



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 24. Oktober 2017 / aje

4000.64

Kantonales Integrationsprogramm 2018–2021 (KIP II), Verpflichtungskredit; Genehmigung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Es wandern aus diversen Gründen Menschen in die Schweiz ein. Unabhängig von ihrem Bleiberecht und den diesbezüglichen politischen Diskussionen ist es im Interesse aller, dass sich die längerfristig in der Schweiz anwesenden Ausländerinnen und Ausländer integrieren. Durch die Integration sollen sie in der Lage sein, am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in der Schweiz teilzunehmen. Integration bezweckt daher, dass die einheimische und ausländische Wohnbevölkerung gut zusammenleben kann – auf Grundlage der Werte unserer Bundesverfassung und in gegenseitiger Offenheit und Achtung. Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu sichern, fördern Bund und Kantone die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

Der Bund entwickelt zusammen mit den Kantonen die strategische Ausrichtung der Integrationsförderung. Für die Entwicklung und Umsetzung der Massnahmen vor Ort sind die Kantone zuständig. Neben der Förderung in den Regelstrukturen (Schulen, Berufsbildung, Arbeitsmarkt etc.) unterstützt der Bund die spezifische Integrationsförderung durch Programmvereinbarungen – sogenannte kantonale Integrationsprogramme (KIP).

In Appenzell Ausserrhoden wurde in der Periode 2014–2017 bereits ein erstes kantonales Integrationsprogramm umgesetzt (KIP I). Die Ausgabenkompetenz für den Kantonsbeitrag lag damals beim Regierungsrat. Für das kantonale Integrationsprogramm 2018–2021 (KIP II) ist hingegen ein Verpflichtungskredit des Kantonsrates nötig. Beantragt wird ein Kantonsbeitrag für vier Jahre von insgesamt Fr. 512'000.00. Den gleich hohen Beitrag tragen die Gemeinden; der Bund leistet Fr. 1'016'000.00.



B. Kantonales Integrationsprogramm 2014–2017 (KIP I)

Seit dem 1. Januar 2014 wird die spezifische Integrationsförderung im Sinne von Art. 53 des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) von Bund und Kanton gemeinsam als Verbundaufgabe wahrgenommen. Der Bund unterscheidet bei der Finanzierung zwischen der Integrationsförderung für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (nachfolgend FL/VA-Bereich) und der Integrationsförderung für alle übrigen Ausländerinnen und Ausländer (nachfolgend AuG-Bereich). Asylsuchende Personen sind von Integrationsfördermassnahmen ausgenommen.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hatte erstmals 2013 auf Grundlage eines zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen und dem Bund ausgehandelten Integrationsfördermodells ein kantonales Integrationsprogramm für die Jahre 2014–2017 (KIP I) erarbeitet. Darauf basierend schloss der Regierungsrat mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Programmvereinbarung für die Umsetzung ab. Seit dem 1. Januar 2016 sind die Ausserrhoder Gemeinden gestützt auf eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Kanton finanziell und operativ in die Umsetzung des KIP I eingebunden. Die Dauer des Vertrages mit den Gemeinden ist an die Dauer der Programmvereinbarung mit dem Bund gekoppelt und läuft am 31. Dezember 2017 aus. Eine Delegation von vier Personen aus der Gemeindepräsidienkonferenz, die Leitung der Beratungsstelle für Flüchtlinge sowie eine Vertretung des Amtes für Soziales, bilden das gemeinsame KIP-Steuerremium.

Das Gesamtbudget des noch bis Ende 2017 laufenden KIP I liegt für den AuG-Bereich bei Fr. 770'000.00. Es wird je zur Hälfte von Bund und Kanton getragen (je Fr. 385'000.00). An den Kantonsanteil leisten die Ausserrhoder Gemeinden für die zwei Jahre 2016 und 2017 einen Beitrag von total Fr. 110'000.00

Im FL/VA-Bereich leistet der Bund einmalige Integrationspauschalen von Fr. 6'000.00 je anerkannte Person. Diese Fördermittel leitet der Kanton der Beratungsstelle für Flüchtlinge weiter, welcher im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton die Integrationsförderung für diese Personengruppe obliegt. Die Beratungsstelle für Flüchtlinge wird von den Gemeinden getragen. Fehlbeträge werden entsprechend der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung vollumfänglich durch die Gemeinden finanziert; der Kanton leistet im FL/VA-Bereich keine Beiträge an die Integrationsförderung.

