



Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund – Kantone in den Jahren 2018-2021

Grundlagenpapier vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG

Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 ist das Ausländergesetz in Kraft getreten. Darin wird die Integrationspolitik ausdrücklich als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden bezeichnet. Vor diesem Hintergrund und gestützt auf

- a) den Bericht und die Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) vom 29. Juni 2009 zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik;
- b) den Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010;
- c) das Positionspapier der Konferenz der Kantonsregierungen vom 17. Dezember 2010 zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik;

messen der Bundesrat und die Kantonsregierungen der Integrationspolitik zentrale Bedeutung zu. Die erfolgreiche Ausländerintegration ist mitbestimmend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Schweiz.

Deshalb anerkennen der Bundesrat und die Kantonsregierungen die Integrationsförderung als staatliche Aufgabe. Sie einigen sich darauf, die Integrationspolitik gemeinsam zu stärken und wie folgt auszurichten:

1. Ziel der Integrationspolitik

Ziele der schweizerischen Integrationspolitik sind

- a) die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung;
- b) die Förderung gegenseitiger Achtung und Toleranz von einheimischer und ausländischer Wohnbevölkerung;
- c) die chancengleiche Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Schweiz.

2. Grundprinzipien der Integrationspolitik

Zur Erreichung dieser Ziele einigen sich Bund und Kantone darauf, ihre Integrationspolitik auf gemeinsame Grundprinzipien abzustützen. Die schweizerische Integrationspolitik von Bund und Kantonen soll gemessen werden an der gleichwertigen Verwirklichung und Berücksichtigung der folgenden vier Grundprinzipien:

- a) **Schweizerische Integrationspolitik schafft Rahmenbedingungen für die Verwirklichung von Chancengleichheit.**
Einheimische und zugewanderte Personen sind gleichwertige Mitglieder der Gesamtgesellschaft und haben Anspruch auf die in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte. Der Schutz vor Diskriminierung und Ausgrenzung ist integraler Bestandteil der Integrationspolitik. Der Staat stellt sicher, dass die von ihm erbrachten Leistungen für alle Personen zugänglich sind.
- b) **Schweizerische Integrationspolitik fordert Eigenverantwortung ein.**
Jede in der Schweiz wohnhafte Person hält sich an das Recht und an die öffentliche Ordnung, strebt finanzielle Unabhängigkeit an und achtet die kulturelle Vielfalt des Landes und seiner Bewohnerinnen und Bewohner. Dies bedingt eine aktive Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Realität in der Schweiz sowie eine Respektierung aller Mitglieder der Gesellschaft. Personen, die sich nicht an dieses Grundprinzip halten oder die Integration aktiv behindern, müssen mit Sanktionen rechnen.
- c) **Schweizerische Integrationspolitik nutzt Potenziale.**
Integrationspolitik erkennt, nutzt und entwickelt konsequent die vorhandenen Potenziale, Fähigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Personen. Sie versteht die Förderung der Integration als eine Investition in die Zukunft einer liberal verfassten Gesellschaft. Deren erfolgreiche Gestaltung ist auf den Beitrag aller Personen angewiesen.
- d) **Schweizerische Integrationspolitik anerkennt Vielfalt.**
Der Staat anerkennt Vielfalt als wertvollen Bestandteil der Gesellschaft. Er verfügt über eine entsprechend flexible, den jeweiligen Begebenheiten angepasste Integrationspolitik, welche die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure sowie die Migrationsbevölkerung partnerschaftlich miteinbezieht.

3. Ausrichtung der Integrationsförderung

- 3.1. Integrationsförderung findet vor Ort statt, d.h. sie erfolgt primär durch die bestehenden integrationsrelevanten Regelstrukturen und wird aus den ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen finanziert. Namentlich zu erwähnen sind die Regelstrukturen im Bereich der Frühen Kindheit, der Schule, der Beruflichen Grundbildung (inkl. Brückenangebote), des Arbeitsmarktes, des Gesundheitswesens (inkl. Gesundheitsförderung und -prävention) sowie der sozialen Sicherheit.
- 3.2. Die Arbeitsmigration ist ein wichtiger Grund der Zuwanderung in die Schweiz. Da die Schweizer Wirtschaft auf den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte angewiesen ist, kommt den Arbeitgebenden im Integrationsprozess eine besondere Verantwortung zu. Die politischen Verantwortlichen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Migration/Integration sind angehalten, die Sozialpartner entsprechend zu sensibilisieren.
- 3.3. Komplementär zu den Integrationsmassnahmen der Regelstrukturen wirkt die spezifische Integrationsförderung. Sie verfolgt im Wesentlichen zwei Stossrichtungen: Zum einen soll sie dazu beitragen, Migrantinnen und Migranten in ihrem Integrationsprozess gezielt zu unterstützen, indem das Angebot der Regelstrukturen optimal ergänzt wird. Zum andern richten sich die Angebote der spezifischen Integrationsförderung an die Regelstrukturen und unterstützen diese darin, ihren Integrationsauftrag wahrzunehmen. Dabei stehen Fragen der Vollzugs- und Dienstleistungsqualität der Institutionen im Zentrum.
- 3.4. Ausgehend von den Potenzialen und Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten sowie den Angeboten der Regelstrukturen formulieren die Kantone den Bedarf, der an ergänzenden Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung besteht. In einem kantonalen Integrationsprogramm werden sämtliche Bereiche der spezifischen Integrationsförderung zusammengefasst und die Schnittstellen zu den Integrationsmassnahmen der Regelstrukturen sowie zu integrationsrelevanten Bundesprogrammen aufgezeigt. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden und nichtstaatlichen Akteuren.
- 3.5. Die Verwendung der Bundesbeiträge für die Integrationsförderung wird von den Kantonen im Rahmen dieser Integrationsprogramme geplant.

4. Kantonale Integrationsprogramme (KIP)

- 4.1. Eine erfolgreiche Integrationsförderung zeichnet sich dadurch aus, dass die öffentliche Hand Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sowie Schweizerinnen und Schweizer durchführt. Weiter ist ein zentrales Ziel der Integrationsförderung die Unterstützung und Entlastung von Behörden und Institutionen. In den kantonalen Integrationsprogrammen werden alle drei Zielgruppen angemessen berücksichtigt, damit die Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gestärkt wird.
- 4.2. Die spezifische Integrationsförderung im Rahmen des KIP 2018-2021 stützt sich auf die Pfeiler:
 - a) Pfeiler 1: Information und Beratung
 - b) Pfeiler 2: Bildung und Arbeit
 - c) Pfeiler 3: Verständigung und gesellschaftliche Integration

4.3. Die finanzielle Unterstützung der kantonalen Integrationsprogramme durch den Bund setzt voraus, dass die Kantone die folgenden strategischen Programmziele verfolgen:

Förderbereiche	Strategische Programmziele
1. Pfeiler: Information und Beratung	
<u>Erstinformation und Integrationsförderbedarf</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Alle aus dem Ausland neu zuziehenden Personen mit Perspektive auf längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt werden in der Schweiz willkommen geheissen und sind über die wichtigsten hiesigen Lebensbedingungen und Integrationsangebote informiert. • Migrantinnen und Migranten mit besonderem Integrationsförderbedarf werden so früh wie möglich, spätestens aber nach einem Jahr geeigneten Integrationsmassnahmen zugewiesen.¹
<u>Beratung</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantinnen und Migranten sind informiert und beraten in Fragen des Spracherwerbs, der Alltagsbewältigung sowie der beruflichen und sozialen Integration. • Fachpersonen und Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise sind informiert, beraten und verfügen über Begleitung beim Abbau von Integrationshemmnissen, bei Prozessen der transkulturellen Öffnung und bei der Bereitstellung zielgruppenspezifischer Massnahmen. • Die Bevölkerung ist informiert über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer, die Ziele und Grundprinzipien der Integrationspolitik sowie die Integrationsförderung.
<u>Schutz vor Diskriminierung</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise sind informiert und beraten in Fragen des Diskriminierungsschutzes. • Menschen, die aufgrund von Herkunft oder Rasse diskriminiert werden, verfügen über kompetente Beratung und Unterstützung.
2. Pfeiler: Bildung und Arbeit	
<u>Sprache und Bildung</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantinnen und Migranten verfügen über geeignete Bildungsangebote, um sich die für die Verständigung im Alltag notwendigen und ihrer beruflichen Situation angemessenen Sprachkompetenzen anzueignen.
<u>Frühe Kindheit</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrationsfamilien sind informiert über die medizinischen, familienunterstützenden, gesundheits- und integrationsfördernden Angebote im Frühbereich und haben chancengleichen Zugang zu diesen.

¹ Personen aus EU-/EFTA-Staaten können nicht zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen verpflichtet werden.

<u>Arbeitsmarktfähigkeit</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantinnen und Migranten, die keinen direkten Zugang zu den Regelstrukturen haben, verfügen über ein Förderangebot, das sie entweder auf die postobligatorischen Bildungsangebote, namentlich die Berufsbildung (inkl. Brückenangebote) vorbereitet oder ihre Arbeitsmarktfähigkeit verbessert.
3. Pfeiler: Verständigung und gesellschaftliche Integration	
<u>Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Für anspruchsvolle Gespräche mit Migrantinnen und Migranten (zum Beispiel komplexe Sachverhalte, Situationen mit weitreichenden Konsequenzen etc.) steht den Mitarbeitenden von Regelstrukturen ein professionelles Angebot im Bereich des interkulturellen Dolmetschens und Vermittelns zur Verfügung.
<u>Zusammenleben</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantinnen und Migranten nehmen am gesellschaftlichen Leben in der Nachbarschaft, d.h. in der Gemeinde und im Quartier sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen teil.

5. Vertragsverhältnis

- 5.1. Gemäss Art. 46 Abs. 2 und 3 BV können Bund und Kantone miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt. Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. In diesem Sinne schliesst der Bund für den Bereich der spezifischen Integrationsförderung mit jedem Kanton eine Programmvereinbarung gemäss Art. 20a des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) ab.
- 5.2. Die Programmvereinbarung, welche sich in der Regel über vier Jahre erstreckt, legt im Wesentlichen die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest. Diese Programmziele betreffen die Strategie auf Stufe Umsetzung des Bundesrechts, erstrecken sich jedoch nicht auf das operationelle Vorgehen zur Erreichung der vereinbarten Ziele. Die operationelle Verantwortung bleibt den Kantonen vorbehalten.
- 5.3. Die strategischen Programmziele werden vom Kanton durch Leistungs- oder Wirkungsziele konkretisiert, bei Bedarf durch Indikatoren präzisiert und in der Programmvereinbarung festgehalten. Sie dienen der Überprüfung der Erreichung der strategischen Programmziele. Die von Bund und Kantonen geplanten Wirkungsabschätzungen und Evaluationen orientieren sich an diesen Leistungs- und Wirkungszielen. So wird die längerfristige Qualitätssicherung gewährleistet.
- 5.4. Die Berichterstattung der Kantone an den Bund liegt auf der Ebene der strategischen Programmziele und wird möglichst einfach und effizient ausgestaltet.
- 5.5. Im Übrigen beschränkt sich die Programmvereinbarung im Sinne des SuG auf die Regelung der weiteren relevanten Modalitäten des Vertragsverhältnisses, namentlich die Zahlung der Beitragsleistungen des Bundes, die Einzelheiten der Finanzaufsicht (Art. 20a Abs. 1 SuG) sowie bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der strategischen Programmziele eine allfällige Rückforderung der Beitragsleistungen (Art. 28 SuG). Das kantonale Integrationsprogramm ist integrierender Bestandteil der Programmvereinbarung.

6. Finanzierungsmodalitäten

Der Bund beteiligt sich an der Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme durch die Ausrichtung von Beiträgen nach Art. 55 Abs. 3 AuG und Integrationspauschalen nach Art. 55 Abs. 2 AuG.

a) Beiträge nach Art. 55 Abs. 3 AuG (Integrationsförderkredit, „Ausländerbereich“)

6.1. Bund und Kantone tragen im Sinne von Art. 55 Abs. 3 AuG jährlich je 32,4 Millionen Franken an die Kantonalen Integrationsprogramme bei. Die Höhe der Bundesmittel ist an die grundsätzliche Bedingung geknüpft, dass auch die Kantone entsprechende Mittel im Rahmen der KIP einsetzen.

Die Auszahlung der Beiträge des Bundes erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung der jeweiligen Voranschlagskredite durch das Parlament.

Der Kanton (inkl. Gemeinden) setzt für das Programm eigene finanzielle Mittel ein, die unter dem Vorbehalt der Genehmigung der jeweiligen Voranschlagskredite durch das kantonale Parlament mindestens der Höhe des Bundesbeitrags entsprechen.

6.2. Zur Gewährleistung eines Grundangebots, das unabhängig von der Grösse des jeweiligen Kantons ist, werden 10% der jährlichen Bundesbeiträge gemäss Ziff. 6.1 als Sockelbeitrag an die Kantone ausbezahlt. Dieser Sockelbeitrag wird zu gleichen Teilen auf die 26 Kantone aufgeteilt.

6.3. Die übrigen jährlichen Bundesbeiträge gemäss Ziff. 6.1 werden gemäss objektiven Bedarfsindikatoren an die Kantone ausbezahlt (Kostendächer). Die Indikatoren sind die ständige Wohnbevölkerung und die eingewanderte ständige ausländische Wohnbevölkerung. Die Indikatoren werden im Verhältnis 1:2 gewichtet. Das Kostendach pro Kanton wird jeweils für die Dauer von 4 Jahren auf der Basis des Durchschnitts der vorangehenden vier Jahre fixiert (2012-2015).

6.4. Jeder Kanton (inkl. Gemeinden) setzt für die spezifische Integrationsförderung eigene finanzielle Mittel ein, die mindestens der Höhe der Bundesbeiträge entsprechen, die ihm nach Ziff. 6.2 und 6.3 zustehen. Der Finanzierungsschlüssel Kanton – Gemeinden ist eine innerkantonale Angelegenheit.

6.5. Die Bundesbeiträge werden zwei Mal jährlich per 31. Januar (Auszahlung 1. Tranche) und per 30. Juni (Auszahlung 2. Tranche) ausgerichtet.

b) Beiträge aus der Integrationspauschale nach Art. 55 Abs. 2 AuG („Asyl- und Flüchtlingsbereich“)

6.6. Gemäss Art. 55 Abs. 2 AuG in Verbindung mit Art. 87 AuG und Art. 88 und 89 AsylG haben die Kantone einen gesetzlichen Anspruch auf die Ausrichtung einer einmaligen Integrationspauschale durch den Bund. Diese ist zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und des Erwerbs einer Landessprache von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen. Im Übrigen gelten die strategischen Ziele des vorliegenden Grundlagenpapiers.

6.7. Der Bund richtet den Kantonen gestützt auf die effektiven Entscheide gemäss der Statistik des Staatssekretariats für Migration² zwei Mal jährlich per 30. Juni (Auszahlung 1. Tranche) und per 31. Dezember (Auszahlung 2. Tranche) die Integrationspauschale aus.

² Massgebend sind die Zahlen aus Finasi I mit Stichdatum 1. Juni resp. 1. Dezember. Die Erhebung der Zahl der Entscheide findet erstmals am 1. Juni 2018 statt.

Die erste Tranche umfasst jeweils den Zeitraum vom 1. Dezember des Vorjahres bis zum 31. Mai des Referenzjahres. Die zweite Tranche bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Juni bis zum 30. November des Referenzjahres.

Die Auszahlung per 30. Juni 2018 umfasst lediglich den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Mai 2018. Die Auszahlung der Integrationspauschale für den Dezember 2017 erfolgt separat im Rahmen des KIP 2014-2017.

c) Verwendung der Beitragsleistungen des Bundes

- 6.8. Die Beitragsleistungen des Bundes gemäss Ziff. 6 lit. a) und lit. b) sind zweckgebunden für die spezifische Integrationsförderung einzusetzen. Im Sinne der operativen Verantwortung für die Erreichung der strategischen Programmziele sind die Kantone bei der Festlegung des Mitteleinsatzes im Rahmen der abgeschlossenen Programmvereinbarung frei.
- 6.9. Personalkosten, die zur Erreichung der strategischen Programmziele (gemäss Ziffer 4.3) im Rahmen der Umsetzung sowohl inner- als auch ausserhalb der Verwaltungsstrukturen entstehen und sich von hoheitlichen Verwaltungsaufgaben im Bereich Integration abgrenzen, sind an die Investitionen in das kantonale Integrationsprogramm anrechenbar.

d) Rückforderung

- 6.10. Der Bund kann Beiträge nach Art. 55 Abs. 2 und 3 AuG zurückfordern, wenn ein Kanton die Umsetzung der vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt, keine Nachbesserung möglich ist und keine entschuldbaren Gründe vorliegen. Die Finanzierungsmodalitäten sind zu berücksichtigen (Ziff. 6.4.)

e) Übergangsmodalitäten KIP 2014-2017 – KIP 2018-2021

- 6.11. Ein Übertrag von Restbeiträgen aus der Integrationspauschale aus dem KIP 2014-2017 in das KIP 2018-2021 ist separat auszuweisen und zu begründen. Die übertragenen Restbeiträge aus der Integrationspauschale der Programmperiode 2014-2017 sind bis Ende 2019 zweckgebunden einzusetzen. Nicht verwendete Restbeiträge sind zurückzuerstatten.