

Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen

**Bericht der Projektgruppe Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen
zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz**

15. August 2007

1. Einführung

1.1 Ausgangslage

Ende März 2007 hat der Bund die Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen zum neuen Ausländergesetz (AuG) und zum revidierten Asylgesetz (AsylG) ausgelöst. Unter anderem wird eine Vorlage unterbreitet für eine total revidierte Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), in der die integrationsrelevanten Bestimmungen des neuen AuG und des revidierten AsylG zusammengeführt werden.

Gemäss dem Konzept der VIntA ist die Integration in erster Linie in den bestehenden Strukturen der Schule, Berufsbildung, Arbeit, Gesundheitswesen etc. zu fördern, zu welchen grundsätzlich alle Gruppen Zugang haben. Im Bereich der ergänzenden, spezifischen Integrationsförderung¹ ist ein analoger Paradigmenwechsel geplant. Statt sektoriellen Angeboten für spezifische ausländerrechtliche Gruppen (Ausländer, vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge) soll ein Wechsel hin zu einer integralen Integrationsförderung für alle Personen mit Migrationshintergrund stattfinden.

Im Bereich der spezifischen Integrationsförderung verfolgen Bund und Kantone das gemeinsame Anliegen, die am 1. Januar 2008 in Kraft tretenden neuen Integrationsbestimmungen des Bundesrechts zu nutzen, der gegenwärtigen Zersplitterung der Integrationsförderung des Bundes ein Ende zu bereiten. Diese Zersplitterung erschwert eine kohärente Integrationspolitik. Für die Zukunft ist eine Gesamtstrategie gefragt, um die einzelnen Massnahmen der Integrationsförderung besser aufeinander abzustimmen.

Vor diesem Hintergrund hat der SODK-Vorstand im Februar 2007 das Projekt „Koordination der Integrationsförderung (KIF)“ lanciert, um in den Kantonen die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung - Ausländer, Flüchtlinge, und vorläufig Aufgenommene - im Sinne einer optimalen Wirksamkeit zu bündeln. Für die drei erwähnten Bereiche bestehen heute je nach Kanton mehrere unterschiedliche Zuständigkeiten, was mit einem erheblichen Koordinations- und Administrationsaufwand verbunden ist, die Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen beeinträchtigt und die Integrationsförderung insgesamt schwächt.

Zudem sind auf allen drei staatlichen Ebenen zivilgesellschaftliche Akteure mit hoheitlichen, strategischen und operativen Aufgaben betraut, was zusätzlich zur Verzettelung der Kräfte beiträgt.

1.2 Ziel des Projektes

Ziel des KIF-Projekts ist, dass im Sinne einer Effizienzsteigerung, Nutzung von Synergien und Kostenoptimierung die spezifische Integrationsförderung für die drei erwähnten Bereiche von der jeweils vom Kanton bezeichneten Ansprechstelle gemäss Art. 57 AuG geplant und umgesetzt wird. Diese Ansprechstelle hat namentlich die Koordination zwischen den verschiedenen mit Integration betrauten Stellen im Kanton sicherzustellen. Sie ist zudem Partnerbehörde des BFM.

Die Integrationsförderung soll sich nicht in voneinander abgegrenzte, zum Teil redundante Massnahmen für einzelne Teilzielgruppen oder in Mehrfachzuständigkeiten verzetteln. Zu diesem Zweck werden Modelle zur Bündelung der Integrationsförderung erarbeitet, die den

¹ Mit dem Begriff spezifische Integrationsförderung sind Fördermassnahmen gemeint, die sich auf asyl- und ausländerrechtliche Regelungen des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden stützen. Sie grenzen sich damit hinsichtlich der rechtlichen Grundlage ab von Fördermassnahmen in Regelstrukturen, die zum Beispiel auf arbeitsrechtlichen, sozialhilferechtlichen oder bildungsrechtlichen Regelungen basieren.

Mangel der Mehrfachzuständigkeit und der Parallelstrukturen ausräumen und die Wirksamkeit der Integrationsförderung sicherstellen.

Auf diese Weise soll Bund und Kantonen ermöglicht werden, die Verteilung der finanziellen Beiträge und den Einsatz der Mittel zur Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung koordiniert und effizient vorzunehmen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Der SODK-Vorstand hat einer kleinen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des SODK-Sekretariates den Auftrag erteilt, mögliche Modelle zu den Fragen „kantonale Ansprechstelle“ und „Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich Integrationsförderung“ zu erarbeiten. In der Arbeitsgruppe wirkten Vertretungen der Sekretariate der KdK und der KKJPD, der Asylkoordinatoren und Integrationsdelegierten sowie des Bundesamtes für Migration mit.² Die beim KdK-Sekretariat angesiedelte Geschäftsstelle der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID) führte das Projektsekretariat.