Mit der Umsetzung des KIP I konnte Appenzell Ausserrhoden wichtige und grundlegende Integrationsförderangebote schaffen. Ein Zusammenzug der wichtigsten Projekte aus dem KIP I sowie weitere allgemeine und projektbezogene Erkenntnisse sind im KIP II für die Periode 2018–2021 ausgeführt (Beilage 1, S. 1–5).

C. Kantonales Integrationsprogramm 2018–2021 (KIP II)

1. Rechtliche Aspekte

Gestützt auf Art. 46 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) können Bund und Kantone miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt. Die Integrationsförderung ist eine solche vom Bundesrecht vorgesehene Aufgabe: Art. 53 AuG und Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die



Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) verpflichten Bund, Kanton und Gemeinden zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten.

Die Ausgabekompetenz für den Kantonsbeitrag am KIP II von Fr. 512'000.00 liegt beim Kantonsrat. Bei Programmvereinbarungen sind die Ausgaben für die ganze Periode als Ganzes genehmigungsbedürftig. Die Unterzeichnung der Programmvereinbarung mit dem Bund steht deshalb gemäss Art. 17 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) unter dem Vorbehalt der Gutheissung des Verpflichtungskredits durch den Kantonsrat.

2. Erarbeitung KIP II

Das SEM hat mit Blick auf die Fortführung der Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsregierungen die Rahmenbedingungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen aus dem KIP I festgelegt. Das Fördermodell besteht auch für die KIP II-Periode aus denselben drei Bereichen und acht Handlungsfeldern:

- | | |
|--|--|
| 1. Information und Beratung | (1) Erstinformation und Integrationsförderbedarf
(2) Beratung
(3) Schutz vor Diskriminierung |
| 2. Bildung und Arbeit | (4) Sprache und Bildung
(5) Frühe Kindheit
(6) Arbeitsmarktfähigkeit |
| 3. Verständigung und gesellschaftliche Integration | (7) Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln
(8) Zusammenleben |

Das Finanzierungsmodell mit der je hälftigen Kostenbeteiligung von Bund und Kanton wird beibehalten. Auch leistet der Bund weiterhin im FL/VA-Bereich die obgenannte Integrationspauschale von unverändert Fr. 6'000.00 je anerkannte Person.

In Appenzell Ausserrhoden haben sich die Gemeindepräsidien schon in einem frühen Stadium der Vorarbeiten zum KIP II klar dazu bekannt, dass die Integrationsförderung auch in Zukunft eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden bleiben soll. Das im Rahmen des KIP I geschaffene gemeinsame KIP-Steuergrremium hat aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem laufenden KIP I sowie einer schriftlichen Umfrage bei kantonalen und kommunalen Verwaltungsstellen das KIP II erarbeitet (Beilage 1). Das nun vorliegende KIP II ist das Ergebnis der gemeinsamen Arbeit von Kanton und Gemeinden. Darin sind die Leistungs- und Wirkungsziele in den acht Handlungsfeldern für weitere vier Jahre definiert.

3. Leistungs- und Wirkungsziele KIP II

Das KIP II setzt mit dem Thema «Sprachförderung im Vorschulalter» einen neuen Schwerpunkt für die nächste vierjährige Programmperiode. Die Deutschkenntnisse stellen eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme von Kindern an Bildungs- und Sozialisationsprozessen dar. Muss ein Kind beim Eintritt in den Kindergarten erst über mehrere Jahre die Landessprache lernen, so verzögert sich der Erwerb der ab diesem Zeitpunkt zur Vermittlung vorgesehenen Fähigkeiten und Fertigkeiten. Einmal bestehende Rückstände vergrössern sich im Ver-



lauf des weiteren Bildungsweges zunehmend. Beim späteren Zugang zur Berufsbildung erweisen sich die sprachbedingt geringeren Kompetenzen als primäre Hürden. Frühe Sprachförderung ist ein wichtiger Beitrag zur Chancengleichheit. Als weitere Massnahme im Frühförderbereich formuliert das KIP II die Absicht, die bewährten Elternbriefe der Pro Juventute den Eltern mit Migrationshintergrund in deren jeweiligen Landessprache zur Verfügung zu stellen. Ebenfalls neu im KIP II eingestellt ist die Sensibilisierung der Regelstrukturen hinsichtlich interkultureller Kompetenzen und Diskriminierungsschutz. Zwar sind die dafür eingesetzten Mittel bescheiden, doch ist damit ein klares Signal verbunden. Ebenso sollen zwei neue Netzwerke installiert werden (Thema «Gewaltschutz» sowie «Arbeitsmarktintegration FL/VA»). Diese bezwecken eine Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Netzwerkpartnern. Damit soll auf Entwicklungen in den jeweiligen Themen rasch und wirkungsorientiert reagiert werden können.

