

Prüfung der Aufsicht über kantonale Integrationsprogramme Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Der Bund hat 2015 insgesamt 132,4 Millionen Franken für die Integration von Ausländerinnen und Ausländer ausgegeben. Das sind aufgrund der gestiegenen Anzahl Asylgesuche rund 48 Millionen mehr als im Vorjahr. Der grösste Teil der Bundesbeiträge, rund 120 Millionen, wurde im Rahmen von Programmvereinbarungen an die Kantone bezahlt.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wendet zum ersten Mal Programmvereinbarungen an. Gleichzeitig mit deren Einführung hat es 2014 die interne Verantwortung für die Integrationsmassnahmen und -mittel sowie die Aufsicht darüber neu organisiert und an die Abteilung Integration übertragen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Aufsicht über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) in der Abteilung Integration geprüft und an Prüfhandlungen in drei Kantonen teilgenommen.

Die Ressourcen wurden nicht angepasst

Im Rahmen der Neuordnung von Zuständigkeiten stieg die Budgetverantwortung der Abteilung Integration 2014 um fast 400 % von rund 17 auf 84 Millionen Franken. Zusätzlich wurde die Aufsichtsfunktion eingeführt. Das SEM hat entschieden, alles stellenneutral mit den bestehenden Mitarbeitenden aufzubauen. Diese verfügen über keine spezifische Ausbildung oder Erfahrung im Bereich Aufsicht.

Die Abteilung Integration hat in der kurzen Zeit sowohl in der Integrationsförderung als auch in der Aufsicht bereits viel erreicht. Das Team ist sehr motiviert und strebt stetig nach Verbesserungen. Die Aufsicht hat aber noch nicht das notwendige Niveau erreicht.

Dies ist aus Sicht der EFK vor allem darauf zurückzuführen, dass dafür fachliche und zeitliche Ressourcen fehlen. Es wird sich deshalb nicht vermeiden lassen, die Aufsichtsfunktion beim SEM neu zu organisieren. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, welche es analysieren sollte. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das SEM nun über zwei Abteilungen verfügt, die beide eine Aufsichtsfunktion über die Kantone innehaben und ihre Koordination und Synergienmöglichkeiten noch nicht optimiert haben.

Die Abdeckung der Aufsichtsbereiche ist unausgewogen

Die Abteilung Integration hat die Aufsicht konzeptionell in vier Bereiche gegliedert. Diese sind ungleichmässig im Konzept berücksichtigt und umgesetzt worden.

Das Controlling und Monitoring KIP ist konzeptionell und in der Umsetzung auf einem sehr guten Stand. Für die EFK besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

Die risikoorientierten Systemprüfungen sind konzeptionell bereits gut abgedeckt worden. Es fehlt noch die Entwicklung eines Instruments zur Risikoanalyse und -beurteilung der Kantone. Bei der Umsetzung gibt es Schwächen. So wurden bisher anstatt der vorgesehenen drei bis vier Prüfungen pro Jahr in drei Jahren erst vier durchgeführt. Um sämtliche Kantone innerhalb einer Periode von



vier Jahren prüfen zu können, sollte das SEM den bereits entworfenen permanenten Managementprozess für die Prüfungsplanung implementieren. Weiter sind die vorhandenen Ressourcen künftig effizienter einzusetzen, damit nicht nur die Quantität der Prüfungen erhöht werden kann, sondern auch die Qualität. Die Systemprüfungen müssen mit konkreten Prüfhandlungen und Stichproben ergänzt werden. Zudem ist die Einhaltung sämtlicher Vorgaben, die das SEM in der Ausführungsverordnung und den vertraglichen Grundlagen macht, periodisch zu prüfen.

Keiner der bisher geprüften Kantone verfügt schon über ein eigenes Aufsichtskonzept, um seine Aufsichtsverantwortung wahrzunehmen. Das SEM muss demnach so rasch wie möglich dafür sorgen, dass in allen Kantonen, wie vereinbart, ein Aufsichtskonzept erstellt und implementiert wird.

Das Wirkungssystem wird nicht konsequent bis zum Schluss umgesetzt

Die Wirkungsanalysen (Evaluationen) und die Revisionen (Prüfungen der Buchführung) sind bisher weder im Konzept noch in der Umsetzung genügend berücksichtigt worden; hier besteht Handlungsbedarf.

Die Programmvereinbarungen mit den Kantonen und die KIP sind vollumfänglich auf die Erzielung von Wirkung ausgerichtet. Folglich müsste für die EFK die Aufsicht ebenso wirkungsorientiert erfolgen. Das Aufsichtskonzept schliesst Wirkungsanalysen jedoch ausdrücklich aus und überlässt es den Kantonen, nach eigenem Ermessen Evaluationen durchzuführen. Damit das SEM und die Kantone die Wirkung der KIP und die Erreichung der strategischen Ziele messen können, braucht es eine klare Evaluationsstrategie des SEM, die gemeinsam mit den Kantonen umzusetzen ist.

Das SEM hat sich entschieden, selbst keine Revisionen im engeren Sinne (klassische Buchprüfungen) durchzuführen, da die Mitarbeitenden nicht über das dafür notwendige Fachwissen verfügen. Stattdessen sollen bei Bedarf externe Aufträge vergeben werden. Dieses Vorgehen ist zwar sinnvoll, das SEM muss allerdings definieren, wann ein solcher Bedarf vorliegt und gegebenenfalls entsprechend handeln.

Die Feststellungen zu den Programmvereinbarungen sind bereits kommuniziert

Die Programmvereinbarungen waren nicht im Fokus dieser Prüfung. Trotzdem hat die EFK einige Feststellungen gemacht. Diese wurden dem SEM bereits vorgängig im Rahmen der Vorkonsultation zu den Grundlagen der kantonalen Integrationsprogramme 2018–2021 zu Kenntnis gebracht, damit sie rechtzeitig in die nächste Periode einfliessen können. Zu erwähnen sind hier insbesondere die fehlenden Regelungen bei Nichterfüllung bzw. mangelhafter Erfüllung der Vereinbarungen durch die Kantone.

Die EFK hatte in einem früheren Bericht sechs Empfehlungen im Zusammenhang mit der Integrationsförderung gemacht. Davon sind zwei nicht umgesetzt worden.