In einer ersten Phase wurde auf der Grundlage eines Fragenkatalogs bei ausgewählten Kantonen³ eine Umfrage zur Erhebung des Ist-Zustandes in der Integrationsförderung durchgeführt. Auf dieser Basis diskutierte die Projektgruppe am 24. Mai 2007 im Rahmen eines ganztägigen Workshops die Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik sowie mögliche Organisationsformen. Die Ergebnisse dieser Diskussion sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

In einer zweiten Phase wurde der Bericht den betroffenen Kreisen zur Stellungnahme unterbreitet. Begrüsst wurden die Sekretariate der EDK, GDK, KdK, KKJPD und VDK sowie die Kontaktgruppe Asyl (KASY), die Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID), das Bundesamt für Migration (BFM), die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen, die Kommunalverbände (SSV und SGV), die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und die beratende Kommission des SODK-Vorstandes.

An ihrer Sitzung vom 15. August 2007 bereinigte und verabschiedete die KIF-Projektgruppe den definitiven Bericht zuhanden des SODK-Vorstandes.

1.4 Übersicht über den Bericht

Als Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen gibt Kapitel 2 eine Übersicht über die in den neuen gesetzlichen Grundlagen enthaltenen zentralen Eckwerte der schweizerischen Integrationspolitik sowie die Rahmenbedingungen für deren Umsetzung.

In Kapitel 3 werden die Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik (vgl. Kapitel 3.1) dargestellt und die dafür nötigen Voraussetzungen skizziert (vgl. Kapitel 3.2).

Die Modellüberlegungen in Kapitel 4 geben Antworten auf die Frage, wie diese in Kapitel 3 beschriebenen Anforderungen in den Kantonen am besten umgesetzt werden können: Je nach Modell unterscheiden sich sowohl die organisatorische Eingliederung der kantonalen Ansprechstelle wie auch die (personelle) Ressourcenallokation. Diskutiert werden in diesem Kapitel auch die Vor- und Nachteile der jeweiligen Modelle (Kohärenz, Effizienz, Akzeptanz, Realisierbarkeit).

Der Bericht wird schliesslich mit Überlegungen für ein erfolgreiches Umsetzungsvorgehen im

² Zusammensetzung der Arbeitsgruppe: Thomas Facchinetti (KID), Mario Gattiker (BFM), Renata Gäumann (KASY), Nicole Gysin (Geschäftsstelle KID/KdK), Margrith Hanselmann (SODK), Ruedi Hofstetter (Sozialamt ZH), Stefan Leutert (KKJPD), Beda Meier (KID), Nicole Meier (SODK), Thomas Minger (KdK) und Christine Winkelmann (KdK).

³ Angeschrieben wurden die Regierungen der Kantone BE, LU, NE, OW, SZ, SG und TI.

Kanton abgeschlossen (Kapitel 5).

2. Rahmenbedingungen

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Mit dem neuen Ausländergesetz (AuG) wird der Integration ein bedeutender Stellenwert für eine erfolgreiche schweizerische Migrationspolitik beigemessen. Das neue AuG und die im Vernehmlassungsentwurf vorliegende VIntA legen folgende Leitlinien zur Integration fest:

Integration als hoheitliche Aufgabe

Integrationspolitik ist eine staatliche Kernaufgabe, an der alle staatlichen Ebenen mitwirken und zwar in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Nichtregierungs- und den Ausländerorganisationen.

Integration als gegenseitiger Prozess

Integration ist ein dynamischer Prozess, in dem sowohl Ausländerinnen und Ausländer wie auch die Aufnahmegesellschaft aufeinander zu gehen. Integrationspolitik darf sich demnach nicht allein auf die ausländische Bevölkerung beschränken, sondern muss auch die Aufnahmegesellschaft ansprechen und deren Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit fördern.

Integration als Querschnittaufgabe

Integrationsförderung ist primär Aufgabe der Regelstrukturen, worunter beispielsweise das Schul- und Bildungswesen, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit (namentlich Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung) und das Gesundheitswesen zu verstehen sind. Als typische Querschnittaufgabe muss sie von einer Vielzahl von Verwaltungseinheiten wahrgenommen werden. Der Koordination zwischen den verschiedenen Einheiten kommt ein bedeutender Stellenwert zu. Ergänzend und subsidiär sind Sondermassnahmen im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung vorzusehen.

2.2 Kantonale Ansprechstelle

Angesichts der gestiegenen Bedeutung der Integrationspolitik, die u.a. auch durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Integrationsförderung zum Ausdruck gebracht wurde, stellt die Koordination der Integrationsbemühungen eine zentrale Herausforderung dar. Auf Ebene des Bundes gewährleistet das BFM die Koordination unter den zuständigen Bundesstellen. Zudem stellt das BFM den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicher (Art. 57 Abs. 1 und 2 AuG). Die Kantone bezeichnen zu diesem Zweck innerhalb ihrer Verwaltungsstrukturen eine Ansprechstelle für Integrationsfragen (Art. 57 Abs. 3 AuG).

Der Aufgabenteilung der Ausländergesetzgebung folgend bezieht sich die direkte Koordination des BFM auf das Verhältnis zu den Kantonen. Demzufolge ist es Aufgabe der einzelnen Kantone, die Städte und grösseren Gemeinden zu bezeichnen, welche in das Informations- und Erfahrungsaustauschsystem des Bundes miteinbezogen werden sollen. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) vom 5. Juni 2003 hat empfohlen, den Ansprechstellen für Integrationsfragen innerhalb der jeweiligen Verwaltung eine zentrale Rolle zuzuweisen und ihnen eine möglichst optimale interdepartementale Verankerung einzuräumen. In der Folge wurden in den Kantonen entsprechende Ansprechstellen bezeichnet.

Die neuen Ausführungsbestimmungen zu AuG und AsylG sehen für die kantonale Ansprechstelle beim Meinungs- und Erfahrungsaustausch eine zentrale Rolle vor: Der Bund erwartet

von der Ansprechstelle regelmässig Auskunft über die Ausgestaltung der kantonalen Integrationspolitik und -förderung, namentlich über die Verwendung der vom Bund ausgerichteten finanziellen Beiträge und die Wirksamkeit der damit geförderten Massnahmen (vgl. Art. 9 Entwurf VIntA). Mit der Schaffung einer zentralen Ansprechstelle können die Kantone aber auch gezielt Anstösse und Anregungen für die Integrationsförderung des Bundes geben.

2.3 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

AuG und AsylG sehen für die Zielgruppen Ausländerinnen und Ausländer, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge verschiedene finanzielle Beiträge und unterschiedliche Finanzierungssysteme vor. Derzeit stehen für Ausländerinnen und Ausländer ca. 14 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung (Art. 55 AuG). Für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen ist ab 2008 ein einmaliger Beitrag an die Integrationskosten von 6'000 Franken pro Person vorgesehen (Art. 87 AuG und 88 AsylG i.V. mit Art. 19 Entwurf VIntA), was für den Bund jährlich 38 Mio. Franken ausmacht. Im Jahr 2008 wird zusätzlich ein einmaliger Betrag zu den Integrationskosten für alle am 31. Dezember 2007 vorläufig aufgenommenen Personen von 3'500 Franken ausgerichtet (Übergangsbestimmung Abs. 2 Entwurf AsylV), was rund 84 Mio. Franken ausmacht. Gemäss Entwurf VIntA will der Bund die für die spezifische Integrationsförderung vorgesehenen finanziellen Mittel zusammenführen. Hinsichtlich der Berechtigten⁴ heisst dies, dass die Massnahmen der Integrationsförderung sich in Zukunft an den konkreten Bedürfnissen und nicht mehr länger am ausländerrechtlichen Status orientieren sollen.

Die konkrete Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gestaltet sich wie folgt: Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben richtet der Bund im Bereich der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (Asylgesetz) seine Beiträge an die Integrationsförderung in der Form von Integrationspauschalen aus. Im Bereich der Förderung nach Ausländergesetz steht die Ausrichtung der Beiträge auf der Grundlage von kantonalen Programmen in Anlehnung an die Programmvereinbarung NFA (Art. 46 Abs. 2 BV (neu)) im Vordergrund. Der Bund konzentriert sich auf die Aspekte der strategischen Zielsetzung sowie der Ziel- und Wirkungserreichung, während den Kantonen auf operativer Ebene und beim finanziellen Mitteleinsatz möglichst grosse Gestaltungsfreiheit (Art. 46 Abs. 3 BV) eingeräumt wird. Im Interesse der koordinierten und wirtschaftlichen Leistungserstellung stehen in Zukunft über mehrere Jahre angelegte Programme im Vordergrund. Es ist darauf zu achten, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen möglichst einfach gehalten wird. Für die Kantone sollten sie keinen höheren administrativen Aufwand zur Folge haben. Die Ausgestaltung der Bedingungen der Mittelvergabe sowie die zuständigen Stellen sind im Einvernehmen zwischen Bund und Kantonen noch zu bestimmen.

2.4 Rolle der Städte und Gemeinden

Als typische Querschnittsaufgabe muss die Ausländerintegration von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen werden. Aus dieser gemeinsamen Verantwortung erwächst aber auch die Verpflichtung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden. Viele Städte betreiben seit mehreren Jahren innovative Integrationsförderung und setzen dafür oft erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen ein. In der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist den Bedürfnissen der Städte und Gemeinden deshalb besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sie sind partnerschaftlich in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

⁴ Berechtig sind alle Ausländerinnen und Ausländer mit einem längerfristigen und rechtmässigen Aufenthalt. Davon ausgenommen sind Asylsuchende und Personen, welche illegal anwesend sind.

