

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 12. Juni 2013

### **682. Kantonales Integrationsprogramm**

#### **A. Ausgangslage**

Am 5. März 2010 hat der Bundesrat einen Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes verabschiedet. Danach soll die spezifische Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern ab 2014 neu ausgerichtet werden. Den Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) folgend, sollen die Kantone Strategien und Aktionspläne zur Integrationsförderung in den Regelstrukturen entwickeln. Ausgehend von den Angeboten der Regelstrukturen, sollen sie zukünftig den Bedarf für ergänzende Massnahmen durch die spezifische Integrationsförderung im Rahmen von Gesamtprogrammen (Kantonale Integrationsprogramme, KIP) formulieren. Die Programme sollen ab 2014 laufen und auf folgenden drei Pfeilern beruhen:

- *Information und Beratung*: Erstinformation von zuziehenden Ausländerinnen und Ausländern; Kompetenzzentren Integration; Beratung und Intervention im Fall von interkulturellen Konflikten und Diskriminierung; interkulturelles Übersetzen.
- *Bildung und Arbeit*: Verbesserung der Sprachkenntnisse (Erwerb einer Landessprache) und der Bildung (z. B. Frühförderung von Kleinkindern); berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.
- *Verständigung und gesellschaftliche Integration*: Interkulturelles Übersetzen und soziale Integration (z. B. Begegnung).

Das vom Kanton entwickelte Integrationsprogramm soll im Sommer 2013 vom Bund geprüft und im September 2013 in einer mehrjährigen Leistungsvereinbarung (Programmvereinbarung 2014–2017) zwischen Bund und Kanton festgesetzt werden (Grundlagenpapier BfM vom 23. November 2011).

*Die Programmvereinbarung beruht auf folgenden bundesrechtlichen Grundlagen:*

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer, Asylgesetz vom 26. Juni 1998, Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG), Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Rundschreiben «Voreingaben der kantonalen Integrationsprogramme

(KIP)», Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen sowie Grundlagenpapier Bund-Kantone vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG.

Der Bund will die spezifische Integrationsförderung des Kantons Zürich ab 2014 von derzeit 2,5 Mio. auf 6,5 Mio. Franken erhöhen. Er knüpft seine gesamte finanzielle Unterstützung an die Voraussetzung, dass der Kanton (einschliesslich der Gemeinden) für die spezifische Integrationsförderung Mittel in gleicher Höhe einsetzt.

Zusätzlich und nicht an eine kantonale Mitfinanzierung gebunden, stellt der Bund dem Kanton Zürich zudem jährlich 6,9 Mio. Franken (bisher 7,1 Mio. Franken) für Integrationsmassnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich (vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge) zur Verfügung, die neu ab 2014 von der Direktion der Justiz und des Innern für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen eingesetzt werden.

Am 14. September 2011 hat der Regierungsrat das Vorgehen zur Entwicklung eines Kantonalen Integrationsprogramms festgelegt (RRB Nr. 1105/2011). Im Rahmen einer Bestandesaufnahme der laufenden Integrationsmassnahmen sollten Redundanzen und Defizite festgestellt werden (Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse KIP Teil I vom 11. Juni 2012). Auf dieser Grundlage wurde eine kantonale Integrationsstrategie entwickelt und mit Massnahmen, Strukturen und Steuerungsmechanismen ergänzt (KIP Teil II), sodass heute ein Kantonales Integrationsprogramm vorliegt. Die Vorarbeiten zum vorliegenden Integrationsprogramm wurden durch eine Steuerungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Regierungsrates und der Gemeindeexekutiven begleitet.

## **B. Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse**

Zur Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse wurden Befragungen in den Direktionen und Gemeinden durchgeführt, in deren Verlauf sich auf verschiedenen Ebenen Defizite der spezifischen Integrationsförderung zeigten. So besteht zwar in den grossen Städten, Agglomerations- und Zentrumsgemeinden bereits ein grosses Angebot an Integrationsmassnahmen, vor allem in Landgemeinden herrscht aber noch Nachholbedarf. Besonders in den Bereichen der Frühförderung, der Information und Beratung sowie der sozialen Integration muss das Angebot ausgebaut werden. Hierfür muss die Integrationsförderung gemeinsam mit den Gemeinden systematisiert werden, um den verschiedenen Zuwanderungsgruppen gerecht zu werden.

Die Zusammensetzung der Zuwanderung hat sich in den letzten Jahren deutlich zugunsten von hochqualifizierten Arbeitskräften verschoben; wobei dieser Trend anhält.

Pfeiler	Wichtige Defizite	Handlungsbedarf
<b>Pfeiler 1:</b> <i>Information und Beratung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Neuzuziehende werden nicht in allen Gemeinden zeitnah informiert.</li> <li>– Nur wenige Gemeinden haben Integrationsbeauftragte eingesetzt, die dem Kanton als Ansprechpersonen dienen könnten.</li> <li>– Es finden zu wenige zielgruppenspezifische Informations- und Begrüssungsveranstaltungen statt.</li> <li>– In den Beratungsstellen fehlt eine gezielte Information zu Gesundheitsfragen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rasche Zuweisung von Zuziehenden zu Integrationsfördermassnahmen.</li> <li>– Verbesserung der Information der Zuziehenden (über die Rechtsordnung, Sitten und Gebräuche in der Schweiz).</li> <li>– Verbesserte berufliche und soziale Integration.</li> <li>– Transkulturelle Öffnung der Aufnahmegesellschaft.</li> <li>– Breitere Information der Gesamtbevölkerung über die Grundprinzipien der Integrationsförderung.</li> <li>– Beratung zu Fragen des Diskriminierungsschutzes.</li> <li>– Migrantinnen und Migranten sind besser über das schweizerische Gesundheitssystem und insbesondere Präventionsmassnahmen informiert.</li> </ul>
<b>Pfeiler 2:</b> <i>Bildung und Arbeit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Das Angebot an niederschweligen Sprachkursen ist zu wenig ausgebaut.</li> <li>– Die Angebote der frühen Förderung sind nicht für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich.</li> <li>– Migrantinnen und Migranten mit besonderem Förderbedarf erhalten zu wenig Unterstützung beim Übergang ins Berufsleben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Migrantinnen und Migranten sprechen besser Deutsch.</li> <li>– Chancengleicher Zugang zu früher Förderung.</li> <li>– Bereitstellung von Förderangeboten für Migrantinnen und Migranten, um ihre Arbeitsmarktfähigkeit zu verbessern.</li> </ul>
<b>Pfeiler 3:</b> <i>Verständigung und gesellschaftliche Integration</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Interkulturelles Übersetzen (IKÜ) wird im Gesundheits- und Schulbereich noch nicht standardmässig eingesetzt.</li> <li>– Es mangelt an Jugend- und Sozialarbeit in belasteten Quartieren und an Begegnungsstätten.</li> <li>– Religions- und altersspezifische Anforderungen von Migrantinnen und Migranten werden zu wenig beachtet.</li> <li>– Die Wohnungspolitik ist zu wenig auf soziale Durchmischung ausgerichtet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bereitstellung von interkulturellem Übersetzen für wichtige und komplexe Gesprächssituationen.</li> <li>– Intensivere Teilnahme von Migrantinnen und Migranten am gesellschaftlichen Leben.</li> <li>– Förderung der Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt.</li> <li>– Gestaltung des öffentlichen Raums in dem Sinne, dass alle Bevölkerungsteile ihn nutzen und sich darin sicher fühlen.</li> </ul>

Die Zuwanderung wirkt sich in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung des Metropolitanraums Zürich aus. Sie widerspiegelt die wirtschaftliche und gesellschaftliche Attraktivität des Metropolitanraums und lässt sich mehrheitlich auf den Bedarf einer gesunden Wirtschaft nach Arbeitskräften zurückführen. Die mehrheitlich gut bis sehr gut qualifizierten Zuwandernden sind wichtig für das Innovationspotenzial und den Forschungsstandort. Das duale Zulassungssystem mit der Personenfreizügigkeit und den flankierenden Massnahmen für den EU/EFTA-Raum auf der einen Seite sowie den Kontingenten für Drittstaatenangehörige auf der anderen Seite dürfte auch für die nächsten Jahre die beste Voraussetzung bilden, um den Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften zu decken und die Wohlfahrt im Metropolitanraum Zürich zu stärken. Allerdings stellt das anhaltende Bevölkerungswachstum den Metropolitanraum auch vor Herausforderungen, zu deren Bewältigung Massnahmen notwendig sind.

Es zeigt sich, dass die Integrationsstrategien an eine heterogenere Bevölkerung angepasst werden müssen. Die Integration über Regelstrukturen wie beispielsweise die Schule oder den Arbeitsmarkt bleibt von zentraler Bedeutung. Die spezifische Integrationsförderung soll den Zugang zu den Regelstrukturen ermöglichen und vor allem ressourcenschwächeren Personen zukommen (vgl. den Fachbericht «Immigration und Bevölkerungswachstum im Metropolitanraum Zürich» der Metropolitankonferenz Zürich vom 24. Mai 2013). Für entsprechende Förderprojekte eignen sich oftmals kleinräumige Strukturen wie Quartiere oder regionale Zentren.

### **C. Strategie und Massnahmen**

Auf strategischer Ebene gibt der Bund Ziele vor. Auf der Grundlage der Bedarfsanalyse wurden zudem eigene strategische und Leistungsziele auf kantonaler Ebene konkretisiert und den vom Bund vorgegebenen strategischen Zielen zugeordnet. Die auf kantonaler Stufe zusätzlich formulierten strategischen Ziele «Gesundheit» und «Wohnen, öffentlicher Raum und Sicherheit» wurden in die Förderbereiche «Information und Beratung» sowie «Soziale Integration» integriert.

Die Direktion der Justiz und des Innern reichte dem Bundesamt für Migration Ende Dezember 2012 den Entwurf für ein Integrationsprogramm zur Vorprüfung ein. Auf der Grundlage der positiven Rückmeldung durch das Bundesamt für Migration erarbeitete die Direktion der Justiz und des Innern Vorschläge für Massnahmen, wobei die bisher aus den strategischen Zielen abgeleiteten Wirkungsziele durch Leistungsziele zu ersetzen waren.

- Die wichtigsten Ziele des vorliegenden Integrationsprogramms sind:
- die Systematisierung der Integrationsförderung gemeinsam mit den Gemeinden,
  - der Ausbau der Erstinformation,
  - die bedarfsgerechte Anpassung der Sprach- und Integrationskurse,
  - die Integrationsförderung über Arbeitgeber
  - sowie die soziale Integration der sogenannten «Neuen Migration» (Hochqualifizierte).

In diesem Rahmen wurde eine Palette von Massnahmen erarbeitet, die den Gemeinden für ihre eigenen Programme im Sinne eines Katalogs zur Auswahl stehen.

#### **D. Umsetzung**

Wichtigste Partner bei der Umsetzung des kantonalen Integrationsprogramms sind die Städte und Gemeinden, hier besonders die beiden grossen Städte Zürich und Winterthur, sowie Agglomerations- und Zentrumsgemeinden.

Mit ihnen, aber auch mit interessierten Dritten schliesst der Kanton Leistungsvereinbarungen über die konkrete Ausgestaltung der zukünftigen Kooperation ab. Es besteht auch die Möglichkeit der Interdirektionalen Zusammenarbeit mittels Leistungsvereinbarung. Im Vordergrund steht die Auswahl von Massnahmen, welche die jeweilige Gemeinde in ihrem Bereich als notwendig erachtet und die sie mit Unterstützung des Kantons umsetzen möchte. Voraussetzung für eine Mitfinanzierung sind die Einhaltung der vom Kanton vorgegebenen Standards in den einzelnen Förderbereichen sowie die Erstellung eines Gemeindeintegrationsprogramms (GIP).

Das kommunale Integrationsprogramm können die Gemeinden entweder eigenständig oder mit Unterstützung des Kantons im Rahmen der Dienstleistung Kompakt erarbeiten. Der Kanton unterstützt die Gemeinden mit Kompakt beispielsweise in der Analyse ihres Integrationsförderbedarfs, der Erstellung von gemeindespezifischen Massnahmenpaketen oder in der Erarbeitung von Umsetzungsplänen. Zur Finanzierung der zusätzlich beschlossenen Massnahmen schliessen Kanton und Gemeinden Leistungsvereinbarungen ab.

Unterschieden werden drei Typen von Gemeinden:

- *Typ 1:* Grosse Städte, die bereits über ein eigenes GIP und ein Kompetenzzentrum Integration verfügen. Im Kanton Zürich sind dies die Städte Zürich und Winterthur. Mit ihnen werden neue Vereinbarungen getroffen, die es ihnen ermöglichen, die eigenen Programme unter dem Dach des KIP weiterzuentwickeln.

- *Typ 2*: Fokusgemeinden (Zentrums- und Agglomerationsgemeinden), die entweder durch ihre zentrale Lage, durch ihre Anzahl an Migrantinnen und Migranten oder aufgrund einer spezifischen Problematik den Fokus auf die Integrationsförderung legen wollen. Mit ihnen will der Kanton ein GIP entwickeln und die Stelle des Integrationsbeauftragten aufbauen.
- *Typ 3*: Initiativgemeinden, die trotz geringerer Ausländeranzahl aus eigener Initiative Integrationsförderprojekte aufbauen wollen. Hierzu zählen prinzipiell alle Gemeinden, die nicht zum Typ 1 oder 2 zu zählen sind. Mit diesen Gemeinden kann eine projektbezogene Zusammenarbeit erfolgen oder ein GIP entwickelt werden.

Gemeinden können auch mit Nachbargemeinden Kooperationen eingehen und ein gemeinsames Integrationsprogramm entwickeln und umsetzen sowie bereits bestehende Leistungen anderen Gemeinden zugänglich machen.

Gemeinden des Typs 1 – Grosse Städte		
Zürich		Winterthur
Gemeinden des Typs 2 – Fokusgemeinden		
Adliswil	Illnau-Effretikon	Schlieren
Affoltern a. A.	Kloten	Thalwil
Bassersdorf	Küsnacht	Uster
Bülach	Meilen	Volketswil
Dietikon	Opfikon	Wädenswil
Dübendorf	Regensdorf	Wald
Embrach	Richterswil	Wallisellen
Horgen	Rüti	Wetzikon
Gemeinden des Typs 3 – Initiativgemeinden		
Alle übrigen Gemeinden		

Im Rahmen der Vorbereitung der Umsetzung wurden bereits mit allen Fokusgemeinden und weiteren 37 Initiativgemeinden Gespräche geführt. Die Verhandlungen mit zwölf Gemeinden sind bereits soweit gereift, dass die Grundlage für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung geschaffen ist. In 21 Gemeinden wird zurzeit die Dienstleistung Kompakt durchgeführt, um eine solide Grundlage für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Rahmen des KIP 2014–2017 zu schaffen.

### **E. Finanzierung**

Nicht nur die zusätzlichen, sondern auch die bisher eingesetzten Mittel müssen auf den neu ermittelten Bedarf hin überprüft und gegebenenfalls nach anderen Kriterien und Prioritäten verteilt werden. Das kantonale Budget ist im Vergleich zu den Aufwendungen der Gemeinden bisher eher klein.

Die Bundesbeiträge an den Kanton sind ab 2014 mit der Organisation, der inhaltlichen Ausgestaltung und dem zeitlichen Verlauf der Kooperation zwischen Kanton und Gemeinden verbunden. Genauso wie der Bund vom Kanton eine paritätische Finanzierung verlangt, müssen im kantonalen Integrationsprogramm Finanzierungsanteile sowie anrechenbare Leistungen und die spätere Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Kanton und Gemeinden festgelegt werden. Weil die Städte Zürich und Winterthur sich bereiterklärten, ihre Integrationsleistungen in höherem Umfang auszuweisen, wird es möglich sein, von einer paritätischen Mitfinanzierung zugunsten der kleineren Gemeinden abzuweichen. Als Richtwert wird von Gemeinden (abgesehen von den Städten Winterthur und Zürich) eine Kostenbeteiligung von mindestens 45% verlangt. 55% werden durch Bundes- und Kantonsmittel finanziert.

Der Bund macht sodann zur Verwendung seiner Gelder gewisse Vorgaben. So müssen mindestens 20% in Massnahmen des Pfeilers 1 fließen, und davon muss wiederum mindestens die Hälfte für den Bereich «Erstinformation und Integrationsförderbedarf» eingesetzt werden. Weitere 40% der Gesamtinvestition müssen in den Pfeiler 2 eingebracht werden. Es stehen dann noch 40% der Gelder zur Verfügung, um Akzente über alle Förderbereiche hinweg zu setzen.

### **F. Finanzielle Auswirkungen und Legislaturziele**

Die Fachstelle für Integrationsfragen (Fachstelle Integration) weist im KEF 2013–2016 für 2013 7,6 Stellen aus. Gemäss geltendem Stellenplan sind davon drei Stellen bis Ende 2013 befristet.

Nach Verabschiedung des Kantonalen Integrationsprogramms bzw. Abschluss der Programmvereinbarung mit dem Bund beginnen die Umsetzungsarbeiten. Insbesondere wegen der individuell auf die jeweilige Gemeinde zugeschnittenen Betreuung ist davon auszugehen, dass die Fachstelle Integration nicht nur längerfristig sämtliche bestehenden, sondern zusätzliche Mittel brauchen wird.

Sobald die Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms konsolidiert ist, wird die Direktion der Justiz und des Innern dem Regierungsrat Antrag zur Überführung der bisher befristeten Stellen in unbefristete sowie der mittelfristig erforderlichen Ressourcen stellen.

Das vorliegende Integrationsprogramm ist die Umsetzung der Massnahme 6f (Entwicklung eines kantonalen Integrationsprogramms und begleitender Massnahmen) zum Legislaturziel 6 (Personen und Gruppen, bei denen die Tendenz besteht, dass sie ausgegrenzt werden oder sich abgrenzen, sind besser erreicht und integriert) und stimmt mit den Richtlinien der Regierungspolitik überein.

### **G. Ausblick**

Das Kantonale Integrationsprogramm soll beim Bund (Bundesamt für Migration) eingereicht werden. Auf der Grundlage des Integrationsprogramms soll eine für vier Jahre geltende Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton abgeschlossen werden.

Die Federführung bei der kantonalen Umsetzung der Programmvereinbarung soll bei der Direktion der Justiz und des Innern (Fachstelle Integration) liegen. Bereits die Erarbeitung des Kantonalen Integrationsprogramms wurde durch eine Steuerungsgruppe begleitet, die aus Vertretern des Regierungsrates und der Gemeinden zusammengesetzt war. Da die zu erwartenden Umsetzungsarbeiten weiterhin nicht auf kantonale oder direktionsspezifische Aufgaben beschränkt sein werden, erscheint auch in dieser Phase die Begleitung der Umsetzungsarbeiten durch eine ähnlich wie die bisherige zusammengesetzte Steuerungsgruppe sinnvoll. Nach Abschluss der Programmvereinbarung mit dem Bund wird die Direktion der Justiz und des Innern die Umsetzungsorganisation festlegen. Die Zusammenarbeit mit dem weiteren zu beteiligenden Direktionen ist mit deren Vorsteherinnen und Vorstehern abzusprechen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Das Kantonale Integrationsprogramm wird zur Kenntnis genommen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, mit dem Bundesamt für Migration auf der Grundlage des Kantonalen Integrationsprogramms eine Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton abzuschliessen. Verlangt der Bund grössere Änderungen am Integrationsprogramm, stellt die Direktion der Justiz und des Innern dem Regierungsrat nach Abschluss der Verhandlungen einen entsprechenden Antrag.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei, je unter Beilage des Kantonalen Integrationsprogramms.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**