

Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl und Integration

Bericht der Regierung vom 16. Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl und Integration	1
Zusammenfassung	2
1 Auftrag des Kantonsrates	3
2 Ist: Zuständigkeiten im Asylbereich	3
2.1 Aufgaben des Kantons im Asylverfahren	3
2.2 Ausländerrechtliche Bewilligungsarten im Asylverfahren	3
2.3 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden nach st.gallicischem Recht	4
2.3.1 Aufgaben und Zuständigkeiten	4
2.3.2 Sozialhilfe und Nothilfe	5
2.4 Finanzströme Bund – Kanton – Gemeinden	5
3 Ist: Zuständigkeiten im Integrationsbereich	6
3.1 Ausländerrechtliche Grundlagen des Bundes	6
3.2 Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen	7
3.3 Integrationsförderung des Kantons und der Gemeinden	8
3.3.1 Gesetzliche Grundlagen der Integrationsförderung	8
3.3.2 Schwerpunkte der kantonalen Integrationspolitik	8
3.3.3 Departementale Zuordnung der kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen	9
3.3.4 Von der Koordinationsstelle für Integration zum Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung	9
3.3.5 Koordinationsaufgaben und -gremien	10
3.3.6 Kommunale Aufgaben bei der Integrationsförderung	10
4 Vereinfachung der Zuständigkeiten	11
4.1 Übertragung des Asylbereichs in das Sicherheits- und Justizdepartement	11
4.2 Betreuung der Flüchtlinge durch die Gemeinden	11
4.3 Entflechtung der Zuständigkeiten beim Kanton	11
4.3.1 Entstehung der heutigen kantonalen Zuständigkeitsordnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich	11
4.3.2 Ablösung der statusorientierten durch eine aufgabenorientierte kantonale Zuständigkeit	12

5	Integrationspauschalen für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge	13
5.1	Konzept zur Integration der vorläufig aufgenommenen Personen und der Flüchtlinge	13
5.2	Abschluss der Pilotphase	13
5.3	Reporting statt Kostengutsprachen	13
5.4	Angebotsplanung und Bedarfserhebung	14
6	Ressourcen	14
7	Fazit	14
8	Antrag	15
Anhänge:		
1.	Inhaltliche Vorgaben des Bundes für die kantonalen Integrationsprogramme	16
2.	Integrationsvereinbarungen (2011)	19

Zusammenfassung

In den letzten Jahren haben sich die Rechtsgrundlagen im Asyl- sowie im Integrationsbereich ständig weiterentwickelt. Im Rahmen der Integrationsförderung übernehmen die Gemeinden seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes vom 1. Januar 2008 (SR 142.20) neue Aufgaben. Diese Entwicklungen bringen es mit sich, dass auch auf kantonaler Ebene eine Klärung der Zuständigkeit in Bezug auf die Integration vorgenommen wird. Das Departement des Innern und das Sicherheits- und Justizdepartement haben sich auf das aufgabenorientierte Prinzip «Integration aus einer Hand» geeinigt, so dass die gesamte Integrationsförderung künftig durch das für die Integration zuständige Departement erfolgt, wie dies vom Bundesgesetzgeber her vorgesehen ist. Für die Gemeinden schafft dies Klarheit, indem nur noch ein Departement – das Departement des Innern – alleiniger Ansprechpartner für Integrationsbelange ist, während das Sicherheits- und Justizdepartement Ansprechpartner für den Asylbereich bleibt. Eine Vereinfachung wird auch bezüglich Ausrichtung der asylrechtlichen Globalpauschalen des Bundes realisiert: Diese wird beim Sicherheits- und Justizdepartement konzentriert. Diese Klärung ist der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VS GP) bereits kommuniziert worden.

Die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen, welche über Integrationspauschalen des Bundes finanziert wird, wird nun von der Pilotphase in ein definitives Konzept überführt. Darin werden die administrativen Abläufe auf Ebene des Kantons und der Gemeinden vereinfacht. Mit der vereinfachten Refinanzierung der Integrationskosten der Gemeinden über ein Reporting anstelle der einzelnen Kostengutsprachen wird die Basis für schlanke Verwaltungsabläufe gelegt, was zur Entlastung bei Kanton und Gemeinden beiträgt. Diese Vereinfachung der Abläufe erlaubt es dem Kanton, die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Aufgaben im Zusammenhang mit den Integrationspauschalen ohne zusätzliche personelle Ressourcen wahrnehmen zu können.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit diesem Bericht die Stellungnahme der Regierung zum Postulat 43.10.07 über die «Vereinfachung der Zuständigkeiten im Asylbereich».

1 Auftrag des Kantonsrates

Mit dem Postulat 43.10.07 lädt der Kantonsrat die Regierung ein, einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt, wie die Abläufe im Asylbereich vereinfacht werden können. Der Auftrag thematisiert die Schnittstellen zwischen Gemeinden und Kanton einerseits sowie jene zwischen dem Departement des Innern und dem Sicherheits- und Justizdepartement andererseits. Dabei rückt er, neben der Zuständigkeit im asyl- und ausländerrechtlichen Bereich, die Integration von anerkannten Flüchtlingen und von vorläufig aufgenommenen Personen in den Vordergrund und verlangt, dass für die betroffenen Personen wie auch für die Gemeinden möglichst einheitliche Ansprechstellen auf kantonaler Ebene geschaffen werden. Der vorliegende Bericht legt dar, wie die Abläufe bezogen auf die Aufgaben, die der Bund den Kantonen im Asyl-, Integrations- und Flüchtlingswesen überträgt, vereinfacht werden können und bereits vereinfacht worden sind. Er legt dabei ein besonderes Augenmerk auf die Zuständigkeitsordnung und Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Die integrationsspezifischen Aufgaben aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen sollen in die weiteren dem Kanton und den Gemeinden durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20; abgekürzt Ausländergesetz oder AuG) vorgegebenen Integrationsaufgaben eingebettet werden.

2 Ist: Zuständigkeiten im Asylbereich

2.1 Aufgaben des Kantons im Asylverfahren

Asylgewährung und Asylverfahren sind bundesrechtlich geregelt: im eidgenössischen Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31; abgekürzt AsylG). Als Flüchtlinge gelten Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden (Art. 3 Abs. 1 AsylG). Ob diese Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sind, prüfen allein Bundesbehörden, nämlich erstinstanzlich das Bundesamt für Migration, zweitinstanzlich – und abschliessend – das Bundesverwaltungsgericht.

Den Kantonen obliegen während der Dauer des Asylverfahrens und nach dessen Abschluss im Wesentlichen drei Aufgabenbereiche:

- a. Sie sorgen für die Unterbringung der Asylsuchenden während des Verfahrens (Art. 27 AsylG).
- b. Bei negativen Asylentscheiden vollziehen sie die vom Bund angeordneten Wegweisungen (Art. 46 AsylG) und schaffen die weggewiesenen Personen nötigenfalls aus (Art. 69 AuG).
- c. Sie regeln den Aufenthaltsstatus jener Personen, die nach Abschluss des Asylverfahrens in der Schweiz verbleiben können (Art. 60 AsylG, Art. 85 AuG).

2.2 Ausländerrechtliche Bewilligungsarten im Asylverfahren

Dem Ablauf des Asylverfahrens folgen die verschiedenen ausländerrechtlichen Bewilligungsarten. Nach der Einreichung eines Asylgesuchs bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss wird den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern ein Ausweis «N» abgegeben, der diese Personen als Asylsuchende ausweist. Während der ersten drei bis sechs Monate besteht ein Verbot der Erwerbstätigkeit; anschliessend kann eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilt werden.

Heisst der Bund ein Asylgesuch gut, so wird die gesuchstellende Person als Flüchtling anerkannt. Sie erhält eine Aufenthaltsbewilligung «B», die grundsätzlich jährlich verlängert wird. Nach fünf Jahren rechtmässigen Aufenthalts in der Schweiz besteht – unter Vorbehalt allfälligen Fehlverhaltens – ein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung «C» (Art. 60 AsylG).

Wer die Flüchtlingseigenschaft besitzt, sich aber wegen verwerflicher Handlungen oder wegen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz des Asyls unwürdig erweist (Art. 53 AsylG), gilt als «vorläufig aufgenommener Flüchtling» mit Ausweis «F».

Nicht mit dem Status als vorläufig aufgenommener Flüchtling verwechselt werden darf der ausländerrechtliche Status der «vorläufigen Aufnahme». Diesen Status, der ebenfalls einen Ausweis «F» nach sich zieht, erhält, wer die Flüchtlingseigenschaft nach AsylG *nicht* erfüllt (also einen negativen Asylentscheid erhält), bei dem aber der Vollzug einer Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist (Art. 44 Abs. 2 AsylG). Die Rechtsstellung dieser vorläufig Aufgenommenen ist in Art. 83 ff. AuG geregelt.

Wird ein Asylgesuch abgewiesen und die vorläufige Aufnahme *nicht* gewährt, so fordert das Bundesamt für Migration die betreffende Person zum Verlassen der Schweiz auf. Diese Wegweisungsverfügung kann und muss – notfalls mittels Zwangsmassnahmen – durch die Kantone vollzogen werden. Nach Ablauf der Ausreisefrist haben die betreffenden Personen keinen ausländerrechtlich geregelten Status mehr; sie halten sich illegal in der Schweiz auf.

Eine Sonderstellung nehmen Schutzbedürftige (Ausweis «S») ein, denen der Bundesrat aus ausserpolitischen und humanitären Überlegungen vorübergehenden Schutz gewährt. Ihre Rechtsstellung ist umfassend in Art. 4 und 66 bis 79 AsylG geregelt.

2.3 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden nach st.gallischem Recht

2.3.1 Aufgaben und Zuständigkeiten

Die ausländerrechtliche Regelung des Aufenthalts der Asylsuchenden während und nach dem Asylverfahren – d.h. die Ausstellung der Ausweise, das Kontrollwesen, die Mutationen in den Registern – ist Aufgabe des Migrationsamtes, in Zusammenarbeit mit den Einwohnerämtern der Gemeinden, und liegt demgemäss federführend beim Kanton. Ebenfalls in die Zuständigkeit des Kantons, konkret: des Migrationsamtes, fallen asyl- und ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen, d.h. insbesondere der Vollzug von Wegweisungsverfügungen, allenfalls verbunden mit ausländerrechtlichen Haftanordnungen und/oder Zwangsausschaffungen.

Demgegenüber bilden Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden während des Verfahrens eine Aufgabe der betreuenden Sozialhilfe im Sinn von Art. 8 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) und obliegen damit nach Art. 3 SHG grundsätzlich den politischen Gemeinden. Zur Entlastung der Gemeinden und zur Vorbereitung des Aufenthalts der Asylsuchenden in den Gemeinden betreibt der Kanton, im Sinn eines «Zweiphasenmodells», kantonale Asylzentren. Hier werden die dem Kanton St.Gallen zugewiesenen Asylsuchenden – sechs Prozent aller in der Schweiz gestellten Asylgesuche – für eine erste Phase untergebracht und betreut und dabei über das Leben in der Schweiz informiert, aber auch auf eine allfällige Rückkehr vorbereitet. Nach dem kantonalen Unterbringungs- und Betreuungskonzept würde diese erste Phase idealerweise sechs Monate dauern; aufgrund des aktuell sehr hohen Zustroms von Asylsuchenden muss die Verteilung auf die Gemeinden derzeit nach bereits etwa drei Monaten erfolgen. Über die Ausgestaltung dieses Zweiphasenmodells und über das Zusammenspiel zwischen Kanton und Gemeinden in der Phase des Asylverfahrens hat die Regierung in ihrem Bericht vom 22. März 2005 «Der Vollzug des Asylrechts im Kanton St.Gallen» (40.05.02) ausführlich Stellung genommen. Rechtlich umgesetzt ist es in der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12).

Bis zum Abschluss des Verfahrens und – bei Gewährung von Asyl oder der vorläufigen Aufnahme – nach dessen Abschluss sind anschliessend allein die politischen Gemeinden für die Betreuung wie auch für die Gewährung von Sozialhilfe zuständig. Die politischen Gemeinden sind auch in der Pflicht, für die weggewiesenen (und sich somit illegal im Kanton St.Gallen aufhaltenden) Personen zu sorgen. Diese sind zwar, gestützt auf Art. 82 Abs. 1 AsylG, von der ordentlichen Sozialhilfe ausgeschlossen, haben aber Anspruch auf die für das Überleben notwendige Nothilfe.

2.3.2 Sozialhilfe und Nothilfe

Asylsuchende erhalten die Sozialhilfeleistungen grundsätzlich in Form von Sachleistungen (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Kanton und Gemeinden erbringen diese Leistungen im Rahmen der Unterbringung in den kantonalen Zentren bzw. in Unterkünften der Gemeinden. Bereits nach geltendem Recht können die Ansätze für die Unterstützung von den Ansätzen der einheimischen Bevölkerung abweichen (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Im Rahmen der laufenden Revision des Asylgesetzes soll aus dieser Kann-Bestimmung eine verpflichtende Vorgabe gemacht werden. Im Kanton St.Gallen leisten die Gemeinden bereits heute, soweit überhaupt finanzielle Sozialhilfe an Asylsuchende ausgerichtet wird, tiefere Beträge als an die einheimischen Sozialhilfebeziehenden (vgl. dazu die Antwort der Regierung vom 16. Oktober 2012 zur Einfachen Anfrage 61.12.32 «Nothilfe im Kanton St.Gallen»).

Anerkannte Flüchtlinge – die eine ordentliche Aufenthalts- und später Niederlassungsbewilligung haben – werden demgegenüber mit ungekürzten Sozialhilfeleistungen unterstützt, soweit solche Leistungen notwendig sind (Art. 82 Abs. 1 erster Satz AsylG, Art. 3 Abs. 1 der Asylverordnung 2, SR 142.312; abgekürzt AsylV 2). Dies gilt auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Art. 86 Abs. 1 AuG).

Vorläufig Aufgenommene hingegen unterliegen tieferen Sozialhilfestandards: Sie werden den Asylsuchenden gleichgestellt (vgl. Art. 86 Abs. 1 AuG). Die st.gallischen Gemeinden haben die Sozialhilfeansätze für diese Personen gegenüber den ordentlichen Ansätzen um rund 20 Prozent gekürzt.

Auch für die Gewährung von Nothilfe haben die st.gallischen Gemeinden einheitliche Ansätze festgelegt: Grundsätzlich erhalten Nothilfebezüger täglich acht Franken (in bar oder in Form von Gutscheinen) sowie eine geeignete Unterkunft während der Nacht. Verletzte Personen können allerdings etwas bessergestellt werden, obwohl sich auch diese illegal in der Schweiz aufhalten. Es liegt in der Zuständigkeit und im Ermessen der Gemeinden, wie sie die Nothilfe und die Unterbringung generell, aber auch bei vulnerablen Personen, ausgestalten.

2.4 Finanzströme Bund – Kanton – Gemeinden

Der Bund vergütet den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des AsylG mit Pauschalen (vgl. Art. 88 AsylG). Diese Pauschalen des Bundes decken namentlich die Kosten der Sozialhilfe und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten. Im Zentrum stehen folgende Pauschalabgeltungen:

- a. **Globalpauschale Sozialhilfe «GP1»** für Sozialhilfekosten (Unterstützung, Unterbringung, Gesundheitskosten, Beschäftigungsprogramme usw.). Die Höhe wird vom Bundesrat festgelegt und berechnet sich nach Art. 22 und 23 AsylV2. Die Pauschale beträgt im Jahr 2012 Fr. 54.95 je Person und Tag; sie wird für asylsuchende Personen und vorläufig Aufgenommene bis zu sieben Jahren Aufenthalt ausbezahlt.
- b. **Globalpauschale Sozialhilfe «GP2»:** Diese deckt die Sozialhilfe, Betreuungs-, Miet- und Verwaltungskosten von anerkannten Flüchtlingen, von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, von Staatenlosen sowie von Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung. Auch hier legt der

Bundesrat jährlich die Ansätze im Sinn von Art. 26 und 27 AsylV2 fest (2012: Fr. 55.06 je Person und Tag); die Dauer bestimmt sich nach Art. 24 AsylV2, in der Regel bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

c. Sockelbeitrag für die Betreuungskosten. Der Sockelbeitrag wird für das Leerstandsrisiko bei der Unterbringung bezahlt; er beträgt im Jahr 2012 Fr. 84'037.– je Quartal.

d. Nothilfepauschale: Diese wird für Asylsuchende mit rechtskräftigem negativem Entscheid (Nichteintreten oder Abweisung) ausgerichtet; sie soll die Kosten der Sozial- bzw. Nothilfe decken (Art. 88 Abs. 4 AsylG; Art. 28 ff. AsylV2). Die Nothilfepauschale wird als «Basisanteil» – im Jahr 2012 Fr. 4'074.– je Person – ausbezahlt. Der frühere «Ausgleichsanteil» von Fr. 2'037.– pro Person, der bis ins Jahr 2011 unter den Kantonen nach Massgabe ihrer Belastungen aufgeteilt wurde, wird nun ebenfalls jedem Kanton gleichermassen ausbezahlt (vgl. Art. 29 AsylV2).

Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden haben das Departement des Innern, das Sicherheits- und Justizdepartement sowie die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) im November 2011 eine Vereinbarung über die Aufteilung der Bundespauschalen abgeschlossen, welche die früher getrennt mit jedem Departement getroffenen Vereinbarungen ersetzte. Ausgehend von der Überlegung, dass der Kanton und die Gemeinden für die je von ihnen zu leistenden Aufgaben anteilmässig entschädigt werden sollten, werden die Globalpauschale Sozialhilfe «GP1» sowie der Sockelbeitrag im Verhältnis 36,2 Prozent zu 63,8 Prozent zwischen Kanton und Gemeinden geteilt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Kanton mit den kantonalen Asylzentren einen Teil der Unterbringungs- und Betreuungsaufgaben erfüllt. Die übrigen Pauschalen – Globalpauschale Sozialhilfe «GP2» und Nothilfepauschale – werden zu 100 Prozent den Gemeinden gutgeschrieben, da sie allein für die jeweils abgegoltenen Aufgaben und Kosten aufkommen.

Bei der Übertragung der Asylbetreuung vom Departement des Innern auf das Sicherheits- und Justizdepartement im Jahr 2005 (vgl. Abschnitt 4.1) verblieb die Zuständigkeit für die anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge beim Departement des Innern (Art. 22 Bst. h in Verbindung mit Art. 26 Bst. e-ter des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3; abgekürzt GeschR). Diese Konstellation hat zur Folge, dass die Auszahlung der Globalpauschale Sozialhilfe «GP2» an die VSGP durch das Departement des Innern erfolgt; alle anderen oben genannten Pauschalen bzw. der Sockelbeitrag werden ganz oder anteilmässig durch das Sicherheits- und Justizdepartement an die VSGP ausbezahlt. Auf diese Schnittstelle wird zurückzukommen sein (vgl. Abschnitt 4.3.2).

3 Ist: Zuständigkeiten im Integrationsbereich

3.1 Ausländerrechtliche Grundlagen des Bundes

Die ausländerrechtlichen Grundlagen des Bundes, wie sie im Ausländer- und im Asylgesetz festgeschrieben sind, waren während der letzten Jahre von einer starken Dynamik geprägt. Hervorzuheben sind die Einführung der Freizügigkeit mit der EU sowie das Inkrafttreten des neuen Ausländer- und des revidierten Asylgesetzes am 1. Januar 2008. Seit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge und der Personenfreizügigkeit mit der EU wird ausländerrechtlich zwischen EU/EFTA- und Nicht-EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern unterschieden. In der Entwicklung der vergangenen Jahre fällt zudem auf, dass die Integration nicht nur im Hinblick auf die Erteilung ausländerrechtlicher Bewilligungen an Bedeutung gewonnen hat, sondern sich auch als neuer Politikbereich entwickelt hat, der die Gestaltung des Zusammenlebens der einheimischen und der neu zugezogenen Bevölkerung zum Gegenstand hat. Im ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren geht es dabei um individuelle Anforderungen an den Integrationsgrad einer einzelnen Person und um das Instrument der Integrationsvereinbarungen (vgl. Art. 54 AuG). Bei der Gestaltung des Zusammenlebens steht die Integrationsförderung im Zentrum. Das AuG bringt die Bedeutung dieses Politikbereichs dadurch zum Ausdruck, dass es der Integration ein ganzes Gesetzeskapi-

tel (das achte Kapitel des AuG) widmet. Hier sind auch die Gemeinden in besonderer Weise angesprochen, weil sie von einer erfolgreichen Integration, aber auch von gescheiterten Integrationsprozessen am unmittelbarsten betroffen sind.

Der Bund stellt seit dem Jahr 2000 eigene finanzielle Mittel zur Integrationsförderung bereit. Diese wurden bisher im Rahmen von vierjährigen Schwerpunkteprogrammen mit Leistungsverträgen für einzelne Teilbereiche gewährt und waren an die Bedingung geknüpft, dass sich auch die Kantone finanziell an der Förderung beteiligen. Mit dem neuen AuG und dem revidierten AsylG wurde zudem per 1. Januar 2008 das neue Finanzierungsinstrument der Integrationspauschalen geschaffen, um die wirtschaftliche Selbständigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen aus dem Asylbereich und von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen verstärkt zu fördern.

Auf das Jahr 2014 hin wird der Bund die beiden oben skizzierten Finanzierungstypen zusammenfassen und seine Beiträge an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen nach Artikel 20 a des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SR 616.1; abgekürzt Subventionengesetz oder SuG) ausrichten. Die Beiträge sind an die Bedingung geknüpft, dass sich die Kantone zusammen mit den Gemeinden in gleicher Höhe wie der Bund an den kantonalen Integrationsprogrammen beteiligen. Weiter unterliegen die Beiträge inhaltlichen Vorgaben des Bundes. Der Bund definiert in drei Säulen (Information und Beratung; Bildung und Arbeit; Verständigung und gesellschaftliche Integration) insgesamt acht Bereiche der Integrationsförderung und formuliert dazu die strategischen Ziele, welche die Kantone verfolgen müssen (vgl. dazu Anhang 1: Inhaltliche Vorgaben des Bundes für die kantonalen Integrationsprogramme).

3.2 Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen

Art. 54 Abs. 1 AuG sieht vor, dass mit Ausländerinnen und Ausländern Integrationsvereinbarungen abgeschlossen werden können. Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verknüpft werden, dass sich die Ausländerin oder der Ausländer verpflichtet, sich von Anfang an um Integration zu bemühen und Sprach- und Integrationskurse zu besuchen. Andererseits verpflichtet sich der Kanton St.Gallen dafür zu sorgen, dass entsprechende Angebote zur Verfügung stehen. Die Integrationsvereinbarung regelt die positiven und negativen Folgen bei Erfüllung oder Nichterfüllung der Bedingungen gemäss der abgeschlossenen Integrationsvereinbarung. Werden die Ziele erreicht, kann auf Antrag der Ausländerin oder des Ausländers allenfalls eine Niederlassungsbewilligung vorzeitig erteilt werden. Werden die Bedingungen nicht erfüllt, sind aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bis zum Widerruf der Bewilligung möglich.

Seit April 2010 schliesst das Migrationsamt Integrationsvereinbarungen basierend auf dem Konzept «Integrationsvereinbarungen im Kanton St.Gallen, das St.Galler-Modell» ab, welches vom Departement des Innern und vom Sicherheits- und Justizdepartement gemeinsam erarbeitet wurde. Vereinbarungen werden grundsätzlich nur mit Drittstaatsangehörigen (alle Nicht-EU/-EFTA-Staatsangehörigen), welche im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist sind, abgeschlossen. Auch mit ausländischen Lehrpersonen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben (sogenannte Brückenpersonen) und mit vorläufig aufgenommenen Personen werden Integrationsvereinbarungen abgeschlossen.

Bei den genannten Drittstaatsangehörigen liegt das Hauptziel der Integrationsvereinbarungen in der sprachlichen Förderung. Das Migrationsamt führt mit den Ausländerinnen und Ausländern unter Beizug eines Übersetzers bzw. einer Übersetzerin ein Gespräch und erklärt Sinn und Zweck der Integrationsvereinbarung. Die Drittstaatsangehörigen verpflichten sich, im Rahmen von regelmässigen Kursbesuchen die deutsche Sprache in aller Regel bis zum Sprachniveau A2 gemäss dem europäischen Referenzrahmen zu erlernen. Gleichzeitig wird den Personen verschiedenes

Informationsmaterial sowie eine Liste mit Deutschkursanbietern in allen Regionen des Kantons abgegeben. Im Gegenzug verpflichtet sich der Kanton St.Gallen, bei Erfüllung der Integrationsvereinbarung durch Vorlegen der entsprechenden Zertifikate der Sprachschulen die Hälfte der entstehenden Kurskosten zu übernehmen.

Bei Personen mit einer vorläufigen Aufnahme steht die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund, wobei auch dies im Wesentlichen über den Erwerb von Sprachkompetenzen erfolgt.

Im Jahr 2011 wurden insgesamt 510 Integrationsvereinbarungen abgeschlossen, 367 davon mit Personen im Familiennachzug, 92 Personen mit vorläufiger Aufnahme und eine mit einer Brückenperson. Bei den übrigen Personen handelt es sich um bereits anwesende Drittstaatsangehörige mit einem sprachlichen Integrationsdefizit. Anhang 2 dieses Berichts enthält eine Übersicht über die abgeschlossenen Integrationsvereinbarungen. Da die Integrationsvereinbarungen mit dem vorgenannten Personenkreis erst seit Frühjahr 2010 abgeschlossen werden, können die ersten Niederlassungsbewilligungen frühestens im Jahr 2015 erteilt werden. Seit Einführung der Integrationsvereinbarungen musste noch nie eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund mangelnder Integration entzogen oder nicht mehr verlängert werden.

3.3 Integrationsförderung des Kantons und der Gemeinden

3.3.1 Gesetzliche Grundlagen der Integrationsförderung

Kapitel 8 des AuG ist der Integration gewidmet und hält gemäss Art. 53 für die Kantone und die Gemeinden die Pflicht zur Berücksichtigung der Anliegen der Integration und der Integrationsförderung fest. Die Grundlage für die finanziellen Beiträge des Bundes legt Art. 55 fest. Gemäss Art. 57 AuG sind die Kantone verpflichtet, eine Ansprechstelle für Integrationsfragen zu bezeichnen. Die Grundlage für die Ausrichtung der Integrationspauschalen zur sozialen, beruflichen und kulturellen Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen finden sich in Art. 87 AuG bzw. Art. 18 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.205; abgekürzt Integrationsverordnung oder VIntA). Dem Bund gegenüber sind es gemäss Art. 9 und Art. 18 VIntA die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen, welche die Verwendung der Integrationsgelder nach Art. 55 AuG und der Integrationspauschalen nach Art. 87 AuG verantworten.

3.3.2 Schwerpunkte der kantonalen Integrationspolitik

Am 4. Januar 2011 veröffentlichte die Regierung den umfassenden Bericht «Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen» (40.11.01). Der Kantonsrat hat diesen Bericht in der Frühjahrssession 2011 beraten und zur Kenntnis genommen. Dabei waren sich Kantonsrat und Regierung einig, dass ein kantonales Integrationsprogramm in den sechs Bereichen frühe Förderung, Schule, Sprache, Erstinformation, Abbau von Integrationshürden sowie Koordination und Steuerung ansetzen muss. Gesetzgeberische Massnahmen wurden nicht als erforderlich erachtet; vielmehr sollen die verstärkten Integrationsanstrengungen – die im Wesentlichen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegen – in den Regelstrukturen erfolgen.

Die Ausführungen im erwähnten Bericht bilden nach wie vor die massgebliche Grundlage für die kantonale Integrationspolitik, wie sie auch im Anhang 1 schematisch dargestellt ist. Sie ist eingebettet in und abgestimmt auf die bundesrechtlichen Grundlagen und Programme.

3.3.3 Departementale Zuordnung der kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen

Die vom Bundesgesetz geforderte kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen ist im Kanton St.Gallen seit Beginn der kantonalen Integrationsförderung im Jahre 2001 im Departement des Innern und dort im Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung angesiedelt. Andere Varianten der Zuordnung in der kantonalen Verwaltung wurden im Hinblick auf die per 1. Januar 2008 umgesetzte Departementsreform eingehend überprüft. Sie wurden aber verworfen. Die inhaltliche Nähe zu anderen Aufgaben des Departementes des Innern und die Arbeitsweise, die wesentlich durch Entwicklungsaufgaben und die Zusammenarbeit mit Gemeinden und privaten Projektträgern geprägt ist, rechtfertigt diese Zuordnung auch heute noch. Zudem handelt es sich bei der Integrationsförderung um ein ausgesprochenes Querschnittsthema. Die Übertragung der für die Integrationsförderung zuständigen kantonalen Stelle in einen Verwaltungsbereich, der entweder vor allem Vollzugs- und Eingriffsaufgaben wahrnimmt (z.B. Migrationsamt im Sicherheits- und Justizdepartement) oder thematisch stark fokussiert ist (z.B. Amt für Volksschule im Bildungsdepartement oder Hauptabteilung Arbeitslosenversicherung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit im Volkswirtschaftsdepartement), hätte zusätzliche neue Schnittstellen zur Folge und ist deshalb für die Regierung keine Option.

3.3.4 Von der Koordinationsstelle für Integration zum Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung

Im Zuge der wachsenden Bedeutung der Integrationsthematik veränderte sich auch der Charakter der kantonalen Ansprechstelle für Integrationsfragen. Die Koordinationsstelle für Integration wurde im Jahr 2001 eingerichtet und heisst heute Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG). Das KIG erfüllt zusätzlich zu den migrationsbedingten Integrationsaufgaben auch Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Männern und Frauen. Im Integrationsbereich deckt das KIG sämtliche Aufgaben ab, die der Bericht der Sozialdirektorenkonferenz vom 15. August 2007¹ zur Integrationsförderung in den Kantonen bezogen auf die Umsetzung des neuen AuG umreisst. Das Kompetenzzentrum erarbeitet die Grundlagen für die Strategie und Steuerung der kantonalen Integrationspolitik zuhanden der Regierung, entwirft die kantonalen Massnahmen, setzt das kantonale Integrationsprogramm um und berät kantonale und kommunale Verwaltungs- und Fachstellen, aber auch private Stellen und Projektträger fachlich. Zudem unterstützt das KIG Integrationsprojekte in Gemeinden finanziell.

Das KIG verantwortet in der Integrationsförderung die finanziellen Mittel des Bundes und des Kantons. Über die Verwendung der Bundesmittel ab dem Jahr 2014 schliesst die Regierung im Verlauf des Jahres 2013 mit dem Bund eine Programmvereinbarung über das kantonale Integrationsprogramm ab. Die Regierung nimmt deshalb in Aussicht, die kantonale Verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer (sGS 453.51) entsprechend zu ergänzen.

Zur gegenseitigen Informationsvermittlung und zur Projektberatung von Gemeinden und privaten Trägern baute der Kanton ein flächendeckendes Netz von fünf regionalen Integrationsfachstellen auf. Das Netz der regionalen Fachstellen Integration wurde in Zusammenarbeit mit den Gemeinden entwickelt und die institutionelle Zuordnung konnte gemäss deren Wünschen und Vorschlägen gelöst werden. Der Kanton finanziert damit mit Unterstützung des Bundes ein regionales Grundangebot der Integrationsberatung und Vernetzung zugunsten der Gemeinden. Der Kanton schliesst mit den entsprechenden öffentlichen und privaten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab. Das Grundangebot kann von den Regionsgemeinden wie im Fall Rheintal mit eigenen Mitteln aufgestockt und um eigene Förderschwerpunkte ergänzt werden. Weiter fördert der Kan-

¹ Bericht der Projektgruppe zuhanden des Vorstandes der Sozialdirektorenkonferenz, Koordination der Integrationsförderung in den Kantonen, 15. August 2007.

ton mit finanziellen Beiträgen Qualitätsstandards und Modellvorhaben, Deutschkurse für Erwachsene, Frühförderangebote sowie Projekte zur Gestaltung des Zusammenlebens der ansässigen und der neu zugezogenen Bevölkerung. Über das Kompetenzzentrum werden individuelle Sprachförderungs- und Arbeitsintegrationsmassnahmen von anerkannten und vorläufig aufgenommen Flüchtlingen finanziert. Gemeinsam mit den Nachbarkantonen Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Graubünden finanziert der Kanton den Dolmetschervermittlungsdienst VERDI, der Gemeinden und Privaten zur Verfügung steht. Das KIG entwickelt kantonale Vorhaben, Projekte und Projektplattformen wie die interreligiösen Dialog- und Aktionswochen, die Gemeinden oder Privaten übernehmen oder denen sie sich anschliessen können. Es erarbeitet schliesslich die fachlichen Grundlagen der Integrationsförderung und stellt diese Gemeinden und Privaten zur Verfügung.

3.3.5 Koordinationsaufgaben und -gremien

Zudem stellt das Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung mit entsprechenden Gremien den kantonalen und regionalen Informationsfluss, den Informationsaustausch und die Mitsprachemöglichkeiten innerhalb der Verwaltung und an den Schnittstellen zwischen den staatlichen Ebenen sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren der Integrationsförderung sicher. Über das Koordinationsgremium Integration der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) bringen die Gemeinden ihre Perspektive und Anliegen in die Integrationsförderung des Kantons ein und sind in die Entwicklung des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) als Grundlage für die Programmvereinbarung mit dem Bund eingebunden. In der St.Galler Integrationskoordination nehmen regionale öffentliche und private Akteure der Integrationsförderung Einsitz. Im interdepartementalen Integrationsausschuss erfolgt der horizontale Abgleich der Integrationsförderung innerhalb der Verwaltung. Die Koordination unter den Kantonen und mit dem Bund erfolgt über die Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten und deren Ostschweizer Regionalkonferenz, welche die Realisierung interkantonaler Angebote erlaubt.

3.3.6 Kommunale Aufgaben bei der Integrationsförderung

Wie bereits erwähnt verpflichtet das AuG in Art. 53 auch die Gemeinden, die Anliegen der Integration bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen. Die St.Galler Gemeinden sind bezüglich Integration im interkantonalen Vergleich sehr aktiv und engagiert. So hat die Mehrzahl der Gemeinden die im Postulatsbericht 40.11.01 empfohlenen kommunalen Ansprechstellen Integration bezeichnet. Auch engagiert sich die Mehrzahl der Gemeinden mit hohem Ausländeranteil bei der Realisierung von Deutschkursen, Frühförder- und Integrationsangeboten sowie weiterer integrationsrelevanter Projekte, wie zum Beispiel die Verbesserung der Information mit Flyern oder über Gemeindehomepages.

Eine neue Aufgabe kam im Jahr 2010 mit der Förderung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen auf die Gemeinden zu. Mit dem Rückzug des Bundes aus der Sozialhilfefinanzierung dieser Personen bzw. mit der zeitlichen Befristung der entsprechenden Pauschalen haben das Migrationsamt und das Amt für Arbeit zunächst eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, um möglichst viele der vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt integrieren zu können. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Kanton und Gemeinden wurde sodann ein Prozess entwickelt, der die Fallführung und -verantwortung entsprechend der kantonalen Zuständigkeitsordnung nach SHG verstärkt in die Hand der Gemeinden legt. Die zwei Kernelemente dieses Prozesses sind die individuelle Potenzialabklärung durch regionale, von der VSGP errichtete und betriebene Abklärungsstellen (REPAS) und individuelle Integrationsmassnahmen, die beide über die Integrationspauschalen des Bundes finanziert werden. Die Rolle des Kantons umfasst die Qualitätssicherung der Angebote, die Abwicklung der Finanzierung, die Rechenschaftsablage gegenüber dem Bund über die Verwendung der Mittel sowie die Steuerung zur Zielerreichung.

4 Vereinfachung der Zuständigkeiten

In der Tätigkeit der Verwaltung sind die Zuständigkeiten einfach und klar zu regeln. Klarheit ist umso zentraler, je intensiver die Verwaltung auf die Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten externen Partnerinnen und Partnern angewiesen ist, beziehungsweise diese auf die kantonale Verwaltung. Die Zuständigkeiten und Abläufe innerhalb der kantonalen Verwaltung sowohl im Asyl- als auch im Integrationsbereich sind grundsätzlich klar. Insbesondere die Abgrenzungen zwischen den beiden hauptsächlich involvierten Departementen (Departement des Innern sowie Sicherheits- und Justizdepartement) sind im Verkehr mit den Gemeinden transparent und verständlich getroffen worden. Die Zuständigkeiten wurden in den vorstehenden Abschnitten, unter Hinweis auf frühere Postulatsberichte, zusammenfassend erläutert. Auf die wesentlichen Veränderungen der vergangenen Jahre und eine bereits in die Wege geleitete weitere Entflechtung wird nachstehend eingegangen.

4.1 Übertragung des Asylbereichs in das Sicherheits- und Justizdepartement

In der Vereinfachung der Zuständigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich konnten in der Vergangenheit laufend Fortschritte erzielt werden. Im Jahr 2005 wurde der ganze Asylbereich vom Departement des Innern ins damalige Justiz- und Polizeidepartement verschoben. Der wesentliche Grund für die Verschiebung war die Tatsache, dass der Asylbereich einerseits Personen mit einem unsicheren Status (Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene), andererseits Personen ohne Aufenthaltsbewilligung umfasst. Damit standen Fragen der Aufenthaltsregelung im Vordergrund. Der Bereich der anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge wurde damals im Departement des Innern belassen, weil diese Personengruppe über einen geregelten Aufenthaltsstatus verfügt und damit die Frage der Gestaltung des längerfristigen Aufenthalts in der Schweiz und die Integration im Vordergrund stehen.

4.2 Betreuung der Flüchtlinge durch die Gemeinden

Eine weitere Vereinfachung erfolgte im Flüchtlingsbereich, als die Regierung mit Beschluss vom 15. Dezember 2009 entschied, den Leistungsauftrag mit dem St.Galler Flüchtlingsdienst zur Betreuung und Integration der anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge nicht zu verlängern. Stattdessen übernahmen die Gemeinden in Übereinstimmung mit der kantonalen Zuständigkeitsordnung per 1. Januar 2010 diese Aufgabe. Der Kanton kam damit einem Anliegen der Gemeinden entgegen, das diese im Vorfeld des Systemwechsels eingebracht hatten. Mit der neuen Zuständigkeitsordnung konnte sichergestellt werden, dass mit der Anerkennung als Flüchtling die Wohngemeinde für den zum Flüchtling gewordenen Asylbewerber zuständig bleibt und kein Wechsel der Bezugspersonen und keine Verschiebung der Dossiers zum St.Galler Flüchtlingsdienst – und nach Ablauf von fünf (anerkannte Flüchtlinge) oder sieben (vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) Jahren ab Einreisedatum ein erneuter Wechsel zurück in die Zuständigkeit der Wohngemeinde – mehr notwendig ist. Diese Veränderung in der Zuständigkeitsordnung erläuterte die Regierung in ihrer Antwort vom 13. April 2010 auf die Einfache Anfrage 61.10.06 «Aufgaben des Kantons im Flüchtlingsbereich».

4.3 Entflechtung der Zuständigkeiten beim Kanton

4.3.1 Entstehung der heutigen kantonalen Zuständigkeitsordnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die heutige Zuordnung der departementalen Zuständigkeit für die Personen des Asyl- und des Flüchtlingsbereichs beim Kanton orientiert sich, wie gezeigt, primär an Kriterien des Aufenthaltsstatus: Die Personen des Asylbereichs sind dem heutigen Sicherheits- und Justizdepartement

zugeordnet, jene des Flüchtlingsbereichs dem Departement des Innern. Die statusorientierte Zuordnung wurde nun aber mit dem Inkrafttreten des neuen Ausländer- und des revidierten Asylgesetzes am 1. Januar 2008 durch Vorgaben überlagert, die beiden Departementen ähnlich gelagerte Aufgaben übertragen. Einerseits sind beide Departemente für die Refinanzierung von Sozialhilfe zuständig (das Departement des Innern im Flüchtlingsbereich, das Sicherheits- und Justizdepartement im Asylbereich und bei der Nothilfe). Andererseits wurden beide Departemente parallel zuständig für die Arbeitsmarktintegration (das Sicherheits- und Justizdepartement bei vorläufig aufgenommenen Personen, das Departement des Innern bei anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen).

Diese Parallelität ist unbefriedigend. Gemeinden müssen sich in der gleichen Sache, abhängig vom Status der betroffenen Person, an unterschiedliche kantonale Stellen wenden. Dadurch entsteht nicht nur für die Gemeinden ein vermeidbarer zusätzlicher administrativer Aufwand, sondern auch für den Kanton, bei dem die Aufgabenerfüllung zwischen den Departementen zu koordinieren ist.

4.3.2 Ablösung der statusorientierten durch eine aufgabenorientierte kantonale Zuständigkeit

Um diese Doppelspurigkeiten zu beheben, haben das Sicherheits- und Justizdepartement und das Departement des Innern die Zuständigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich neu geregelt. Sie orientieren sich dabei an den zu erfüllenden Aufgaben. Dies gilt sowohl im Integrationsbereich als auch bei der Refinanzierung der Sozialhilfe.

Zuständig für sämtliche Integrationsbelange ist im Verkehr mit den Gemeinden neu ausschliesslich das Departement des Innern, und zwar auch für die Integration der vorläufig aufgenommenen Personen. Dieses führt die kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen, welche gemäss AuG und VIntA für sämtliche Bereiche der Integrationsförderung zuständig ist, diese in Zusammenarbeit mit den Gemeinden umsetzt und dem Bund gegenüber verantwortet. Das Departement des Innern ist entsprechend für die Erarbeitung und Umsetzung des kantonalen Integrationsprogramms und für Förderung und die Koordination der Integrationsangebote auch für anerkannte bzw. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen zuständig. Anlaufstelle für Gesuche um Finanzbeiträge im Integrationsbereich wird daher für die Gemeinden neu ausschliesslich das Departement des Innern sein. Das Sicherheits- und Justizdepartement bleibt – im Rahmen der Erteilung ausländerrechtlicher Bewilligungen – für den Abschluss von Integrationsvereinbarungen zuständig und wird weiterhin im Einzelfall Integrationsanstrengungen einfordern. Soweit finanzielle Leistungen für die Integration von Personen in Frage stehen, die im Zuständigkeitsbereich des Sicherheits- und Justizdepartementes liegen (d.h. insbesondere vorläufig Aufgenommene, oder aber Personen, denen nach erfolgreicher Integration ein Teil der Kurskosten rückerstattet werden kann), werden sich die beiden Departemente intern absprechen.

Ebenfalls vereinfacht werden kann die Zuständigkeit für die Abwicklung der finanziellen Sozialhilfe zwischen Bund, Kanton und Gemeinden für die Gruppe der anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen. Die im Jahr 2005 getroffene Abgrenzung, wonach die Zuständigkeit für Flüchtlinge beim Departement des Innern verbleibt, ist mit Kündigung der Leistungsvereinbarung mit dem St.Galler Flüchtlingsdienst und seit der Pauschalierung der Bundesbeiträge nicht mehr sachgerecht. Gleich wie die Sozialhilfepauschalen im Asylbereich soll daher inskünftig auch die Globalpauschale Sozialhilfe «GP2» für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge allein durch das Sicherheits- und Justizdepartement an die Gemeinden ausgerichtet werden. Dazu wird die bestehende Vereinbarung aus dem Jahr 2011 anzupassen sein, wobei auch die Regeln über das Controlling und die zweckgemässe Verwendung der Bundesbeiträge zu überprüfen sein werden.

5 Integrationspauschalen für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge

5.1 Konzept zur Integration der vorläufig aufgenommenen Personen und der Flüchtlinge

Bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration der vorläufig aufgenommenen Personen und der Flüchtlinge besteht ein besonderer Handlungsbedarf, da ihre Erwerbsquote und damit ihre wirtschaftliche Selbständigkeit tief sind. Deshalb führte der Bund im neuen Ausländer- und revidierten Asylgesetz das Instrument der Integrationspauschalen ein. Seit dem 1. Januar 2008 bezahlt der Bund den Kantonen für jede neue vorläufig aufgenommene Person und jeden neuen Flüchtling eine einmalige Integrationsförderungspauschale aus (im Jahr 2012: Fr. 6'111.– pro Flüchtling bzw. vorläufig aufgenommene Person). Die Pauschale ist von den Kantonen zweckgebunden für die Verbesserung der beruflichen und gesellschaftlichen Integration dieser Personengruppen einzusetzen.

Seit Mitte 2010 werden die Mittel, die dem Kanton St.Gallen über die Integrationspauschalen zufließen, nach einem Konzept eingesetzt, das in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Kanton und Gemeinden erarbeitet wurde. Das Konzept wurde während einer Pilotphase getestet. Es sieht vor, dass vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge, bevor sie eine arbeitsintegrationsspezifische Massnahme besuchen, eine Potenzialabklärung durchlaufen. Dort werden das Qualifikationsprofil, das arbeitsmarktliche Entwicklungspotenzial und die persönlichen Zielsetzungen der Person erfasst. Gestützt darauf wird entschieden, welche über den Erwerb der deutschen Sprache hinausgehenden Qualifizierungsmassnahmen für die einzelne Person in Frage kommen. Die einzelnen Qualifizierungsschritte werden in einem individuellen Integrationsplan festgehalten. Die Potenzialabklärungen werden durch den Kanton über die Gelder aus den Integrationspauschalen des Bundes vergütet. Um diese Potenzialabklärungen durchzuführen, entschied die VSGP, eine eigene Struktur mit vier regionalen Potenzialabklärungs- und Arbeitsintegrationsstellen REPAS aufzubauen. Die Idee, diese Aufgabe den bestehenden regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV zu übertragen, wurde von den Gemeinden nicht weiterverfolgt.

5.2 Abschluss der Pilotphase

Die Pilotphase wurde Ende 2011 evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation konnten Anfang 2012 allen massgeblichen Stellen innerhalb der Verwaltung, bei der VSGP und bei der KOS (St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe) kommuniziert werden. Die Evaluation ergab im Grundsatz eine positive Beurteilung der im Konzept definierten Prozesse. Sie ortete aber auch Verbesserungspotenzial. Die Evaluatoren empfehlen, den Informationsfluss zwischen den REPAS, der Koordinationsstelle der VSGP für Migrationsfragen (KOMI) und dem Kanton zu optimieren und die Arbeitsweise der REPAS zu vereinheitlichen. Zudem sollen die administrativen Abläufe vereinfacht werden, um den Verwaltungsaufwand beim Kanton und bei den Gemeinden zu reduzieren. Mit dem Abschluss der Pilotphase werden nun die Empfehlungen umgesetzt. Die bewährten Elemente aus der Pilotphase werden beibehalten und die Empfehlungen aus der Evaluation in das definitive Konzept eingearbeitet.

5.3 Reporting statt Kostengutsprachen

Während der Pilotphase der Integration der vorläufig aufgenommenen Personen und der Flüchtlinge stellten die REPAS dem Kanton ihre Aufwendungen in einem schlanken Verfahren halbjährlich in Rechnung. Für den Besuch von Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen beantragten die Gemeinden beim Kanton individuelle Kostengutsprachen und rechneten die Massnahmen nach Abschluss pro Person ab. Die Zuweisung zu Deutschkursen bis zum Sprachniveau A2 gemäss dem europäischen Referenzrahmen war ohne Kostengutsprache direkt möglich. In Absprache mit

den Gemeinden wird das System der Kostengutsprachen abgelöst. Es lieferte zwar zuverlässige und zeitnahe Informationen über die besuchten Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme, erwies sich jedoch sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden administrativ als sehr aufwändig. An die Stelle der Kostengutsprachen tritt per 1. Januar 2013 ein Reportingsystem, welches in enger Zusammenarbeit mit den Fachpersonen der Gemeinden erarbeitet wird, das eine viertel- oder halbjährliche Abrechnung erlaubt, ohne einen Informationsverlust zu riskieren, die Steuerung der begrenzten finanziellen Mittel aufs Spiel zu setzen oder die Rechenschaftspflicht dem Bund gegenüber zu verletzen. Nach wie vor wird der Kanton in Absprache mit den Gemeinden in einer Liste die Qualifikationsprojekte und -massnahmen aufführen, die im Rahmen der Integrationspläne besucht werden können. Die Angebote der Liste müssen minimale Qualitätsstandards erfüllen, den Qualifikationsbedarf der Teilnehmenden abdecken und der Nachfrage des Arbeitsmarktes entsprechen.

5.4 Angebotsplanung und Bedarfserhebung

Die Umstellung weg von den individuellen Kostengutsprachen hin zu einem schlanken Reporting bedeutet sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton eine erhebliche administrative Entlastung. Diese wird es dem Kanton erlauben, bisher aus Mangel an personellen Ressourcen nicht wahrgenommene Aufgaben anzugehen. Aus Ressourcengründen war es bisher nicht möglich, bei der Angebotsplanung aktiv zu werden. Für bestimmte Zielgruppen mit spezifischem Integrationsbedarf fehlen massgeschneiderte Qualifizierungsprojekte, weil dazu keine gesicherten Informationen vorliegen. Soll die Erwerbsquote der vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge verbessert werden, kann der Weg nur über eine sorgfältige Bedarfserhebung führen.

6 Ressourcen

Die Aufgaben in der allgemeinen Integrationsförderung werden im Departement des Innern mit 200 Stellenprozent, von denen eine Stelle durch Bundesmittel refinanziert wird, wahrgenommen. Hinzu kommen im Departement des Innern 40 Stellenprozent für die Aufgaben im Flüchtlingsbereich, die ebenfalls durch Bundesmittel gedeckt sind. Die Integrationsaufgaben im Sicherheits- und Justizdepartement für die vorläufig aufgenommenen Personen und Zugewanderten, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, benötigen aktuell 180 Stellenprozent, davon rund 40 Prozent für die vorläufig aufgenommenen Personen.

Der finanzielle Aufwand für die allgemeine Integrationsförderung beläuft sich im Departement des Innern gemäss Rechnung 2011 auf 1,6 Mio. Franken. Davon entfallen Fr. 760'000.– auf den Bund. Die Gemeinden ihrerseits steuern einen zusätzlichen Beitrag von rund 1 Mio. Franken bei, wobei die Unterschiede in der Beteiligung zwischen den Gemeinden ausserordentlich gross sind. Aus dem Gesamtaufwand von Bund und Kanton wurde 2011 ein Betrag von Fr. 397'500.– für die regionalen Fachstellen Integration aufgewendet. Im Jahr 2011 wurden dem Kanton St.Gallen vom Bund Fr. 687'502.– an Integrationspauschalen für vorläufig aufgenommene Personen und Fr. 1'674'364.– für Flüchtlinge überwiesen. Aus diesen Geldern werden die Integrationsmassnahmen der Gemeinden für diese Personengruppen finanziert.

7 Fazit

Der Kanton beseitigt durch die in diesem Bericht dargelegten organisatorischen Anpassungen die bestehenden Doppelspurigkeiten zwischen dem Departement des Innern und dem Sicherheits- und Justizdepartement im Asyl-, Integrations- und Flüchtlingsbereich. Daraus ergeben sich für die Gemeinden eindeutige, aufgabengerechte Ansprechpartner beim Kanton. Auch gegenüber dem Bund werden klare Zuständigkeiten geschaffen. In der neuen kantonalen Zuständigkeitsordnung ist künftig die kantonale Ansprechstelle für Integration – im Kanton St.Gallen das Kompetenz-

zentrum Integration und Gleichstellung – für sämtliche Belange der Integrationsförderung zuständig, wie es vom Bundesgesetzgeber vorgesehen wurde. Entsprechend werden künftig sämtliche Integrationsgelder – auch die Integrationspauschalen für vorläufig aufgenommene Personen – vom Departement des Innern bzw. von der kantonalen Ansprechstelle für Integration verantwortet. Schliesslich sorgt die Schnittstellenbereinigung dafür, dass die Erarbeitung des kantonalen Integrationsprogramms im Hinblick auf die Programmvereinbarung mit dem Bund aus einer Hand erstellt und schlank gesteuert werden kann. Auf der anderen Seite werden die Geldflüsse für die Auszahlung der übrigen Bundespauschalen aus Asyl- und Ausländergesetz beim Sicherheits- und Justizdepartement konzentriert und damit vereinfacht. Die Regierung wird das GeschR nach der Beratung dieses Berichts unverzüglich anpassen.

Mit der vereinfachten Refinanzierung der Integrationskosten der Gemeinden über ein vereinfachtes Reporting anstelle der Kostengutsprachen legt der Kanton die Basis für schlanke Verwaltungsabläufe und trägt zur administrativen Entlastung bei Kanton und Gemeinden bei.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Präsident

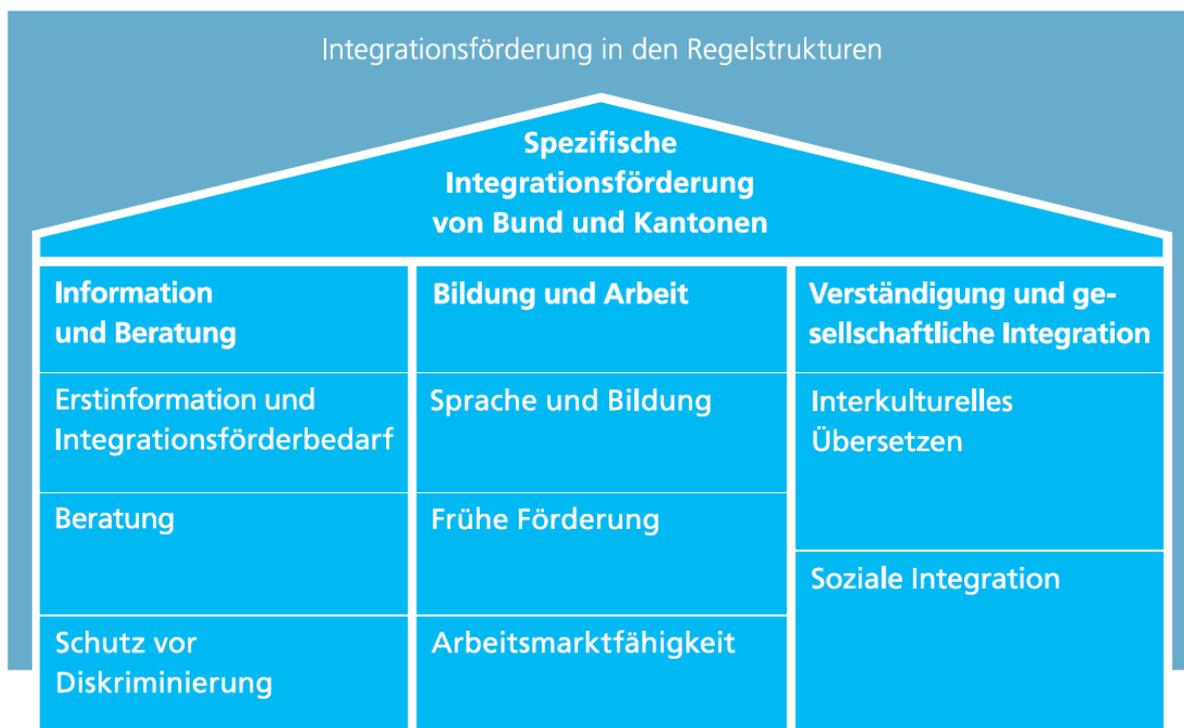
Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Anhang 1: Inhaltliche Vorgaben des Bundes für die kantonalen Integrationsprogramme

Kantonales Integrationsprogramm (KIP) ab 2014

Die drei Pfeiler der spezifischen Integrationsförderung



- Flächendeckende Integrationsförderung mit den gleichen Zielen
- Bedarfsorientierte Integrationsförderung für Migrantinnen und Migranten, Behörden und die einheimische Bevölkerung
- Klare Umsetzung mittels kantonalen Integrationsprogrammen
- Optimale Abstimmung mit den Regelstrukturen

Förderbereiche	Strategische Programmziele
1. Pfeiler: Information und Beratung	
<u>Erstinformation und Integrationsförderbedarf</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Alle aus dem Ausland neu zuziehenden Personen mit Perspektive auf längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt fühlen sich in der Schweiz willkommen und sind über die wichtigsten hiesigen Lebensbedingungen und Integrationsangebote informiert. – Migrantinnen und Migranten mit besonderem Integrationsförderbedarf werden so früh wie möglich, spätestens aber nach einem Jahr geeigneten Integrationsmassnahmen zugewiesen.²
<u>Beratung</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Migrantinnen und Migranten sind informiert und beraten in Fragen des Spracherwerbs, der Alltagsbewältigung sowie der beruflichen und sozialen Integration. – Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise sind informiert, beraten und verfügen über Begleitung beim Abbau von Integrationshemmnissen, bei Prozessen der transkulturellen Öffnung und bei der Bereitstellung zielgruppenspezifischer Massnahmen. – Die Bevölkerung ist informiert über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer, die Ziele und Grundprinzipien der Integrationspolitik sowie die Integrationsförderung.
<u>Schutz vor Diskriminierung</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Institutionen der Regelstrukturen sowie weitere interessierte Kreise sind informiert und beraten in Fragen des Diskriminierungsschutzes. – Menschen, die aufgrund von Herkunft oder Rasse diskriminiert werden, verfügen über kompetente Beratung und Unterstützung.
2. Pfeiler: Bildung und Arbeit	
<u>Sprache</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Migrantinnen und Migranten verfügen über die für die Verständigung im Alltag notwendigen und ihrer beruflichen Situation angemessenen Kenntnisse einer Landessprache.
<u>Frühe Förderung</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Migrantenfamilien haben chancengleichen Zugang zu den Angeboten der frühen Förderung, die ihrer familiären Situation gerecht werden.
<u>Arbeitsmarktfähigkeit</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Migrantinnen und Migranten, die keinen Zugang zu den Angeboten der Regelstrukturen finden, verfügen über ein Förderangebot, das ihre Arbeitsmarktfähigkeit verbessert.

² Personen aus EU-/EFTA-Staaten können von Gesetzes wegen nicht zu Integrationsmassnahmen verpflichtet werden.

3. Pfeiler: Verständigung und gesellschaftliche Integration

Interkulturelle Übersetzung

- Migrantinnen und Migranten sowie Mitarbeitende von Regelstrukturen verfügen in besonderen Gesprächssituationen (komplexe Sachverhalte, sehr persönliche Themen, Verwaltungsverfahren) über ein Vermittlungsangebot für qualitativ hochwertige Dienstleistungen im Bereich des interkulturellen Übersetzens.

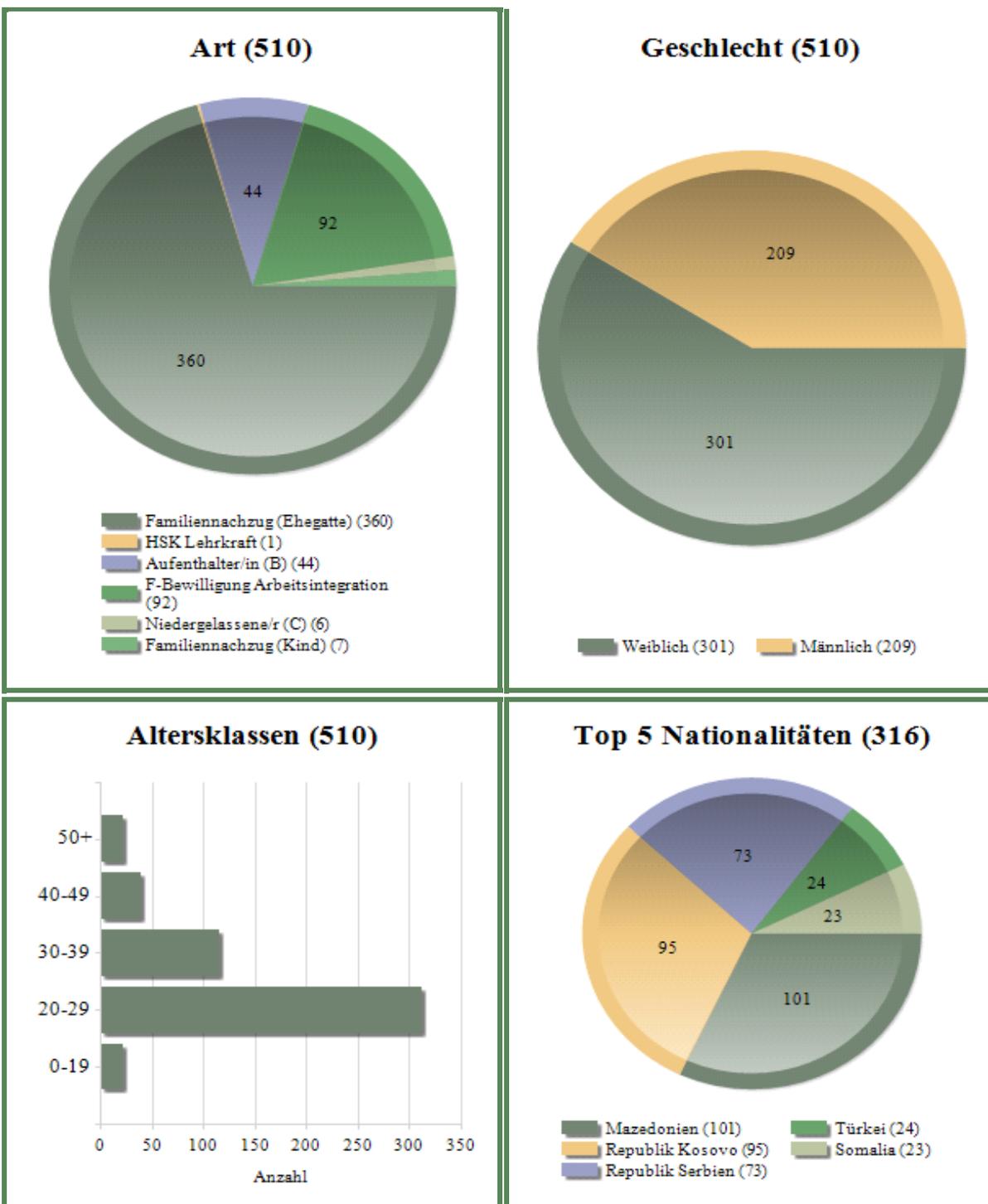
Soziale Integration

- Migrantinnen und Migranten nehmen am gesellschaftlichen Leben in der Nachbarschaft, d.h. in der Gemeinde und im Quartier sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen teil.

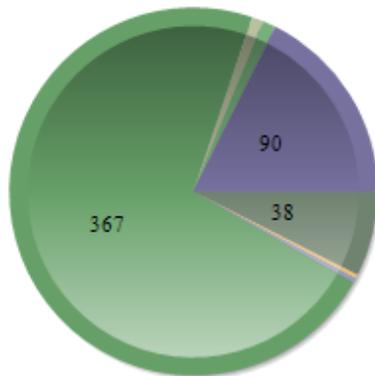
Anhang 2: Integrationsvereinbarungen (2011)

Integrationsvereinbarungen

Gesprächsdatum von: 1/1/2011 bis: 12/31/2011 1 Stand: Alle Gespräche



Sprachniveau (510)



- keine Angaben (38)
- Deutsch Alphabetisierungskurs (2)
- Deutschniveau A1 (2)
- Deutschniveau A2 (367)
- Deutschniveau B2 (5)
- Nicht notwendig (bereits Deutschkenntn.) (6)
- Nicht relevant (F-Bewilligung) (90)