Zahlreiche bewährte Angebote und Projekte aus dem KIP I sollen während der KIP II-Periode fortgeführt und weiterentwickelt werden. Dazu gehört insbesondere das Deutschkurs-Angebot in den Gemeinden Herisau, Teufen und Heiden für die Sprachniveaus A1 bis B1. Ausserdem wird auf Beginn der KIP II-Periode die Informationsstelle Integration operativ, die im Rahmen des KIP I gemeinsam mit den Gemeinden konzipiert wurde. Diese Stelle wird mit Neuzuziehenden aus dem Ausland zentral Erstinformationsgespräche durchführen, den individuellen Integrationsförderbedarf klären und entsprechende Angebote vermitteln.

Auch wenn aktuell die Anzahl Asylgesuche gegenüber den letzten zwei Jahren zurückgegangen ist, so sind die Herausforderungen für die Integration der bereits hier lebenden anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen gleich hoch geblieben. Im FL/VA-Bereich fokussiert die Integrationsförderung wie bisher auf die Sprachförderung und die Arbeitsmarktintegration. Die Beratungsstelle für Flüchtlinge hat hierfür eigens ein Integrationsförderkonzept erarbeitet, welches Bestandteil des KIP ist.

4. Verpflichtungskredit Kantonsbeitrag

AuG-Bereich

Auch für die nächste Programmperiode 2018–2021 ist vorgesehen, dass der Bund für jeden Kanton jährlich einen nach oben limitierten Förderbeitrag leistet. Er knüpft seinen Beitrag an die Bedingung, dass der Kanton jeweils Fördermittel in gleicher Höhe einschießt. Für Appenzell Ausserrhoden hat der Bund seinen Maximalbeitrag auf Fr. 254'000.00 pro Jahr festgelegt, mithin für die vierjährige Programmperiode also auf Fr. 1'016'000.00.

Wie bereits in den letzten zwei Jahren des KIP I werden die Gemeinden die Hälfte des Kantonsanteils übernehmen. Der Verteilschlüssel $\frac{1}{2}$ Bund – $\frac{1}{4}$ Kanton – $\frac{1}{4}$ Gemeinden wird somit beibehalten. Der Kantonsbeitrag liegt bei Fr. 512'000.00. Die Differenz von Fr. 8'000.00 gegenüber dem Bundesbeitrag erklärt sich damit, dass der Bund ursprünglich Fr. 1'024'000.00 in Aussicht gestellt hatte. Der Bundesrat verfügte jedoch zwischenzeitlich eine Teuerungskürzung auf alle Bundeskredite. Aufgrund der weit fortgeschrittenen Vorbereitungsarbeiten, der bereits erfolgten Beschlüsse der Gemeinden und des verhältnismässig kleinen Differenzbeitrags wurden die Beiträge von Kanton und Gemeinden nicht angepasst.



	Budget	Beitrag Bund (½)		Beitrag Kanton (¼)		Beitrag 20 Gemeinden (¼)	
	total	total	Ø / Jahr	total	Ø / Jahr	total	Ø / Jahr
KIP I	Fr. 770'000	Fr. 385'000	Fr. 96'250	Fr. 275'000	Fr. 68'750	Fr. 110'000	Fr. 27'500
KIP II Vorbereitung	Fr. 2'048'000	Fr. 1'024'000	Fr. 256'000	Fr. 512'000	Fr. 128'000	Fr. 512'000	Fr. 128'000
KIP II definitiv	Fr. 2'040'000	Fr. 1'016'000	Fr. 254'000	Fr. 512'000	Fr. 128'000	Fr. 512'000	Fr. 128'000

Für die Integrationsförderung im AuG-Bereich stehen bei Gutheissung des Verpflichtungskredits für die KIP II-Periode somit gesamthaft Fr. 2'040'000.00 im Sinne eines 4-Jahres-Kredites zur Verfügung. Die Beiträge von Bund und Gemeinden sind jährlich fixiert. Kostenunterschreitungen oder Kostenüberschreitungen werden wie bisher vom Kanton, welcher die gesamten Fördermittel verwaltet, jährlich abgegrenzt und am Schluss der KIP-Periode abgerechnet. Die Budgetpositionen für die einzelnen Handlungsfelder und Jahre sind im KIP II (Beilage 1, Seite 6) zusammengestellt.

