

Integrationsagenda St.Gallen

Bericht der Regierung vom 15. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
1.1 Auftrag des Kantonsrates	2
1.2 Hintergrund des Berichts	2
2 Zweck und Aufbau des Berichts	3
3 Die Integrationsagenda Schweiz	3
3.1 Rahmenbedingungen	4
3.2 Ziele und Inhalte	5
4 Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Umsetzung der IAS im Kanton St.Gallen	6
4.1 Bund: Asylverfahren	7
4.2 Kanton und Gemeinden: Integration in Kollektivunterkünften	8
4.3 Kanton und Gemeinden: Gewährleistung durchgehende Fallführung beim Übertritt	9
4.4 Gemeinden: Integration in der Wohnsitzgemeinde	10
4.5 Zusammenarbeit	13
5 Finanzierung	13
5.1 Finanzierung der Integration in den Kollektivunterkünften	15
5.2 Finanzierung der Integration in den Gemeinden	16
5.3 Überprüfung der verwendeten Mittel: Monitoringsystem	17
6 Antrag	17

Zusammenfassung

Der Kantonsrat erteilte der Regierung Ende 2018 den Auftrag, ihm Bericht zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) im Kanton St.Gallen zu erstatten.

Die Integrationsagenda Schweiz ist eine Initiative von Bund und Kantonen. Sie hat zum Ziel, anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rascher in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dadurch sollen Folgekosten für Kantone und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe reduziert werden. Für die raschere Arbeitsmarktintegration stellt

der Bund den Kantonen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung. Damit der Kanton über diese verfügen kann, musste er dem Bund bis Ende April 2019 ein Konzept zur Umsetzung der IAS zur Genehmigung vorlegen.

Das Departement des Innern als zuständige Stelle im Bereich der Integration im Kanton St.Gallen hat Anfang 2019 die konkrete Umsetzung der IAS unter Einbezug der relevanten Akteure auf fachlicher Ebene ausgearbeitet. Das Umsetzungskonzept wurde auf der Basis des bestehenden, gut funktionierenden Integrationssystems im Kanton St.Gallen entwickelt. Der vorliegende Bericht zeigt die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Kanton St.Gallen auf. Im Zentrum stehen die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden sowie die zugehörigen Finanzierungsflüsse.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Postulat 43.18.06 «Integrationsagenda St.Gallen».

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Kantonsrates

Der Kantonsrat hat die Regierung mit dem Postulat 43.18.06 «Integrationsagenda Schweiz» eingeladen, ihm Bericht zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Kanton St.Gallen zu erstatten. Der Bericht soll aufzeigen, wie die Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden zur Umsetzung der Integrationsagenda optimiert werden kann. Auch sollen die Finanzierungsflüsse zwischen Bund und Kanton einerseits sowie Kanton und Gemeinden andererseits aufgezeigt werden. Nicht zuletzt sei zu prüfen, wie die Aufgaben der verschiedenen Departemente bei der Integration im Sinn von schlankeren Abläufen, einer besseren Erreichung der Wirkungsziele und der Kosteneinsparung zusammengeführt werden könnten.

1.2 Hintergrund des Berichts

Die sogenannte «Integrationsagenda Schweiz» (IAS) wurde im Frühjahr 2018 vom Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen beschlossen. Mit ihr sollen anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (FL/VA) rascher integriert werden. Dies soll mit erhöhten Integrationsgeldern, spezifischen Wirkungszielen und einem einheitlichen Programm zur Förderung der Erstintegration erreicht werden (siehe Abschnitt 3).

Die Umsetzung der IAS erfolgt schweizweit im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Diese basieren auf einer Programmvereinbarung, die jeder Kanton einzeln mit dem Bund abgeschlossen hat. In den KIP werden Förderbereiche bestimmt, in denen spezifische Integrationsmassnahmen flächendeckend in der ganzen Schweiz umgesetzt werden sollen. Mit der IAS werden bestimmte Förderbereiche aus den KIP hinsichtlich FL/VA konkretisiert (siehe Abschnitt 3).

Die IAS wird seit Mai 2019 umgesetzt. Ende April 2019 haben die Kantone dem Staatssekretariat für Migration (SEM) ihre Konzepte zur Umsetzung der IAS eingereicht. Sofern diese den Vorgaben des SEM entsprachen, wurde im September 2019 eine Vereinbarung unterzeichnet und die erhöhten Integrationsgelder definitiv gesprochen. Im Kanton St.Gallen hat die zuständige Stelle im Bereich der Integration Anfang 2019 die konkrete Umsetzung der IAS unter Einbezug der rele-

vanten Akteure auf fachlicher Ebene ausgearbeitet.¹ Auf der Grundlage des bestehenden Systems zur Integration von FL/VA haben die Beteiligten Aufgaben, Zuständigkeiten und Finanzierungsflüsse zur Umsetzung der IAS bestimmt. Dabei wurde darauf geachtet, dass die Abläufe zwischen Kanton und Gemeinden sowie innerhalb des Kantons unter den gegebenen Voraussetzungen optimal ausgestaltet sind.² Im Namen der Regierung wurde Ende September 2019 eine Zusatzvereinbarung mit dem Bund unterzeichnet und der Kanton kann über die erhöhten Gelder entsprechend dem verabschiedeten Umsetzungskonzept verfügen.³

2 Zweck und Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht hat zum Zweck, die Umsetzung der IAS im Kanton St.Gallen aufzuzeigen. An der Ausarbeitung des Umsetzungskonzepts der IAS waren, wie bereits erwähnt, die relevanten Akteure von Kanton und Gemeinden im Integrationsbereich beteiligt. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass das Ergebnis breit abgestützt ist. Die Beteiligten haben vor dem Hintergrund des bestehenden Integrationssystems darüber beraten, wie die Aufgaben, Zuständigkeiten und Finanzierungsflüsse ausgestaltet sein müssen. Dabei wurden verschiedene Kriterien wie z.B. Effizienz und Effektivität, Umsetzbarkeit oder der administrative Aufwand berücksichtigt und gegeneinander abgewogen. Da das System zur Integration von FL/VA im Kanton St.Gallen sowie die Prozesse im Integrationsbereiche dynamisch sind, sollen die Abläufe auch künftig kontinuierlich evaluiert und weiterentwickelt werden.

Da das Umsetzungskonzept auf dem bestehenden System aufbaut, ist dieses ebenfalls Gegenstand dieses Berichts. Damit schafft der Bericht Transparenz im komplexen Themenbereich der Integration und bietet eine Grundlage für mögliche künftige Weiterentwicklungen. Der vorliegende Bericht ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil des Berichts beschreibt die Entstehung sowie die Eckwerte der IAS. Im zweiten Teil wird die konkrete Umsetzung der IAS im Kanton St.Gallen und damit die Eingabe an den Bund aufgezeigt. Dabei stehen Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Finanzierung und die Überprüfung der verwendeten Mittel im Fokus.

3 Die Integrationsagenda Schweiz

Über 90 Prozent der FL/VA bleiben dauerhaft in der Schweiz. Für Kantone und Gemeinden ist es wichtig, diese Personengruppe nachhaltig zu integrieren. Dies bringt volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Vorteile mit sich. So entlastet eine nachhaltige Integration die Gemeinden bei den Sozialhilfekosten und sichert das friedliche Zusammenleben der Gesellschaft. Zur Förderung der nachhaltigen Integration von FL/VA haben Bund und Kantone im Jahr 2018 die IAS beschlossen. Sie sieht eine Verdreifachung der Bundesmittel zur Integration von FL/VA vor. Konkret heisst das, dass die einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000.– auf Fr. 18'000.– je FL/VA erhöht wird. Diese Integrationspauschale wird bereits heute vom Bund an die Kantone ausbezahlt. Sie ist nicht an eine Person geknüpft, sondern stellt einen Beitrag des Bundes an die Kantone für die Integrationsförderung bestimmter Personengruppen dar. Mit der Verdreifachung der Integrationspauschale sollen eine nachhaltige Integration von FL/VA verstärkt sowie Kantone und

¹ Auf kantonaler Ebene war dies federführend das Kompetenzzentrum für Integration und Gleichstellung (KIG) im Amt für Soziales des Departementes des Innern. Direkt beteiligt war das Migrationsamt im Sicherheits- und Justizdepartement. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit im Volkswirtschaftsdepartement sowie das Amt für Berufsbildung im Bildungsdepartement wurden konsultiert. Auf Stufe der Gemeinden waren die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), der Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) und die St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS) direkt an der Erarbeitung beteiligt.

