

Sitzung vom 7. März 2018

199. Motion (Zuständigkeit für die sprachliche und berufliche Integration sowie die Verwendung der Integrationspauschale)

Kantonsrätin Linda Camenisch, Wallisellen, Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, und Kantonsrätin Astrid Furrer, Wädenswil, haben am 19. Dezember 2017 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat den Entwurf einer gesetzlichen Bestimmung zu unterbreiten, damit die Zuständigkeit für die sprachliche und berufliche Integration dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) übertragen wird. Die Integrationspauschale kann direkt vom Kanton an die Gemeinden weitergeleitet werden.

Begründung:

Mit dem Abstimmungsentscheid vom 24. September 2017 werden vorläufig aufgenommene Personen (VA A) wieder nach Asylfürsorge unterstützt. Die Gemeinden sind zuständig für die Integration sämtlicher ihnen zugewiesenen Personen. Es ist der Kanton, welcher vom Bund eine Pro-Kopf-Pauschale (aktuell 6000 Franken) für die sprachliche und berufliche Integration erhält. Diese Vorgaben für die Verwendung werden vom Bund explizit erwähnt.

Gestützt auf die Integrationsverordnung vom 20. September 2006 wird momentan die Integration von der Fachstelle für Integration verwaltet (Direktion der Justiz und des Innern). Die Zuständigkeit für die sprachliche und berufliche Integration soll dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) übertragen werden.

Gemeinden sollen zudem wählen können, ob sie zukünftig diese Pauschale direkt personenbezogen erhalten wollen und somit auch die Möglichkeit, selber den Sprachunterricht und allfällige weiterführende Massnahmen für eine berufliche Integration zu organisieren. Nach Bedarf und personenbezogen kann das auch in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (Volkswirtschaftsdirektion) geschehen. Die direkte Zuwendung ermöglicht es den Gemeinden sicherzustellen, dass die Sprachkurse zielerreichend besucht werden, d. h. die Erlangung von mindestens einem Sprachzertifikat B1 muss erreicht werden. Das ist die Voraussetzung für eine Bewerbung auf dem 1. Arbeitsmarkt.

Die Zuständigkeit für die sprachliche und berufliche Integration von Ausländern, Flüchtlingen (B) und vorläufig aufgenommenen Personen (F) soll dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) übertragen werden. Integration findet in erster Linie über den Spracherwerb und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit statt. Im AWA laufen sämtliche, diesbezüglich relevanten Fäden zusammen. Gemäss dessen Leitbild «handelt das AWA im Interesse von Bevölkerung und Wirtschaft. Es geht mit kulturellen Unterschieden kompetent um». Das AWA ist deshalb prädestiniert, die sprachliche und berufliche Integration unter seinem Dach zu bündeln.

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

I. Zur Motion Linda Camenisch, Wallisellen, Jörg Kündig, Gossau, und Astrid Furrer, Wädenswil, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Bund zahlt den Kantonen gemäss Art. 18 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (SR 142.205) pro anerkanntem Flüchtling und pro vorläufig aufgenommener Person eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6000. Diese Mittel sind namentlich für die Sprachförderung und berufliche Integration der Zielgruppe einzusetzen.

Bis Ende 2013 verwaltete das Kantonale Sozialamt die Integrationspauschale für den Kanton Zürich. Mit RRB Nr. 631/2013 wurde diese Zuständigkeit ab 1. Januar 2014 gänzlich auf die Fachstelle für Integrationsfragen (FI) der Direktion der Justiz und des Innern (JI) übertragen. Hauptgrund dafür war, dass die Verwendung der Integrationspauschale seit 2014 Bestandteil der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP 1 2014–2017, KIP 2 2018–2021) und den entsprechenden Programmvereinbarungen mit dem Bund zur Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung ist, für die im Kanton Zürich die FI zuständig ist. Der Regierungsrat hat in der Folge eine Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge festgesetzt (RRB Nr. 300/2015). Diese ist auch integraler Bestandteil des KIP 2, das der Regierungsrat am 14. Juni 2017 festlegte (RRB Nr. 549/2017).

Die Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale wird seit Januar 2016 umgesetzt und das System der Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme gezielt weiterentwickelt. Kern der gemeinsam mit den Gemeinden entwickelten Strategie ist die Unterstützung der kommunalen Sozialhilfe durch die Bereitstellung eines Grundangebots an Integrationsfördermassnahmen, in das die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge durch eine Triagestelle vermittelt werden. Diese führt im Auf-

trag der Gemeinden Abklärungen durch und unterstützt bei der Triage in ein geeignetes Angebot. Als spezialisierte Leistungserbringerin verfügt die Triagestelle über eine umfassende Übersicht über die Versorgungslandschaft im Kanton Zürich. In der Regel sind die Basiskurse Deutsch und Integration die erste Massnahme. Diese vermitteln Kenntnisse der deutschen Sprache und ein Grundverständnis der Lebensverhältnisse im Kanton bzw. in der Schweiz. Über die Integrationspauschale werden zurzeit drei Module zu acht Wochen Intensivkurs bis zum Sprachniveau A2 finanziert. Im Anschluss werden die Teilnehmenden im Rahmen der Integrationsbegleitung (Jobcoaching) kontinuierlich und individuell beim Einstieg in den Arbeitsmarkt unterstützt. Daneben werden von der Triagestelle Gelder zur einzelfallbezogenen Förderung verwaltet, um auf die individuellen Bedürfnisse und Voraussetzungen der Personen eingehen zu können. Dieses System hat sich bewährt und wird von den Gemeinden rege genutzt. 2016 hat die Triagestelle mehr als 2200 Abklärungen bzw. Triagierungen im Auftrag der Gemeinden vorgenommen und mehr als 1000 Personen in die intensiven Basiskurse vermittelt.

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist im Hinblick auf die Integration ein wichtiger Faktor. Die öffentliche Arbeitsvermittlung kann jedoch zielgerichtete Vermittlungsarbeit nur dann leisten, wenn Stellensuchende über eine minimale Arbeitsmarktfähigkeit verfügen. Für die erstmalige Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt werden daher für eine Anmeldung bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) nicht nur minimale Deutschkenntnisse (GER-Niveau A2), sondern auch eine realistische Einschätzung der Anforderungen des Arbeitsmarkts und der eigenen Fähigkeiten, eine Grundmotivation und die Fähigkeit, die Stellensuche selbstständig und eigenverantwortlich voranzutreiben, sowie die Bereitschaft bzw. Fähigkeit, mit dem RAV zu kooperieren und Abmachungen einzuhalten, vorausgesetzt (vgl. Schreiben des AWA vom Juli 2016 an sämtliche Gemeinden sowie weitere involvierte Stellen).

Für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge ist in einer ersten frühen Phase der Integration der Basiskurs Deutsch und Integration passend, das AWA wäre dafür jedoch nicht der ideale Anbieter. Wenn die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge aufgrund ihres GER-Niveaus A2 an die RAV gelangen können, benötigen sie in erster Linie intensiven Deutschunterricht und nicht mehr Unterstützung bei der Integration.

Das AWA ist denn auch mit Vollzugsaufgaben gemäss dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (SR 823.11) und dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung

(SR 837.0) betraut. Es ist auf die Erfüllung dieser Aufgaben ausgerichtet. Mit der Motion hätte das AWA weitere Aufgaben ausserhalb dieses Arbeitsbereichs zu übernehmen. Dazu müssten die erforderlichen Kompetenzen aufgebaut und eine entsprechende Erweiterung auf Aufgaben vorgenommen werden.

Die Zuständigkeit der FI für die koordinierende Umsetzung des KIP ist in § 3 Abs. 2 der Integrationsverordnung vom 20. September 2006 (LS 172.8) geregelt und hat sich bewährt. Die Koordination hilft Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Sie dient auch der Nutzung von Synergien, der Weiterentwicklung des Systems der spezifischen Integrationsförderung aus ganzheitlicher Sicht sowie einer einheitlichen und effizienten Steuerung gemäss den Vorgaben des Bundes. Die geforderte Herauslösung der Integrationspauschale aus diesem Gesamtsystem birgt die Gefahr, einerseits die beschriebenen Vorteile zu verlieren und andererseits das System der Arbeitsvermittlung zu überlasten.

Die Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, die Sozialhilfe bzw. Asylfürsorge beziehen, ist Aufgabe der Gemeinden. Das kantonale System zur Verwendung der Integrationspauschale soll die Gemeinden dabei bestmöglich unterstützen. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass sich der Einsatz der Integrationspauschale im Kanton Zürich im Spannungsfeld zwischen Gemeindeautonomie und koordinierender Steuerung durch den Kanton bewegt. Die vom Regierungsrat für 2018 bis 2021 festgelegte Strategie verbindet beide Elemente: Zum einen sind die Gemeinden bei der Ausgestaltung des Integrationsprozesses autonom. Sie bestimmen als fallführende Stellen selbst, welche Personen im System angemeldet werden und welche Massnahmen im System sie nutzen sollen. Auch ist es möglich, auf Antrag der Gemeinde mit den Geldern der einzelfallbezogenen Förderung zusätzliche Angebote (auch gemeindeeigene Angebote) zu finanzieren und damit Finanzierungslücken flexibel zu schliessen und Spielräume zu schaffen. Zum anderen werden zur Unterstützung der Gemeinden unabdingbare Meilensteine der Integration in den 1. Arbeitsmarkt (Abklärung, Sprachkurs und Jobcoaching) durch spezialisierte Angebote sichergestellt, die von allen Gemeinden gleichermassen genutzt werden können. Dieses auf die Integration von Flüchtlingen spezialisierte Angebot trägt dazu bei, die erheblichen Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verkleinern und für wichtige Integrationsleistungen qualitative Standards im Kanton Zürich zu setzen. Die breite Angebotspalette des Systems ermöglicht, dass vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge im Hinblick auf eine Integration in eine berufliche Grundbildung bzw. in den ersten Arbeitsmarkt verhältnismässig und zielgerichtet gefördert werden. Eine Sprachförderung allein genügt nicht, um die Zielgruppe nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Das bestehende System ist ausgewogen. Es wäre nicht effizient, wenn jede Gemeinde für zentrale Meilensteine des Integrationsprozesses selbst Angebote organisiert bzw. bereitstellt. Eine direkte, personenbezogene Auszahlung der Integrationspauschale an die Gemeinden erforderte sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Die Mittel für die berufliche Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen würden entsprechend verringert.

Die Umsetzung der Strategie wird laufend durch die JI überprüft und bei Bedarf angepasst. 2017 wurde zudem eine externe Evaluation des Systems in Auftrag gegeben. Diese soll weitere Aufschlüsse über die Wirksamkeit und Effizienz des Systems geben sowie Verbesserungspotenziale systematisch aufzeigen. Die Evaluation erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden sowie im Einzelfall mit weiteren beteiligten kantonalen Stellen (AWA, Amt für Jugend und Berufsberatung, Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Kantonales Sozialamt). Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, wie die Gemeinden das System beurteilen und welche Optimierungen sie vorschlagen. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auch geprüft, ob die mit der Integrationspauschale finanzierten Sprachfördermassnahmen in Zukunft einen grösseren Stellenwert haben sollen und welche Angebote gegebenenfalls abgebaut werden könnten. Die Ergebnisse der Studie werden im Herbst 2018 vorliegen. Auf der Grundlage der Studienergebnisse wird die JI das System zusammen mit den Gemeinden und den kantonalen Partnern weiterentwickeln.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 355/2017 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli