Projektträgern, Umsetzung von mit Bund vereinbarten Projekten, daneben: Einzelberatung, spezifische Information, Arbeit im Bildungsbereich, Übersetzung, Vermittlung von Dolmetschern, Weiterentwicklung der internen Strukturen (Hammer et al. 2004).

²² Diese Angaben können nicht direkt mit den oben beschriebenen Verhältnissen von 1999 verglichen werden, weil sie sich auf unterschiedliche Grundgesamtheiten beziehen. Die Zahlen für 1999 umfassen alle damals von der EKA registrierten Ausländerdienste und –beratungsstellen mit unterschiedlichen Ausprägungen, während die Werte für 2009 lediglich die vom Bund im Rahmen von Schwerpunkt 2a des Integrationsförderungsprogramms mitfinanzierten KZI umfassen. Ausländerdienste und Fachstellen, die ausserhalb dieses Schwerpunkteprogramms ohne Bundesfinanzierung bestehen, sind im Gegensatz zur Zusammenstellung von 1999 in den Zahlen für 2009 nicht mehr enthalten.

mit dem Bund von einer privaten Organisation auf eine kantonale verwaltungsinterne Stelle über, in anderen Kantonen scheiterten Entwicklungs- und Pilotprojekte zum Aufbau eines KZI oder mussten Leistungsverträge wieder aufgelöst werden.

Die heute bestehenden KZI unterscheiden sich somit stark hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte und ihres organisatorischen Hintergrunds. Entsprechend zeichnen sie sich durch eine ausgeprägte strukturelle Heterogenität bezüglich verschiedener Merkmale aus. Einige Dimensionen dieser Heterogenität sollen hier kurz besprochen werden.

Ein erster zentraler Unterschied betrifft die **bisherige Existenzdauer** der KZI. Einzelne Fachstellen können auf eine über 40jährige Geschichte zurückblicken, sind im Kanton etabliert und verfügen somit über entsprechende Erfahrungen in der Integrationsförderung, über eingespielte Netzwerke und eine institutionalisierte Abstützung, während andere KZI, die erst in den letzten Jahren geschaffen wurden, sich das nötige Fachwissen, ein Kontaktnetz, Zugang zu den Zielgruppen, Reputation, politische Anerkennung etc. noch aufbauen müssen.

Ein anderer wesentlicher Unterschied findet sich in Bezug auf die **Organisationsform** der KZI. Diesbezüglich lassen sich zwei Grundtypen unterscheiden:

- Die meisten der von privaten Trägerschaften aufgebauten ehemaligen Ausländerdienste bzw. Integrationsfachstellen bewarben sich um einen Leistungsvertrag mit dem Bund und wurden so zu einem Kompetenzzentrum Integration (KZI) im Sinne des Schwerpunkteprogramms des Bundes.²³ Heute (2010) wird ein kleinerer Teil der KZI (9) von einem Verein bzw. einer gemeinnützigen Organisation betrieben oder getragen. Die Finanzierung dieser Stellen erfolgt über die unterschiedlichen Trägerschaften, über öffentliche Beiträge (Bund, Kanton(e), Gemeinden; meist im Rahmen von Leistungsverträgen) und über Einnahmen aus Leistungsangeboten, Anlässen und privaten Zuwendungen.
- Bei 19 der heutigen KZI handelt es sich um verwaltungsinterne Integrationsfachstellen, die von den Kantonen oder Gemeinden aus Eigeninitiative oder auf Betreiben des Bundes (Verpflichtung zur Bezeichnung einer Ansprechstelle für Integrationsfragen; Art. 57 Abs. 3 AuG) geschaffen wurden. Innerhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung sind diese Fachstellen verschiedenen Departementen bzw. Politikbereichen zugeordnet (z.B. Sicherheit, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Volkswirtschaft) und auf unterschiedlichen Hierarchiestufen angesiedelt. Einzelne dieser KZI wiesen ursprünglich eine private Trägerschaft auf, wurden im Laufe der Zeit jedoch in die kantonale Verwaltung eingegliedert.

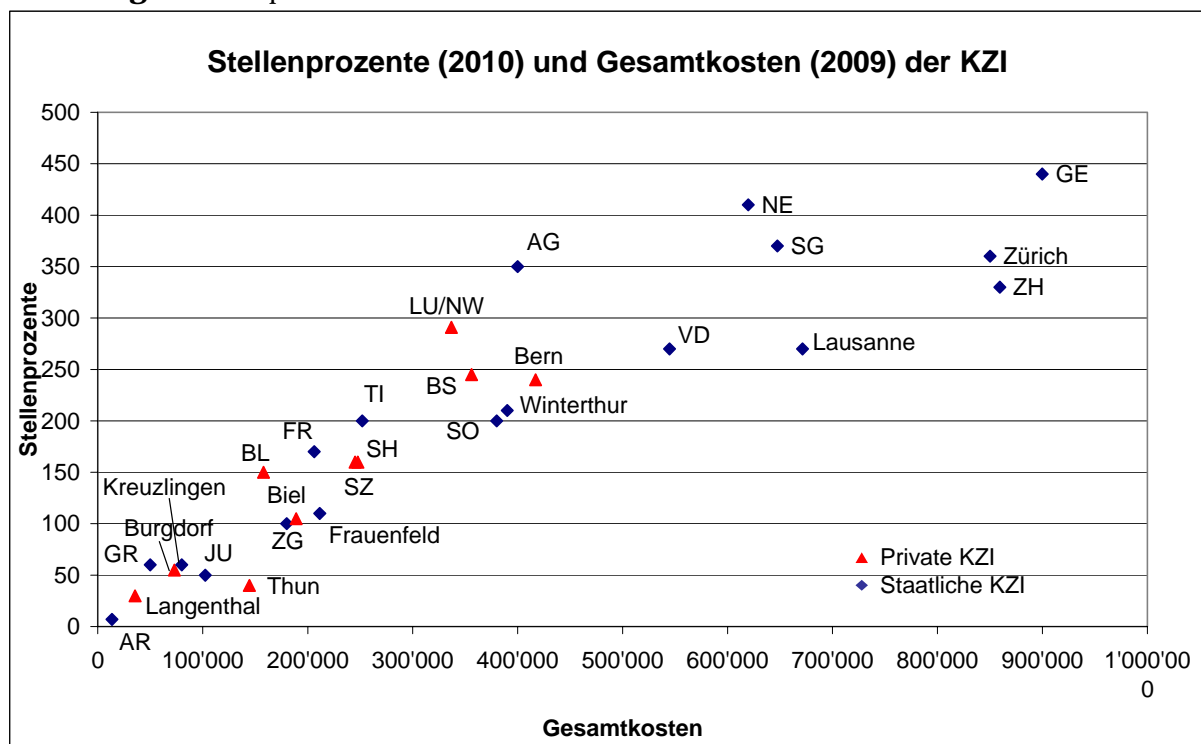
In Zusammenhang mit der Organisationsform finden sich auch Unterschiede im **Tätigkeitspektrum**. Die meisten der *verwaltungsinternen* Integrationsfachstellen fungieren einerseits als KZI im Sinne des mit dem Bund abgeschlossenen Leistungsvertrags, der ein konkretes Tätigkeitspektrum (Beratung und Information, Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Projektarbeit und Zusammenarbeit) vorgibt, nehmen andererseits aber zugleich hoheitliche Verwaltungsaufgaben

²³ Es finden sich allerdings einzelne Organisationen, die diesen Schritt nicht unternahmen und ausserhalb der Integrationsförderung des Bundes weiterhin Beratungsdienste und ähnliche Leistungen anbieten.

wahr, z.B. die Funktion des (kantonalen oder kommunalen) Integrationsdelegierten. Dies ist bei 17 der kantonalen und 6 der kommunalen KZI der Fall. Dieselben Personen bzw. Organisationseinheiten üben somit unterschiedliche Tätigkeiten mit teilweise verschiedenen, teilweise identischen Adressaten aus. Die vorliegende Untersuchung betrachtete lediglich die Strukturen und Prozesse innerhalb des Leistungsvertrags mit dem Bund. Die Frage der Abgrenzung hoheitlicher Aufgaben von KZI-Tätigkeiten war nicht Gegenstand des vorliegenden Auftrags und wird entsprechend nicht weiter thematisiert. Andere verwaltungsinterne Fachstellen sind neben der Integrationsförderung auch für weitere, teilweise übergeordnete Themen verantwortlich. So ist z.B. das KZI des Kantons St. Gallen auch für genderbezogene Gleichstellungsfragen zuständig.

Die KZI unterscheiden sich markant hinsichtlich der **Ressourcen**, über die sie verfügen. Gemäss der aktuellsten Übersicht über vom Bund geförderten KZI (Erhebung des BFM, Stand Juli 2010) variieren die Budgets (Gesamtkosten) zwischen 13'545 und 899'800 CHF, die Personaletats zwischen 7% und 440% (vgl. Abbildung 3). Es ist allerdings zu beachten, dass die Angaben zum Budget oder zum Personalbestand mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind, weil sie auf der Selbstdeklaration der KZI beruhen und vermutlich nicht nach einer einheitlichen Systematik erfasst werden.

Abbildung 3: Stellenprozentage und Gesamtkosten der KZI 2009/2010



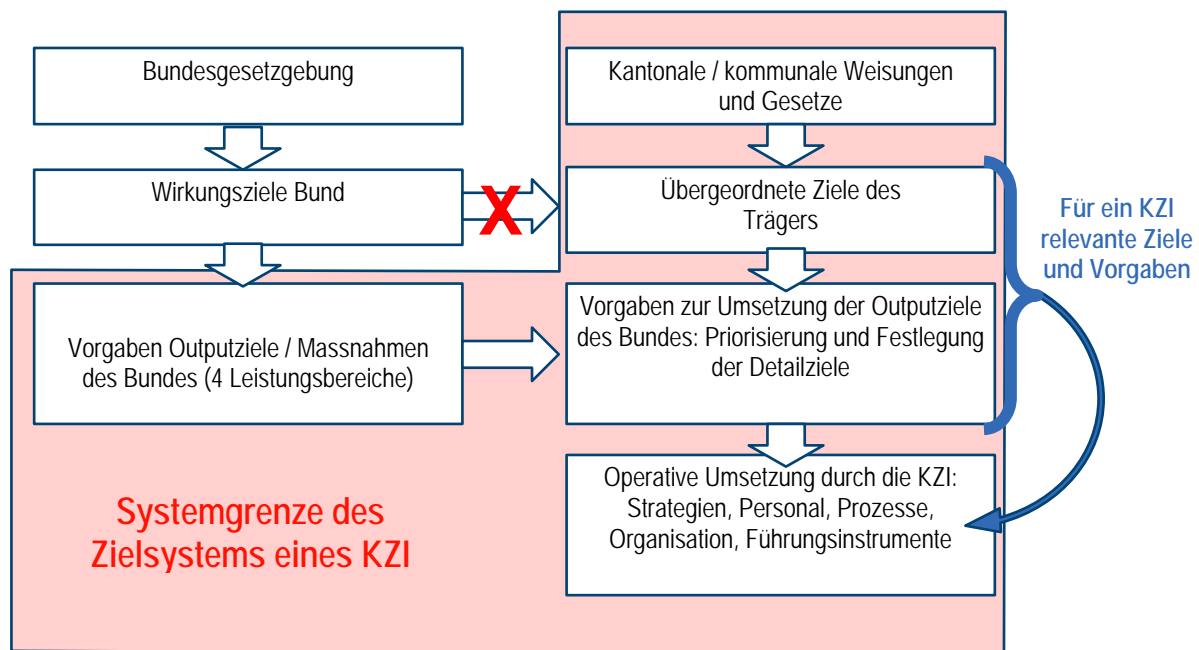
Quelle: Erhebung des BFM 2010

3.2 Ziel- und Steuerungssystem der KZI

Aufgrund der historisch gewachsenen und im AuG festgehaltenen föderalistischen Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bereich der Integrationspolitik und der sich daraus ergebenden Komplexität von Trägerschafts- und Finanzierungsstrukturen befinden sich die KZI in einem komplexen Zielsystem (vgl. Abbildung 4).

Die Leistungsverträge, die der Bund mit den KZI abschliesst, legen die Rahmenbedingungen fest, unter denen der Bund die KZI mitfinanziert und enthalten entsprechend gewisse Vorgaben.²⁴ Dabei gilt zurzeit, dass die KZI in mindestens zwei der vier definierten Leistungsbereiche aktiv sein müssen, Aktivitäten in den beiden anderen Bereichen optional sind. Bei den vom Bund definierten Qualitätsindikatoren handelt sich jedoch zumeist nicht um Wirkungsziele, sondern vielmehr um Leistungs- bzw. Outputziele. Die Vorgaben beziehen sich somit hauptsächlich auf die Aktivitäten der KZI und deren direkte Wirkung bei deren Zielpublikum (Output- teilweise Impactebene), und nur indirekt auf die Integrationsziele gemäss Art. 4 AuG (Outcomeebene).

Abbildung 4: Ziel- und Steuerungssysteme der KZI



Um den lokalen/regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und die entsprechende Offenheit und Flexibilität in der Ausgestaltung der Integrationsarbeit zu ermöglichen, nimmt der Bund im Rahmen seiner Vorgaben bewusst keine Priorisierung oder Konkretisierung der inhaltlichen Ausgestaltung der von ihm mitfinanzierten KZI-Leistungen vor.²⁵ Für ein KZI sind somit die Philosophie und das integrationspolitische Zielsystem seines Trägers (Kanton, Gemeinde,

²⁴ Vgl. „Definition der Leistungsbereiche eines Kompetenzzentrums Integration“ und „Qualitätskriterien Kompetenzzentrum Integration“ beide Online auf www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/foerderung/spezifisch/schwerpunkteprogramm.htm

²⁵ Damit weisen die Förderbeiträge des Bundes im Rahmen von Schwerpunkt 2a den Charakter einer Finanzhilfe auf.

NGO/Verein) ausschlaggebend dafür, welche Ziele es anstrebt und welche vom Bund vorgegebenen Leistungsbereiche es mit welcher inhaltlichen Ausrichtung prioritär verfolgt. Da der jeweilige Träger in der Definition seiner Philosophie bzw. seines Zielsystems prinzipiell autonom ist und die Integrationsziele des Bundes für ihn nicht bindend sind (s.o. – die Vorgaben des Bundes formulieren vorwiegend Leistungsziele, aber kaum Wirkungsziele), ist nicht automatisch gewährleistet, dass die KZI-Aktivitäten auf die Erreichung der vom Bund angestrebten Outcomeziele ausgerichtet sind.

3.3 Leistungsspektrum der KZI

3.3.1 Grundlagen

Die Leistungsverträge, die der Bund im Rahmen des Schwerpunkteprogramms mit den KZI abschließt, definieren vier Leistungsbereiche (Beratung und Information, Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit, Projektarbeit und Zusammenarbeit), welche die KZI abzudecken haben, um vom Bund finanziell unterstützt zu werden. Diese Leistungsbereiche stellen allerdings – auch aus der Sicht der meisten KZI – lediglich Grundvorgaben dar, die hauptsächlich in Zusammenhang mit den erwähnten Leistungsverträgen von Bedeutung sind.

Das effektive Leistungsspektrum der KZI (die Outputs in Abbildung 2) geht über die erwähnten vier Bereiche hinaus. Um die diesbezüglich erwartete Heterogenität der KZI in der vorliegenden Studie zu berücksichtigen und die sechs vertieft untersuchten KZI ins Gesamtbild aller KZI einordnen zu können, wurde zur Ergänzung der sechs Fallstudien eine standardisierte schriftliche Befragung bei den übrigen KZI durchgeführt. Um die Aktivitätsprofile erfassen und miteinander vergleichen zu können, wurde anhand theoretisch-konzeptioneller Überlegungen und empirischen Befunden aus der Praxis (vgl. Abschnitt 2.1.2) ein systematisches Analyseraster²⁶ entwickelt, welches dazu diente, die tatsächlichen bzw. potenziell denkbaren Aktivitäten der KZI abzubilden und einen Bezug zwischen diesen Aktivitäten und den angestrebten Integrationswirkungen herzustellen. Das Raster wurde so konzipiert, dass Aussagen zu den in nachfolgender Tabelle 1 beschriebenen Fragen und Dimensionen der KZI-Aktivitäten möglich sind.

²⁶ Das Analyseraster wurde in der Projektbegleitgruppe in Vernehmlassung gegeben und von dieser verabschiedet.

Tabelle 1: Fragen und Dimensionen zur Beschreibung des Leistungsspektrums der KZI

Fragestellung	Mögliche Ausprägungen/Dimensionen
Was tun die KZI?	Sechs Aktivitätsfelder: - Informationen bereitstellen und verbreiten - Beratung/fachliche Unterstützung - Schulung - Sensibilisierung, Motivation ²⁷ - Kontaktmöglichkeiten schaffen, Kontakte herstellen, Vernetzung - Grundlagen erarbeiten und bereitstellen
An wen richten sich die Aktivitäten?	Allgemein vs. zielgruppenspezifisch Migrantinnen/Migranten, Behörden und Regelstrukturen, Intermediäre
Welche Form nehmen die Aktivitäten an?	aktiv vs. reaktiv, z.B. Information: Kampagne vs. Einzelauskunft auf Anfrage
Was beinhalten die Aktivitäten?	Inhalte von Informationen, Beratungen, Schulungen...
Bei welchen Gelegenheiten erfolgen die Aktivitäten (Veranlassung)?	laufend als Routinetätigkeit vs. bei passender Gelegenheit/auf Nachfrage

Basierend auf dem Analyseraster wurde ein Fragebogen erarbeitet, um das Spektrum der Aktivitäten der KZI sowie deren Zielgruppen, Formen und Inhalte zu erfassen (vgl. Anhang). Angeschrieben wurden diejenigen 18 KZI, deren Angaben zum Zeitpunkt der Befragung (Sommer 2009) nicht bereits aus den Fallstudien vorlagen, und die mindestens seit dem Jahr 2007 einen Leistungsvertrag mit dem Bund abgeschlossen hatten. Von diesen 18 KZI antworteten 17. Diese Rückmeldungen wurden mit den vorliegenden Informationen aus den Fallstudien ergänzt, womit die Angaben von 20 KZI in die nachfolgenden Darstellungen einfließen.

3.3.2 Ergebnisse

Die Rückmeldungen aus der standardisierten Befragung sowie die in (zum Zeitpunkt der Befragung) vor Ort erfassten Informationen aus drei KZI wurden zusammengefasst und einem Gesamtbild verdichtet:

- Die Aktivitätsprofile der KZI („Was tun sie?“) zeigen nicht die erwartete Heterogenität, sondern unterscheiden sich kaum voneinander: praktisch alle KZI bieten alle erfragten Kategorien von Leistungen an. Es findet sich somit überall ein ähnlich breites Leistungsspektrum.
- Am häufigsten erbringen die KZI Leistungen in den Aktivitätsfeldern ‚Informationen bereitstellen und verbreiten‘ und ‚Kontakte herstellen, Vernetzung‘. Tätigkeiten in diesen Bereichen sind somit am weitesten verbreitet. An zweiter Stelle bezüglich der Anzahl Nennungen liegen Leistungen in den Bereichen ‚Beratung, fachliche Unterstützung‘ sowie ‚Grundlagen beschaffen und bereitstellen‘, und am wenigsten oft wird Schulung angeboten.

²⁷ Das in der Befragung verwendete Aktivitätsfeld „Sensibilisierung, Motivation“ wurde für die Analyse mit dem Aktivitätsfeld „Zusammenarbeit und Vernetzung“ zusammengelegt.

- Während sich die KZI hinsichtlich ihrer Aktivitätsprofile kaum unterscheiden, zeigen sich hingegen innerhalb derselben Aktivität Unterschiede in Bezug auf die Zielgruppenausrichtung (sofern spezifische Zielgruppen angesprochen werden sind diese ist in der Regel abhängig vom Inhalt der jeweiligen Aktivität), hinsichtlich der Form, in der die Leistungen angeboten werden, und hinsichtlich der Inhalte der Leistungen.

Eine detailliertere Betrachtung der Rückmeldungen zu den einzelnen Aktivitätsfeldern illustriert die Vielfalt der Formen, Zielgruppenausrichtung und Inhalte der erhobenen Aktivitäten:

Aktivitätsfeld Zusammenarbeit und Vernetzung

Die Tätigkeiten der KZI in diesem Aktivitätsfeld nehmen verschiedene Formen an (in Klammer Anzahl Nennungen):

- Aktive Kontaktpflege (19)
- Organisation von Anlässen für gezielten Informationsaustausch (17)
- Arbeitsgruppen (17)
- Unterstützung von Organisationen und Netzwerken (17)
- Direkte Sensibilisierung vor Ort (17)
- Förderung interinstitutioneller Zusammenarbeit (15),
- Kampagnen, Projekte (13)
- Organisation von Begegnungsanlässen (13).

Die verschiedenen Aktivitäten im Bereich Zusammenarbeit und Vernetzung richten sich an eine Vielzahl unterschiedlicher Zielgruppen aus allen Hauptkategorien (Behörden und Regelstrukturen, Intermediäre, Migrantinnen und Migranten). Gemessen an der Häufigkeit der Nennungen pflegen die KZI vor allem mit Zielgruppen aus den Kategorien der Intermediären, der Behörden und der Migrationsbevölkerung aktive Kontakte, während die Regelstrukturen etwas weniger häufig als Adressat der aktiven Kontaktpflege erwähnt werden. Interinstitutionelle Zusammenarbeit erfolgt zumeist mit anderen Fachstellen und Kommissionen des Sozialbereichs und auf Behördenebene (kantonal und/oder kommunal). Diesbezüglich bewegen sich die KZI zumeist in einem fachlichen Umfeld. Gezielter Informationsaustausch findet meistens mit spezifischen Akteuren statt; am häufigsten (je 4 Nennungen) mit Behörden/Gemeindevertretungen und mit Organisationen der Migrationsbevölkerung, mit Projektverantwortlichen, der Bevölkerung und Akteuren aus dem Bereich der interkulturellen Übersetzung (je 2 Nennungen) sowie mit diversen weiteren einzeln genannten Akteuren aus dem weiteren Feld der Integration. Bezüglich der Teilnahme an Arbeitsgruppen finden sich sehr vielfältige Rückmeldungen und kaum Mehrfachnennungen von Themen. Hierzu lassen sich keine Muster ableiten.

Tabelle 2: Adressaten der KZI-Aktivitäten ‚Sensibilisierung‘ und ‚Kampagnen/Projekte‘ (Anzahl Nennungen)

Zielgruppen:	Regelstrukturen	Behörden	Intermediäre	Migrationsbev.	Öffentlichkeit
Direkte Sensibilisierung/Motivation vor Ort zu...					
Bedeutung der IF	19	14	12	12	11
Nutzen von IF-Angeboten	13	13	10	17	11
Mainstreaming Migration	11	13	5	5	9
Abbau von Vorurteilen	13	14	6	12	13
Einbezug von Migrantinnen/Migranten in Regelstrukturen und –prozesse	13	12	7	9	5
<i>Mittelwert</i>	<i>14</i>	<i>13</i>	<i>8</i>	<i>11</i>	<i>9.8</i>
Kampagnen/Projekte zu...					
Bedeutung der IF	10	9	7	12	10
Nutzen von IF-Angeboten	9	7	7	13	9
Mainstreaming Migration	4	6	4	1	4
Abbau von Vorurteilen	9	10	5	10	9
Einbezug von Migrantinnen/Migranten in Regelstrukturen und –prozesse	6	6	5	5	4
<i>Mittelwert</i>	<i>7.6</i>	<i>7.6</i>	<i>5.6</i>	<i>8.2</i>	<i>7.2</i>

Tabelle 2 liefert eine differenzierte Zusammenstellung der weiteren Rückmeldungen zu Zielgruppen der Aktivitäten „Direkte Sensibilisierung/Motivation vor Ort“ und „Kampagnen/Projekte“, die ebenfalls dem Aktivitätsfeld Zusammenarbeit und Vernetzung zugeschlagen wurden. Die Tabelle zeigt, dass sich Aktivitäten zur direkten Sensibilisierung vor Ort am häufigsten an Regelstrukturen und Behörden richten, während sich die KZI mit Kampagnen und Projekte am häufigsten an Migrantinnen und Migranten wenden. Intermediäre sind hier beide Male nicht im Fokus, vermutlich weil hier vergleichsweise geringerer Handlungsbedarf besteht.

Die von den KZI erwähnten Aktivitäten im Bereich Zusammenarbeit und Vernetzung lassen sich den folgenden Themenbereichen zuordnen (in absteigender Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen):

- Integrationsarbeit
- Quartier-/Stadtentwicklung
- Aus- und Weiterbildung/Arbeit
- Sprachkurse
- Frühförderung
- Gesundheit
- Häusliche Gewalt/Zwangsheirat
- Bedeutung und Nutzen der Integrationsförderung
- Abbau von Vorurteilen

- Einbezug von Migrantinnen und Migranten in Regelstrukturen und -prozesse.

Es zeigt sich somit eine breite Palette an Themen, in denen die KZI vernetzend aktiv sind.

Aktivitätsfeld Informationsverbreitung

Informationsverbreitung nimmt zwei grundlegende Formen an. Einerseits erfolgt sie im Rahmen allgemeiner Informationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit (19), andererseits aktiv in Form von laufender zielgruppen- oder themenspezifischer Informationsarbeit (17).

Die von den KZI angegebenen hauptsächlichen Zielgruppen der zielgruppenspezifischen Informationsverbreitung sind:

- Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen (13)
- intermediäre Akteure (10)
- Behörden/Regelstrukturen (9)
- sowie vereinzelte spezifische Adressatengruppen.

Zumeist richtet sich die Informationsaktivität eines KZI an mehrere verschiedene Kategorien von Zielgruppen, wobei sich diese in Abhängigkeit der Art und des Inhalts der Information definieren.

Die beiden zentralen Themen der Informationsverbreitung bilden die Sprachförderung bzw. Sprachkurse sowie Informationen zu Integrationsförderungsangeboten und Anlaufstellen. Weitere mehrfach erwähnte Themen sind Ausländerrecht und -politik, Information von Neuzuzüglern, Bildung/Schule, Arbeit/Sozialversicherungen, Gesundheit sowie Alltagsinformationen.

Aktivitätsfeld Beratung, fachliche Unterstützung

Beratung und fachliche Unterstützung findet vor allem in den folgenden fünf Formen statt (in Klammer: Anzahl Nennungen):

- Erteilen von Auskünften auf Anfrage (reaktiv) (19)
- Einzelberatung zur Vermittlung von Fachwissen, Coaching (18)
- Weitervermittlung von Personen an geeignete Beratungs- oder Anlaufstellen (17)
- Mitarbeit in Arbeits- oder Projektgruppen (17)
- Beratung/Unterstützung in Verwaltungsprozessen und Programmentwicklung (14).

Weitere vereinzelt erwähnte Leistungen betreffen z.B. spezifische Beratungsdienste, politische Arbeit oder Mediation.

In praktisch allen KZI richten sich die Beratungs- und Unterstützungsleistungen an mehrere Zielgruppen. Zumeist sind dies Intermediäre Akteure und die Migrationsbevölkerung (4), Intermediäre und Behörden bzw. Regelstrukturen (3) oder alle diese drei Gruppen (3). Insgesamt werden verschiedene Intermediäre von 10, die Migrationsbevölkerung von 9 und Behörden und Regelstrukturen von 8 KZI als Adressaten ihrer Beratungsaktivitäten genannt.

Auch in diesem Aktivitätsfeld findet sich eine breite Palette an Themenbereichen, die bearbeitet werden (in absteigender Reihenfolge): Projektarbeit, Öffnung von Institutionen, Integrationsförderung allgemein, Migrationsfragen, Schule/Ausbildung, Quartierentwicklung, Zusammenleben, Gesundheit, Sprache, Religion/Kultur sowie diverse weitere.

Aktivitätsfeld Grundlagen erarbeiten

Die konkreten Aktivitäten der KZI im Bereich der Grundlagenerarbeitung beinhalten die eigene Informationsbeschaffung (18), die Konzeptarbeit (18), Situations-, Problem- oder Bedarfsanalysen (15), Know-how-Transfer (14) und die Personalentwicklung (13). Weitere Detailinformationen wurden hierzu nicht erhoben.

Aktivitätsfeld Schulung

Eher wenige KZI bieten – ausserhalb ihres Leistungsvertrages mit dem Bund – auch Schulungsangebote an. Diese nehmen verschiedene Formen an: Themenspezifische Kursangebote (12), Sprach- und Alphabetisierungskurse (11), Informationskurse (10), Sprachspielgruppen (5), Elternbildung (3).

Bezüglich der Zielgruppen zeigt sich, dass Sprach- und Informationskurse hauptsächlich von Migrantinnen und Migranten in Anspruch genommen werden, während sich themenspezifische Kursangebote häufiger an Behörden und Regelstrukturen richten.

Neben Sprachkursen bietet ein Teil der KZI Schulungen in den folgenden Themenbereichen an: Interkulturelle Kompetenz, Sensibilisierung/Diversität, Projektmanagement, Ausländerrecht, Vorurteile/Rassismus- und Konfliktprävention sowie weitere einzelne Themen.

3.3.3 Fazit

Die Erhebung der KZI-Leistungsbereiche dient in erster Linie der Illustration der Vielfalt der Integrationsförderungsaktivitäten. Während die KZI in praktisch allen erfragten Aktivitätsfeldern tätig sind, unterscheiden sie sich jedoch in Bezug auf die Form, Inhalte und Zielgruppen dieser Aktivitäten. Diese Feststellung wirft zunächst die Frage nach der Strategiebildung und der Prioritätensetzung auf: Auf welcher Basis wird entschieden, welche Outputs in welcher Form an welche Zielgruppen gerichtet werden? Beruhen die Leistungen auf einer systematischen strategischen Grundlage, oder werden sie ad hoc festgelegt? Eine zweite Frage stellt sich nach der Opportunität: Ist es für die KZI angesichts meist knapper Ressourcen sinnvoll, ein breites Leistungsspektrum anzubieten und ein gewisses Risiko der Verzettelung der Aktivitäten einzugehen? Weisen sie die kritische Grösse auf, um ein derart breites Spektrum sinnvoll abdecken zu können, oder wäre eine Fokussierung angebracht? Diese Fragen werden in Kapitel 4 aufgegriffen.

Die Erhebung liefert zudem Ansatzpunkte für eine Wirkungsbeurteilung. Die detaillierten Angaben der KZI zu ihren Aktivitäten geben Hinweise darauf, in welchen Bereichen und bei welchen Zielgruppen die KZI überhaupt potenziell Wirkungen entfalten können. Damit kann das in Abbildung 1 gezeigte allgemeine Wirkungsmodell der Integrationsförderung durch die KZI konkretisiert werden. Diese Konkretisierung kann jedoch nur auf den jeweiligen Einzelfall bezogen erfolgen, da jedes KZI sein individuelles Profil an Themen und Zielgruppen aufweist.

3.4 Geschäftsprozess der KZI

Nach der illustrativen Beschreibung der vielfältigen Aktivitäten der KZI (Outputs) geht es nun im Folgenden um die Prozesse der Outputproduktion, d.h. um den eigentlichen Geschäftsprozess der KZI.

3.4.1 Übersicht

Die Prozesse in der Übersicht

Die Geschäftsprozesse der KZI lassen sich in Leistungserbringungsprozesse (bzw. Kernprozesse), Führungsprozesse und Unterstützungsprozesse untergliedern.²⁸ Wir haben im Rahmen der Studie die Leistungserbringungsprozesse sowie zwei zentrale Führungsprozesse – erstens die jährliche Planung und strategische Steuerung und zweitens die operative Steuerung – in sechs KZI vor Ort näher untersucht. Die entsprechenden Analyseergebnisse stellen wir auf den folgenden Seiten dar.

Insgesamt konnten wir bei den sechs KZI in den fünf Aktivitätsfeldern insgesamt die nachfolgend aufgeführten elf Leistungserbringungsprozesse eruieren, wobei nicht alle elf Prozesse in allen sechs KZI vorliegen:

- Leistungserbringungsprozesse des Aktivitätsfelds 1 „Zusammenarbeit und Vernetzung“:
 - Veranstaltungen durchführen
 - Vorträge/Referate halten; Teilnahme an Veranstaltungen
 - Zusammenarbeit/Vernetzung mit Zielgruppen/Mittlern
 - Zusammenarbeit mit Bund, anderen KZI, Integrationsbeauftragten etc.
- Leistungserbringungsprozesse des Aktivitätsfelds 2 „Beratung“:
 - Projektberatung/Fachberatung
 - Individualberatung
- Leistungserbringungsprozesse des Aktivitätsfelds 3 „Informationsverbreitung“:
 - Versand von Informationen
 - Aktualisieren der Web-Site
 - Medienanlässe organisieren
- Leistungserbringungsprozess des Aktivitätsfelds 4 „Schulung“:
 - Informationskurse/Ausbildung für Zielgruppen / Institutionen
- Leistungserbringungsprozess des Aktivitätsfelds 5 „Grundlagen erarbeiten“:
 - Grundlagen erarbeiten

²⁸ **Führungsprozesse** bilden alle Tätigkeiten ab, die übergreifend die Planung, Entscheidung, Durchsetzung und Kontrolle der Leistungsabwicklung dienen.

Leistungserbringungsprozesse bilden alle Tätigkeiten ab, die direkt der Erbringung der spezifischen Leistungen der KZI dienen (z.B. Beratung, Vernetzung, Informationsverbreitung etc.).

Unterstützungsprozesse sind für das reibungslose Funktionieren der Gesamttätigkeit der KZI von Bedeutung. Kennzeichen dieser Prozesse ist, dass Leistungen aufgrund der Anforderungen der übrigen Prozesse erbracht werden. Beispiele hierfür sind die Personalverwaltung oder die Informatik, die Leistungen für alle übrigen Prozesskategorien erbringen.

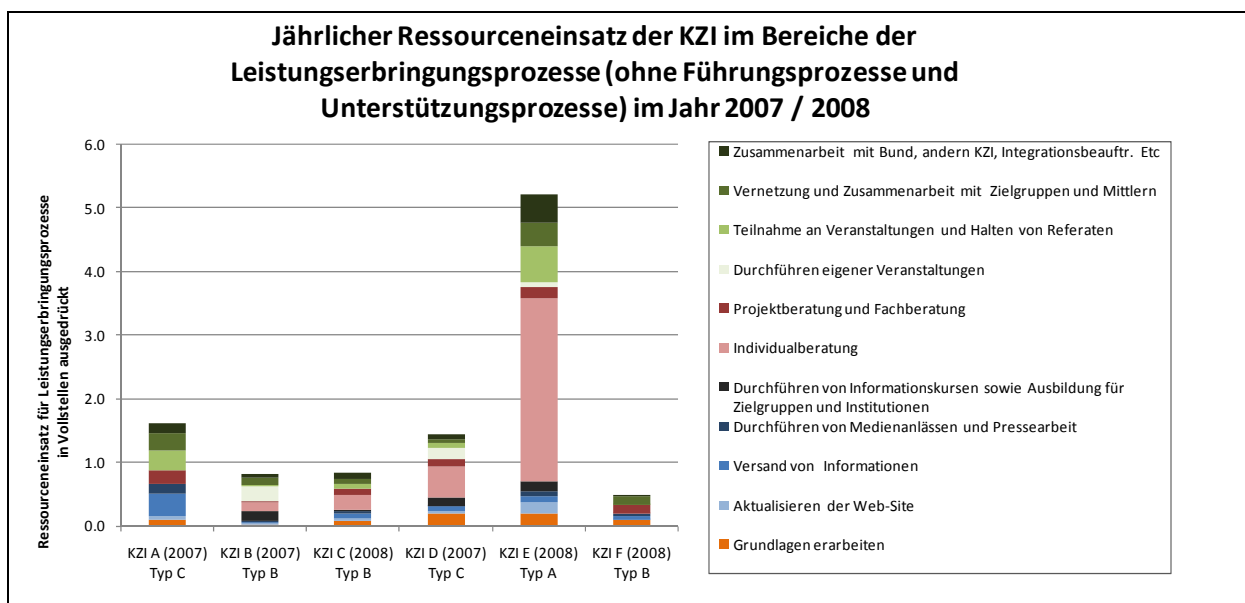
Schwerpunkte der KZI

Die sechs untersuchten KZI weisen deutlich unterschiedliche Grössen auf. Das grösste KZI setzt für die Leistungserbringungsprozesse insgesamt über 5 Vollstellen ein, während der Personalbestand des kleinsten KZI 0.5 Vollstellen umfasst. Beim grössten KZI bildet sich ein Schwerpunkt bei der Individualberatung und der Vernetzungsarbeit heraus. Die anderen Leistungserbringungsprozesse werden zwar auch durchgeführt, jedoch mit deutlich geringerem Ressourceneinsatz.

Bei den kleinen KZI stellen wir fest, dass diese ebenfalls sämtliche bzw. einen Grossteil der elf Prozesse und fünf Aktivitätsfelder abdecken, jedoch mit jeweils sehr geringem Ressourceneinsatz. Bei 2 der 3 KZI, die weniger als 1 Vollstelle für die eigentlichen Leistungserbringungsprozesse bzw. Aufgaben der KZI einsetzen können, ist keine Schwerpunktbildung zu erkennen.

Die meisten Ressourcen werden für das Aktivitätsfeld „Zusammenarbeit und Vernetzung“ (grüne Felder in nachfolgender Abbildung) sowie für die Individualberatung eingesetzt. Für die übrigen Prozesse bzw. Aktivitätsfelder setzen alle KZI – unbeschweren deren Grösse – insgesamt weniger als 0.7 Vollstellen (alle liegen zwischen 0.2 und 0.7 Vollstellen) ein.

Abbildung 3: Jährlicher Ressourceneinsatz der KZI für Leistungserbringungsprozesse



3.4.2 Führungsprozess: Strategische Steuerung

Alle untersuchten KZI führen jedes Jahr einen Planungsprozess durch, dessen Ziel es ist, die Aktivitäten und das Budget für das Folgejahr zu planen bzw. deren Genehmigung bei der vorgesetzten Stelle und beim Bund (im Rahmen des Leistungsvertrags) zu beantragen. Dieser Prozess läuft typischerweise wie folgt ab:

Zwischen Frühling und Herbst erstellt das KZI eine inhaltliche Aktivitätenplanung für das Folgejahr einschliesslich eines Budgets für das gesamte KZI. Diese finanzielle und inhaltliche Planung

basiert auf strategischen Vorgaben des Trägers, den Vorgaben des Bundes im Rahmen der Leistungsvereinbarung und den Einschätzungen des KZI darüber, wo am ehesten Handlungsbedarf besteht. Die Strategievorgaben des Trägers und die seitens des KZI eruierten Handlungsfelder sind stark durch das Selbstverständnis und die Zielsetzungen des Trägers und der Leitung des KZI geprägt und werden durch die gemachten Erfahrungen sowie Impulse aus dem Umfeld des KZI (Medien, Politik etc.) beeinflusst. In dieser Hinsicht – namentlich in Bezug auf die Eigenschaften des Zielsystems des Trägers und bezüglich der Mitsprache des Trägers bei der Strategiefestsetzung – sind die untersuchten KZI unterschiedlichen Ausgangslagen unterworfen:

- **Steuerung durch das Gesetz:** Ein KZI ist Teil der kantonalen Verwaltung, wobei dessen Ziele und Grundauftrag auf Gesetzesstufe geregelt wird. Diese Ausgangslage hat aus Sicht des KZI die Eigenschaft, dass langfristig geplant werden kann bzw. nicht Jahr für Jahr die Legitimation und Existenz des KZI erneut bestätigt werden muss. Die Aktivitäten und die Ausrichtung des KZI sind damit weniger von kurzfristigen Wahrnehmungen und Stimmungen abhängig. Damit ist es dem KZI möglich, eine längerfristig ausgerichtete Vision der Integrationsförderung und der Rolle des KZI zu verfolgen.
- **Steuerung durch einen Milizvorstand:** Eines der 6 untersuchten KZI untersteht der strategischen Steuerung eines aus Milizpersonen zusammengesetzten Vereinsvorstands. Die Zusammensetzung dieses Vorstands ist über die Zeit gewissen Veränderungen unterworfen. Hinzu kommt, dass der Vorstand aufgrund seiner personellen Zusammensetzung weder politische Ziele verfolgt noch eine Expertensicht einnehmen kann. Entscheidend ist bei einer solchen Konstellation nach unserer Beurteilung, ob es der KZI-Leitung gelingt, den Vorstand von ihren Zielsetzungen und Konzepten zu überzeugen und in diesem Sinne fachlich zu steuern. Andernfalls besteht die Gefahr einer von persönlichen Werthaltungen und Wahrnehmungen der Vorstandsmitglieder geprägten Steuerung der KZI-Integrationsförderung.
- **Steuerung durch eine städtische Exekutive:** Anders geartet ist die strategische Steuerung in jenem der untersuchten KZI, welches Teil der Stadtverwaltung ist. Die Zielsetzungen des KZI leiten sich hier aus den Integrationszielen ab, welche die betreffende Stadt verfolgt. In der untersuchten Stadt war insbesondere erkennbar, dass das Ziel einer friedlichen Koexistenz der inländischen Bevölkerung mit der Migrationsbevölkerung im Vordergrund steht. Es geht dabei nicht nur darum, der Migrationsbevölkerung im Sinne einer anwaltschaftlichen Funktion die Chancengleichheit zu ermöglichen und sie in ihren eigenen Integrationszielen zu unterstützen, sondern insbesondere auch darum, im Interesse der inländischen Bevölkerung eine Integration der Migrationsbevölkerung anzustreben. Ein städtisches KZI ist nach unserer Beurteilung grundsätzlich einer latenten Veränderung der Ziele von Jahr zu Jahr unterworfen. Mit entscheidend ist dabei die politische Sicht der Stadtregierung bzw. des zuständigen Ressortvorstehers oder der zuständigen Ressortvorsteherin.
- **Steuerung durch eine kantonale Exekutive:** Zwei der untersuchten KZI sind Teil der Kantonsverwaltung (wobei eines einen kantonalen Gesetzesauftrag hat). In Analogie zum vorgängig beschriebenen städtischen KZI leiten sich deren Ziele aus den Integrationszielen

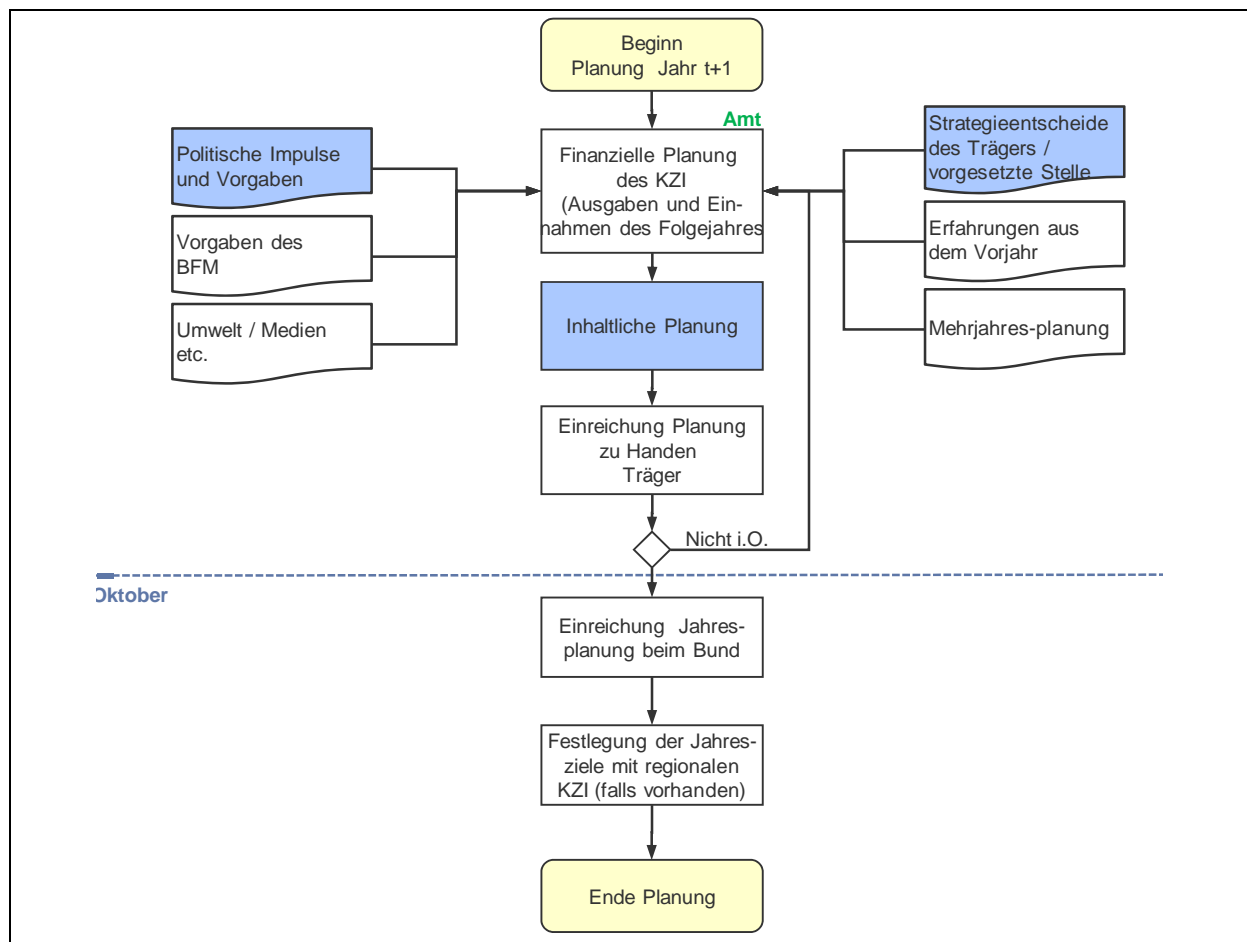
ab, welche der betreffende Kanton verfolgt. Die Grundphilosophie der Integrationsförderung der beiden untersuchten kantonalen KZI ist nach unserer Einschätzung unterschiedlich: Im einen KZI steht der anwaltschaftliche Aspekt der Integrationsförderung im Vordergrund, im anderen Kanton wird Integrationsförderung als Aufgabe im Dienste der Gesamtbevölkerung verstanden. Analog der obigen Beschreibung des städtischen KZI ist auch ein kantonales KZI einer latenten Veränderung der Ziele von Jahr zu Jahr unterworfen, sofern kein klarer Gesetzesauftrag besteht. Auch hier ist letztlich die politische Sicht der Kantonsregierung bzw. des zuständigen Ressortvorstehers oder der zuständigen Ressortvorsteherin mit entscheidend.

- ***Steuerung durch eine kantonale Exekutive im Rahmen eines Leistungsauftrags:***

Zwei der untersuchten KZI sind zwar Teil eines privatrechtlichen Vereins, sind aber massgeblich von der Finanzierung der Stadt bzw. des Kantons abhängig, die im Rahmen eines Leistungsauftrags geregelt wird. Neben den Zielen des eigenen Trägers werden die Zielsetzungen dieser KZI massgeblich von den Integrationszielen der städtischen bzw. kantonalen Stelle bestimmt, mit der ein Leistungsauftrag besteht. Die Existenz und der Fortbestand dieser KZI sind zu einem wesentlichen Teil auch davon abhängig, ob die betreffenden Leistungsaufträge auch in Zukunft bestehen. Die Sicherstellung der Verlängerung des Leistungsauftrags ist deshalb bei diesen KZI ein wichtiges strategisches Ziel.

In Abbildung 4 stellen wir den strategischen Planungsprozess der KZI in einer allgemeingültigen Form dar. Blau eingefärbt sind dabei jene Elemente, bei denen wesentliche Unterschiede zwischen den untersuchten KZI bestehen. Es sind dies im Einzelnen die Stärke des Einflusses von politischen Impulsen auf die Arbeit des KZI sowie die Stärke und Art des diesbezüglichen Einflusses des Trägers des KZI. Weiter besteht ein wichtiger Unterschied zwischen den KZI darin, wie systematisch und strukturiert die KZI-Strategie festgelegt wird. Namentlich die Auswertung von Erfahrungswerten und das Eruiieren entsprechender Handlungsbedarfe erfolgt in den KZI unterschiedlich systematisch.

Abbildung 4: Strategischer Planungsprozess



Zusammenfassend stellen wir in Bezug auf die strategische Steuerung der KZI fest, dass die Integrationsziele, welche die KZI verfolgen, massgeblich davon abhängig sind, wo sie organisatorisch angegliedert sind und wie das KZI finanziert wird. Die Zielsetzungen orientieren sich primär an den Vorgaben des eigenen Trägers sowie allenfalls den Vorgaben bestehender kommunaler oder kantonaler Leistungsaufträge. Die Zielvorgaben des Bundes bzw. der Leistungsauftrag des Bundes haben nur eine beschränkt steuernde Wirkung, weil die Vorgaben wenig restriktiv formuliert sind bzw. den KZI grosse Gestaltungsspielräume offen lassen (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2).

3.4.3 Führungsprozess: Operative Steuerung

Auch in Bezug auf die laufende operative Steuerung der Aktivitäten bestehen Unterschiede zwischen den KZI. Die untersuchten KZI lassen sich diesbezüglich in drei Grundtypen untergliedern:

- Typ A: Laufende Überarbeitung der operativen Ziele nach einem strukturierten Verfahren mit systematischer Umsetzung der betreffenden Entscheide im Tagesgeschäft

- Typ B: Laufende informelle Überarbeitung der operativen Ziele bei Bedarf („ad hoc“) mit eigenverantwortlicher Umsetzung der betreffenden Entscheide im Tagesgeschäft durch die mit den jeweiligen Aufgaben befassten Personen.
- Typ C: Laufende Weiterentwicklung und Kommunikation einer „geistigen Landkarte“ als Leitplanke für die Mitarbeitenden, die ansonsten weitgehende Freiräume in der täglichen Arbeit haben.

Operative Steuerung des Typs A - Laufende Überarbeitung der operativen Ziele nach einem strukturierten Verfahren mit systematischer Umsetzung der betreffenden Entscheide im Tagesgeschäft

Eines der 6 untersuchten KZI ist dem Typ A zuzuordnen. Die operative Steuerung dieses KZI zeichnet sich gemäss den Ausführungen des KZI-Leiters durch folgende Eigenschaften aus:

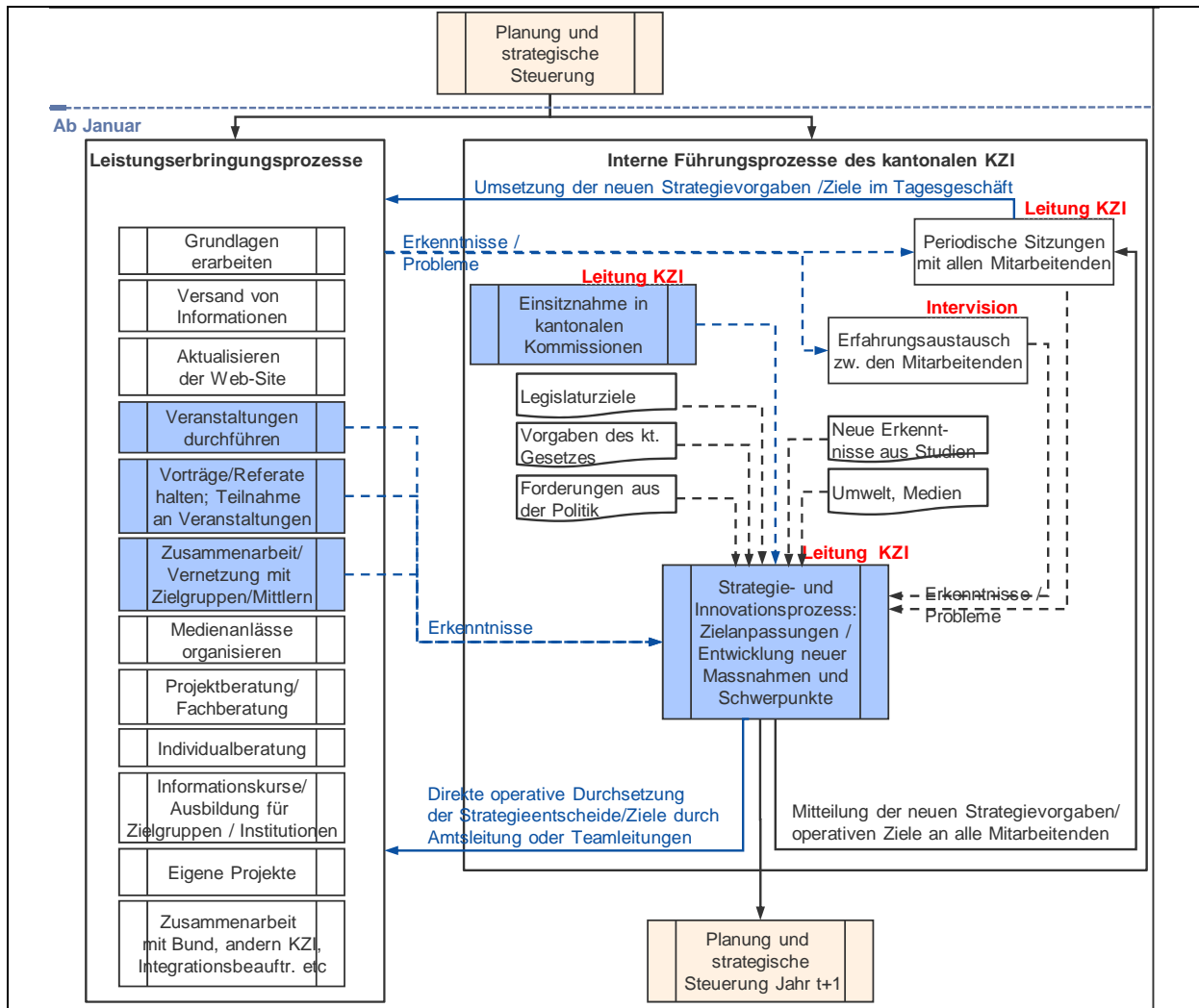
- Der KZI-Leiter nimmt Einsitz in verschiedenen kantonalen Kommissionen. Allfällige Hinweise aus anderen Bereichen (Arbeitsmarkt, Polizei etc.), die auf mögliche Handlungsfelder im Bereich der Integrationsförderung hinweisen, erfährt der KZI-Leiter hier zeitnahe und systematisch.
- Im Weiteren werden innerhalb des KZI regelmässige Sitzungen mit den Mitarbeitenden durchgeführt, anlässlich denen im Rahmen der täglichen Arbeit gemachte Erfahrungen diskutiert und sich daraus ableitende Handlungsbedarfe eruiert werden.
- Die festgestellten potenziellen Handlungsbedarfe werden KZI-intern mit den zuständigen Führungskräften diskutiert und entsprechende kurz- und mittelfristige Umsetzungsziele und -strategien festgelegt.
- Die gefällten operativen Entscheide werden danach KZI-intern systematisch durch- und umgesetzt. Deren Umsetzung wird kontrolliert.
- Wichtige längerfristig umzusetzende Handlungsbedarfe werden in der nächsten Aktivitätsplanung und Strategiefestsetzung für das Folgejahr berücksichtigt.

Der Typ A zeichnet sich zusammenfassend durch zwei wesentliche Merkmale aus: es wird erstens strukturiert innerhalb des KZI und im Umfeld des KZI laufend nach Hinweisen gesucht, in Bezug auf welche Personengruppen bzw. Themenfelder welche Integrationsförderbedarfe bestehen und welche Handlungsbedarfe sich daraus für das KZI ableiten. Zweitens werden die festgestellten Bedarfe systematisch in den einzelnen Aktivitäten des KZI umgesetzt. Je nach Bedarf werden hierzu neue Aktivitäten initiiert, bestehende Aktivitäten anders ausgerichtet oder anders priorisiert.

Ein zentraler Erfolgsfaktor für eine wirksame Steuerung des Typs A ist nach unserer Beurteilung, dass das KZI möglichst breit vernetzt ist und entsprechend möglichst breit an Informationen über bestehende Handlungsbedarfe im Bereich der Integrationsförderung herankommen kann. In diesem Sinne werden die potenziellen Stärken der Steuerung des Typs A erst ab einer gewissen Grösse des KZI wirksam. Die personellen Ressourcen, die für die Prozesse im Bereich der Vernetzung und Zusammenarbeit investiert werden, sind hierfür massgeblich entscheidend (vgl. Abschnitt 3.4.4).

Abbildung 5 stellt den Prozess der operativen Steuerung des Typs A dar. Blau eingefärbt sind dabei jene Elemente, die sich von den anderen beiden Typen wesentlich unterscheiden.

Abbildung 5: Operativer Steuerungsprozess Typ A



Operative Steuerung des Typs B: Laufende informelle Überarbeitung der operativen Ziele bei Bedarf („ad hoc“) mit eigenverantwortlicher Umsetzung der betreffenden Entscheide im Tagesgeschäft durch die mit den jeweiligen Aufgaben befassten Personen.

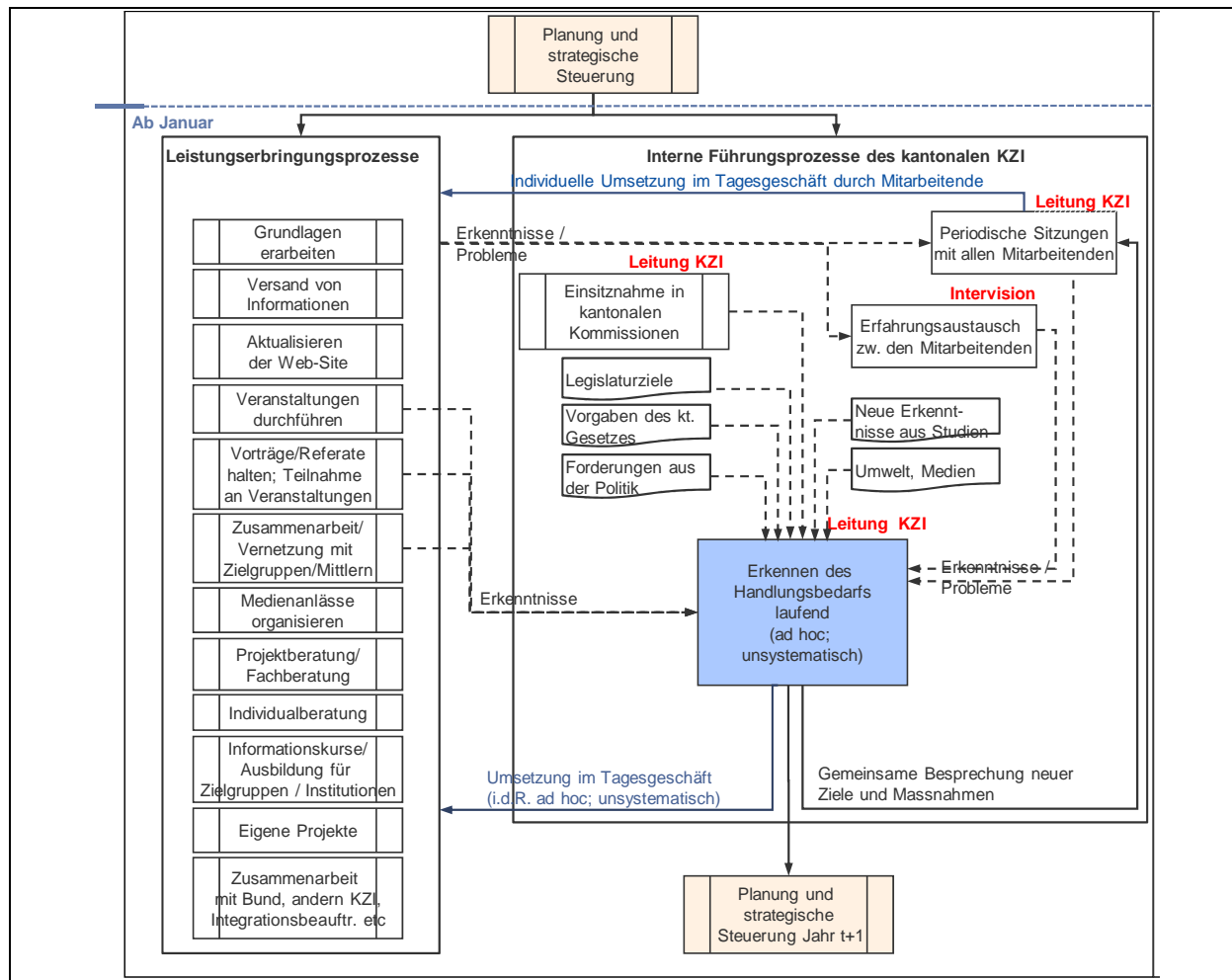
Die Mehrheit der untersuchten KZI (4 von 6) ist dem Typ B zuzuordnen. Die Typ B-Steuerung unterscheidet sich von jener des Typs A in folgender Hinsicht:

- Die Ressourcen, die für Vernetzung und Zusammenarbeit eingesetzt werden, sind geringer als im Falle der Typ-A Steuerung. Damit ist es den betreffenden KZI nicht im gleichen Masse möglich, die relevanten Handlungsfelder im Bereich der Integrationsförderung systematisch und umfassend zu identifizieren. Die Erkennung von Handlungsfeldern erfolgt eher punktuell.
- Die identifizierten Handlungsfelder werden in geeigneter Form in die tägliche Arbeit integriert. Es gibt aber keinen systematischen Prozess, anlässlich dem die Strategie aufgrund neuer Erkenntnisse überarbeitet wird und entsprechende explizite Massnahmen, Leistungen oder Aktivitäten festgelegt werden, mit denen die strategischen Zielsetzungen operativ umgesetzt werden. Die Umsetzung festgestellter Handlungsbedarfe im Tagesgeschäft erfolgt in der Regel eher ad hoc als in der Form eines expliziten Führungsprozesses (Fällen von operativen Entscheiden – Anordnung von Massnahmen/Aufträgen – Kontrolle der Umsetzung (Ergebnis-/Zielkontrolle)).

Die Steuerung des Typs B zeichnet sich zusammenfassend durch zwei wesentliche Merkmale aus: es wird laufend nach Informationen gesucht, die Hinweise dafür liefern, wo und wie das KZI seine Aktivitäten angleichen muss, um insgesamt einen wirksameren Beitrag an die Integrationsförderung liefern zu können. Diese Informationsbeschaffung erfolgt jedoch eher ad hoc über die sich bietenden Kanäle. Die Umsetzung der Erkenntnisse erfolgt ebenfalls im Allgemeinen eher ad hoc im Rahmen des Tagesgeschäfts.

Eine strukturierte, systematische Informationsbeschaffung und strategische Steuerung nach dem Vorbild des Typs A ist in vielen KZI des Typs B nicht zweckmässig: Viele dieser KZI verfügen nur über geringe personelle Ressourcen, so dass es nicht zweckmässig ist, einen wesentlichen Teil der wenigen Ressourcen in die flächendeckende Ermittlung des Handlungsbedarfs zu investieren (der dann wegen der geringen Ressourcen nicht systematisch bearbeitet werden kann). Unter solchen Bedingungen scheint es sinnvoller, die verfügbaren personellen Kapazitäten in erster Linie für die Bearbeitung bekannter Integrationsförderungsbedarfe zu nutzen. Die schlanke Form der Bedarfsanalyse des Typs B ist bei geringer personeller Ressourcenausstattung eines KZI (unter 2 Vollstellen; vgl. Abschnitt 4.1) nach unserer Beurteilung die effizientere und effektivere Strategie als es eine Steuerung des Typs A wäre.

Abbildung 6: Operativer Steuerungsprozess Typ B

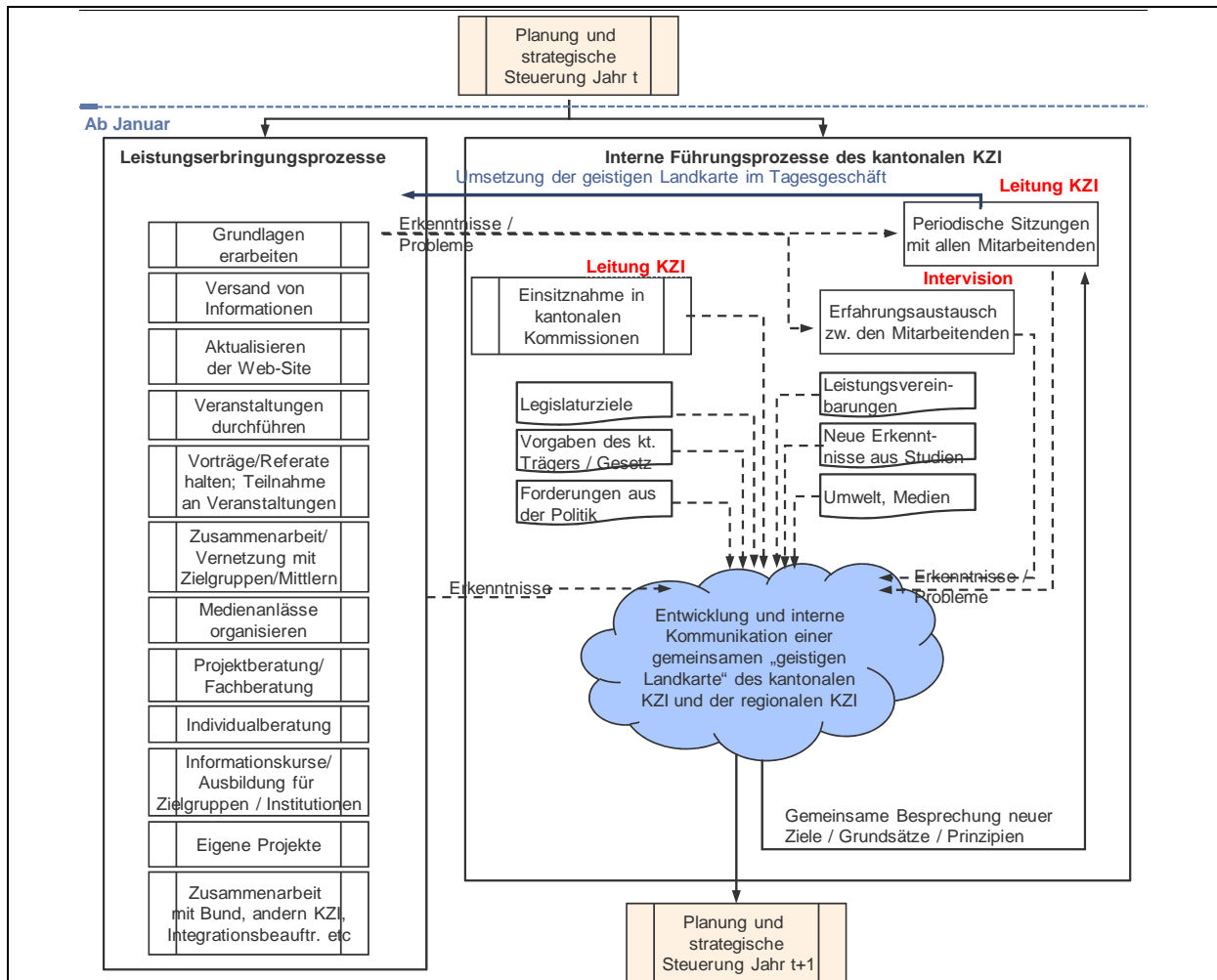


Operative Steuerung des Typs C: Laufende Weiterentwicklung und Kommunikation einer „geistigen Landkarte“ als Leitplanke für die Mitarbeitenden, die ansonsten weitgehende Freiräume in der täglichen Arbeit haben.

Eines der 6 untersuchten KZI muss im Rahmen der operativen Steuerung folgende Rahmenbedingung berücksichtigen: Das KZI unterhält mehrere regionale Aussenstandorte mit jeweils zwischen 0.25 und 0.5 Vollstellen. Hier wurde eine Steuerungsmodell gewählt, das einerseits den geringen Personalressourcen Rechnung tragend schlank ist und andererseits dennoch eine ausreichend harmonisierte und zielgerichtete Funktionsweise des KZI in den verschiedenen Aussenstellen sicherstellt. Das KZI hat sich hierbei entschieden, ein Führungsmodell umzusetzen, bei welchem eine möglichst einheitliche Grundphilosophie – es wird von einer „geistigen Landkarte“ gesprochen – bei den Mitarbeitenden der Aussenstandorte angestrebt wird, ihnen dabei aber weitgehende Freiräume im Tagesgeschäft belassen werden, um damit die Koordinations- und Führungsaufwände tief zu halten. Die geistige Landkarte soll dadurch vermittelt und verankert werden, in dem in periodischen Sitzungen mit den betreffenden Mitarbeitenden die Grundsätze und die Vision des KZI wiederholt besprochen und aus verschiedenen Blickwinkeln und in verschiedener Hinsicht diskutiert wird. Die Mitarbeitenden sollen im Ergebnis das Zielsystem des

KZI derart verinnerlichen und verstehen, dass sie die in der täglichen Arbeit anstehenden Entschiede selbständig im Sinne der Ziele des KZI richtig fällen können (und wollen).

Abbildung 7: Operativer Steuerungsprozess Typ C



Eine solche geistige Landkarte erfordert ein klares Verständnis darüber, was die relevanten Integrationsziele sind, welches die entsprechenden Erfolgsfaktoren hierfür sind und wie das KZI die Zielerreichung aktiv fördern kann und soll.

3.4.4 Prozesse des Aktivitätsfelds „Zusammenarbeit und Vernetzung“

Die Zusammenarbeit und Vernetzung erfolgt in den 6 untersuchten KZI zur Hauptsache auf vier Ebenen:

- Das KZI nimmt an Veranstaltungen Dritter teil. Je nach Veranstaltung hält dabei der Vertreter oder die Vertreterin des KZI selbst ein Referat oder auch nicht.
- Das KZI arbeitet in verschiedenen Formen und Situationen direkt mit Personen der Zielgruppen oder mit Mittlern zusammen.
- Das KZI führt eigene Veranstaltungen für Zielgruppen und Mittler durch, anlässlich denen eine entsprechende Vernetzung und Informationsverbreitung erfolgt.

- Das KZI arbeitet mit anderen an der Integrationsförderung beteiligten Stellen zusammen (Bund, Integrationsdelegierte, andere KZI etc.).

Diese Vernetzungsaktivitäten haben eine wichtige Funktion auch im Hinblick auf die strategische und operative Steuerung der Aktivitäten des KZI. Sie liefern insbesondere Hinweise dafür, in welchen Themenfeldern und Zielgruppen aus Sicht der Integrationsförderung wichtige Handlungsfelder bestehen (vgl. Abschnitte 3.4.2 und 3.4.3).

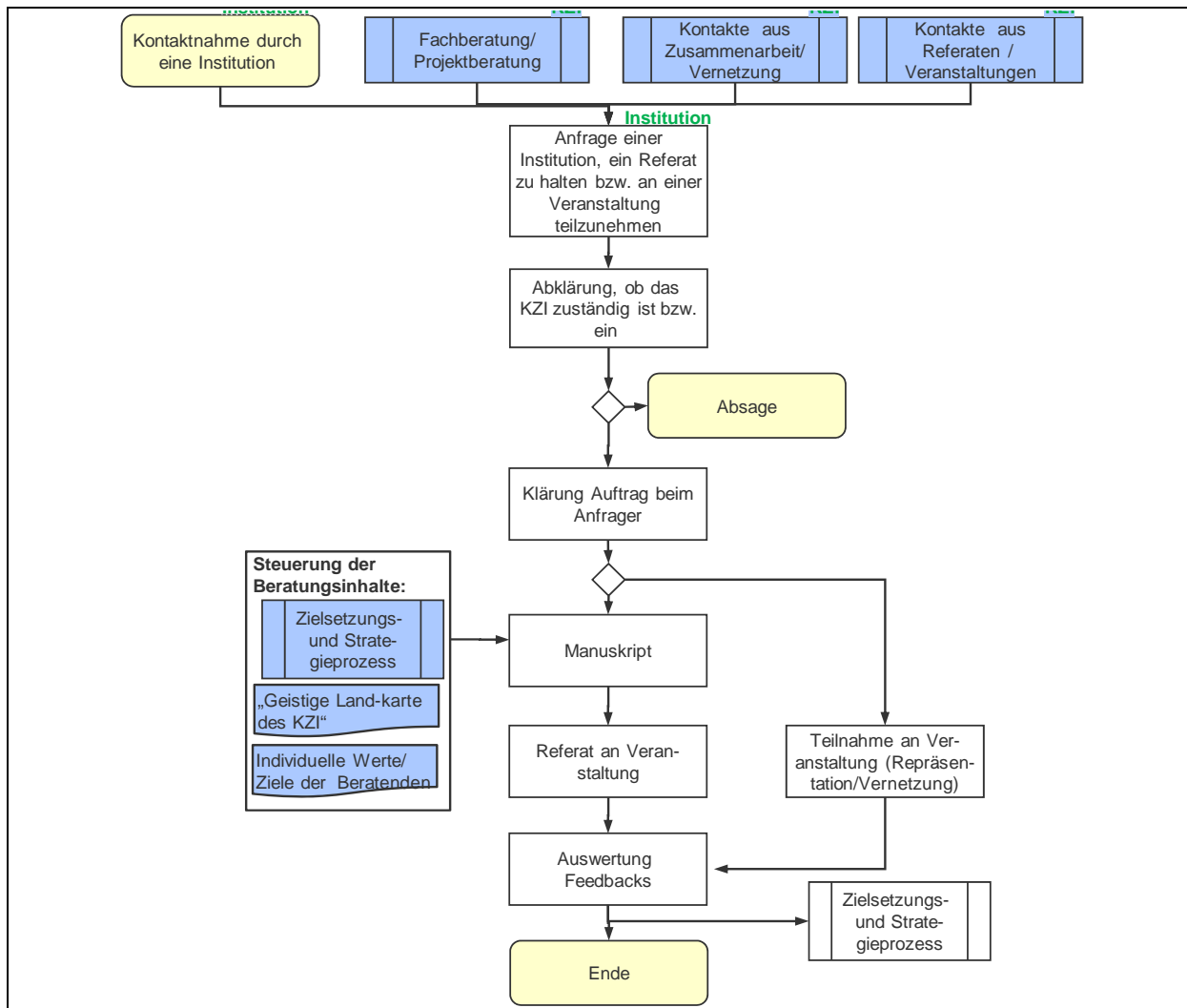
Das Ausmass der Aktivitäten der KZI im Bereich der Zusammenarbeit und Vernetzung ist stark unterschiedlich: Je nach KZI werden zwischen 0.15 Vollstellen (rund 35 Arbeitstage) und 1.45 Vollstellen (320 Arbeitstage) hierfür eingesetzt.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Prozesse im Aktivitätsfeld „Zusammenarbeit und Vernetzung“ näher eingegangen.

Prozess „Teilnahme an Veranstaltungen und Halten von Referaten“

Zwei KZI haben die Teilnahme an Veranstaltungen und das Halten von Referaten im Sinne eines Kernprodukts des KZI systematisch umgesetzt. Das eine KZI setzt insgesamt rund 0.3 Vollstellen (rund 65 Arbeitstage jährlich) hierfür ein. Mit diesen Ressourcen wurde 2007 an 101 Veranstaltungen teilgenommen und an 8 dieser Veranstaltungen ein eigenes Referat gehalten. Das andere KZI beteiligte sich mit einem Ressourceneinsatz von insgesamt 0.6 Vollstellen (rund 130 Arbeitstage jährlich) an 111 Veranstaltungen, wovon in 46 Fällen die KZI-Vertreterin oder der KZI-Vertreter ein Referat hielt. Die anderen 4 KZI nehmen bei Bedarf auf Einladung zwar punktuell ebenfalls an Veranstaltungen teil. In Anbetracht der Anzahl Teilnahmen und der hierfür eingesetzten Personalressourcen hat dies dabei jedoch eher den Charakter eines Nebenprodukts mit untergeordneter Bedeutung.

Abbildung 8: Prozess „Teilnahme an Veranstaltungen und Halten von Referaten“



In Bezug auf den Ablauf des Prozesses unterscheiden sich die sechs untersuchten KZI nicht wesentlich. Die Hauptunterschiede beziehen sich auf die Wahl der Zielgruppe und inhaltliche Aspekte (vgl. blaue Felder in Abbildung 8):

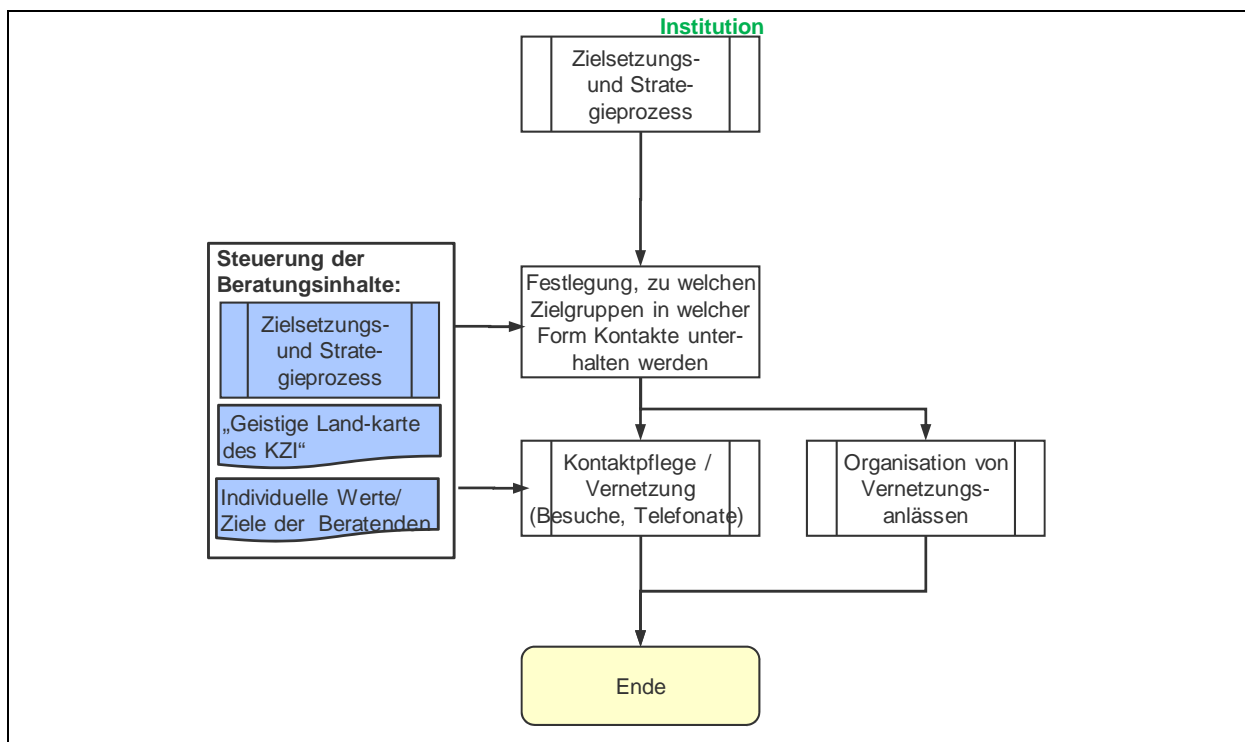
Zum einen unterscheiden sich die KZI darin, wie entschieden wird, an welchen Veranstaltungen das KZI teilnimmt. In den meisten KZI geht die Initiative vom Veranstalter aus, der das KZI anfragt, ob es an der betreffenden Veranstaltung teilnehmen will. Eines der untersuchten KZI geht umgekehrt nach eigenen Angaben oft auch proaktiv auf bestimmte Institutionen zu mit dem Ziel, an einer bestimmten Veranstaltung teilnehmen zu können, falls dies aus strategischer Sicht des KZI wichtig ist.

Zum anderen bestehen Unterschiede zwischen den KZI darin, welche Inhalte anlässlich der Referate transportiert werden. Dies wiederum ist massgeblich von den Eigenschaften der strategischen und operativen Steuerung des betreffenden KZI abhängig (vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.4.2).

Prozess „Vernetzung und Zusammenarbeit mit Zielgruppen und Mittlern“

In allen untersuchten KZI wird eine Vernetzung und Zusammenarbeit mit Personen oder Institutionen der Zielgruppen oder mit Mittlern zu diesen Zielgruppen aktiv betrieben. Je nach KZI werden hierfür zwischen 0.05 Vollstellen (rund 10 Arbeitstage pro Jahr) und 0.4 Vollstellen (rund 90 Arbeitstage pro Jahr) eingesetzt. Diese Vernetzungsarbeiten erfolgen in unterschiedlicher Form (laufende Kontaktpflege zu relevanten Personen, Sicherstellung der Vernetzung bzw. des gegenseitigen Austausches zwischen Zielpersonen etc.).

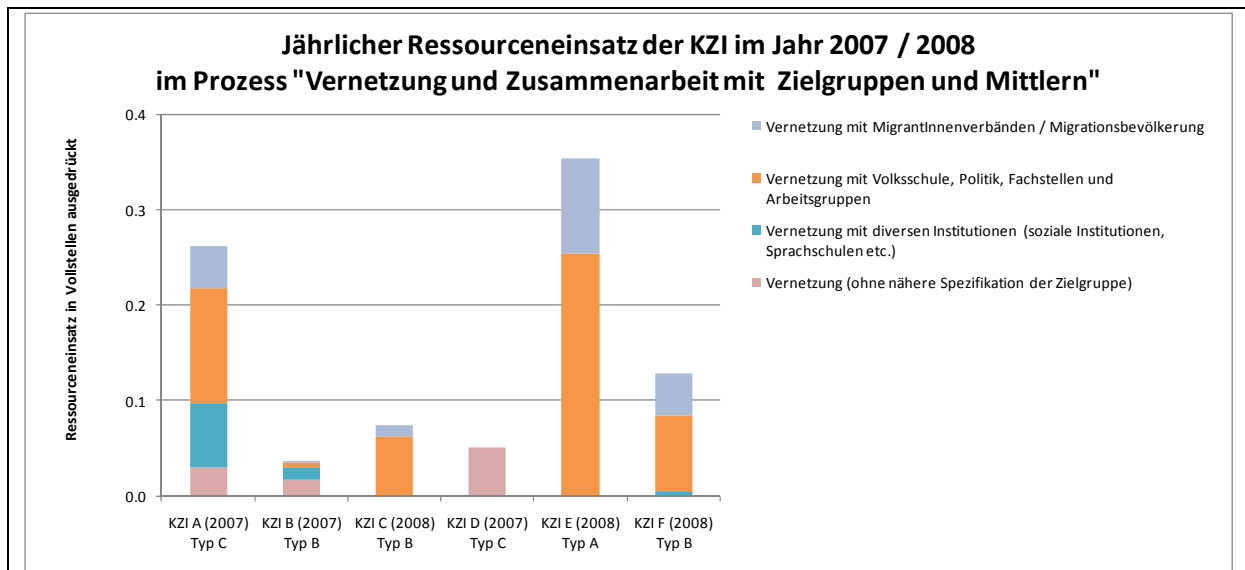
Abbildung 9: Prozess „Vernetzung und Zusammenarbeit mit Zielgruppen und Mittlern“



In Analogie zum Prozess „Teilnahme an Veranstaltungen und Halten von Referaten“ bestehen auch bei diesem Prozess die Unterschiede zwischen den KZI nicht v.a. darin, wie die Vernetzungsarbeit und Zusammenarbeit erfolgt, sondern darin, wie entschieden wird, an welche Zielgruppen und Zielpersonen sich das KZI wendet und welche Wirkungen im Rahmen dieser Kontakte bei den betreffenden Personen angestrebt werden sollen. Dies ist letztlich wiederum entscheidend davon abhängig, wie der KZI-interne Strategieprozess abläuft und welche Ziele das KZI bzw. sein Träger im Bereich der Integrationsförderung verfolgt.

In Bezug auf die Zielgruppen stellen wir dennoch bei allen sechs untersuchten KZI eine Gemeinsamkeit fest: Der Hauptfokus wird auf die Vernetzung mit den Regelstrukturen (Volksschule, Politik, Fachstellen, Arbeitsgruppen etc.) gelegt und nicht auf die Organisationen bzw. Gruppen der Migrationsbevölkerung (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Ressourceneinsatz der KZI im Prozess „Vernetzung und Zusammenarbeit“



Prozess „Veranstaltungen durchführen“

Drei der untersuchten KZI haben im Jahr 2007 eigene Veranstaltungen durchgeführt. Sie haben hierfür zwischen 0.05 und 0.25 Vollstellen eingesetzt. Die Anzahl der eigenen Veranstaltungen ist generell gering.

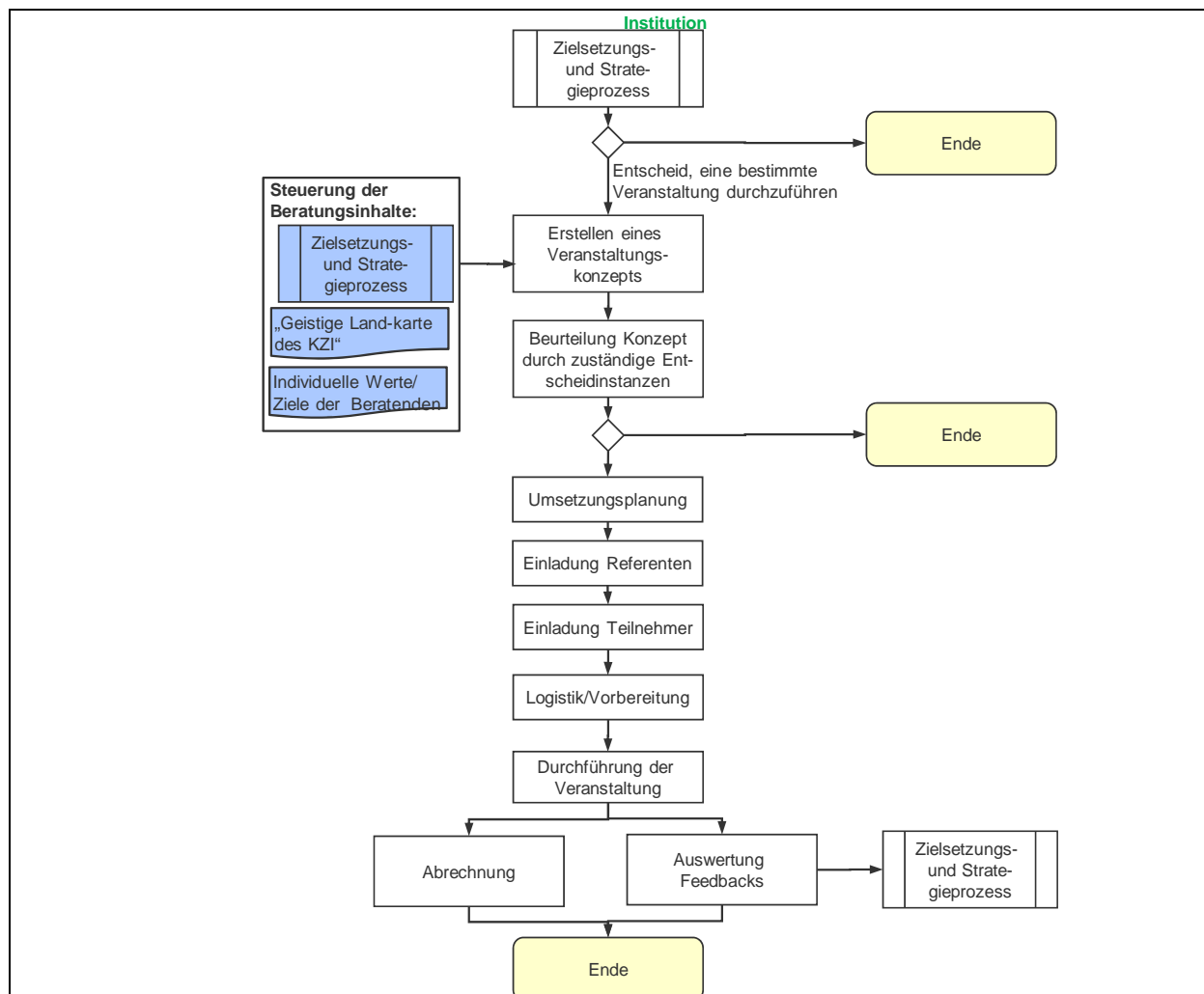
Die Aufwände je Veranstaltung sind dabei je nach Art der Veranstaltung stark unterschiedlich. Sie schwanken pro Veranstaltung zwischen 0.02 (4 Arbeitstage) und 0.2 Vollstellen (40 Arbeitstage).

Die eigenen Veranstaltungen sind mengenmässig kein zentrales Element der KZI. Es ist eher ein Instrument, das dann angewendet wird, wenn sich eine bestimmte Information auf diesem Wege am effizientesten transportieren lässt.

Die von den vor Ort untersuchten KZI durchgeführten Veranstaltungen unterscheiden sich in Bezug auf die Themen und die Zielgruppen deutlich:

- Veranstaltung zur Vernetzung der Migrationsbevölkerung mit der einheimischen Bevölkerung (KZI B). Dies war die vergleichsweise aufwändigste aller vor Ort angetroffenen Veranstaltungen (40 Arbeitstage).
- Durchführung einer KoFI-Tagung (KZI B).
- Themenveranstaltungen für ausländische Vereine (insbesondere zum neuen AuG) (KZI D)
- Veranstaltung für Fachpersonen im Bereich der Integration (KZI F)

Abbildung 11: Prozess „Veranstaltungen durchführen“



Prozess „Zusammenarbeit mit Bund, anderen KZI, Integrationsbeauftragten etc.“

Die Aufwände für die Zusammenarbeit mit Bundesstellen, anderen KZI, anderen kantonalen Stellen, den Integrationsbeauftragten etc. liegen generell bei rund 0.1 Vollstellen (d.h. rund 20 Arbeitstage). Das eine KZI, dessen Aufwände in Bezug auf diesen Prozess deutlich höher lagen, hatte Zusatzaufgaben im Rahmen eines Leistungsauftrags zu erfüllen, welche über die „normalen“ Kontakte und Zusammenarbeit hinausgingen.

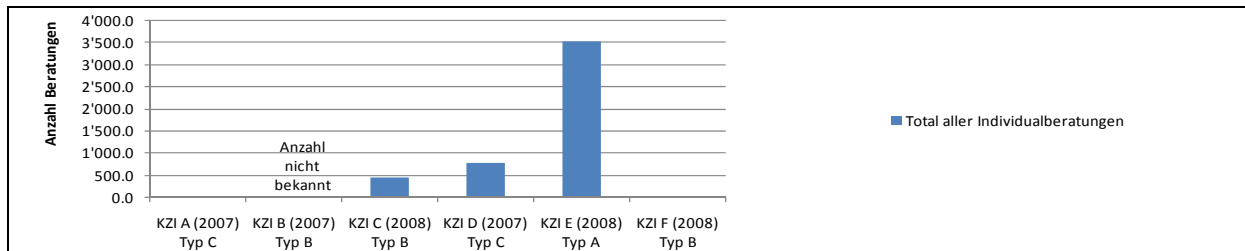
3.4.5 Prozesse des Aktivitätsfelds Beratung

Prozess „Individualberatung“

Eines der sechs untersuchten KZI setzt ein starkes Gewicht auf die Individualberatung. Dieses KZI führt mit 2.9 Vollstellen bzw. rund 550 Personentagen pro Jahr (Jahr 2008) rund 3500 Beratungen durch, was einem durchschnittlichen Aufwand von 1.25 Stunden pro Beratung entspricht. Ein weiteres KZI setzt mit rund 0.5 Vollstellen für 770 Beratungen jährlich ebenfalls einen Schwerpunkt bei der Individualberatung (1.1 Stunden pro Beratung). Zwei weitere KZI investie-

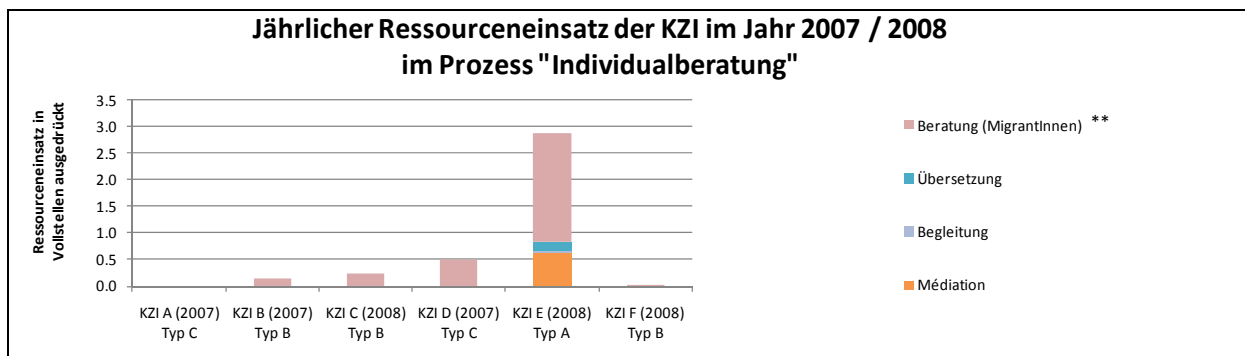
ren rund 0.2 Vollstellen für Individualberatungen (rund 40 Tage pro Jahr). Zwei der sechs untersuchten KZI bieten demgegenüber keine Individualberatung für Einzelpersonen an.

Abbildung 11: Anzahl Individualberatungen der untersuchten KZI



Der Grossteil der individuell beratenen Personen sind Migrantinnen und Migranten.

Abbildung 12: Ressourceneinsatz der KZI im Prozess „Individualberatung“



Welche Wirkungen die Individualberatung für die Integrationsförderung hat, hängt nach unserer Einschätzung massgeblich davon ab,

- Welche Personen die Beratung in Anspruch nehmen.
- Welche Themen dabei angesprochen werden.
- Welche Positionen das KZI dabei einnimmt.

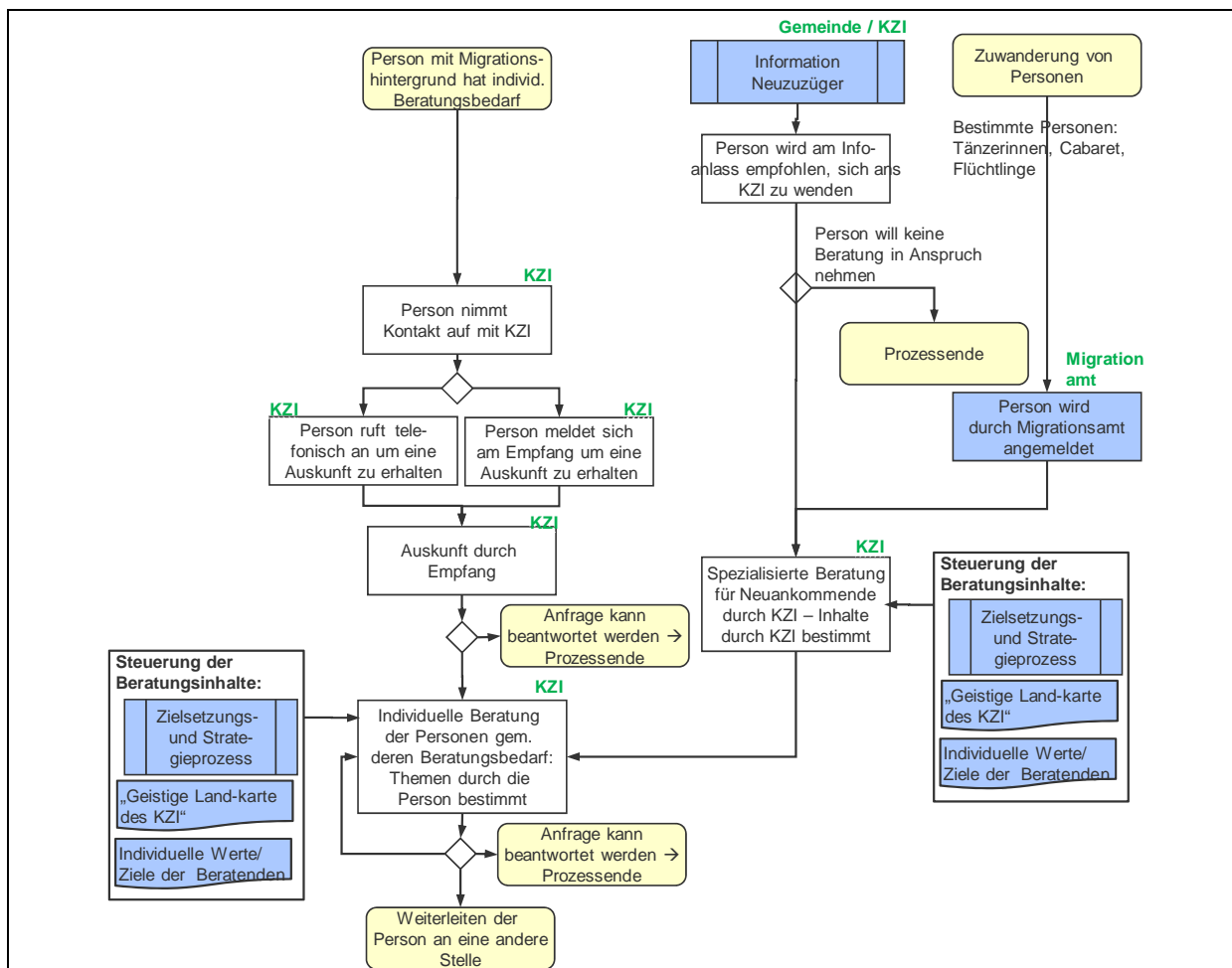
Wir haben die Individualberatung der vor Ort untersuchten KZI nicht näher auf obige drei Aspekte hin untersucht (vgl. dazu Abschnitt 3.3.2). Wir gehen aber davon aus, dass die Individualberatungen in den meisten Fällen nach folgendem Muster ablaufen: Migrantinnen und Migranten wenden sich aus eigenem Antrieb mit konkreten Fragen an das KZI, die das KZI im Rahmen dessen Möglichkeiten beantwortet. Inwieweit die Beantwortung dieser Fragen nicht nur ein Serviceangebot für die Migrationsbevölkerung ist, sondern einen wichtigen Beitrag zu deren Integration leistet, haben wir nicht näher untersucht. Eine systematische Integrationsförderung im Rahmen von Individualberatungen dürfte aber nur dann möglich sein, wenn die KZI auf Personen mit Beratungsbedarf aktiv zugehen und die in der Beratung diskutierten Themen (mit)bestimmen. Dies ist nur in einem der sechs KZI teilweise der Fall:

- Mit einer Ausnahme gilt bei den KZI das Prinzip, dass die Individualberatung nur jene Personen in Anspruch nehmen, die aktiv danach suchen (linker Strang in nachfolgendem Prozessschema).

- Eines der KZI versucht demgegenüber gezielt auch Personen zur Teilnahme an der Individualberatung zu bewegen, die sich aus eigenem Antrieb gegebenenfalls nicht melden würden, jedoch nach Einschätzung des KZI einen Beratungs- bzw. individuellen Informationsbedarf haben (rechter Strang in nachfolgendem Prozessschema).

Abbildung 13 stellt den Prozess der Individualberatung dar. Jene Elemente, bei denen sich die Individualberatung der KZI unterscheiden, sind wiederum blau gekennzeichnet.

Abbildung 13: Prozess „Individualberatung“



Prozess „Projekt und Fachberatung“

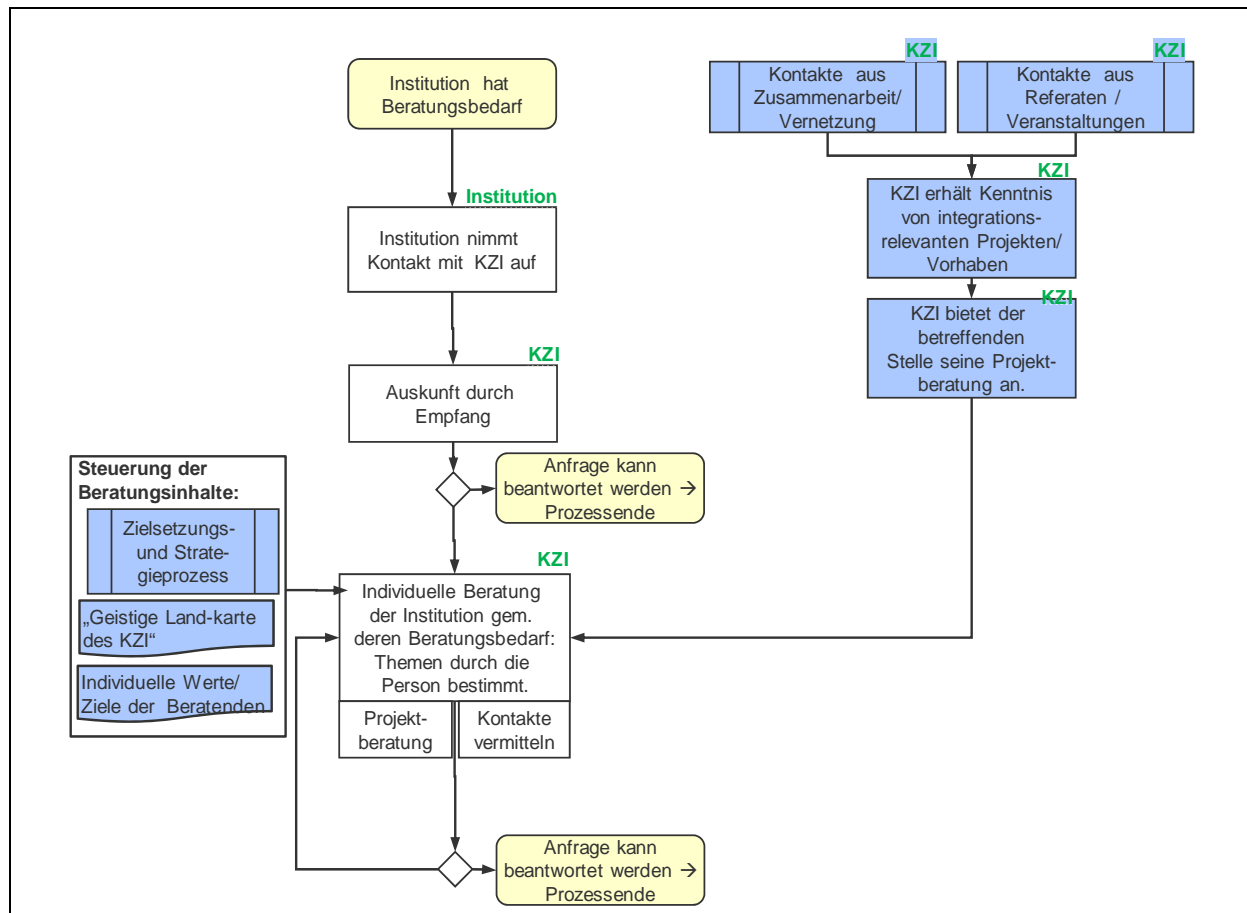
Fünf der sechs untersuchten KZI bieten eine Projekt- und Fachberatung an. Dafür werden jeweils zwischen 0.1 und 0.2 Vollstellen eingesetzt. Mengenmässig spielt dieser Prozess damit eine eher untergeordnete Rolle.

Die Projekt- und Fachberatung richtet sich an unterschiedliche Zielgruppen:

- an kantonale Stellen
- an Gemeinden
- an Organisationen der Migrationsbevölkerung
- an andere private Organisationen
- an Privatpersonen

Im Allgemeinen erfolgt die Kontaktnahme durch die zu beratende Stelle oder Person. Beraten werden jene Stellen und Personen, die dem KZI gegenüber einen entsprechenden Beratungsbedarf kommunizieren.

Abbildung 14: Prozess „Projekt- und Fachberatung“

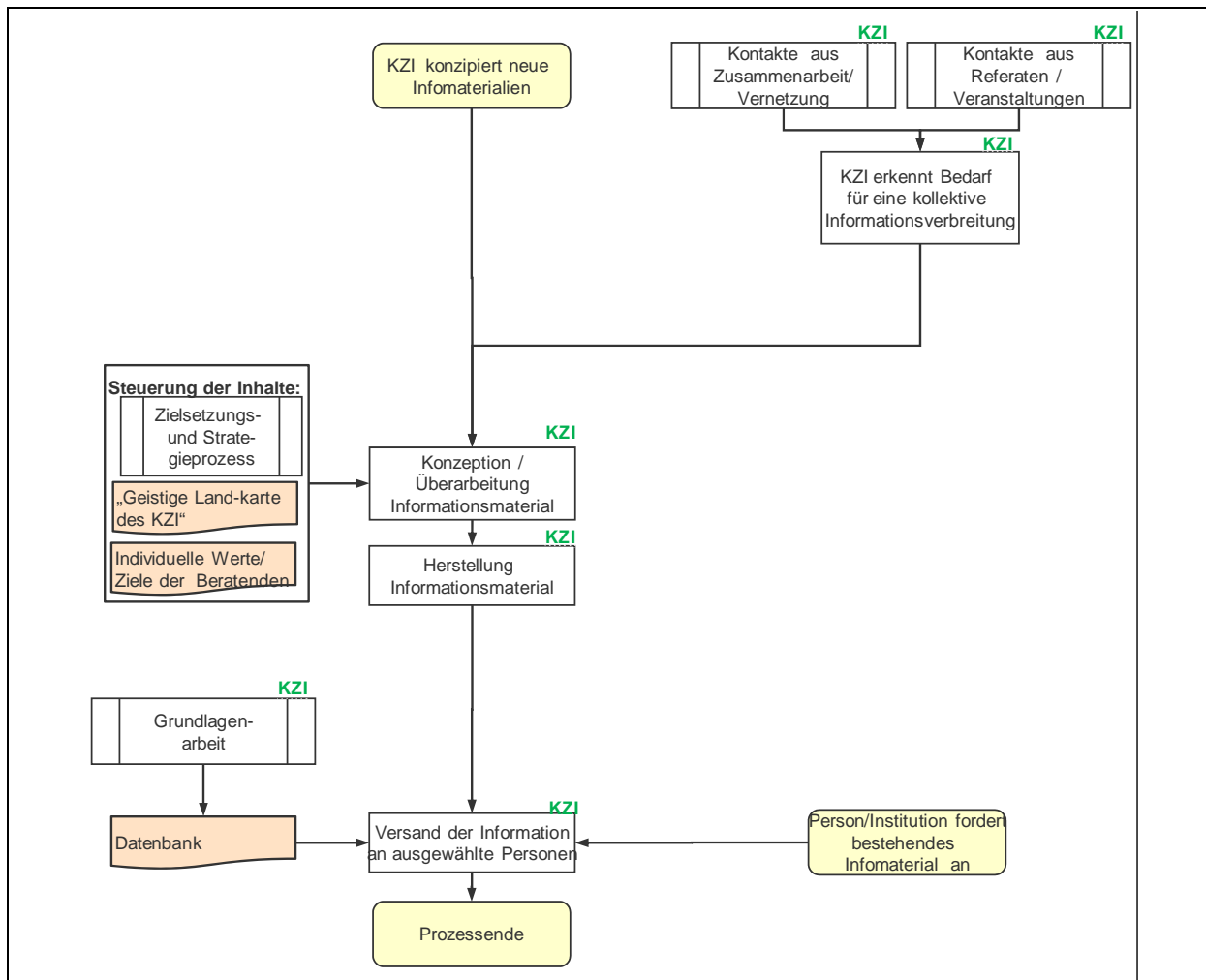


3.4.6 Prozesse des Aktivitätsfelds Informationsverbreitung

Prozess „Versand von Informationen“

Eines der sechs untersuchten KZI setzt einen Schwerpunkt auf den Versand von schriftlichen Informationen. Rund 0.35 Vollstellen (ca. 80 Prozentage) werden in diesem KZI jährlich hierfür aufgewendet. Die anderen fünf KZI setzen jeweils weniger als 0.1 Vollstellen (unter 20 Prozentagen jährlich) für die Erstellung und Verbreitung von Druckerzeugnissen ein.

Abbildung 15: Prozess „Versand von Informationen“



Prozess „Aktualisieren der Web-Page“

Alle sechs KZI unterhalten eine Web-Page. Im Allgemeinen werden für die Bewirtschaftung des Internetauftritts rund 10 Tage jährlich eingesetzt. Lediglich ein KZI investiert mit rund 40 Personentagen pro Jahr deutlich mehr Ressourcen hierfür.

Prozess „Medienanlässe organisieren“

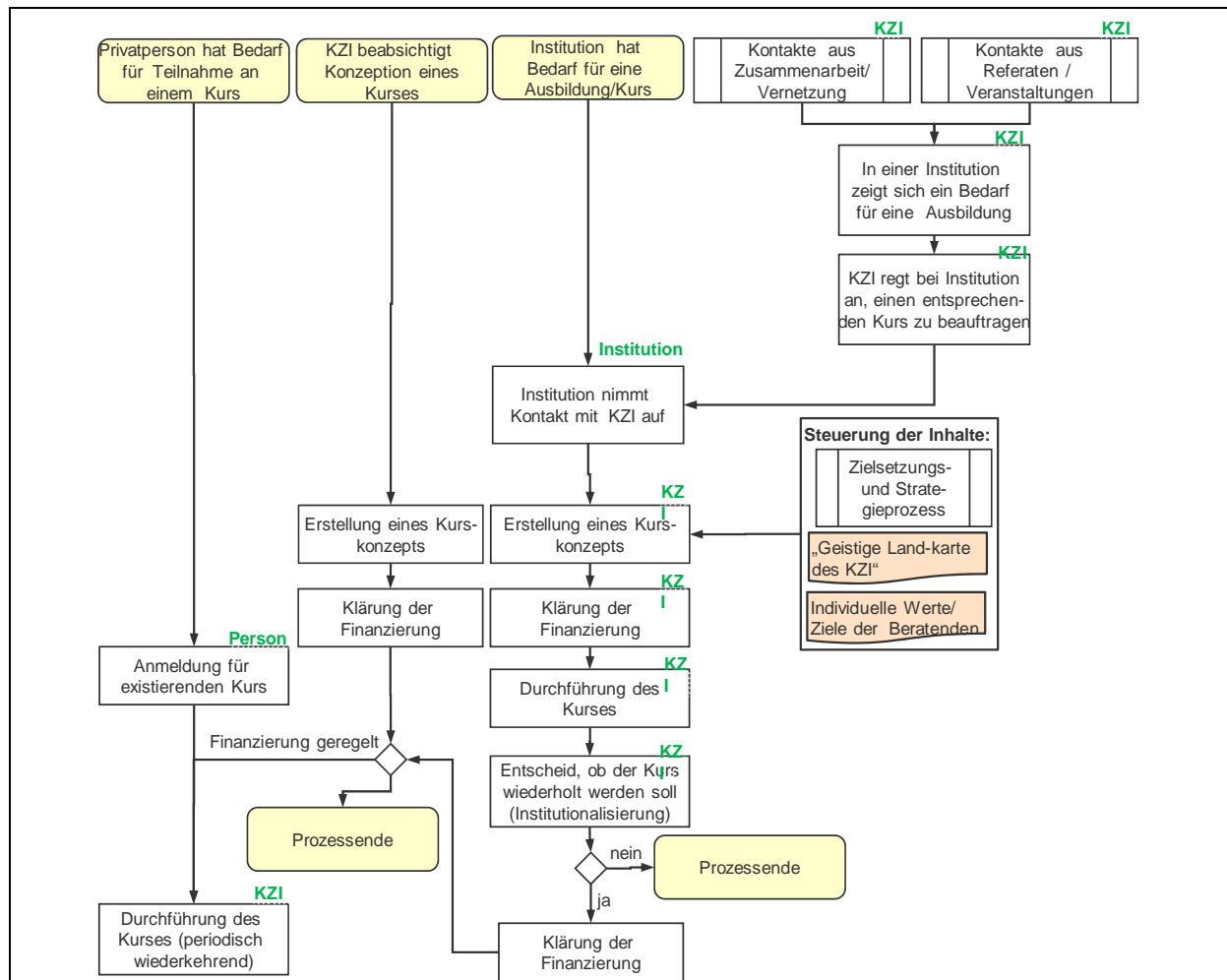
Fünf der sechs KZI betreiben die Pressearbeit und Medienarbeit mit einer gewissen Systematik (jeweils rund 10 bis maximal 35 Personentage pro Jahr). Ein KZI ist in diesem Feld nicht aktiv.

3.4.7 Prozess des Aktivitätsfelds Schulung

Prozess „Informationskurse / Ausbildung für Zielgruppen / Institutionen“

Drei KZI führen – in der Grössenordnung von rund 35 Personentagen pro Jahr – Informationskurse und Ausbildungen für verschiedene Zielpersonen durch (siehe untenstehende Prozessbeschreibung). Die anderen drei KZI sind in diesem Feld nicht aktiv.

Abbildung 16: Prozess „Informationskurse/Ausbildung für Zielgruppen und Institutionen“



3.4.8 Prozess des Aktivitätsfelds Grundlagen erarbeiten

Prozess „Grundlagen erarbeiten“

Ein letztes Aktivitätsfeld ist die Erarbeitung von Grundlagen für die Integrationsförderungsaktivitäten des betreffenden KZI. Hierfür setzen die KZI jährlich rund 20 bis 40 Personentage ein.

3.5 Beitrag der KZI-Leistungen an die Integrationsförderung

Nach der Darstellung der KZI-Leistungen und der ihnen zugrunde liegenden Geschäftsprozesse (Output-Ebene in Abbildung 2) steht nun die Frage der Wirkungen dieser Aktivitäten im Raum: Inwiefern tragen die Aktivitäten der KZI dazu bei, Integrationsprozesse und die daran beteiligten Akteure zu unterstützen? Wie in Abschnitt 2.1.3 hergeleitet entfalten die KZI ihre Wirkungen auf dieser intermediären Ebene (Impact), und nicht auf der Ebene der gesetzlich (Art. 4 AuG) festgehaltenen Integrationsziele (Outcome).

Die Wirkungen der KZI in Bezug auf die Integrationsförderung wurden in der Schweiz bisher nicht systematisch empirisch untersucht. Es sind keine Studien bekannt, die sich dieser Frage vertieft und umfassend widmen und ein entsprechendes Forschungsdesign aufweisen. Wie in Abschnitt 2.3.2 bereits erläutert konnte auch im Rahmen dieser Studie aus konzeptionellen, me-

thodischen und damit verbundenen Aufwandsgründen keine systematische, empirisch fundierte Wirkungsanalyse der KZI-Aktivitäten vorgenommen werden. Die Frage nach dem Beitrag der KZI an die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz insgesamt (Outcome-Wirkungen) lässt sich somit hier nicht beantworten.

Um Hinweise auf den Beitrag der einzelnen KZI an die Integrationsförderung vor Ort zu gewinnen, haben wir eine gezielte Auswahl von Personen aus verschiedenen Zielgruppen der sechs KZI, deren Geschäftsprozesse wir näher untersucht haben, nach ihrer diesbezüglichen Einschätzung gefragt. Diese Interviews liefern Informationen darüber, wie die Zielgruppen die KZI-Leistungen nutzen und wie sie den Nutzen dieser Leistungen beurteilen. Die Ergebnisse werden in Abschnitt 3.5.2 vorgestellt. Zunächst rekapitulieren wir allerdings kurz die diesbezüglichen Befunde bereits bestehender Studien.

3.5.1 Aussagen zur Wirkungsebene aus bisherigen Studien

In den Evaluationsstudien zu den bisherigen Schwerpunkteprogrammen des Bundes wurde die Frage der Wirksamkeit der Ausländerdienste bzw. KZI jeweils thematisiert. Die Studie von Hammer et al. (2004) zum Schwerpunkt „institutionelle Stärkung“ im Schwerpunkteprogramm 2001-2003 hielt als einzige Wirkungsfeststellung fest, dass die Schaffung von KZI ein wichtiges politisches Zeichen gewesen sei, weil sie bei Kantonen und Gemeinden die Akzeptanz für eine aktive Integrationspolitik erhöht habe. Wie sich die Ausländerdienste auf Integrationsprozesse auswirken wurde hingegen nicht näher untersucht (Hammer et al. 2004: 41).

Die Wirkungsanalyse der Schwerpunkte B, C, D und E des Schwerpunkteprogramms 2004-2007 (Müller et al. 2008) beruht auf einer standardisierten Befragung aller KZI, mehreren Expertengesprächen und Fallstudien (zwei davon zu KZI). Die Hauptergebnisse zu Schwerpunkt D1 (Kompetenzzentren Integration) lauten:

- Gemäss der Selbstdeklaration der KZI-Leitenden besteht die Hauptwirkung in einer Qualitätssteigerung der Integrationsförderungsarbeit, weil Information und Fachwissen besser verfügbar seien, weil eine Strukturbereinigung im Bereich der Integrationsförderung stattgefunden habe, weil die Koordination verbessert worden sei (Strukturierung von Aufgaben, Systematisierung und Koordination von Abläufen, Schaffung gemeinsamer Plattformen, Tagungen und Dokumentationen, Bündelung von Kräften und Bildung gemeinsamer Strategien) und weil in der Öffentlichkeit eine Sensibilisierung für Integrationsfragen stattgefunden habe.
- Der zentrale Beitrag der KZI an die Integrationsförderung besteht in der Ansicht der KZI-Leitenden in der Information, Sensibilisierung, Vernetzung (Müller et al. 2008: 79). Dank dieser Leistungen seien Ratsuchende besser befähigt, integrationsrelevante Fragen zu bewältigen. Dies sehen rund 80% der Antwortenden so. Die Informations- und Sensibilisierungsarbeit stärke das Wissen und das gegenseitige Verständnis zwischen verschiedenen Akteuren, wobei diese Entwicklung vorwiegend von Migrantinnen und Migranten ausgehen würden.

- Im Gegensatz dazu beurteilten nur zwei Drittel der in der Evaluation Befragten den Beitrag der KZI an die angestrebte Öffnung von Regelstrukturen und die strukturelle Verankerung des Integrationsthemas als eher gross (Müller et al. 2008: 73). Dieser Prozess sei noch wenig weit fortgeschritten, insbesondere weil die Grundlagen und Rahmenbedingungen dafür noch zu wenig gegeben seien. Der Einfluss der KZI auf verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse wurde unterschiedlich beurteilt. Er sei bei verwaltungsinternen KZI grösser als bei privat betriebenen KZI. Insgesamt habe aber eine Annäherung an die Verwaltung stattgefunden.

3.5.2 Zielgruppenbefragung bei sechs KZI – Vorgehen

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden Vertreterinnen und Vertreter spezifischer Zielgruppen (Verwaltungsstelle; andere Fachstelle/Organisation im Bereich Integrationsförderung; Schule; Quartierverein; Organisation der Migrationsbevölkerung; Integrationsdelegierte) der sechs näher untersuchten KZI telefonisch befragt. Diese sechs KZI wurden gebeten, aus jeder Kategorie von Zielgruppen (Verwaltungsstelle; andere Fachstelle/Organisation im Bereich Integrationsförderung; Schule; Quartierverein; Organisation der Migrationsbevölkerung) eine Auswahl von Personen anzugeben, die Leistungen des KZI in Anspruch genommen haben. Insofern war gewährleistet, dass die befragten Personen das KZI und dessen Aktivitäten kennen. Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden von uns nach dem Zufallsprinzip aus dieser Liste ausgewählt. Insgesamt wurden 31 Telefoninterviews geführt (vgl. Tabelle 3). Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte zwar nach systematischen Kriterien, ist aber nicht repräsentativ. Weil die Wirkungsbeurteilungen auf den Einschätzungen einzelner weniger Personen beruhen und damit stark von deren subjektiven Wahrnehmung und Einstellung abhängig sind, können die resultierenden Aussagen nicht verallgemeinert werden. Sie haben lediglich illustrierenden Charakter. Obwohl die nachfolgend präsentierten Ergebnisse nur von begrenzter Aussagekraft sind, ist festzuhalten, dass sie immerhin auf Äusserungen einer gewissen Anzahl von Personen aus verschiedenen Zielgruppen der KZI beruhen, während bisherige Studien hauptsächlich auf die Selbstdeklaration der KZI und die Einschätzungen einzelner Schlüsselpersonen (z.B. Integrationsdelegierte) abstützen und somit ebenfalls gewissen Verzerrungen und Subjektivitäten unterliegen.

Tabelle 3: Interviewpartnerinnen und -partner bei der Zielgruppenbefragung

Zielgruppe	KZI A	KZI B	KZI C	KZI D	KZI E	KZI F
Verwaltungsstelle	1	1	1	1	1	1
IF-Fachstelle/Organisation	1	1	2	1	1	2
Schule	1	1	1	1		1
Quartierverein	1	1		1	1	
Org. der Migrationsbev.	1	1	1	1	1	
Integrationsdelegierte/r			1	2		

Die Befragten wurden gebeten, den Beitrag des jeweiligen KZI an gezielt abgefragte Wirkungsdimensionen zu beurteilen (Tabelle 4). Diese sind aus dem in Abbildung 1 dargestellten Wirkungsmodell und den verschiedenen Grundlegendokumenten zur Integrationsförderung in der Schweiz abgeleitet. Dazu wurden weitere summarische Fragen nach dem Beitrag des KZI an die lokale/regionale Integrationsförderung gestellt. Die Fragen wurden an das Leistungsspektrum des jeweiligen KZI angepasst.

Tabelle 4: Bei der Zielgruppenbefragung abgefragte Wirkungsdimensionen der KZI-Aktivitäten

Zielgruppe	Wirkungsdimension
Migrantinnen und Migranten	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere Sprachkenntnisse - Information über Lebens- und Arbeitsraum (Rechte und Pflichten) - Finden sich im Alltag besser zurecht - Sind integriert in Vereine, Betriebe und Gemeinschaftsleben in Quartier/Gemeinde - Streben finanzielle Unabhängigkeit an - Achten die kulturelle Vielfalt des Landes
Behörden/Regelstrukturen	<ul style="list-style-type: none"> - Integration ist beim Kanton ein Thema - Regelstrukturen sind allen zugänglich (institutionelle Öffnung) - Potenziale und Kompetenzen der Migrantinnen und Migranten werden entwickelt und genutzt - Vielfalt wird als wertvoller Bestandteil der Gesellschaft anerkannt - Partnerschaftlicher Einbezug nichtstaatlicher Akteure in Integrationsarbeit - Partnerschaftlicher Einbezug der Migrationsbevölkerung in Integrationsarbeit
Intermediäre	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere Qualität in der Integrationsarbeit - Innovation in der Integrationsarbeit - Kompetenz vorhanden, um integrationsrelevante Fragen zu bewältigen - Informationsstand verbessert - Informationsfluss zwischen Akteuren/Stellen verbessert - Kenntnis anderer themenrelevanter Akteure/Stellen (Vernetzung)
Öffentlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Über Migrationspolitik informiert - Für Situation der Migrationsbevölkerung sensibilisiert - Befähigt, mit Diversität umzugehen

3.5.3 Ergebnisse der Zielgruppenbefragung

Tabelle 7 im Anhang gibt eine Übersicht über die Ergebnisse der Telefoninterviews pro KZI und pro Frage. Aus den geführten Gesprächen können die folgenden Aussagen zu den Wirkungen der KZI abgeleitet werden:

Die Qualität der Arbeit der jeweiligen KZI wird von praktisch allen Befragten als gut bis sehr hoch beurteilt. Die befragten Personen attestieren den Mitarbeitenden der KZI zumeist ein hohes Engagement, Fachkompetenz, Einfühlungsvermögen und eine konstruktive, kooperationsorientierte Arbeitsweise. Verschiedene Befragte äusserten auch einzelne Kritikpunkte, die sich zumeist auf die Ausrichtung und die Inhalte der Leistungsangebote der KZI, teilweise auch auf deren Qualität (Zielgruppenkonformität) beziehen.

Den allgemeinen Beitrag der KZI an die Integrationsförderung stufen die Befragten grösstenteils als beträchtlich ein. Dieser Beitrag wurde von den Befragten mit den folgenden Beispielen beschrieben:

- direkter Kontakt mit bzw. Zugang zu der Migrationsbevölkerung
- Sprachkurseangebote, indem sie den Einbezug von Eltern, Frauen und die Behandlung spezifischer Themen, z.B. Rechte ermöglichen
- Feste bieten Gelegenheit Kulturen kennenzulernen, Kontakte zu knüpfen, Feindbilder abzubauen
- Sensibilisierung der Verwaltung
- Vernetzung von Migrantinnen/Migranten untereinander und von verschiedenen (Fach-) Organisationen.

Kern der Interviews bildeten die Einschätzungen der Befragten, wie viel die einzelnen KZI zu den verschiedenen abgefragten Wirkungsdimensionen beitragen. Weil pro KZI nur wenige Interviews geführt wurden, ist anhand der vorliegenden Aussagen keine generelle Beurteilung der Wirksamkeit der jeweiligen KZI möglich. Deshalb nehmen wir eine Gesamtbetrachtung über alle sechs KZI hinweg vor und berechnen die über alle 31 Interviews kumulierte Anzahl der Personen, die der Ansicht waren, das KZI trage mit seinen Aktivitäten „viel“, „etwas“, „wenig“ oder „nichts“ an die entsprechende Wirkung bei.²⁹ Dieser Wert dient uns als Indikator für die Stärke des Beitrags der KZI-Aktivitäten an eine Wirkungsdimension.

So zeigt Tabelle 5 auf, in welchen Wirkungsdimensionen die Befragten die Hauptbeiträge der KZI sehen. Den mit Abstand stärksten Beitrag (gemessen an der Summe der ersten beiden Spaltenwerte) erten sie bei der Förderung der Sprachkompetenz von Migrantinnen und Migranten. Auch auf den auf Migrantinnen und Migranten bezogenen Dimensionen ‚Unterstützung bei der Alltagsbewältigung‘, ‚Gesellschaftliche Integration (Teilnahme am gesellschaftlichen Leben)‘ und ‚Information über den Lebens- und Arbeitsraum‘ leisten die KZI gemäss den Rückmeldungen einen eher starken Beitrag. Die Beurteilungen des Einflusses auf Veränderungen bei Behörden und Regelstrukturen unterscheiden sich nur graduell. Den KZI wird durchwegs ein gewisser Beitrag an die erfragten Wirkungsdimensionen attestiert. Ähnlich hohe Werte finden sich bei den auf intermediäre Akteure bezogenen Dimensionen.

Anhand der Mittelwerte der Antwortkategorien pro Zielgruppe lässt sich auch ablesen, dass in der Wahrnehmung der Befragten die KZI am ehesten in denjenigen Dimensionen Wirkungen entfalten, welche die intermediäre Organisationen und Personen betreffen, in zweiter Linie in den auf die Migrantinnen und Migranten bezogenen Wirkungsdimensionen. Der Beitrag an Wirkungen bei Behörden und Regelstrukturen wird als etwas geringer beurteilt³⁰, und bei der breiten

²⁹ Leistet ein KZI in der Wahrnehmung einer befragten Person „keinen Beitrag“ an eine Wirkungsdimension, kann das auch daran liegen, dass sich das KZI dieser Dimension nicht annimmt, z.B. weil hier kein Handlungsbedarf gesehen wird.

³⁰ Hier ist zu beachten, dass fast ein Drittel der Befragten keine Einschätzung zu diesen Dimensionen abgeben konnte.

Öffentlichkeit bewirken die KZI in der Einschätzung der interviewten Personen vergleichsweise wenig.

Insgesamt sind die hier erhobenen Feststellungen von Personen aus verschiedenen Zielgruppen der KZI kompatibel mit den oben wiedergegebenen Befunden der Studie von Müller et al. (2008), die auf der Selbstdeklaration der KZI-Leitenden beruhen. Insofern können wir trotz der tiefen Fallzahl befragter Personen davon ausgehen, dass die vorliegenden Angaben plausibel sind.

Tabelle 5: Aggregierte Beurteilungswerte des Beitrags der KZI an Wirkungsdimensionen

Beitrag des KZI an Wirkungsdimension	viel	etwas	wenig	nichts	weiss nicht
Migrantinnen und Migranten¹	6.2	11.5	4.2	2.2	7.0
Spracherwerb	13	11	4	0	3
Information	9	9	4	2	7
Gesellschaftliche Integration	5	14	4	2	6
Alltagsbewältigung	4	16	5	0	6
Achtung kultureller Vielfalt	3	12	4	5	7
Finanzielle Unabhängigkeit	3	7	4	4	13
Behörden/Regelstrukturen¹	4.5	11.3	2.5	2.8	9.8
Zugang öffnen	6	10	0	4	11
Agenda Setting	5	13	2	3	8
Nutzung der Potenziale/Kompetenzen	5	11	3	3	9
Willkommenskultur	4	10	3	4	10
Einbezug von Migrantinnen/Migranten	4	12	5	0	10
Einbezug von NGOs	3	12	2	3	11
Intermediäre¹	4.8	14.5	2.2	2.5	7.0
Informationsstand erhöht	7	14	2	3	5
Qualitätsverbesserung	5	15	2	1	8
Innovationsförderung	5	14	3	1	8
Besserer Informationsfluss	5	14	1	2	9
Vernetzung	4	16	2	4	5
Kompetenzaufbau	3	14	3	4	7
Öffentlichkeit¹	1.7	10.0	6.7	5.3	7.3
Information Migrationspolitik	2	13	7	3	6
Sensibilisierung	2	8	10	4	7
Befähigung im Umgang mit Diversität	1	9	3	9	9

¹ Die Werte in diesen Zeilen entsprechen jeweils dem Mittelwert der den einzelnen Zielgruppen zugeordneten Wirkungsdimensionen.

Neben dem Beitrag der KZI an die verschiedenen Wirkungsdimensionen wurden in den Telefoninterviews weitere Fragen zur Bedeutung der KZI für die Integrationsförderung vor Ort thematisiert. Hierzu lässt sich folgendes festhalten (vgl. auch die zusammenfassende Tabelle im Anhang):

- In den sechs betrachteten Kantonen/Gemeinden (Stadt Bern, Frauenfeld, Jura, Neuchâtel, Kanton Schwyz, Kanton St. Gallen) gibt es gemäss dem Grundtenor der Aussagen kaum andere Fachstellen, die ähnliche Leistungen anbieten wie die KZI. Sind solche vorhanden, tragen KZI – in der Wahrnehmung der Befragten – im Vergleich mit diesen Stellen mehr zur Integrationsförderung bei, da sie einerseits in vielen Bereichen tätig sind und andererseits auf Migrations- und Integrationsfragen spezialisiert sind. Andere Fachstellen und Organisationen sind zumeist entweder nur in spezifischen Bereichen tätig (z.B. die Gewerkschaften) und/oder nicht auf Migrations- bzw. Integrationsfragen spezialisiert (z.B. Anbieter von Sprachkursen).
- Die Frage, ob jemand anderes die Leistungen eines KZI erbringen könnte, wurde in der Grundtendenz so beantwortet, dass eine spezifische, konkrete Fachstelle für Integrationsfragen wichtig sei, damit Integration kein Randthema werde. Einzelne Leistungen, z.B. Sprachkurse, könnten in der Ansicht einiger Befragten durchaus von anderen Akteuren übernommen werden. Die Vorteile eines KZI gegenüber anderen Leistungsanbietern werden darin gesehen, dass ein KZI verschiedene Leistungen und die damit verbundene Fachkompetenz innerhalb einer einzelnen Organisation mit einem breiten Angebotspektrum bündelt.
- Die Leistungen der KZI entsprechen grösstenteils den Bedürfnissen der Befragten. Vielfach besteht der Wunsch, dass die KZI noch mehr Leistungen anbieten bzw. ihre Aktivitäten vertiefen würden. Am häufigsten wurde der Wunsch nach einem engeren Kontakt der KZI zur Migrationsbevölkerung artikuliert. Daneben machten die Interviewpartnerinnen und -partner diverse spezifische Vorschläge für zusätzliche Leistungsangebote. Von den aktuell angebotenen Leistungen wurden von den allermeisten keine als weniger wichtig bezeichnet. Nur in einem Fall erwähnten zwei Personen, das fragliche KZI könnte allenfalls auf Einzelberatungen verzichten, weil diese von anderen Einrichtungen abgedeckt werden könnten.
- Würde es das KZI im jeweiligen Kanton/in der jeweiligen Gemeinde nicht mehr geben, käme es in der Vermutung eines Teils der Befragten zu einer Verlagerung einzelner Leistungen auf andere Stellen. Andere befürchten, dass das Thema Integration noch mehr zu einem Randthema verkommen würde, als es in ihren Augen bereits ist, und einige empfänden eine Abschaffung des KZI als Katastrophe. Einzelne Befragte würden dies hingegen nicht bemerken.

3.5.4 Fazit zum Beitrag der KZI an die Integrationsförderung

Aus dem Literaturstudium und den Telefoninterviews mit 31 Personen aus verschiedenen Zielgruppen der sechs näher untersuchten KZI ziehen wir das folgende Fazit zum Beitrag der KZI an die Integrationsförderung:

Die KZI werden von denjenigen Personen, die sie kennen und nutzen, als engagiert und kompetent bezeichnet. Die Qualität ihrer Arbeit wird allgemein als hoch eingestuft.

Die KZI tragen auf verschiedene Weise dazu bei, Integrationsprozesse und die daran beteiligten Akteure zu unterstützen. Sie vernetzen diverse Akteure – vor allem Intermediäre – untereinander, sie beraten Migrantinnen und Migranten in Fragen der Alltagsbewältigung, des Spracherwerbs und der sozialen Integration, sie fördern die Qualität und die Verbesserung der Information im Bereich der Integrationsförderung, und sie sind die Themenführer bei Behörden und in Regelstrukturen in Bezug auf Fragen der institutionellen Öffnung. Insofern scheint eine Wirkung der KZI darin zu bestehen, das Thema der Integrationsförderung auf die Agenda von Behörden und Regelstrukturen zu setzen: Dort, wo ein entsprechender Diskurs besteht, wird er von den KZI beeinflusst und geprägt.

Die KZI fungieren als Informations- und Koordinationsplattform für diejenigen Akteure, die in der Integrationsförderungsarbeit aktiv sind, und werden als nicht bzw. nur schlecht substituierbares Bindeglied zwischen Strukturen und Organisationen der Aufnahmegesellschaft und der Migrationsbevölkerung wahrgenommen. Verschiedene Aussagen aus den Interviews weisen allerdings auch darauf hin, dass die Wirksamkeit der Bemühungen der KZI um Sensibilisierung oder institutionelle Öffnung stark von der Aufnahmebereitschaft der angesprochenen Zielgruppen abhängig ist. Diese (Öffentlichkeit, Verwaltungen, Migrationsbevölkerung) würden teilweise wenig Interesse an Integrationsförderungsarbeit und entsprechenden Angeboten der KZI zeigen.

4 Beurteilung des heutigen Systems der Integrationsförderung durch die KZI

Im vorliegenden Kapitel geht es nun darum, auf der Grundlage der empirischen Befunde zu den Leistungen, Geschäftsprozessen und Zielgruppenbeurteilungen ein Fazit zu ziehen. Nach der Herleitung der idealen Struktur und kritischen Grösse eines KZI greifen wir die Ausgangsfragen der Studie auf.

4.1 Ideale Struktur eines KZI

Ein Ziel der vorliegenden Studie ist die Beantwortung der Frage nach den idealen strukturellen Voraussetzungen, die ein KZI mitbringen sollte, um eine wirkungsvolle Integrationsförderung gewährleisten zu können.

Die ideale Struktur eines KZI ist von den angestrebten Zielen abhängig. Entsprechend ist zunächst wichtig zu klären, welche Ziele ein KZI verfolgen soll. Je nach verfolgter Zielsetzung sind andere Strukturen und Leistungen zweckmässig. Wie in Abschnitt 3.2 aufgezeigt, ist das Zielverständnis des Trägers und/oder Auftraggebers (bei Leistungsverträgen) der KZI strategiebestimmend. Die Vorgaben des Bundes haben in dieser Hinsicht nur einen geringen steuernden Einfluss, da sie sehr offen gehalten sind. Die Logik und das Zielsystem sind je nach Trägermodell (Verein mit Leistungsverträgen, Stadt, Kanton) und je nach Kontext, in dem sich das KZI befindet, verschieden.

Folgende vier Ziele werden nach unserer Beurteilung im Wesentlichen von den KZI verfolgt, wobei nicht alle KZI alle Ziele verfolgen:

- Sicherstellung der Partizipation bzw. des Zugangs zu gesellschaftlichen Leistungen für die Migrationsbevölkerung
- Sensibilisierung der einheimischen Bevölkerung
- Orientierung der Migrationsbevölkerung im Alltag sicherstellen (soziale Integration). Sicherstellen, dass zugewanderte Personen bestimmte Informationen erhalten.
- Individuelle Beratung und Unterstützung von Migrantinnen und Migranten

4.1.1 Ideal: umfassende und systematisch ausgerichtete Integrationsförderung

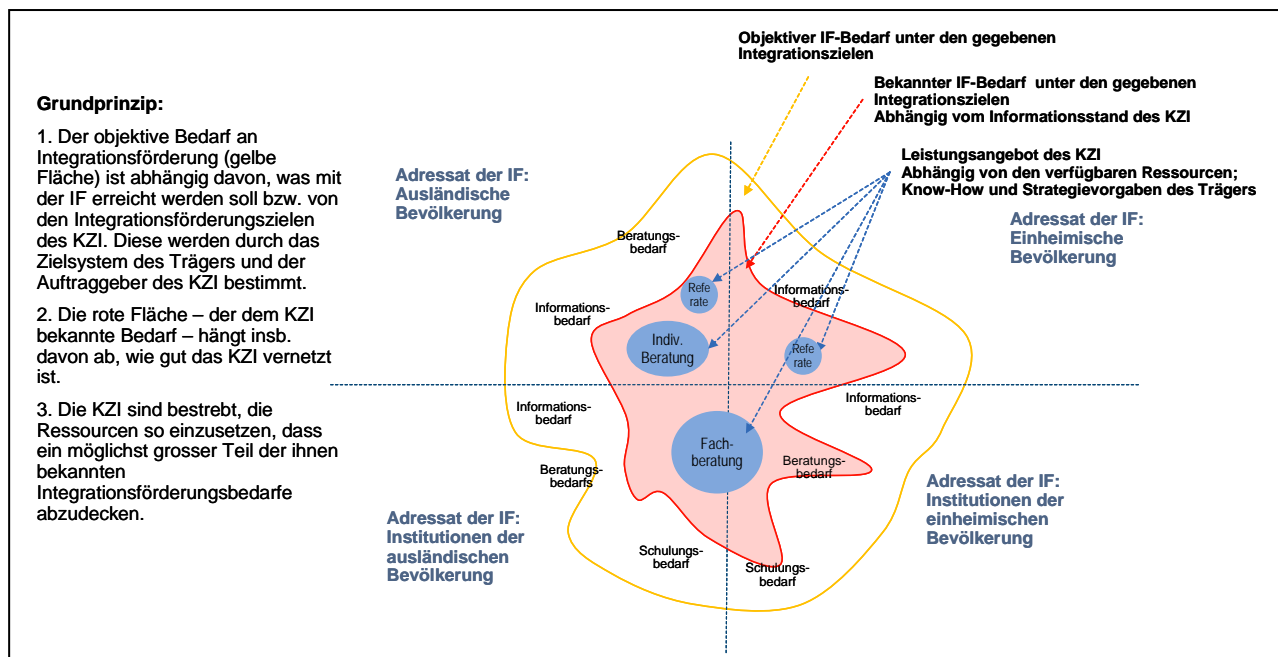
Mit Ausnahme der individuellen Beratung und Unterstützung von Migrantinnen und Migranten erfordern alle anderen möglichen Ziele der Integrationsförderung im Idealfall eine möglichst flächendeckende Versorgung der Zielgruppen³¹ bzw. Personen mit der relevanten Informationen (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.1.2).

Soll eine flächendeckende Integrationsförderung erfolgen, muss zuerst die Frage geklärt sein, bei welchen Zielgruppen welche Informationen vermittelt werden müssen bzw. in welcher Form sie

³¹ Der Begriff ‚Zielgruppen‘ wird hier umfassend verwendet und bezeichnet alle potenziellen Adressaten von Integrationsförderungsmaßnahmen, d.h. Individuen und Institutionen der ausländischen und der schweizerischen Wohnbevölkerung.

unterstützt werden müssen. In der nachfolgenden Abbildung ist dies als objektiver Integrationsförderungsbedarf (hellbraune Fläche) bezeichnet. Dieser Bedarf ist von den angestrebten Zielen der Integration (vgl. hierzu Abschnitt 2.1.2) abhängig und ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen diesen Zielen und der tatsächlich vorgefundenen Situation.³² Ziel der Integrationsförderung ist es, diese Diskrepanz mittels geeigneter Massnahmen, die sich an Individuen und Institutionen der ausländischen und der schweizerischen Wohnbevölkerung richten, zu verringern.³³ Eine *umfassende* Integrationsförderung ist bemüht, diesen Bedarf sowohl hinsichtlich der regionalen Abdeckung als auch hinsichtlich der angesprochenen Zielgruppenerreichung möglichst vollständig abzudecken. Mit einer *systematisch ausgerichtet* Integrationsförderung ist gemeint, dass der objektive Bedarf systematisch und umfassend erhoben wird, priorisiert wird, und darauf basierend die zu ergreifenden Integrationsförderungsmassnahmen festgelegt werden. Dabei ist wichtig, das eigene Angebot auch davon abhängig zu machen, welche anderen an der Integrationsförderung beteiligten Stellen – bspw. die Integrationsdelegierten mit hoheitlichen Aufgaben oder MigrantInnenverbände – bereits Teile des objektiven Integrationsförderungsbedarfs abdecken bzw. wie mit anderen Partnern hierbei zusammengearbeitet werden sollte. Die Frage nach der idealen Ausgestaltung der Zusammenarbeit von KZI war in vorliegender Studie nicht näher zu untersuchen.

Abbildung 17: Objektive, erkannte und abgedeckte Integrationsförderungsbedarfe



³² Das BFM hat dieser Logik folgend 2006 einen Bericht zum integrationspolitischen Handlungsbedarf aus Sicht des Bundes vorgelegt und daraus ein Massnahmenpaket abgeleitet (BFM 2006; 2007b; 2008). Dieser Bericht beinhaltet eine datengestützte Situationsanalyse in verschiedenen Integrationsbereichen (Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Gesundheit, Sprache, Wohnumfeld und Quartierentwicklung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Mitbestimmung und Einbürgerung, Religion und Kultur sowie Sicherheit).

³³ Dies entspricht dem vom Bund in Art. 4 AuG angestrebten Ziel der Chancengleichheit. Diese ist dann erreicht, „wenn Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz in den verschiedenen Integrationsbereichen vergleichbare Kennzahlen aufweisen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich insbesondere im Hinblick auf das Alter, das Geschlecht, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage, die Familiensituation sowie die berufliche Ausbildung in ähnlichen Lebenssituationen befinden“ (BFM 2006: 5).

Ist der objektive Integrationsförderungsbedarf bekannt, geht es in einem zweiten Schritt darum, den geeigneten Mix an Instrumenten zu bestimmen, mit denen die betreffenden Zielgruppen möglichst effizient und effektiv informiert bzw. unterstützt werden können. Dieser Schritt entspricht den in den Abschnitten 3.4.2 und 3.4.3 beschriebenen Führungsprozessen der strategischen und operativen Steuerung der KZI. Diesen Prozessen fällt nach unserer Beurteilung eine entscheidende Rolle zu. Damit ein KZI eine umfassende Integrationsförderung betreiben kann, muss seine Zielsteuerung zudem in die integrationspolitischen Strategien und Prozesse seiner Trägerschaft (Gemeinde, Stadt, Kanton, Bund) eingebettet sein. Fehlen solche Vorgaben oder eine Einbettung des KZI in diese, kann das KZI letztlich nur punktuell und ad hoc arbeiten.

4.1.2 Punktuelle Integrationsförderung als Alternative bei geringen Ressourcen

Nicht allen KZI ist es möglich, eine umfassende Integrationsförderung zu betreiben. Für die meisten KZI dürfte die Situation die folgende sein: Sie kennen den objektiven Integrationsbedarf nicht in seiner Gesamtheit, haben jedoch aufgrund ihrer täglichen Arbeit und der vielfältigen Vernetzung Kenntnis einer Vielzahl von Handlungsbedarfen im Bereich der Integration (in vorgängiger Abbildung als rote Fläche dargestellt). Da es ihnen aufgrund geringer personeller Ressourcen nicht möglich ist, eine umfassende Integrationsförderung zu betreiben bzw. sie nicht genügend Ressourcen haben um alle bekannten Handlungsfelder abzudecken, verzichten diese KZI darauf, den gesamten Handlungsbedarf flächendeckend zu erheben, sondern setzen die knappen Ressourcen ein, um möglichst viele der bekannten Handlungsfelder abzudecken (als blaue Felder in obiger Abbildung dargestellt).

Für KZI, die aus Ressourcen Gründen ohnehin keine umfassende und flächendeckende Integrationsförderung betreiben können, erachten wir es als zweckmässig, sich darauf zu beschränken, die Aktivitäten bei den Zielgruppen und in den Themenfeldern anzusetzen, zu denen ein entsprechender Handlungsbedarf bekannt ist, und auf eine systematische Erfassung möglichst aller Integrationsförderungsbedarfe zu verzichten. Im Falle solcher „ad-hoc-Strategien“ sind jedoch typischerweise die persönlichen Einschätzungen und Wertesysteme der handelnden Personen prägend. Zudem kann als weiterer Nachteil nicht gewährleistet werden, dass die Leistungen dort eingesetzt werden, wo der grösste Bedarf besteht (weil dieser nicht umfassend bekannt ist). Umgekehrt kann als Vorteil einer solchen schlanken Führung erreicht werden, dass der Grossteil der knappen Ressourcen in den eigentlichen Kernprozess – die Integrationsförderung – und nicht in Planungs- und Zielsetzungsprozesse investiert wird.

Nach unserer Beurteilung trifft diese Situation für fünf der sechs untersuchten KZI zumindest teilweise zu.

4.1.3 Kritische Grösse eines KZI

Ob ein KZI eine umfassende Integrationsförderung betreiben kann, ist massgeblich davon abhängig, ob das KZI eine laufende systematische Zielsteuerung anwendet (strategisch und operativ), die festgelegten Ziele systematisch im Tagesgeschäft umsetzt sowie deren Erreichung über-

wacht. Zudem ist eine Vernetzung des KZI in der betreffenden Region erforderlich, um an die relevanten Informationen darüber zu gelangen, welcher Integrationsförderungs- bzw. Unterstützungsbedarf bei welcher Zielgruppe besteht. Sowohl die Anwendung eines systematischen Führungsprozesses als auch eine enge Vernetzung in der relevanten Region des KZI ist nur dann möglich und zweckmässig, wenn das betreffende KZI über eine gewisse minimale personelle Ressourcenausstattung verfügt.

Aus einer betrieblichen, auf ein einzelnes KZI bezogenen Optik gehen wir von der Schätzung aus, dass ein KZI mindestens 2 Vollstellen aufweisen muss, um eine *systematische* Integrationsförderung betreiben zu können. Diese Schätzung geht von folgenden Annahmen aus:

- Das eine der untersuchten KZI, welches die Zielgruppen und deren (Informations-)Bedarfe systematisch erfasst, setzt rund 1 Vollstelle für Aktivitäten im Feld der Vernetzung und Zusammenarbeit im Kanton ein. Dies entspricht rund 220 Arbeitstagen pro Jahr.
- Für die übrigen Leistungen schätzen wir aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen folgende minimale Grössen, um die Ineffizienz infolge unterkritischer Grössen gering zu halten:
 - Projektberatung und Fachberatung: 0.2 Vollstellen (d.h. rund 40 Tage pro Jahr)
 - Individualberatung: 0.2 Vollstellen
 - Durchführen von Medienanlässen und Pressearbeit: 0.1 Vollstellen
 - Versand von Informationen: 0.1 Vollstellen
 - Aktualisieren der Web-Site: 0.05 Vollstellen
 - Durchführen von Informationskursen sowie Ausbildung für Zielgruppen und Institutionen: 0.15 Vollstellen

Will ein KZI den gesamten Leistungsmix abdecken ist ausgehend von obigen Annahmen eine minimale Grösse von rund 1.8 Vollstellen im Bereich der Kernprozesse erforderlich. Diese Kernprozesse nehmen nach unseren Erfahrungswerten rund 70% der Personalressourcen von Organisationen in der Art der KZI in Anspruch. Hinzu kommt ein Anteil von rund 10% für Führungsaktivitäten sowie ein Anteil von rund 20% für Supportprozesse. Dies ergibt im Ergebnis eine Mindestgrösse von rund 2.6 Vollstellen, falls ein KZI den gesamten Leistungsmix anbieten will.

Wichtig ist der Hinweis, dass die 2.6 Vollstellen eine notwendige Bedingung sind, um systematisch Integrationsförderung zu betreiben, nicht jedoch eine hinreichende, um umfassende Integrationsförderung zu betreiben. Anders ausgedrückt ist unter 2.6 Vollstellen kein *systematisches* Arbeiten möglich, je nach Umfang der Zielgruppen und Aufgaben des KZI sind jedoch deutlich mehr Ressourcen für eine *umfassende* Integrationsförderung erforderlich.

Wird anstelle einer systematischen Integrationsförderung nur eine punktuelle Integrationsförderung mit einer ad-hoc-Steuerung betrieben, ist die Bedingung, dass mindestens 1 Vollstelle für das Feld Vernetzung und Zusammenarbeit benötigt wird nicht mehr gegeben, wodurch sich die erforderliche Mindestzahl an Ressourcen reduziert. Auch in diesem Fall ist aber wichtig, dass nur Leistungen erbracht werden, bei denen die oben diskutierten Mindestgrössen in etwa erreicht werden. Namentlich kleinen KZI (< 2.6 Vollstellen aufgrund obiger Schätzung) ist zu empfehlen,

nicht alle Leistungen für verschiedenste Zielgruppen anzubieten, sondern sich auf einen überschaubaren Mix an Leistungen zu fokussieren (auch in Anbetracht der Substituierbarkeit verschiedener Leistungstypen), um so bei dem betreffenden Leistungsmix eine grössere Professionalität und damit höhere Effizienz zu erreichen. KZI A ist ein Beispiel hierfür: Hier wird ein Schwergewicht auf schriftliche Informationen (mit entsprechend hoher Fallzahl) und Vernetzung und Zusammenarbeit gelegt. Auf Individualberatung wird gänzlich verzichtet, es werden keine Veranstaltungen abgehalten und keine Kurse oder Schulungen angeboten (vgl. Abbildung in Abschnitt 3.4.1).

4.1.4 Schweizweit erforderliche Ressourcen für eine umfassende, systematische Integrationsförderung

In vorgängigem Abschnitt wurde diskutiert, welches der Mindestpersonalbedarf für eine systematische Integrationsförderung ist und welches die minimale Grösse für kleine KZI mit einer punktuellen Integrationsförderung auf ist.

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, welche personellen Ressourcen für eine flächendeckende, schweizweite Integrationsförderung nötig wären. Hierzu haben wir den Personalbestand jenes der sechs untersuchten KZI, welches eine systematische und die vergleichsweise flächendeckendste Integrationsförderung betreibt, auf die gesamte Schweiz hochgerechnet. Es handelt sich dabei auch um das grösste KZI der Schweiz. Als Basis für die Hochrechnung haben wir den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung des Kantons des betreffenden KZI an der ständigen ausländischen Bevölkerung der Schweiz verwendet (2.4%). Aufgrund dieser Berechnung gelangen wir zur Schätzung, dass eine gesamtschweizerische, flächendeckende Integrationsförderung durch KZI personelle Ressourcen im Umfang von insgesamt rund 200 Vollstellen erfordern würde.

4.2 Kernleistungen der KZI

Ein anderes Ziel der vorliegenden Studie ist die Identifikation der Kernleistungen der KZI im Hinblick auf eine wirkungsvolle lokale bzw. regionale Integrationsförderung.

Wie bereits erläutert geht es bei allen Aktivitäten der KZI direkt oder indirekt darum, bestimmten Zielgruppen und –personen bestimmte Informationen zu vermitteln, um so eine angestrebte Verhaltens- oder Einstellungsveränderung zu bewirken, oder sie bei der Bewältigung von Integrationsfragen zu unterstützen. Viele Informationen lassen sich dabei mit unterschiedlichen Instrumenten bzw. über verschiedene Informationskanäle verbreiten. Welches Instrument sich jeweils am besten eignet, ist davon abhängig, welche Zielgruppe mit welcher Information erreicht werden soll. Vor dieser Ausgangslage kann nicht davon gesprochen werden, dass sich bestimmte Instrumente der Integrationsförderung generell besonders eignen und andere nicht.

Ob sich ein Instrument eignet, ist letztlich nach unserer Einschätzung von folgenden nacheinander zu beantwortenden Fragen abhängig:

- Bei welchen Zielgruppen sollen welche Wirkungen bzw. Verhaltensänderungen bewirkt werden?

- Welche Informationen müssen hierfür bei den betreffenden Zielpersonen ankommen und verstanden werden?
- Über welches Medium bzw. mit welchem Instrument lässt sich diese Zielgruppe am effizientesten und wirksamsten erreichen?
- Wie muss die Information aufbereitet bzw. vermittelt werden, damit sie die angestrebten Wirkungen bzw. Verhaltensänderungen auslösen?

Diese Fragen sind im Rahmen des strategischen und operativen Führungsprozesses zu beantworten. Damit der Bedarf erkannt werden kann, ist ein KZI auf die entsprechenden Informationen angewiesen. Deshalb sind Aktivitäten, die dem KZI Rückmeldungen darüber geben, welche Zielgruppen welche Informationen erhalten sollten, für eine systematische Integrationsförderung unverzichtbar. Dies sind namentlich die Aktivitäten im Aktivitätsfeld Vernetzung und Zusammenarbeit mit den verschiedenen Zielgruppen und mit Behördenstellen (vgl. Kapitel 3). Auch aus Sicht der Wirksamkeit kommt den Aktivitäten im Bereich der Vernetzung eine grosse Relevanz zu (vgl. Abschnitt 3.5.3). In vielen Statements zur Bedeutung der KZI-Leistungen für die Integrationsförderung wird den KZI eine wichtige Vernetzungs- und Klammerfunktion zugeschrieben. Diese weist verschiedene Facetten auf: die KZI werden als Themenführer gesehen, die bemüht sind, das Thema Integrationsförderung bei regionalen Regelstrukturen und Behörden auf die Agenda zu setzen, als Koordinationsplattform, als kompetente Anlaufstelle in Integrationsförderungsfragen und als institutionalisiertes Bindeglied zur Migrationsbevölkerung.

Die Leistungen der übrigen Aktivitätsfelder sind nach unserer Einschätzung bis zu einem gewissen Grad teilweise gegenseitig substituierbar. In Bezug auf die Frage der Ausgestaltung des Instrumentenmixes eines KZI vertreten wir zusammenfassend die Einschätzung, dass weniger entscheidend ist, welche Instrumente eingesetzt werden, sondern vor allem bei wem und mit welchem Wirkungsziel die Aktivitäten erfolgen. Angesichts des Umstands, dass je nach Art der zu vermittelnden Information und je nach Zielgruppe unterschiedliche Instrumente bzw. Aktivitäten zweckmässig sind, ist für eine systematische, flächendeckende Integrationsförderung ein Mix an verschiedenen Massnahmen nötig. Aus welchen Aktivitäten und Angeboten sich dieser Mix zusammensetzt, ist abhängig vom ermittelten Handlungsbedarf bzw. von den Zielsetzungen eines konkreten KZI.

4.3 Weitere Aspekte und Fragen

Zum Schluss gehen wir zusammenfassend auf die einzelnen Fragen ein, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu erörtern waren (Abschnitt 1.2).

Werden die KZI als Anlauf- und Schamierstellen von Migrantinnen und Migranten, Schweizerinnen und Schweizern, Verwaltungsstellen etc. genutzt und als Kompetenzzentren wahrgenommen?

Diese Frage kann nicht allgemeingültig beantwortet werden, da die Bedeutung und „Marktstellung“ im Feld der Integrationsförderung bei jedem KZI vom institutionellen Kontext (andere

ähnliche Angebote) und von der Nachfrage nach entsprechenden Dienstleistungen abhängig ist. Dies illustrieren die verschiedenen Aussagen von Zielgruppenvertreterinnen und -vertretern zur Bedeutung der KZI. Aus diesen Aussagen geht jedoch auch deutlich hervor, dass die Angebote der KZI von verschiedenen Kreisen genutzt und geschätzt werden. Wer KZI-Leistungen in Anspruch nimmt, ist mit diesen Leistungen zumeist zufrieden. Die befragten Personen beurteilen die Qualität der KZI-Arbeit gut bis sehr gut und attestieren den Mitarbeitenden hohes Engagement, Fachkompetenz, Einfühlungsvermögen und eine konstruktive, kooperationsorientierte Arbeitsweise. Von diesen Personen werden sie als Kompetenzzentren wahrgenommen.

Die KZI sind Anlaufstelle für verschiedenste Akteure, die von sich aus Informations- oder Unterstützungsbedarf in Integrationsfragen äussern: Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen, diverse Einrichtungen der Regelstrukturen einschliesslich Behörden, intermediäre Akteure, die ebenfalls Integrationsförderung betreiben und weitere. Sie erfüllen somit prinzipiell die ihnen zugedachte Funktion im System der Integrationsförderung.

Über den Grad der Abdeckung der potenziell relevanten Zielgruppen können wir keine Aussage machen. Wie an anderer Stelle ausgeführt stellen wir jedoch fest, dass die KZI zumeist nicht über die erforderlichen Ressourcen für eine flächendeckende Integrationsförderung verfügen (vgl. Kapitel 4.1).

Sind die durch die KZI erbrachten Leistungen die richtigen? Sollen KZI zu Regelangeboten werden?

Wie an anderer Stelle ausgeführt hängt die Wahl der von einem KZI anzubietenden Leistungen von den Zielsetzungen bzw. den anvisierten Zielgruppen und deren (Informations- bzw. Unterstützungs-)Bedarf ab. Wir gelangen aufgrund unserer Erhebungen zur Beurteilung, dass unbeachtet der Frage, ob eine flächendeckende Integrationsförderung erreicht wird oder nicht, die seitens der KZI erbrachten Leistungen dazu geeignet sind, Information an verschiedene Zielgruppen zu vermitteln. Je nach Inhalt der Information und angesprochener Zielgruppe werden dabei andere Wirkungen erreicht. Aufgrund des deutlich erkennbaren Engagements der Mitarbeitenden der KZI und der hohen Kompetenz der KZI in Integrationsfragen (vgl. Abschnitt 3.5.3) darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die Bemühungen der KZI einen positiven Beitrag zur Integrationsförderung leisten. Dies mit unterschiedlichen Schwerpunkten und in unterschiedlichem Umfang. In diesem Sinne sind die Leistungen der KZI „richtig“, wobei unterschiedliche Leistungsmixe je nach Ausgangslage zweckmässig sein können (vgl. Abschnitt 4.2).

Die Antwort auf die Frage nach dem „richtigen“ Leistungsmix ist abhängig vom Kontext, d.h. vom Handlungsbedarf und von den neben den KZI bestehenden Integrationsförderungsstrukturen und -angeboten in einer Region. Aus diesem Bedarf leitet sich der ideale Leistungsmix ab. Um diesen zu ermitteln, ist idealerweise eine systematische Bedarfs- und Umfeldanalyse für jedes KZI nötig. Deshalb sind Vernetzungsaktivitäten, die dem KZI Rückmeldungen darüber geben, welche Zielgruppen welche Informationen bzw. Unterstützung erhalten sollten, zentrale Voraussetzung für eine systematische Integrationsförderung. Diese Aktivitäten können verschiedene

Form einnehmen. Sie bilden die Grundlage für alle weiteren Leistungen (und lassen sich teilweise auch mit ihnen verbinden). Auch für KZI, die eine unterkritische Grösse aufweisen, macht es Sinn, auf solche Leistungen zu fokussieren. Ist der Handlungsbedarf bekannt, ist in Abhängigkeit der Integrationsförderungsziele seines Trägers, an denen sich das KZI auszurichten hat, der geeignete Leistungsmix zu definieren.

Sollen KZI zu Regelangeboten werden? Dies ist politisch in Abhängigkeit des regionalen bzw. lokalen gesellschaftlichen und politischen Kontexts zu entscheiden. Die einzelnen Leistungen der KZI könnten durchaus auch von anderen Stellen oder Organisationen mit spezialisierter Ausrichtung oder im Rahmen von Regelstrukturen erbracht werden (vgl. Abschnitt 3.5.3). Gegenüber anderen Strukturen weisen die KZI jedoch gewisse Vorteile auf.

- Ein KZI bündelt verschiedene Leistungen und die damit verbundene Fachkompetenz innerhalb einer einzigen Organisation mit einem breiten Angebotsspektrum und nimmt – je nach spezifischem Vernetzungsgrad – eine Drehscheibenfunktion ein. Es besteht damit eine klare, kompetente Anlaufstelle für Fragen im Bereich der Integrationsförderung.
- Viele KZI haben sich im Laufe der Zeit einen etablierten Zugang zur Migrationsbevölkerung und eine Fachkompetenz im Aufbau und der Pflege dieses Zugangs erarbeitet.³⁴
- Mit ihren Tätigkeiten tragen KZI zur Sichtbarkeit des Themas „Integration“ auf institutioneller Ebene bei. Sie werden diesbezüglich als Themenführer wahrgenommen. Die Existenz von KZI ermöglicht Kompetenz, Qualität und eine (teilweise noch beschränkte) Systematik und Konvergenz in der Integrationsförderungsarbeit und ihrer Ausrichtung.

Gäbe es die KZI nicht mehr, würde die Integrationsförderung vermutlich – wenn überhaupt – strukturell fragmentiert, unkoordiniert und unsystematisch erfolgen.

Es gibt somit verschiedene Argumente, die dafür sprechen, KZI als Regelangebote in der Integrationsförderung zu verankern. Die Entscheidung über die Frage ist jedoch von den Zielen der Integrationsförderung und vom sich daraus ergebenden Integrationsförderungsbedarf abhängig und politisch zu treffen.

Die Etablierung KZI als Regelangebote macht unseres Erachtens nur Sinn, wenn damit eine gewisse Systematik im oben skizzierten Sinn (vgl. Abschnitt 4.1) gewährleistet werden kann. Dies erfordert allerdings entsprechende Ressourcen, damit die KZI die dazu nötige kritische Grösse erreichen. Damit ein KZI eine umfassende Integrationsförderung betreiben kann, muss seine Zielsteuerung zudem in die integrationspolitischen Strategien und Prozesse seiner Trägerschaft (Gemeinde, Stadt, Kanton, Bund) eingebettet sein. Fehlen solche Vorgaben oder eine Einbettung des KZI in diese, kann das KZI letztlich nur punktuell und ad hoc arbeiten. Eine gesetzliche oder programmatische Grundlage (je nach Trägerschaft bzw. Einzugsgebiet des KZI) auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene, die dem KZI klare Vorgaben zur Ausrichtung der Integrationsförderung liefert, stellt deshalb einen weiteren unterstützenden Faktor dar.

³⁴ Die Qualität, aber auch die Bedeutung des direkten Zugangs der KZI zur Migrationsbevölkerung wird von verschiedenen Gesprächspartnerinnen und -partnern aus KZI und aus den Zielgruppen unterschiedlich beurteilt.

Sind die Kantone und Gemeinden bereit, die Finanzierung der KZI als eine wichtige integrationspolitische Massnahme zu gewährleisten?

Die Finanzierungsperspektiven der KZI auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene sind unseres Erachtens abhängig von den folgenden Faktoren³⁵:

- Organisationsform: Verwaltungseinheit oder privat (→ unterschiedliche institutionelle Grundlagen)
- Gesetzliche Grundlage für Integrationsförderung bzw. für das KZI (→ institutionelle Abstützung, Stabilitätsfaktor)
- Laufzeit der Finanzierungsregelung (→ befristet vs. unbefristet; mehrjährige Grundlage vs. jährlicher Budgetprozess)
- Regierungsposition gegenüber Integrationsförderung (→ politischer Wille)
- Politische Konstellation und Diskussion im Parlament (→ Forderungen nach Aus- oder Abbau der Integrationsförderung)
- Bestehende Philosophie der Integrationsförderung
- Finanzlage des Kantons/der Gemeinde (→ Handlungsspielraum, Spardruck)
- Absichten des Bundes hinsichtlich der weiteren Finanzierung der KZI (→ Stabilitätsfaktor, Signal für Kantone und Gemeinden)

Die Frage nach der institutionellen Stabilität der Finanzierung der KZI und nach der künftigen Finanzierungsbereitschaft von Parlamenten und Regierungen wurde in der standardisierten Befragung der KZI, in den Gesprächen bei den KZI vor Ort und im Rahmen der Zielgruppenbefragung in den mit Integrationsdelegierten geführten Telefoninterviews thematisiert.

Die Rückmeldungen dazu lassen sich wie folgt zusammenfassen: Auf kantonaler Ebene ist die Finanzierung der KZI nirgends grundsätzlich Gegenstand politischer Diskussionen. In einem Kanton, in dem zurzeit ein kantonales Integrationsgesetz in Arbeit ist, ist die Mitfinanzierung des kantonalen KZI durch die Gemeinden umstritten. Die künftige Finanzierungssituation wird von den meisten KZI unterschiedlich beurteilt. Gemäss den Rückmeldungen sind die meisten Regierungen – sofern sie diesbezüglich eine Position haben – gegenüber der Integrationsförderung positiv eingestellt und streben einzelne einen Ausbau des entsprechenden Budgets an. In zahlreichen Kantonen sind in den letzten Jahren gesetzliche Grundlagen für die Integrationsförderung geschaffen worden oder befinden sich in Arbeit. Politischer Widerstand gegen die Integrationsförderung bzw. einen Ausbau derselben manifestiert sich laut den Befragungsantworten lediglich in einzelnen Kantonsparlamenten im Rahmen allgemeiner migrationspolitischer Debatten oder in

³⁵ Eine politikwissenschaftliche Studie zu den kantonalen Gleichstellungsbüros (Scheidegger 2008) erklärt das Entstehen und den Fortbestand dieser mit KZI vergleichbaren Fachstellen mit einer Kombination verschiedener Faktoren. Die wichtigste Einzelbedingung ist die Ausgabenkapazität eines Kantons, daneben spielen die politischen Machtverhältnisse und eine gleichstellungsorientierte Geschlechterordnung eine Rolle. Für die Weiterexistenz einer Fachstelle sind rechtliche Grundlagen förderlich.

Form von Anträgen auf Budgetkürzungen, oder bei Gemeinden, die sich gegen eine vorgesehene Mitfinanzierung kantonaler Programme oder Fachstellen wehren.

Im Detail präsentieren sich die Finanzierungsperspektiven in der Einschätzung der 18 KZI, die sich dazu äusserten, wie folgt (Stand Sommer 2009):

Tabelle 6: Beurteilung der Finanzierungsperspektiven durch die KZI

	Öffentliche KZI	Private KZI	Total
Ausbau erwartet	3 Via Gemeinden, auf Basis gesetzlicher Grundlage: 1 Ausbau wenn nötig möglich: 1 abhängig von Finanzlage Kanton: 1	2 Via Kanton und Gemeinden: 1 Via andere Träger: 1	5
Stabil	4	1	5
Unsicher/offen	4 abhängig von Bundesbeiträgen: 2 abhängig von Finanzlage Kanton: 1 abhängig von gesetzlicher Grundlage: 1	3 abhängig von Entwicklung bei Stadt bzw. Kanton (Reorganisation der Trägerschaftsstrukturen, gesetzliche Grundlagen für IF in Arbeit)	7
Abbau erwartet		1 (Kanton übernimmt Teil der Aufgaben)	1

Aus Tabelle 6 und den ihr zugrunde liegenden Befragungsantworten schliessen wir, dass ein systematischer Unterschied zwischen der Finanzierungssituation öffentlicher bzw. verwaltungsinterner KZI und privat getragener Fachstellen besteht. Die Situation bei öffentlichen KZI ist in der Regel sicherer, weil der öffentliche Auftrag, der Status als Verwaltungsstelle (z.T. als Teil einer übergeordneten Einheit ohne eigene Budgetrubrik, was weniger Angriffsfläche bietet) sowie – dort wo vorhanden – eine gesetzliche Grundlage institutionelle und finanzielle Stabilität schaffen und eine gewisse Erwartungssicherheit gewährleisten (vgl. die Ausführungen zu „Steuerung durch das Gesetz“ in Abschnitt 3.4.2). Unsicherheit ergibt sich aus der allgemeinen finanziellen Situation und aus dem Umstand, dass die Finanzierung durch die Kantone in zahlreichen Fällen an die Bereitschaft des Bundes, die KZI ebenfalls zu unterstützen, geknüpft ist. Die Mitfinanzierung durch den Bund sowie durch Gemeinden scheint ein Faktor zu sein, der die Finanzierungsbereitschaft der Kanton begünstigt.

Im Vergleich mit verwaltungsinternen KZI ist die Situation privater KZI von grösserer Unsicherheit geprägt. In drei Fällen sind die Zukunftsaussichten unklar, weil im Zuge von – von den Kantons- oder Gemeindebehörden eingeleiteten – Reorganisations- oder Gesetzgebungsprozessen die institutionellen und damit auch finanziellen Grundlagen des KZI aktuell hinterfragt werden. In einem weiteren Fall war ein solcher Prozess bereits erfolgt und hatte Budgetkürzungen zur Folge. Viele Private KZI finanzieren sich über mehrere Leistungsverträge mit verschiedenen Trägerschaften, die teilweise unterschiedliche Laufzeiten aufweisen. Somit bestehen ein höherer Komplexitätsgrad und tiefere Erwartungssicherheit. Mehrere KZI erwähnten, die (teilweise jährliche) Erneuerung solcher Verträge zur Sicherstellung der Finanzierung sei mit grossem Aufwand und viel Überzeugungsarbeit verbunden. Die ständig wiederkehrende Notwendigkeit, die eigene

Legitimation und Existenzgrundlage zu sichern, binde Ressourcen, die entsprechend nicht für die Kernprozesse zur Verfügung stehen. Dies fällt insbesondere bei kleinen KZI ins Gewicht.

In Zusammenhang mit der Finanzierung steht auch die Frage nach allfälligen Folgen eines Abbaus der finanziellen Beiträge an die KZI im Raum. Aufgrund der verschiedenen Feststellungen und Überlegungen in diesem Kapitel können wir hierzu festhalten, dass die Antwort auf diese Frage davon abhängt, ob sich das KZI alternative Finanzierungsquellen – namentlich seitens der Kantone oder von Gemeinden – erschliessen kann. Dies wiederum ist von der kantonalen bzw. kommunalen Politik der Integrationsförderung, von der Art der Trägerschaft des KZI, deren Finanzierungsbereitschaft und -möglichkeiten sowie vom Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage abhängig. Wir nehmen an, dass öffentliche bzw. verwaltungsinterne KZI aus den soeben erläuterten Gründen bei einem allfälligen Abbau der Bundesfinanzierung gegenüber KZI mit privaten Trägerschaften Vorteile aufweisen, weil ihre Stellung und Finanzierung institutionell besser abgestützt ist.

Aus den Ausführungen in Abschnitt 4.1 lässt sich ableiten, dass eine Reduktion der Mittel Einschränkungen der Leistungen eines KZI erfordert. Mit grosser Wahrscheinlichkeit hätte dies negative Auswirkungen auf die Systematik des strategischen und operativen Führungsprozesses, was zu vermehrter ad-hoc-Steuerung führt und die Ziele einer systematischen, möglichst flächendeckenden Integrationsförderung gefährdet.

Dokumente und Literatur

- Ballmer-Cao, Thanh Huyen; Dobler-Mikola, Anja und Haug, Werner (1982). *Eingliederung und Betreuung von Indochinaflüchtlingen*. Bericht über eine Vorstudie im Auftrag der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe. Zürich: Soziologisches Institut.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG; 2007). *Strategie Migration und Gesundheit, Phase II: 2008-2013*. Bern: BAG.
- Bundesamt für Migration (BFM; 2006). *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*. Bern: BFM.
- Bundesamt für Migration (BFM; 2007a). Schwerpunktprogramm für die Jahre 2008-2011. Erläuterungen des Bundesamts für Migration BFM zum Programm und den Weisungen für den Vollzug des Übergangsjahres 2008. Bern: BFM.
- Bundesamt für Migration (BFM; 2007b). *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: BFM.
- Bundesamt für Migration (BFM; 2008). *Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008. Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat per Dezember 2008*. Bern: BFM.
- Bundesrat (2002). *Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002*. BBl 2002 3709-3850.
- Bundesrat (2010). *Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010*.
- Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich und Knoepfel, Peter (Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- EJPD und EKA (2003). Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004 bis 2007. Prioritätenordnung. Bern: EJPD.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA; 1999). *Die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Fakten, Handlungsbereiche, Postulate*. Bern: EKA.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA; 2005). *Öffnung der Institutionen. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA*. Bern: EKA.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA; 2006). *Der Integrationsbegriff im Gesetz. Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen*. Bern: EKA.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA; 2007). *Mitreden und Mitgestalten. Strukturelle Partizipation in den Kantonen*. Bern: EKA.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA; 2003). Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2004 bis 2007. Erläuternder Bericht. Bern: EKA.

- Esser, Hartmut (1990). „Prozesse der Eingliederung von Arbeitsmigranten“, in: Höhn, Charlotte und Rein, Detlev B. (Hrsg.). *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Boppard am Rhein: Boldt; 33-53.
- Expertenkommission Migration (1997). „Integrationspolitik - Bericht der Arbeitsgruppe Integration“, in Expertenkommission Migration (Hrsg.). *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Materialienband*. Bern: Bundesamt für Flüchtlinge; 76-101.
- Hammer, Stephan et al. (2004). *Integrationsförderungsprogramm des Bundes 2001-2003. Teilevaluation „Institutionelle Stärkung“*. Bern/Zürich: EKA/INFRAS.
- International Centre for Migration Policy-Development (ICMPD; 2005). *INTI-Project „Integration Agreements and Voluntary Measures“. National Report: Programme Analysis including analysis of the Experts' Interviews. Country Report Switzerland*. Wien: ICMPD.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2003). „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“, in Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg; 71-104.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corrine und Varone, Frédéric (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2^{ème} Edition. Zürich/Chur: Rüegger.
- Mayne, John (2001). „Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly“, in *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 16 No. 1; 1-24.
- Müller, Franziska et al. (2008). *Integrationsförderung des Bundes: Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007: Teilevaluation Leistungen und Wirkungen der Schwerpunkte B, C, D und E*. Luzern/Lausanne: Interface und IDHEAP.
- Nutley, Sandra; Walter, Isabel und Davies, Huw T.O. (2007). „From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice-Agenda“, in *Evaluation* Vol. 9(2): 125-148.
- Rüefli, Christian (2007) *Integrationsförderung des Bundes. Schwerpunktprogramm 2004–2007. Teilevaluation Programm und Vollzug*. Bern: EKA/Büro Vatter.
- Saladin, Peter (Hrsg.; 2006). *Diversität und Chancengleichheit. Grundlagen für erfolgreiches Handeln im Mikrokosmos der Gesundheitsinstitutionen*. Bern: BAG/H+ Die Spitäler der Schweiz.
- Scheidegger, Christine (2008). *Rahmenbedingungen für die Entstehung und Weiterexistenz von kantonalen Fachstellen für Gleichstellung zwischen 1990 und 2005. Ein Quervergleich*. Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Online-Publikation: www.christine-scheidegger.ch
- SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren; 2007). *Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen. Bericht der Projektgruppe Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz, 15. August 2007*. Bern: SODK.

Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK; 2007). *Rechtliche und institutionelle Integrationshemmnisse. Bericht zum Stand der Arbeiten betreffend die Beseitigung von Integrationshemmnissen. Umsetzungsempfehlungen der TAK vom 16. November 2007.* Bern: TAK.

Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK; 2008). *Umsetzung des Informationsauftrags gemäss Art. 56 AuG. Bericht der TTA vom 22. Mai 2008, Empfehlungen der TAK vom 30. Juni 2008.* Bern: TAK.

Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK; 2009). *Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht vom 29. Mai 2009 zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz.* Bern: TAK.

Anhang

- Fragebogen für die schriftliche Befragung der KZI
- Zusammenfassung der Interviewaussagen aus der Zielgruppenbefragung

Integrationsförderung des Bundes
Evaluation von Schwerpunkt 2A des
Schwerpunkteprogramms 2008-2011 des EJPD

Schriftliche Befragung der Kompetenzzentren Integration (KZI)

Das Büro Vatter und Egger, Dreher & Partner wurden vom Bundesamt für Migration (BFM) mit der Evaluation von Schwerpunkt 2a beauftragt. Diese verfolgt u.a. das Ziel, die Wirkungen und die Kernleistungen der KZI zu ermitteln.

Im Rahmen dieser Evaluation haben wir ein systematisches Analyseraster entwickelt, um die unterschiedlichen Aktivitätsprofile der KZI erfassen zu können. Die Erfassung der Aktivitätsprofile erfolgt durch eine standardisierte schriftliche Befragung. Wir möchten Sie deshalb bitten, den vorliegenden Fragebogen zu beantworten. Er dient uns dazu, die Vielfalt der Aktivitäten der KZI und ihre potenziellen Wirkungen abzubilden. Zugleich möchten wir Informationen zu den Finanzierungsgrundlagen des KZI (auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene) erheben.

Der Fragebogen ist elektronisch ausfüllbar. Sie können sich mit der Tabulator-Taste von Feld zu Feld bewegen oder mit der Maus die Felder direkt anwählen. Kästchen sind anzukreuzen (per Maus oder Leertaste), die Textfelder bieten Ihnen unbeschränkt Platz für Texteingaben. Je nach Umfang der Texteingaben kann sich dadurch der Seitenumbruch verändern; lassen Sie sich dadurch bitte nicht irritieren.

Bitte speichern Sie den Fragebogen nach dem Ausfüllen ab und senden Sie ihn bis spätestens am **Freitag, 21. August** per E-Mail an huegli@buerovatter.ch. Falls Sie es bevorzugen, den Fragebogen auszudrucken und in Papierform auszufüllen, können Sie ihn auch per Post an die folgende Adresse zurücksenden:

Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Gerberngasse 27, 3011 Bern

Ihre Antworten werden selbstverständlich vertraulich behandelt, d.h. es fliessen nur anonymisierte Auswertungen in den Evaluationsbericht ein.

Bei Fragen oder Unklarheiten steht Ihnen der Projektleiter der Evaluation, Christian Rüefli (031 312 65 75; ruefli@buerovatter.ch) gerne zur Verfügung.

Vielen herzlichen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!

1. Tätigkeiten der KZI

Für unsere Analyse unterscheiden wir sechs potenzielle Tätigkeitsfelder von KZI:

- a. Informationen bereitstellen und verbreiten,
- b. Beratung/fachliche Unterstützung,
- c. Schulung,
- d. Sensibilisieren/Motivieren,
- e. Kontakte herstellen/Kontaktmöglichkeiten schaffen/Vernetzung,
- f. Grundlagen (Wissen, Informationen) beschaffen und bereitstellen

Innerhalb dieser Tätigkeitsfelder lassen sich verschiedene Arten von Aktivitäten unterscheiden, die wiederum unterschiedliche Inhalte aufweisen und sich an unterschiedliche Zielgruppen richten können.

Bitte geben Sie nachfolgend jeweils an, welche der unten aufgeführten Aktivitäten bzw. Leistungen Ihr KZI erbringt und beschreiben Sie diese kurz anhand der aufgeführten Fragen.

a. Informationen bereitstellen und verbreiten

- Erteilen von **Auskünften auf Anfrage** bei spezifischen Informationsbedürfnissen (z.B. zu Angeboten der Integrationsförderung (Kurse, Anlässe, Projekte), allgemeine Informationen zu bestimmten Themenbereichen wie Gesundheit, Schule, Freizeit etc., Auskünfte zu Rechten und Pflichten von Ausländern/Ausländerinnen)

Bitte listen Sie kurz die häufigsten Inhalte solcher Auskünfte auf.

Beschränkt sich diese Aktivität auf bestimmte Zielgruppen? ja je nach Inhalt nein

Falls ja: Welche Zielgruppen stehen im Fokus? (z.B. Migranten/Migrantinnen, Behörden, Regelstrukturen, intermediäre Akteure (Fachstellen und -personen der Integrationsförderung), Aufnahmegesellschaft/Öffentlichkeit)

- Laufende **zielgruppenspezifische und/oder themenspezifische Informationsarbeit** (z.B. zu Angeboten der Integrationsförderung, allgemeine Informationen zu bestimmten Themenbereichen wie Gesundheit, Schule, Freizeit etc., Auskünfte zu Rechten und Pflichten von Ausländern/Ausländerinnen)

Bitte listen Sie kurz die häufigsten Inhalte dieser Informationsarbeit auf.

Beschränkt sich diese Aktivität auf bestimmte Zielgruppen? ja je nach Inhalt nein

Falls ja: Welche Zielgruppen stehen im Fokus? (z.B. Migranten/Migrantinnen, Behörden, Regelstrukturen, intermediäre Akteure (Fachstellen und -personen der Integrationsförderung), Aufnahmegesellschaft/Öffentlichkeit)

- Allgemeine Informationstätigkeit bzw. Öffentlichkeitsarbeit** über alle Medien (inkl. Internet) (z.B. zu Angeboten der Integrationsförderung, allgemeine Informationen zu bestimmten Themenbereichen wie Gesundheit, Schule, Freizeit etc., Auskünfte zu Rechten und Pflichten von Ausländern/Ausländerinnen)

Bitte listen Sie kurz die häufigsten Inhalte dieser Informationstätigkeit auf.

- Andere Tätigkeiten zur Bereitstellung und Bereitstellung von Informationen**

Bitte beschreiben Sie diese kurz:

b. Beratung, fachliche Unterstützung

- Einzelberatung zur Vermittlung von Fachwissen** bei konkreten Fragestellungen (z.B. best practices); (z.B. bezüglich Integrationsarbeit, Projektmanagement, Diversity Management, Mainstreaming Migration, institutionelle Öffnung)

Bitte listen Sie kurz die häufigsten Inhalte solcher Beratungen auf.

Beschränkt sich diese Aktivität auf bestimmte Zielgruppen? ja je nach Inhalt nein

Falls ja: Welche Zielgruppen stehen im Fokus? (z.B. Migranten/Migrantinnen, Behörden, Regelstrukturen, intermediäre Akteure (Fachstellen und -personen der Integrationsförderung), Aufnahmegesellschaft/Öffentlichkeit)

- Weitervermittlung von Personen an geeignete Beratungs- oder Anlaufstellen**

- Mitarbeit in Arbeits- oder Projektgruppen**

Zu welchen Themen?

- Beratung/fachliche Unterstützung bei Verwaltungsprozessen und der Entwicklung von Politikprogrammen, Strategien und Massnahmen**

- Andere Tätigkeiten im Bereich ‚Beratung/fachliche Unterstützung‘**

Bitte beschreiben Sie diese kurz:

c. Schulung

Kursangebote für Migranten/Migrantinnen

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Deutschkurse | <input type="checkbox"/> Elternbildung |
| <input type="checkbox"/> Alphabetisierungskurse | <input type="checkbox"/> Sprachspielgruppen |
| <input type="checkbox"/> Informationskurse | <input type="checkbox"/> Andere: |

Kursangebote für andere Zielgruppen (z.B. bezüglich praxisorientiertem Fachwissen zu Integrationsarbeit, Projektmanagement, Diversity Management, Mainstreaming Migration, institutionelle Öffnung, zielgruppenspezifische Informationsarbeit etc. oder bezüglich Fach-/Hintergrundwissen zu allgemeinen migrations-/ integrationsbezogenen Fragen)

Bitte listen Sie kurz die Inhalte dieser Kursangebote auf.

Beschränkt sich diese Aktivität auf bestimmte Zielgruppen? ja je nach Inhalt nein

Falls ja: Welche Zielgruppen stehen im Fokus? (z.B. Migranten/Migrantinnen, Behörden, Regelstrukturen, intermediäre Akteure (Fachstellen und -personen der Integrationsförderung), Aufnahmegesellschaft/Öffentlichkeit)

d. Sensibilisieren, Motivieren

Direkte Sensibilisierung und Motivation vor Ort bei spezifischen Zielgruppen zu...

Zielgruppen	Migranten/-innen	Behörden	Regelstrukturen	Intermediäre (Fachstellen)	Öffentlichkeit
<input type="checkbox"/> Bedeutung der Integrationsförderung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Nutzen von Integrationsförderungs-Angeboten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Mainstreaming Migration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Abbau von Vorurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Einbezug von Migrant(inn)en in Regelstrukturen und -prozesse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Andere, was...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Andere, was...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/> Kampagnen, Projekte zu...		Zielgruppen	Migranten/ -innen	Behörden	Regel- strukturen	Intermediäre (Fachstellen)	Öffentlichkeit
<input type="checkbox"/>	Bedeutung der Integrationsförderung		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Nutzen von Integrationsförderungs- Angeboten		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Mainstreaming Migration		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Abbau von Vorurteilen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Einbezug von Migrant(inn)en in Regelstrukturen und -prozesse		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Andere, was...		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Andere, was...		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

e. Kontakte herstellen, Kontaktmöglichkeiten schaffen, Vernetzung

Aktive Kontaktpflege mit relevanten Akteuren
Mit wem?

Förderung interinstitutioneller Zusammenarbeit
Zwischen wem?

Organisation/Veranstaltung von allgemeinen Begegnungsanlässen, Festen, Treffpunkten

Organisation/Veranstaltung von Anlässen für gezielten Informations-/ Erfahrungsaustausch
Beschränkt sich diese Aktivität auf bestimmte Zielgruppen? ja je nach Inhalt nein
Falls ja: Welche Zielgruppen stehen im Fokus? (z.B. Migranten/Migrantinnen, Behörden, Regelstrukturen, intermediäre Akteure (Fachstellen und -personen der Integrationsförderung), Aufnahmegesellschaft/Öffentlichkeit)

Betreuung von oder Teilname in Arbeitsgruppen
Bitte listen Sie kurz die Themenbereiche dieser Arbeitsgruppen auf.

Unterstützung von Organisationen und Netzwerken

Andere Tätigkeiten im Bereich ‚Kontakte, Vernetzung‘ Bitte beschreiben Sie diese kurz:

f. Grundlagen (Wissen, Informationen) beschaffen und bereitstellen

- Eigene Informationserhebung (z.B. regions- oder themenspezifisch)
- Konzeptarbeit
- Situations-, Problem- oder Bedarfsanalysen
- Personalentwicklung (Weiterbildung)
- Know-how-Transfer zwischen Bund und KZI oder zwischen KZI
- Andere Grundlagenarbeiten:

g. Weitere Aktivitäten

Bitte verwenden Sie das nachfolgende Eingabefeld, um weitere wichtige Aktivitäten Ihres KZI aufzuführen, die bisher nicht erwähnt wurden.

2. Fragen zu den Finanzierungsgrundlagen des KZI

a. Wie ist die Finanzierung des KZI durch den Kanton/Gemeinde(n) geregelt? (z.B. eigener Budgetposten oder Teil des Budgets einer grösseren Einheit) Auf welcher Grundlage beruht sie?

b. Wie langfristig ist die Finanzierung durch den Kanton/Gemeinde(n) gesichert? Wird sie regelmässig erneuert? Ist diese Erneuerung umstritten?

c. Wie beurteilen Sie die künftige Bereitschaft des Kantons/der Gemeinde(n), die Finanzierung des KZI sicherzustellen? Bleiben die Beiträge voraussichtlich gleich, werden sie erhöht oder reduziert?

d. Gibt es politische Diskussionen um das KZI bzw. die Integrationsförderung? Gibt es Bestrebungen oder Vorstösse, die Integrationsförderung auszubauen oder abzubauen? Was ist die Haltung der Regierung in dieser Frage?

Tabelle 7: Zusammenfassung der Interviewaussagen aus der Zielgruppenbefragung

	KZI A	KZI B	KZI C	KZI D	KZI E	KZI F
Allgemeiner Beitrag zur IF	Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit, Vernetzungsarbeit, Klammer für ganze IF-Arbeit	Sprachangebote, Leute Zusammenbringen (Feste) Kritik: KZI unternimmt nichts in den für Mig wichtigen Bereichen der Integration	Kurse und Programme für MigBev, Schlüsselpersonenprojekt sehr wichtig. Wichtiger Partner für Kanton/Verwaltung, Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit	Schliesst Lücken in Integrationsarbeit; niederschwellige Sprachkurse, bringt Mig zusammen. Stellt Zugang zu MigBev her → Bindeglied zwischen Verwaltung/Regelstrukturen und MigBev. Verbreitung der IF-Arbeit	Einbindung der MigBev in Gesellschaft, vermittelt Wissen und Informationen an MigBev, Vernetzung von Vereinen und Organisationen, Öffentlichkeitsarbeit	Vermittlung eines positiven Bildes der MigBev, Kontakte zwischen MigBev und einheimischen, Informationsverbreitung an MigBev. Insgesamt Beitrag aber als bescheiden beurteilt (zu wenig Ressourcen, aber auch geringer Bedarf an IF-Arbeit).
Wirkungen bei Migrationsbevölkerung	Heterogene Einschätzungen. Beitrag an Erwerb von Sprachkenntnissen, Information und gesellschaftliche Integration	Beitrag an Erwerb von Sprachkenntnissen und Information, Hilfe bei Alltagsbewältigung	V.a. Beitrag an Erwerb von Sprachkenntnissen und Information	Beitrag an Erwerb von Sprachkenntnissen und Information, Hilfe bei Alltagsbewältigung und gesellschaftliche Integration	v.a. Information, kein klares Bild	V.a. Beitrag an Erwerb von Sprachkenntnissen und Information
Wirkungen bei staatlichen Behörden	Agenda Setting, Institutionelle Öffnung, Willkommenskultur, Einbezug MigBev in Integrationsarbeit	Agenda Setting, partnerschaftlichen Einbezug von Intermediären in IF-Arbeit	Institutionelle Öffnung, Entwicklung und Nutzung von Potenzialen und Kompetenzen, partnerschaftlicher Einbezug von MigBev und Intermediären in IF-Arbeit	Agenda Setting, Partnerschaftlicher Einbezug in Integrationsarbeit (Intermediäre und MigBev)	Entwicklung einer Willkommenskultur, Entwicklung und Nutzung von Potenzialen und Kompetenzen, Einbezug der MigBev in IF-Arbeit	Heterogene Einschätzungen. V.a. Agenda Setting, Öffnung, Partnerschaftlichen Einbezug in Integrationsarbeit (Intermediäre und MigBev)

	KZI A	KZI B	KZI C	KZI D	KZI E	KZI F
Wirkungen bei Intermediären	Förderung von Qualität und Innovation in der IF, Information, Vernetzung, Kompetenzsteigerung	Förderung von Qualität und Innovation in der IF, Information und Vernetzung	Information und Vernetzung, Förderung von Qualität und Innovation in der IF	Förderung von Qualität und Innovation in der IF, Vernetzung unter IF-Akteuren, Kompetenzsteigerung	Förderung von Qualität und Innovation in der IF, Information und Vernetzung	Qualitätsverbesserung in der IF
Wirkungen in Öffentlichkeit	Kaum öffentlichkeitsrelevante Wirkungen	Kaum öffentlichkeitsrelevante Wirkungen	Heterogene Einschätzungen	Kaum öffentlichkeitsrelevante Wirkungen	Gewisse Information und Sensibilisierung	Kaum öffentlichkeitsrelevante Wirkungen
Hauptprofiteure	Intermediäre	Intermediäre	Intermediäre	MigBev und Intermediäre	Intermediäre	V.a. MigBev und Behörden
Wichtigste bzw. unverzichtbare Leistung(en)	Beratung und Unterstützung bei Projektarbeit, Vernetzung, Schnittstelle	Auskünfte und Informationen erteile (auch an Mig), Integrations- und Sprachkurse (Mütter und Kinder)	Auskunft- und Informationstätigkeit, Vernetzung und Koordination	Sprach- und Alphabetisierungskurse, Informationsarbeit, Sensibilisierung, Beratung, Vernetzung mit Mig und Intermediären	Diverse: Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, (Sprach-)Kurse, Vermittlung	Niederschwellige Sprachkurse, Sensibilisierung und Information der MigBev Projektunterstützung
Substitutionsmöglichkeiten	Alternativen denkbar, aber KZI als intermediäre, nicht staatliche Stelle ideal	Eher nicht	Alternativen für einzelne Leistungen denkbar, aber nicht in dieser Breite.	Alternativen für einzelne Leistungen denkbar, aber nicht in dieser Breite. Konzentration von Akteuren gewünscht statt Spezialisierung	Eher nicht, höchstens punktuell	Ev. MigrantInnenorganisation als Org. mit stärkerem Bevölkerungsbezug
Folgen bei Wegfallen des KZI	- Kontakte zu Mig-Bev. fielen weg - Rückschritte für Integrationsbemühungen und bisher Erreichtes	- Kontakte zu Mig-Bev. fielen weg - Wichtige Plattform für Informationen, Auskünfte und Prävention würde wegfallen	- Thema Integration würde nicht mehr bearbeitet - Rückschritte für Integrationsbemühungen	- Verlust von Kursangeboten und Projektideen - Kontakte zu Mig-Bev fielen weg - Verzettelung der IF-Aktivitäten	- Rückschritte für Integrationsbemühungen und bisher Erreichtes - weniger Agenda Setting	- Kontakte zu Mig-Bev. fielen weg - Wichtige Plattform für Informationen, Auskünfte und Prävention würde wegfallen