² Eine dieser Voraussetzungen ist z.B. das beschleunigte Asylverfahren, das Anfang 2019 in Kraft getreten ist und für dessen Ausgestaltung im Kanton das Sicherheits- und Justizdepartement zusammen mit den Gemeinden verantwortlich ist.

³ Das verabschiedete Umsetzungskonzept wurde auf der Website des Kantons veröffentlicht (www.integration.sg.ch → Integration → Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene). Damit wird gewährleistet, dass die aktuellsten Informationen auch für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind.

Gemeinden langfristig entlastet werden. Im Folgenden wird aufgezeigt, unter welchen Rahmenbedingungen die IAS beschlossen wurde und was ihre Inhalte und Ziele sind.

3.1 Rahmenbedingungen

Um Personen schneller erfolgreich zu integrieren, wurden die Asylverfahren neu strukturiert und damit beschleunigt (siehe Abschnitt 4.1). Dadurch können Personen ohne Bleiberecht rascher in den Heimatstaat oder in den zuständigen Dublin-Staat zurückgeführt werden. Gleichzeitig kann bei Personen mit Bleiberecht früher mit der Integration begonnen werden. Diese Neustrukturierung der Asylverfahren startete bereits mit der Inbetriebnahme des Testzentrums des Bundes in Zürich im Jahr 2014. Die IAS wurde erst später und grundsätzlich unabhängig von der Neustrukturierung der Asylverfahren erarbeitet. Dennoch berücksichtigt sie die Gegebenheiten der beschleunigten Asylverfahren und ermöglicht, dass nebst dem früheren Beginn der Integrationsbemühungen, eine effektive Finanzierung stattfindet.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung zur Umsetzung der IAS sind die erwähnten kantonalen Integrationsprogramme (KIP) (siehe Abschnitt 1.2). Das Staatssekretariat für Migration (SEM) schreibt vor, dass die IAS im Rahmen der KIP umgesetzt wird.⁴ Wie erwähnt handelt es sich bei den KIP um Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Sie wurden erstmals im Jahr 2014 eingeführt mit dem Ziel, die Integrationsmassnahmen in den Kantonen und Gemeinden zu verstärken, Lücken zu schliessen und regionale Unterschiede auszugleichen. Das zweite KIP ist im Jahr 2018 gestartet und läuft noch bis ins Jahr 2021.⁵ Die KIP richten sich an die Gesamtheit der Migrantinnen und Migranten und teilen sich in acht Förderbereiche auf, in denen spezifische Integrationsmassnahmen möglich sind:



Abbildung 1: Übersicht Förderbereiche des KIP⁶

⁴ Siehe «Rundschreiben: Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018-2021» des SEM, abrufbar unter www.sem.admin.ch → Einreise & Aufenthalt → Integration → Integrationsagenda.

⁵ Weitere Informationen dazu sind abrufbar unter www.integration.sg.ch → Integrationsprogramm.

⁶ Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Integrationsprogramm.

Bund und Kanton beteiligen sich finanziell je zur Hälfte am KIP, für dessen Umsetzung im Kanton St.Gallen jährlich insgesamt rund 3,4 Mio. Franken (ohne Mittel für die IAS) zur Verfügung stehen. Für die Durchführung des KIP ist das Kompetenzzentrum für Integration und Gleichstellung im Amt für Soziales zuständig.

3.2 Ziele und Inhalte

Die Kantone verfügen mit den KIP über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst (nicht nur bezüglich FL/VA) und die Schnittstellen mit den Regelstrukturen regelt. Die IAS sieht daher keine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung vor. Vielmehr konkretisiert und ergänzt sie die strategischen Programmziele der KIP und ist ein Bestandteil davon. Bund und Kantone haben sich im Rahmen der IAS auf die folgenden übergeordneten Wirkungsziele geeinigt:

Nr. Wirkungsziel

- | | |
|---|--|
| 1 | FL/VA erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse (A1) zur Bewältigung des Alltags. |
| 2 | 80 Prozent der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen. |
| 3 | Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller FL/VA im Alter von 16 bis 25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung. |
| 4 | Sieben Jahre nach Einreise sind 50 Prozent aller erwachsenen FL/VA nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert. |
| 5 | Sieben Jahre nach Einreise sind FL/VA vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung. |

Die Ziele sind für die Kantone verbindlich und werden in einem Monitoring regelmässig überprüft. Die Arbeiten von Bund und Kantonen zum Aufbau dieses Monitoringsystems laufen (siehe Abschnitt 5.3).⁷ Zur Erreichung der Ziele haben sich Bund und Kantone auf ein Rahmenprogramm zur Förderung der Erstintegration von FL/VA geeinigt. Dieses sieht vor, dass die Kantone die erhöhte Integrationspauschale für verstärkte oder neue Fördermassnahmen in fünf Bereichen des KIP einsetzen:

- Erstinformation und Integrationsförderbedarf;
- Beratung;
- Sprache und Bildung;
- Arbeitsmarktfähigkeit;
- Zusammenleben.

Zudem sollen diese Massnahmen im Rahmen der IAS auf die folgenden Zielgruppen fokussieren:

- FL/VA mit Potenzial für einen Abschluss auf Sekundarstufe II;
- FL/VA mit Arbeitsmarktpotenzial (Qualifizierung und/oder Vermittlung);
- FL/VA mit primärem Fokus auf soziale Integration;
- Kleinkinder im Alter von 0 bis 5 Jahren.

⁷ Der IST-Zustand im Kanton St.Gallen zu den fünf spezifischen Wirkungszielen der IAS kann daher aktuell noch nicht konkret ausgewiesen werden. Dies wird erstmals Ende 2019 möglich sein. Im Rahmen des KIP werden jedoch bereits aktuell Kennzahlen erhoben, z.B. die Erwerbsquote von erwachsenen FL/VA im Kanton. Per 31. Dezember 2018 betrug diese rund 28 Prozent, was über dem schweizerischen Durchschnitt liegt.

Die Erreichung der Ziele setzt den Willen sowie das eigenverantwortliche Handeln der FL/VA voraus. Gleichzeitig sollen FL/VA während des ganzen Integrationsprozesses gemäss ihren individuellen Bedürfnissen bedarfsgerecht begleitet und unterstützt werden. Der Prozess ist möglichst kontinuierlich und im Bedarfsfall verbindlich zwischen der im jeweiligen Kanton zuständigen Behörde oder Fachstelle und der einzelnen Person anzulegen. Daher sind weitere wichtige Aspekte der IAS die durchgehende Fallführung, regelmässige Standortbestimmungen sowie die Festlegung eines individuellen Integrationsplans. Die folgende Grafik gibt einen Überblick über das vorgesehene Programm zur Förderung der Erstintegration einschliesslich den erwähnten Förderbereichen, Zielgruppen und übergeordneten Aspekten:

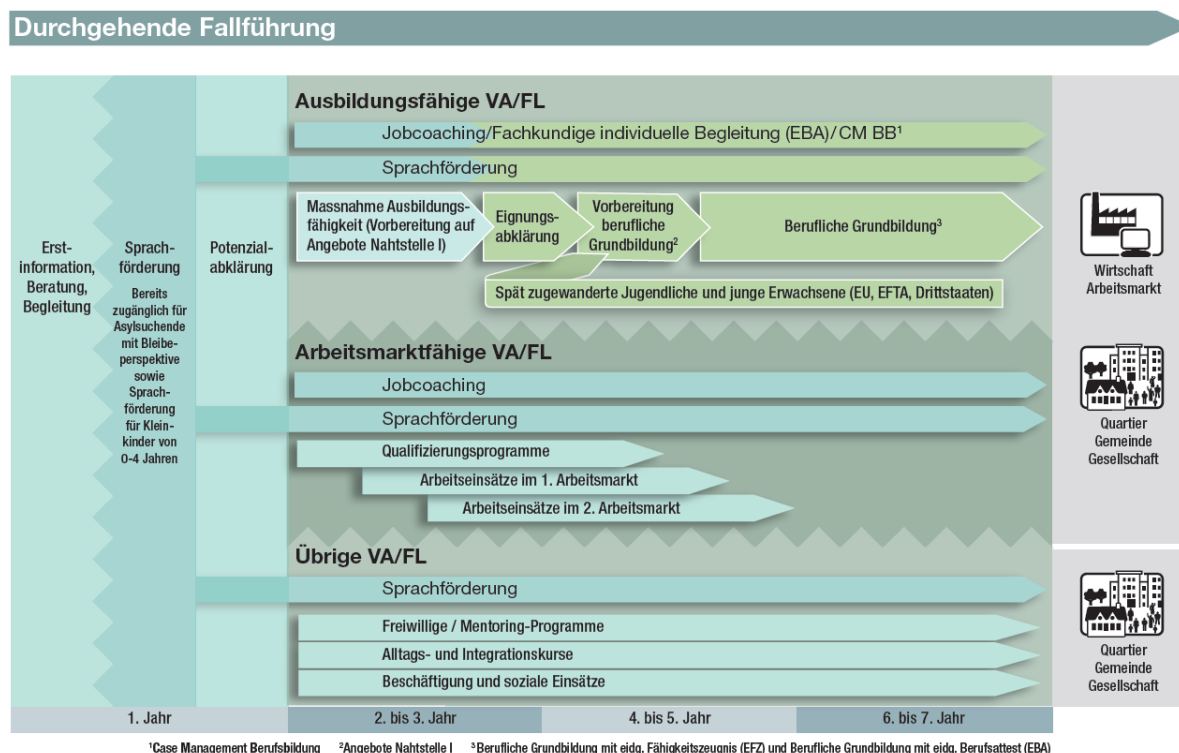


Abbildung 2: Überblick über den Erstintegrationsprozess von FL/VA⁸

4 Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Umsetzung der IAS im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen ist der Integrationsprozess von FL/VA vor dem Hintergrund des beschleunigten Asylverfahrens in zwei Stufen gegliedert. Abbildung 3 gibt einen Überblick über diesen zweistufigen Prozess. Anhand dieses Prozesses wird im Folgenden dargelegt, wie der Kanton St.Gallen die IAS umsetzt. Dazu werden die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Prozessschritte aufgezeigt. Im nächsten Abschnitt werden dann analog die Finanzierungsflüsse im Integrationsprozess dargelegt.

⁸ Abrufbar unter www.sem.admin.ch → Einreise & Aufenthalt → Integration → Integrationsagenda.

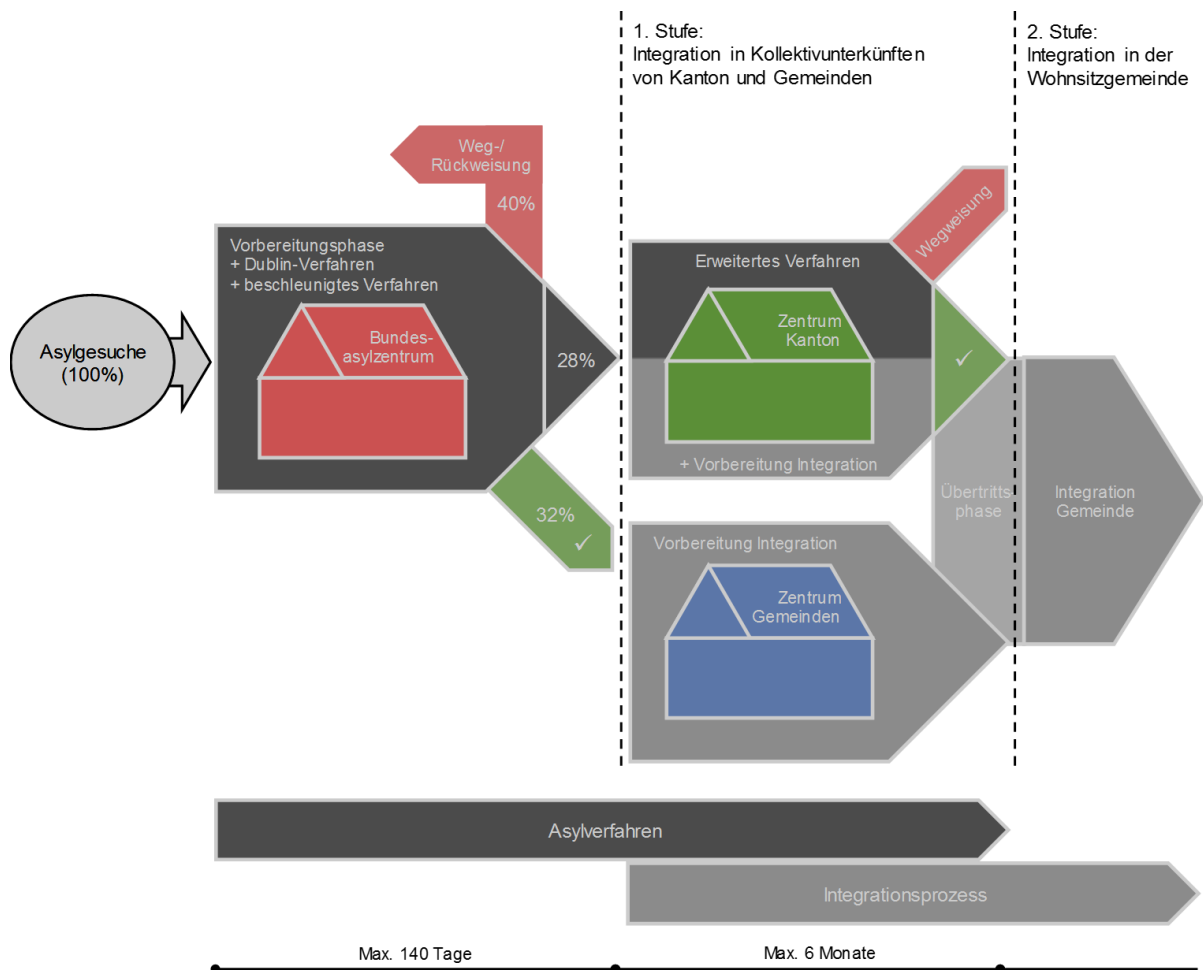


Abbildung 3: Asyl- und Integrationsprozess im Kanton St.Gallen

4.1 Bund: Asylverfahren

Sämtliche Asylsuchenden kommen nach Einreichung eines Asylgesuchs in ein Asylzentrum des Bundes (sogenanntes Bundesasylzentrum). In einer Vorbereitungsphase werden verschiedene Abklärungen gemacht (Prüfung Reise- bzw. Identitätspapiere, Zuständigkeit anderer Staat usw.). Aufgrund der Ergebnisse dieser Abklärungen werden die Asylsuchenden auf die folgenden drei Verfahren verteilt:

- Dublin-Verfahren (rund 40 Prozent der Asylsuchenden): Hat eine asylsuchende Person bereits vorgängig in einem anderen Staat ein Asylgesuch gestellt, wird im sogenannten Dublin-Verfahren abgeklärt, ob sie in diesen Staat zurückgeführt werden kann. Wenn immer möglich erfolgt die Rückführung direkt ab dem Bundesasylzentrum. Kann das Dublin-Verfahren nicht vollzogen werden, erfolgt der Übertritt in ein beschleunigtes oder erweitertes Verfahren (siehe folgende).
- Erweitertes Verfahren (rund 28 Prozent der Asylsuchenden): Bei unklarer Faktenlage sind weitere Abklärungen durch das Staatssekretariat für Migration nötig. Währenddessen werden die Asylsuchenden von den Kantonen betreut. Nach dem Asylentscheid sind diese für den Vollzug (Integration oder Wegweisung) zuständig.

- Beschleunigtes Verfahren (rund 32 Prozent der Asylsuchenden): Bei klarer Faktenlage wird innert acht Arbeitstagen ein Asylentscheid direkt im Bundesasylzentrum gefällt. Bei einer positiven Entscheidung oder einer vorläufigen Aufnahme werden die Asylsuchenden gemäss den Bevölkerungsanteilen auf die Kantone verteilt. Bei einer negativen Entscheidung wird die Wegweisung direkt ab Bundesasylzentrum vollzogen.

