



Bern-Wabern, 6. März 2008 2008 Gea/Dnk

Umsetzung

Schwerpunkt 1 "Sprache und Bildung" 2009-2011

Zusammenfassung

Das Bundesamt für Migration führt im Schwerpunkt 1 des Schwerpunkteprogrammes EJPD per 1.1.2009 mehrjährige Rahmenverträge aufgrund von Programmkonzepten ein. Im genannten Schwerpunkt 1, "Sprache und Bildung", richtet der Bund jährlich 9 Mio. Franken Bundesbeiträge an die Kantone aus (6.7 Mio. im Übergangsjahr 2008). Ziel der in Schwerpunkt 1 finanzierten Massnahmen ist die Bereitstellung geeigneter Sprachförderungs- und Bildungsangebote für Ausländerinnen und Ausländer namentlich betreffend:

- die Förderung der Motivation zum Spracherwerb;*
- die Sicherstellung des Zugangs zu den entsprechenden Angeboten;*
- sowie die Förderung der Kommunikation und Verständigung zwischen Einheimischen und Migranten.*

Die Einführung des Instrumentes der mehrjährigen Rahmenverträge gibt den Kantonen mehr Autonomie bei der Umsetzung von Integrationsmassnahmen (Vollzug) sowie bei der gezielten Ausrichtung auf den kantonalen Bedarf. Die vom Bund mitfinanzierten Integrationsmassnahmen sollen auf das kantonale und/oder regionale Sprachförderungs- und Bildungsangebot im Rahmen der Regelstrukturen (Kohärenz) angepasst werden.

Finanzierungsmodalitäten: Der Budgetrahmen und die zu erreichenden Ziele werden auf drei Jahre hinaus in Rahmenverträgen festgelegt. Zu diesem Zweck reicht der Kanton dem Bund ein Programmkonzept für eine Laufzeit von drei Jahren ein. Aufgrund eines Finanzierungsschlüssels (Anzahl Ausländerinnen und Ausländer im Kanton sowie Anzahl Neuzuzüger und Neuzuzügerinnen im Kanton) wird ein maximaler Budgetrahmen definiert, der den Kantonen vorgängig zur Einreichung der Programmkonzepte mitgeteilt wird (per März 2008). Massive Schwankungen im Vergleich zu den Vorjahren werden durch die Einführung einer Glättung und eines Bandbreitenmodells kompensiert. Die Kantone reichen bis Mitte Juni 2008 ein Programmkonzept (Dreijahresplanung) 2009 - 2011 ein, welches den vom Bund definierten Kriterien entsprechen muss. Entspricht das Konzept den Vorgaben des Bundes, sichert dieser den Kantonen das Kostendach im Juli 2008 zu, gegebenenfalls unter dem Vorbehalt von Anpassungen und Änderungen, die vorgängig zum Abschluss des Rahmenvertrages zu vereinbaren sind. Per Ende November 2008 sind alle Rahmenverträge mit den Kantonen abgeschlossen. Die Kantone informieren den Bund jährlich über den Stand der Zielerreichung und die geplante Umsetzung im Folgejahr. 80% des Betrages werden prospektiv, 20% nach Vorliegen des Jahresberichtes und aufgrund der Zielerreichung ausgerichtet. Der Bund finanziert maximal 45% anrechenbaren Kosten von Programmen. Allfällig nicht ausgeschöpfte oder rückerstattete Beträge des Bundes kommen in einen „Entwicklungsfonds“.

1. Inhalte und Voraussetzungen

1.1. Kontext

Der damalige Vorsteher des EJPD hat am 28. März 2007 auf Antrag der Eidgenössischen Ausländerkommission (seit 1.1.2008 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM) beschlossen, dass das bisherige System der Einzelprojektfinanzierung durch Rahmenverträge auf der Basis von Programmkonzepten abgelöst werden soll. Auf dieser Grundlage hat das Bundesamt für Migration in Absprache mit der Konferenz der kommunalen und kantonalen Integrationsdelegierten (KID) am 19. Juni 2007 folgende Umsetzungsschritte vereinbart: 2008 wird als Übergangsjahr genutzt. Rahmenverträge sollen per 1.1.2009 geschlossen werden. Verhandlungspartner des Bundes sind die vom Kanton bezeichneten Stellen (vgl. <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/integrationsmassnahmen/schwerpunktprogramm.html>).

