

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Staatssekretariat für Migration

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18501.420.00145
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	8
L'essenziale in breve	10
Key facts	13
1 Auftrag und Vorgehen	16
1.1 Ausgangslage	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	17
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	17
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Integrationsmassnahmen im Asylbereich	18
2.1 Eine Vision bezüglich der Integration wird schrittweise entwickelt.....	18
2.2 Angemessene Abgrenzung und Synergie mit den kollektiven Massnahmen für Ausländer	22
2.3 Heikle Abgrenzung gegenüber den Regelstrukturen.....	23
3 Bedingungen für die Wirtschaftlichkeit der spezifischen Integrationsmassnahmen	25
3.1 Die Kantone brauchen eine gemeinsame Vision	25
3.2 Eine Kontrolle des Beschaffungswesens und der Berechnungsgrundlagen ist erforderlich	27
3.3 Regeln für die Verwendung der Integrationspauschale müssen präzisiert werden ...	29
4 Angemessenheit und Rückverfolgbarkeit der Massnahmen in den Kantonen Aargau und Freiburg	31
4.1 Gewisse spezifische Bedürfnisse werden nicht ausreichend gedeckt.....	31
4.2 Individuelle Integrationsmassnahmen müssen rückverfolgbar sein	33
5 Notwendige Stärkung der Aufsicht	35
5.1 Das Potenzial der verfügbaren Daten nutzen.....	35
5.2 Der Rahmen der Aufsicht ist der Agenda anzupassen.....	37
Anhang 1: Integrationsprozess für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge	39
Anhang 2: Organisation und Prozess im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Kanton Freiburg)	40

Anhang 3: Organisation und Prozess im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Kanton Aargau).....	41
Anhang 4: Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen nach kurzer Aufenthaltsdauer in der Schweiz	42
Anhang 5: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	43
Anhang 6: Abkürzungen.....	45
Anhang 7: Glossar.....	47

Prüfung der Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Pro Jahr investiert der Bund über 80 Millionen Schweizer Franken in die Integration der Personen aus dem Asylbereich¹. Als Antwort auf mehrere parlamentarische Vorstösse und aufgrund der Erkenntnis, dass diese Bundesmittel nicht ausreichen, verabschiedeten Bund und Kantone 2018 eine gemeinsame Vision mit dem Titel «Integrationsagenda Schweiz». Diese sieht vor, die Integrationspauschale des Bundes für jede vorläufig aufgenommene Person und jeden anerkannten Flüchtling von 6000 auf 18 000 Franken zu erhöhen. Ab 2019 dürften die Bundesmittel somit um rund 132 Millionen Franken steigen und pro Jahr über 210 Millionen Franken erreichen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Verwendung der Integrationspauschale unter den Gesichtspunkten der Transparenz, der Konformität, der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz der Instrumente zur Messung der Zielerreichung geprüft. Die Prüfung wurde vor allem in den Kantonen Aargau und Freiburg durchgeführt, die nach Ansicht der EFK repräsentativ sind für die Vielfalt der involvierten Organisationen und kantonalen Ansätze. In beiden Kantonen wurden ca. 30 individuelle Fälle, die stellvertretend sind für die Zielgruppen, einer Prüfung unterzogen.

Die Prüfungsergebnisse sind positiv. Die Mittel zur Integrationsförderung werden auf transparente und wirtschaftliche Weise verwendet. In fast allen Fällen gewährleisteten beide kantonalen Dispositive, dass die Integrationsmassnahmen die spezifischen Bedürfnisse der Personen aus dem Asylbereich angemessen berücksichtigen. Die klare Definition und die Zweckmässigkeit der Zielsetzungen, die in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) mit Indikatoren verbunden sind, gewährleisteten seit 2018 eine sowohl quantitative wie auch qualitative Bewertung der kantonalen Massnahmen.

Eine gute Abgrenzung und eine gemeinsame Vision hinsichtlich der Integrationsmassnahmen sind Schlüsselfaktoren

Die Integration der Personen aus dem Asylbereich erfolgt vor allem über die vorschulische und schulische Bildung sowie über Institutionen der sozialen Sicherheit. Wenn diese Strukturen nicht zugänglich oder nur teilweise vorhanden sind, ergänzt die Integrationsförderung auf bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene das Dispositiv. Für die Vorbereitung auf die Berufsbildung führt die Integrationsagenda Schweiz Kriterien zur Abgrenzung gegenüber den spezifischen Massnahmen ein, die über die Integrationspauschale finanziert werden. Die EFK stellt fest, dass wichtige Themen, etwa die Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung (IV) oder die Anerkennung von Diplomen, in der Integrationsagenda nicht behandelt werden.

¹ Dieser Begriff umfasst die vorläufig Aufgenommenen, die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sowie die anerkannten Flüchtlinge. Im Betrag von 80 Millionen Franken nicht enthalten sind die ordentlichen Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die obligatorische Schule, die Vorbereitung auf die Berufsbildung und die Sozialhilfe, die insgesamt auf 162 Millionen Franken geschätzt werden.

In den Bereichen Asyl und Integration sind die organisatorischen Strukturen der Kantone sehr vielfältig. Die Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Integrationssysteme hängen vor allem von einer gemeinsamen Vision der Gemeinwesen und der Akteure der Zivilgesellschaft ab. In dieser Hinsicht führte die EFK gute Beispiele von Synergien an, darunter die Betreuung von Kleinkindern von Flüchtlingen durch andere Flüchtlinge (Programm McPhee im Kanton Freiburg) oder die Lernunterstützung durch pensionierte Personen für junge Erwachsene, die im Anschluss an ein Arbeitsmarktprogramm eine Lehrstelle gefunden haben (Gemeinde Baden).

Wirtschaftlichkeit der Organisationen und Angemessenheit der Massnahmen sind in den meisten Fällen gegeben

Die Wirtschaftlichkeit der Integrationsdispositive beruht auf Ausschreibungen und einer engen und regelmässigen Kontrolle der Berechnungsgrundlagen der Kosten von spezifischen Integrationsmassnahmen. Der Kanton Aargau zeichnet sich durch eine systematische und regelmässige Durchführung von Ausschreibungsverfahren aus. Demgegenüber hat der Kanton Freiburg bisher nur teilweise auf solche Verfahren zurückgegriffen, gewährleistet aber eine laufende Kontrolle der Integrationsausgaben im Rahmen der jährlichen Budgetverfahren. Die EFK stellt in beiden Kantonen eine gute Verwendung der Integrationspauschale fest.

Die Analyse der Integrationsmassnahmen und einzelner Dossiers lassen den Schluss zu, dass die Dispositive den kollektiven und individuellen Bedürfnissen der Mehrheit der Personen aus dem Asylbereich entsprechen. Nach Abschluss des ersten kantonalen Integrationsprogramms 2014–2017 (KIP 1) erscheint das Angebot an Integrationsmassnahmen als umfassend und ausgewogen.

Die EFK hat drei Bereiche mit einem grossen Verbesserungspotenzial erkannt: der Zugang zu geeigneten beruflichen Integrationsmassnahmen im oder ausserhalb des Rahmens der IV-Leistungen für Migrantinnen und Migranten, die eine psychiatrische Betreuung benötigen, die Organisation von Intensivsprachkursen mit Kleinkinderbetreuung sowie (weiterführenden) Sprachunterricht für erwerbstätige Migrantinnen und Migranten.

Rahmenbedingungen und Aufsicht des Bundes sind zu verbessern

Die EFK machte in den betroffenen Kantonen wie auf der Ebene des eidgenössischen Integrationssystems und der Aufsicht, die das Staatssekretariat für Migration (SEM) über die Kantone ausübt, verbesserungswürdige Punkte aus. Im vorliegenden Bericht werden dazu fünf Empfehlungen zuhanden des SEM abgeleitet, eingeteilt in zwei Massnahmenpakete.

Das erste Massnahmenpaket betrifft die Rahmenbedingungen der Integrationsmassnahmen. Die EFK stellt fest, dass eine klare Abgrenzung zwischen der Integrationspauschale und den anderen Finanzierungsquellen fehlt. Sie empfiehlt dem SEM, diese Abgrenzung zu präzisieren und gegenüber den Kantonen zu kommunizieren. Im Hinblick auf die Erhöhung der Mittel für die Integrationspauschale ab 2019 fordert die EFK das SEM dazu auf, eine breitere Verwendung dieser Pauschale zur Finanzierung von Begleit- und Betreuungsmassnahmen der Kantone und Gemeinden zuzulassen. Eine weitere Empfehlung betrifft die notwendige Erweiterung des Angebots von Integrationsmassnahmen für psychisch traumatisierte Migrantinnen und Migranten. Ihre Umsetzung betrifft in erster Linie das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und die Interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Ziel des zweiten Massnahmenpakets ist das System der Bundesaufsicht. Nach den Feststellungen der EFK stehen den Gemeinden im Kanton Aargau, denen die Führung der individuellen Integrationsdossiers teilweise obliegt, nach wie vor nur bruchstückhafte Informationen über diese Dossiers zur Verfügung. Um die Qualität seiner Aufsicht unter Berücksichtigung der Integrationsagenda zu verbessern, sollte das SEM Indikatoren entwickeln, die auf den verfügbaren Daten zur Entwicklung der Erwerbsquote der Personen aus dem Asylbereich nach Kanton oder zu den Durchschnittslöhnen in den verschiedenen Beschäftigungsbranchen basieren. Ebenso sollte es ein Monitoring erarbeiten, um die Zielerreichung in den einzelnen Kantonen zu überprüfen.

Originaltext auf Französisch

Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés

Secrétariat d'Etat aux migrations

L'essentiel en bref

Par année, plus de 80 millions de francs suisses sont investis par la Confédération dans l'intégration de la population issue de l'asile¹. En 2018, Confédération et cantons ont adopté une vision commune pour répondre aux interpellations parlementaires et autres constats d'insuffisance des moyens fédéraux. Intitulée « Agenda Intégration Suisse », cette approche inclut une hausse du forfait fédéral d'intégration par décision d'admission provisoire ou d'asile de 6000 à 18 000 francs. Dès 2019, les moyens financiers fédéraux pourraient ainsi augmenter de l'ordre de 132 millions pour atteindre plus de 210 millions de francs annuels.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité l'utilisation des forfaits d'intégration sous les angles de la transparence, de la conformité, de l'économicité, et de l'efficacité des instruments de mesure de l'atteinte des objectifs. La révision a surtout eu lieu dans les cantons d'Argovie et de Fribourg, identifiés par le CDF comme représentatifs de la diversité des organisations et des approches cantonales. Dans chacun d'eux, une trentaine de cas individuels représentatifs des publics-cibles a fait l'objet d'un examen.

Les résultats des audits sont positifs. Les moyens de promotion de l'intégration sont utilisés de manière transparente et économe. Dans la presque totalité des cas, les deux dispositifs cantonaux garantissent l'adéquation entre les besoins spécifiques de la population issue de l'asile et les mesures d'intégration. La définition claire et la pertinence des objectifs liées à des indicateurs dans leurs programmes d'intégration cantonaux (PIC) assurent depuis 2018 une mesure quantitative voire qualitative des initiatives prises dans les cantons.

Bonne délimitation et vision partagée sur les mesures d'intégration comme facteurs-clés

L'intégration de la population issue de l'asile se fait d'abord via la formation préscolaire et scolaire ainsi que les institutions de sécurité sociale. Si ces structures ne sont pas accessibles ou que partiellement existantes, l'encouragement à l'intégration aux échelons fédéral, cantonal et communal complète le dispositif. Pour la préparation à la formation professionnelle, l'Agenda Intégration Suisse introduit des critères de délimitation avec les mesures spécifiques financées par le forfait d'intégration. Le CDF relève que des thèmes importants comme les mesures d'adaptation de l'assurance-invalidité (AI) ou la reconnaissance des diplômes ne sont pas traités par l'Agenda.

Dans les domaines de l'asile et de l'intégration, les organisations cantonales sont très diverses. L'économicité et l'efficacité des dispositifs d'intégration dépendent avant tout de la vision partagée des collectivités publiques et des acteurs de la société civile. A ce

¹ Sous cette notion sont inclus les admis provisoires, les réfugiés admis à titre provisoire et les réfugiés statutaires. Le montant de 80 millions ne comprend pas les dépenses ordinaires des cantons et des communes pour l'école obligatoire, la préparation à la formation professionnelle et l'aide sociale, soit un montant global estimé de 162 millions.

titre, le CDF a identifié de bons exemples de synergies, parmi ceux-ci : la garde des enfants en bas âge par d'autres réfugiés (programme Mc Phee dans le canton de Fribourg) ou le soutien par des retraités de jeunes adultes ayant trouvé un apprentissage dans le cadre d'un programme d'accès au travail dans le domaine de la construction (commune de Baden).

Des organisations économes avec des mesures adéquates dans la plupart des cas

L'économicité des dispositifs d'intégration repose sur des appels d'offres et un suivi étroit et régulier des bases de calcul des coûts des mesures spécifiques d'intégration. Le canton d'Argovie se distingue par une mise en œuvre systématique et régulière des procédures ouvertes d'appels d'offres. Le canton de Fribourg n'a que partiellement recouru à de telles procédures, mais assure un suivi régulier des dépenses pour l'intégration dans le cadre du budget annuel. Le CDF relève la bonne utilisation du forfait d'intégration dans ces cantons.

L'analyse des mesures d'intégration et de dossiers individuels permet de conclure à l'adéquation des dispositifs par rapport aux besoins collectifs et individuels de la plus grande partie de la population issue de l'asile. Au terme du premier programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC 1), l'offre de mesures d'intégration apparaît complète et équilibrée.

Le CDF a recensé trois domaines à fort potentiel d'amélioration : l'accès à des mesures d'intégration professionnelle adaptées dans le cadre ou en dehors des prestations de l'AI pour les migrants nécessitant un accompagnement de caractère psychiatrique ; l'organisation de cours intensifs de langue intégrant la garde d'enfants en bas âge ; l'apprentissage (continu) de la langue pour les migrants actifs dans le monde du travail.

Des conditions-cadres et une surveillance fédérale à améliorer

Le CDF a identifié des points d'amélioration dans les cantons concernés, ainsi qu'au niveau du dispositif fédéral d'intégration et de la surveillance exercée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) sur les cantons. Le présent rapport en déduit cinq recommandations à l'attention du SEM qu'il classe en deux trains de mesures.

Le premier train de mesures porte sur les conditions-cadres des mesures d'intégration. Le CDF a constaté l'absence d'une claire délimitation entre le forfait d'intégration et les autres sources de financement. Il recommande au SEM de préciser et communiquer celle-ci aux cantons. Compte tenu de la hausse de la dotation du forfait d'intégration à partir de 2019, le CDF invite le SEM à permettre une utilisation plus large de celui-ci pour financer les activités d'encadrement et d'accompagnement des cantons et des communes. Une autre recommandation du CDF porte sur la nécessité d'un élargissement de l'offre de mesures d'intégration aux migrants souffrant de traumatismes psychiques. Sa mise en œuvre implique en premier lieu l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Coordination interinstitutionnelle Confédération-cantons.

Le second train de mesures vise le dispositif de surveillance fédérale. Le CDF souligne le caractère encore morcelé de l'information sur les dossiers individuels d'intégration dans un canton comme Argovie où la gestion de ces derniers incombe partiellement aux communes. Pour améliorer la qualité de sa surveillance en tenant compte de l'Agenda Intégration, le SEM devrait développer des indicateurs sur la base des données à disposition sur l'évolution du taux d'activité lucrative par canton ou sur le revenu moyen selon la branche d'activité, ainsi qu'un monitoring pour vérifier l'atteinte des objectifs dans chaque canton.

Verifica dell'impiego della somma forfettaria per l'integrazione stanziata dalla Confederazione a favore di stranieri ammessi a titolo provvisorio e rifugiati

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Ogni anno la Confederazione investe più di 80 milioni di franchi svizzeri a favore dell'integrazione di persone con procedura d'asilo conclusa¹. Nel 2018 la Confederazione e i Cantoni hanno adottato un approccio comune per soddisfare gli interventi parlamentari e le altre osservazioni in merito all'insufficienza di fondi federali. Tale strategia, denominata «Agenda Integrazione Svizzera», prevede un aumento della somma forfettaria per l'integrazione pagata dalla Confederazione per ogni decisione di ammissione provvisoria o d'asilo, da 6000 a 18 000 franchi. Dal 2019 i mezzi finanziari federali potrebbero così aumentare di 132 milioni, per un totale di oltre 210 milioni di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'impiego delle somme forfettarie per l'integrazione, analizzandolo sotto il profilo della trasparenza, della conformità, dell'economicità e dell'efficacia degli strumenti di misurazione del raggiungimento degli obiettivi. La verifica è avvenuta soprattutto nei Cantoni di Argovia e di Friburgo, ritenuti dal CDF rappresentativi della diversità delle organizzazioni e degli approcci cantonali. In entrambi i Cantoni è stata selezionata una trentina di singoli casi rappresentativi del pubblico dei destinatari per poi sottoporla a verifica.

I risultati delle verifiche sono positivi. I fondi destinati a incentivare l'integrazione sono impiegati in modo trasparente ed efficiente. In quasi tutti i casi, i due Cantoni summenzionati garantiscono la corrispondenza tra i bisogni specifici delle persone con procedura d'asilo conclusa e le misure d'integrazione. Dal 2018, obiettivi chiari e pertinenti in relazione agli indicatori riportati nei loro programmi d'integrazione cantonali (PIC) assicurano l'attenzione agli aspetti quantitativi e qualitativi delle iniziative adottate nei Cantoni.

Una distinzione chiara e misure d'integrazione condivise come fattori chiave

L'integrazione della popolazione con procedura d'asilo conclusa avviene innanzitutto attraverso la formazione prescolastica e scolastica nonché mediante le istituzioni di sicurezza sociale. Se queste strutture non sono accessibili oppure esistono solo in parte, la promozione dell'integrazione a livello federale, cantonale e comunale mira a colmare tali lacune. Per preparare alla formazione professionale, l'Agenda Integrazione Svizzera introduce criteri di distinzione insieme a misure specifiche finanziate attraverso la somma forfettaria per l'integrazione stanziata dalla Confederazione. Il CDF rileva che temi importanti quali le misure di adeguamento dell'assicurazione contro l'invalidità (AI) o il riconoscimento dei diplomi non sono trattati dall'Agenda.

¹ In questa nozione sono inclusi le persone ammesse provvisoriamente, i rifugiati ammessi provvisoriamente nonché i rifugiati riconosciuti. L'importo di 80 milioni non comprende le uscite ordinarie dei Cantoni e dei Comuni per la scuola dell'obbligo, per la preparazione alla formazione professionale e per l'aiuto sociale, le quali corrispondono a un valore complessivo stimato pari a 162 milioni.

Nell'ambito dell'asilo e dell'integrazione, le organizzazioni cantonali sono molto diverse. L'economicità e l'efficacia degli strumenti d'integrazione dipendono innanzitutto da una visione condivisa degli enti pubblici e dei membri della società civile. A tale riguardo, il CDF ha identificato degli esempi positivi di sinergie, tra cui: la custodia di bambini piccoli da parte di altri rifugiati (programma Mc Phee nel Cantone di Friburgo) o il sostegno da parte di pensionati nei confronti di giovani adulti che hanno trovato un posto di apprendistato nel quadro di un programma di accesso al mondo del lavoro nel settore dell'edilizia (Comune di Baden).

Organizzazioni efficienti e misure adeguate nella maggior parte dei casi

L'economicità dei dispositivi d'integrazione si basa su bandi di concorso e su un controllo serrato e regolare delle basi per il calcolo dei costi delle specifiche misure d'integrazione. Il Cantone di Argovia si distingue per un'attuazione sistematica e regolare delle procedure libere dei bandi di concorso. Il Cantone di Friburgo ha fatto ricorso a tali procedure soltanto parzialmente, tuttavia garantisce un controllo regolare delle uscite a favore dell'integrazione del quadro del preventivo annuale. Il CDF evidenzia il buon impiego della somma forfettaria per l'integrazione in questi Cantoni.

L'analisi delle misure d'integrazione e dei dossier individuali porta a ritenere adeguati i dispositivi rispetto ai bisogni collettivi e individuali della maggior parte delle persone con procedura d'asilo conclusa. Al termine del primo programma d'integrazione cantonale 2014–2017 (PIC 1), l'offerta relativa alle misure d'integrazione risulta completa ed equilibrata.

Il CDF ha individuato tre ambiti con elevato potenziale di miglioramento: l'accesso a misure d'integrazione professionale adeguate nel quadro o al di fuori delle prestazioni dell'AI per i migranti bisognosi di assistenza psichiatrica; l'organizzazione di corsi intensivi di lingua che integrano la custodia di bambini piccoli; l'apprendimento (continuo) della lingua per i migranti attivi nel mondo del lavoro.

Condizioni quadro e vigilanza a livello federale da migliorare

Il CDF ha evidenziato aspetti da migliorare sia nei Cantoni interessati, sia a livello del dispositivo federale d'integrazione nonché a livello di vigilanza esercitata dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) sui Cantoni. Il presente rapporto riassume cinque raccomandazioni all'attenzione della SEM, inquadrate in due pacchetti di misure.

Il primo pacchetto di misure verte sulle condizioni quadro delle misure d'integrazione. Il CDF ha constatato la mancanza di una chiara distinzione tra la somma forfettaria per l'integrazione e le altre fonti di finanziamento e chiede alla SEM di fornire precisazioni al riguardo e di comunicarle ai Cantoni. Tenuto conto dell'aumento della dotazione della somma forfettaria per l'integrazione a partire dal 2019, il CDF invita la SEM a consentire un impiego più ampio di quest'ultima per finanziare le attività di consulenza e di assistenza dei Cantoni e dei Comuni. Un'altra raccomandazione del CDF tratta la necessità di estendere l'offerta di misure d'integrazione ai migranti esposti a pressioni psichiche. La sua attuazione coinvolge in prima linea l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e il coordinamento interistituzionale tra la Confederazione e i Cantoni.

Il secondo pacchetto di misure si concentra sul dispositivo di vigilanza federale. Il CDF sottolinea il carattere ancora frammentario dell'informazione concernente i dossier individuali d'integrazione in un Cantone come Argovia, nel quale la gestione di questi ultimi compete parzialmente ai Comuni. Per migliorare la qualità della sua vigilanza tenendo conto

dell'Agenda Integrazione, la SEM dovrebbe sviluppare degli indicatori, partendo dai dati a disposizione, riguardanti l'evoluzione del tasso di attività lucrativa per Cantone o del reddito medio secondo il settore di attività, nonché un monitoraggio volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi in ogni Cantone.

Testo originale in francese

Audit on the use of the federal integration lump sum for temporarily admitted persons and refugees

State Secretariat for Migration

Key facts

Every year, the Confederation invests more than CHF 80 million in the integration of the population of asylum background¹. In 2018, the Confederation and the cantons adopted a shared vision to respond to parliamentary procedural requests and other findings of insufficient federal resources. Entitled "Swiss integration agenda", this approach includes an increase in the federal integration lump sum per temporary admission or asylum decision, bringing it from CHF 6,000 to CHF 18,000. By 2019, the federal financial resources could thus rise by around CHF 132 million to more than CHF 210 million per year.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the use of integration lump sums in terms of transparency, compliance, economic efficiency and the effectiveness of the instruments used to measure the achievement of objectives. The audit took place mainly in the cantons of Aargau and Fribourg, which were identified by the SFAO as representative of the diversity of cantonal organisations and approaches. Around thirty individual cases representative of the target groups were examined in each of them.

The audit findings were positive. The resources for promoting integration are used in a transparent and economical manner. In almost all cases, the two cantonal mechanisms ensure that the specific needs of the asylum population are met by the integration measures. Since 2018, the clear definition and relevance of the objectives linked to indicators in their cantonal integration programmes (CIP) have provided a quantitative and even qualitative measure of the initiatives taken in the cantons.

Good boundaries and shared vision regarding integration measures are key factors

The integration of the population of asylum background is done primarily through pre-school and school education, as well as social security institutions. If these structures are not accessible or only partly exist, the promotion of integration at the federal, cantonal and communal levels supplements the system. For pre-vocational training, the Swiss integration agenda introduces delimitation criteria with the specific measures financed by the integration lump sum. The SFAO found that important topics such as disability insurance (IV) adaptation measures and the recognition of diplomas are not covered by the agenda.

In the areas of asylum and integration, the cantonal organisations vary significantly. The economic efficiency and effectiveness of integration mechanisms depend above all on the shared vision of public authorities and civil society players. The SFAO identified good examples of synergies in this regard, such as the care of young children by other refugees (McPhee programme in the canton of Fribourg) and pensioners' support for

¹ This concept includes temporarily admitted persons, statutory refugee temporarily admitted persons and statutory refugees. The sum of CHF 80 million does not include the ordinary expenditure of the cantons and communes on compulsory education, pre-vocational training and social assistance, i.e. an estimated total of CHF 162 million.

young adults who have found an apprenticeship as part of a work access programme in the construction sector (commune of Baden).

Economical organisations with appropriate measures in most cases

The economic efficiency of integration mechanisms is based on calls for tenders and close and regular monitoring of the basis for calculating the costs of specific integration measures. The canton of Aargau stands out for its systematic and regular implementation of open tender procedures. The canton of Fribourg has only partly used such procedures, but it regularly monitors integration expenditure as part of the annual budget. The SFAO noted the good use of the integration lump sum in these cantons.

The analysis of integration measures and individual dossiers made it possible to conclude that the measures are appropriate in relation to the collective and individual needs of the vast majority of the population of asylum background. At the end of the first cantonal integration programme for 2014–2017 (CIP 1), the integration measure offering appears complete and balanced.

The SFAO identified three areas with significant potential for improvement: access to appropriate occupational integration measures within or outside the framework of IV benefits for migrants requiring psychiatric support; the organisation of intensive language courses integrating childcare for infants; and (continuous) language learning for migrants in the working world.

Framework conditions and federal supervision to be improved

The SFAO identified areas for improvement in the cantons concerned, as well as in the federal integration system and in the supervision of the cantons by the State Secretariat for Migration (SEM). This report makes five recommendations for the SEM, dividing them into two sets of measures.

The first set of measures concerns the framework conditions for integration measures. The SFAO found that there was no clear boundary between the integration lump sum and other sources of funding. It recommended that the SEM specify this and inform the cantons. In view of the increase in the integration lump sum from 2019 onwards, the SFAO called on the SEM to allow broader use to finance the supervision and support activities of the cantons and communes. Another SFAO recommendation concerns the need to extend the range of integration measures to migrants suffering from psychological trauma. Its implementation primarily involves the Federal Social Insurance Office (FSIO) and the Confederation/Cantons Interinstitutional Coordination.

The second set of measures targets the federal supervisory mechanism. The SFAO pointed out that information on individual integration dossiers is still fragmented in a canton such as Aargau, where the communes are partly responsible for their management. To improve the quality of its supervision, taking into account the integration agenda, the SEM should develop indicators based on the data available on the development of the rate of gainful activity per canton or sector according to the average income, as well as monitoring to verify the achievement of objectives in each canton.

Original text in French

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das SEM nimmt zur Kenntnis, dass die EFK die Umsetzung der Integrationsförderung in den geprüften Kantonen Aargau und Freiburg positiv beurteilt. Aus Sicht des SEM zeigt die Prüfung der EFK, dass die Mittel aus der Integrationspauschale wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Die Prüfung der EFK zeigt weiter, dass die geprüften Kantone bereits Massnahmen getroffen haben, um die im Frühling 2018 verabschiedete Integrationsagenda Schweiz umzusetzen. Das SEM nimmt die Empfehlungen der EFK zur Optimierung der Integrationsförderung zur Kenntnis. Die Empfehlungen werden im Rahmen der anstehenden Arbeiten zur Umsetzung der Integrationsagenda in angemessener Form umgesetzt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 53 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) müssen Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration berücksichtigen. Der Bund gewährt seit 2008 eine Integrationspauschale in Höhe von 6000 Franken für jede Person, die vorläufig aufgenommen oder als Flüchtling anerkannt wird. 2016 wurden zu diesem Zweck 89 Millionen Franken an die Kantone überwiesen. Die Integrationspauschalen dienen zur Finanzierung von spezifischen, gegenüber denjenigen im Rahmen der «Regelstrukturen» (Schule, Berufsbildung, Spital) subsidiären Massnahmen.²

Neben den Personen aus dem Asylbereich, zu denen vorläufig aufgenommene oder anerkannte Flüchtlinge gehören, unterscheidet die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) die Kategorie der (übrigen) ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz.³ Diese profitiert von kollektiven Integrationsmassnahmen, die auf andere Weise finanziert werden: Der Bund überweist den Kantonen 34,5 Millionen Franken, wobei die Kantone mindestens die gleiche Summe beisteuern müssen.

Seit 2014 wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern durch Programmvereinbarungen geregelt, die jeweils für vier Jahre abgeschlossen werden. Ausgehend von den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) definieren die Programmvereinbarungen die strategischen und operativen Ziele, die geplanten Aktivitäten, die zu messenden Indikatoren sowie den Rahmen der Finanzaufsicht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit dieser Prüfung soll die Verwendung der Integrationspauschale untersucht werden, um daraus mögliche Verbesserungen sowohl in Bezug auf das eidgenössische Integrationsdispositiv als auch die Aufsichtstätigkeit des Staatssekretariats für Migration (SEM) abzuleiten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nahm die Umsetzung der Integrationsmassnahmen für vorläufig Aufgenommene (VA), vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (VA FL) und anerkannte Flüchtlinge (FL) in den Kantonen Aargau und Freiburg unter die Lupe. Diese beiden Kantone sind repräsentativ für die Vielfalt der Ansätze und organisatorischen Strukturen, die in den 26 Kantonen der Schweiz umgesetzt werden.

Die drei Prüfungsfragen lauten wie folgt:

- Werden die Mittel zur Integrationsförderung wirtschaftlich eingesetzt?
- Entsprechen die Integrationsmassnahmen für vorläufig Aufgenommene, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge den spezifischen Bedürfnissen dieser Personen?

² Für weitere Details siehe Glossar im Anhang 7.

³ Gemäss Asylstatistik 2016 des SEM zählte die erste Kategorie 82 681 Personen, davon 27 390 vorläufig Aufgenommene (VA), 9487 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (VA FL) und 45 804 anerkannte Flüchtlinge (FL). Laut der Statistik Zuwanderung 2016 (Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz) des SEM umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung, einschliesslich FL, 2 029 527 Personen.

- Messen die Kantone die Zielerreichung der spezifischen Integrationsmassnahmen für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge auf effiziente Weise?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde mit Unterbrechungen zwischen dem 12. Februar und dem 25. Juni 2018 von Grégoire Demaurex (Revisionsleiter) und unter Aufsicht von Andreas Meyer (Mandatsleiter) durchgeführt. Die Prüfungen in den Kantonen wurden durch Ariel Decrauzat (Freiburg) respektive Daniel Urwyler (Aargau) begleitet und die Datenanalyse von François Donini und Martin Kropf unterstützt.

Die EFK prüfte zunächst die Rahmenbedingungen der Integrationspauschale und analysierte die individuellen Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS), die individuellen Konten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS). Auf dieser Grundlage wählte die EFK rund dreissig Einzeldossiers aus, die in den beiden geprüften Kantonen repräsentativ sind für die verschiedenen Profile der Zielgruppen und die wichtigsten Risikobereiche. Die beiden Kantone wurden vom 16. bis 27. April und danach vom 14. bis 25. Mai 2018 untersucht. Die Prüfung im Kanton Aargau umfasste eine Untersuchung in den Gemeinden Aarau, Baden und Lenzburg. Die EFK informierte die betroffenen kantonalen Finanzkontrollen (KFK) über die Modalitäten ihrer Arbeit und lud sie zur Erst- und Schlussbesprechung der Prüfungen vor Ort ein. Die Ergebnisse wurden dann am 11. Juni 2018 an einer vorgängigen Besprechung mit der Abteilung Integration des SEM diskutiert. Spätere Entwicklungen berücksichtigt der vorliegende Bericht nicht mehr. Die Prüfung erfolgte gemäss den Allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen geprüften öffentlichen Instanzen umfassend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 25. Juni 2018 statt. Teilgenommen haben die Vizedirektorin des SEM und Leiterin des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration, der Chef der Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik sowie der stellvertretende Chef und eine für die Aufsicht zuständige Mitarbeiterin der Abteilung Integration des SEM. Seitens der EFK waren der Vizedirektor und Fachbereichsleiter, der zuständige Mandatsleiter und der Revisionsleiter anwesend.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

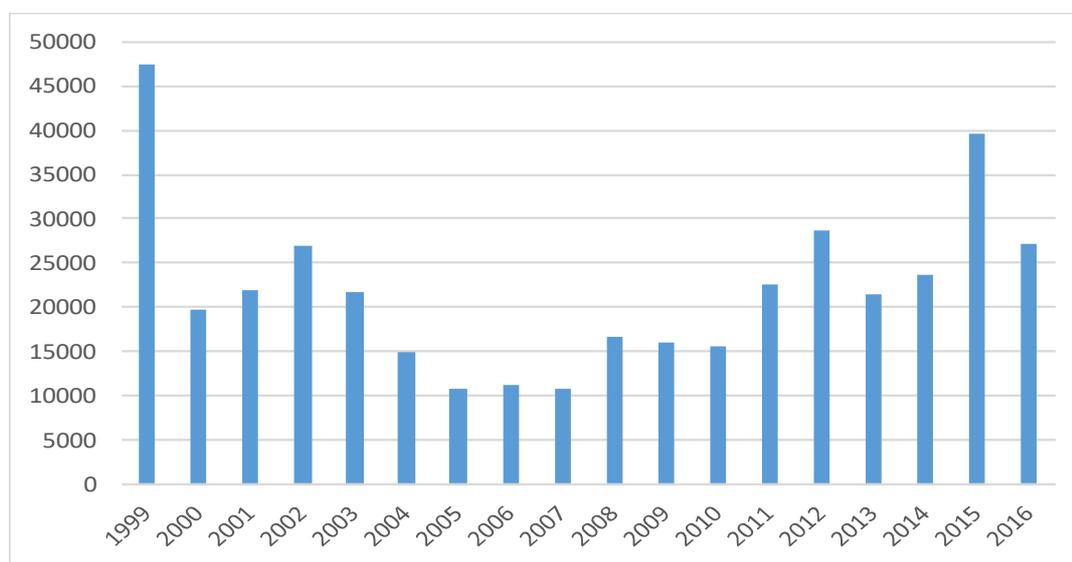
2 Integrationsmassnahmen im Asylbereich

2.1 Eine Vision bezüglich der Integration wird schrittweise entwickelt

Schaffung von Grundlagen einer gemeinsamen Integrationspolitik auf nationaler Ebene

Die Personen aus dem Asylbereich unterscheiden sich von anderen Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern, als ihr Aufenthalt in der Schweiz nicht von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit abhängig ist oder davon, dass sie über ein ausreichendes Einkommen verfügt, sondern durch humanitäre Kriterien für eine Aufnahme begründet ist. Durch den Zustrom von Migrantinnen und Migranten aus immer unterschiedlicheren Ländern wurden die Regelstrukturen der Kantone (etwa obligatorische Schule, Sekundar- und Tertiärbildung, Einrichtungen des Gesundheitswesens) auf eine harte Probe gestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl Asylgesuche pro Jahr



Quelle: Asylstatistik SEM

2008 führte der Bund Globalpauschalen ein, um die Betreuung der Personen aus dem Asylbereich durch die Kantone zu subventionieren (1,17 Mrd. CHF im Jahr 2016). Diese Gelder sollen die Ausgaben für die Unterbringung und Gewährleistung des Existenzminimums der Personen aus dem Asylbereich, die den Kantonen obliegen, decken. Parallel zu diesem Wechsel von einer nachträglichen Subventionierung aufgrund der tatsächlichen Kosten hin zu einer pauschalen Subventionierung legte der Bund auch seine normativen Grundlagen der Integrationspolitik fest. Nachdem die Integration 1998 zur staatlichen Aufgabe erklärt worden war⁴, definierte sie der Bund als Querschnittsaufgabe, «bei welcher die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Ausländerorganisationen zusammenarbeiten». Die 2008 in Kraft getretene VIntA präzisiert, dass «die Umsetzung der Integrationspolitik und -förderung [...] weitgehend in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden [liegt]».

⁴ Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. Juni 1998, das per 1. Januar 2008 durch das AuG vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20) ersetzt wurde.

In Artikel 55 Absatz 2 AuG und Artikel 18 VIntA ist verankert, dass den Kantonen pro vorläufig Aufgenommenem oder anerkanntem Flüchtling eine einmalige Integrationspauschale von 6000 Franken gewährt wird.

Die Grundprinzipien der Integrationspolitik von Ausländerinnen und Ausländern wurden im Juni 2009 durch das SEM, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Städteinitiative im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) gemeinsam definiert.⁵

Die vier Grundprinzipien der Schweizer Integrationspolitik (2009)

- Chancengleichheit verwirklichen
- Potenziale nutzen
- Vielfalt berücksichtigen
- Eigenverantwortung einfordern

Nach Ablauf einer Pilotphase der Integrationspolitik zwischen Bund und Kantonen (2011–2013) definierten Letztere die Umriss ihrer Strategie. Dabei erarbeitete jeder Kanton ein KIP für eine Periode von vier Jahren (2014–2017), der auf drei Pfeilern beruht (Information und Beratung, Bildung und Arbeit, Verständigung und gesellschaftliche Integration) und acht Förderbereiche umfasst (beispielsweise Sprache, Frühförderung, Arbeitsmarktfähigkeit, interkulturelles Dolmetschen oder auch soziale Integration). Diese KIP dienen als Grundlage für Programmvereinbarungen mit dem Bund. Für jede Zielsetzung sind Indikatoren angegeben, anhand derer sich messen lässt, inwiefern sie erreicht wurden. Nach Ablauf der ersten Periode wurden die strategischen Aspekte der Programmvereinbarungen gestärkt und die meisten operativen Tätigkeiten an die Kantone übertragen. Die acht Förderbereiche wurden im KIP 2 (2018–2021) beibehalten.

Besonderheiten der Programmvereinbarungen im Integrationsbereich

Der Integrationsbereich ist einer von 21 Subventionsbereichen, die durch Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen geregelt werden. Die Integrationsförderung erfolgt im Wesentlichen über solche Vereinbarungen. Unabhängig davon führt der Bund unilaterale Projekte von nationaler Bedeutung durch. Der dafür eingesetzte Betrag belief sich 2016 auf insgesamt 7,8 Millionen Franken (einschliesslich das Resettlement-Projekt im Zusammenhang mit dem Krieg in Syrien). In diesen Bereich fällt ein nationales Mentoring-Programm 2014–2016, ein Pilotprojekt «Zugänge schaffen – Dolmetscherunterstützung für traumatisierte Personen in der Psychotherapie». Wenn nötig kann das SEM den Kantonen im Rahmen der Erneuerung der Programmvereinbarungen alle vier Jahre die Wiederaufnahme bestimmter Massnahmen in die künftigen Vereinbarungen empfehlen.

Revision der gesetzlichen Grundlagen ist im Gange

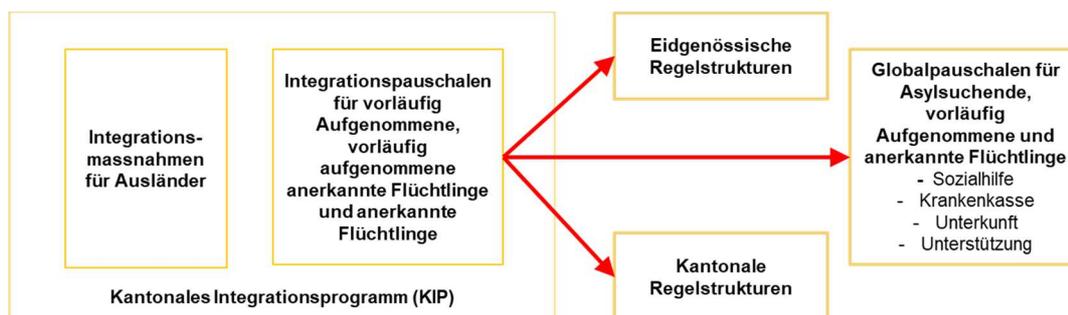
2016 verabschiedete das Parlament eine Änderung des AuG, die frühestens Ende 2018 umgesetzt wird. Vorgesehen ist unter anderem eine Umbenennung des Gesetzes in «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)». Die revidierten Bestimmungen der beiden Ausführungsverordnungen (Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit – VZAE, SR 142.201, und Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern – VIntA, SR 142.205) werden Anfang 2019 in Kraft gesetzt.

⁵ Gemäss Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009 über die Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik.

Die Subsidiarität der spezifischen Integrationsmassnahmen umsetzen

Die über die Integrationspauschalen (89 Millionen Franken zuhanden der Kantone im Jahr 2016) finanzierten spezifischen Integrationsmassnahmen sind subsidiär, sowohl bezüglich der Grundbedürfnisse, die über die Globalpauschalen gedeckt werden, als auch der bestehenden Regelstrukturen auf nationaler (Sozialversicherungen wie Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung) und kantonaler Ebene (obligatorische Schule, Vorbereitung auf die Berufsbildung).⁶ Die spezifischen Integrationsmassnahmen, die im Rahmen der KIP in jedem Kanton entwickelt werden, ergänzen die (zu gleichen Teilen vom Bund und den Kantonen finanzierten) kollektiven Massnahmen zur Integration der gesamten ausländischen Bevölkerung.

Abbildung 2: Subsidiarität der Integrationspauschale



Quelle: EFK

Schaffung einer gemeinsamen Integrationsvision zwischen Bund und Kantone

Der letzte starke Zustrom von Asylsuchenden (2015) und der grosse Anteil von unbegleiteten Minderjährigen und jungen Erwachsenen ohne oder nur mit geringer Schulbildung setzten die Integrationsstrukturen unter Druck. Angesichts der verbreiteten Erkenntnis, dass die verfügbaren Mittel nicht ausreichen⁷, erarbeiteten der Bund (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – EJPD, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – WBF) und die Kantone (KdK, Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren – EDK, Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren – GDK) die Integrationsagenda Schweiz. Diese Agenda, die am 23. März 2018 von der KdK und am 25. April 2018 vom Bundesrat verabschiedet wurde, übernimmt die revidierten rechtlichen Grundlagen, die 2019 in Kraft treten werden.

⁶ Gemäss Anhang 7 des Berichts der Koordinationsgruppe Bund–Kantone der Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018 würden sich die Kosten der Integrationsförderung für die 16- bis 25-Jährigen in der obligatorischen Schule und zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung in den Jahren 2012–2016 auf 41,9 respektive 101 Millionen CHF belaufen. Der Bund finanziert 25 % der Aufwendungen für die Berufsbildung (Art. 59 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung, BBG, SR 412.10). www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Integrationsagenda

⁷ In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Initiativen, Motionen und andere parlamentarische Vorstösse zuhanden des Bundesrates eingereicht (vgl. Auswahl in Anhang 5).

Die Vision der Integrationsagenda Schweiz beruht auf *drei sogenannten übergeordneten Zielen*:

- 1) Die Integration ist ein verbindlicher Gesamtprozess, der parallel zu der im revidierten Asylgesetz (AsylG, Inkrafttreten am 1. Januar 2019) vorgesehenen Beschleunigung der Asylverfahren gestärkt und beschleunigt werden muss.
- 2) Die Integrationsmassnahmen werden je nach den unterschiedlichen Bedürfnissen der Zielgruppen individualisiert und intensiviert. Dabei ist dieses «Case Management» auf drei grundlegende Zielgruppen ausgerichtet, die definiert sind durch die Ausbildungs- oder Arbeitsmarktfähigkeit der Betroffenen oder aber die Priorität einer sozialen Integration (siehe Anhang 1).
- 3) Jugendlichen und jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) werden die erforderlichen Massnahmen zur Verfügung gestellt, um Zugang zu einer postobligatorischen Ausbildung zu erhalten.

Angesichts der verstärkten Ressourcenausstattung (Erhöhung der Integrationspauschale auf 18 000 Franken für neue vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge ab 2019) verpflichten sich Bund und Kantone, ihre Kräfte zu bündeln und legen operative Zielsetzungen fest:

- Nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz entsprechen die Sprachkenntnisse dem Niveau A1;
- 80 % der Kinder können sich zu Beginn der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen;
- Sieben Jahre nach der Einreise sind die Personen aus dem Asylbereich mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut und bis zu einem gewissen Grad sozial integriert;
- Sieben Jahre nach der Einreise ist die Hälfte der erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert (70 % bei denjenigen, die eine ausreichende Arbeitsmarktfähigkeit besitzen);
- Fünf Jahre nach der Einreise haben zwei Drittel aller Jugendlichen und jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) Zugang zu einer postobligatorischen Ausbildung.

Beurteilung

Die Ende April verabschiedete Integrationsagenda Schweiz bestätigt die Notwendigkeit der Integrationspauschale und erkennt, dass ihre Ausstattung nicht ausreicht, um das Ziel einer nachhaltigen Integration aller Personen aus dem Asylbereich erreichen zu können. Diese Agenda stellt in mehrfacher Hinsicht eine kohärente und angemessene Antwort auf die Herausforderungen der Integration dar:

- Die erste Phase der Umsetzung der Agenda ist in der gleichen Zeitspanne geplant wie jene der revidierten gesetzlichen Grundlagen für den Asyl- und Ausländerbereich (Beschleunigung der Asylverfahren respektive neues AIG), also 2019. Eine spätere Änderung des AIG und/oder der VIntA könnte in einem organisatorisch und gesetzlich gefestigten Kontext erfolgen.
- Die Agenda erkennt, dass eine nachhaltige Integration der Personen aus dem Asylbereich nur mit einer professionellen und individualisierten Begleitung möglich ist, wie sie in mehreren Kantonen bereits eingeführt wurde (Aargau seit 2011; Freiburg 2014).

- Der komplexe und nicht lineare Integrationsprozess erfordert eine möglichst rasche Identifizierung der Integrationsbedürfnisse, die Erarbeitung eines angemessenen individuellen Integrationsprogramms sowie eine Kontrolle der Massnahmen.
- Die Agenda legt sowohl konkrete globale als auch spezifische Integrationsziele für die einzelnen Zielgruppen fest, wodurch ein «Giesskanneneffekt» bei der Gewährung von Integrationsmassnahmen vermieden und die Kontrolle der Zielerreichung erleichtert wird.
- Die Agenda plant, gewisse negative Anreize zu beseitigen (z. B. die Reduktion der Globalpauschale zugunsten der Kantone je nach Erwerbsquote der Personen aus dem Asylbereich) und in einem zweiten Schritt das gesamte Finanzierungssystem des Asylbereichs zu vereinfachen.

Die Integrationspauschalen von 18 000 Franken werden nur für Personen gewährt, die ab 2019 vorläufig aufgenommen oder als Flüchtling anerkannt werden.

Die EFK stellt fest, dass «die Aufgaben der Arbeitsmarktbehörden und der öffentlichen Arbeitsvermittlung [...] nicht Gegenstand der Integrationsagenda» sind und dass sich die Agenda darauf beschränkt, die Frage der Anerkennung von Bildungsleistungen, Kompetenzen und Diplomen aufzuwerfen, ohne sie zu behandeln.⁸

Schliesslich weist die EFK darauf hin, dass der (erschwerter) Zugang der Personen aus dem Asylbereich zu den Eingliederungsmassnahmen der IV in der Agenda überhaupt nicht zur Sprache kommt, obwohl diese Problematik Gegenstand von Pilotprojekten des SEM und/oder von Diskussionen zwischen Partnern der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) war (siehe Empfehlung 3 in Kapitel 4.1).

2.2 Angemessene Abgrenzung und Synergie mit den kollektiven Massnahmen für Ausländer

Die Programmvereinbarungen und die KIP unterscheiden zwischen Massnahmen für die Personen aus dem Asylbereich und kollektiven Massnahmen für die gesamte ausländische Bevölkerung. Aufgrund des individuellen und spezifischen Verwendungszwecks der Integrationspauschale (Deckung der verbleibenden individuellen Kosten der Massnahmen zugunsten von Personen aus dem Asylbereich) im Vergleich zur Finanzierung von kollektiven Massnahmen (Beitrag an die allgemeinen Betriebskosten der Organisatoren von kollektiven Massnahmen) wird eine Doppelfinanzierung a priori vermieden. Die Reporting-Unterlagen, die von den Kursorganisatoren der beiden geprüften Kantone Aargau und Freiburg geliefert wurden, gewährleisten die Rückverfolgbarkeit dieser Abgrenzung.

⁸ Die Notwendigkeit von Massnahmen wurde 2012 in einer Analyse über «Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und deren Kindern in der Schweiz» belegt (OECD, Th. Liebig, S. Kohls und K. Krause, Arbeitspapier der OECD zu den Themen Soziales, Arbeit und Migration, Nr. 128). Diese kommt zum Schluss: «Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden, werden auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt ungenügend anerkannt, und es gibt nur wenige Brücken- bzw. Passerelle-Kurse» (S. 5).

Beurteilung

Die Organisation von Integrationsmassnahmen für beide Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern, insbesondere für die Basissprachkurse, führt zu Synergien und bedeutenden Einsparungen, beispielsweise bei der Konzeptualisierung und Entwicklung von Massnahmen durch eine einzige Dienststelle.

2.3 Heikle Abgrenzung gegenüber den Regelstrukturen

Interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist zentral

Laut der Koordinationsgruppe der Integrationsagenda Schweiz⁹ fallen bei den Regelstrukturen über 70 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Integration der Personen aus dem Asylbereich an (60 % der Gesamtaufwendungen werden von den Kantonen übernommen¹⁰).

Nach Artikel 57 AuG und Artikel 8 VIntA koordiniert das SEM die von den Bundesämtern ergriffenen Massnahmen, insbesondere in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung, der Berufsbildung und der Gesundheit. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgt in erster Linie über die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ). Die IIZ gewährleistet eine gemeinsame Planung der Massnahmen ebenso wie den Austausch von Informationen (beispielsweise über allfällige Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen) und Erfahrungen mit den Kantonen und achtet zugleich auf einen angemessenen Einbezug der Gemeinden.

Mit Inkrafttreten des für Ende 2018 geplanten AIG wird der Vorrang der Integrationsförderung in den bestehenden Regelstrukturen gegenüber spezifischen Integrationsmassnahmen in zwei Artikeln gesetzlich verankert (siehe nachfolgender Kasten): in Artikel 54 AIG, der eine nicht abschliessende Liste der Regelstrukturen für die drei Ebenen umfasst, sowie in Artikel 55 AIG, der die Kriterien zur Abgrenzung gegenüber den spezifischen Massnahmen präzisiert.

Art. 54 AIG: Integrationsförderung in den Regelstrukturen

Die Integrationsförderung erfolgt in erster Linie in den bestehenden Strukturen auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, namentlich:

- a. in vorschulischen, schulischen und ausserschulischen Betreuungs- und Bildungsangeboten;
- b. in der Arbeitswelt;
- c. in den Institutionen der sozialen Sicherheit;
- d. im Gesundheitswesen;
- e. in der Raumplanung, Stadt- und Quartierentwicklung;
- f. im Sport, in den Medien und in der Kultur.

Art. 55 AIG: Spezifische Integrationsförderung

Die spezifische Integrationsförderung auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ergänzt die Integrationsförderung in den Regelstrukturen, wenn diese nicht zugänglich oder wenn Lücken vorhanden sind.

⁹ Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S. 11 und Anhang 7. www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Integrationsagenda

¹⁰ Siehe Fussnote 6.

Die kantonalen Verpflichtungen in der beruflichen Grundbildung müssen geklärt werden

Die Abgrenzung zwischen bestehenden Regelstrukturen und spezifischen Integrationsmassnahmen ist im Bereich der Berufsbildung schwer nachvollziehbar. Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG) verpflichtet die Kantone, alle Personen «mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit» auf die berufliche Grundbildung vorzubereiten. Die Einführung von neuen Bildungsangeboten, die auf die Bedürfnisse der Personen aus dem Asylbereich zugeschnitten sind (jährliche Kosten von 37 200 Franken pro Person für zwei Jahre Vorbereitung auf den Einstieg in eine Lehre¹¹), werden entweder als spezifische Integrationsmassnahme über die Integrationspauschale finanziert (Kanton Aargau) oder aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung des Kantons zur beruflichen Grundbildung über das Budget des Kantons gedeckt (Kanton Freiburg). Die EFK stellt fest, dass durch die Integrationsagenda Schweiz zwar Abgrenzungskriterien festgelegt wurden, diese aber noch nicht in den normativen Grundlagen des Bundes verankert sind.¹²

Beurteilung

Der jüngste Zustrom zahlreicher junger Erwachsener ohne oder mit einer nur geringen Schulbildung hat den Druck auf die kantonalen Regelstrukturen erhöht. Hinsichtlich der Vorbereitung auf die Berufsbildung ist eine Abgrenzung der Pflichten der Kantone über ihre Regelstrukturen gegenüber den vom Bund finanzierten spezifischen Integrationsmassnahmen schwierig. Die EFK begrüsst die Einführung von Kriterien in der Integrationsagenda, dank derer die Unterstützungspflichten der Kantone gegenüber den Personen aus dem Asylbereich präzisiert werden können.

¹¹ Anhang 7 des Berichts der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, S. 4.

¹² Folgende Kriterien für den Zugang zu den Regelstrukturen zur Vorbereitung auf die Berufsbildung wurden vom EDK und vom SBFJ (Anhang 2 der Integrationsagenda Schweiz) erarbeitet: 1. Sprachstand A2 gemäss dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER); 2. schulische Grundlagen in den übrigen Fächern (insbesondere Mathematik); 3. Lern- und Leistungsbereitschaft; 4. Arbeitsmotivation und Kenntnisse der lokalen Gepflogenheiten; 5. notwendiges Alltagswissen (Orientierungswissen).

3 Bedingungen für die Wirtschaftlichkeit der spezifischen Integrationsmassnahmen

3.1 Die Kantone brauchen eine gemeinsame Vision

Vision ist wichtiger als die organisatorische Struktur

Die Kantone zeichnen sich durch eine grosse Vielfalt an organisatorischen Strukturen im Asylbereich aus. Während gewisse Kantone *in einer vertikalen Organisation* die volle Verantwortung für die Unterbringung, Sozialhilfe und Integration der Personen aus dem Asylbereich übernehmen (alle Westschweizer Kantone mit Ausnahme des Wallis), delegieren andere die Zuständigkeiten ganz oder teilweise an die Gemeinden (z. B. Kanton Aargau).

Die Organisationsmodelle können sich aber auch auf der gleichen Ebene unterscheiden (horizontale Organisation). So gibt es *integrierte* Modelle unter der Leitung einer einzigen Dienststelle oder *heterogene* Modelle, bei denen mehrere Dienststellen gewisse Aufgaben koordinieren. Schliesslich können die Verwaltung der Sozialhilfe oder die Umsetzung gewisser Integrationsmassnahmen an private Anbieter ausgelagert werden. Die sehr unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Kantone Aargau und Freiburg weisen sowohl Vor- als auch Nachteile auf.

Eine gemeinsame Vision ist zwingend erforderlich und bedingt zunächst eine klare Rollenverteilung zwischen den verschiedenen institutionellen Akteuren. Im Aargau erfolgt die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den involvierten kantonalen Dienststellen je nach dem kollektiven oder individuellen Charakter der Integrationsmassnahmen (vgl. Kasten unten). Die Durchführung der spezifischen Integrationsmassnahmen obliegt entweder dem kantonalen Sozialdienst (VA) oder den Gemeinden (VA FL und FL). Im Kanton Freiburg definiert und verwaltet das kantonale Sozialamt den Katalog der Integrationsmassnahmen und delegiert deren Umsetzung an seine beiden Auftragnehmer. In beiden Kantonen besteht für Integrationsberaterinnen und -berater und andere an der individuellen Betreuung der Integrationsdossiers beteiligte Sozialarbeitende die Möglichkeit, der Behörde je nach den festgestellten Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten ergänzende Integrationsmassnahmen vorzuschlagen.

Vergleich der Strukturen in den Kantonen Freiburg und Aargau (siehe Anhänge 2 + 3)

FREIBURG: Alle Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe und Integration der Personen aus dem Asylbereich sind auf kantonaler Ebene gebündelt. Der Kanton setzt die Integrationspolitik über das Sozialamt (KSA) um, wobei er die individuelle Verwaltung der Sozialhilfe und Integration an zwei Auftragnehmer auslagert (ORS Service AG Freiburg für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene und Caritas Schweiz in Freiburg für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und für anerkannte Flüchtlinge).

AARGAU: Im Sozialhilfe- und Integrationsbereich ist der Kanton für vorläufig Aufgenommene zuständig; bei Flüchtlingen sind es die Gemeinden (Baden oder Lenzburg setzen sich auch aktiv für die Integration von vorläufig Aufgenommenen ein). Das kantonale Amt für Migration steuert die Integrationspolitik und stützt sich bei der Durchführung der individuellen Integrationsmassnahmen auf den Sozialdienst. Rund 30 der 212 Gemeinden des Kantons lagern die Verwaltung der Sozialhilfe und Integration für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und für anerkannte Flüchtlinge an Caritas Aargau aus (u. a. die Gemeinde Aarau).

Bedeutung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz (Wer zahlt, entscheidet)

Weder die Ankunft von Migrantinnen und Migranten noch die erforderliche Zeit für Asylentscheide (die sich direkt in der Höhe der Beiträge an die Kantone niederschlagen) liegen im Einflussbereich der Kantone. Die Effizienz des Integrationssystems hängt deshalb von Rahmenbedingungen ab, die eine rasche Anpassung der kantonalen Strukturen erleichtern. Gemäss dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz muss die für Sozialhilfeleistungen verantwortliche Behörde auch für die Umsetzung der Integrationsmassnahmen zuständig sein. Generell müssen die Kantone Integrationsmassnahmen gemäss den von ihnen festgestellten Bedürfnissen durchführen können, ohne sich erst an eine Oberbehörde wenden zu müssen. Aufgrund der zeitlichen Beschränkung der Global- und Integrationspauschalen besteht für sie zudem ein Anreiz, das Integrationspotenzial jeder Migrantin und jedes Migranten so rasch wie möglich optimal auszuschöpfen.¹³ Die EFK stellte fest, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in den Kantonen Aargau und Freiburg in gleichem Masse eingehalten wird.

Die kantonalen und kommunalen Behörden sind sich der Gefahren einer unzureichenden Integration bewusst. Die EFK verweist auf die Organisation von ergänzenden Massnahmen für eine beschleunigte Integration in den Aargauer Gemeinden oder auch die Mittel, die der Kanton Freiburg über die kantonale Sozialhilfe in Basis-Sprachkurse für Asylsuchende investiert, die gute Chancen haben, vorläufig aufgenommen oder als Flüchtlinge anerkannt zu werden.

Eine gemeinsame Vision, die Synergien und Einsparungen mit sich bringt

Eine gemeinsame Vision der verschiedenen Akteure im kantonalen Integrationsbereich begünstigt innovative Initiativen und/oder bedeutende Synergien, die auf der Ebene der beruflichen und sozialen Integration einen Multiplikatoreneffekt entfalten.

Der Kanton Aargau profitiert über sein Gemeindefeld von einer grossen Nähe zur Arbeitswelt und zur Zivilgesellschaft. Diese Interaktion ermöglicht die Entwicklung von innovativen Projekten. So stellte die EFK beispielsweise in der Gemeinde Baden zwei innovative Projekte fest: einerseits die Schaffung einer Koordinationsstelle für Freiwilligenarbeit, die während drei Jahren in einer Zeit, in der die Einwanderung ihren Höhepunkt erreichte (2015–2017) von der schweizerischen Lotterie (Swisslos) finanziert wurde, und andererseits eine Lernunterstützung durch pensionierte Personen für junge Erwachsene, die im Anschluss an ein Arbeitsmarktprogramm eine Lehrstelle im Baubereich gefunden haben. In Lenzburg gibt es ebenfalls zwei interessante Initiativen: die Anstellung von zwei Flüchtlingen im Stundenlohn, die Migranten regelmässig zu Hause besuchen, sowie die Organisation von Spielgruppen für Migranten.

Auch im Kanton Freiburg identifizierte die EFK innovative Integrationsansätze. Dazu zählt in erster Linie die Betreuung von Kleinkindern von Flüchtlingen durch andere Flüchtlinge (Programm McPhee) oder eine im März 2018 mit den Freiburger Verkehrsunternehmen abgeschlossene Vereinbarung, die den Personen aus dem Asylbereich einen günstigeren Zugang

¹³ Nach Ablauf der Frist für die Zahlung der Pauschalen (fünf Jahre bei FL und sieben Jahre bei VA und VA FL) müssen die Kantone/Gemeinden allfällige zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit einer ungenügenden Eigenständigkeit dieser Personen übernehmen.

zu den öffentlichen Verkehrsmitteln ermöglicht (wodurch sowohl administrative Aufwendungen im Zusammenhang mit der Rückerstattung der effektiven Kosten eingespart als auch die berufliche und soziale Integration gefördert werden können).¹⁴

Budgetunsicherheiten müssen stärker berücksichtigt werden

Der Erfolg der Integrationspolitik hängt massgeblich vom Engagement derjenigen ab, die in den verschiedenen kantonalen oder auch kommunalen Stellen für die Integration verantwortlich sind. Die Integrationspauschale wird seit der Einführung der KIP 2 einzig aufgrund der effektiv verfügbaren vorläufigen Aufnahmen oder Asylentscheide festgelegt, was zu einer Unsicherheit bei der Planung der kantonalen Massnahmen führt. Die Kantone müssen über ausreichende Reserven verfügen, um auf allfällige Budgeteinsparungen vorbereitet zu sein. Dies erschwert eine gezielte Investitionsstrategie in die Integration der Personen aus dem Asylbereich (die die Kategorien der VA, VA FL und FL umfasst). In den Kantonen, in denen die Zuständigkeiten teilweise den Gemeinden obliegen, verschärft diese unsichere Finanzierung die Gefahr einer Chancenungleichheit je nach Wohngemeinde. Im Rahmen der kommunalen Budgetkürzungen werden sich die Aufenthaltsbedingungen für gewisse Migrantinnen und Migranten verschlechtern (z. B. Kürzung der Sozialhilfepauschalen für die Unterkunft oder der materiellen Sozialhilfe), während anderen weiterhin ergänzende Massnahmen angeboten werden.

Beurteilung

Die Wirtschaftlichkeit der kantonalen Integrationsdispositive hängt vor allem von einer gemeinsamen und von allen Akteuren der Integration geteilten Vision ab sowie von der Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz: Das Gemeinwesen, das für die Sozialhilfeleistungen verantwortlich ist, ist auch für die Umsetzung der Integrationsmassnahmen zuständig. Die Finanzierung durch den Bund, die von den effektiv verfügbaren vorläufigen Aufnahmen oder Asylentscheiden abhängt, erschwert die Finanzplanung der Kantone. Dadurch kann die Einbindung der verschiedenen Integrationsakteure in den Kantonen gebremst und die Gefahr einer Chancenungleichheit je nach Wohnkanton und/oder Wohngemeinde verschärft werden.

3.2 Eine Kontrolle des Beschaffungswesens und der Berechnungsgrundlagen ist erforderlich

Das SEM hat im Juni 2015 beschlossen, einen risikoorientierten Aufsichtsansatz für seine Prüfungen bei den Kantonen umzusetzen. Dieser Ansatz sieht insbesondere die Prüfung der Existenz einer systematischen Beschaffung der Leistungen bei Dritten durch Submissionsverfahren oder eine einfache Ausschreibung (mindestens drei Angebote) vor. Im Kanton Aargau werden solche Verfahren systematisch und regelmässig durchgeführt. Im Rahmen seiner Ausschreibungen verlangt und prüft der Kanton auch immer die Berechnungsgrundlagen. Bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen ebenso wie bei Massnahmen

¹⁴ Diese Vereinbarung betrifft ein Pauschalabonnement (integriertes Angebot) für die finanziell nicht unabhängigen Personen aus dem Asylbereich, für das monatlich ein Pauschalbetrag von 20 Franken pro Person von der kantonalen Sozialhilfe abgezogen wird.

ausserhalb von Artikel 59d des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG)¹⁵ stützt sich der Kanton Aargau explizit auf das vom Arbeitsamt festgelegte Kostenanalyse-Modell.

Beim Kanton Freiburg stellte die EFK das Fehlen eines systematischen Ausschreibungsverfahrens fest, insbesondere für die beiden Auftragnehmer, die mit der individuellen Betreuung der Personen aus dem Asylbereich beauftragt sind. Das zuständige kantonale Amt nimmt jedoch im Rahmen des Budgetverfahrens eine strenge Kontrolle der Kosten für die erbrachten Leistungen vor. Bei der Organisation von Kursen prüft es die detaillierten Kosten je Kursplatz oder Massnahme und berücksichtigt dabei den administrativen Aufwand gestützt auf Referenzkosten¹⁶. Diese sorgfältige Kontrolle der Berechnungsgrundlagen reduziert signifikant die Gefahr, dass ungerechtfertigte oder zu hohe Kosten für Integrationsmassnahmen übernommen werden. Der Kanton plant eine Evaluation dieses Aspekts im Rahmen seiner Prüfung des Asyl- und Integrationsdispositivs für die Personen aus dem Asylbereich. Diese wird durchgeführt, sobald die Beschleunigung der Entscheidungsprozesse beim SEM eingeleitet ist (also etwa 2022). Auf dieser Grundlage wird der Kanton Freiburg entscheiden können, ob er eine Ausschreibung durchführen will oder nicht, und gegebenenfalls die damit verbundenen Modalitäten festlegen.

Beurteilung

Die Wirtschaftlichkeit der Integrationsmassnahmen ist abhängig von der Umsetzung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen und einer engen Kontrolle der Kantone hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen für Leistungen, die über die Integrationspauschale finanziert werden. Da die Integrationsmassnahmen aufgrund der effektiven Teilnahme der Migrantinnen und Migranten finanziert werden (wobei der Organisator der Massnahmen das Geschäftsrisiko trägt), scheint die Gefahr einer unwirtschaftlichen Verwendung der Mittel relativ gering zu sein. Das aktuelle Kontrollsystem des SEM scheint allerdings die Risiken einer fehlenden systematischen Durchführung von Ausschreibungen zu wenig abzudecken, ebenso wie die Gefahr einer zu geringen Preisgewichtung (Verschwendungsrisiko) oder im Gegenteil einer zu starken Gewichtung der Preise auf Kosten der qualitativen Zuschlagskriterien. Das SEM sollte ergänzend zu seinen allgemeinen Kontrollen, die es ca. alle vier bis fünf Jahre bei den Kantonen durchführt, eine regelmässige Querschnittsprüfung der Risiken im Zusammenhang mit der Umsetzung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen vornehmen. Auf diese Weise könnte das SEM die Kantone besser sensibilisieren und prioritär jene Kantone kontrollieren, die in diesem Bereich die grössten Risiken aufweisen.

¹⁵ Art. 59d Abs. 1 AVIG legt fest: «Personen, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind noch den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erschöpft haben, können innerhalb einer zweijährigen Frist während längstens 260 Tagen Leistungen nach Artikel 59c^{bis} Absatz 3 [Beteiligung an arbeitsmarktlichen Massnahmen] beanspruchen, wenn sie aufgrund eines Entscheides der zuständigen Amtsstelle an einer Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahme teilnehmen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer befähigt.» Die Kosten der im Rahmen von Art. 59d AVIG ergriffenen Massnahmen werden zu gleichen Teilen zwischen der Versicherung und den Kantonen aufgeteilt (Art. 59d Abs. 2 AVIG). Werden die durch die Arbeitslosenversicherung festgelegten Anforderungen nicht erfüllt, können die Kantone nach dem Beispiel des Kantons Aargau Massnahmen ausserhalb von Art. 59d AVIG organisieren und diese über die Global- oder Integrationspauschale finanzieren lassen.

¹⁶ Der verwendete Stundentarif pro Person berücksichtigt die Zahl der Teilnehmenden und die Teilnahmequote, die Verwaltungskosten in Höhe von 5 bis 10 % sowie eine Gewinnmarge von 5 %.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SEM, im Rahmen seiner Risikoanalyse in den Kantonen regelmässig eine Querschnittsprüfung der Einhaltung und Umsetzung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen für spezifische Integrationsmassnahmen vorzunehmen.

Stellungnahme des SEM

Das SEM führt eine risikoorientierte Aufsicht durch. Die Beurteilung von Beschaffungsprozessen und die Einhaltung von Marktregeln sind Kernelemente des Risikokatalogs des Aufsichtskonzepts des SEM.

3.3 Regeln für die Verwendung der Integrationspauschale müssen präzisiert werden

Geeignete Verwendung

Der Bund kann Integrationsmassnahmen im engen Sinne (eigentliche Massnahmen und Begleitmassnahmen) ebenso wie gewisse betriebliche Aufwendungen finanzieren.¹⁷

In den beiden geprüften Kantonen wurde die Integrationspauschale gemäss diesem Prinzip verwendet. Die 2,83 Millionen Franken, die 2017 im Kanton Freiburg ausgegeben wurden, dienten zur Finanzierung von Integrationsmassnahmen (2,19 Mio. CHF) und der Arbeitsstellen in der Integrationsberatung (0,64 Mio. CHF oder 23 % des Totals). Im gleichen Jahr kosteten diese Massnahmen im Kanton Aargau 0,59 Millionen Franken, bei Gesamtausgaben von 5,77 Millionen Franken (also 10 % des Totals). Von den 5,18 Millionen Franken, die für Integrationsmassnahmen verwendet wurden, kamen 1,08 Millionen Massnahmen zugute, mit denen junge Erwachsene, die zwischen Ende 2015 und Anfang 2016 in der Schweiz ankamen, auf die Berufsbildung vorbereitet werden. Im Kanton Freiburg wurden 2017 keine solchen Massnahmen über die Integrationspauschale finanziert.

Breitere Finanzierung von begleitenden Aktivitäten

In den Kantonen Aargau und Freiburg wurde 2017 nur ein Teil der Ausgaben in Verbindung mit der Integrationsbegleitung und -beratung von VA, VA FL und FL über die Integrationspauschale finanziert. Dies ist auf eine breite Auslegung des Begriffs der «hoheitlichen Verwaltungsaufgaben» durch das SEM zurückzuführen, die über die laufenden Budgets der Gemeinden und Kantone finanziert werden müssen.

Die EFK stellte fest, dass mit der Integrationspauschale ausschliesslich die Stellen im Aargauer Sozialdienst finanziert wurden, die direkt für die individuelle Betreuung der Integrationsdossiers zuständig sind («Case Management Integration»). Weder der Anteil des Personals im kantonalen Amt für Migration, das für die Begleitung und das Monitoring der kollektiven Massnahmen bestimmt ist (ca. 2,7 Vollzeitäquivalente – VZÄ¹⁸) noch die diesbezüglichen Stellen in den Aargauer Gemeinden wurden berücksichtigt (0,6 VZÄ bzw. 0,4 VZÄ und 1,1 VZÄ für Sozialarbeitende in den Gemeinden Aarau bzw. Baden und Lenzburg). Im Kanton Freiburg wurden 2017 rund 0,5 VZÄ, die vom kantonalen Sozialdienst

¹⁷ Mit Ausnahmen der «Personalkosten, die zur Erreichung der strategischen Programmziele [...] entstehen» und die gemäss dem Grundlagenpapier von 25. Januar 2017 zwischen dem SEM und der KdK vom SEM als «hoheitliche Verwaltungsaufgaben» eingestuft werden.

¹⁸ Allerdings ist anzumerken, dass ab 2018 0,5 der 2,7 VZÄ im Zusammenhang mit den Beratungstätigkeiten der Gemeinden über die Integrationspauschale finanziert werden.

für Betreuungs- und Begleitungsaufgaben im kantonalen Integrationsdispositiv aufgewendet wurden (konservativen Schätzungen des Kantons zufolge), über das kantonale Budget finanziert. Die zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit des Kantons wurden ebenfalls nicht über die Integrationspauschale gedeckt.

Kein Katalog der Kosten, die mit Bundesmitteln finanzierbar sind

Auf Ersuchen des Kantons Freiburg klärte das SEM 2014 die Situation bezüglich der Reise- und Verpflegungskosten. Diese Kosten müssen über die Global- und nicht über die Integrationspauschale finanziert werden. Das SEM verzichtete jedoch darauf, einen abschliessenden Katalog der zuschussfähigen (also über die Integrationspauschale finanzierbaren) Kosten zu erstellen und räumte den Kantonen eine grosse Autonomie bei der Verwendung dieser Pauschale zur Deckung der Verwaltungs- und Nebenkosten der eigentlichen Integrationsmassnahmen ein. Dies führt zu teilweise signifikanten Unterschieden in den kantonalen Gepflogenheiten. In der Praxis wird die Verwendung der Integrationspauschale und der anderen Finanzierungsmöglichkeiten oft dadurch beeinflusst, wie viele Mittel zur Verfügung stehen.

Beurteilung

Im Rahmen der gegenwärtig verfügbaren (beschränkten) Finanzmittel ist die konforme Verwendung der Integrationspauschale grundsätzlich gewährleistet. Mit der kommenden Ressourcenerhöhung steigt jedoch die Gefahr einer nicht konformen Verwendung der Integrationspauschale bzw. einer ungenügenden Abgrenzung dieser Pauschale gegenüber anderen Finanzierungsquellen der Kantone.

Es fehlt ein Katalog der zuschussfähigen, von den Kantonen über die Integrationspauschale finanzierbaren Kosten. Die breite Auslegung des Begriffs der «hoheitlichen» Verwaltungsaufgaben durch das SEM, mit der eine Übernahme der Kosten von Begleit- und Betreuungsmassnahmen abgelehnt wird, ist weder mit der organisatorischen Vielfalt der Kantone noch mit der Notwendigkeit der Aufwertung der Initiativen der institutionellen Akteure bei der Umsetzung eines individualisierten Integrationsansatzes zu rechtfertigen. Die Finanzierung eines Teils der kantonalen und/oder kommunalen Aktivitäten durch die Integrationspauschale bietet einen Anreiz, um den Grundsatz der Chancengleichheit in der Integration, unabhängig vom Wohnort in der Schweiz, umzusetzen. Im Rahmen der vom Bund und den Kantonen gewährten Mittel trägt eine breitere Verwendung der Integrationspauschale zur Finanzierung solcher Begleit- und Betreuungsmassnahmen auch dazu bei, die Qualität und Nachhaltigkeit der Integration zu stärken.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SEM, die Integrationspauschale klar von den anderen Finanzierungsquellen abzugrenzen, die Kantone über die Regeln zu informieren und das Kriterium der «hoheitlichen» Verwaltungsaufgaben der Kantone so auszulegen, dass eine Verwendung der Integrationspauschale zur Finanzierung eines Teils der Begleitungs- und Betreuungsmassnahmen der Kantone und Gemeinden ermöglicht wird.

Stellungnahme des SEM

Das SEM wird prüfen, wie finanzielle Abgrenzungen bei der Verwendung der Integrationspauschale im Rahmen des Rundschreibens zu den kantonalen Integrationsprogrammen besser kommuniziert werden können. Es wird auch prüfen, wie hoheitliche Aufgaben begrifflich präziser erfasst werden können.

4 Angemessenheit und Rückverfolgbarkeit der Massnahmen in den Kantonen Aargau und Freiburg

4.1 Gewisse spezifische Bedürfnisse werden nicht ausreichend gedeckt

Die spezifischen Massnahmen sind generell bedarfs- und zielgruppengerecht

Bei den arbeitsmarktlichen Integrationsmassnahmen zeichnet sich der Kanton Aargau durch sein erweitertes Integrationssystem aus, während der Kanton Freiburg dadurch hervorsteht, dass er den Praktika eine grosse Bedeutung beimisst (siehe nachfolgender Kasten). In beiden Kantonen werden alle VA, VA FL und FL individuell und entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen betreut. Es gab keinen einzigen Fall, bei dem die Massnahmen nicht den Bedürfnissen der betroffenen Migrantinnen oder Migranten entsprachen. Im Gegenteil: In beiden Kantonen gibt es Ersatzlösungen für den Fall, dass die Vorbereitung auf die Berufsbildung scheitern sollte oder die Sprachkompetenz der Betroffenen nicht ausreicht, um Zugang zu den Massnahmen der Arbeitslosenversicherung nach Artikel 59d AVIG zu erhalten.

Das Instrument des Praktikums als Vorbereitung auf die Berufsbildung oder den Eintritt in den Arbeitsmarkt im Kanton Freiburg

Im Bereich der beruflichen Integration haben VA, VA FL und FL dank der Praktikumsvereinbarung die Möglichkeit, ein Schnupperpraktikum von maximal 15 Tagen oder ein Berufs- oder Ausbildungspraktikum von maximal 90 Tagen in einem Unternehmen zu absolvieren. Das 2011 im Freiburger System eingeführte Praktikum wird von nicht oder wenig qualifizierten Personen häufig genutzt, um erste berufliche Erfahrungen zu sammeln oder ihre Kompetenzen erstmals anerkennen zu lassen. Es bildet den Ausgangspunkt für den Integrationsprozess (Vorlehre oder befristeter Arbeitsvertrag) und den Einstieg in gewisse Branchen oder Berufe, die nur kurze Ausbildungen erfordern. Mit dem Amt für Bevölkerung und Migration wurde eine Vereinbarung abgeschlossen, die garantiert, dass dieses Instrument ausschliesslich im Rahmen der beruflichen Integration eingesetzt und somit ein Lohn-Dumping verhindert wird.

Erschwerter Zugang zu Behandlungen bei psychischen Erkrankungen

2007 verabschiedete der Bundesrat ein Paket von 46 Massnahmen, die von 15 Bundesämtern zur Verbesserung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz vorgeschlagen wurden.¹⁹ Dazu gehörte unter anderem der Einbezug der Integrationsfrage in das Forschungsprogramm IV, mit dem die Mechanismen des IV-Systems untersucht werden sollten, um die berufliche Integration von Personen mit gesundheitlichen Problemen zu verbessern. Fast zehn Jahre später stellt die EFK fest, dass die Koordination der Angebote zwischen den Kantonen und dem IV-Bereich für die Personen aus

¹⁹ Anhang zum Bericht Integrationsmassnahmen des Bundesrates vom 30. Juni 2007. Siehe unter www.sem.admin.ch > Einreise und Aufenthalt > Integration > Integrationsförderung in Regelstrukturen

dem Asylbereich nach wie vor problematisch ist. Sie weist darauf hin, dass die Hauptverantwortung für diesen Bereich beim Bundesamt für Sozialversicherungen liegt.

Bei mehreren Dossiers zeigte sich, dass der Zugang zu geeigneten Massnahmen für Migrantinnen und Migranten mit schweren psychischen Traumata mit grossen Schwierigkeiten verbunden oder gar unmöglich ist. In einem Fall wurde einer minderjährigen Migrantin der Zugang zu einer Rehabilitationseinrichtung verwehrt, weil die Versicherungsbedingungen nicht erfüllt waren. In einem anderen Fall konnte der Bedarf nach einer professionellen psychiatrischen Betreuung durch einen Arabisch sprechenden Psychiater aufgrund einer langen Warteliste (rund ein Jahr) nicht gedeckt werden.

Verbesserungspotenzial bei den Kursangeboten

Die EFK nahm zur Kenntnis, dass das Angebot an Intensiv-Sprachkursen mit Kinderbetreuung im Kanton Aargau ungenügend ist, während im Kanton Freiburg eine Lösung entwickelt wurde (Programm McPhee, vgl. Kapitel 3.1).

Nach der Integration in die Arbeitswelt besteht die Gefahr, dass die Migrantinnen und Migranten nicht mehr von regelmässiger Unterstützung oder Sprachkursen während der Arbeitszeit oder im Rahmen von Abendkursen, die auf Arbeitnehmende ausgerichtet sind, profitieren, obwohl ihre Fähigkeiten oft nicht ausreichen, um ihnen eine breitere und dauerhafte soziale Integration oder gar berufliche Aufstiegschancen zu garantieren. Die Entwicklung von Sprachfördermassnahmen im Rahmen einer Erwerbstätigkeit ist ein weiteres Verbesserungspotenzial, das von der EFK erkannt wurde. Ein Beispiel dafür ist das Konzept einer Begleitung innerhalb des Unternehmens (Job Coaching), das der Kanton Freiburg kürzlich eingeführt hat.

Beurteilung

Nach Abschluss des KIP 1 entspricht das Gesamtangebot den Bedürfnissen der überwiegenden Mehrheit der Zielgruppen. Obwohl Pilotprojekte zum Thema traumatisierte Migrantinnen und Migranten lanciert wurden, ist der Zugang zu geeigneten Massnahmen für Betroffene mit psychischen Traumata in mehreren der von der EFK in den Kantonen Aargau und Freiburg ausgewählten und geprüften Fällen nach wie vor schwierig oder gar unmöglich. Die EFK machte zudem zwei Bereiche mit einem starken Verbesserungspotenzial aus: Intensivsprachkurse mit Kleinkinderbetreuung für Frauen und die sprachliche Weiterbildung am Arbeitsplatz. Die Bedürfnisse in diesen Bereichen sind dem SEM bekannt. Nach Ansicht der EFK könnte durch eine Verbreitung von Best Practices in diesem Bereich besser darauf reagiert werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SEM, dem Bundesamt für Sozialversicherungen und der Interinstitutionellen Zusammenarbeit vorzuschlagen, für den Zugang von psychisch traumatisierten Personen aus dem Asylbereich zu geeigneten Massnahmen in den kantonalen Regelstrukturen und/oder im Massnahmendispositiv der Invalidenversicherung Zielsetzungen zu vereinbaren.

Stellungnahme des SEM

Das SEM wird auf das BSV zugehen und im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) abklären, wie für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich der Zugang zu Angeboten der Invalidenversicherung verbessert werden kann.

4.2 Individuelle Integrationsmassnahmen müssen rückverfolgbar sein

Bessere Transparenz der Instrumente zur Messung der Zielerreichung

Die Instrumente zur Messung der Zielerreichung im Integrationsbereich, die von den Kantonen Freiburg und Aargau im Rahmen des KIP 2 eingesetzt wurden, sind kohärent, klar und zweckmässig. Während sich der KIP 1 im Wesentlichen auf die Outputs stützte, ist der KIP 2 stärker auf Wirksamkeitsindikatoren ausgerichtet. Die Zahl der Teilziele wurde vermindert. Gestrichen wurde beispielsweise das Teilziel «Unterstützung und Förderung von Kooperationen von Gemeinden in der Entwicklung und Vernetzung von Sprachangeboten» (das vom Kanton Aargau als nicht relevant und schwer rückverfolgbar beurteilt wurde). Hinsichtlich der Sprachförderung legte der Kanton Freiburg den Schwerpunkt auf das «fide»-Konzept²⁰ und definierte ehrgeizige Zielsetzungen. Im Bereich der Arbeitsmarktfähigkeit wurden die Ziele in beiden Kantonen redimensioniert und klarer definiert. So fügte der Kanton Freiburg unter anderem das Ziel hinzu, die Wirksamkeit der Validierung von Bildungsleistungen und/oder der Anerkennung von Abschlüssen zu verbessern. Dabei wies er aber auch darauf hin, dass hier eine starke Abhängigkeit von den Kompetenzen gewisser öffentlicher Stellen (insbesondere vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation – SBFI) und privater Akteure (Schweizerisches Rotes Kreuz) besteht.

Flächendeckendes und systematisches Monitoring im Kanton Aargau

Das Aargauer Amt für Migration hat ein flächendeckendes Monitoring-System für all seine Massnahmen entwickelt. Unterstützt wird dieses System durch verschiedene quantitative und qualitative Berichterstattungen, die dem Amt von den Anbietern dieser Massnahmen unterbreitet werden. Solche Datenerhebungen sind seit 2015 in den Leistungsvereinbarungen vorgesehen. Dieses Monitoring übersteigt die vom SEM festgelegten Anforderungen zur Sicherstellung der Kontrolle der Massnahmen, die über die Integrationspauschale finanziert werden. Im Kanton Freiburg stellte die EFK die Entwicklung ähnlicher statistischer Instrumente fest und nahm zur Kenntnis, dass der Kanton bis Ende 2019 eine Evaluation des Sprachkursangebots durchführen will.

Individuelle Integrationsdossiers sind gut rückverfolgbar, ein Gesamtüberblick ist für die «dezentralisierten» Kantone jedoch schwierig

Ausser in einem Fall haben die für die jeweiligen Dossiers Verantwortlichen sämtliche Integrationsmassnahmen ordnungsgemäss dokumentiert.

Die EFK unterstreicht das Risiko eines fehlenden globalen, historischen und gemeinsamen Überblicks für alle betroffenen Akteure, die für die individuelle Führung der Integrationsdossiers der Personen aus dem Asylbereich zuständig sind. Den Gemeinden im Kanton Aargau, die sich um die ihnen zugewiesenen Fälle kümmern müssen, stehen offenbar nur bruchstückhafte Informationen zur Verfügung, so die Feststellung der EFK. Noch grösser ist dieses Risiko bei einem Umzug in eine andere Gemeinde.

²⁰ Das «fide»-Konzept setzt Sprachförderungsmassnahmen in der Praxis um und trägt zugleich dazu bei, eine grössere Transparenz und Kohärenz ebenso wie eine Qualitätskontrolle zu gewährleisten. Das System stützt sich auf Methoden der Erwachsenenbildung für den Erwerb einer Zweitsprache und orientiert sich am GER.

Beurteilung

Die Zielsetzungen und Indikatoren, die im Rahmen der KIP zwischen dem Bund und den Kantonen definiert wurden, sind in den Kantonen Freiburg und Aargau klar und zweckmässig. Im Kanton Aargau werden sie durch ein quantitatives und qualitatives Monitoring-System unterstützt, das alle Integrationsmassnahmen betrifft. Eine Analyse dieses Systems würde es dem SEM ermöglichen, die Elemente für sein eigenes Monitoring zu definieren, das der Überwachung der Umsetzung der Integrationsagenda dient (siehe unter Kapitel 5). Die Rückverfolgbarkeit der individuellen Integrationsdossiers ist in beiden geprüften Kantonen gewährleistet. Das Fehlen einer zentralen Plattform für die individuellen Integrationsdossiers der Personen aus dem Asylbereich in den «dezentralisierten» Kantonen stellt bezüglich der Zielerreichungskontrolle der Integrationsagenda sowohl für die betroffenen Kantone als auch den Bund eine Herausforderung dar (siehe Empfehlung 5 in Kapitel 5.2).

5 Notwendige Stärkung der Aufsicht

5.1 Das Potenzial der verfügbaren Daten nutzen

Die EFK hat die Aufsicht des SEM über die Kantone zweimal einer Prüfung unterzogen.²¹ Der erste Bericht, der am 20. April 2017 veröffentlicht wurde, beschäftigte sich mit der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich. Der zweite am 28. Januar 2018 publizierte Bericht betraf die Integration. Die EFK empfahl dem SEM eine bessere Abdeckung von Risikobereichen, die Berücksichtigung der kantonalen Dimension sowie eine effizientere Nutzung seiner Ressourcen durch eine Koordination mit den Aufsichtstätigkeiten im Asylbereich.

Die Programmvereinbarungen umfassen eine Bestimmung zur Aufsicht, die der EFK und der KFK die Möglichkeit gibt, vor Ort das Vorhandensein, die Vollständigkeit und Richtigkeit der vom Kanton an den Bund weitergeleiteten Daten zu prüfen. Die EFK empfahl dem SEM bereits in der Vergangenheit, seine Risikoanalyse weiterzuentwickeln.

Das SEM verfügt über eine Reihe von allgemeinen Indikatoren, mit denen der Erfolg von kantonalen Integrationsmassnahmen beurteilt werden kann: Dazu zählen die Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Sozialhilfe ebenso wie der Eintritt in den Arbeitsmarkt. Die kantonalen Quoten der Flüchtlinge/provisorisch Aufgenommenen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, lassen sich den Statistiken des BFS entnehmen.²² Seit Inkrafttreten von Artikel 93^{bis} AHVG im Oktober 2016 verfügt auch die Abteilung Subventionen des SEM über Informationen zur tatsächlichen Erwerbstätigkeit.²³ Diese Datenbasis ermöglicht es, den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu verfolgen, Berufsbranchen zu erkennen, die sich für die Integration eignen, und die Lohnbedingungen zu beobachten. Sie scheint nicht nur für die Analysen des SEM bezüglich der Effizienz der kantonalen Dispositive unerlässlich zu sein, sondern dürfte auch für Kantone nützlich sein, die über keine derartigen Informationen verfügen.

Die EFK hat im Rahmen dieser Prüfung Indikatoren zum Eintritt in den Arbeitsmarkt entwickelt. Zwei werden hier als Beispiel vorgestellt. Sie betreffen die Subpopulation der Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung B im erwerbsfähigen Alter, die sich seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten.²⁴

²¹ Die Berichte 15339 «Prüfung der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich» und 16507 «Prüfung der Aufsicht über die kantonalen Integrationsprogramme» sind auf der Webseite www.efk.admin.ch abrufbar.

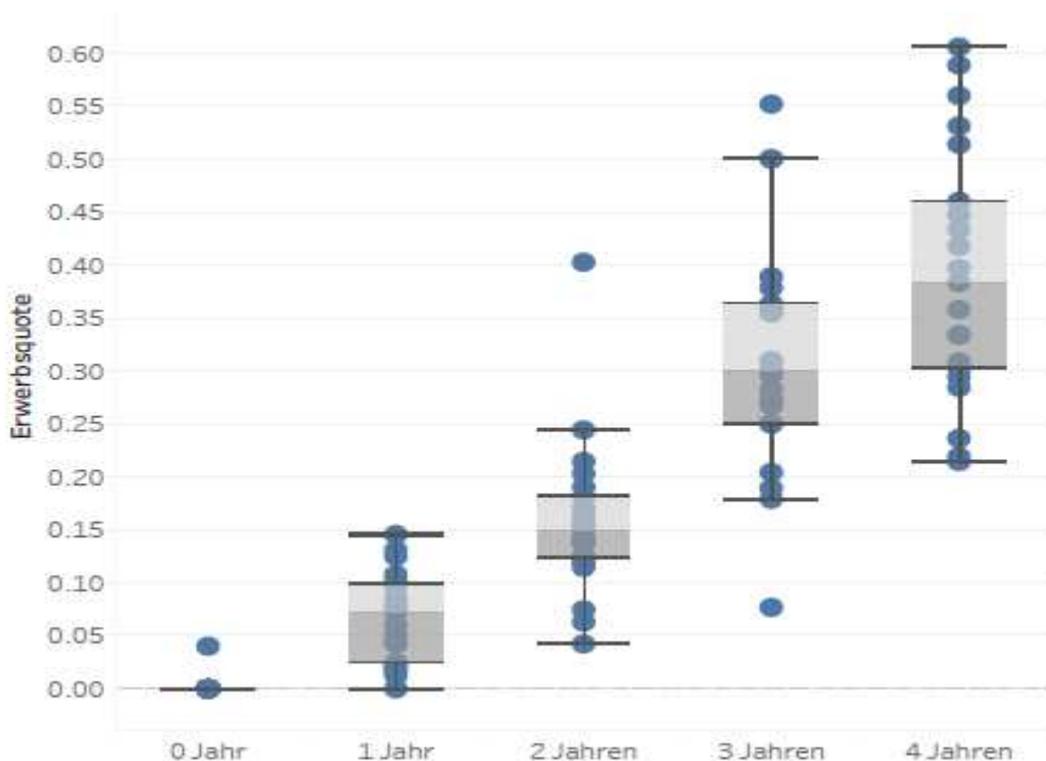
²² Gemäss BFS-Statistik über Sozialhilfebeziehende von 2016 sind die Quoten der Personen, die (ganz oder teilweise) von Sozialhilfe abhängig sind hoch, sie belaufen sich auf 85,2 % für VA und 86,1 % für FL. Diese Informationen sind pro Kanton verfügbar.

²³ Die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) gleicht die ihr vom SEM übermittelten Versichertennummern von Migrantinnen und Migranten, für welche die Kantone Pauschalabgeltungen erhalten, periodisch mit den ihr von den Ausgleichskassen gemeldeten Einträgen in den individuellen Konten ab. Stellt die ZAS dabei fest, dass eine gemeldete Person ein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit erzielt hat, so meldet sie dies von Amtes wegen dem SEM zur Überprüfung der ausgerichteten Pauschalabgeltungen.

²⁴ Diese Subpopulation zählt rund 10 000 Personen. Als erwerbsfähiges Alter wird hier das Alter zwischen 18 und 50 Jahren definiert.

- *Der erste Indikator (Abbildung 3) zeigt die Entwicklung der Erwerbsquote in Abhängigkeit der Aufenthaltsdauer (Situation 2016). Diese Quote korreliert stark mit der Aufenthaltsdauer. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Kantonen auch nach vier Jahren noch sehr gross. Die Gründe dafür sollten näher untersucht werden.*
- *Der zweite Indikator (Anhang 4) gibt Auskunft darüber, in welcher Tätigkeitsbranche der Eintritt in den Arbeitsmarkt erfolgt und welches durchschnittliche monatliche Einkommen erzielt wird. Hier wird auf eine Analyse nach Kanton verzichtet. Diese Daten zeigen, dass gewisse Sektoren für den Eintritt der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt besonders wichtig sind (Gastgewerbe und Hotellerie, Pflege, Temporärarbeit, persönliche Dienstleistungen). Das durchschnittliche monatliche Einkommen erweist sich als bescheiden. Dies dürfte sich teilweise dadurch erklären lassen, dass der Eintritt in den Arbeitsmarkt oft im Rahmen einer Lehre oder eines Praktikums erfolgt. Eine weitere Erklärung sind fehlende Angaben zum Beschäftigungsgrad in den AHV-Einkommen und im ZEMIS. Aus diesen Gründen verzichtet die EFK auf eine Nennung dieser Zahlen.²⁵ Dabei ist zu betonen, dass keine Aussagen zum Verhältnis zwischen Erwerbstätigkeit und Sozialhilfe gemacht wird, da die Sozialhilfestatistik des BFS für diese Population keine Daten zur Erwerbstätigkeit erhebt.*

Abbildung 3: Entwicklung der Erwerbsquote nach Kanton in Abhängigkeit der Aufenthaltsdauer in der Schweiz (anerkannte Flüchtlinge im Alter zwischen 18 und 50) – Stand Ende 2016²⁶



Quelle: EFK ausgehend von individuellen Daten des ZEMIS und der AHV

²⁵ Eine Studie aus dem Jahr 2014 betonte die Notwendigkeit, die im ZEMIS erfassten Informationen durch Angaben zum Beschäftigungsgrad zu ergänzen (KED-CDC Consultants (2014), Studie – Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, S. 118).

²⁶ Aus methodischen Gründen wurden die kleinen Kantone (AI, OW, NW, GL und UR) von dieser Grafik ausgenommen.

Sowohl die Indikatoren zum Eintritt in den Arbeitsmarkt als auch jene zur Sozialhilfe messen das Armutsrisiko von Personen aus dem Asylbereich. Mit diesen Indikatoren lässt sich der Erfolg der kantonalen Integrationspolitiken messen.

Die Indikatoren sind zwar zentral, können aber wahrscheinlich nicht sämtliche Bedürfnisse des SEM in seiner Aufsichtstätigkeit abdecken. Das bestätigt auch die Integrationsagenda, die die Erhebung einer gewissen Zahl von «Eckwerten» wie statistische Aussagen zur Erreichung der Lernziele, Anzahl VA/F in Sprachförderangeboten oder auch Anzahl Kinder, die vor Eintritt in die obligatorische Schule an Massnahmen teilgenommen haben, vorsieht (Teilbericht Integration, S. 15).

Beurteilung

Eine Vielzahl von allgemeinen und detaillierten Daten stehen dem SEM bereits zur Verfügung, um dessen Risikoanalyse und Aufsicht über die Kantone zu stützen. Die EFK ist der Ansicht, dass als Ergänzung zu den Eckwerten der Integrationsagenda Schweiz für jeden Kanton Indikatoren erstellt werden sollten, um den Stand und die Entwicklung der Erwerbstätigkeit der Personen aus dem Asylbereich nach Aufenthaltsdauer im Kanton zu bestimmen. So wird das SEM mit der Zeit kantonale Besonderheiten hinsichtlich der Erreichung der Zielsetzungen der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und des Eintritts in den Arbeitsmarkt besser berücksichtigen können. Diese Erkenntnisse werden dem SEM gezieltere Kontrollen sowohl im Hinblick auf die Wahl der zu kontrollierenden Kantone als auch die Art der spezifischen Kontrollen vor Ort ermöglichen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SEM die Einführung eines kantonalen Indikators zum Vergleich vor allem im Hinblick auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt und den Grad der Abhängigkeit von der Sozialhilfe von Personen aus dem Asylbereich je nach Aufenthaltsdauer in der Schweiz.

Stellungnahme des SEM

Das SEM plant, im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz Indikatoren zu Erwerbsverläufen wie auch zur Entwicklung der Sozialhilfeabhängigkeit einzuführen. Dieses Monitoring soll auch Kantonsvergleiche ermöglichen.

5.2 Der Rahmen der Aufsicht ist der Agenda anzupassen

Die EFK stellte fest, dass der Kanton Aargau als Antwort auf zahlreiche parlamentarische Vorstösse ein umfassendes Monitoring-System entwickelt hat. Dieses umfasst beispielsweise Angaben zur Teilnahme an Kursen und zum erreichten Niveau nach Abschluss der Massnahmen.

Eine gute Kenntnis der kantonalen Organisationen und ihrer Besonderheiten durch das SEM dürfte einerseits seine Aufsicht verbessern und andererseits die Identifizierung und Verbreitung von Best Practices zwischen den Kantonen fördern. Das SEM sollte bei den Kantonen genauere Angaben zu den jährlichen Ausgaben anfordern, um sicherzustellen, dass es die Ausgestaltung der Integrationsmassnahmen und den finanziellen Umfang jeder Massnahme und jedes Anbieters von Massnahmen ausreichend kennt.

Beurteilung

Hinsichtlich der Erfolge der verschiedenen Integrationsmassnahmen (Sprache, Integration in den Arbeitsmarkt) scheint das Monitoring des Kantons Aargau umfassend und zweckmässig zu sein. Es kann als Analysegrundlage für die Einführung von einfachen und vergleichbaren Indikatoren dienen, um die Zielerreichung der Agenda zu messen.

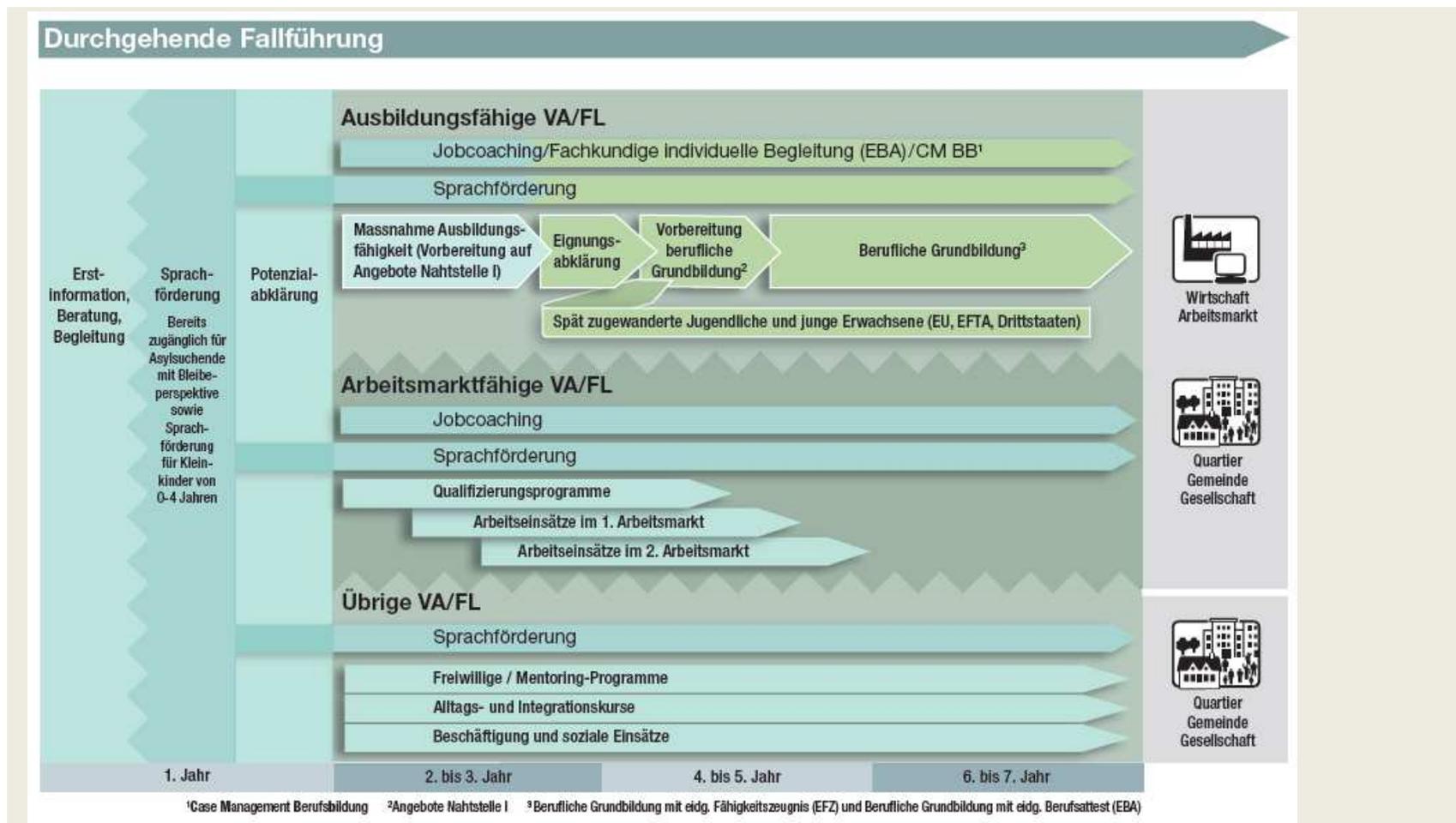
Empfehlung 5 (Priorität 1)

Parallel zur vorgesehenen Einführung von Zielsetzungen der Integrationsagenda Schweiz in die Programmvereinbarungen empfiehlt die EFK dem SEM, Elemente für ein Monitoring zu definieren, das eine vergleichende Aufsicht über die Zielerreichung und eine Verbreitung von Best Practices zwischen den Kantonen ermöglicht.

Stellungnahme des SEM

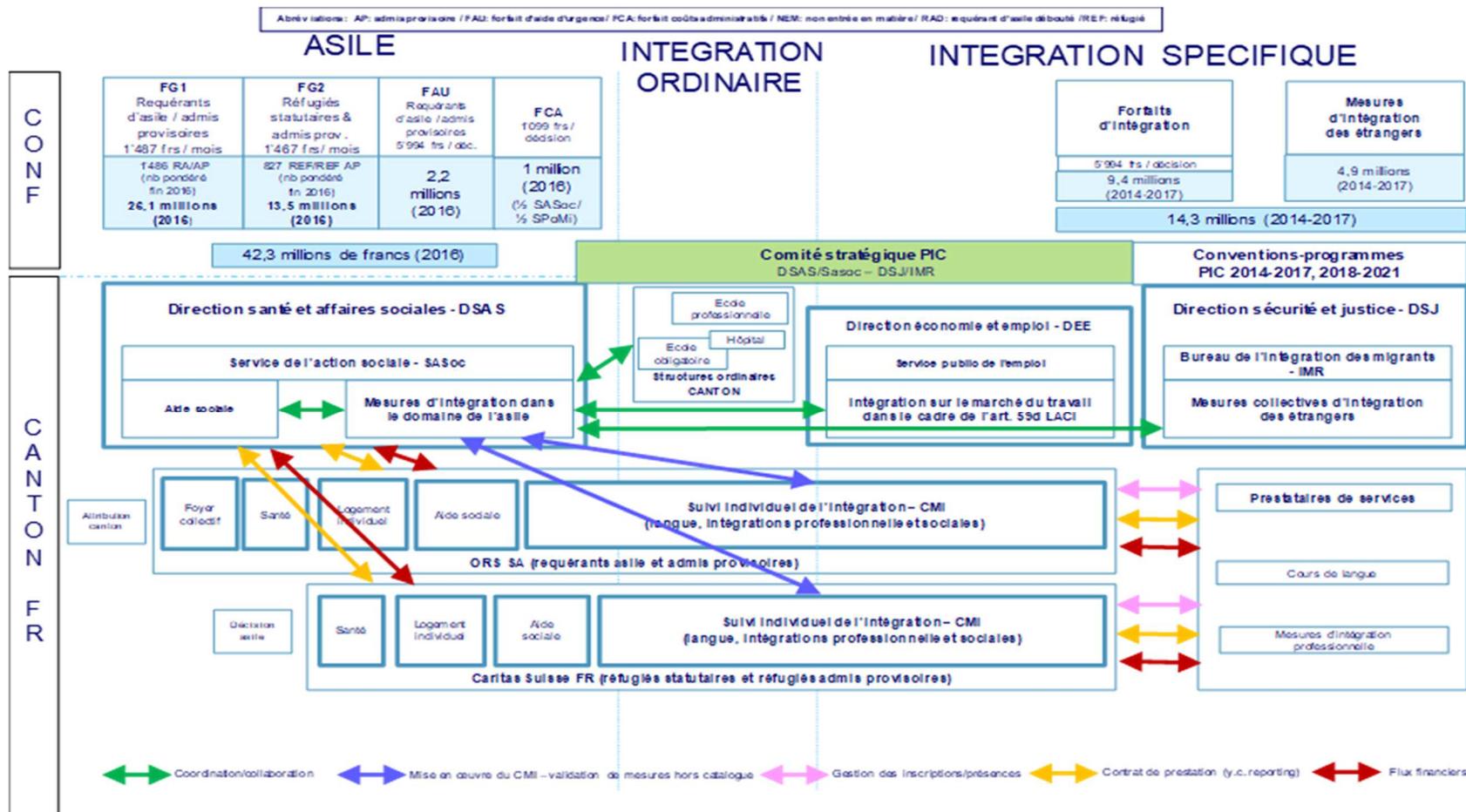
Im Rahmen der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz ist die Einführung eines Monitorings geplant. Das Monitoring dient als Grundlage, um die Erreichung der Ziele der Integrationsagenda beurteilen zu können.

Anhang 1: Integrationsprozess für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge



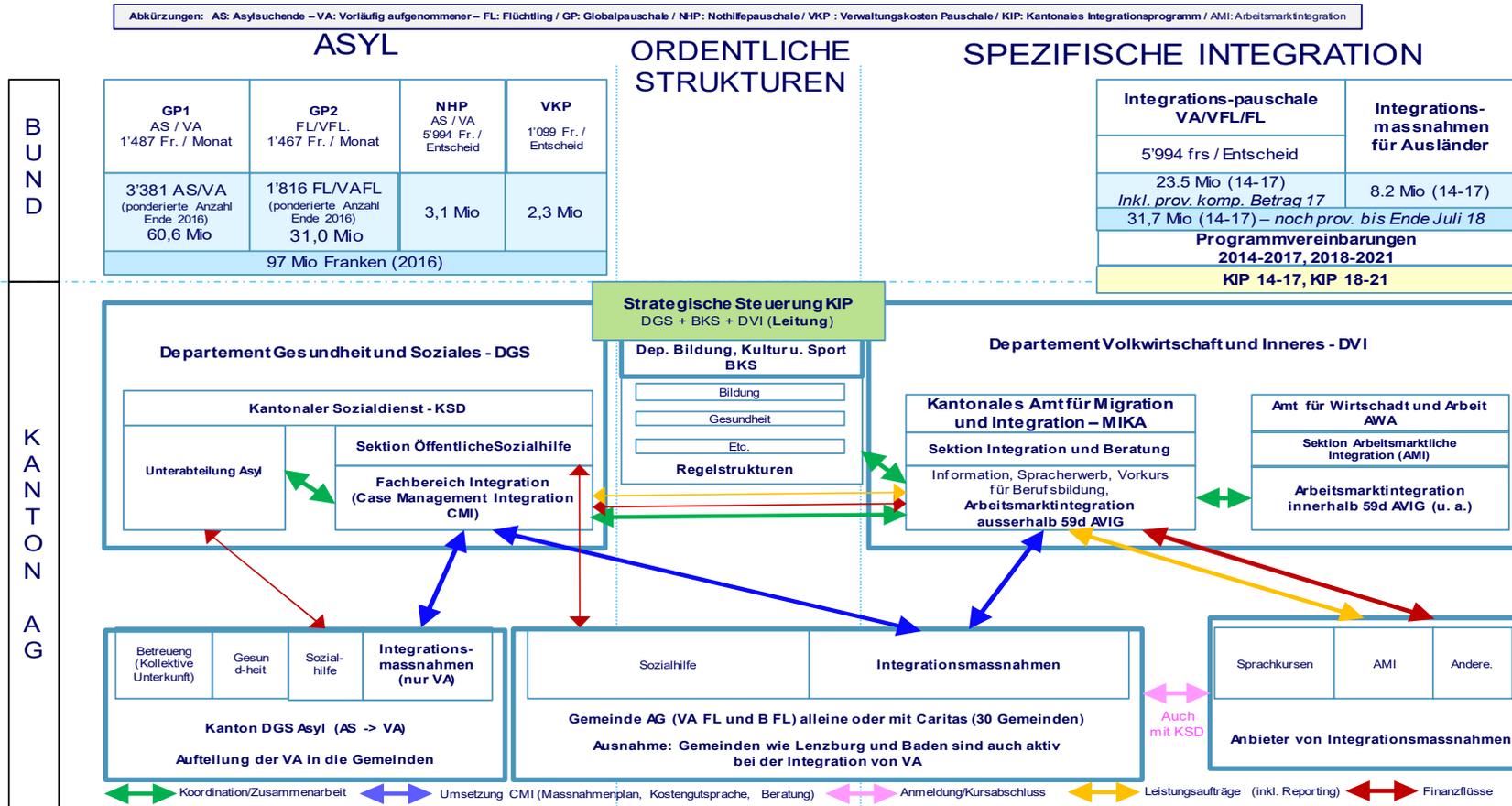
Quelle: SEM (übernommen aus der Integrationsagenda Schweiz)

Anhang 2: Organisation und Prozess im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Kanton Freiburg)



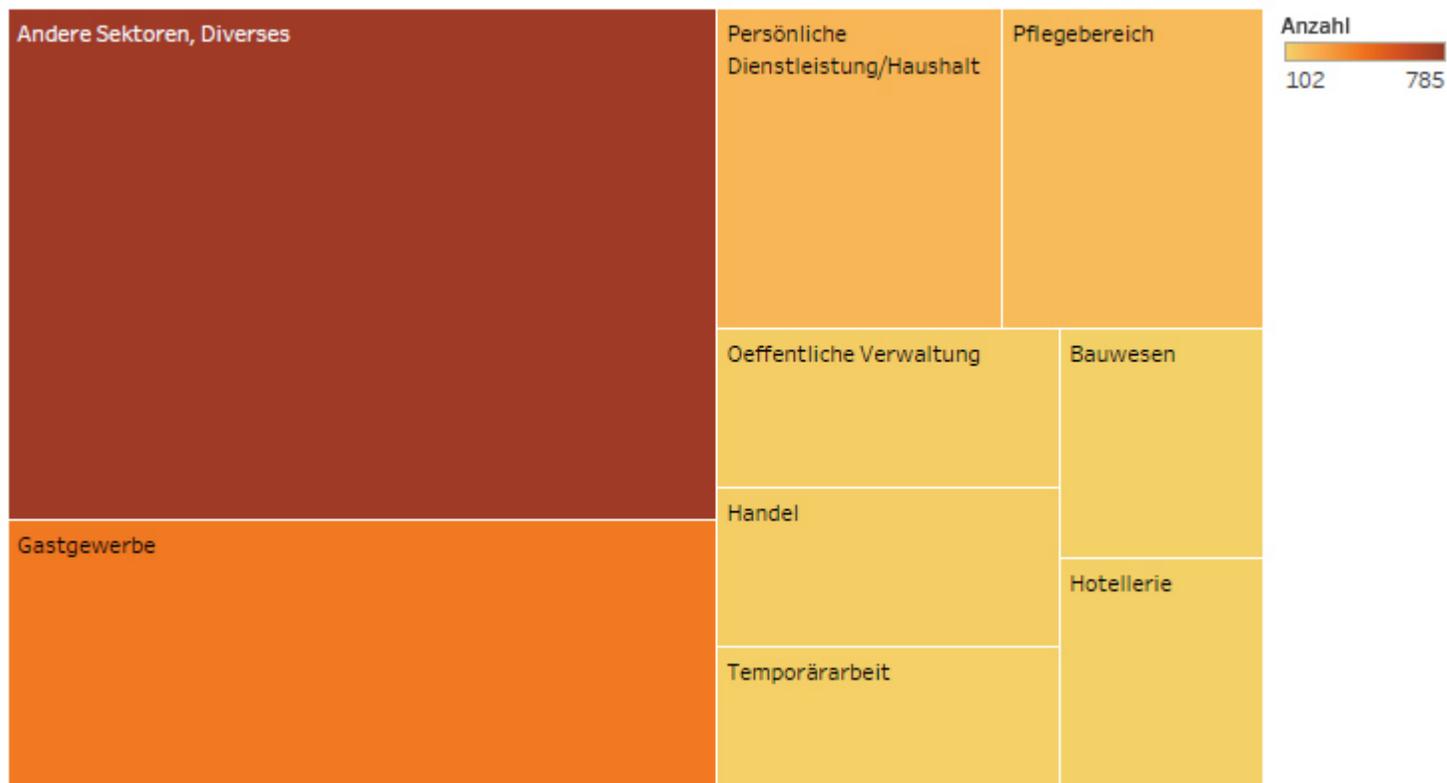
Quelle: EFK (validiert durch das kantonale Sozialamt im Rahmen der Prüfung des Kantons Freiburg)

Anhang 3: Organisation und Prozess im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Kanton Aargau)



Quelle: EFK (validiert durch das kantonale Sozialamt im Rahmen der Prüfung des Kantons Aargau)

Anhang 4: Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen nach kurzer Aufenthaltsdauer in der Schweiz



Sektoren der Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen, die sich Ende 2016 seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten (Quelle: EFK)

Anhang 5: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.1)

Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30)

Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31)

Asylverordnungen vom 11. August 1999:

- über Verfahrensfragen (AsylV 1, SR 142.311)
- über Finanzierungsfragen (AsylV 2, SR 142.312)
- über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3, SR 142.314)

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

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2016 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, Inkraftsetzung geplant per Ende 2018, ersetzt das AuG)

Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201)

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

Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0)

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10)

Parlamentarische Vorstösse

13.4127 – Messung der Wirkungen von Massnahmen zur Integration von Eingewanderten (in Anlehnung an den «Integrationsbarometer», mit welchem in Deutschland jährlich das Integrationsklima gemessen wird). Postulat von Stefan Engler, CVP, Ständerat, 11.12.2013. Postulat angenommen.

15.3700 – Berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich. Nationaler Rahmen für die Anerkennung von Diplomen und die Validierung von Bildungsleistungen. Motion von Valérie Piller Carrard SP. 18.06.2015 (Ermittlung der Diplome und der Bildungsleistungen von Personen mit einem Ausweis B([Flüchtlinge) oder F (vorläufig Aufgenommene) und Festlegung eines Rahmens für die Anerkennung der Diplome und die Validierung der Bildungsleistungen für diese Erwerbstätigen). Motion abgelehnt.

15.4202 – Die sprachliche Integration von Flüchtlingen fördern. Motion von Susanne Leutenegger Oberholzer, SP. Motion abgelehnt (Pilotprojekt ab 2018 zur frühzeitigen Sprachförderung und für Integrationsvorlehen).

15.4238 – Verbindlicher Integrationsvertrag für Ausländerinnen und Ausländer. Motion von Lukas Reimann SVP. 18.12.2015. Motion abgelehnt (Möglichkeit gemäss dem revidierten AuG, einen Integrationsvertrag vorzusehen).

17.312 – Für eine höhere Kostenbeteiligung des Bundes im Asylbereich. Standesinitiative des Kantons Aargau vom 27.06.2017 (im Rat noch nicht behandelt) – Anhebung der Integrationspauschale und Deckung der Kosten während sieben Jahren.

17.3490 – Den Lehrstellenüberschuss für die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen nutzen. Interpellation von Cédric Wermuth SP. 15.06.2017. Stellungnahme des Bundesrates vom 23.08.2017 (die Kantone stellen Integrationsbrückenangebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung bereit).

17.3940 – Integration von Personen aus dem Asylbereich. Motion von Gerhard Pfister CVP. 29.09.17 (Anforderungen sollten für alle Kantone gleich sein). Im Rat noch nicht behandelt.

Anhang 6: Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FL	Anerkannter Flüchtling
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherung und Bildung
IV	Invalidenversicherung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
KIP 1	Kantonales Integrationsprogramm 2014–2017
KIP 2	Kantonales Integrationsprogramm 2018–2021
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
VA	Vorläufig Aufgenommene
VZÄ	Vollzeitäquivalent

WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
-----	--

ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
-------	--

Anhang 7: Glossar

Vorläufige Aufnahme	Status von Personen, deren Asylgesuch abgelehnt worden ist, aber bei denen der Vollzug der Aus- oder Wegweisung nicht möglich (zum Beispiel, wenn kein Pass oder andere Reisedokumente vorhanden sind), nicht zulässig (zum Beispiel, wenn die Ausweisung gegen internationales Recht verstossen würde) oder nicht zumutbar ist (zum Beispiel, weil die Person sehr krank ist und im Heimatstaat über keine ausreichende medizinische Versorgung verfügt). Artikel 83 bis 88 AuG: Ausweis F.
Programmvereinbarungen	Die Programmvereinbarungen, die 2008 im Rahmen der NFA eingeführt wurden, sind in Artikel 20a des Subventionsgesetzes definiert. Als Instrument einer neuen Form der institutionellen Zusammenarbeit zur Erfüllung von gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen legen die Programmvereinbarungen ein einheitliches vertragliches System für alle Kantone fest. Letztere verpflichten sich, gewisse strategische Ziele und Verpflichtungen einzuhalten. Dazu zählt etwa die Verpflichtung, die Vereinbarungsziele «kostengünstig, zeit- und zweckgerecht sowie mit einer zweckmässigen Fachorganisation zu erfüllen und die entsprechenden Leistungen nachhaltig zu sichern». Diese Programmvereinbarungen legen zudem die Elemente der Aufsicht durch den Bund fest.
Personen aus dem Asylbereich	Dieser Begriff umfasst die Kategorien der Personen aus dem Asylbereich, die vorläufig aufgenommen (Ausweis F) oder als Flüchtling anerkannt wurden (Ausweis B oder C).
Flüchtling	Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.
Anerkannter Flüchtling	Status eines Flüchtlings, dessen Asylantrag gutgeheissen wurde und der über einen auf ein Jahr befristeten und erneuerbaren Ausländerausweis verfügt oder nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz eine unbefristete Niederlassungsbewilligung erhalten hat. Artikel 58 bis 62 Asylgesetz (AsylG): Ausweis B oder C.

Vorläufig aufgenommener Flüchtling	Status einer Person, welche die Flüchtlingseigenschaft zwar erfüllt, wobei diese aber erst durch die Ausreise der betreffenden Person aus ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise entstanden ist. Es kann zudem sein, dass eine Person die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, jedoch wegen verwerflichen Handlungen des Asyls unwürdig ist, etwa weil sie ein Verbrechen begangen hat oder weil sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder verletzt hat. Diesen Personen wird kein Asyl gewährt, sie erhalten aber dennoch eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel 83 bis 88 AuG: Ausweis F.
Regelstrukturen	Die bestehenden Strukturen auf den drei Ebenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die in erster Linie für die Integration zuständig sind, und zwar namentlich in vorschulischen, schulischen und ausserschulischen Betreuungs- und Bildungsangeboten, in der Arbeitswelt, in den Institutionen der sozialen Sicherheit und im Gesundheitswesen.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- 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).