Der Bund übergibt somit im Rahmen des Asylverfahrens zwei Arten von Personen in die Zuständigkeit des Kantons: Einerseits werden Personen mit Bleibeentscheid aus dem beschleunigten Verfahren dem Kanton zugeteilt, andererseits werden aber auch Asylsuchende im laufenden erweiterten Verfahren in die Obhut des Kantons übergeben.

4.2 Kanton und Gemeinden: Integration in Kollektivunterkünften

Der Kanton St.Gallen und die Gemeinden legen grossen Wert darauf, dass nach der Zuteilung durch den Bund möglichst rasch mit der Integration begonnen wird. Daher werden die zugeteilten Personen in einem ersten Schritt in Kollektivunterkünften auf die Integration in den Gemeinden vorbereitet. Die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden sind in der kantonalen Asylverordnung (sGS 381.12) geregelt. Der Prozess und die Aufgabenteilung sehen folgendermassen aus:

- Für Asylsuchende im erweiterten Verfahren ist der Kanton zuständig. Sie sind in Kollektivunterkünften des Kantons untergebracht. Dort werden sie während den Abklärungen des Staatssekretariates für Migration betreut und gleichzeitig auf die Integration in den Gemeinden vorbereitet. Weil ein negativer Entscheid möglich ist, erfolgt auch eine Rückkehr-Orientierung bei der Betreuung. Die Kollektivunterkünfte des Kantons werden vom Sicherheits- und Justizdepartement betrieben. Sie dienen in erster Linie dem Vollzug des Asylverfahrens. Daher ist das Sicherheits- und Justizdepartement auch für die Integrationsangebote und deren Qualitätssicherung in den kantonalen Kollektivunterkünften zuständig.
- Für Personen aus dem beschleunigten Verfahren, die bereits im Bundesasylzentrum einen Bleibeentscheid erhalten haben, sind die Gemeinden zuständig. Die Gemeinden können Aufgaben der Betreuung, Integration und Unterbringung gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen oder an Dritte übertragen. Daher werden im Auftrag der Gemeinden auch die Personen aus dem beschleunigten Verfahren vorerst in Kollektivunterkünften betreut und auf die Integration in der Wohnsitzgemeinde vorbereitet.

Wichtig für die optimale Integrationsförderung ist, dass in den Kollektivunterkünften des Kantons und der Gemeinden vergleichbare Integrationsangebote bestehen, so dass die FL/VA bei Eintritt in die Wohnsitzgemeinde über ähnliche Vorkenntnisse verfügen. Dazu bestehen folgende Angebote:

- Erstinformation: In den Kollektivunterkünften werden Informationen zu verschiedenen Themenbereichen zielgruppengerecht vermittelt. So etwa Informationen zum Ablauf sowie zu Rechten und Pflichten im Integrationsprozess. Auch das Thema Gesundheit wird behandelt. Dabei wird vermittelt, wie das System der Gesundheitsversorgung in der Schweiz funktioniert. Wichtig ist aber auch, dass alltägliche Aspekte wie z.B. die Verhütung oder die Körper- und Zahnhygiene thematisiert werden. Ein anderer wichtiger Aspekt ist die Vermittlung von Wissen bezüglich Rechtssystem, Werten und Normen (Rechtsordnung, Gleichstellung, Demokratie). Auch das Thema Wohnen (Art der Wohnung, Haushaltung) ist von grosser Bedeutung. Die Informationen werden den erwachsenen Asylsuchenden je nach Thema während dem obligatorischen Schulunterricht von den Lehrpersonen oder von externen Fachpersonen anhand von geeignetem Informationsmaterial vermittelt. Im personenspezifischen Falldossier wird die Vermittlung der Information zu den genannten Themenfeldern bestätigt.

- Sprachförderung: Sprachkenntnisse sind ein Schlüssel für die rasche und nachhaltige Integration. In den Kollektivunterkünften wird das Deutschlernen daher effizient und bedarfsgerecht gefördert. Wöchentlich finden wenigstens zwölf Lektionen für Erwachsene statt. Alphabetisierungskurse werden ebenfalls angeboten. Die Kursinhalte sind hierbei auf die Verständigung im Alltag ausgerichtet und orientieren sich an der aktuellen und künftigen Lebenssituation der Teilnehmenden. Im Deutschunterricht werden auch gezielt Informationen zu Themen wie Arbeit, Gesundheit oder Zusammenleben in der Schweiz vermittelt. Die Zielsetzung der intensiven Sprachförderung ist das Sprachniveau A2 mündlich. Damit soll eine solide Basis geschaffen werden, für die nachträgliche Sprachförderung in den Gemeinden. Schulpflichtige Kinder besuchen die zentrumsinterne Schule gemäss geltendem Lehrplan. Der bereits im Bundesasylzentrum begonnene Volksschulunterricht wird damit im Kanton nahtlos weitergeführt.
- Frühe Förderung: Auch Kinder im Vorschulalter werden während der Zentrumsphase gefördert. Ziel ist, dass sich die Kinder bei Eintritt in den Kindergarten verständigen und den Anweisungen der Lehrperson folgen können. Während die Eltern den Schulunterricht besuchen, werden die Kinder von Fachpersonen betreut. Dabei werden ihnen spielerisch und altersgerecht Sprachkenntnisse vermittelt. Den Fachpersonen stehen im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms konzipierte Weiterbildungen im Frühförderbereich zur Verfügung.

4.3 Kanton und Gemeinden: Gewährleistung durchgehende Fallführung beim Übertritt

Ein zentraler Aspekt für einen kontinuierlichen Integrationsprozess, auf den auch in der IAS besonders Wert gelegt wird, ist die durchgehende Fallführung. Daher wird in der Schlussphase des Aufenthalts in den Kollektivunterkünften von Kanton und Gemeinden der Übertritt in die Wohnsitzgemeinde vorbereitet. Der Kanton hat dazu eine Leistungsvereinbarung mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) abgeschlossen. Gemäss dieser Leistungsvereinbarung erbringt die VSGP oder eine von ihr beauftragte Vollzugsstelle die nachfolgend beschriebenen Leistungen:

- Aufbereitung des elektronischen Personaldossiers: Es wird ein individuelles elektronisches Personaldossier erstellt. Am Ende der Kollektivphase findet eine geregelte Dossierübergabe zwischen der Kollektivunterkunft und der künftigen Wohnsitzgemeinde statt.
- Schulstandeinschätzung: Gegen Ende des Aufenthalts in der Kollektivunterkunft (frühestens einen Monat vor Austritt) findet eine Schulstandeinschätzung für Personen im erwerbsfähigen Alter statt. Ermittelt werden dabei die Deutschkenntnisse gemäss GER (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen), die Fähigkeiten in Mathematik sowie die Kompetenzen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Daneben werden die bisherige Schulbildung, absolvierte Aus- und Weiterbildungen sowie gelernte oder ausgeführte Berufe/Tätigkeiten erfasst.
- Potenzialabklärung und Erarbeitung eines Integrationsplans mit Empfehlungen: Gegen Ende des Aufenthalts in der Kollektivunterkunft findet mit FL/VA im erwerbsfähigen Alter eine Potenzialabklärung statt. Im Rahmen dieser Abklärung werden die Informationen erfasst, die für die weitere Integrationsplanung von Bedeutung sind. Vorgängig erarbeitete Informationen, beispielsweise im Rahmen der Schulstandeinschätzung oder der Fallführung (familiäre Situation, Alter, Gesundheit usw.) dienen als Basisinformationen. Weiter werden Rückmeldungen über allenfalls geleistete Arbeitseinsätze, Einschätzungen von Lehrpersonen und anderen Ansprechpersonen vorab eingeholt oder liegen bereits vor. Aufgrund dieser Informationen und eines persönlichen Gesprächs wird abgeklärt, welche möglichen Berufsfelder oder Ausbildungswege angestrebt werden und umsetzbar sind. Basierend darauf wird zuhanden des Sozialamtes der künftigen Wohnsitzgemeinde ein Integrationsplan mit Empfehlungen ausgearbeitet.

Durchgeführt wird die Potenzialabklärung von einer im Themenfeld der Arbeitsmarktintegration ausgebildeten Fachperson. Die Unterstützung des Gesprächs durch eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher ist möglich. Im Dossier wird für das kommunale Sozialamt eine Ansprechperson benannt, die bei Rückfragen oder Unklarheiten kontaktiert werden kann.

4.4 Gemeinden: Integration in der Wohnsitzgemeinde

Nach der Phase in den Kollektivunterkünften und den Vorbereitungen in Zusammenhang mit dem Übertritt nehmen die FL/VA in den Gemeinden Wohnsitz. Sie werden den Gemeinden anhand eines Verteilschlüssels basierend auf der Wohnbevölkerung zugeteilt. Mit der Übergabe des individuellen elektronischen Personaldossiers wird dem kommunalen Sozialamt auch eine Kontaktperson im Zentrum mitgeteilt. Das Dossier enthält die unterzeichnete Einwilligung der oder des FL/VA zur Weitergabe von integrationsrelevanten Daten an die künftige Wohnsitzgemeinde. Zudem befinden sich darin Informationen zum Informationsstand (Integration, Gesundheit, Werte und Normen, Wohnen), zum Schul- bzw. Ausbildungsstand (z.B. Deutsch, Mathematik, Laufbahn), zu Gesundheitsdaten und zum Integrationsplan. Auch eine allgemeine Einschätzung der Bezugsperson im Zentrum ist im Dossier erfasst.

Aufgrund der Daten im Personaldossier können die Gemeinden den begonnenen Integrationsprozess weiterführen. Dafür regelt der Kanton im sogenannten Flüchtlingskonzept⁹ bereits heute die Verwendung der Integrationspauschale durch die Gemeinden. Über ein Refinanzierungsmodell werden die Integrationsmassnahmen bis zu einem jährlichen Maximalbeitrag vom Kanton rückvergütet. Die Wirkungsziele der IAS sind im neuen Flüchtlingskonzept, das seit 1. Dezember 2018 angewendet und jährlich überarbeitet wird, bereits berücksichtigt. Die Erhöhung der Integrationspauschale erlaubt einen Ausbau und eine Intensivierung von bestehenden Massnahmen. Speziell die folgenden Aspekte im Integrationsprozess auf Stufe Wohnsitzgemeinde dienen der Erreichung der Ziele der Integrationsagenda:

- Beratung: Als fallführende Stelle ist das Sozialamt nach der Wohnsitznahme in der Gemeinde für den Zugang zu integrationsfördernden Informationen verantwortlich und stellt neben dem Spracherwerb, der Ausbildung und der Arbeitsmarktintegration sicher, dass die FL/VA über Rechte und Pflichten, Gesundheitsthemen und Fragen rund ums Wohnen in der Gemeinde informiert sind. Aufgrund der Daten im Dossier und des regelmässigen persönlichen Kontakts stellt das Sozialamt die Aktualisierung des individuellen Integrationsplans sicher und leitet die entsprechenden Massnahmen ein. Das Sozialamt kann diese Aufgaben oder Teile davon an Dritte übertragen und somit operative Aufgaben der Fallführung delegieren. Verschiedene Organisationen unterstützen die Sozialämter mit ihren gelisteten Angeboten bei der weiterführenden Potenzialabklärung und Förderung der Qualifikationen für die Integration in den Arbeitsmarkt. Im Auftrag der Sozialämter können weitere Aufgaben übernommen werden. Die Überprüfung der individuellen Ziele obliegt jedoch stets der Gemeinde. Das Sozialamt ergänzt das Dossier laufend und schliesst dieses frühestens bei Abmeldung aus der Sozialhilfe ab. Ziehen FL/VA in eine andere St.Galler Gemeinde, wird das Dossier der neuen zuständigen fallführenden Stelle übergeben. In seiner beratenden Tätigkeit fördert das Sozialamt zudem bei Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter die Information und den Austausch mit dem Schulträger.
- Sprache und Bildung: Der Kanton St.Gallen verfügt über ein differenziertes Sprachförderangebot. Die aktuell 22 akkreditierten Sprachschulen bieten Kurse für unterschiedliche Bedürfnisse an. Alle Kurse sind über eine Suchfunktion auf der Webseite des Kantons abrufbar.¹⁰ Es ist

⁹ Konzept für die Refinanzierung von Integrationsmassnahmen für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen im Kanton St.Gallen. Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen.

¹⁰ Siehe www.integration.sg.ch → Deutschkurse → Suche Deutschkurse.

möglich nach Region, Gemeinde, Kursniveau, Zielgruppe und Kurszeiten zu filtern, um ein passendes Angebot zu finden. Es werden auch Alphabetisierungskurse angeboten. Das entsprechende Verzeichnis wird fortlaufend aktualisiert und die Filterfunktionen werden kontinuierlich verbessert. Für eine Akkreditierung durch den Kanton müssen die Schulen Qualitätskriterien¹¹ erfüllen. Um die Qualifikation der Kursleitenden aktuell zu halten, steht für Kursleitende akkreditierter Sprachschulen ein vergünstigtes Weiterbildungsangebot zur Verfügung. Neben den professionellen Deutschkursen an akkreditierten Sprachschulen bestehen in vielen Gemeinden ergänzende sprachfördernde Angebote, die meist durch Freiwillige geleitet werden (z.B. sogenannte Quartierschulen). Diese fördern neben den Sprachkompetenzen auch die soziale Integration vor Ort und leisten einen Beitrag zum gelingenden Zusammenleben. Das breite Sprachförderangebot ist auch für FL/VA geeignet, die lernungewohnt sind und (noch) wenig Chancen auf dem Arbeitsmarkt eingeräumt werden. Eine Übersicht der aktuellen Angebote stellt der Kanton St.Gallen auf seiner Webseite zur Verfügung. Im Moment gibt es über 40 Angebote. Wie bereits im Bundesasylzentrum und den kantonalen Kollektivunterkünften besuchen schulpflichtige Kinder auch nach Zuteilung zu einer Gemeinde den Unterricht der öffentlichen Volksschule. Diese erbringt somit auf allen Ebenen eine wichtige Integrationsleistung.

- Frühe Kindheit: Die Lebensphase der frühen Kindheit erfordert eine ganzheitliche Perspektive. Daher arbeiten auf kantonaler Ebene verschiedene Departemente (Departement des Innern, Bildungs- und Gesundheitsdepartement) in Fragestellungen der frühen Kindheit zusammen. Dadurch kann koordiniert und vernetzt gehandelt werden, was in der kantonalen Strategie «frühe Förderung»¹² abgebildet ist. Nebst einem Massnahmenplan gehen aus der Strategie Handlungsempfehlungen für Fachinstitutionen und Gemeinden hervor. Diese enthalten auch Umsetzungsvorschläge für die Gemeinden spezifisch im Bereich der Integration, beispielsweise zur Erhöhung der Chancengleichheit für Kinder von Familien mit Migrationshintergrund. Die Strategie «Frühe Förderung» läuft im Jahr 2020 aus und die Planung für die Erneuerung läuft. Bei der Erarbeitung der Folgestrategie sollen auch die Aspekte der Integrationsagenda einfließen.

Die Phase der frühen Kindheit ist für die Integration zentral. Daher wird im Kanton St.Gallen der Besuch von Angeboten der Regelstruktur (Spielgruppen, Kindertagesstätten, Horte) aktiv gefördert. Den entsprechenden Fachpersonen steht eine Weiterbildung der Pädagogischen Hochschule St.Gallen im Bereich Sprachvermittlung und Elternzusammenarbeit zur Verfügung. Ergänzend zu den Regelangeboten im Bereich der Bildung, Betreuung und Erziehung während der frühen Kindheit bestehen in mehreren Gemeinden spezifische Angebote für die frühkindliche Sprachförderung. Die Angebote finden regelmässig unter fachlich angeleitetem Einbezug von Freiwilligen statt. Den Betreuungspersonen dieser Angebote stehen die Weiterbildungen der pädagogischen Hochschule St.Gallen ebenfalls zum reduzierten Tarif offen.

An unterschiedlichen Aus- und Weiterbildungen für Mitarbeitende der Sozialämter wird auf die Wichtigkeit des Themas der Frühen Förderung hingewiesen. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung ist ersichtlich, welche Angebote von den Gemeinden eingeleitet und dass diese gut genutzt werden. Gemäss Rückmeldungen der Sozialämter bestehen keine Angebotsengpässe. Sollte sich dennoch lokal ein erhöhter Bedarf ergeben, kann dieser zeitnah durch neue Angebote oder eine Kooperation mit einer Nachbargemeinde gedeckt werden.

