

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 Integrationsysteme 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 Integrationsystems 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