Eine interinstitutionelle Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Konferenz der Integrationsdelegierten, der Asyl- und Flüchtlingskoordinator/innen, der Konferenz der Kantonsregierungen sowie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und -direktorinnen unterstützt das BFM bei der Konzeption, Planung und Umsetzung des Übergangs von der Einzelprojektprüfung hin zu den Rahmenverträgen.

1.2. Definition Rahmenvertrag und Programmkonzept

Ein Rahmenvertrag ist eine gemeinsame Zielvereinbarung zwischen dem Bund und den einzelnen Kantonen, um während einer mehrjährigen Periode bestimmte Wirkungs- und Leistungsziele zu erreichen. Grundlage des Rahmenvertrages stellt das durch den Kanton oder mehrere Kantone erarbeitete Programmkonzept dar. Programmkonzepte sind auf die nationalen Vorgaben (Integrationsziele Bund gemäss Ausländergesetz / Asylgesetz / Integrationsvereinbarung) wie auch auf den regionalen/lokalen Kontext abgestimmt (Einbettung ins Umfeld, Vernetzung, Nutzen von Synergien und bestehenden Angeboten, Bedarfs- und Ressourcenanalyse). Programmkonzepte zeichnen sich durch ihren evolutionären Charakter aus: sie sollen im Rahmen eines Qualitätsmanagements laufend auf ihre Wirkung (Impakt) überprüft und angepasst werden.

1.3. Ziele

Das Programmkonzept bezweckt – ausgehend von einer differenzierten und konkreten Analyse der Ausgangslage und des konkreten Bedarfs – die Ziele und Massnahmen zur Sprach- und Bildungsförderung entsprechend Schwerpunkt 1 des Integrationsförderungsprogrammes EJPD 2008 - 2011 zu umreissen (verstanden als Entwicklungsprozess). Diese Ziele und Massnahmen werden überblicksartig im Rahmenvertrag festgehalten.

Die Mittel des Bundes sollen dazu beitragen, dass Migrantinnen und Migranten möglichst die vorhandenen Regelangebote nutzen bzw. diesen zugeführt werden. Lücken in den Regelangeboten sollen durch bedarfsgerechte Angebote ergänzt werden. Des Weiteren sollen Angebote unterstützt werden, welche zielgerichtet die Kommunikation und Verständigung im Alltag zwischen Einheimischen und Migrantinnen und Migranten, wie auch von Migrantinnen und Migranten verschiedener Herkunftssprachen untereinander sowie generell die Motivation zum Erlernen einer Landessprache fördern.

Das Gelingen der Umsetzung des Programmkonzeptes hängt in grossem Masse von der Mitberücksichtigung der wesentlichen Regelstrukturen sowie vom Miteinbezug weiterer Akteure, Fachressourcen etc. vor Ort ab. Das Programmkonzept ist von der federführenden Stelle der Kantone (kantonale Ansprechstelle für Integrationsfragen) in Zusammenarbeit mit

allen wichtigen Akteuren der Regelstrukturen, der Städte und Gemeinden sowie den Vertretern und Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen im Bereich „Sprache und Bildung“ zu entwickeln. Durch ein vernetztes Vorgehen wird schon in der Phase der Planung ein Beitrag zur Koordination der Sprach- und Bildungsförderung im Kanton geleistet. Das Programmkonzept soll daher auch aufzeigen, wie Ressourcen im Kanton für die Sprach- und Bildungsförderung erschlossen werden, und wie Wirkung und Qualität gesteigert werden können.

1.4. Abgrenzung zu den Regelstrukturen

Der Bund geht davon aus, dass Integration grundsätzlich eine Aufgabe der Regelstrukturen (gesetzlich verankerte, ordentliche Strukturen), also des Schul- und Bildungswesens, der Berufsbildung, des Arbeitsmarktes etc. ist. Die Regelstrukturen haben den Auftrag, zusätzliche spezifische Massnahmen und Angebote bereitzustellen, um allen Anspruchsberechtigten den chancengleichen Zugang zu gewährleisten. Zu erwähnen ist hier beispielsweise die Verbesserung der vor- und ausserschulischen Betreuungsangebote oder die Sprachförderung für Jugendliche mit ungünstigen Lernvoraussetzungen (Förder- und Stützkurse, zusätzliche Deutschstunden, etc.). Diese Massnahmen stehen allen Kindern und Jugendlichen offen. Da für Ausländerkinder in den Bereichen Schule und Sprache aber spezieller Förderungsbedarf besteht, sind sie besondere Zielgruppen für solche Angebote.

Über Rahmenverträge durch das BFM werden lediglich Massnahmen finanziert, welche

- Lücken in den Angeboten der Regelstrukturen ergänzen;
- den Zielen des Schwerpunktes 1 entsprechen;
- nicht in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinde fallen;
- keiner Strukturfinanzierung entsprechen.

Wie unter 1.3. ausgeführt ist es sinnvoll und effizient, diese Massnahmen mit allen relevanten Akteuren im Kanton und unter Einbezug der Städte und Gemeinden zu erarbeiten. Die Regelstrukturen sind in das Planungskonzept einzubeziehen. Der Planungsbereich kann in diesem Sinne über die Zielsetzungen des SP 1 „Sprache und Bildung“ – Hinführung zu den Regelstrukturen bzw. Lücken schliessen sowie Förderung der Sprach- und Bildungskompetenzen – hinausgehen und weitere Bereiche wie z.B. der Schule oder der Berufs- und Erwachsenenbildung umfassen.

1.5. Programmkonzepte

Die von den Kantonen zu erstellenden Programmkonzepte sind die Grundlage, auf welcher das BFM seine Integrationsförderungs-Beiträge abstützt. Diese kantonalen Programme sind über drei Jahre (2009 - 2011) gültig und weisen in erster Linie Entwicklungscharakter auf.

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat eine Arbeitshilfe entwickelt, die den Kantonen zur Umsetzung ihrer Programme dienen soll (vgl. Anhang 1). Zusätzlich liegt per Mitte April 2008 ein Formular mit den Minimalanforderungen des Bundes vor. Sind diese Minimalanforderungen zum Zeitpunkt der Einreichung des Programmkonzeptes Mitte Juni 2008 erfüllt, sichert der Bund den Kantonen innert 30 Tagen das Kostendach zu. Damit bleibt den Kantonen Zeit für allfällige Ausschreibungen bei Projektträgerschaften. Der Bund kann in diesem Schreiben Klärungen zu einzelnen Punkten verlangen und/oder den Vorbehalt anbringen, dass bestimmte Teile des Programmkonzeptes neu verhandelt werden müssen.

1.6. Vorgaben für die Programmkonzepte

Die Programmkonzepte der Kantone müssen folgende Vorgaben erfüllen:

- Gemeinsame Empfehlungen (zu Inhalten, Qualitätsstandards & Wirkung) der wichtigsten Akteure im Bereich Sprachförderung sind verabschiedet;
- das Programmkonzept wurde partizipativ mit den wichtigsten Partnern erstellt;
- das Programmkonzept entspricht den Vorgaben der nationalen und kantonalen bzw. kommunalen Integrationspolitik;
- die wichtigsten Zielgruppen (Risikogruppen) und Regionen / Quartiere sowie der Bedarf an Sprachförderungsangeboten (inkl. Minimalstandards) für diese Zielgruppen sind bestimmt;
- die Sprachförderungsangebote sind den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmenden angepasst (z.B. Niederschwelligkeit, Bildungsniveau, zeitliche und örtliche Erreichbarkeit, wirtschaftliche Situation, Kinderbetreuungsangebot u.a.);
- gemeinsame Empfehlungen (zu Inhalten, Qualitätsstandards & Wirkung) der wichtigsten Akteure im Bereich Sprachförderung sind verabschiedet;
- das Prinzip der Rentabilität (Aufwand/Nutzen) der Sprachförderungsangebote ist garantiert;
- die voraussichtlichen Kosten des Programms 2009-2011 sind berechnet (Budget / Finanzplan);
- die wichtigsten Evaluationsinstrumente (Wirkungsindikatoren) sind bestimmt.

1.7. Prozess

Die Entwicklung von Integrations-Programmen ist als mittelfristiger Prozess zu verstehen. Im Jahre 2008 erarbeiten die Kantone in erster Linie die Grundlagen und legen die längerfristigen Entwicklungsziele fest. Die geplanten Umsetzungsschritte in den Jahren 2009 bis 2011 sind prospektiv aufzuzeigen.

Aus diesem Grunde werden folgende jährliche Schwerpunkte bestimmt, deren Erfüllung für die Kantone verbindlich ist.

- 2008: Bedarfs- und Situationsanalyse
- 2009: Umsetzung / Wirkungsanalyse
- 2010: Evaluation

Die Rolle des Bundes besteht grundsätzlich in der Sicherstellung einer kohärenten und wirkungsvollen Umsetzung von Schwerpunkt 1 / Erreichung der Ziele in Schwerpunkt 1. Er unterstützt die Kantone bei der Planung der Massnahmen im Schwerpunkt 1, er überprüft die Eingaben und stellt den Erfahrungsaustausch sicher. Die kantonalen Programme sollen über drei Jahre zum Tragen kommen und eine nachhaltige Entwicklung garantieren.

Jährliche Review-Meetings zwischen Bund und Kantonen geben die Gelegenheit des Erfahrungsaustausches und der Analyse des bisherigen Prozesses. Die Erkenntnisse der Review-Meetings fliessen in die Weiterentwicklung der Programme ein und dienen dem Bund zur Überprüfung seiner Vorgaben.

Im Vordergrund der Review-Meetings stehen vor allem die Verbesserung der Inhalte der Programmkonzepte und die Optimierung der Abläufe. Diese Veranstaltungen sind obligatorisch für alle Kantone, welche Rahmenverträge mit dem Bund abgeschlossen haben.

2. Finanzierung

2.1 Anteile an die Programmfinanzierung

Wie in Kapitel 1 erwähnt, leistet das BFM nur Finanzierungsbeiträge an Massnahmen, die den Zielen des Schwerpunktes 1 "Sprache und Bildung" entsprechen. Auch der anrechenbare Anteil von Dritten (Restfinanzierung) muss den in Schwerpunkt 1 definierten Kriterien entsprechen.

Dabei darf der anrechenbare Unterstützungsbeitrag des BFM an diesem Teil des Programms maximal 45 % betragen. Dieser Anteil entspricht der bisherigen Praxis und stützt sich auf die Antwort des BR auf die [Interpellation 05.3788 Reimann](#). Insgesamt darf der Anteil aus Bundesmitteln (d.h. Mittel des BFM sowie weiterer Bundesquellen) an Aktivitäten im Bereich der Zielsetzungen des SP 1 nicht mehr als 80% betragen.

Die verbleibenden Drittmittel in der Höhe von 55% können aus staatlichen Mitteln (Kanton, Gemeinden), aber auch von Organisationen oder Institutionen Dritter (Bildungsinstitute, Stiftungen etc.) stammen. Die jeweiligen Anteile sind getrennt nach Finanzquellen auszuweisen.

2.2. Finanzierungsschlüssel (Festlegung des Kostendaches)

Für den SP 1 stehen jährlich 9 Millionen Franken zur Verfügung. Für jeden Kanton wurden jährliche Kostendächer festgelegt. Diese Planungsgrössen definieren die maximalen Beträge, welche ein Kanton in den Jahren 2009, 2010 und 2011 beziehen kann, wenn das eingereichte Programmkonzept den Anforderungen des Bundes entspricht.

Bei der Berechnung der Kostendächer stellte sich das Problem, dass der Integrationsgrad der ausländischen Bevölkerung und die spezifischen Bedarfs- und Ressourcenlage der Kantone nicht direkt durch die vorhandenen Daten abgebildet werden können. Deshalb wurde auf zwei objektive und transparente Kriterien zurückgegriffen:

- Anzahl Ausländerinnen und Ausländer

Definition: Kantonaler Anteil an der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz (Stand Dezember 2007 / Ausländerstatistik BFM)

Begründung: Das Kriterium der Ausländerzahl ist verfügbar und nachvollziehbar (es liegen keine detaillierteren Bedarfsdaten wie Sprachkompetenz, Integrationsgrad o.ä. vor). Dieses Kriterium wird oft bei der Schlüsselverteilung seitens des Bundes angewandt.

- Anzahl der neuzugezogenen Ausländerinnen und Ausländer

Definition: Kantonaler Anteil an der neu zugewanderten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz (2007 / Ausländerstatistik BFM)

Begründung: Integration benötigt Zeit. Die landessprachlichen Kompetenzen von Neuzuzügern müssen in der Regel als schwächer angenommen werden, sofern sie nicht aus dem dt/fr/it Sprachraum stammen oder eine Landessprache als Fremdsprache gelernt haben.

Die zwei Kriterien werden je hälftig gewichtet.

2.3. Glättung und Bandbreite

Zum Ausgleich von kantonalen Schwankungen im Vergleich zu den in den Vorjahren für Projekte im Kanton bezogenen Finanzmittel, werden die gemäss Indikatoren errechneten Kostendächer geglättet. Die Glättung bezieht sich auf die verwendeten Mittel für A- und C-Projekte in den Referenzjahren 2006 und 2007. Dabei wurde berücksichtigt, dass die neu zur Verfügung stehenden Mittel rund 1.5 (bzw. 1) Millionen Franken höher sind als die Mittel für A- und C-Projekte im 2007 (2006).

Ziel der Glättung ist es, die Übergangsphase reibungsloser zu gestalten. Der "Verlust" bzw. der "Gewinn" eines Kantons im Vergleich zu 2006/2007 durch den Finanzierungsschlüssel wird damit abgeschwächt. Der Glättungseffekt wird während den kommenden drei Jahren des laufenden Schwerpunkteprogramms 2008 bis 2011 schrittweise im Verhältnis 50:25:0 reduziert. Rechnerisch bedeutet dies, dass die „Gewinne“ und „Verluste“ im 2009 um 50%, im 2010 um 25% und im 2011 gar nicht mehr reduziert werden.

Zusätzlich zur Glättung ist eine Bandbreite eingerichtet, welche die Kostendächer, die im Vergleich zu den Referenzjahren höher bzw. tiefer als 50% sind, auf diesen Prozentsatz reduziert. Die damit frei werdenden Mittel werden dem Entwicklungsfonds zugeführt (siehe 2.5.).

2.4. Vorgehen: Zusicherung und Festlegung von Beiträgen

Die Kostendächer werden im März (siehe zeitlicher Ablauf) durch den Bund kommuniziert. Die Kantone haben mit der Einreichung des Programmkonzepts zu melden, ob sie diesen Betrag ausschöpfen. Der Anteil von Kantonen, welche ihren Maximalbeitrag nicht ausschöpfen werden, wird dem Entwicklungsfonds (vgl. 2.5) angerechnet.

Das BFM richtet 80% seines Beitrags prospektiv jeweils zu Beginn des Jahres aus. Die restlichen Mittel (maximal 20%) werden retrospektiv im Frühjahr des darauffolgenden Jahres nach Prüfung des Erfolgs — aufgrund der Berichterstattung der Kantone — ausbezahlt. Die Definition des Erfolges der Programme richtet sich nach den Vorgaben in dem Umsetzungskonzept.

2.5. "Entwicklungsfonds" für allfällige Überschüsse

Entstehen dem BFM allfällige Überschüsse, weil die Kantone das mitgeteilte Kostendach nicht ausschöpfen, oder das BFM Teile der zweiten Tranche (20%) zurückbehält, so werden diese vom Bund in einen Entwicklungsfonds eingezahlt. Mit diesem Fonds werden Massnahmen gemäss Schwerpunkt 1 "Sprache und Bildung" in Kantonen mit ausgewiesenem Zusatzbedarf eingesetzt. Das BFM entwickelt auf Grundlage der Programmkonzepte und der Verhandlungen ein Vorgehenskonzept "Entwicklungsfonds" bis Herbst 2008.

3. Umsetzung

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat eine Arbeitshilfe entwickelt, die den Kantonen zur Umsetzung ihrer Programme dienen soll (vgl. Anhang 1).

Die Arbeitshilfe führt die wichtigsten Umsetzungsschritte in der logischen Reihenfolge Planung — Orientierung — Umsetzung — Kontrolle auf. Eine Bedarfs-Analyse aufgrund rein statistischer Daten ist ungenügend, da der Praxisbezug durch die Einbindung der Akteure vor Ort garantiert werden muss. Nach der differenzierten Erhebung des Soll-Zustandes (Bedarfsanalyse) ergibt der Vergleich mit dem Ist-Zustand (Situationsanalyse) die bestehenden Lücken im Angebot und die eventuelle Anpassung, Einstellung oder Überführung in die Regelstrukturen bestehender Massnahmen. Die Umsetzung richtet sich nach den in der Bedarfsanalyse erarbeiteten Standards. Die abschliessende Kontrolle bzw. Evaluation stellt die Wirkung der Integrationsmassnahmen und die künftig notwendigen Anpassungen des Programms sicher. Der Zyklus Planung — Orientierung — Umsetzung — Kontrolle beginnt von Neuem.

4. Zeitplan

2008

- **März 2008:** BFM kommuniziert den Kantonen die ihnen zur Verfügung stehenden Kostendächer
- **15. Juni 2008:** Einreichung des Programmkonzeptes zuhanden BFM
- Bis **15. Juli 2008:** Rückmeldung BFM an Kantone
- **Juli - Oktober:** bilaterale Gespräche zwischen BFM und Kantonen und eventuelle Anpassungen Programmkonzept
- Ende **September 2008:** Zusammenfassung BFM der Programmeingaben z.H. Kantone
- **20. Oktober 2008:** Review-Meeting Kantone - BFM
- Bis **Ende November 2008:** Unterzeichnung der Rahmenverträge

2009

- **Januar 2009:** Auszahlung von 80% der vereinbarten Kostendächer an die Kantone durch das BFM
- Ab **Januar 2009:** Beginn der Umsetzung der kantonalen Programme
- **Juni 2009:** kurze Zwischenberichte aus den Kantonen (Vorlage BFM) an das BFM.
- **September 2009:** Zusammenfassung Schlussberichte/Zwischenberichte Kantone durch das BFM zuhanden Kantone
- **Oktober 2009:** Review-Meeting mit den Kantonen auf Grundlage Zwischenberichte (Thema Umsetzung / Wirkung)

2010

- **Januar 2010:** Auszahlung von 80% der vereinbarten Kostendächer an die Kantone durch das BFM
- **März 2010:** Schlussbericht 2009 der Kantone an das BFM.
- **April 2010:** Auszahlung der restlichen 20% (bei Erfüllung Bedingungen Rahmenverträge)
- **Juni 2010:** kurze Zwischenberichte aus den Kantonen (Vorlage BFM) an das BFM. Beginn Arbeiten neues Schwerpunkteprogramm
- **September 2010:** Zusammenfassung Schlussberichte/Zwischenberichte Kantone durch das BFM zuhanden Kantone
- **Oktober 2010:** Review-Meeting mit den Kantonen

2011

- **Januar 2011:** Auszahlung 80% der vereinbarten Kostendächer an die Kantone durch das BFM
- **März 2011:** Schlussberichte 2010 der Kantone an das BFM.
- **April 2011:** Auszahlung der restlichen 20% (bei Erfüllung Bedingungen Rahmenverträge)

Referenz/Aktenzeichen: G334-0143

- **Ende Juni 2011:** kurze Zwischenberichte aus den Kantonen (Vorlage BFM) an das BFM
- **September 2011:** Zusammenfassung Schlussberichte/Zwischenberichte Kantone durch das BFM zuhanden Kantone
- **Oktober 2011:** Review-Meeting mit den Kantonen

2012

- **März 2012:** Schlussberichte 2011 der Kantone an BFM
- **April 2012:** Auszahlung der restlichen 20% (bei Erfüllung Rahmenverträge)
- **September 2012:** Schlussbericht BFM

Anhang 1: Arbeitshilfe Entwicklung Programmkonzepte



H075-0148
Arbeitshilfe Program.

Anhang 2: Übersicht Kostendächer Kantone



Tabelle von
Zusammenfassung Kc