Die Kosten für Kindertagesstätten, Horte sowie Spielgruppen werden über die Integrationspauschale refinanziert. Weitere familienergänzende Betreuungsangebote können auf individuelle Kostengutsprache hin über die Integrationspauschale abgerechnet werden.

¹¹ Diese sind im Dokument «Qualitätsrichtlinie und Aufsichtskonzept für die Sprachförderung im Kanton St.Gallen» enthalten. Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Sprache → Deutschkurse → Information für Anbietende.

¹² Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → kantonale Strategie.

- Arbeitsmarktfähigkeit: Um potenziell arbeitsmarktfähige FL/VA fit für den Arbeitsmarkt zu machen, steht eine Vielzahl von Instrumenten bereit.

Mit dem «Katalog Massnahmen zur Arbeitsintegration»¹³ für FL/VA wird ein diversifiziertes Angebot für die Qualifizierung zur Verfügung gestellt. Die Angebote sind in die Kategorien Bildungsangebote für Jugendliche und junge Erwachsene, Fachunterricht mit Praxisanteil im ersten Arbeitsmarkt, Abklärung/Coaching/Begleitung, Qualifizierung im zweiten Arbeitsmarkt/Training Schlüsselkompetenzen und Bildungsprogramme Erwachsene unterteilt. Die Massnahmen können entsprechend einer individuellen Potenzialeinschätzung von den fallführenden Stellen eingeleitet werden. Sie werden bis zum gemeindespezifischen Maximalbeitrag durch den Kanton refinanziert (siehe Abschnitt 5.2). Die Qualitätssicherung der Massnahmen, die im Katalog gelistet sind, wird vom Kanton sichergestellt. Vor der Listung werden die Angebote vom Kompetenzzentrum für Integration und Gleichstellung (KIG) geprüft und die Organisationen, welche die Massnahmen anbieten, müssen jährlich Bericht erstatten.

Weiter sind Berufsintegrationseinsätze im ersten Arbeitsmarkt möglich. Diese werden aufgrund einer individuellen Potenzialabklärung eingeleitet. Mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit ist ein Merkblatt¹⁴ erarbeitet worden, worin die verschiedenen Anstellungs- und Berufsintegrationsmöglichkeiten zusammengefasst sind und auf die im Einzelfall abzuschliessenden Beschäftigungsverträge verlinkt ist.

Für spät eingereiste Jugendliche steht im Kanton St.Gallen eine Kombination von Brückenangeboten ergänzt mit Angeboten der Integrationsförderung zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung zur Verfügung. Diese sind in einer Übersicht zusammengefasst und auf der Webseite des Kantons aufgeschaltet.¹⁵ Die Ausbildung steht im Kanton St.Gallen an erster Stelle. Wenn immer möglich, wird der Weg in den Arbeitsmarkt über eine reguläre Ausbildung angestrebt. Für Personen, die aus verschiedenen Gründen nicht den schulischen Ausbildungsweg (EBA- oder EFZ-Lehre) beschreiten können, steht mit dem Teillohnmodell¹⁶ ein weiteres Instrument für die schrittweise Integration in den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Ein wichtiger Aspekt der Arbeitsmarktfähigkeit von FL/VA ist der Zugang zu Informationen über Bildungsangebote. Die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) bietet dazu ein niederschwelliges Informations- und Kurzberatungsangebot an. Seit dem 31. Juli 2018 können sich arbeitsmarktfähige stellensuchende FL/VA des Sozialamtes (oder der beauftragten Dritten) persönlich auf dem RAV melden. Im ersten Beratungsgespräch findet ein runder Tisch mit allen Beteiligten statt. Zudem werden die FL/VA von den Personalberatenden des RAV im Bereich der interinstitutionellen Zusammenarbeit betreut.

- Zusammenleben: Die fallführenden Stellen sind angehalten, die soziale Integration auf unterschiedliche Weise zu fördern. Im bestehenden Flüchtlingskonzept wird dies etwa mit der Rückvergütung von Vereinsmitgliedschaften oder musischen Tätigkeiten gefördert. Zudem tragen auch die bereits erwähnten Angebote der Gemeinden zur sprachergänzenden Integrationsförderung mit Freiwilligen zur besseren sozialen Integration bei. Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass entsprechende Informationen zu sozialen Aktivitäten zugänglich sind. Eine zentrale Rolle kommt den Familienzentren, Quartiertreffs, Quartierschulen und weiteren Begegnungsorten in den Gemeinden zu. Die Familienzentren werden im Rahmen des KIP gefördert. Über einen Integrationsförderkredit unterstützt der Kanton zudem Projekte von Dritten, die ei-

¹³ Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen → Informationen für Organisationen.

¹⁴ Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen.

¹⁵ Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Arbeitsmarktintegration.

¹⁶ Weitere Informationen dazu sind abrufbar unter www.integration.sg.ch → Arbeitsmarktintegration.

nen Beitrag zur Verbesserung des Zusammenlebens der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung im Kanton St.Gallen leisten. Für die Beratung und Koordination dieser Förderprojekte vor Ort stehen die sechs vom Kanton mandatierten Regionalen Fachstellen Integration (RFI) zur Verfügung. Weiter wird im Rahmen der kantonalen Aktionstage gegen Rassismus beispielsweise auf die negativen Folgen von Ausgrenzung hingewiesen. Aktiv gefördert wird im Kanton St.Gallen zudem der interreligiöse Dialog. Jährlich finden zahlreiche Veranstaltungen statt mit dem Ziel, das friedliche Miteinander zu fördern.

4.5 Zusammenarbeit

Wie aufgezeigt, sind bei der Umsetzung der IAS verschiedene Stellen von Kanton und Gemeinden beteiligt. Das Kompetenzzentrum für Integration und Gleichstellung im Amt für Soziales des Departementes des Innern ist die federführende Stelle, arbeitet aber eng mit den weiteren zuständigen Stellen zusammen. Dies sind auf kantonaler Ebene insbesondere das Migrationsamt im Sicherheits- und Justizdepartement, im Volkswirtschaftsdepartement das Amt für Wirtschaft und Arbeit und im Bildungsdepartement das Amt für Berufsbildung.¹⁷ Auf Gemeindeebene sind die St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS), die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) und der Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) beteiligt. Im Rahmen der Volksschule ist zudem der Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) zu berücksichtigen. Die Zahl der Partnerinnen und Partner sowie die Aufgabenteilung bei der Integration von FL/VA widerspiegelt die Vielschichtigkeit erfolgreicher Integrationsprozesse. Wichtig ist daher, dass interdisziplinär zusammengearbeitet wird und die Angebote rasch an veränderte Herausforderungen oder Erkenntnisse angepasst werden können.

Im Bereich der Integration bestehen bereits institutionalisierte Austauschgefässe, so z.B. in Form der Fachkommission für Gesundheitsfragen im Asylbereich oder der sogenannten «Integrationskoordination»¹⁸. Um die Zusammenarbeit weiter zu verstärken, soll künftig eine «Kommission für die Integration von Flüchtlingen» eingesetzt werden. Diese Kommission koordiniert Massnahmen und initiiert notwendige Anpassungen. Die Mitglieder treffen sich zweimal jährlich. Zu spezifischen Themenbereichen wie z.B. Arbeitsmarkt oder Frühe Förderung können entsprechende Facharbeitsgruppen gebildet werden.

5 Finanzierung

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Finanzierung der Integration von FL/VA im Kanton St.Gallen vor dem Hintergrund des Asyl- und Integrationsprozesses. Im Folgenden wird diese Finanzierung genauer dargelegt. Dazu wird wie bei den Aufgaben und Zuständigkeiten die Finanzierung der einzelnen Prozessschritte aufgezeigt.

Die Finanzierungsflüsse werden erst ab dem Zeitpunkt aufgezeigt, ab dem die asylsuchenden Personen dem Kanton zugewiesen werden und somit die kantonalen Integrationsbemühungen stattfinden. Bereits vorher tätigt der Bund Abgeltungen im Rahmen des Asylverfahrens (Verwaltungskostenpauschale, Nothilfepauschalen usw.), diese sind jedoch nicht für Integrationsbemühungen bestimmt und daher auch nicht Gegenstand dieses Berichts.

¹⁷ Die genannten Departemente haben unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen der Integration. So hat das Volkswirtschaftsdepartement z.B. im Bereich der Arbeitslosenversicherung und somit der Arbeitsvermittlung Aufgaben im Bereich der Integration. Das Bildungsdepartement hat unter anderem im Bereich der Volksschule und der Berufsbildung Schnittstellen mit der Integration.

¹⁸ Dies ist ein Vernetzungsgefäss zwischen staatlichen Stellen und der relevanten nichtstaatlichen Partner, zivilgesellschaftlichen Akteuren, Migrantenorganisationen sowie der Kirchen.

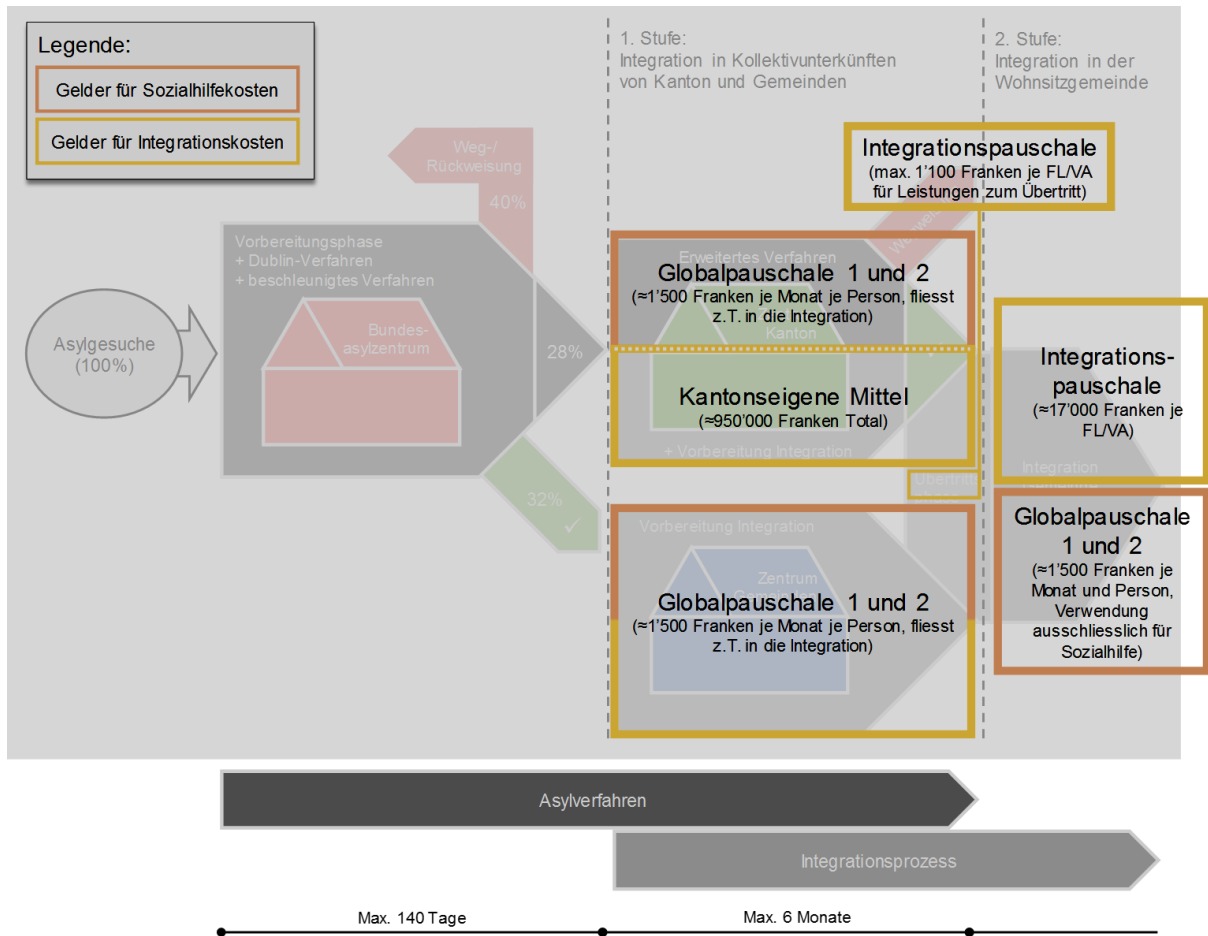


Abbildung 4: Asyl- und Integrationsprozess im Kanton St.Gallen einschliesslich Finanzierung der Integration

Der Geldfluss zwischen den Staatsebenen läuft je nach Art der Abgeltung unterschiedlich (vgl. Abbildung 5). Die Integrationspauschale wird vom Bund an das Departement des Innern (DI) ausgerichtet, das diese der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie direkt den Gemeinden weitergibt (siehe Abschnitt 5.2). Die Globalpauschalen werden dem Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) ausgerichtet, das diese der VSGP weitergibt. Die VSGP ist anschliessend für die Modalitäten zur Weitergabe an die Gemeinden verantwortlich (siehe Abschnitt 5.1).

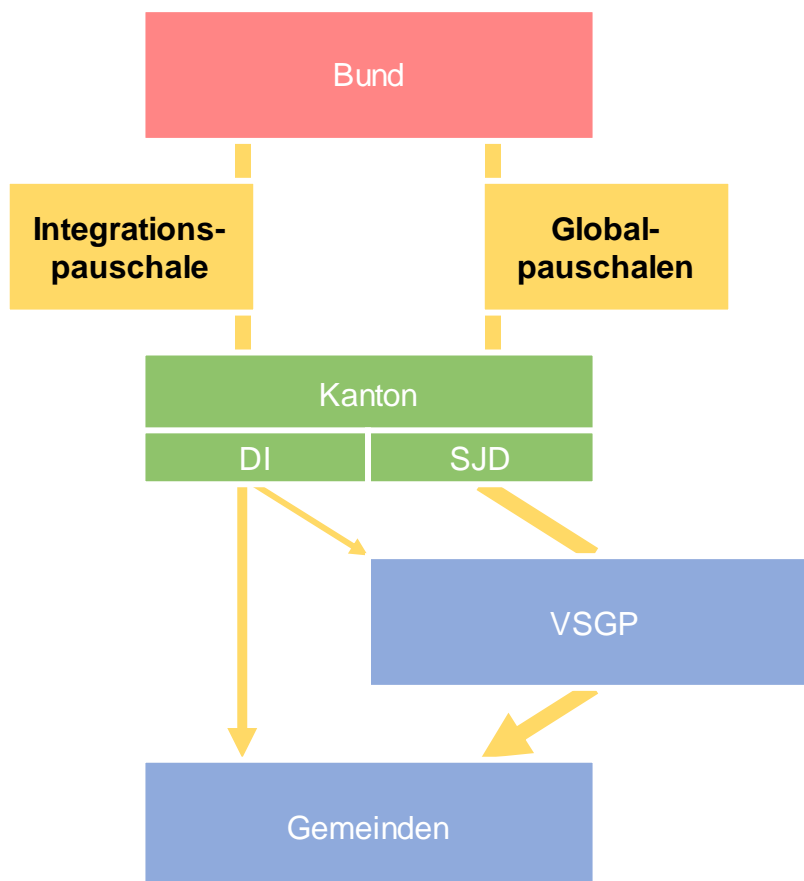


Abbildung 5: Finanzierungsflüsse Integrations- und Globalpauschalen

5.1 Finanzierung der Integration in den Kollektivunterkünften

Für Personen mit einem positiven Asylentscheid bzw. für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Personen bezahlt der Bund den Kantonen ab dem Zuweisungsentscheid die sogenannten Globalpauschalen in der Höhe von monatlich rund 1'500 Franken je Person, sofern diese keiner Erwerbstätigkeit mit einem Lohn von über Fr. 400.– monatlich nachgeht. Die Globalpauschalen entschädigen die Kantone für die Sozialhilfeleistungen. Es gibt zwei unterschiedliche Globalpauschalen:

- Globalpauschale 1: Sie gilt für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen und wird längstens während sieben Jahren ausbezahlt.
- Globalpauschale 2: Sie gilt für Flüchtlinge mit Asyl und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und wird längstens während sieben Jahren (vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) bzw. längstens während fünf Jahren (Flüchtlinge) ausgerichtet.

