

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 309/2019

Sitzung vom 4. Dezember 2019

1119. Anfrage (Integrationsagenda)

Kantonsrat Kaspar Bütikofer, Zürich, und Kantonsrätin Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, haben am 23. September 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Die Integrationsagenda sieht vor, dass die Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge von heute 6000 Franken auf neu 18000 Franken erhöht werden soll. Die Auszahlung der erhöhten Integrationspauschale zugunsten der Kantone erfolgt unter der Bedingung, dass der Kanton und der Bund eine Zusatzvereinbarung zum bestehenden kantonalen Integrationsprogramm (KIP) abschliessen. Diese Zusatzvereinbarung beruht auf einem Umsetzungskonzept, mit dem der Kanton die Einhaltung der Vorgaben der Integrationsagenda darlegt. Unter anderem legt die Integrationsagenda konkrete Wirkungs- und Leistungsziele sowie für alle Akteure in den Kantonen verbindliche Soll-Integrationsprozesse fest.

Seit der Volksabstimmung vom 24. September über die Unterstellung der vorläufig Aufgenommenen unter die Asylfürsorge des Bundes hat sich die Kluft bezüglich der Integrationsbemühungen zwischen den Zürcher Gemeinden geöffnet. Der unabhängige Verein Monitoring und Anlaufstelle für vorläufig Aufgenommene (map-F) schlägt Alarm (siehe Tagesanzeiger vom 15. April 2019). Zahlreiche Gemeinden fühlen sich heute bei der Integration von vorläufig Aufgenommenen alleine gelassen.

Zahlreiche Kantone haben zur Integration Stiftungen oder ähnliche Einrichtungen ins Leben gerufen, mit denen sie gezielt vorläufig Aufgenommene ins Arbeitsleben integrieren. Dazu haben einige Kantone so genannte Teillohnmodelle entwickelt und arbeiten mit den Sozialpartnern diverser Branchen zusammen. Kern dieser Teillohnmodelle sind durch Job-Coachs begleitete Arbeitseinsätze, die in der Regel mit Deutschkursen flankiert werden. Mit dem Teillohnmodell sollen schrittweise die Integrationswilligen an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden bzw. für eine Integrationslehre vorbereitet werden.

Der Kanton Zürich wählt einen dezentralen Weg: Ein Grossteil der Bundespauschale wird an die Gemeinden direkt weitergeleitet. Der Kanton akkreditiert lediglich die Kurse, von der Alphabetisierung bis zum Job-Coaching.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wo steht der Kanton Zürich bezüglich der Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen? Wie verhält sich die Erwerbsquote des Kantons Zürich zu jener des Kantons mit der besten bzw. schlechtesten Quote?
2. Wie viele Menschen im Asylbereich sind von den in der Integrationsagenda vorgeschlagenen Massnahmen betroffen? Was passiert mit den Menschen, die nicht von den in der Integrationsagenda vorgesehenen Massnahmen profitieren können?
3. Wie garantiert der Kanton bei einem dezentralen Ansatz die Umsetzung der Integrationsagenda in qualitativer und quantitativer Hinsicht?
4. Leistet der Kanton den Gemeinden koordinative Unterstützung, bspw. Kontakt zur Arbeitswelt, Entwickeln von Teillohnmodellen etc.?
5. Mit dem gewählten dezentralen Ansatz kann es Qualitätsunterschiede zwischen den Gemeinden geben. Was unternimmt der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass alle Gemeinden gleich gute Angebote haben?
6. Welche Kompetenzen hat das KIP-Begleitgremium und wie können NGO eingebunden werden?
7. Wie wird das Monitoring (RRB 434/2019) ausgestaltet / umgesetzt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer, Zürich, und Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Statistik der Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) monatlich publiziert.

Ende September 2019 betrug die dort aufgeführte Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F) im Kanton Zürich 44,5%. Der Schweizer Durchschnitt lag bei 43,7%; die höchste Erwerbsquote hatte der Kanton Appenzell Innerrhoden mit 68,3%, die tiefste Erwerbsquote hatte der Kanton Genf mit 22,5%. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass vorläufig Aufgenommene, die wirtschaftlich unabhängig sind und sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufzuhalten, in der Regel rasch eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Sie erscheinen dann nicht mehr in der Statistik der vorläufig Aufgenommenen. Deshalb sind diese Erwerbsquoten nur bedingt aussagekräftig.

Bei den anerkannten Flüchtlingen mit Asyl (Ausweis B) betrug die Erwerbsquote im Kanton Zürich Ende September 2019 40,6%. Der Schweizer Durchschnitt lag bei 35,4%; die höchste Erwerbsquote hatte der Kanton Glarus mit 61,1%, die tiefste Erwerbsquote hatte der Kanton Genf mit 13,2%.

Zu Frage 2:

Von der Integrationsagenda betroffen sind primär alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge mit Bedarf nach Integrationsförderangeboten im Kanton Zürich. Um die Integration frühzeitig zu fördern, haben zudem Asylsuchende (Ausweis N) bei Bedarf Zugang zu den Sprachfördermassnahmen der Integrationsagenda.

Statistiken zur Anzahl der Personen aus dem Asylbereich sind auf der Website des SEM zu finden. Ende September 2019 hielten sich im Kanton Zürich 8353 vorläufig Aufgenommene (davon 5559 im erwerbsfähigen Alter), 6861 anerkannte Flüchtlinge mit Asyl (davon 4381 im erwerbsfähigen Alter) und 1740 Asylsuchende (davon 1265 im erwerbsfähigen Alter) auf. Diese Personengruppen sind von der Integrationsagenda betroffen und sie machen im Kanton Zürich zusammen die überwiegende Mehrheit der Personen aus der Fluchtmigration aus. Der Kanton verfügt über keine systematisch erhobenen Daten zum Integrationsförderbedarf dieser Personen.

Dabei ist zu bedenken, dass es auch nach Einführung der Integrationsagenda auf den 1. Mai 2019 weiterhin zahlreiche Personen im Kanton Zürich gibt, für die der Kanton noch die geringere Integrationspauschale (IP) von Fr. 6000 erhalten hat, deren Integrationsprozess aber noch nicht abgeschlossen ist. Auch diese Personen haben Bedarf nach den ausgebauten Angeboten. Eine Unterscheidung bei der Anspruchsbeurteilung zwischen Personen mit Entscheid vor dem 1. Mai 2019 einerseits und Personen mit Entscheid nach dem 1. Mai 2019 anderseits ist weder integrationspolitisch zielführend noch praktisch umsetzbar. Daher kann die IP in den nächsten Jahren noch nicht den gesamten Finanzierungsbedarf für die Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen abdecken.

Zu Fragen 3–5 und 7:

Am 24. April 2019 setzte der Regierungsrat das Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda für den Kanton Zürich fest (IAZH; RRB Nr. 434/2019). Mit der Umsetzung der IAZH erfolgt eine umfassende Weiterentwicklung der Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. 2019 und 2020 sind Übergangsjahre bis zur

vollständigen Umsetzung der Integrationsagenda ab 2021. Die Planung und Koordination der Integrationsförderung durch die fallführenden Stellen vor Ort sind aus Sicht des Kantons ein Erfolgsfaktor für die Integration. Deshalb setzt der Kanton Zürich ein im Vergleich zu anderen Kantonen stark dezentrales Modell um, in dem die Integration in erster Linie in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Ab 2021 erfolgt die Zuweisung von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen in geeignete Förderangebote direkt dezentral durch die fallführenden Stellen (FFST). Diese können akkreditierte oder vom Kanton bereitgestellte Angebote nutzen (kantonaler Angebotskatalog). Ein erheblicher Teil der Mittel aus der IP wird nach einem bestimmten Schlüssel jährlich auf die FFST der kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen sowie der Gemeinden verteilt (Kostendach pro FFST). Die FFST nutzen die Angebote aus dem kantonalen Angebotskatalog bis zur maximalen Höhe des Kosten-dachs.

Mit diesem dezentralen Ansatz haben die Gemeinden mehr Gestaltungsspielraum und Verantwortung. Der Kanton wiederum stellt mit den folgenden Massnahmen sicher, dass die Standards gemäss IAZH und die Qualitätsanforderungen an die Angebote eingehalten werden:

- Mit den Gemeinden werden Verträge abgeschlossen, welche die Voraussetzungen für den Bezug von Mitteln aus der IP normieren (Anspruchsvoraussetzungen). Zu diesen Anspruchsvoraussetzungen gehören unter anderem eine Zielgruppendefinition, die Bindung an akkreditierte Angebote und die Beachtung der Kostendächer sowie der Reportingvorgaben. Der Kanton prüft Ordnungs-, Recht- und Zweckmässigkeit des Mitteleinsatzes durch die Gemeinden. Darüber hinaus verpflichten sich die Gemeinden in den Verträgen auf die Einhaltung der wichtigsten inhaltlichen Grundsätze der Integrationsagenda. Dazu gehört beispielsweise die Vorgabe, dass für alle geflüchteten Personen ab 16 Jahren eine Integrationsplanung vorgenommen wird, dass die Soll-Integrationsprozesse einzuhalten sind und dass vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge gleichermassen gefördert werden. Die Einhaltung dieser Grundsätze soll im Rahmen eines Monitorings der über die IP finanzierten Angebotsnutzungen überprüft werden. Wenn aus dem Monitoring hervorgeht, dass eine Gemeinde diese Grundsätze nicht systematisch umsetzt, sucht der Kanton ein klärendes Gespräch mit der Gemeinde.
- Der Kanton richtet ein Monitoring ein, das Analysen über die Nutzung und das Funktionieren des IP-Systems ermöglicht. Grundlage des Monitorings sind Daten zur Angebotsnutzung durch die Gemeinden sowie Daten der anbietenden Institutionen. Ziel ist es zu überprüfen,

wie die Integrationsagenda umgesetzt wird und in welchem Grad die mit dem Bund vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Dieses Monitoring wird derzeit ausgearbeitet.

- Die Gemeinden werden in ihren Aufgaben im Rahmen der IAZH durch den Kanton unterstützt. Dazu gehören etwa geeignete Informationsmaterialien zur IAZH, verbindliche Standards zur Potenzialabklärung sowie eine bedarfsgerechte kantonale Angebotsdatenbank. Der Kanton steht in Kontakt mit den FFST und bietet Beratungen und Weiterbildungen an.
- Im Rahmen der Akkreditierung von Angeboten wird sichergestellt, dass die mit der IP finanzierten Angebote qualitativen Mindeststandards genügen. Wenn Angebote diese Standards nicht mehr erfüllen, kann ihnen die Akkreditierung entzogen werden. Zu den akkreditierten Angeboten gehören beispielsweise auch Jobcoaching- sowie Qualifizierungsangebote, die in enger Absprache mit den Branchenverbänden umgesetzt werden. Ein wichtiger Teil dieser Angebote ist die Integrationsförderung durch die Absolvierung von begleiteten Arbeitseinsätzen im ersten Arbeitsmarkt. In diesem Rahmen wird ein Teil des Lohns entsprechend der Leistungsfähigkeit der Teilnehmenden durch die jeweiligen Arbeitgebenden übernommen, die Existenzsicherung wiederum erfolgt durch die öffentliche Sozialhilfe. Diese Jobcoachingangebote können bei Bedarf durch Sprachförderungs- und Bildungsmassnahmen ergänzt werden. Sie führen die Teilnehmenden schrittweise an den ersten Arbeitsmarkt bzw. an die Strukturen der Berufsbildung heran.

Zu Frage 6:

Im KIP-Begleitgremium sind neben den betroffenen Einheiten der Kantonsverwaltung auch die Gemeinden durch den Gemeindepräsidentenverband und die Sozialkonferenz des Kantons Zürich vertreten. Das KIP-Begleitgremium bildet den Fachausschuss des Projekts IAZH. Zu den Aufgaben der Mitglieder des KIP-Begleitgremiums gehört es, die Fachstelle Integration bei der Beurteilung von fachlichen Fragestellungen und Ergebnissen zu unterstützen und das Projekt in den jeweiligen Organisationen zu verankern (vgl. RRB Nr. 434/2019). Eine Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in das KIP-Begleitgremium ist derzeit nicht vorgesehen. Die Fachstelle Integration steht mit diesen allerdings ausserhalb des KIP-Begleitgremiums in Kontakt: Zum einen werden zivilgesellschaftliche Organisationen fallweise auf fachlicher Ebene eingeladen, Stellungnahmen zu Inhalten der IAZH abzugeben. Zum anderen können sie an Fachaustauschtreffen im Rahmen der IAZH teilnehmen, sofern sie anbietende Institutionen im aktuellen System zur Verwendung der Integrationspauschale sind.

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