FL/VA-Bereich

Aus dem AuG-Fördertopf werden jährlich Fr. 200'000.00 in den FL/VA-Bereich transferiert und damit an die Beratungsstelle für Flüchtlinge überwiesen. Die grosse Anzahl Asylgesuche in den letzten Jahren hat nicht nur die Grenzen der Strukturen aufgezeigt, sondern auch, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Fördermittel im FL/VA-Bereich nicht ausreichen. Im Jahr 2016 hatte die Beratungsstelle für Flüchtlinge im Bereich der Integrationsförderung erstmals ein grösseres Defizit ausgewiesen. Hauptgrund dafür war die Annahme, dass die Integrationspauschalen des Bundes für die Integrationsförderung ausreichen würden. Das Förderbudget orientierte sich fälschlicherweise an den Fördermitteln des Bundes und an der Zahl der Neu-Anerkennungen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen und nicht am tatsächlichen Förderbedarf aufgrund der Anzahl der zu betreuenden Menschen. Dies hatte im Jahr 2016 zur Folge, dass aufgrund eines erheblichen Rückgangs der Anerkennungszahlen gegenüber dem Vorjahr die Bundesgelder um rund einen Viertel zurückgingen, die Herausforderungen in der Integrationsförderung aber unverändert gross blieben.

Im KIP II soll deshalb im FL/VA-Bereich ein neues Budget- und Finanzierungsmodell eingeführt werden, welches davon ausgeht, dass die Integrationsförderung für eine Person über einen Zeitraum von sechs Jahren Fr. 18'000.00 kostet. Die Zahl basiert auf den kürzlich erfolgten schweizweiten Erhebungen der Konferenz der Kantonsregierungen. Das auf dieser Grundlage jährlich erstellte Budget soll unterjährig bei grösseren Schwankungen angepasst werden können. Das Modell ist in der KIP II-Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden im Detail ausgeführt. Finanziert werden die Fördermittel im FL/VA-Bereich entsprechend den gesetzlichen Zuständigkeiten von Bund und Gemeinden. So wird der Bund auch künftig für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000.00 je anerkannte Person leisten. Dies erfolgt unabhängig von weiteren Leistungen durch Kanton und Gemeinden. Die Restfinanzierung erfolgt gemäss kantonaler Sozialhilfegesetzgebung durch die Gemeinden. Der Kanton ist über den obgenannten jährlichen Transfer von Fr. 200'000.00 indirekt beteiligt (vgl. grafische Darstellung, Beilage 2).

5. Programmvereinbarung

Das SEM hat das KIP II geprüft und für gut befunden. Besonders positiv würdigte es, dass Kanton und Gemeinden das KIP II wiederum gemeinsam finanzieren und umsetzen. Die Programmvereinbarung mit dem Bund liegt deshalb zur Unterzeichnung vor (Beilage 3). Der Regierungsrat hat der Vereinbarung unter dem Vorbehalt der Gutheissung des Verpflichtungskredits zugestimmt.



Auch alle 20 Ausserrhoder Gemeinden haben dem KIP II bzw. der darauf basierenden Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Kanton zugestimmt (Beilage 4). Die Beschlüsse stehen unter dem Vorbehalt, dass die Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton zur Umsetzung des KIP II bis Ende 2017 unterzeichnet wird. Die Gemeinden haben sich damit verpflichtet, die Hälfte des Kantonsbeitrages gemäss der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton zu übernehmen. Das gemeinsame KIP-Steuergrremium hat sich bewährt und soll auch für die KIP II-Phase in genannter Zusammensetzung die Umsetzung des KIP begleiten und die im Rahmen der rollenden Umsetzungsplanung notwendigen Entscheidungen fällen.

D. Auswirkungen

Der Kantonsbeitrag an den KIP II-Kosten beträgt für die vierjährige Programmperiode 2018–2021 Fr. 512'000.00 und damit jährlich Fr. 128'000.00. Die Kosten sind im Voranschlag 2018 und im Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 eingestellt. Es ist zu beachten, dass es sich um eine rollende Planung handelt und nicht jedes Jahr die gleich hohen Beträge anfallen.

In personeller und organisatorischer Hinsicht ergeben sich aus dem KIP II keine Auswirkungen beim Kanton. Allfällige befristete projektbezogene Personalkosten werden ausschliesslich über das KIP-Budget finanziert.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Kredit für das kantonale Integrationsprogramm 2018–2021 (KIP II) in der Höhe von Fr. 512'000.00 für die vierjährige Programmperiode 2018–2021 zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1	Kantonales Integrationsprogramm 2018–2021 (KIP II)
Beilage 2	Grafische Darstellung Finanzen AuG- sowie FL/VA-Bereich
Beilage 3	Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton AR
Beilage 4	Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden