



Aktenzeichen: 545-00-309/14/31/1

Leitfaden für die Gestaltung der Aufsichtskonzepte der Kantone zu den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP)

Der Einsatz von Bundesmitteln für die Umsetzung der KIP ist per Gesetz sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene zu beaufsichtigen. Um eine systematische Aufsicht gewährleisten zu können, haben sowohl die Kantone als auch das Staatssekretariat für Migration (SEM) über Aufsichtskonzepte zu verfügen, diese umzusetzen und die Ergebnisse aus der Umsetzung zu dokumentieren.

Gemäss Artikel 18 Abs. 4 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA) muss jeder Kanton über ein Konzept zu einer risikoorientierten Finanzaufsicht über sein KIP verfügen. Ausführliche Angaben zu den rechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Aufsicht der KIP können dem [Aufsichtskonzept des SEM zu den KIP](#) entnommen werden.

Jene Kantone, die bisher über kein KIP-Aufsichtskonzept verfügen, haben gemäss Rückmeldeschreiben zum KIP 3 bis 30.06.2024¹ ein solches beim SEM nachzureichen. Damit kommt das SEM auch einer Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle nach. Auf Anfrage einiger Kantone hat das SEM den vorliegenden Leitfaden erstellt. Er soll den Kantonen bei der Ausarbeitung des KIP-Aufsichtskonzepts als Hilfsmittel hinsichtlich Struktur und Inhalte dienen.

Zweck eines KIP-Aufsichtskonzepts

Ein KIP-Aufsichtskonzept soll aufzeigen, welche Verfahren/Prozesse/Massnahmen/Instrumente/Systeme der Kanton bzw. die mit der Umsetzung der KIP beauftragten Ämter/Fachstellen einsetzen, um gewährleisten zu können, dass die Bestimmungen des Rundschreibens zu den KIP und gemäss den Programmvereinbarungen zu den KIP eingehalten werden und die Subventionsmittel zweck-, ordnungs- und rechtmässig wie auch wirtschaftlich eingesetzt werden.

Risiken, welche durch eine wirksame Aufsicht eliminiert oder vermindert werden sind:

- Missmanagement von Subventionen
- Nichterfüllung von Bundesvorgaben
- Mangelnde Koordination zwischen Kantonen und Bund (und Gemeindestrukturen)
- Mangelnde Anpassung an sich ändernde Bedingungen
- Risiken der Datenverwaltung
- Mangelnde finanzielle Nachhaltigkeit

¹ Gemäss Anhang 2: Checkliste Bedingungen und Empfehlungen betr. Eingabe des KIP 2024 – 2027 – KIP 3 ist der 30.04.2024 als Frist definiert. Im Jahr 2024 ist der Schlussbericht KIP 2bis (2022/2023) erst per 30.06.2024 einzureichen. Die betroffenen Kantone können somit das KIP-Aufsichtskonzept mit dem Schlussbericht KIP 2bis nachreichen.

Bitte beachten:

