

Prüfung der Aufsicht über die Verwendung von Bundesbeiträgen zur Unterstützung von Personen mit Status S

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Im April 2022 hat der Bundesrat das «Programm S» zur Unterstützung von Personen lanciert, die ihren Wohnsitz in der Ukraine hatten und geflüchtet sind. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat das Programm einen Monat nach der Aktivierung des vorübergehenden Schutzstatus eingeführt. Da kein Ende des Krieges absehbar ist, hat der Bundesrat die Dauer des Schutzstatus S bis März 2025 verlängert. Ende September 2023 lebten 65 746 Personen mit einem Ausweis S in der Schweiz. Das Programm S soll den ukrainischen Staatsangehörigen die Teilhabe am Sozial- und Berufsleben in der Schweiz ermöglichen. Das Programm orientiert sich an den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP). Bei der Einführung des Programms S hielt das SEM die Kantone an, die Integrationsagenda Schweiz (IAS) umzusetzen. Diese gemeinsame Agenda von Bund und Kantonen trat 2019 in Kraft und legt verbindliche und messbare Ziele für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen fest. Im November 2023 hat der Bundesrat ein Ziel für die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Status S definiert. Bis Ende 2024 sollen 40 % der Personen mit Ausweis S einer Arbeit nachgehen. Dies bedeutet eine Verdoppelung der durchschnittlichen Erwerbsquote bei diesen Personen.

Die finanzielle Unterstützung beläuft sich auf 250 Franken pro Monat und Person. Bis Dezember 2023 wurden im Rahmen des Programms S 316 Millionen Franken an die Kantone ausbezahlt. Insgesamt beliefen sich die Bundesbeiträge bis Ende 2023 auf 2,09 Milliarden Franken, davon wurden 1,77 Milliarden für Unterbringung, Sozialhilfe, Krankenversicherung und weitere Grundbedürfnisse aufgewendet.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Aufsicht des SEM über die Umsetzung des Programms S geprüft. Dazu hat sie auch die Verwendung der Mittel in drei Kantonen (St. Gallen, Solothurn und Waadt) kontrolliert.

Die Prüfergebnisse sind gut. Die Verwendung der Bundesbeiträge wird insgesamt als angemessen beurteilt. Das SEM hat das Programm rasch und proaktiv umgesetzt. Im Zuge der Verlängerung des Status sind jedoch Anpassungen bei den Aufsichtsinstrumenten notwendig. In den dezentral organisierten Kantonen sollte die Verwendung der Mittel nachvollziehbar und folglich transparenter sein. Die Aufsicht muss die Risiken der Umsetzung des Programms S einbeziehen, die sich aus den Unterschieden zwischen den Kantonen ergeben.

Angemessener Rahmen des Programms S, Umsetzung sollte jedoch nachvollziehbarer werden

Insgesamt trägt das Programm S den Besonderheiten der Personen mit Status S Rechnung. Das SEM verfügt über einschlägige Informationen über diese Personen. Sie beziehen sich auf ihr Sprachniveau, ihre Berufsbildung und ihre Arbeitserfahrung. Die Massnahmen zur Unterstützung der Personen mit Ausweis S hat die Finanzierung durch den Bund im Migrationsbereich komplexer gestaltet. Die EFK erachtet das Risiko der Quersubventionierung

zwischen Personen mit Status S und Personen aus dem Asylbereich für erheblich. Daher ist das SEM angehalten, die Transparenz bei der Verwendung der Mittel aus dem S-Programm zu erhöhen. Die EFK empfiehlt dem SEM, von den Kantonen eine detaillierte Abrechnung über den Einsatz der Mittel zu verlangen.

Die KIP dienen den Kantonen als Referenz für die Umsetzung des Programms S. Sie haben die Massnahmenkataloge des KIP an den Bedarf des Programms S angepasst und/oder dessen Kapazitäten erhöht. 2024 wurde eine individuelle Fallführung – ein wichtiger Bestandteil der IAS – zwingend eingeführt, was die Synergien zwischen der Förderung von Personen mit Status S und vorläufig Aufgenommenen sowie anerkannten Flüchtlingen verstärken wird. Eine enge Begleitung der Kantone ist weiterhin notwendig und in den Kantonen zu verstärken, die den Kontakt zu einem Teil der Personen mit Status S verloren haben. Dabei muss das SEM auch externe Faktoren berücksichtigen, die die Erreichung der Ziele der IAS beeinflussen.

Eine Verstärkung der Aufsicht des SEM über die Kantone ist nötig

Die Aufsichtsstrategie des SEM über das Programm S ist nicht ausreichend in die der KIP, einschliesslich der IAS, integriert. Der sogenannte «Dual Intent»-Ansatz (sowohl Vorbereitung auf die Rückkehr als auch Integration), die begrenzte Laufzeit des Programms und die verstärkten Ziele der Integration auf dem Arbeitsmarkt fehlen in seiner Risikoanalyse. Dabei verfügt das SEM hierfür über verlässliche und relevante Informationen. Diese sollen besser verwertet werden. Ebenso soll das SEM in seinem Aufsichtsansatz die Vielfalt und die Risiken im Zusammenhang mit den kantonalen Organisationen stärker berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund gibt die EFK zwei Empfehlungen zur Stärkung der Aufsicht des SEM über das Programm S ab. Erstens, um die Besonderheiten des Programms S in seinem Gesamtkonzept für die Aufsicht des Integrationsbereichs besser zu berücksichtigen. Zweitens um ein kantonales Risikoprofil in die Aufsichtsstrategie des SEM einzuführen.

Die Organisation der Programmsteuerung ist schlank und flexibel, da sie gezielt und schrittweise implementiert wurde. Sie verfügt über eine Vielfalt an Informationen und Analyse-Tools. Der Kenntnisstand zum Programm S und dessen Begleitung variieren jedoch bei den Kantonsverantwortlichen im SEM. Diese werden vom Projektteam des Programms S durch die Bereitstellung von Analysen unterstützt. Individuelle Gespräche finden im Vorfeld der jährlichen Sitzungen mit den Kantonen statt.

Das SEM legt den Schwerpunkt darauf, die Kantone bei der Umsetzung des Programms S zu begleiten (Präventivmassnahmen). Die EFK unterstreicht den umfassenden und kohärenten Ansatz der proaktiven Massnahmen, die seit Beginn des Konflikts ergriffen wurden. Die Massnahmen zur Kontrolle der Umsetzung durch die Kantone bleiben hingegen limitiert. Die EFK stellte fest, dass das SEM keine Vor-Ort-Kontrollen zur Verwendung der Mittel des Programms S durchgeführt hat. Die EFK hat den Klärungsbedarf, den das SEM im Jahr 2023 in Bezug auf die Abrechnung 2022 gegenüber dem Kanton Tessin wiederholt zum Ausdruck brachte, zur Kenntnis genommen. Dieses Vorgehen führte zu deutlichen Korrekturen. Die EFK nahm auch zur Kenntnis, dass das SEM demnächst eine Prüfung der Abrechnungen des Programms S im Kanton Wallis durchführen wird. Die EFK ist der Ansicht, dass in diesem Kanton ein erhebliches Risiko einer Quersubventionierung zwischen den KIP, einschliesslich der IAS, und dem Programm S besteht. Sie empfiehlt dem SEM, die notwendigen Massnahmen zur Absicherung dieses Risikos zu ergreifen.

Originaltext auf Französisch