2.5 Zeitplan

Das Jahr 2008 wird als Übergangsjahr betrachtet. Das BFM wird für diese Zeit im Bereich der Integrationsförderung nach AuG mit den Kantonen Leistungsverträge abschliessen, die jedoch keine präjudizielle Wirkung auf das ab 2009 gültige Regime haben. Die Programmvereinbarungen, die auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten, werden im Frühjahr 2008 zwischen dem BFM und den von den Kantonen zu bezeichnenden Stellen bilateral ausgehandelt. Ziel ist, die Vereinbarungen bis Ende Juni 2008 abzuschliessen. Damit sich die Kantone optimal in diesen Verhandlungsprozess einbringen können, sollten sie sich jetzt mit den nachfolgend skizzierten Herausforderungen und Modellüberlegungen auseinandersetzen und rechtzeitig die aus ihrer Sicht geeignete Organisationsform wählen.

3. Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik

Der Paradigmenwechsel hin zu einer Integrationsförderung, die in erster Linie in den Regelstrukturen erfolgt, stellt neue Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik. Der Koordination der dafür zuständigen Stellen innerhalb der Kantone, wo nötig zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen kommt eine grosse Bedeutung zu. Auch im Bereich der spezifischen Integrationsförderung stellen die Bündelung und das Programmdenken neue Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik.

Die Kantone sind deshalb gefordert, ihre bestehenden Strukturen zu überprüfen und gegebenenfalls die rechtlichen, personellen, organisatorischen und finanziellen Grundlagen für die Neuausrichtung der schweizerischen Integrationspolitik zu schaffen. Wie die nachfolgend umschriebenen Aufgaben und Voraussetzungen (Portfolio) im Kanton konkret erfüllt werden können, wird in Kapitel 4 (Modellüberlegungen) aufgezeigt.

3.1 Aufgaben

Strategische Ausrichtung und Steuerung der kantonalen Integrationspolitik

Die Integrationspolitik als typische Querschnittsaufgabe erfordert eine systematische und übergreifende Herangehensweise. Es gilt daher, eine eigenständige kantonale Integrationspolitik zu formulieren. Dazu gehören folgende Prozesse, die periodisch (z.B. im Legislaturrhythmus) durchlaufen werden:

1) Standortbestimmung:

Um eine sinnvolle Strategie erarbeiten zu können, ist zuallererst eine Auslegeordnung über die integrationswirksamen Tätigkeiten aller involvierten kantonalen und kommunalen Verwaltungseinheiten sowie zivilgesellschaftlicher Akteure vorzunehmen. Dieser Überblick wird auch die Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Integrationspolitik offen legen.

2) Kantonale Integrationsstrategie:

Basierend auf dieser Standortbestimmung sind eine auf kantonale Bedürfnisse ausgerichtete Strategie (Leitbild, Konzept) mit Zielen und Schwerpunkten der Integrationsförderung im Kanton zu entwickeln und die nötigen Grundlagen (auch rechtliche) zu schaffen.

3) Monitoring und Reporting:

Wirksame Integrationspolitik setzt laufend aktualisiertes und damit verlässliches Wissen über den Stand und die Entwicklung der zugezogenen Bevölkerung im Kanton voraus. Mit Hilfe eines solchen Monitorings können frühzeitig ungünstige Entwicklungen und Lücken in der Integrationspolitik erkannt und Konzepte entsprechend weiter entwickelt werden. Zudem gilt es auch, die gesamtschweizerische Entwicklung im Bereich Migration zu verfolgen und integrationspolitische Impulse in die kantonale Politikgestaltung aufzunehmen. Die Kantone ha-

ben gegenüber dem Bund ebenfalls eine Berichterstattungspflicht: Sie müssen künftig Rechenschaft ablegen über die Verwendung der vom Bund ausgerichteten finanziellen Beiträge und die Wirksamkeit der geförderten Massnahmen (vgl. Kapitel 2.2).

Integrationsförderung im Kanton

Auf der Basis der strategischen Ausrichtung werden die integrationspolitischen Handlungsfelder und Massnahmen definiert und die Umsetzung auf operativer Ebene eingeleitet:

1) Kantonales Massnahmenprogramm:

In Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen (vgl. Kapitel 2), Städten und Gemeinden sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren (insbesondere Migrant*innenorganisationen) sind geeignete Angebote der spezifischen Integrationsförderung zu entwickeln, die zu einem kantonalen Programm von Integrationsmassnahmen zusammengeführt werden. Dabei gilt es, allfällige Lücken zu schliessen und Doppelspurigkeiten im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes zu vermeiden.

2) Sicherstellung Finanzierung:

Bevor das definierte Massnahmenprogramm umgesetzt werden kann, gilt es, dessen Finanzierung sicherzustellen. Der Bund hat für die Integrationsförderung in den Kantonen Mittel bereitgestellt. Über die entsprechenden Instrumente (vgl. Kapitel 2) können die Kantone von den Fördermitteln des Bundes profitieren. Ebenfalls sind die notwendigen Kredite innerhalb des Kantons zu beantragen. Die Prüfung von eingereichten Projektgesuchen für Kantons- oder Bundesbeiträge kann dabei die im Massnahmenprogramm gesetzten Schwerpunkte berücksichtigen.

3) Umsetzung Massnahmenprogramm:

Zur Umsetzung der kantonalen Massnahmenprogramme sind mit geeigneten Leistungserbringern Leistungsverträge abzuschliessen (und zu überwachen). Die Programmumsetzung kann auch über die gezielte Projektförderung im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen erfolgen. Bei Bedarf können gewisse Massnahmen selber operativ umgesetzt werden.

Information, Sensibilisierung und fachliche Beratung...

Die Informations- und Sensibilisierungsarbeit gegenüber den involvierten Verwaltungsstellen, den gesellschaftlichen Akteuren sowie der einheimischen und immigrierten Bevölkerung macht einen bedeutenden Teil der Integrationsarbeit aus. Bund, Kantone und Gemeinden haben gegenüber der Bevölkerung eine aktive Informationspflicht. Sie informieren Ausländerinnen und Ausländer über die Lebensbedingungen in der Schweiz und darüber, was die Aufnahmegesellschaft von ihnen erwartet. Die sachliche Information der einheimischen Bevölkerung über die Migrationsthematik fördert die für die Integration notwendige Aufnahmebereitschaft (Art. 56 AuG und Art. 10 Entwurf VIntA). Zudem gilt es, den integrationspolitischen Standpunkt im politischen Meinungsbildungsprozess einzubringen.

...der Politik:

Integration als Querschnittsaufgabe verlangt, dass der Integrationsblickwinkel in alle relevanten Politikbereiche einbracht werden kann. Deshalb ist die Beteiligung an den politischen Prozessen der Meinungsbildung (z.B. Vernehmlassungen, Mitberichte, Gesetzgebung etc.) sowohl auf Kantons- wie auf Bundesebene erforderlich. Die fachliche Beratung richtet sich demnach auch an die entscheidenden Gremien (z.B. Regierung etc.).

...kantonalen Verwaltungsstellen:

In erster Linie sind mittels Informations- und Sensibilisierungsarbeit sowie fachlicher Beratung die Angebote der Regelstrukturen (z.B. arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitsämter etc.) gezielt auf die Migrationsbevölkerung auszurichten (Öffnung der Institutionen für alle

Einwohner). Die Integrationsförderung basiert zu einem grossen Teil auf den Regelstrukturen, weshalb diese Verwaltungsstellen besonders für die Integrationsthematik sensibilisiert werden müssen. Zu diesem Zweck können z.B. Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen zur Integrationsthematik angeboten werden.

...kommunaler Fachstellen:

Stadt- und Gemeindeverwaltungen, die beispielsweise bei der Bewilligungserteilung, der Erstinformation und im Schulbereich gefordert sind, gleichzeitig jedoch oft nur über beschränkte fachliche Ressourcen verfügen, sind in besonderem Masse auf fachkundige Information und Beratung angewiesen (z.B. im Rahmen von kantonalen Integrationskonferenzen). Ihnen fällt die wichtige Aufgabe zu, die Migrationsbevölkerung frühzeitig über die Bedeutung der Integration zu informieren.

...der ausländischen und einheimischen Bevölkerung:

Die Ausländergemeinschaft sollte deshalb so früh wie möglich auf ihre Rechten und Pflichten sowie auf das Angebot an Integrations- und Sprachkursen hingewiesen werden (Erstinformation). Gleichzeitig ist die gesamte Bevölkerung aktiv über die Migrationsthematik und die Aktivitäten im Rahmen der Integrationspolitik zu informieren. Die Öffentlichkeitsarbeit kann beispielsweise in Form von Behördeninformationen (z.B. gemeinsame Kampagne der Integrationsbeauftragten der Nordwestschweizer Kantone mit Migrationszeitung, Inserate, Kinospots), Vorträgen, Orientierungsveranstaltungen, Herausgabe von Informationsbulletins, Newsletters, Informationsbroschüren etc. erfolgen.

3.2 Voraussetzungen

Um die oben ausgeführten Aufgaben erfüllen zu können, müssen im Kanton folgende Voraussetzungen gegeben sein:

Vernetzung, Informations- und Erfahrungsaustausch

- mit *Bundesbehörden* (primär BFM) über bilaterale Kontakte oder interkantonale Gremien. Dem Bund werden beispielsweise Vorschläge für die Ausrichtung der Integrationsförderung unterbreitet. Er wird zudem über die Verwendung der vom ihm ausgerichteten finanziellen Beiträge an den Kanton und über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen informiert.
- mit *anderen Kantonen* z.B. im Rahmen von regionalen oder gesamtschweizerischen interkantonalen Gremien wie beispielsweise Regierungskonferenzen, KID, VKM und weitere Gremien der Regelstrukturen.
- *innerhalb des Kantons* mit anderen kantonalen Verwaltungsstellen (z.B. im Rahmen einer ständigen interdepartementalen Arbeits- oder Steuergruppe, regelmässiger Treffen der Integrationsbeauftragten der Direktionen (BE), eines verwaltungsinternen Integrationsausschusses (SG) etc.).
- mit *kommunalen Fachstellen* z.B. über eine kantonale Integrationskonferenz von Exekutiv-Vertretungen oder über direkte Kontakte zwischen den betroffenen kommunalen und kantonalen Stellen.
- mit *Akteuren der Zivilgesellschaft* (Migrantenorganisationen, Sozialpartner, Verbände, Kirchen) beispielsweise im Rahmen einer „Integrationskommission“ (z.B. sind in der „Fachgruppe Migration und Gesundheit“, die beim kantonsärztlichen Dienst des Kantons Luzern angesiedelt ist, verschiedene Fachstellen, das Kantonsspital, die Ärztesgesellschaft und der Zentralschweizer Verband für Berufspflege vertreten) oder auch nur im Rahmen periodischer Treffen (z.B. jährlich stattfindende Denkwerksatt Integration (SG), in der sowohl zivilgesellschaftliche Akteure wie kantonale und kommunale Verwaltungsstellen mitwirken). Durch diese Kontakte, insbesondere auch durch die Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund, kann ein wertvoller Wissenstransfer in die Verwaltung generiert werden (z.B. im Rahmen einer Ausländerkommission).

Fachkompetenz

Die für die Integration zuständigen kantonalen Stellen müssen über Fachkompetenz im Bereich Migration und Integration verfügen (allgemeine Entwicklung im Fachbereich und kantonale Gegebenheiten). Gefordert ist weiter Fachkompetenz in Projektmanagement (etwa für die Prüfung von Projekteingaben) sowie Kenntnisse in den relevanten Rechtsfragen. Die Ansprechstelle muss ebenfalls ein Sensorium für politische Zusammenhänge entwickeln.

Mitwirkungs- und Antragsrechte

Integrationspolitische Anliegen müssen im Rahmen von Konsultationen und Vernehmlassungen eingebracht werden können. Dies erfordert eine entsprechende Beteiligung der zuständigen kantonalen Stellen an diesen politischen Prozessen. Sie müssen zudem gegenüber der politischen Ebene Antrag stellen und der Regierung Vorschläge über die strategische Ausrichtung der kantonalen Integrationspolitik unterbreiten können.

Entscheidungs- und Finanzkompetenz

Um für die Umsetzung der kantonalen Integrationspolitik Leistungsverträge mit Dritten abschliessen zu können, müssen die zuständigen kantonalen Stellen über entsprechende eigenständige Entscheidungsbefugnisse verfügen. Dazu gehört auch eine entsprechende Finanzkompetenz, die es diesen Stellen erlaubt, bis zu einem bestimmten Betrag Gelder zu sprechen (Abschluss Leistungsverträge, Gewährung von Mitteln für Massnahmen in den Regelstrukturen, Projektförderung).

4. Modellüberlegungen

In den folgenden Abschnitten werden drei mögliche Modelle einer kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen beschrieben und „bewertet“. Zu diesem Zweck wird je Modell kurz auf folgende Fragen eingegangen:

- Bei welchen kantonalen Verwaltungsstellen liegen die Zuständigkeiten für die spezifische Integrationsförderung (Ausländer, Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene)?
- Wo ist die Ansprechstelle in der kantonalen Verwaltung organisatorisch angegliedert (Einbettung) und wie sieht die Ressourcenallokation aus?
- Wie werden die in Kapitel 3 beschriebenen Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik (Portfolio) erfüllt?
- Welches sind die Vor- und Nachteile (Kriterien: Kohärenz, Effizienz, Akzeptanz, Realisierbarkeit)?

Die Modellüberlegungen beziehen sich lediglich auf die Strukturen der spezifischen Integrationsförderung. In jedem Fall sind Schnittstellen zu den für die Integrationsförderung relevanten Regelstrukturen erforderlich (vgl. Kapitel 1.1 und 2.1)

4.1 Modell 1: „Koordinationsstelle“

Modellbeschreibung

Bei diesem Modell ist die Zuständigkeit für die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung vollumfänglich auf verschiedene kantonale Verwaltungsstellen verteilt. Im Sinne einer „Koordinationsstelle“ beschränkt sich die Ansprechstelle auf eine reine Koordination der Tätigkeiten der verschiedenen zuständigen Verwaltungsstellen.

Als mögliche Organisationsform ist denkbar, dass eine der zuständigen Verwaltungsstellen als Ansprechstelle bezeichnet wird oder dass diese Funktion bei einer den verschiedenen zuständigen Verwaltungsstellen übergeordneten Stelle (z.B. Amtsleitung, Departementssekretariat) angesiedelt wird.

Die Ressourcenallokation ist – abgesehen von einer minimalen Konzentration zugunsten der „koordinierenden“ Ansprechstelle – weitgehend dezentral, verteilt auf die verschiedenen Verwaltungsstellen.

Portfolioumsetzung

Angesichts verteilter Zuständigkeiten für die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung werden die in Kapitel 3 beschriebenen Aufgaben dezentral von verschiedenen kantonalen Verwaltungsstellen erfüllt. Auch die Voraussetzungen (Vernetzung, Kompetenzen etc.) sind mehrfach bzw. parallel gegeben. Die Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik werden von den verschiedenen Verwaltungsstellen also gewissermassen im Verbund erfüllt. Damit dieses Modell funktioniert und die erwünschte Kohärenz erreicht wird, ist die Einrichtung einer Plattform (z.B. Integrationsausschuss) erforderlich, über die die zuständigen Verwaltungsstellen Leitlinien, Schwerpunkte und Monitoring gemeinsam entwickeln bzw. sicherstellen, die Programmentwicklung, -finanzierung und -abwicklung koordinieren und die Informations- und Sensibilisierungsarbeit optimal aufeinander abstimmen können.

Die notwendigen gemeinsamen Prozesse erfordern eine koordinierende Federführung, die der Ansprechstelle („Koordinationsstelle“) übertragen wird. Unterschiedliche Interessen zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen sind von einer übergeordneten Stelle (je nach Situation Amtsleitung, Departmentsvorstehende, Regierung) auszugleichen.

Vor- und Nachteile

- + einfach realisierbar dank weitgehender Abstützung auf bestehenden Strukturen
- + eingespielte Rollen und Prozesse gewährleisten Kontinuität
- + hohe Akzeptanz bei betroffenen Verwaltungsstellen da aktuelle Zuständigkeiten gewahrt
- geteilte Verantwortung zementiert Sektordenken und Parallelstrukturen
- zusätzliche Ressourcen notwendig für aufwändige Koordinationsprozesse
- Interessenausgleich beansprucht übergeordnete Stellen als Schiedsrichter

4.2 Modell 2: „Fachstelle“

Modellbeschreibung

Bei diesem Modell wird in Bezug auf die Zuständigkeit für die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung zwischen Strategie und Steuerung und operativer Umsetzung unterschieden. Die Strategie und Steuerung wird über alle drei Bereiche vollumfänglich der Ansprechstelle im Sinne einer „Fachstelle (Kompetenzzentrum)“ übertragen. Die operative Umsetzung verbleibt in der Zuständigkeit der verschiedenen Verwaltungsstellen.

Als mögliche Organisationsform ist wiederum denkbar, dass eine der verschiedenen zuständigen Verwaltungsstellen zur Fachstelle aufgewertet wird, oder dass eine Fachstelle im Sinne einer amts- oder allenfalls sogar departementsübergreifenden Stabsstelle eingerichtet wird (vgl. z.B. Integrationsbüro EDA/EVD).

Die Ressourcenallokation stellt ein Mix zwischen Konzentration (Fachstelle) und dezentraler Verteilung auf die für die Umsetzung zuständigen Verwaltungsstellen dar.

Portfolioumsetzung

Die Konzentration gewisser Zuständigkeiten (Strategie und Steuerung) für die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung führt dazu, dass bei diesem Modell die in Kapitel 3 beschriebenen Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik (Aufgaben und Voraussetzungen) zu einem wesentlichen Teil von der kantonalen Ansprechstelle („Fachstelle“) erfüllt werden.

Die Fachstelle zeichnet verantwortlich für Leitlinien, Schwerpunkte, Monitoring, aber auch für die Programmentwicklung und -finanzierung. In Bezug auf die Informations- und Sensibilisierungsarbeit ist ebenfalls von einer Konzentration bei der Fachstelle auszugehen. Der ganze Bereich der Programmabwicklung mit den nachmaligen Leistungserbringern liegt jedoch wei-

terhin in der Verantwortung verschiedener Verwaltungsstellen.

Damit dieses Modell funktioniert und die erwünschte Kohärenz nicht nur auf der strategischen, sondern auch auf der operativen Ebene erreicht wird, sind die Zuständigkeiten der Fachstelle und der verschiedenen Verwaltungsstellen optimal auf einander abzustimmen und klare Schnittstellen (z.B. Weisungskompetenz der Fachstelle) zu definieren.

Vor- und Nachteile

- + hohe Kohärenz dank Konzentration der Strategie und Steuerung
- + guter Praxisbezug, da Umsetzung auf bestehenden Strukturen abstützt
- + Effizienz- und Synergiegewinne da aufwändige Koordinationsprozesse wegfallen
- Konzentration erfordert Reorganisationsprozess
- Reibungsverluste, da Strategie und Umsetzung nicht in einer Hand
- Widerstände seitens betroffener Verwaltungsstellen wegen Verlustängsten

4.3 Modell 3: „Dienststelle“

Modellbeschreibung

Bei diesem Modell wird die Zuständigkeit über die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung vollumfänglich (Strategie und Steuerung wie auch operative Umsetzung) der Ansprechstelle im Sinne einer „Dienststelle“ als eigenständige Verwaltungsstelle übertragen (z.B. Sektion, Abteilung). Im Unterschied zur Fachstelle stellt die Dienststelle auch den Bereich der Programmabwicklung in Zusammenarbeit mit den nachmaligen Leistungserbringern sicher.

Als mögliche Organisationsform steht der Zusammenschluss der bisherigen verschiedenen Verwaltungsstellen in eine neue Organisationseinheit im Vordergrund. Die Organisationseinheit wird in einem Departement angesiedelt. Denkbar wäre auch eine departementsübergreifende Lösung (analog zum Modell Fachstelle).

Die Ressourcenallokation zeichnet sich durch eine maximale Konzentration aus.

Portfolioumsetzung

Die vollständige Konzentration der Zuständigkeiten über die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung führt dazu, dass die in Kapitel 3 beschriebenen Anforderungen an die kantonale Integrationspolitik bei diesem Modell vollumfänglich von der kantonalen Ansprechstelle („Dienststelle“) erfüllt werden. Aufgrund des Zusammenschlusses verschiedener Verwaltungsstellen in eine neue Organisationseinheit können bestehende institutionelle Schnittstellen mit den Regelstrukturen verloren gehen. Deshalb ist bei diesem Modell der Vernetzung mit den Regelstrukturen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Gefragt ist eine departementsübergreifende Querschnittsstruktur, z.B. in der Form einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Ausländerintegration.

Vor- und Nachteile

- + maximale Kohärenz da Strategie und Steuerung sowie Umsetzung in einer Hand
- + Neuorganisation ermöglicht massgeschneiderte Lösung
- + hohes Synergiepotential da Sektordenken und Parallelstrukturen überwunden werden
- Umsetzung anspruchsvoll, da Aufbau neuer Strukturen notwendig ist
- Verlust von Kontinuität und Praxisbezug wegen Neuanfang
- Gefahr der Übersteuerung und Isolierung der neuen Organisationseinheit

4.4 Fazit

Die Modellüberlegungen zeigen, dass die in Kapitel 2 dargestellten Erwartungen des Bundes an die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen (Vorgaben gemäss AuG/VIIntA)

grundsätzlich mit jedem Modell erfüllt werden können. Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile steht das Modell 1 aufgrund der einfachen Realisierbarkeit kurzfristig im Vordergrund. Unter dem Aspekt der Kohärenz und der Effizienz sind jedoch die Modelle 2 und 3 vorzuziehen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit zunehmender Konzentration der Zuständigkeiten über die drei Bereiche der spezifischen Integrationsförderung auf eine Organisationseinheit die Vernetzung mit den Regelstrukturen an Bedeutung gewinnt.

5. Umsetzungsprozess im Kanton

Nachfolgend werden verschiedene Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Umsetzungsvorgehen im Kanton aufgezeigt:

Umsetzungsprozess politisch führen

Die Umsetzung im Kanton ist nicht nur ein technischer, sondern auch ein politischer Prozess. In diesem Sinne ist klare politische Leadership gefragt. Zuständige Departementsvorstehende müssen sich klar und unmissverständlich hinter den Umsetzungsprozess und die erforderlichen Strukturanpassungen stellen. Sind mehrerer Departemente in ihren Zuständigkeiten betroffen, kann nur die Regierung die unterschiedlichen Interessen ausgleichen. Für den Umsetzungsprozess sind von Anfang an klare Ziele als Orientierungshilfe zu definieren.

Einbezug der betroffenen Verwaltungsstellen sicherstellen

Die betroffenen Verwaltungsstellen sind möglichst von Anfang an in den Prozess mit einzu beziehen. Dadurch kann Akzeptanz aufgebaut werden. Insbesondere ist aufzuzeigen, wie die bisherigen Verwaltungseinheiten in die neuen Strukturen eingebaut werden können. Bereits bestehende Angebote mit positiver Wirkung sollen nicht verloren gehen.

Frühe Vernetzung anstreben

Angesichts der Querschnittsdimension der Ausländerintegration ist es von Vorteil, die Bedürfnisse der Regelstrukturen, kommunaler Behörden und Fachstellen sowie von Akteuren der Zivilgesellschaft bzw. deren Erwartungen an die Ansprechstelle zu kennen. Zu diesem Zweck ist bereits für den Umsetzungsprozess eine breite Vernetzung anzustreben.

Für Modellüberlegungen Ausgangslage berücksichtigen

Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangslagen muss jeder Kanton unter Berücksichtigung der wichtigsten Rahmenbedingungen und des Umfelds letztlich sein eigenes Modell massschneidern. Die im Bericht dargelegten Modelle sollen als Orientierungshilfe dienen.

Strukturanpassungen mit konkreten Inhalten verknüpfen

Es ist nicht entscheidend, ob zuerst über Inhalte oder zuerst über Strukturen nachgedacht wird. Wesentlich ist jedoch eine Verknüpfung der beiden Fragenkomplexe im Verlauf des Umsetzungsprozesses. Insbesondere sind strukturelle Ansätze nur dann Erfolg versprechend, wenn sie sich auf konkrete Aufgaben beziehen.

Evaluation des gewählten Modells

Die Strukturanpassungen sind als Prozess zu verstehen. Um Entwicklungschancen rechtzeitig zu erkennen und zu nutzen, ist die gewählte Organisationsform fortlaufend zu überprüfen.