- Es kann sein, dass auf kantonaler oder Amtsebene bereits ein übergeordnetes formalisiertes IKS besteht. Es ist nicht der Anspruch des SEM, dass allfällige IKS-Dokumente, welche auf kantonaler oder Amtsebene bestehen, um die spezifische KIP-Aufsicht erweitert werden. Das Aufsichtskonzept zu den KIP, sollte ein eigenes Dokument sein. Darin kann auf ein übergeordnetes IKS oder ein Konzept zur Risikosteuerung des Kantons/des Amtes/der Fachstelle verwiesen werden bzw. auf Verfahren, die auch in die Aufsicht der KIP greifen. In diesem Fall wird um Zusendung der übergeordneten Dokumente gebeten, soweit der Umfang dies erlaubt. Eine grafische Darstellung des Prozesses (z.B. mit Hilfe der Software 'Visio') ist nicht zwingend erforderlich, wird aber empfohlen, um einen leichteren und direkteren Überblick zu ermöglichen.
- In der Regel sind in den betroffenen Ämtern/Stellen relevante interne Verfahren und Kontrollen vorhanden und werden gelebt, jedoch kommt es teilweise vor, dass diese nicht formell dokumentiert sind. Sind diese nicht dokumentiert, so kann das KIP-Aufsichtskonzept dazu dienen, diese zu formalisieren und zu dokumentieren. Sofern interne Verfahren/Prozesse/Kontrollen dokumentiert sind, ist die Erwartung des SEM nicht, dass sie im KIP-Aufsichtskonzept zusätzlich dargestellt werden. Es ist hinreichend, wenn aufgezeigt wird, dass diese bestehen und Dokumente verlinkt werden.
- Bei System- und Buchprüfungen vor Ort, die künftig im Auftrag des SEM von der BDO AG durchgeführt werden², tragen dokumentierte Verfahren und Prozesse in Form von Konzepten, Handbüchern, Prozessbeschrieben usw. zu zügigeren Kontrollen für alle Beteiligten bei.
- Ein solches Konzept sollte im besten Falle nicht primär zur Erfüllung der gesetzlichen Pflicht zur KIP-Aufsicht ausgearbeitet werden, sondern insbesondere den Mitwirkenden in den betreffenden Stellen als Informations- und Arbeitsdokument dienen.
- Die nachstehend angeführten Fragen dienen zur Orientierung, welche Informationen für das SEM wesentlich sind. Sie sind nicht zwingend als einzelne Fragen und in der vorliegenden Reihenfolge zu beantworten.

² Das SEM hat 2023 eine öffentliche Ausschreibung (WTO-Ausschreibung) für die Vergabe von risikoorientierten Aufsichtsprüfungen im Bereich der Subventionierung von Massnahmen in der spezifischen Integration wie auch der Sozialhilfe getätigt. Im Bereich der spezifischen Integration geht es um eine Durchführung von System- und Buchprüfungen zu den KIP und den Programmen und Projekten von nationaler Bedeutung (PPnB). Damit setzt das SEM Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle um. Die BDO AG, Zweigstelle Bern hat den Zuschlag dazu erhalten.

Im KIP-Aufsichtskonzept des Kantons zu berücksichtigende Elemente:

Zielsetzung und Kontext

- Klare Definition der Zielsetzung des Aufsichtskonzepts
- Kontextualisierung der Bundesmittel im Rahmen der KIP

Gesetzliche Grundlagen

- Zusammenfassung der relevanten Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Kantonsebene, die die Subventionen und Aufsicht regeln (SuG, AsylG, AIG, VintA, Grundlagenpapier KIP, Rundschreiben KIP, PV KIP & relevante kantonale Rechtsgrundlagen und interne Weisungen mit Bezug zur Integration).

Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten

Festlegung der Verantwortlichkeiten für die Umsetzung bzw. Aufsicht der KIP auf kantonaler Ebene. Hier kann auf KIP-Eingaben oder anderweitige KIP-relevante Dokumente verwiesen werden, wenn darin nähere Ausführungen gemacht wurden. Allenfalls das ELSI-Deckblatt zur KIP-Eingabe als Anhang des Konzepts aufnehmen.

- Wie ist die organisatorische Einordnung der beteiligten Stellen, die sich um die Umsetzung des KIP kümmern (Fachstelle Integration, Amt für Asylkoordination, mitwirkende Stiftungen...)?
- Wer sind die wichtigsten Partner/Ämter mit denen man zur Gestaltung und Umsetzung der KIP zusammenarbeitet?
- Rolle der Gemeinden: Was machen die Gemeinden im Bereich der spez. Integration, was wird auf kantonaler Ebene gemacht?
- Finanzieren die Gemeinden das KIP mit? Wie erfolgt die Finanzierung (tatsächliche Kosten, Pauschalen, Verteilschlüssel...)? Wird hierzu Bericht erstattet?
- Wie sind die personellen Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen beteiligten Stellen für die Umsetzung der KIP? Zuständigkeit ELSI?
- Wie sind die Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Umsetzung und Überwachung des Aufsichtskonzepts auf kantonaler Ebene?
- Welche sind die wichtigsten KIP-Gremien?

Monitoring und Berichterstattung

Festlegung von Mechanismen zur kontinuierlichen Überwachung der Mittelverwendung und des Erfolgs der Integrationsprogramme.

- Gibt es nur ein Konto für alle Beiträge des Bundes bzw. des SEM oder gibt es pro Topf (KIP, Programm S, Programme wie Invol, FiZu, Programm R usw. falls der Kanton daran teilnimmt) ein separates Konto?
- Gibt es im Buchhaltungssystem Innenauftragsnummern, welche die Mitteltrennung bzw. den -einsatz ermöglichen?
- Wie wird sichergestellt, dass jene Massnahmen, die gemäss KIP-Rundschreiben nicht förderfähig sind, nicht finanziert werden (siehe insbesondere Rundschreiben KIP3, Ziff. 5)?
- Wie stellt der Kanton sicher, dass die Mittel zweckgebunden, d.h. nur für die vorgesehenen Zielgruppen eingesetzt werden (hier die Mitteltrennung IFK, IP, Programm S, GP, siehe insbesondere Rundschreiben KIP3, Ziff. 5)?
- Wie wird die Abgrenzung der Finanzierung im Bereich der spezifischen Integration vs. Regelstruktur gewährleistet (siehe insbesondere Rundschreiben KIP3, Ziff. 5)?

- Wie wird die Einhaltung der 50:50-Finanzierungsregel im AIG-Bereich sichergestellt (Rundschreiben Ziffer 3.2.2 Beiträge der Kantone)?
- Wer genehmigt das Budget? Wer genehmigt die Ausgaben im Einzelnen?
- Gibt es ein Vier-Augen-Prinzip?
- Gibt es formelle Unterschriftenregelungen?
- Werden Aufwendungen nach Förderbereichen gemäss tatsächlichen Ausgaben erfasst, oder wird mit Verteilschlüsseln gearbeitet?
- Welche IT-Systeme werden eingesetzt (z. B. SAP, Fallführungssysteme, eigene Haushaltsdatenbanken, Geschäftsverwaltungssysteme...)
- Wo sind die ausgewiesenen finanziellen Transaktionen (Erträge/Aufwände) zu den KIP-Kosten in der Amtsrechnung und kantonalen Staatsrechnung nachweisbar?
- Kontrollaktivitäten:
 - Gibt es ein IKS auf der Ebene der beteiligten Stellen/Ämtern Integration?
 - Gibt es im Bereich der KIP Prozessbeschreibungen?
 - Falls kein IKS existiert: Welche internen Kontrollen finden statt entlang der Prozesse?
 - Wer erstellt die jährlichen Berichte an das SEM?
 - Werden die darin erfassten Angaben im Vier-Augen-Prinzip geprüft?
 - Allenfalls Informationen zu den Fristen usw. aus dem Rundschreiben KIP 3 aufnehmen, falls das Dokument auch als Arbeitsdokument genutzt werden soll: Fristen zu den Auszahlungen der Bundesbeiträge an die Kantone sowie Fristen für die KIP-Berichterstattung an das SEM.

Risikomanagement

Identifikation potenzieller Risiken im Zusammenhang mit der Mittelverwendung und Implementierung von Massnahmen zur Risikominimierung.

- Werden Risikoanalysen und Risikobewertungen zur Umsetzung der KIP gemacht?
- Wenn ja, wie oft? Wer ist dafür zuständig?

Beschaffungswesen

- Gibt es Leistungsvereinbarungen?
- Wie erfolgen Beschaffungen?

Revision und Aktualisierung

- Werden interne Revisionen der zuständigen Stellen durchgeführt? Falls ja wie oft?
- Führt die kantonale Finanzkontrolle regelmässige Prüfungen durch? (Hierzu ist zu beachten, dass allfällige Kontrollen der kantonalen Finanzkontrolle im Zusammenhang mit den KIP, aber auch anderen vom SEM subventionierten Programmen, dem SEM mitzuteilen sind. Die Prüfberichte dazu sind dem SEM zur Verfügung zu stellen.)

Evaluationen

Sind KIP-bezogene Evaluierungen vorgesehen? Gibt es hierzu eine längerfristige Planung oder sind es eher ad-hoc Entscheide, je nach Bedarf?

Den Kantonen ist es freigestellt auch weitere Aspekte mit Bezug zur KIP-Aufsicht ins Konzept aufnehmen, die aus Sicht des Kantons wichtig wären und in den hier aufgelisteten Punkten nicht berücksichtigt sind.

Die wichtigsten Begriffe für das gemeinsame Verständnis erklärt:

Finanzaufsicht
<p>Die Finanzaufsicht dient der Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Verwendung von Abgeltungen und Finanzhilfen beim Empfänger.</p> <p>Die Prüfungen im Rahmen der Finanzaufsicht erfolgen nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit.³ Das letztgenannte Kriterium beinhaltet die Beurteilung, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen sowie Aufwendungen die erwartete Wirkung haben. Letzteres fällt im Bereich der Evaluierung.</p>
(Risikoorientierte) Systemprüfung
<p>Systemprüfungen sind eine Vorgehensweise, um Schwachstellen im internen Kontrollsystem (IKS) aufzudecken. Bei der Systemprüfung werden Bestandteile und Verfahrensregeln eines kompletten Systems innerhalb einer Organisation untersucht. Das Ergebnis der Prüfungshandlungen sind Empfehlungen.</p>
Internes Kontrollsystem (IKS)
<p>Das IKS umfasst die unternehmensintern angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen, um eine angemessene Sicherheit der Geschäftsführung zu gewährleisten.⁴ Es handelt sich um ein System der Abläufe und diesbezüglichen Kontrollmassnahmen, die dazu beitragen, wichtige betriebliche Arbeitsabläufe im Unternehmen zu überwachen.</p> <p>Das IKS ist das Qualitätsmanagement der finanzrelevanten Geschäftsprozesse und umfasst daher im Minimum sämtliche Ebenen der Finanzdatenbearbeitung in den Verwaltungseinheiten (inkl. allfälliger Vorgesysteme und Schnittstellen). Weiter ausgebauter IKS erfassen zusätzlich wichtige Geschäftsprozesse der Verwaltungseinheiten, auch wenn diese nur indirekten Finanzbezug aufweisen.⁵</p>
Buchprüfung (Rechnungsprüfung/Revision)
<p>Buchprüfungen werden durchgeführt, um eine angemessene Gewähr dafür zu haben, dass die erfassten Aufwände/Erträge im Rechnungslegungssystem den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Im Falle der KIP Buchprüfungen werden die in den jährlichen KIP-Berichten gelten gemachten Ausgaben gegenüber des SEM mit den Daten im Rechnungslegungssystem des Kantons verglichen sowie die Abgrenzung der eingesetzten Subventionen nach Zielgruppe.</p>
Risikomanagement⁶
<p>Im Grundsatz bedeutet Risikomanagement die kontinuierliche Beurteilung und Einschätzung von Ereignissen, Handlungen und Entwicklungen, die eine Unternehmung hindern könnten, die Zielsetzungen zu erreichen und die Strategie erfolgreich umzusetzen.</p> <p>Risikomanagement wird als ein fortlaufender Prozess verstanden, in der Planung, Umsetzung, Überwachung und Verbesserung kontinuierlich stattfinden.</p> <p>Als Instrument wird häufig eine Risikomatrix eingesetzt (Eintrittswahrscheinlichkeit x Auswirkungsgrad = Risikofaktor).</p>

³ [Eidgenössische Finanzkontrolle](#)

⁴ www.finma.ch

⁵ [Eidgenössische Finanzverwaltung](#)

⁶ <https://www.kmu.admin.ch>