



Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund – Kantone in den Jahren 2022-2023

Grundlagenpapier vom 30. Oktober 2020 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG

Ausgangslage

Am 1. Januar 2019 ist das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) 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;
- d) den Bericht der Koordinationsgruppe „Integrationsagenda Schweiz“ vom 1. März 2018, insbesondere den Teilbericht Integration vom 19.10.2017;

messen der Bundesrat und die Kantonsregierungen der Integrationspolitik zentrale Bedeutung zu. Die erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern 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 (Art. 56 AIG). 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 (Art. 53 Abs. 2 AIG):

- a) **Schweizerische Integrationspolitik schafft Rahmenbedingungen für die Verwirklichung von Chancengleichheit.**
Einheimische und zugewanderte Personen sind gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft 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 Zuwanderungsgrund 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 (Art. 54 und 55 AIG).
- 3.4. Ausgehend von den Potenzialen und Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten sowie den Angeboten der Regelstrukturen formulieren die Kantone den Bedarf für die ergänzenden Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung. Sämtliche Bereiche der spezifischen Integrationsförderung werden in einem kantonalen Integrationsprogramm zusammengefasst und die Schnittstellen zu den Integrationsmassnahmen der Regelstrukturen sowie zu integrationsrelevanten Bundesprogrammen werden darin 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 (Art. 53a AIG, Art. 6 VIntA).
- 4.2. Die spezifische Integrationsförderung im Rahmen des KIP 2022-2023 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 im Folgenden beschriebenen 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 <p>Integrationsagenda Schweiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle VA/FL werden begrüsst und über ihre neue Lebenssituation, ihre Rechte und Pflichten informiert. Sie sind über den Integrationsprozess informiert, die gegenseitigen Erwartungen an den Integrationsprozess sind geklärt. • Die Ressourcen der einzelnen VA/FL sind unter Berücksichtigung der persönlichen und familiären Situation sowie des Gesundheitszustandes erfasst.
<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. <p>Integrationsagenda Schweiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VA/FL verfügen während dem ganzen Erstintegrationsprozess über individuelle und professionelle Beratung und Begleitung durch eine Fach- und Ansprechstelle, die interdisziplinär arbeitet.
<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.

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

2. Pfeiler: Bildung und Arbeit

Sprache

- Migrantinnen und Migranten verfügen über geeignete Bildungsangebote, um sich die für die Verständigung im Alltag notwendigen und ihrer beruflichen Situation angemessenen Sprachkompetenzen anzueignen.

Integrationsagenda Schweiz:

- Alle potenziell erwerbsfähigen VA/FL verfügen über mündliche und schriftliche Sprachkompetenzen, die es ihnen ermöglichen, ihren Alltag autonom zu bewältigen sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt und ins Schweizer Aus- und Weiterbildungssystem zu erhalten.
- Auch VA/FL, denen auf dem Arbeitsmarkt wenig Chancen eingeräumt werden, verfügen über mündliche Sprachkompetenzen und eine Vertrautheit mit der schriftlichen Sprache, die es ihnen ermöglichen, sich möglichst autonom im Alltag zu bewegen.
- Alle Sprachfördermassnahmen setzen möglichst früh ein und erreichen auch Asylsuchende im erweiterten Verfahren.

Frühe Kindheit

- Migrationsfamilien sind informiert über die medizinischen, familienunterstützenden und integrationsfördernden Angebote im Frühbereich und haben chancengleichen Zugang zu diesen.

Integrationsagenda Schweiz:

- Kleinkinder von VA/FL erwerben noch vor dem Kindertageeintritt mündliche Kompetenzen in einer Landessprache.

Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit

- 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.

Integrationsagenda Schweiz:

- VA/FL, die das Potenzial haben, im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, verfügen über Qualifikationen, die ihre Arbeitsmarkt- und Ausbildungsfähigkeit verbessern und ihnen eine Teilnahme am wirtschaftlichen Leben ermöglichen.

3. Pfeiler: Verständigung und gesellschaftliche Integration

Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln

- 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 Vermitteln 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. <p>Integrationsagenda Schweiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VA/FL nehmen am gesellschaftlichen Leben in der Nachbarschaft, d.h. in der Gemeinde und im Quartier, teil und engagieren sich im Rahmen ihrer individuellen Interessen und Möglichkeiten in zivilgesellschaftlichen Organisationen.
----------------------	---

Zu den strategischen Programmzielen der kantonalen Integrationsprogramme gehören auch die von Bund und Kantonen vereinbarten Wirkungsziele zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz:

- I. Vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge (VA/FL) erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
- II. 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
- III. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
- IV. Sieben Jahre nach Einreise sind 50% aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
- V. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

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 (Subventionengesetz, SuG, SR 616.1) ab.
- 5.2. Die Programmvereinbarung erstreckt sich in der Regel über vier Jahre. Die Programmvereinbarung zum KIP2^{bis} beläuft sich nur auf zwei Jahre. Der Hintergrund dieser verkürzten Programmdauer wird in Kapitel 1 des Rundschreibens KIP2^{bis} erläutert.
- 5.3. Die Programmvereinbarung 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.
- 5.4. 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 sowie bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der strategischen Programmziele eine allfällige Rückforderung der Beitragsleistungen (Art. 20a Abs. 1 und 2 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. 58 Abs. 3 AIG und Integrationspauschalen nach Art. 58 Abs. 2 AIG.

a) Beiträge nach Art. 58 Abs. 3 AIG (Integrationsförderkredit, „Ausländerbereich“)

- 6.1. Bund und Kantone tragen im Sinne von Art. 58 Abs. 3 AIG jährlich je 32 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 des KIP auf der Basis des Durchschnitts der vorangehenden vier Jahre fixiert.
- 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 unter Berücksichtigung von Art. 20a Abs. 3 SuG eine innerkantonale Angelegenheit.
- 6.5. Die strategischen Programmziele werden vom Kanton durch Leistungs- oder Wirkungsziele konkretisiert. Diese werden in der Programmvereinbarung festgehalten und dienen der Überprüfung der Erreichung der strategischen Programmziele. Damit wird die langfristige Qualitätssicherung gewährleistet.

b) Beiträge aus der Integrationspauschale nach Art 58 Abs. 2 AIG („Asyl- und Flüchtlingsbereich“)

- 6.6. Gemäss Art. 58 Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 87 AIG und Art. 88 und 89 AsylG haben die Kantone einen gesetzlichen Anspruch auf die Ausrichtung einer einmaligen Integrationspauschale durch den Bund. Die Ausrichtung der Integrationspauschale ist an die Umsetzung der von Bund und Kantonen gemeinsam verabschiedeten Ziele

der Integrationsagenda Schweiz gebunden (Art. 15 Abs. 3 VIntA in Verbindung mit 14a VIntA).

c) Verwendung der Beitragsleistungen des Bundes

- 6.7. 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.
- 6.8. 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

- 6.9 Der Bund kann Beiträge nach Art. 58 Abs. 2 und 3 AIG 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).

c) Übergangsmodalitäten KIP 2018-2021 – KIP 2022-2023

- 6.10 Ein Übertrag von Restbeiträgen nach Art. 58 Abs. 2 und 3 AIG aus dem KIP 2018-2021 in das KIP 2022-2023 ist separat auszuweisen und zu begründen. Die übertragenen Restbeiträge sind bis Ende 2023 zweckgebunden einzusetzen. Nicht verwendete Restbeiträge sind zurückzuerstatten (Art. 19 VIntA).