Im Kanton St.Gallen gilt für die Globalpauschalen der Grundsatz, dass die Pauschale an jene Staatsebene fliesst, bei der die Kosten anfallen. Das heisst, bei der Betreuung in den Kollektivunterkünften stehen die Gelder dem Kanton und den Gemeinden (bzw. der VSGP) entsprechend den untergebrachten Personen zur Verfügung (Art. 17 der Asylverordnung [sGS 381.12]). Sobald die Personen an die Gemeinden verteilt wurden, haben die entsprechenden Wohnsitzgemeinden Anspruch auf die Globalpauschalen. Gemäss Art. 18 der Asylverordnung überweist das Migrationsamt die dafür vorgesehenen Pauschalabgeltungen des Bundes an die VSGP, die den zuständigen politischen Gemeinden die auf sie entfallenden Anteile zukommen lässt.

Für die Integrationsbemühungen in den Kollektivunterkünften des Kantons werden nebst den Globalpauschalen eigene Mittel des Kantons aufgewendet. Gemäss Vorgaben des Bundes wäre es grundsätzlich möglich, die Integrationsbemühungen in den Kollektivunterkünften über die Integrationspauschale zu finanzieren. Auf Wunsch der Gemeinden haben sich das Departement des Innern, das Sicherheits- und Justizdepartement und die VS GP jedoch darauf geeinigt, dass die Gelder der Integrationspauschale grundsätzlich für die Integration ab Wohnsitznahme in den Gemeinden zur Verfügung stehen. Eine Ausnahme bilden die Leistungen an der Schnittstelle von Kollektivunterkunft und Gemeinden für den Übertritt (siehe Abschnitt 4.3). Diese Abklärungen und Dokumentationen gelten als vorgelagerte Dienstleistungen für die Gemeinden und werden deshalb über die Integrationspauschale finanziert.

5.2 Finanzierung der Integration in den Gemeinden

Nach der Phase in den Kollektivunterkünften werden die FL/VA auf die Gemeinden verteilt. Wie erwähnt gehen die Globalpauschalen sodann auf die Gemeinden über. Die vom Bund ausgerichtete Integrationspauschale steht, abgesehen von den Leistungen für den Übertritt in die Wohnsitzgemeinde (siehe Abschnitt 4.3), für Integrationsleistungen in den Gemeinden zur Verfügung. Die Gemeinden können die Integrationspauschale anhand eines Systems der Refinanzierung durch den Kanton einsetzen. Die Grundlagen für dieses System wurden im Jahr 2017 geschaffen. Gemeinsam mit den Gemeinden wurde das «Konzept für die Refinanzierung von Integrationsmassnahmen für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen im Kanton St.Gallen» erarbeitet.¹⁹ Dieses Konzept trat per 1. Dezember 2017 in Kraft. Per 1. Dezember 2018 wurde es in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden überarbeitet und an die Anforderungen der Integrationsagenda angepasst. Künftig findet eine jährliche Überarbeitung in Zusammenarbeit mit den relevanten Anspruchsgruppen statt. Es bietet dem Kanton wie auch den Gemeinden eine hohe Planungssicherheit und fördert die bedarfsorientierte, effiziente und nachhaltige Integration.

Der Refinanzierungsmechanismus funktioniert folgendermassen: Der Bund richtet den Kantonen die Integrationspauschale gestützt auf die effektive Zahl der Bleibe-Entscheide im Asylbereich zwei Mal jährlich aus. Vom Total dieser jährlichen Zahlungen der Integrationspauschalen wird der Vorjahresaufwand für die Leistungen im Zusammenhang mit dem Übertritt von der Kollektivunterkunft in die Wohnsitzgemeinde (siehe Abschnitt 4.3) abgezogen. Auf dieser Grundlage und der in den letzten 24 Monaten in einer Gemeinde anwesenden FL/VA errechnet das Kompetenzzentrum für Integration und Gleichstellung (KIG) ein gemeindespezifisches Beitragsmaximum (Maximalbetrag für die Refinanzierung von Integrationsmassnahmen je Jahr und Gemeinde). Bei der Durchführung von Integrationsmassnahmen bezahlt die Gemeinde vorerst die Rechnung. Wie hoch die finanzielle Investition je FL/VA konkret ist und wie lange eine Massnahme dauert, entscheidet das kommunale Sozialamt als fallführende Stelle. Anschliessend können die für die Zielgruppe eingeleiteten Massnahmen jährlich bis zum jeweiligen gemeindespezifischen Beitragsmaximum mit dem KIG abgerechnet werden, unabhängig von der Refinanzierungsfrist des Bundes und der je Person in Anspruch genommenen Dauer der Massnahmen. Es können Angebote von unterschiedlichen Anbietern im Bereich der Sprachförderung, der Qualifizierung oder der Bildung über die Integrationspauschale refinanziert werden. Grundsätzlich müssen diese die Qualitätskriterien des KIG erfüllen und in einem kantonalen Katalog gelistet sein. Im Fall der Sprachschulen muss eine Akkreditierung erfolgt sein. Dieses marktnahe System garantiert eine breite Palette an Angeboten für unterschiedliche Zielgruppen und Bedürfnisse. Nicht gelistete oder akkreditierte Angebote können zudem über individuelle Kostengutsprachen des KIG ebenfalls refinanziert werden.

¹⁹ Abrufbar unter www.integration.sg.ch → Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen.

Sollten die Zahlungen des Bundes höher oder tiefer ausfallen als angenommen, werden die gemeindespezifischen Beitragsmaxima im Folgejahr um diese Mittel erhöht bzw. gesenkt. Die Integrationspauschale soll vollumfänglich für die Integration von FL/VA eingesetzt werden können. Sämtliche Mittel aus nicht ausgeschöpften Beitragsmaxima werden daher zusammengefasst und fliessen im Folgejahr in die Berechnung der Beitragsmaxima ein. In Zusammenarbeit mit den Gemeinden werden gemeindespezifische Anpassungen vorgenommen, beispielsweise wenn sich auf einem Gemeindegebiet eine Kollektivunterkunft befindet oder diese erst während der für die Berechnung relevanten Monate geschlossen wurde.

5.3 Überprüfung der verwendeten Mittel: Monitoringsystem

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) nimmt auf nationaler Ebene das strategische Controlling über die Umsetzung der KIP einschliesslich der IAS wahr. Es prüft die jährliche Berichterstattung der Kantone und beaufsichtigt die Verwendung der Mittel. Im Kanton St.Gallen ist das Departement des Innern für das operative Controlling im Rahmen der Umsetzung des KIP und somit der IAS zuständig. Es stellt dem SEM jährlich eine inhaltliche und finanzielle Berichterstattung zu. Diese Berichterstattung gibt Auskunft über den Erreichungsgrad der vereinbarten Wirkungs- oder Leistungsziele zur Umsetzung der IAS-Ziele und weist wichtige Kennzahlen aus. Diese Kennzahlen erstrecken sich auf die fünf von der IAS betroffenen Förderbereiche des KIP (z.B. die Anzahl FL/VA mit Festanstellung im ersten Arbeitsmarkt, die Anzahl FL/VA in Sprachförderangeboten usw.) und basieren auf Angaben aus den Gemeinden. Das DI hat somit dafür zu sorgen, dass die Mittel zweckgebunden eingesetzt werden und dass die daraus finanzierten Massnahmen den Qualitätsanforderungen genügen. Erfüllt der Kanton diese Forderungen nicht, kann der Bund die Gelder zurückfordern. Anhand des bestehenden Flüchtlingskonzeptes verfügen das Departement des Innern und die Gemeinden über ein Arbeitsinstrument, das die Qualitätssicherung gewährleistet.

Nebst der erwähnten Berichterstattung entwickeln Bund und Kantone zur Überprüfung der übergeordneten Ziele der IAS zudem gemeinsam ein Monitoring. Die Grundlage des Monitorings sind insbesondere Kennzahlen zu den Wirkungszielen, zu den Förderbereichen und zu den kantonalen Rahmenbedingungen. Die Entwicklung des Monitorings ist ein eigenständiges Projekt, das im Rahmen der zweiten Phase der IAS von Bund und Kantonen gemeinsam aufgebaut wird. Das Konzept wird voraussichtlich im Jahr 2019 vorliegen und 2020 zwischen Bund und Kantonen politisch konsolidiert.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär