

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. September 2011

1105. Entwicklung einer kantonalen Integrationsstrategie und eines Kantonalen Integrationsprogramms (Projektstart)

A. Ausgangslage

Im «Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes» vom 5. März 2010 (im Folgenden «Bericht») stellte der Bundesrat die heutige Integrationspolitik des Bundes, den Stand der Integrationsförderung und die angestrebten Entwicklungen in diesem Bereich dar. Dabei unterschied er zwei Formen der Integrationsförderung:

- *Integrationsförderung in den Regelstrukturen.* Davon wird gesprochen, wenn die Massnahmen in den bestehenden staatlichen oder gesellschaftlichen Strukturen wie z. B. Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Sozialwesen oder Gesundheitswesen erfolgen (vgl. Bericht S. 2, 11, 31).
- *Spezifische Integrationsförderung.* Diese ergänzt die integrationsfördernden Massnahmen der Regelstrukturen. Die spezifische Integrationsförderung soll erstens Lücken schliessen, die namentlich dort bestehen, wo die notwendigen Voraussetzungen für den Zugang zu den Regelstrukturen (z. B. mangels Sprachkenntnissen) nicht gegeben sind oder wo in den Regelstrukturen die spezifischen Anforderungen kleiner Gruppen nicht genügend berücksichtigt werden können. Zweitens soll die spezifische Integrationsförderung die Qualitätssicherung der Integrationsförderung in den Regelstrukturen unterstützen, z. B. durch Beratung oder Projektbegleitung (vgl. Bericht, S. 2, 10f., 26).

Gemäss dem Bericht des Bundesrates sind dem Bund im Bereich der *Integrationsförderung in den Regelstrukturen* enge Grenzen gesetzt, denn für viele integrationsrelevante Bereiche wie z. B. die Sozialhilfe, die Sicherheit, das Schulwesen oder das Gesundheitswesen seien ganz oder teilweise die Kantone zuständig. Der Bund könne auch hier nur im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung tätig werden. In der Folge zeigte der Bundesrat auf, inwiefern die die Regelstrukturen ordnenden Rechtsgrundlagen (z. B. das Jugendförderungsgesetz, das Sprachengesetz oder das Bundesstatistikgesetz) mit besonderen Integrationsartikeln ergänzt werden könnten (Bericht S. 31 und S. 37ff.).

Hinsichtlich der *spezifischen Integrationsförderung* hält sich der Bund gestützt auf Art. 121 BV für zuständig, günstige Rahmenbedingungen für die Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern zu schaffen

(Bericht, S. 31). Der Bundesrat beabsichtigt, die entsprechenden Bemühungen der Kantone weiterhin finanziell zu unterstützen, wobei die bisherigen, eher einzelfallweise ausgerichteten Bundesleistungen durch folgendes System ersetzt werden sollen (vgl. Bericht S. 41 f.): Die Kantone sollen sämtliche inhaltlichen und zielgruppenorientierten Bereiche der spezifischen Integrationsförderung in kantonalen Integrationsprogrammen zusammenfassen. Die finanzielle Unterstützung durch den Bund soll dann über diese kantonalen Integrationsprogramme (Entwicklung und Umsetzung) erfolgen, wobei sich die kantonalen Integrationsprogramme inhaltlich an den Vorgaben des Bundes (sogenannte Pfeiler) zu orientieren hätten:

- Pfeiler 1: Information und Beratung
- Pfeiler 2: Bildung und Arbeit
- Pfeiler 3: Verständigung und gesellschaftliche Integration

Der Bundesrat möchte die Beiträge zur Unterstützung der spezifischen Integrationsförderung von derzeit 16,5 Mio. Franken auf 36 Mio. Franken aufstocken, unter der Voraussetzung, dass auch die Kantone ihre Mittel entsprechend anpassen (Bericht S. 46).

Für die Umsetzung seiner Integrationspolitik sieht der Bundesrat folgendes Verfahren vor (Bericht S. 42 f.):

- In einem ersten Schritt müssen die Kantone, die von den Bundesbeiträgen profitieren wollen, dem Bund «kantonale Programme, in denen sie ihre Massnahmen in den drei Pfeilern für eine Legislaturperiode definieren» unterbreiten. Die Programme sollen eine «qualitative und quantitative Beschreibung des Bedarfs und der bestehenden Angebote der Integrationsförderungsmassnahmen» enthalten. Darauf aufbauend seien die Prioritäten festzulegen und die Ziele der drei Pfeiler zu konkretisieren. Die Kantone haben die geplanten Massnahmen zu skizzieren, die für deren Umsetzung verantwortlichen Stellen zu bezeichnen und Zeit- und Finanzpläne zu entwerfen.
- Im zweiten Schritt werden die Programme vom Bund geprüft und mit den Kantonen über mehrere Jahre laufende Leistungsverträge abgeschlossen.
- In der Folge haben die Kantone dem Bund jährlich Bericht über die erbrachten Leistungen zu erstatten.

Der Bund sieht vor, die spezifische Integrationsförderung der Kantone ab 2014 nur noch auf der Grundlage kantonalen Integrationsprogramme bzw. gestützt darauf abgeschlossener Leistungsverträge finanziell zu unterstützen.

Nach Verabschiedung des dargestellten Berichts durch den Bundesrat wurden die Bedingungen der spezifischen Integrationsförderung unter Einbezug der wichtigsten Akteure dieses Politikbereichs, insbesondere der für die Integration zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte der Kantone, konkretisiert. Als Ergebnis stehen heute unter anderem folgende Inhalte der drei Pfeiler der spezifischen Integrationsförderung fest (vgl. Rundschreiben des Bundesamtes für Migration [BFM] vom 24. November 2010 an die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen, Kapitel 2):

- Pfeiler 1 betreffend Information und Beratung: Erstinformation, Beratung, Diskriminierungsschutz,
- Pfeiler 2 betreffend Bildung und Arbeit: Sprache, frühe Förderung, Arbeitsmarktfähigkeit,
- Pfeiler 3 betreffend Verständigung und gesellschaftliche Integration: Interkulturelle Übersetzung und soziale Integration.

B. Kantonales Integrationsprogramm

Die im Bericht des Bundesrates dargestellte Neuausrichtung der spezifischen Integrationsförderung und die nachfolgenden Konkretisierungen sind zweckmäßig und sinnvoll. Sie entsprechen im Wesentlichen den Empfehlungen des Berichts «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» vom 28. Mai 2009, der zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz erstellt worden ist. Die Bündelung aller von einem Kanton vorgesehenen Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung in einem einzigen kantonalen Integrationsprogramm und die Ausrichtung dieser Massnahmen auf die dargestellten Inhalte der drei Pfeiler stellen ein koordiniertes Vorgehen in den Kantonen sicher, ohne die Möglichkeit der Berücksichtigung kantonaler Besonderheiten zu stark einzuschränken. Deshalb soll ein kantonales Integrationsprogramm im Sinne des Berichts des Bundesrates (S. 41 f.) erarbeitet werden.

Das Kantonale Integrationsprogramm soll in folgenden Schritten erstellt werden:

1. Bestandesaufnahme der laufenden Integrationsmassnahmen in den Regelstrukturen und der Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung;
2. Identifikation von Redundanzen und Defiziten bei allen Angeboten;
3. Erarbeitung einer kantonalen Integrationsstrategie einschliesslich Grundsätze und Ziele;
4. Erarbeitung eines kantonalen Integrationsprogramms mit zielführenden Massnahmen, Strukturen und Steuerungsmechanismen.

C. Finanzielle Mittel

Seit 2010 hat der Bund den Kanton Zürich zur Vorbereitung eines Integrationsprogramms mit insgesamt 0,5 Mio. Franken unterstützt. Die Fachstelle für Integrationsfragen setzt ihrerseits Mittel in diesem Umfang ein. Damit werden einerseits Pilotprojekte zur Erstinformation und zur sozialen Integration sowie deren Evaluation und andererseits externe Prozessbegleitung und Management Support finanziert.

Der im Projektauftrag vorgesehene Terminplan sieht für 2011 und 2012 die Bedarfsanalyse und die Erarbeitung einer kantonalen Integrationsstrategie vor. Für den Abschluss der Entwicklungsarbeiten in den Jahren 2012 und 2013, namentlich für das Verfassen des kantonalen Integrationsprogramms, auf dessen Grundlage ab 2014 die Bundessubventionen fliessen, werden zusätzliche Mittel benötigt (2012/2013 Strukturkosten für eine weitere Stelle; zusätzlich 2013 Strukturkosten für eine Stelle für die Vorbereitung der Umsetzung; Sachkosten; Dienstleistungen Dritter).

Für die Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms (ab 2014) wird der Bund nach heutigem Wissensstand mehr Geld zur Verfügung stellen als heute, nämlich bis zu 6,4 Mio. Franken pro Jahr, soweit der Kanton einschliesslich Gemeinden eine paritätische Mitfinanzierung leistet. Selbst wenn der Kanton und die Gemeinden ihre derzeitigen Ausgaben für die Integrationsförderung nicht erhöhen sollten, würde das neue Finanzierungsmodell zu mehr Bundesbeiträgen führen. Anderseits müssten die kantonalen Ausgaben nur massvoll erhöht werden, um die vollständige Ausschöpfung der Bundesbeiträge zu bewirken.

D. Projektorganisation

Da die Kantonale Fachstelle für Integrationsfragen bereits seit 2004 mit der Koordination der spezifischen Integrationsförderung betraut ist, soll ihr die Projektleitung übertragen werden.

Angesichts der beträchtlichen politischen Bedeutung dieses Vorhabens soll eine paritätisch zusammengesetzte Steuergruppe eingesetzt werden, bestehend aus zwei Mitgliedern des Regierungsrates und drei Exekutivmitgliedern aus den Gemeinden. Die Steuergruppe wird die Einzelheiten des Projektauftrags zu klären haben.

Ferner wird die Steuergruppe eine Reihe von Arbeitsgruppen einsetzen, bestehend aus Fachleuten der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden sowie aus Vertretungen von Migrantenorganisationen und weiteren Organisationen, die durch Fragen der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in besonderem Mass berührt sind.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion und der Sicherheitsdirektion eine kantonale Integrationsstrategie und ein kantonales Integrationsprogramm zu erarbeiten und dem Regierungsrat zur Festsetzung zu unterbreiten.

II. Zur Koordination der Massnahmen wird für die Legislatur 2011–2015 unter der Federführung der Direktion der Justiz und des Innern ein direktionsübergreifendes Koordinationsgremium («Steuergruppe») eingesetzt.

III. In der Steuergruppe nehmen unter der Leitung des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Vorstehers der Sicherheitsdirektion sowie Exekutivvertreter dreier Gemeinden Einsitz. Das Sekretariat der Steuergruppe wird durch die Fachstelle für Integrationsfragen geführt.

IV. Das Projekt zur Erarbeitung der Integrationsstrategie und des Integrationsprogramms wird durch die Fachstelle für Integrationsfragen geleitet.

V. Für das Projekt zur Erarbeitung der Integrationsstrategie und des Integrationsprogramms und die Vorbereitung von dessen Umsetzung wird eine neue Ausgabe von Fr. 200 000 für das Jahr 2012 und Fr. 400 000 für das Jahr 2013 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2241, Fachstelle für Integrationsfragen, bewilligt.

VI. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi