



# ***Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme***

Staatsekretariat für Migration



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16507.420.00145
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme Staatssekretariat für Migration**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Der Bund hat 2015 insgesamt 132,4 Millionen Franken für die Integration von Ausländerinnen und Ausländer ausgegeben. Das sind aufgrund der gestiegenen Anzahl Asylgesuche rund 48 Millionen mehr als im Vorjahr. Der grösste Teil der Bundesbeiträge, rund 120 Millionen, wurde im Rahmen von Programmvereinbarungen an die Kantone bezahlt.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wendet zum ersten Mal Programmvereinbarungen an. Gleichzeitig mit deren Einführung hat es 2014 die interne Verantwortung für die Integrationsmassnahmen und -mittel sowie die Aufsicht darüber neu organisiert und an die Abteilung Integration übertragen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Aufsicht über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) in der Abteilung Integration geprüft und an Prüfhandlungen in drei Kantonen teilgenommen.

### **Die Ressourcen wurden nicht angepasst**

Im Rahmen der Neuordnung von Zuständigkeiten stieg die Budgetverantwortung der Abteilung Integration 2014 um fast 400 % von rund 17 auf 84 Millionen Franken. Zusätzlich wurde die Aufsichtsfunktion eingeführt. Das SEM hat entschieden, alles stellenneutral mit den bestehenden Mitarbeitenden aufzubauen. Diese verfügen über keine spezifische Ausbildung oder Erfahrung im Bereich Aufsicht.

Die Abteilung Integration hat in der kurzen Zeit sowohl in der Integrationsförderung als auch in der Aufsicht bereits viel erreicht. Das Team ist sehr motiviert und strebt stetig nach Verbesserungen. Die Aufsicht hat aber noch nicht das notwendige Niveau erreicht.

Dies ist aus Sicht der EFK vor allem darauf zurückzuführen, dass dafür fachliche und zeitliche Ressourcen fehlen. Es wird sich deshalb nicht vermeiden lassen, die Aufsichtsfunktion beim SEM neu zu organisieren. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, welche es analysieren sollte. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das SEM nun über zwei Abteilungen verfügt, die beide eine Aufsichtsfunktion über die Kantone innehaben und ihre Koordination und Synergiemöglichkeiten noch nicht optimiert haben.

### **Die Abdeckung der Aufsichtsbereiche ist unausgewogen**

Die Abteilung Integration hat die Aufsicht konzeptionell in vier Bereiche gegliedert. Diese sind ungleichmässig im Konzept berücksichtigt und umgesetzt worden.

Das Controlling und Monitoring KIP ist konzeptionell und in der Umsetzung auf einem sehr guten Stand. Für die EFK besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

Die risikoorientierten Systemprüfungen sind konzeptionell bereits gut abgedeckt worden. Es fehlt noch die Entwicklung eines Instruments zur Risikoanalyse und -beurteilung der Kantone. Bei der Umsetzung gibt es Schwächen. So wurden bisher anstatt der vorgesehenen drei bis vier Prüfungen pro Jahr in drei Jahren erst vier durchgeführt. Um sämtliche Kantone innerhalb einer Periode von



vier Jahren prüfen zu können, sollte das SEM den bereits entworfenen permanenten Managementprozess für die Prüfungsplanung implementieren. Weiter sind die vorhandenen Ressourcen künftig effizienter einzusetzen, damit nicht nur die Quantität der Prüfungen erhöht werden kann, sondern auch die Qualität. Die Systemprüfungen müssen mit konkreten Prüfhandlungen und Stichproben ergänzt werden. Zudem ist die Einhaltung sämtlicher Vorgaben, die das SEM in der Ausführungsverordnung und den vertraglichen Grundlagen macht, periodisch zu prüfen.

Keiner der bisher geprüften Kantone verfügt schon über ein eigenes Aufsichtskonzept, um seine Aufsichtsverantwortung wahrzunehmen. Das SEM muss demnach so rasch wie möglich dafür sorgen, dass in allen Kantonen, wie vereinbart, ein Aufsichtskonzept erstellt und implementiert wird.

### **Das Wirkungssystem wird nicht konsequent bis zum Schluss umgesetzt**

Die Wirkungsanalysen (Evaluationen) und die Revisionen (Prüfungen der Buchführung) sind bisher weder im Konzept noch in der Umsetzung genügend berücksichtigt worden; hier besteht Handlungsbedarf.

Die Programmvereinbarungen mit den Kantonen und die KIP sind vollumfänglich auf die Erzielung von Wirkung ausgerichtet. Folglich müsste für die EFK die Aufsicht ebenso wirkungsorientiert erfolgen. Das Aufsichtskonzept schliesst Wirkungsanalysen jedoch ausdrücklich aus und überlässt es den Kantonen, nach eigenem Ermessen Evaluationen durchzuführen. Damit das SEM und die Kantone die Wirkung der KIP und die Erreichung der strategischen Ziele messen können, braucht es eine klare Evaluationsstrategie des SEM, die gemeinsam mit den Kantonen umzusetzen ist.

Das SEM hat sich entschieden, selbst keine Revisionen im engeren Sinne (klassische Buchprüfungen) durchzuführen, da die Mitarbeitenden nicht über das dafür notwendige Fachwissen verfügen. Stattdessen sollen bei Bedarf externe Aufträge vergeben werden. Dieses Vorgehen ist zwar sinnvoll, das SEM muss allerdings definieren, wann ein solcher Bedarf vorliegt und gegebenenfalls entsprechend handeln.

### **Die Feststellungen zu den Programmvereinbarungen sind bereits kommuniziert**

Die Programmvereinbarungen waren nicht im Fokus dieser Prüfung. Trotzdem hat die EFK einige Feststellungen gemacht. Diese wurden dem SEM bereits vorgängig im Rahmen der Vorkonsultation zu den Grundlagen der kantonalen Integrationsprogramme 2018–2021 zu Kenntnis gebracht, damit sie rechtzeitig in die nächste Periode einfliessen können. Zu erwähnen sind hier insbesondere die fehlenden Regelungen bei Nichterfüllung bzw. mangelhafter Erfüllung der Vereinbarungen durch die Kantone.

Die EFK hatte in einem früheren Bericht sechs Empfehlungen im Zusammenhang mit der Integrationsförderung gemacht. Davon sind zwei nicht umgesetzt worden.

## **Audit de la surveillance des programmes cantonaux d'intégration** **Secrétariat d'État aux migrations**

### **L'essentiel en bref**

---

En 2015, la Confédération a dépensé au total 132,4 millions de francs pour l'intégration des étrangères et des étrangers. En raison du nombre accru de demandes d'asile, ce montant représente quelque 48 millions de plus que l'année précédente. La majeure partie des contributions fédérales, environ 120 millions, a été versée aux cantons dans le cadre de conventions de programmes.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) recourt à de telles conventions pour la première fois. Au moment de leur introduction, en 2014, il a redéfini la responsabilité interne en matière de mesures et de ressources d'intégration et réorganisé la surveillance dans ce domaine, confiant cette responsabilité à la division Intégration. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité la surveillance exercée sur les programmes cantonaux d'intégration (PIC) au sein de la division et participé à des opérations de contrôles dans trois cantons.

### **Les ressources n'ont pas été adaptées**

Dans le cadre de la réorganisation des responsabilités, la compétence budgétaire de la division Intégration a augmenté de presque 400 % en 2014, d'environ 17 à 84 millions de francs. De plus, elle doit assurer la fonction de surveillance. Le SEM a décidé de tout mettre en place sans modifier le nombre de postes et en recourant au personnel existant. Celui-ci ne dispose ni d'une formation ni d'une expérience particulières en matière de surveillance.

Dans ce court laps de temps, la division Intégration a déjà obtenu de beaux résultats, tant en matière de promotion de l'intégration que de surveillance. Très motivée, l'équipe cherche sans cesse à s'améliorer. La surveillance n'a cependant pas encore atteint le niveau nécessaire.

De l'avis du CDF, ceci est principalement dû au manque de temps et de ressources techniques. Une réorganisation de la fonction de surveillance au SEM est donc incontournable. Différentes possibilités sont envisageables et le SEM devrait les analyser en considérant en particulier qu'il dispose désormais de deux divisions qui assument une fonction de surveillance sur les cantons et que ces dernières n'ont pas encore optimisé leur coordination ni les synergies potentielles.

### **Couverture inégale des domaines de surveillance**

Sur le plan conceptuel, la division Intégration a subdivisé la surveillance en quatre domaines. Dans le concept, ceux-ci sont pris en compte et concrétisés de manière inégale.

Le contrôle et le suivi des PIC présentent un excellent niveau, tant du point de vue conceptuel que de la mise en œuvre. Le CDF estime qu'aucune mesure supplémentaire ne s'impose.

Conceptuellement, les audits de système basés sur les risques sont déjà bien couverts. Il reste encore à mettre au point un outil pour procéder à l'analyse et à l'évaluation des risques des cantons. La mise en œuvre présente des faiblesses. Au lieu des trois à quatre audits par année initialement prévus, seuls quatre ont été réalisés en trois ans. Pour être en mesure de soumettre tous les cantons à un audit au cours d'une période de quatre ans, le SEM devrait appliquer le processus de gestion permanent déjà en projet à la planification des audits. À l'avenir, les ressources disponibles devraient



être utilisées plus efficacement, afin d'accroître non seulement la quantité des audits, mais aussi leur qualité. Il importe de compléter les audits de système par des opérations concrètes de contrôle et des sondages. En outre, les audits doivent vérifier périodiquement le respect de toutes les exigences que le SEM a inscrites dans l'ordonnance d'application et dans les dispositions contractuelles.

Aucun des cantons audités jusqu'ici ne dispose encore d'un concept de surveillance afin d'assumer sa responsabilité en la matière. Le SEM doit donc s'assurer que, comme prévu, tous les cantons se dotent d'un tel concept dans les meilleurs délais et qu'ils l'appliquent.

### **Le système d'impact n'est pas mis en œuvre de façon systématique**

Ni le concept de surveillance ni sa mise en œuvre ne tiennent jusqu'ici suffisamment compte des analyses d'impact (évaluations) et des révisions (contrôles de la tenue des comptes). Des améliorations s'imposent dans ce domaine.

Les conventions de programmes conclues avec les cantons et les PIC sont entièrement axés sur l'obtention de résultats. Le CDF estime dès lors que la surveillance devrait adopter la même orientation. Toutefois, le concept de surveillance exclut expressément les analyses d'impact et laisse les cantons procéder à des évaluations selon leur libre appréciation. Pour que le SEM et les cantons puissent mesurer l'impact des PIC et le degré de réalisation des objectifs stratégiques, le SEM doit se doter d'une stratégie d'évaluation précise et la mettre en œuvre en collaboration avec les cantons.

Le SEM a décidé de ne pas réaliser lui-même des révisions au sens strict (révisions des comptes classiques), car son personnel ne dispose pas des compétences requises. Si besoin est, de telles révisions peuvent être confiées à des organes externes. Cette manière de procéder est certes sensée, le SEM doit cependant déterminer quand un tel besoin existe et agir en conséquence.

### **Les constats sur les conventions de programmes ont déjà été communiqués**

Dans cet audit, l'accent n'a pas été mis sur les conventions de programmes. Le CDF a néanmoins établi quelques constats. Ceux-ci ont déjà été portés à la connaissance du SEM dans le cadre de la consultation préalable sur les fondements des programmes cantonaux d'intégration 2018–2021, pour qu'ils puissent être pris en considération à temps pour la prochaine période. Parmi ces constats, il convient de mentionner en particulier l'absence de dispositions en cas de non-exécution ou d'exécution insuffisante des conventions par les cantons.

Dans un rapport précédent ayant trait à la promotion de l'intégration, le CDF avait formulé six recommandations. Deux d'entre elles n'ont pas été mises en œuvre.

### **Texte original en allemand**

## **Verifica della vigilanza sui programmi cantonali d'integrazione**

### **Segreteria di Stato della migrazione**

#### **L'essenziale in breve**

---

Nel 2015 la Confederazione ha speso complessivamente 132,4 milioni di franchi per l'integrazione di persone straniere. A causa del maggior numero di domande di asilo, si è registrato un aumento di circa 48 milioni rispetto all'anno precedente. La maggior parte dei contributi della Confederazione, circa 120 milioni, è stata versata ai Cantoni nell'ambito di accordi di programma.

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) applica gli accordi di programma per la prima volta. In concomitanza con la loro introduzione, nel 2014 la SEM ha riorganizzato e conferito alla divisione Integrazione la responsabilità interna per le misure e i mezzi di integrazione nonché per la relativa vigilanza. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato la vigilanza sui programmi d'integrazione cantonali (PIC) nella divisione Integrazione e ha partecipato ad attività di verifica in tre cantoni.

#### **Le risorse non sono state adeguate**

Nell'ambito del riordinamento delle competenze, nel 2014 il preventivo della divisione Integrazione è aumentato da circa 17 a 84 milioni di franchi, ovvero quasi del 400 per cento. Oltre a ciò è stata aggiunta la funzione di vigilanza. La SEM ha deciso di ricoprire tutti i nuovi compiti con collaboratori già in servizio, senza incidere sul bilancio. Questi non dispongono di una specifica formazione o esperienza in ambito di vigilanza.

In breve tempo, la divisione Integrazione ha già raggiunto traguardi importanti sia nella promozione dell'integrazione sia nella vigilanza. Il gruppo è molto motivato e si impegna costantemente per apportare dei miglioramenti. Tuttavia, la vigilanza non ha ancora raggiunto il livello auspicato.

Secondo il CDF ciò è da ricondurre soprattutto alla mancanza di tempo e di risorse specialistiche. Per questo in futuro sarà necessario riorganizzare la funzione di vigilanza all'interno della SEM. A riguardo esistono varie possibilità che la SEM dovrebbe analizzare, soprattutto in considerazione del fatto che attualmente dispone di due divisioni, le quali hanno entrambe una funzione di vigilanza sui Cantoni ma ancora non hanno ottimizzato il loro coordinamento e le loro potenzialità sinergiche.

#### **I settori della vigilanza sono considerati in modo poco equilibrato**

La divisione Integrazione ha previsto di suddividere la vigilanza in quattro settori. Essi non sono tuttavia considerati in modo equo né nel progetto né in fase di attuazione.

Il controllo di gestione e il monitoraggio dei PIC registra un ottimo livello dal punto di vista progettuale e operativo, quindi il CDF non ritiene necessari ulteriori interventi.

Le verifiche del sistema per il controllo dei rischi sono già state pianificate in maniera adeguata. Ci sono lacune per quanto riguarda lo sviluppo di uno strumento per l'analisi e la valutazione dei rischi a livello cantonale. Per quanto riguarda l'attuazione esistono ancora punti deboli. Finora sono infatti state effettuate solamente quattro verifiche in tre anni al posto delle tre o quattro previste annualmente. Per poter effettuare le verifiche in tutti i Cantoni in un periodo non superiore a quattro anni,



la SEM dovrebbe implementare il processo di gestione permanente già elaborato ai fini della pianificazione delle verifiche. Inoltre, le risorse esistenti in futuro devono essere impiegate in maniera più efficiente, in modo da poter aumentare non solamente la quantità delle verifiche, ma anche la loro qualità. Le verifiche del sistema devono essere integrate con esami concreti e controlli a campione. Inoltre, è necessario controllare periodicamente il rispetto di tutte le direttive emanate dalla SEM nell'ordinanza d'esecuzione e nelle basi contrattuali.

Nessuno dei Cantoni verificati finora dispone già di un progetto di vigilanza che permetta di adempiere alla propria responsabilità in materia. Ragion per cui la SEM deve provvedere al più presto affinché in tutti i Cantoni, conformemente agli accordi, venga elaborato e implementato un progetto di vigilanza.

### **Il sistema di impatto non è attuato completamente in maniera coerente**

Finora, le analisi di impatto (valutazioni) e le revisioni (controlli della contabilità) non sono state sufficientemente considerate in fase progettuale e di attuazione; sussiste pertanto la necessità di intervenire a riguardo.

Gli accordi di programma con i Cantoni e i PIC sono totalmente orientati al raggiungimento dell'impatto. Dunque, per il CDF anche la vigilanza dovrebbe essere orientata ai risultati. Tuttavia, il progetto di vigilanza esclude espressamente le analisi di impatto e lascia ai Cantoni il compito di effettuare autonomamente le valutazioni. Affinché la SEM e i Cantoni possano misurare l'impatto dei PIC e il raggiungimento degli obiettivi strategici, è necessaria una chiara strategia di valutazione da parte della SEM, che dev'essere realizzata congiuntamente con i Cantoni.

La SEM ha deciso di non effettuare revisioni in senso stretto (il classico controllo della contabilità), dato che i suoi collaboratori non dispongono delle competenze specialistiche necessarie, ma piuttosto di attribuire in caso di necessità mandati esterni. Questa procedura è certamente adeguata, ma la SEM deve stabilire quando tale necessità sussiste ed agire di conseguenza.

### **Le constatazioni sugli accordi di programma sono già state comunicate**

Gli accordi di programma non sono stati il tema principale di questa verifica. Tuttavia, il CDF ha fatto alcune constatazioni che sono già state trasmesse alla SEM nell'ambito della consultazione preliminare sui programmi cantonali di integrazione 2018–2021. In questo modo, possono essere considerate tempestivamente nel prossimo periodo. In particolare, va menzionata l'assenza di una regolamentazione in caso di mancato o parziale adempimento degli accordi da parte dei Cantoni.

In un precedente rapporto, Il CDF ha emanato sei raccomandazioni sulla promozione dell'integrazione, di cui due non sono state attuate.

### **Testo originale in tedesco**

## **Audit of supervision of cantonal integration programmes**

### **State Secretariat for Migration**

#### **Key facts**

---

In 2015, the Confederation spent a total of CHF 132.4 million on the integration of foreigners. This is around CHF 48 million more than the previous year due to the increase in the number of asylum applications. The bulk of the Confederation's contribution, approximately CHF 120 million, was paid to the cantons under programme agreements.

This was the first time that the State Secretariat for Migration (SEM) used programme agreements. At the same time as they were introduced, internal responsibility for integration measures and resources and supervision thereof was reorganised and transferred to the Integration Division in 2014. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited supervision of the cantonal integration programmes in the Integration Division and took part in audit activities in three cantons.

#### **Resources were not adjusted**

Within the scope of the reorganisation of responsibilities, the budget responsibility of the Integration Division rose by almost 400% in 2014, going from about CHF 17 million to CHF 84 million. In addition, the supervisory role was introduced. The SEM decided to establish everything with the same number of jobs with the existing employees. The employees do not have any specific training or experience in the area of supervision.

The Integration Division has already achieved a great deal in promoting integration and supervision in the short period of time. The team is very motivated and is constantly striving to make improvements. However, supervision has still not reached the level required.

The SFAO believes that this is primarily due to the lack of specialist resources and time constraints. A reorganisation of the supervisory functions at the SEM will thus be unavoidable. There are various possibilities for doing this, and it should analyse them, particularly against the backdrop of the SEM now having two divisions, both of which have a supervisory role concerning the cantons and have not yet optimised their coordination and potential synergies.

#### **The coverage of the supervisory areas is unbalanced**

The Integration Division has divided supervision conceptually into four areas. These are inconsistently taken account of and implemented in the concept.

The cantonal integration programme controlling and monitoring is well advanced in terms of its concept and implementation. For the SFAO, there is no need for further action to be taken.

The risk-oriented system audits are already well covered conceptually. A tool for risk analysis and assessment of the cantons has not yet been developed. There are weaknesses in implementation. So far, instead of the planned three to four audits per year, only four have been carried out in three years. In order to be able to audit all cantons within a period of four years, the SEM should implement the already designed permanent management process for audit planning. Furthermore, the existing resources will have to be used more efficiently in the future, so that not only the quantity of audits can be increased, but also the quality. The system audits must be supplemented with specific audit



activities and spot checks. In addition, adherence to all specifications made by the SEM in the implementing ordinance and in the contractual basis must be audited periodically.

None of the cantons audited to date has its own supervisory concept for exercising its supervisory responsibility. The SEM must therefore ensure as soon as possible that a supervisory concept is drawn up and implemented in all cantons, as agreed.

### **The impact system is not consistently implemented to the end**

The impact analyses (evaluations) and revisions (accounting audits) have not been sufficiently taken into account in the concept and implementation so far; there is a need for action here.

The programme agreements with the cantons and the cantonal integration programmes are fully geared towards achieving an impact. Consequently, supervision would have to be equally impact-oriented for the SFAO. However, the supervisory concept expressly excludes impact analyses and leaves it to the cantons to carry out evaluations at their own discretion. In order for the SEM and the cantons to measure the impact of the cantonal integration programmes and the achievement of the strategic objectives, it is necessary to have a clear SEM evaluation strategy which must be implemented together with the cantons.

The SEM has decided not to carry out revisions in the stricter sense of the term (classical accounting audits), as the employees do not have the necessary expertise. Instead, external orders should be placed if necessary. This procedure makes sense, but the SEM must define when such a requirement exists and act accordingly if necessary.

### **The programme agreement findings have already been communicated**

The programme agreements were not the focus of this audit. Nevertheless, the SFAO made some observations. These were already brought to the SEM's attention in advance during the preliminary consultation on the basis of the 2018–2021 cantonal integration programmes so that they can be incorporated into the next period in good time. Particularly noteworthy here is the lack of regulations in the event of non-compliance or inadequate fulfilment of the agreements by the cantons.

In an earlier report, the SFAO had made six recommendations in connection with the promotion of integration. Two of these have not been implemented.

### **Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme des Staatsekretariats für Migration zur Prüfung:**

Die Mehrheit der Empfehlungen der EFK bestätigt die Stossrichtung des SEM bei der Umsetzung der Integrationsförderung gemäss Art. 55 AuG. Das SEM strebt im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten eine Vereinfachung des Finanzierungssystems und eine stärkere Ausrichtung der Integrationsförderung auf die Erreichung von strategischen Zielen. Dazu setzt es Programmvereinbarungen ein. Ein wichtiges Element ist auch die Finanzaufsicht. Sie soll sicherstellen, dass die Beiträge an die Kantone zweckgebunden eingesetzt werden. Der Bericht der EFK bestätigt den risikoorientierten Ansatz bei der Finanzaufsichtstätigkeit des SEM. Das SEM wird wie empfohlen prüfen, wie die Aufsichtstätigkeit intensiviert und verbessert werden kann. Das SEM misst der Überprüfung der Wirksamkeit der Integrationsförderung durch Evaluationen eine grosse Bedeutung bei. Es hat daher in diesem Bereich regelmässig Evaluationen und Studien in Auftrag gegeben. Diese wurden von der EFK in ihrem Bericht jedoch nicht genügend zur Kenntnis genommen. Dies hat offenbar auch die Empfehlung der EFK an das SEM beeinflusst, wonach das SEM die Wirkungsanalysen und Evaluationen systematischer durchzuführen solle (Strategie). Das SEM beurteilt der Nutzen einer Gesamtevaluation der kantonalen Integrationsprogramme kritisch. Es erkennt jedoch einen Mehrwert in einer noch stärkeren Bündelung und Systematisierung seiner Evaluationstätigkeit. Wie bereits erfolgt soll durch eine weitere Fokussierung auf wichtige Förderbereiche bestehende Ressourcen besser genutzt und die Integrationsförderung gezielt weiterentwickelt werden.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
<b>2</b>	<b>Integrationsförderung beim SEM</b>	<b>14</b>
2.1	Die Entwicklung der Integrationsförderung beim SEM	14
2.2	Die Regelungen in den Programmvereinbarungen sind zu überarbeiten	14
2.3	Die Ressourcen wurden nicht an die veränderten Anforderungen angepasst	17
<b>3</b>	<b>Das Aufsichtskonzept und dessen Umsetzung sind noch nicht vollendet</b>	<b>18</b>
3.1	Das Aufsichtskonzept ist gut, muss aber noch vervollständigt werden	18
3.2	Die Abdeckung der einzelnen Aufsichtsbereiche ist unterschiedlich	20
3.3	Der Bereich Monitoring und Controlling KIP funktioniert gut	21
3.4	Der Bereich Revisionen (Prüfung Buchführung) braucht klare Regeln	22
3.5	Der Bereich risikoorientierte Systemprüfung weist Verbesserungsbedarf auf	23
3.6	Im Bereich Wirkungsanalysen fehlt eine klare Strategie	27
3.7	Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen muss konzeptionell geplant werden	28
3.8	Es liegen noch nicht alle im Konzept vorgesehenen Handbücher vor	29
<b>4</b>	<b>Innerhalb der Sektion funktioniert die Abstimmung der Aufsichtsfunktionen, abteilungsübergreifend werden Synergien nicht genutzt</b>	<b>29</b>
4.1	Die Koordination mit der Aufsicht über die Programme und Projekte von nationaler Bedeutung ist sichergestellt	29
4.2	Keine Koordination und Nutzung von Synergiemöglichkeiten mit der Abteilung Subventionen	30
<b>5</b>	<b>Wirkung der Aufsicht: Wird der Regelkreis geschlossen?</b>	<b>31</b>
5.1	Die Erkenntnisse aus Monitoring und Controlling KIP zeigen Wirkung	31
5.2	Die risikoorientierten Systemprüfungen erzielen noch nicht ihre volle Wirkung	31
5.3	Die restlichen Bereiche der Aufsicht können keine Wirkung zeigen	32
5.4	Die Erkenntnisse werden für die Entwicklung der künftigen Programmvereinbarungen und KIP genutzt	32
5.5	Die Aufsicht hat keinen finanziellen Einfluss	32
5.6	Die Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten müssen präzisiert werden	32
<b>6</b>	<b>Vier von sechs Empfehlungen eines EFK-Berichts von 2012 wurden umgesetzt</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>34</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>35</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>36</b>
	<b>Anhang 3: Nachprüfung der Empfehlungen</b>	<b>37</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Abteilung Integration beim Staatssekretariat für Migration (SEM) ist verantwortlich für die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Die Beiträge gehen an Kantone, Städte, Gemeinden sowie Dritte (Private Organisationen). 2015 wurden insgesamt 132,4 Millionen Franken vom Bund für solche Integrationsmassnahmen ausgegeben. Davon wurden 120,1 Millionen im Rahmen von Programmvereinbarungen (PV) an die Kantone und 12,3 Millionen für nationale Programme und Projekte an die Kantone oder an Dritte bezahlt.

Bis und mit 2013 war die Abteilung Subventionen beim SEM für die Ausrichtung der Integrationspauschale (IP) und die Aufsicht darüber verantwortlich. 2014 wurde diese Verantwortung auf die Abteilung Integration übertragen. Sie schloss mit allen Kantonen PV zu den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) für die Laufzeit 2014 bis 2017 ab. Danach entwickelte sie eine Aufsichtsstrategie und in Folge ein Konzept, welches die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nun geprüft hat.

Im Herbst 2017 werden die PV für die nächste Leistungsperiode 2018 bis 2021 mit den Kantonen vereinbart.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Qualität des neuen Aufsichtskonzepts über die KIP und dessen Umsetzung durch das SEM. Dabei sollten vor allem folgende Fragen beantwortet werden:

- Ist das neue Aufsichtskonzept geeignet, um zeitnah und risikoorientiert zu steuern, dass die vereinbarten Massnahmen in den Kantonen umgesetzt werden?
- Wird das neue Aufsichtskonzept zielgerichtet umgesetzt?
- Ist die Aufsicht über die KIP mit den übrigen Aufsichtstätigkeiten der Sektion sowie mit denjenigen anderer Sektionen des SEM abgestimmt? Werden Synergien sinnvoll genutzt?
- Wird der Regelkreis der Aufsicht geschlossen, indem die Feststellungen daraus einen Einfluss auf die künftigen Vereinbarungen, die Ausrichtung der Subventionen und die Aufsicht darüber haben?

Zusätzlich wurden die Empfehlungen aus einer früheren Prüfung der EFK nachverfolgt.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Mitte Mai bis Ende Juni 2016 von Daniel Aeby, Alexandre Bläuer und Gabriela Carrapa (Revisionsleiterin) schwergewichtig in der Abteilung Integration bei der Sektion Integrationsförderung (SInF) durchgeführt. Ausserdem begleitete die EFK das SEM bei Tätigkeiten in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Schaffhausen. Die Feststellungen der EFK auf kantonaler Ebene beziehen sich immer auf die drei besuchten Kantone. Sie sind nicht repräsentativ für alle Kantone.

Nicht geprüft wurden Zweck, Inhalt und Wirkung der PV mit den Kantonen sowie die KIP selbst. Die Prüfung behandelte einzig die Aufsicht darüber.



Einige Feststellungen haben jedoch einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der Grundlagen für die KIP 2018-2021 und werden deshalb auch aufgeführt. Diese wurden dem SEM bereits vorgängig im Rahmen der Vorkonsultation zu den Grundlagen der kantonalen Integrationsprogramme 2018–2021 zu Kenntnis gebracht. So können sie rechtzeitig in die nächste Periode einfließen.

#### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Befragten umfassend erteilt. Die verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

## **2 Integrationsförderung beim SEM**

### **2.1 Die Entwicklung der Integrationsförderung beim SEM**

2008 hat das SEM die Integrationsförderung (IF) von der Eidgenössischen Ausländerkommission übernommen. 2010 wurden die subventionsgebenden Funktionen im SEM aufgeteilt. Die Abteilung Subventionen, verantwortlich für die Ausrichtung und Aufsicht über die Bundesbeiträge „Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich“, wurde neu im Direktionsbereich Asyl angesiedelt. Die Abteilung Integration mit der Verantwortung für die Verwendung und Aufsicht über die IP verblieb im Direktionsbereich Zuwanderung und Integration. In den Anfängen hat die Abteilung Integration nur Einzelprojekte und gewisse Schwerpunktprogramme (Bildung und Sprache) gefördert. Die Budgetverantwortung und die Berechnung der IP-Zahlungen an die Kantone lagen weiterhin bei der Abteilung Subventionen.

Da das Thema Integration und somit auch die Subvention selbst in der Folge immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, sollte eine Bündelung und Stärkung der Integrationsmassnahmen angestrebt werden. Gemeinsam mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wurden die Grundlagen für zukünftige PV der spezifischen IF zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Dabei sollten die Beiträge für die bisherige Einzelprojektförderung sowie die IP unter ein Dach gebracht werden.

### **2.2 Die Regelungen in den Programmvereinbarungen sind zu überarbeiten**

Die Beiträge an die Kantone werden seit 2014 im Rahmen von PV bezahlt. Rechtliche Grundlage ist der Artikel 55 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Gemäss diesem Artikel werden die Beiträge aufgeteilt in die IP für „vorläufig Aufgenommene (VA)“, „vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (VAFL)“ und „Flüchtlinge (FL)“ (2015: 85,6 Millionen Franken) basierend auf dem Asylgesetz (AsylG) und in die übrigen Beiträge für sämtliche Ausländerinnen und Ausländer unabhängig von ihrem Status (2015: 34,5 Millionen Franken) basierend auf dem AuG.

Die PV zwischen dem Bund und den Kantonen wurden für den Zeitraum 2014 bis 2017 abgeschlossen. Sie beinhalten jeweils ein individuelles KIP je Kanton und stützen sich auf zwei Basisdokumente: das „Grundlagenpapier vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SUG“ (in Folge Grundlagenpapier) sowie das „Rundschreiben des SEM vom 30. April 2013“ (in Folge Rundschreiben). Diese Dokumente sind integrierende Bestandteile der PV.

Da die historische Entwicklung der beiden Beitragsarten auf zwei verschiedenen gesetzlichen Grundlagen beruht, ist die Ausgestaltung noch nicht einheitlich. So werden die Beiträge aus dem Ausländerbereich gestützt auf die Indikatoren „ständige Wohnbevölkerung“ und „ständige ausländische Wohnbevölkerung“ plus ein Sockelbeitrag auf die Kantone verteilt. Die Berechnung des Anteils aus der IP beträgt (vereinfacht formuliert) 6000 Franken pro positivem Asylentscheid für VA, VAFL und FL im Kanton. Auch der Verwendungszweck, die Rückzahlungsbestimmungen bei Nichtverwendung etc., sind unterschiedlich geregelt. Zudem hat das SEM versucht, die jährlichen Beiträge aus der IP zu fixieren, damit sich die Budgetierbarkeit für alle Beteiligten verbessert. Diese Fixierung hat nicht funktioniert und zu einem grossen administrativen Mehraufwand geführt. Das SEM hat dies erkannt und wird für die nächste Programmperiode mit den effektiven Zahlen arbeiten. Die EFK hat deshalb auf eine Empfehlung verzichtet.

Grundsätzlich sollten PV für alle Beteiligten zu einer administrativen Erleichterung führen. Durch Pauschalbeiträge wird die Verantwortung für die Steuerung und Aufsicht über die Subventionen vom Bund an die Kantone übertragen. Seine Einflussmöglichkeiten auf operativer Ebene aber auch seine Aufsichtspflichten sollten sich dadurch erheblich verkleinern. Im vorliegenden Fall wurden allerdings durch viele Detailbestimmungen und Vorgaben in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) sowie durch zwei verschiedene Finanzierungsmodelle die möglichen Erleichterungen in der Administration und in der Aufsicht wieder geschmälert. Das SEM verweist darauf, dass die Finanzierungsmodelle historisch bedingt seien. Das SEM bemühe sich darum, diese zu vereinfachen. Es sei jedoch an gesetzliche Vorgaben gebunden.

Da sämtliche Mittel in die spezifische IF fliessen, ist für die EFK nicht nachvollziehbar, weshalb die Mittel nicht als ein Integrationsbeitrag pro Kanton ausgerichtet werden. Dazu könnten die übrigen Beiträge für Ausländerinnen und Ausländer mit der Integrationspauschale für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zusammengelegt werden. Der Artikel 55 Absatz 2 AuG sieht bereits vor, dass der Beitrag für VA und FL als IP *oder* durch Finanzierung von KIP gewährt wird. Die übrigen rechtlichen Grundlagen wären entsprechend anzupassen.

*Empfehlung 1 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, für die Programmvereinbarungen mit den Kantonen eine Vereinfachung des Finanzierungsmodells zu prüfen.*

Stellungnahme des SEM:

Soweit dies im Rahmen der rechtlichen Vorgaben möglich ist strebt das SEM bereits eine Vereinfachung bei der Ausrichtung von Beiträgen zur Umsetzung der Integrationsförderung an die Kantone an. Wichtige Schritte in diese Richtung sind bereits durch die Einführung der KIP und durch die Anpassung von Art. 55 AuG und Art. 17 und 18 VIntA erfolgt. Die von der EFK empfohlene Zusammenlegung könnte zu einer weiteren Vereinfachung führen, erfordert jedoch Anpassungen auf Gesetzesebene.



Die PV mit den Kantonen ist im Zusammenhang mit der IP nicht in allen Punkten rechtskonform ausgestaltet worden:

- Für die IP wurde keine Subsidiarität der Bundesbeiträge gefordert.
- Die IP wurde in der Ausführungsverordnung bei 110 Prozent der zugewiesenen Personen aus den Vorperioden fixiert. Weiterführende Bestimmungen gibt es keine. Mit den Kantonen wurde zusätzlich vereinbart, dass bei Abweichungen von mehr als 20 Prozent zu den effektiven Zahlen Kompensationszahlungen in beide Richtungen erfolgen. 2015 hat der Bund deshalb Nachzahlungen von rund 47 Millionen Franken geleistet.
- Das SEM verzichtet bei der Rückforderung der nicht verwendeten Mittel auf einen Betrag von 50 Prozent der jährlichen fixen IP. Aus Sicht der EFK ist dies in den rechtlichen Grundlagen nicht vorgesehen. Im Extremfall (alle Kantone haben kumuliert noch mind. 50 Prozent der jährlichen Pauschale nicht verwendet) würde das dazu führen, dass das SEM insgesamt 19,3 Millionen Franken nicht zurückfordert. Das SEM ist der Ansicht, dass es keine andere Wahl habe, da die nicht verwendeten Mittel vorwiegend durch die hohen Nachzahlungen im Folgejahr (aufgrund der Fixierung) entstanden. Dieser Fall sei in den rechtlichen Grundlagen nicht berücksichtigt worden.

Die Abweichungen zwischen den vertraglich vereinbarten Punkten und den gesetzlichen Grundlagen sollten korrigiert werden. Die Kompensationszahlungen werden in Zukunft nicht mehr relevant sein, da die Fixierung ab 2018 aufgehoben wird. Die beiden anderen Punkte sind anzupassen.

*Empfehlung 2 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, in den nächsten Programmvereinbarungen ab 2018 die Regelung betreffend die Subsidiarität für die Integrationspauschale analog zu denen für die übrigen Beiträge für Ausländerinnen und Ausländer zu integrieren. Zudem sind die Rückzahlungsmodalitäten der Integrationspauschale konform zur Ausführungsverordnung festzulegen.*

Stellungnahme des SEM:

Die Integrationspauschale ist gemäss Art. 55 Abs. 2 AuG und Art. 18 VIntA ein Beitrag des Bundes an die Integrationsarbeit der Kantone. Die Integrationspauschale wird im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme ausgerichtet. Deren Grundlagen werden von Bund und Kantonen gemeinsam verabschiedet und sind das Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses. Die Grundlagen zu den KIP 2018-2021 sind am 16.12.2016 von der Plenarversammlung der KdK und am 25.1.2017 vom Bundesrat verabschiedet worden. Das SEM strebt eine einheitliche Regelung bezüglich der Rückforderung von Beiträgen des Bundes zur Umsetzung der Integrationsförderung an. Die bisherige Regelung hat sich nicht bewährt, da sie den Kantonen zu wenig Zeit zur Planung und Umsetzung von Massnahmen gewährt. Die entsprechenden Anpassungen sollen im Rahmen der Revision der VIntA angegangen werden (geplantes Inkrafttreten per 1.1.2018).

### **2.3 Die Ressourcen wurden nicht an die veränderten Anforderungen angepasst**

2014 wurde die Budgetverantwortung für die IP an die Abteilung Integration übertragen. Dadurch stieg diese von rund 17 Millionen (2013) auf rund 84 Millionen Franken. Die Mitarbeitenden der Abteilung mussten neu die Mittelverwendung und Zielerreichung in 26 Kantonen steuern und beaufsichtigen. Dafür wurden in Workshops und mit externer Unterstützung die entsprechenden Konzepte, Prozesse und Hilfsmittel geschaffen.

Die Neuordnung der Zuständigkeiten musste nicht nur stellenneutral erfolgen, sondern es wurde noch eine Stelle abgebaut. Zusätzlich ist die Abteilung mit einer steigenden Zahl an politischen Anfragen und Aufträgen konfrontiert. Dabei ist sie an ihre Grenze gestossen und konnte nicht alle geplanten Aktivitäten im Bereich der Aufsicht umsetzen. Die Abteilungs- und Direktionsbereichsleitung haben umgehend reagiert und eine externe Aufgabenüberprüfung in Auftrag gegeben. Das Ergebnis dieser Prüfung war im September 2016 formal noch ausstehend. In diesem Zusammenhang ist der EFK auch aufgefallen, dass die Pflichtenhefte der Mitarbeitenden nicht an die neuen Anforderungen angepasst worden sind und somit kein vollständiges Bild der aktuellen Vielfalt und des Umfangs an Tätigkeiten zeigen.

Die EFK hat festgestellt, dass das ganze Team sehr motiviert und engagiert ist. Es ist auch ein kontinuierlicher Lern- und Verbesserungsprozess vorhanden. Trotzdem bezweifelt die EFK, dass die Abteilung mit den vorhandenen Ressourcen ihrer Aufsichtspflicht langfristig genügend nachkommen kann. Die Abteilung hat damals bewusst entschieden, die Aufsicht nicht auszulagern, da sie den Wert des integrationsspezifischen Fachwissens höher einstuft als die Revisionserfahrung. Es zeichnet sich bei der Umsetzung aber ab, dass sie sowohl zeitlich als auch fachlich zu wenig Kapazitäten für eine ausreichende Aufsichtsfunktion hat. Mehrere wichtige Punkte werden nicht abgedeckt. Aus Sicht der EFK hat das SEM ausserdem seine unterschiedlichen Rollen (Partner bzw. Aufsicht) gegenüber den Kantonen noch nicht abschliessend geklärt.

Die EFK ortet hier Handlungsbedarf. Das SEM hat mehrere Möglichkeiten: Es kann entweder zusätzliche Mitarbeitende mit Prüferfahrung in der Abteilung Integration anstellen oder die Aufsicht intern – an die Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe (SFASA) – oder extern auslagern. Es könnte auch längerfristig eine zentrale Aufsichtsfunktion anstreben. Diese könnte dann für sämtliche Aufsichts- und Evaluationsthemen des Staatssekretariats verantwortlich zeichnen.

*Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die verschiedenen Möglichkeiten für eine langfristig effektive Aufsichtslösung über seine Subventionen zu analysieren und die gewählte Variante dann umzusetzen.  
Stellungnahme des SEM:*

Das SEM wird die Möglichkeiten für eine effiziente Organisation der Aufsicht prüfen.
--



### **3 Das Aufsichtskonzept und dessen Umsetzung sind noch nicht vollendet**

Die Abteilung Integration hat in der kurzen Zeit, in welcher sie die Verantwortung für die gesamten Integrationsmassnahmen und -mittel hat, sowohl materiell als auch in der Aufsicht bereits sehr viel erreicht. Im vorliegenden Bericht hat es relativ viele Feststellungen und Empfehlungen, da in den bisher rund drei Jahren noch nicht alle gewünschten und auch nötigen Prozesse und Hilfsmittel für die Aufsicht implementiert werden konnten. Dies ist aus Sicht der EFK bei einer neuen Funktion nichts Ungewöhnliches und im vorliegenden Fall vor allem darauf zurückzuführen, dass fachliche und zeitliche Ressourcen fehlen.

#### **3.1 Das Aufsichtskonzept ist gut, muss aber noch vervollständigt werden**

##### **Die formellen Kriterien sind eingehalten**

Die Entwicklung des Aufsichtskonzepts ist sinnvoll und chronologisch nachvollziehbar dokumentiert. Basierend auf den Grundlagen wurde ein „Entwurf Finanzaufsichtskonzept KIP vom 4. Juni 2014“ (in Folge Grundkonzept) mithilfe eines externen Beraters erstellt.

Im Grundkonzept wurde ein Kontroll- und Steuerungsmodell im Bereich IF mit allen Beteiligten (wie Kantone, Projektträger etc.) mit mehreren Regelkreisen aufgestellt. Es wurde anlässlich von zwei Prüfungen in den Kantonen Thurgau und Waadt getestet. Die dabei gesammelten Erfahrungen sind anschliessend dafür verwendet worden, das jetzige Aufsichtskonzept zu erstellen.

Die Struktur des Aufsichtskonzepts ist klar. Es erlaubt, die Materie zu erfassen, die Hauptbegriffe zu verstehen, der Strategie zu folgen und die angewandten Kontrollinstrumente nachzuvollziehen. Gemäss SEM soll es sich mit den zukünftigen Erfahrungen weiterentwickeln. Deshalb sollte nebst dem Autor auf dem Dokument auch ersichtlich sein, ob und wann das Konzept validiert bzw. freigegeben wurde.

##### **Die definierten Vorgaben werden nicht genügend abgedeckt**

Wie in Kapitel 2.2 erwähnt, wird zur Verwendung der Integrationsbeiträge eine Vielzahl von Vorgaben in den verschiedenen Rechtsgrundlagen und in den weiterführenden Basisdokumenten zu den PV gemacht. Das Aufsichtskonzept bzw. die definierten Prüfpunkte decken diese kaum ab. Beispielhaft sind der EFK folgende Vorgaben aufgefallen, deren Einhaltung nicht auf Detailebene geprüft wird:

- Die IP darf nur für Integrationsmassnahmen von VA, VAFL und FL, welche noch Anspruch auf Sozialhilfebeiträge des Bundes auslösen, verwendet werden. Die richtige Verwendung wird nicht geprüft, obwohl die EFK bereits 2012 eine Empfehlung dazu gemacht hat (siehe auch Kapitel 6).
- Die operative Umsetzung, namentlich Personalkosten, sind nur unter spezifischen Voraussetzungen anrechenbar. Eine Prüfung, ob die ausgewiesenen Kosten diese Voraussetzungen erfüllen, wird nicht vorgenommen.
- Die Beiträge des Bundes dürfen nur in ganz speziellen Fällen für Finanzierungen bestehender Regelstrukturen verwendet werden. Ausserdem bedingen sie eine Mitfinanzierung durch die Regelstruktur. Das Aufsichtskonzept sieht keine Prüfungshandlungen zur richtigen Abgrenzung zwischen spezifischer Integrationsförderung und bestehender Regelstruktur vor.

Das SEM sollte sich grundsätzlich die Frage stellen, wie viele Detailvorgaben für die Verwendung von Pauschalbeiträgen im Rahmen von PV gemacht werden sollen. Diejenigen, die es macht, sollten auch angemessen (zumindest periodisch durch Stichproben) geprüft werden.

*Empfehlung 4 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, grundsätzlich zu überdenken, welche Vorgaben im Zusammenhang mit Programmvereinbarungen und Pauschalbeiträgen Sinn machen. Für diejenigen, die es für nötig erachtet, ist die Einhaltung angemessen zu prüfen.*

Stellungnahme des SEM:

Soweit dies im Rahmen der rechtlichen Vorgaben möglich und für eine wirkungsvolle Umsetzung der Integrationsförderung sinnvoll ist, strebt das SEM an, die Zielorientierung bei der Umsetzung der Integrationsförderung zu stärken und durch ein schlankes Regelwerk zu steuern.

### **Die Risikoorientierung wurde fundiert gemacht**

Für die Erstellung des Grundkonzepts wurden in mehreren Workshops die potenziellen finanziellen Risiken aus Sicht des Bundes identifiziert und bewertet. Anschliessend wurden vier Kontrollziele und die Aufsichtsmassnahmen bzw. Prüfpunkte dazu definiert und in einer Checkliste für die risikoorientierten Systemprüfungen verarbeitet.

Als nächster Schritt muss die Checkliste mit den noch fehlenden Prüfpunkten, die sich aus den rechtlichen Grundlagen und Vereinbarungen ergeben, vervollständigt werden. Wenn die Mitarbeitenden die Checkliste konsequent abarbeiten und mit sinnvollen Prüfhandlungen und Stichproben ergänzen, ist die Aufsicht inhaltlich genügend risikoorientiert.

Aus der Checkliste ist bisher nicht ersichtlich, welche Prüfpunkte jeweils zu welchem Risikobereich gehören. Die ausgefüllte Checkliste sollte die Beurteilung ermöglichen, ob die identifizierten Risiken kontrolliert werden oder nicht. Durch eine Anpassung der Struktur könnte die Checkliste, mit einem „Ampelsystem“ versehen, besser für die notwendige Risikoanalyse der Kantone genutzt werden.

*Empfehlung 5 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die Checkliste „Risikoorientierte Systemprüfung“ anzupassen, um deutlich zu identifizieren, welche Risikobereiche durch welche Prüfpunkte abgedeckt werden und eine Beurteilung der Risikosituation zu ermöglichen.*

Stellungnahme des SEM:

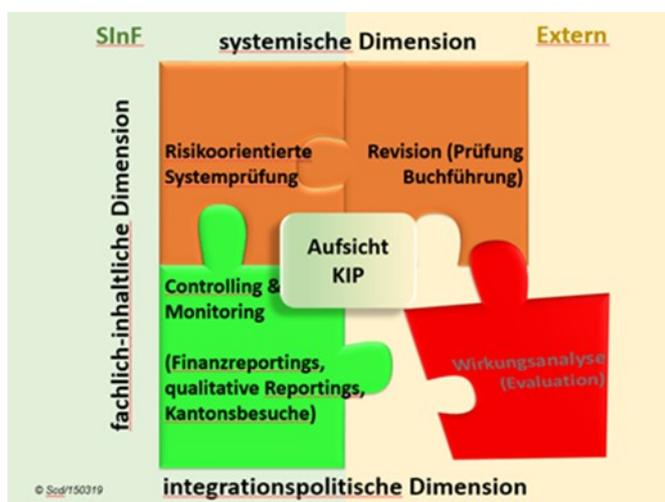
Das SEM wird diese Empfehlung umsetzen.

Wichtig ist, dass das SEM die definierten Risiken regelmässig auf ihre Vollständigkeit und Aktualität überprüft und bei Bedarf die Checkliste anpasst.

### 3.2 Die Abdeckung der einzelnen Aufsichtsbereiche ist unterschiedlich

Das SEM hat die Aufsichtsfunktion in vier Bereiche aufgeteilt, Controlling und Monitoring KIP, risikoorientierte Systemprüfung, Revision (Prüfung Buchführung) und Wirkungsanalyse (Evaluation), und sie als Teile eines Puzzles grafisch dargestellt<sup>1</sup>. Die Wirkungsanalyse wurde bewusst als Puzzleteil leicht abgetrennt, da sie für das SEM nicht zur Aufsicht sondern zum Regelkreis „Qualitätssicherung und -entwicklung“ gehört.

Die EFK hat diese Grafik übernommen und die einzelnen Puzzleteile anhand der aus ihrer Prüfung gewonnenen Erkenntnisse gefärbt (grün: Konzept wird angewendet und funktioniert, orange: Verbesserungen müssen gemacht werden, rot: es besteht grundsätzlicher Handlungsbedarf).



Die Aufgaben der Aufsichtsfunktion sind im Konzept wie folgt definiert:

1. Prüfung der Verwendung der Finanzmittel beim Subventionsempfänger gemäss SuG,
2. Gesamthafte Wirkung der Integrationsförderung,
3. Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Bundesmittel,
4. Ableitung von strategischen Empfehlungen für die Zukunft.

Während die erste Aufgabe mit den risikoorientierten Systemprüfungen oder mit den Buchprüfungen erfüllt werden kann, werden Nummer zwei und drei teilweise mit dem Monitoring und Controlling KIP erreicht. Ohne Evaluationen wird es allerdings schwierig, die Aufgaben zwei bis vier vollständig abzudecken.

Die EFK hat das SEM als Beobachter bei zwei kantonalen KIP-Sitzungen im Juni 2016 sowie bei einer risikoorientierten Systemprüfung im April und Juni 2016 begleitet. Das Ziel war, zu beurteilen, ob das Aufsichtskonzept und die zur Verfügung stehenden Instrumente die Erfüllung der Aufsichtsaufgabe erlauben.

<sup>1</sup> Aufsichtskonzept KIP 2014–2017, Seite 11, Abbildung 2

### **3.3 Der Bereich Monitoring und Controlling KIP funktioniert gut**

#### **Die entsprechenden Prozesse und Instrumente sind vorhanden**

Grundlage des gesamten Monitorings sind die sogenannten Kantonsmandate. Die Mitarbeitenden betreuen eine gewisse Anzahl von Kantonen und sind erste Ansprechpersonen für die kantonalen Partner. Zusätzlich haben die einzelnen Mitarbeitenden noch thematische Fachverantwortungen, d. h. für jeden Förderbereich in den Kantonen gibt es wie in einer Matrix jeweils einen kantonsverantwortlichen und einen themenverantwortlichen Fachreferenten.

Für das Monitoring und Controlling der KIP durch die Kantonsreferenten hat das SEM schon viele gute Instrumente entwickelt. Es gibt ein Handbuch, welches den Prozess beschreibt. Die Kantone müssen jährlich ein Standardreporting einreichen. Das SEM verfügt über eine Kontrollcheckliste, welche dafür verwendet wird, die Berichterstattung zu prüfen. Die Ergebnisse der Kantonsbesuche werden in einem Standardprotokoll formalisiert.

Diese Instrumente helfen, eine unité de doctrine zu gewährleisten und die durchgeführten Kontrollen nachzuvollziehen. Damit verfügt das SEM über die notwendigen Informationen zur Steuerung und Aufsicht über die kantonalen Tätigkeiten. Während der Laufzeit der PV von vier Jahren müssen die Kantone zudem einen Zwischen- und einen Abschlussbericht zu Händen des SEM erstellen. Diese werden durch das SEM konsolidiert und in einem Bericht über das ganze Programm zusammengefasst.

#### **Das Konzept wird umgesetzt**

Die im Konzept definierten Grundsätze werden umgesetzt. In der Vorbereitung stützt sich der Kantonsreferent auf das kantonale KIP-Reporting sowie das Protokoll des vorangegangenen Besuchs und wertet alles aus. Dabei ist der EFK aufgefallen, dass die Dokumente von den Kantonen weder signiert noch datiert sind. Um sicherzustellen, dass die zuständige Person im Kanton die Unterlagen geprüft und freigegeben hat, sollte die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten im Reporting von der verantwortlichen Person mit Datum und Unterschrift bestätigt werden.

#### **Die KIP-Sitzungen in den Kantonen sind sinnvoll, aber zu personalintensiv**

Die Sitzungen konzentrierten sich auf die Erreichung der finanziellen Ziele, die Verwendung des Budgets und die Projektfortschritte. Das primäre Ziel der Besuche ist, sich ein Bild zu machen und eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der KIP durch die Kantone zu ziehen. Die Mitarbeitenden hatten dabei die notwendige kritische Grundhaltung, um einen angemessenen Informationsaustausch zu gewährleisten.

Nach rund zwei Jahren hat das SEM die Entscheidung gefällt, standardmässig nur noch einen Besuch pro Jahr durchzuführen, statt wie bisher zwei. Die EFK teilt diese Schlussfolgerung, weil für den zweiten Besuch keine neuen Reporting und Informationen vorliegen und weitere 26 Besuche nicht verhältnismässig sind. Die Delegation des SEM für diese Sitzungen besteht aus einem oder zwei Mitarbeitenden sowie dem Sektionschef (oder seinem Stellvertreter) und teilweise zusätzlich themenverantwortlichen Fachreferenten. Die Anwesenheit des Sektionschefs hängt gemäss SEM teilweise von der politischen Dimension der Besuche ab. Um die zeitliche Belastung der Mitarbeitenden zu reduzieren, könnten die Besuche, solange keine besonderen Schwierigkeiten vorliegen, einzig durch den kantonalen Referenten durchgeführt werden (siehe Empfehlung 9).



### **Bei der Überwachung der Projekte vor Ort sollte das SEM aktiv mitentscheiden**

In den Grundlagen ist klar definiert, dass die Kantone zuständig sind für die Umsetzung der Projekte und deren Prüfungen vor Ort. Das SEM ist seinerseits dafür verantwortlich, die Einhaltung der strategischen Ziele zu prüfen.

Die Wahl der Projekte, die das SEM mit den Kantonsverantwortlichen besucht, trifft es nicht selbst. Die Kantone wählen die Projekte aus, welche sie präsentieren möchten. Das SEM begründet dies damit, dass die Projektbesuche im Rahmen von KIP-Sitzungen dem Wissensmanagement dienen. Die EFK ist der Ansicht, dass das SEM die Möglichkeit haben sollte, selber Projekte auszuwählen, die ein strategisches Risiko für das Programm darstellen könnten. Das SEM wird in Zukunft klar differenzieren zwischen Projektbesuchen zum Wissensmanagement und solchen, die im Rahmen der Aufsicht gestützt auf eine Risikobeurteilung des SEM ausgewählt werden.

### **Die Rückmeldungen der Kantone sind vorwiegend positiv**

Die EFK hat die Verantwortlichen in den drei besuchten Kantonen um eine Rückmeldung zur Zusammenarbeit mit dem SEM gebeten.

Das SEM wird von allen als angenehmer und fairer Partner wahrgenommen. Für die Kantone sind die KIP-Sitzungen wichtig. Sie bieten die Möglichkeit, Zwischenbilanz zu ziehen und dem SEM zu zeigen, dass sie dabei sind, die Vereinbarung richtig umzusetzen. Ausserdem dienen sie dazu, kritische und sensible Punkte zu diskutieren, um gemeinsame Lösungen zu suchen.

Die Kantone schätzen es, vom SEM gute Reportingvorlagen erhalten zu haben. Sie betonen allerdings, dass die einzureichende Dokumentation sehr umfangreich ist und viel Zeit beansprucht. Bei der Einführung des Programms sei es zudem nicht leicht gewesen, messbare und aussagekräftige Indikatoren zu definieren, die überprüfbar sind. Die Kantone sowie das SEM haben festgestellt, dass dieser Punkt bei den nächsten KIP verbessert werden muss. Einige Kantone denken, dass der Verwaltungsaufwand durch die Einführung einer elektronischen Lösung für das Reporting reduziert würde. Das SEM ist gemäss eigenen Angaben bereits dabei, eine solche zu entwickeln.

### **3.4 Der Bereich Revisionen (Prüfung Buchführung) braucht klare Regeln**

Zu allfälligen Buchprüfungen hält das SEM im Konzept fest, dass es nicht über das notwendige Wissen verfügt, um eine finanzielle Prüfung durchzuführen. Es plant, diese situationsbedingt extern in Auftrag zu geben. Dies ist aus Sicht der EFK sinnvoll, solange die Sektion intern keine Revisoren zur Verfügung hat. Die Regeln, in welchen Fällen ein solcher Auftrag erfolgen müsste, wurden nicht definiert. So ist nicht sichergestellt, dass die Fachreferenten im entscheidenden Moment von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen werden. Im Konzept ist deshalb zu definieren, welche Ereignisse oder Prüfungsfeststellungen eine externe Buchprüfung auslösen.

*Empfehlung 6 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, im Aufsichtskonzept zu definieren, welche Ereignisse, Prüfungsfeststellungen etc. den Bedarf für eine externe Buchprüfung auslösen und diese dann gegebenenfalls auch in Auftrag zu geben.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird prüfen, welche Kriterien zur Durchführung von externen Revisionsprüfungen im Aufsichtskonzept festzulegen sind.

### **3.5 Der Bereich risikoorientierte Systemprüfung weist Verbesserungsbedarf auf Für die Steuerung und Planung fehlt eine Risikoanalyse der Kantone**

Für die risikoorientierten Systemprüfungen wurde ein permanenter Managementprozess (Prüfprogramm inklusive Zeitplanung) entwickelt. Ausserdem wurden die Checklisten entworfen, welche die identifizierten Risiken in den Kantonen abdecken sollen. Weiter ist die Erstellung eines Prüfungshandbuchs geplant. Es soll erlauben, den Prozess zu formalisieren und eine unité de doctrine gewährleisten. Nicht definiert wurden die Methode und Kriterien, mit welchen die zu prüfenden Kantone ausgewählt werden, sowie die dazugehörige Risikoanalyse.

Um eine Risikoanalyse der Kantone vornehmen zu können, bräuchte es ein zentrales Instrument, welches sich auf die Risiken, Chancen, Stärken und Schwächen der Kantone fokussiert. In diesem würden alle im Rahmen der Aufsicht gemachten *wichtigen* Feststellungen nach einem definierten Raster gesammelt. Es würde ermöglichen, die Kantone zu identifizieren, welche risikobehafteter sind und besondere Aufmerksamkeit benötigen. Es würde auch helfen, die risikoorientierten Systemprüfungen zu priorisieren, zu planen und bei Bedarf eine externe Prüfung in Auftrag zu geben.

*Empfehlung 7 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, ein Instrument zur Risikoanalyse der Kantone zu entwickeln, um wesentliche Informationen zentral zu verwalten, Risikobeurteilungen zu dokumentieren sowie Einsätze (Besuche, Prüfungen) zu planen und durchzuführen.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird die Einführung sinnvoller Instrumente zur Risikoanalyse prüfen und diese anschliessend einführen. Diese sollen dazu dienen die Aufsichtstätigkeit des SEM risikoorientiert zu steuern.

### **Es finden nicht genügend Prüfungen statt**

Nebst dem konstant anspruchsvollen Tagesgeschäft sind die Prüfungen in den Kantonen bisher noch zu kurz gekommen. Bis Mitte 2016 wurden im KIP-Zeitraum 2014 bis 2017 nur vier kantonale Prüfungen durchgeführt: zwei Pilotprüfungen 2014, sowie jeweils eine Prüfung 2015 und 2016. Vorgesehen waren drei bis vier pro Jahr.



Die Abteilung Integration hat sich im Aufsichtskonzept zum Ziel gesetzt, bis Ende 2015 den Prozess für die Durchführung der Prüfungen als ständigen Managementprozess zu implementieren. Dazu sollte eine Prüfplanung mit Zielen, Terminen, Verantwortlichkeiten und Ressourcenallokation erstellt und in das Aufgabenportfolio der Sektion integriert werden. Dieser wesentliche Punkt wurde bisher nicht umgesetzt.

Die EFK hält es für unabdingbar, dass sämtliche Kantone bis spätestens Ende der nächsten KIP-Periode einmal geprüft worden sind. Der angedachte Prozess und eine formelle Prüfplanung würden ermöglichen, dass das angestrebte Ziel von drei bis vier Prüfungen pro Jahr überhaupt realisierbar wäre. Da der Prozess im Konzept schon gut beschrieben und dokumentiert worden ist, liegt es in der Verantwortung der Abteilungsleitung, ihn jetzt auch so rasch wie möglich zu implementieren.

*Empfehlung 8 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass bis Ende der nächsten KIP-Periode 2021 sämtliche Kantone geprüft werden, damit eine vollständige Übersicht und Risikoanalyse über alle Kantone gemacht werden kann. Dafür sollte es den angedachten Managementprozess für die risikoorientierten Systemprüfungen so rasch wie möglich implementieren.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird die Aufsicht in den Kantonen gestützt auf eine Risikobeurteilung durchführen. Es wird intern prüfen, wie die Aufsichtstätigkeit verbessert werden kann.

### **Die begleitete Kantonsprüfung war eine erweiterte KIP-Sitzung**

Die durch die EFK begleitete Kantonsprüfung basierte nur auf Interviews. Es wurden mit möglichst allen kantonalen Ansprechpersonen Gespräche geführt, aber keine Stichproben gezogen und keine konkreten Projekte, Verträge etc. geprüft. Die EFK hatte den Eindruck, dass es sich eher um eine erweiterte KIP-Sitzung gehandelt hat, als um eine Prüfung. Die SInF hat dieselbe Feststellung gemacht und darauf hingewiesen, dass dies bei den anderen drei Prüfungen nicht der Fall war.

Die Aufsicht über die Kantone ist im Rahmen von PV eine andere als bei anderen Subventionen. Es gilt in erster Linie zu prüfen und sicherzustellen, dass im Kanton die notwendigen Massnahmen zur Steuerung und Aufsicht vorhanden sind, da die Verantwortung für die Mittelverwendung delegiert worden ist. Aus Sicht der EFK sind deshalb insbesondere die Prozesse, das Interne Kontrollsystem (IKS) sowie die Aufsichtsfunktion des Kantons zu prüfen und zu beurteilen. Das Konzept des SEM sieht dies eigentlich auch vor. So sollten in den Kantonen jeweils das IKS und Projekte stichprobenartig geprüft werden. Weitere konkrete Prüfhandlungen sind in der Checkliste „risiko-orientierte Systemprüfung“ aufgeführt.

Es ist unerlässlich, dass das SEM nicht nur Gespräche führt, sondern die wichtigsten Punkte konkret vor Ort prüft (siehe Empfehlung 9).

### **Der Einsatz der Mitarbeitenden kann optimiert werden**

Nebst der fehlenden systematischen Planung und den knappen Ressourcen ist insbesondere eine gewisse Unerfahrenheit bei der Durchführung der Grund, weshalb die Abteilung Integration bisher

die angestrebte Anzahl von Prüfungen pro Jahr noch nicht erreicht hat. Sie investiert aus Kapazitätsgründen viel Zeit in die Vorbereitung (Desk Research), während die Prüfung vor Ort lediglich einen Tag in Anspruch nimmt.

Ein bis zwei Monate vor der Prüfung findet jeweils eine Vorbesprechung statt. Drei Mitarbeitende des SEM reisen dafür einen halben Tag in den zu prüfenden Kanton. Auch die Prüfung selbst wird von drei Mitarbeitenden durchgeführt. Immer dabei ist der Sektionsleiter oder der stellvertretende Sektionsleiter. Insgesamt werden so vor Ort 4,5 Personentage verwendet.

Aufgrund der Auslastung der Abteilung ist es zweckmässig, möglichst viele Prüfhandlungen vorgängig im Büro durchzuführen. Trotzdem ist ein Tag vor Ort zu kurz bemessen, um eine sinnvolle Prüfung durchzuführen. Hier sieht die EFK Möglichkeiten, die bestehenden Ressourcen effizienter einzusetzen. So sollte auf die Vorbesprechungen *vor Ort*, wenn möglich, verzichtet werden. Für die Prüfung selber können dann jeweils nur zwei Mitarbeitende zwei bis drei Tage vor Ort gehen. Dadurch können vertiefte Prüfhandlungen und Stichproben durchgeführt werden, ohne dass insgesamt wesentlich mehr Personentage nötig wären.

Es ist ferner darauf zu achten, dass die Prüfungen nicht durch Mitarbeitende geleitet werden, die für den betreffenden Kanton verantwortlich sind. Das Aufsichtskonzept ist entsprechend anzupassen.

*Empfehlung 9 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die bestehenden Ressourcen für die risikoorientierten Systemprüfungen effizienter einzusetzen, sodass vor Ort genügend Prüfhandlungen durchgeführt werden können. Auch bei den KIP-Sitzungen ist der Ressourceneinsatz zu überdenken.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird intern prüfen, wie die Aufsichtstätigkeit effizienter gestaltet werden kann. Es wird im überarbeiteten Konzept genauer definieren, welche Prüfhandlungen vor Ort durchgeführt werden sollen.

### **Die vier geprüften Kantone haben noch kein Aufsichtskonzept**

Gemäss dem Rundschreiben sind die Kantone verpflichtet, ein Aufsichtskonzept zu entwickeln und die entsprechenden Prüfungen vorzunehmen. Das SEM hatte in seinem Konzept vorgesehen, den Kantonen für die Erstellung Empfehlungen abzugeben. Das ist nicht gemacht worden.

In der Folge hat sich gezeigt, dass keiner der vier bisher geprüften Kantone ein Aufsichtskonzept erstellt hat. Da durch die PV die Verantwortung für die Steuerung und Aufsicht über die Subventionen grösstenteils an die Kantone delegiert wird, ist es unabdingbar, dass diese ein Aufsichtskonzept haben. In einem ersten Schritt sollte das SEM so rasch wie möglich erheben, welche Kantone bereits über ein solches Konzept verfügen und dann umgehend das weitere Vorgehen festlegen. Bei Bedarf sollte das SEM die vereinbarte Hilfestellung leisten und die wichtigsten Elemente und Vorgaben entwerfen. Danach sind die Aufsichtskonzepte zeitnah einzuverlangen und zu prüfen.



#### *Empfehlung 10 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, so rasch wie möglich in allen Kantonen abzuklären, ob sie ein Aufsichtskonzept erstellt haben. Bei Bedarf ist ein Vorgabepapier zu verfassen; anschliessend sind die Aufsichtskonzepte zeitnah von jedem Kanton einzufordern und zu beurteilen.*

Stellungnahme des SEM:

Die Kantone spielen bei der Aufsicht über die Umsetzung der Integrationsförderung eine zentrale Rolle. Das SEM wird nach Lancierung der KIP abklären, ob in allen Kantonen Konzepte oder Instrumente bestehen, um den zweckgebundenen Einsatz der finanziellen Mittel der Integrationsförderung zu prüfen.

#### **Das Empfehlungscontrolling ist noch aufzubauen**

Im Konzept ist vorgesehen, dass die Prüfberichte Empfehlungen enthalten, deren Umsetzung durch den Kanton terminiert und durch das SEM zu gegebener Zeit geprüft wird. Die Prüfung der Umsetzung soll im Rahmen der KIP-Sitzungen zwischen dem Bund und den Kantonen geschehen. Hier geht das Konzept nicht weit genug. Das SEM muss auch festlegen, wie diese Empfehlungen registriert und überwacht werden sollen und wie die Umsetzung bei Bedarf durchgesetzt werden kann. Als gut beurteilt die EFK, dass mit den Kantonen bereits Umsetzungsfristen vereinbart und die Empfehlungen priorisiert wurden. Je nach Priorität würde dann die Umsetzung einer Empfehlung geprüft oder nur nachgefragt werden.

Zur Nachprüfung der Empfehlungen kann keine Beurteilung vorgenommen werden. Bisher sind erst drei Prüfberichte erstellt worden, und für eine einzige Empfehlung ist die Umsetzungsfrist abgelaufen.

Zurzeit sind die insgesamt 20 Empfehlungen für die Sektion noch überschaubar. Allerdings sollten Vorarbeiten aufgenommen werden, damit die Bewirtschaftung der Empfehlungen und das Umsetzungscontrolling in Zukunft bewältigt werden können. In einem einfachen Instrument (z.B. eine Datenbank) sollten alle Empfehlungen mit Stellungnahmen, Frist und Erledigung erfasst werden, um sicherzustellen, dass Empfehlungen nicht vergessen gehen und angemessen nachverfolgt werden.

#### *Empfehlung 11 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, für das Controlling der abgegebenen Empfehlungen ein Instrument mit Stellungnahmen, Fristen und Erledigungsmeldungen zu erstellen. Je nach Priorität und Art der Empfehlungen ist die Umsetzung materiell zu prüfen.*

Stellungnahme des SEM :

Das SEM wird nach Überarbeitung des Aufsichtskonzepts ein Controlling aufbauen.

### 3.6 Im Bereich Wirkungsanalysen fehlt eine klare Strategie

Bereits die oben aufgeführte Grafik des SEM zeigt, dass es die Evaluationen aus seinem Aufsichtsumfang ausdrücklich ausgeschlossen hat. Das Konzept sieht lediglich vor, dass eine Gesamtevaluation KIP durchgeführt werden soll (nicht Wirkung sondern Vollzug durch die Kantone). Ausserdem ist vorgesehen, ein übergreifendes Evaluationskonzept zu erarbeiten, an dem sich die Evaluationen auf Kantons- und Bundesebene orientieren können.

Beide Punkte sind bisher nicht umgesetzt worden.

Im Rundschreiben ist einzig festgehalten, dass die Kantone mit einem angemessenen Vorgehen und einer geeigneten Methode die Wirkungen des Programms überprüfen und das SEM im Rahmen der Berichterstattung über die Ergebnisse informieren sollen. Wie die Kantone die Wirkungen überprüfen, bleibt ihnen überlassen.

Für die EFK und die Experten müssen Evaluationen Bestandteil des Aufsichtskonzepts sein.

Tableau 2: **CONCEPT DE SURVEILLANCE AU NIVEAU D'UN OFFICE**

Actions préventives	Actions de contrôle	Actions de correction
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Mettre à disposition un standard de contrat de prestations</li> <li>→ Emettre des directives (normes de gestion, normes comptables, etc.)</li> <li>→ Informer sur les exigences et l'évolution du domaine</li> <li>→ Former (p. ex. sur la manière de remplir le contrat de prestations et sur les <i>reportings</i> à réaliser)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Vérifier la requête (contrat de prestations avec budget)</li> <li>→ Obtenir et analyser la documentation utile (rapport annuel, comptes, rapport de révision, <i>reporting</i> avec indicateurs)</li> <li>→ Organiser une rencontre annuelle et, si utile, <i>faire une inspection</i></li> <li>→ Prévoir une évaluation externe finale pour les contrats les plus importants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Modifier/adapter le contrat de prestations pour corriger des erreurs d'appréciation initiale</li> <li>→ Demander une restitution intégrale ou partielle de la subvention si le contrat n'est pas respecté</li> </ul>

Source : 2014 | 11 L'EXPERT-COMPTABLE SUISSE, ANALYSE DE LA PERFORMANCE ET SECTEUR PUBLIC, Les contrats de prestations – un outil de mesure fiable?, SAMY JOST, DANIEL AEBY, GILLES MOINAT

Die PV sind auf Wirkungserzielung ausgelegt. Es gibt Ziele, Indikatoren, Massnahmen etc. Konsequenterweise muss bei der Aufsicht des SEM auch die Wirkungsprüfung im Vordergrund stehen.

Die fehlende Strategie des SEM in diesem Bereich birgt Risiken. Es kann nicht sicherstellen, dass die Evaluationen richtig gewählt und durchgeführt werden. Ausserdem erhält es keine hinreichende Sicherheit bezüglich der Erreichung der Ziele und der gewünschten Wirkung.

Das SEM sollte über ein Wirkungsmodell verfügen, welches ermöglicht, die Auswirkungen der KIP auf nationaler Ebene zu messen und zu beurteilen, inwieweit die strategischen Ziele erreicht wurden. Es muss diese Evaluationen steuern und zusammen mit den Kantonen die Spezifikationen für diese entwickeln. Die Ergebnisse sollen für die Entwicklung der zukünftigen KIP verwendet werden.

Bei den Kantonsbesuchen haben alle kantonalen Ansprechpersonen gegenüber der EFK den Wunsch geäussert, dass sie klarere Vorgaben vom SEM erhalten, welche Bereiche wie und wann zu evaluieren wären. Auch aus Sicht der EFK ist es unabdingbar, dass das SEM hier vermehrt Vorgaben macht und Hilfestellung bietet.



#### *Empfehlung 12 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, eine klare Evaluationsstrategie zu entwickeln, um die Wirkung der KIP und die Erreichung der strategischen Ziele messen zu können. Diese ist gemeinsam mit den Kantonen umzusetzen. Das Aufsichtskonzept ist entsprechend anzupassen.*

#### Stellungnahme des SEM:

Evaluationen sind ein zentrales Instrument, um die Integrationsförderung weiterzuentwickeln. Das SEM teilt jedoch nicht die Ansicht der EFK, dass sie Teil der Aufsicht sind. In der Integrationsförderung sind auf Bundes- und kantonaler Ebene bereits zahlreiche Evaluationen und Studien durchgeführt worden. Diese sind im Bericht der EFK teilweise zu wenig berücksichtigt worden. Da die kantonalen Integrationsprogramme aus sehr unterschiedlichen Bereichen bestehen (Arbeitsintegration, Sprachförderung, Diskriminierungsschutz, Information etc.), ist das SEM der Ansicht, dass eine Gesamtevaluation kaum zu verwertbaren Erkenntnissen führen würde. Das SEM erachtet hingegen Evaluationen auf Massnahmen- oder Projektebene als zentral. Des Weiteren sind Überprüfungen des Systems der Integrationsförderung inklusive dessen Schnittstellen zu vor- oder nachgelagerten Systemen sinnvoll. Das SEM prüft, ob und wie sich diese bereits bestehenden und künftig zu verstärkenden Analysen im Sinne der Empfehlung in eine Evaluationsstrategie bündeln lassen. Durch ein solches Vorgehen sollte besser erkennbar werden, welche strukturellen Vorkehrungen, Massnahmen und qualitativen Aspekte in spezifischen Förderbereichen dazu beitragen, die strategischen Ziele zu erreichen.

Die Evaluationen können durch die KIP finanziert werden. Die EFK hat in einem Kanton festgestellt, dass dieser kein Budget für solche reserviert hat. Anlässlich der Kontrolle der finanziellen Berichterstattung oder während der Besuche und Prüfungen sollte das SEM sicherstellen, dass die Kantone überhaupt Evaluationen vorgesehen haben.

### **3.7 Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen muss konzeptionell geplant werden**

In den PV ist unter Ziffer 8 „Finanzaufsicht“ festgehalten, dass die kantonalen Finanzkontrollen (KFK) und die EFK Prüfungen in den Kantonen durchführen können und dass *alle Parteien sämtliche Prüfberichte* im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung direkt erhalten. Basierend darauf müssten die Kantone dem SEM sämtliche Prüfberichte, welche die KIP betreffen, zustellen. Da dies bisher nicht geschehen ist, muss die Abteilung Integration im Aufsichtskonzept definieren, wie sie weiter vorgehen will, und dies dann auch umsetzen. Die Abteilung Subventionen hat aufgrund einer früheren Prüfung der EFK bereits eine ähnliche Empfehlung erhalten. Deshalb sollten beide Abteilungen das weitere Vorgehen gemeinsam mit den KFK festlegen.

#### *Empfehlung 13 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, für die beiden Abteilungen Integration und Subventionen ein gemeinsames Vorgehen zu erarbeiten, wie der Informationsaustausch mit den kantonalen Finanzkontrollen sichergestellt werden kann.*

Stellungnahme des SEM :

Die Abteilungen Integration und Subventionen werden ein gemeinsames Vorgehen erarbeiten, wie der Informationsaustausch mit den kantonalen Finanzkontrollen sichergestellt werden kann.

### **3.8 Es liegen noch nicht alle im Konzept vorgesehenen Handbücher vor**

Im Zusammenhang mit dem Monitoring und Controlling KIP ist das geplante Handbuch für den Auswertungsprozess der jährlichen Berichterstattung der Kantone noch nicht erstellt worden. Auch das detaillierte Handbuch zur Prüfungsdurchführung für risikoorientierte Systemprüfungen gibt es bisher noch nicht.

Da die Aufsicht im Bereich KIP gut funktioniert und für die risikoorientierten Systemprüfungen eine umfassende Checkliste vorliegt, besteht aus Sicht der EFK kein dringender Handlungsbedarf. Das SEM sollte analysieren, ob die Notwendigkeit für die Handbücher besteht und diese bei Bedarf erstellen. Andernfalls können sie im Aufsichtskonzept gelöscht werden.

## **4 Innerhalb der Sektion funktioniert die Abstimmung der Aufsichtsfunktionen, abteilungsübergreifend werden Synergien nicht genutzt**

### **4.1 Die Koordination mit der Aufsicht über die Programme und Projekte von nationaler Bedeutung ist sichergestellt**

Das SEM finanziert nebst den KIP rund 200 Programme und Projekte von nationaler Bedeutung (PPNB) im Bereich der Integration. Die Projektträger sind in der Regel private Organisationen oder die öffentliche Hand. Diese sind teilweise auch im Rahmen der KIP aktiv und erhalten bereits Subventionen von den Kantonen oder Gemeinden. In Anbetracht dieser Konstellation muss das SEM seine Handlungen im Bereich IF koordinieren und seine Aufsicht entsprechend anpassen.

Im Aufsichtskonzept KIP ist festgehalten, dass es wichtig ist, die Erkenntnisse aus beiden Aufsichtstätigkeiten zusammenzuführen. In den Dokumenten über die PPNB (spezifisches Konzept und Handbuch) werden keine besonderen Massnahmen dafür definiert.

In der Praxis gibt es einige:

- Die kantonalen Fachreferenten der SInF sind zusätzlich Fachreferenten für spezifische Themen (z.B. soziale Integration, Sprachförderung etc.). Diese behandeln die PPNB-Gesuche für ihr Themendossier. Sie kennen sowohl die im Rahmen der KIP als auch im Rahmen der PPNB unterstützten Projekte und haben somit eine umfassende Sicht je Thema bzw. Förderbereich.
- Das SEM verlangt von den Projektträgern mit dem Antrag auf Finanzhilfe verschiedene Informationen, um das Risiko einer Verwechslung oder Doppelsubventionierung abzudecken. Drittfinanzierungen sind, einschliesslich derjenigen der öffentlichen Hand, im Budget detailliert auszuweisen. Die Projektträger müssen auch eine Bestätigung der betroffenen Kantone einreichen, dass diese Kenntnis über die Projektziele haben und das Vorhaben unterstützen.



- Die Aufsicht durch das SEM erfolgt vorwiegend auf der Basis von Dokumenten (Zwischen- und Schlussabrechnungen und -berichte) im Büro. Wenn für ein Projekt erhöhte Risiken identifiziert werden, wird eine externe Prüfungsgesellschaft mit einer Prüfung beauftragt (sechs bis sieben pro Jahr). Einer der Punkte, der dabei adressiert wird, ist das Risiko einer Doppelsubventionierung.

Die EFK ist der Meinung, dass die Organisation und die Prozesse der Abteilung Integration es ermöglichen, die Koordination zwischen PPNB und KIP sicherzustellen. Die Kantone werden konsultiert, um mit den KIP inkohärente Massnahmen zu vermeiden. Die Aufsichtsinstrumente im Zusammenhang mit den PPNB decken das Risiko einer Doppelsubventionierung ab.

#### **4.2 Keine Koordination und Nutzung von Synergiemöglichkeiten mit der Abteilung Subventionen**

Bis und mit 2013 war die SFASA für die Berechnung und Ausrichtung der IP zuständig. Sie wurde bei ihren risikoorientierten System- und Einzelfallprüfungen in den Kantonen jeweils von einem Mitarbeitenden der Abteilung Integration begleitet. Dieser hat dann seine Feststellungen in den Berichten der SFASA in einem eigenen Kapitel dokumentiert. Damals fanden regelmässig formelle Koordinationssitzungen zwischen den Abteilungsleitungen statt.

Nach der Neuordnung der Zuständigkeiten 2014 hat die Abteilung Integration ihr Aufsichtskonzept mit externer Unterstützung jedoch ohne Beizug der SFASA erstellt. Synergiemöglichkeiten oder Abgrenzungsthemen zwischen beiden Abteilungen sind im Konzept nicht erwähnt.

Ein formeller Austausch zwischen den Abteilungen, die beide Subventionen an die Kantone vergeben und Aufsichtspflichten haben, findet nicht mehr statt. Seit 2015 wurden noch einige formlose Informationstreffen zwischen den Abteilungsleitungen durchgeführt. Da beide Abteilungen die Asylkoordinatoren als Ansprechpersonen haben, wäre es aus Sicht der EFK sinnvoll, zumindest die geplanten Prüfungen vorgängig abzustimmen und sich über wichtige Feststellungen, die einen Einfluss auf die Tätigkeit der anderen Abteilung haben könnten, zu informieren.

Seit 2014 müsste die Abteilung Integration auch die richtige Berechnung der IP prüfen. Vorher hatte die SFASA dies im Rahmen ihrer zahlreichen Prüfungen der Datenqualität ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) gemacht. Die SInF hat versucht, eine analoge Prüfung zu entwickeln. Ihr fehlen aber die Kenntnisse bezüglich ZEMIS, zudem hat sie keine speziellen Applikationen und Datenbanken zur Verfügung. Die Prüfung ist zeitaufwändig (ca. zwei Tage pro Monat). Die SInF möchte dennoch nicht darauf verzichten, da durch die Korrekturen schätzungsweise 1,5–1,8 Millionen Franken pro Jahr eingespart werden können.

Aus Sicht der EFK ist nicht nachvollziehbar, warum die SFASA diese Prüfung nicht weiterhin durchführt. Die Sektion prüft die Datenqualität ZEMIS für das ganze SEM. Sie nimmt bezüglich der Subventionen im Sozialhilfebereich bereits eine Vielzahl gleichartiger Prüfungen vor und verfügt über die notwendigen Hilfsmittel. Das jetzige Vorgehen ist ineffizient und nutzt eine offensichtliche Synergiemöglichkeit nicht.

*Empfehlung 14 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die Richtigkeit der Berechnung der Integrationspauschale wieder durch die SFASA prüfen zu lassen.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird diese Empfehlung umsetzen.

## **5 Wirkung der Aufsicht: Wird der Regelkreis geschlossen?**

Im Aufsichtskonzept wird kein Wirkungsziel für die Aufsicht angegeben. Damit die Aufsichtsfunktion zielgerichtet arbeiten kann und ihr auch innerhalb der Abteilung die notwendige Bedeutung zukommt, wäre es zentral, dass das SEM definiert, welche damit verbundenen Ziele erreicht werden sollen. Hier besteht noch Handlungsbedarf.

### **5.1 Die Erkenntnisse aus Monitoring und Controlling KIP zeigen Wirkung**

Generell legt die Abteilung Integration das Schwergewicht auf die partnerschaftliche Förderung und Steuerung der kantonalen Massnahmen. Dies kann durch das Monitoring und Controlling KIP aus Sicht der EFK gut erreicht werden. Die Mitarbeitenden sind nahe an ihren Kantonen dran und sehen mit den regelmässigen Sitzungen und der Berichterstattung, welche Punkte sich wie gewünscht entwickeln und welche noch nicht den Erwartungen entsprechen. Wenn sich konkrete Probleme stellen, werden diese gemeinsam mit den Kantonen angegangen, um die angestrebten Ziele zu erreichen. In diesem Bereich zeigt die Aufsicht Wirkung. Aus Sicht des SEM sind noch nicht alle kantonalen Wirkungsziele und -indikatoren auf dem gewünschten Niveau. Hier liegt es auch am SEM, mit Best-Practice-Erfahrungen dafür zu sorgen, dass schwächere KIP noch verbessert werden.

### **5.2 Die risikoorientierten Systemprüfungen erzielen noch nicht ihre volle Wirkung**

Gemäss mündlicher Auskunft soll die risikoorientierte Systemprüfung sicherstellen, dass die kantonalen Fachstellen und ihre Prozesse gut organisiert sind, um allfällige Risiken zu minimieren. Aus den risikoorientierten Systemprüfungen fliessen Empfehlungen an die Kantone. Insofern die Empfehlungen umgesetzt werden, sollte auch diese Aufsicht Wirkung zeigen.

Im Konzept war ebenfalls vorgesehen, dass die absolvierten Prüfungen im Rahmen des Managementprozesses auf Verbesserungsmöglichkeiten ausgewertet werden. Die Erkenntnisse sollten dann wieder in die nächsten Prüfungen einfließen. Dies wurde bisher nicht formalisiert gemacht. Es gibt keinen systematischen Verbesserungsprozess für die Aufsicht. Für die nächste KIP-Periode sollten die Erfahrungen zusammengetragen und das Aufsichtskonzept bzw. die Checklisten, wo erforderlich, angepasst werden.

### **5.3 Die restlichen Bereiche der Aufsicht können keine Wirkung zeigen**

Die Wirkung der Buchprüfung und der Evaluationen kann nicht beurteilt werden, da beide Aufsichtsinstrumente bisher nicht verwendet worden sind. Gerade im Bereich Evaluationen wäre es für das SEM wesentlich, im Hinblick auf die strategische Ausrichtung der IF sowie die politische Zusammenarbeit mit den Kantonen, die Wirkung der KIP gesamtschweizerisch beurteilen zu können. Ein auf Wirkung basierendes Finanzierungs-, Vertrags- und Aufsichtssystem kann nicht geschlossen werden, solange diese nicht beurteilt werden kann.

### **5.4 Die Erkenntnisse werden für die Entwicklung der künftigen Programmvereinbarungen und KIP genutzt**

Für die nächste PV-Periode hat die Abteilung bereits einigen Handlungsbedarf erkannt, der umgesetzt wird. So wird, wie bereits erwähnt, von der Fixierung der IP Abstand genommen, weil sie sich nicht bewährt hat. Auch die Vorgabe, wie viele Mittel mindestens in welchem Grundbereich der spezifischen IF einzusetzen sind, wird weggelassen, da diese den individuellen Gegebenheiten in den Kantonen zu wenig Rechnung trägt. Für die bessere Wirkungssteuerung der KIP und PV ist das SEM dabei, mit externer Unterstützung ein Kennzahlen- und Indikatorensystem für die Erwerbstätigkeit und die Arbeitsintegrationsverläufe zu entwickeln. Dieses soll für die zukünftige strategische Ausrichtung der IF genutzt werden. Weiter ist eine Evaluation vorgesehen, wie die verschiedenen Stellen in den Kantonen zusammenarbeiten. Ausserdem ist eine Überarbeitung der KIP in der nächsten PV-Periode angedacht, damit jeder Kanton die strategische Ausrichtung analysieren und wo nötig Anpassungen vornehmen kann. Alle diese geplanten Massnahmen sind aus Sicht der EFK sinnvoll.

Auf der anderen Seite möchte das SEM nach der ersten Programmperiode eventuell darauf verzichten, nicht verwendete IP zurückzufordern. Die EFK vertritt die Meinung, dass auf eine Rückforderung nicht verzichtet werden sollte, solange die IP eine eigenständige Subvention ist, welche zweckgebunden für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe zu verwenden ist.

### **5.5 Die Aufsicht hat keinen finanziellen Einfluss**

Die Erkenntnisse aus der Aufsicht haben keinerlei Einfluss auf die Höhe der Subventionen an die Kantone. Die Mittelzuteilung erfolgt aufgrund von festgelegten Indikatoren und kann nicht beliebig angepasst werden. Nicht verwendete Mittel müssen an den Bund zurückbezahlt werden. Um zu verhindern, dass 2018 mit den Schlussabrechnungen der Kantone solche Mittel zurückgefordert werden müssen, ist das SEM bereits jetzt dabei, den Ausschöpfungsgrad der einzelnen Kantone zu berechnen. Wo eine vollständige Ausschöpfung fraglich scheint, versucht das SEM mit dem Kanton zu vereinbaren, dass dieser gar nicht mehr alle Mittel bezieht. Das SEM hat keine Möglichkeit, nicht verwendete Gelder einem anderen Kanton, der noch Bedarf hätte, zukommen zu lassen. Hier wäre mehr Flexibilität für das SEM sicher wünschenswert.

### **5.6 Die Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten müssen präzisiert werden**

Auch wenn beim System die Wirkungserzielung und die partnerschaftliche Zielerreichung mit den Kantonen im Vordergrund stehen, muss eine effektive Aufsichtsfunktion bei Bedarf die entsprechenden Durchsetzungs- oder Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung haben. Sei es, weil ein Kanton die finanziellen Vorgaben nicht einhält, die vereinbarten Massnahmen nicht implementiert oder wichtige Empfehlungen des SEM nicht umsetzt.

Die rechtlichen Grundlagen sind hier eindeutig. Artikel 28 Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG) besagt, dass bei Nicht- oder mangelhafter Erfüllung die zuständige Behörde die Finanzhilfen nicht oder nur gekürzt ausbezahlt bzw. bereits ausbezahlte zurückfordert. Im Grundlagenpapier war vorgesehen, dass die PV die Modalitäten bei Nichterfüllung bzw. mangelhafter Erfüllung regeln sollten. Dies ist nicht gemacht worden. Das SEM will nach Ablauf der PV die nicht verwendete IP teilweise zurückfordern. Die anderen Bundesmittel werden zurückgefordert, wenn nicht im gleichen Umfang kantonale Gelder verwendet worden sind. Ein Rückforderungs- oder Kürzungsrecht, wenn der Kanton aus eigenem Verschulden die vereinbarten Ziele nicht erreicht, ist nicht explizit festgehalten. Für das SEM ist dieses Recht inhärent im System enthalten.

Aus Sicht der EFK reicht das nicht. Es braucht klare Regelungen, die allen Beteiligten bekannt und bei Bedarf anwendbar sind. Diese sollten für die neuen PV erstellt werden.

*Empfehlung 15 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, in die neuen PV als weiteren Punkt zu integrieren, welche Sanktionen bei Nichterfüllung der strategischen Programmziele, nicht eingehaltenen Finanzierungsvorgaben oder nicht umgesetzten Empfehlungen angewendet werden.*

Stellungnahme des SEM:

Die Grundlagen zu KIP 2018-2021 sehen vor, dass bei mangelhafter oder nicht Erfüllung der vereinbarten Ziele, das SEM eine Rückforderung einleiten kann. Eine Regelung zur Rückforderung von Mitteln des Bundes soll bei der Anpassung der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA) berücksichtigt werden.

## **6 Vier von sechs Empfehlungen eines EFK-Berichts von 2012 wurden umgesetzt**

Im Rahmen dieser Prüfung ist die Umsetzung von sechs Empfehlungen, welche dem SEM anlässlich einer Prüfung 2012 gemacht wurden, nachverfolgt worden.

Die Empfehlungen entfielen im Wesentlichen darauf, Massnahmen und Standardregeln zu definieren, um die identifizierten Risiken in Zusammenhang mit der Integrationsförderung abzudecken. Die meisten Massnahmen wurden entweder im Aufsichtskonzept, in der Checkliste oder im Rahmen der für das Monitoring KIP entwickelten Instrumente umgesetzt.

Nicht umgesetzt worden ist die Empfehlung bezüglich Prüfhandlungen, die sicherstellen sollen, dass die IP bestimmungsgemäss für die richtige Zielgruppe verwendet worden ist. Auch die Empfehlung zur Abstimmung der Aufsicht zwischen den beiden Abteilungen Integration und Subventionen beim SEM ist nicht umgesetzt worden. Beide Empfehlungen werden pendent gehalten.



## **7 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 20. Januar 2017 statt. Teilgenommen haben seitens SEM die Vizedirektorin des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration, der Abteilungschef Integration, der Abteilungschef Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik, der Sektionschef und die Sektionschefin Integrationsförderung, der Chef Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe sowie die Fachreferentin Aufsicht der Sektion Integrationsförderung. Die EFK war vertreten durch die Revisionsleiterin und den Mandatsleiter des Prüfbereichs 7.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1)

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG, SR 142.20)

Asylgesetz (AsylG, SR 142.31)

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205)



## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FL	Flüchtlinge
IF	Integrationsförderung
IP	Integrationspauschale
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
PV	Programmvereinbarung
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFSA	Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe
SInF	Sektion Integrationsförderung
VA	Vorläufig Aufgenommene
VAFL	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

### **Glossar**

Vorläufig Aufgenommene	Personen, die aus der Schweiz weggewiesen worden sind, bei welchen der Vollzug der Wegweisung jedoch nicht zumutbar, nicht möglich oder nicht zulässig ist.
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, jedoch Asylausschlussgründe haben.
Flüchtlinge	Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen und keine Asylausschlussgründe haben.

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).



### Anhang 3: Nachprüfung der Empfehlungen

Empf.-ID	Empf.-Nr.	Empfehlungstext	Umsetzungs-termin	Umsetzungsstand
12237.008	8	Le CDF invite l'ODM à définir clairement les règles d'éligibilité des coûts afférents aux subventions fédérales, points forts et forfait d'intégration, en distinguant notamment les structures ordinaires de celles spécialement dédiées à la population-cible.	01.01.2014	Die Empfehlung wurde umgesetzt.
12237.007	7	Le CDF recommande à l'ODM d'introduire, dans le cadre du concept global de surveillance financière, des points de contrôle sur la vérification de l'affectation du forfait d'intégration au bon groupe-cible.	01.01.2014	Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt (siehe Kapitel 3.1).
12237.006	6	Le CDF invite l'ODM à s'assurer, dans le cadre de contrôles ponctuels sur site, de la bonne application des règles d'utilisation des subventions des points forts et du forfait d'intégration, de manière à éviter tout double subventionnement de mesures d'intégration par la Confédération.	01.01.2014	Die Empfehlung wurde umgesetzt.
12237.005	5	Le CDF invite l'ODM à définir, dans le cadre de l'obligation de renseigner des services cantonaux chargés de l'intégration, une manière standardisée d'information sur l'environnement et les processus-clés de l'encouragement de l'intégration pour les admis provisoires et les réfugiés statutaires.	01.01.2014	Die Empfehlung wurde umgesetzt.
12237.004	4	Le CDF invite l'ODM à contraindre les cantons à formaliser les rôles et les règles de mise en œuvre des programmes généraux d'intégration et du forfait d'intégration entre tous les acteurs étatiques, paraétatiques et privés du domaine.	01.01.2014	Die Empfehlung wurde umgesetzt. Allerdings haben die meisten Kantone ihr Aufsichtskonzept, obwohl sie dazu verpflichtet wären, noch nicht erstellt.
12237.002	2	Le CDF invite l'ODM à coordonner les activités de surveillance des sections « subventions » et « encouragement de l'intégration » et à en définir les modalités dans le cadre d'un concept global de surveillance financière. Les principes d'accès aux bases de données pertinentes (en particulier SYMIC) et d'échanges systématiques d'informations (ex: rapport du Contrôle cantonal des finances sur le canton à visiter) entre les deux sections doivent notamment être définis.	01.01.2014	Die Empfehlung wurde nicht umgesetzt (siehe Kapitel 4.2).