

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. April 2019

434. Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms 2018–2021 (KIP 2)

1. Ausgangslage

Die Integrationsagenda Schweiz wurde am 23. März 2018 von der Konferenz der Kantonsregierungen und am 25. April 2018 vom Bundesrat beschlossen. Bund und Kantone wollen damit vorläufig Aufgenommene (VA) und Flüchtlinge (FL) rascher und besser integrieren – und damit auch deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe reduzieren. Die Integrationsagenda sieht vor, dass die Integrationspauschale für VA/FL von heute Fr. 6000 auf neu Fr. 18000 pro Asylentscheid (vorläufiger Aufnahme oder Asylgewährung) erhöht wird. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205) wird voraussichtlich auf den 1. Mai 2019 entsprechend angepasst. 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. Die Integrationsagenda Schweiz ist im Rahmen der KIP umzusetzen.

Mit Beschluss vom 11. Juli 2018 (RRB Nr. 709/2018) setzte der Regierungsrat eine Projektorganisation ein und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern (JI), ein Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda (IAZH) sowie die entsprechende Anpassung des zweiten kantonalen Integrationsprogramms (KIP 2) zu erarbeiten und dem Regierungsrat zur Festsetzung vorzulegen.

2. Projektorganisation und Projektbegleitung

Das vorliegende Konzept wurde im Rahmen einer Projektorganisation unter der Federführung der JI in Zusammenarbeit mit den betroffenen Einheiten der kantonalen Verwaltung und mit den Gemeinden erarbeitet. Das Projekt wurde von einem direktionsübergreifenden Projektausschuss begleitet, den die mit RRB Nr. 1056/2015 eingesetzte Arbeitsgruppe Flüchtlingsintegration bildete. Mit RRB Nr. 549/2017 wurde zu-

dem ein KIP-Begleitgremium eingesetzt, welches das Projekt als Fachausschuss unterstützt. Im KIP-Begleitgremium sind neben den betroffenen Einheiten der Kantonsverwaltung auch die Gemeinden durch den Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich und die Sozialkonferenz des Kantons Zürich vertreten.

3. Aktuelles System zur Verwendung der Integrationspauschale im Kanton Zürich

Mit Beschluss vom 25. März 2015 (RRB Nr. 300/2015) legte der Regierungsrat die derzeit geltende Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge fest (IP-System). Kern der Strategie ist die Unterstützung der kommunalen Sozialhilfe und Asylfürsorge durch die Bereitstellung eines kantonalen Grundangebots von Integrationsfördermassnahmen, in das die VA/FL durch eine Triagestelle vermittelt werden. Ziele des IP-Systems sind die Förderung des Spracherwerbs und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in die berufliche Grundbildung. Anmeldeberechtigt sind die fallführenden Stellen der Gemeinden. Die Triagestelle empfiehlt eine Angebotszuteilung, bietet aber auch Abklärungs- und Koordinationsmassnahmen an. Das kantonale Grundangebot umfasst die Leistungen der Triagestelle (Abklärung), des Basiskurses Deutsch und Integration sowie der Integrationsbegleitung (Case Management / Jobcoaching). Ausserdem wird ein spezifischer Deutsch- und Integrationskurs für traumatisierte VA/FL finanziert (in Zusammenarbeit mit dem Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer).

Ergänzend zum Grundangebot besteht die Möglichkeit, dass die fallführenden Stellen die Finanzierung von Angeboten im Einzelfall beantragen. Die Triagestelle verwaltet die Mittel für Finanzierungen im Einzelfall und prüft entsprechende Anträge für Fördermassnahmen auf der Grundlage des von der Fachstelle Integration (FI) aufgestellten Kriterienkatalogs.

Diese Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale ist aufgrund der Einführung der Integrationsagenda anzupassen und wird durch das vorliegende Konzept ersetzt. Die Umsetzung der bisherigen Strategie wurde im Rahmen einer breit abgestützten, externen Evaluation überprüft. Die Ergebnisse der Evaluation wurden bei der Entwicklung des vorliegenden Konzepts zur Umsetzung der Integrationsagenda berücksichtigt.

4. Neues System zur Verwendung der Integrationspauschale im Kanton Zürich

4.1 Strategische Vorgaben des Bundes und der Kantone zur Integrationsagenda

Die Integrationsagenda sieht eine Intensivierung der Integrationsförderung für VA/FL entlang von Soll-Integrationsprozessen vor und hat Wirkungsziele in Bezug auf Ausbildung und Arbeitsintegration sowie zur Sprachförderung und sozialen Integration verankert:

- VA/FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mindestens A1).
- 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
- Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16–25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
- Sieben Jahre nach Einreise ist die Hälfte aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
- Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Diese Ziele sind für alle Kantone verbindlich und werden in einem gemeinsamen Monitoring Bund–Kantone regelmässig überprüft. Zur Erreichung dieser Ziele ist gemäss Integrationsagenda ein bedarfsgerechtes, differenziertes und modulares Förderangebot für VA/FL nötig, das einerseits über die Integrationspauschale finanziert und andererseits durch die bestehenden Strukturen der öffentlichen Hand im Rahmen des gesetzlichen Auftrags bereitgestellt wird. Die Erreichung der Wirkungsziele hängt somit nicht nur von den Angeboten ab, die über die Integrationspauschale finanziert werden, sondern auch von den bestehenden öffentlichen Strukturen und Angeboten sowie von der Eigenverantwortung der Zielgruppe; ihre Mitwirkung ist deshalb einzufordern. Darüber hinaus gibt es verschiedene weitere Einflussfaktoren auf Systemebene (Konjunktur, wirtschaftliche Strukturen usw.) sowie auf individueller Ebene (Bildung, Qualifikation und Berufserfahrung, Gesundheitszustand).

Die vier Hauptzielgruppen der Integrationsagenda sind:

- VA/FL mit Potenzial für einen Abschluss auf Sekundarstufe II
- VA/FL mit Arbeitsmarktpotenzial
- VA/FL mit primärem Fokus auf soziale Integration
- Kinder im Vorschulalter

Zudem können die Kantone neu gemäss Art. 15 Abs. 5 VIntA die Integrationspauschale auch für Massnahmen zur Förderung von Asylsuchenden einsetzen.

Die fallbezogene Umsetzung der Soll-Integrationsprozesse wird im Rahmen der durchgehenden Fallführung begleitet und auf der Grundlage von professionellen Potenzialabklärungen geplant.

Die Umsetzung der Integrationsagenda erfolgt im Rahmen der KIP. Die verbindlich umzusetzenden Fördermodule der Integrationsagenda orientieren sich an den bestehenden Förderbereichen des KIP und sind aufgeteilt in die Bereiche Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung (Begleitung), Sprache und Bildung, Arbeitsmarktfähigkeit, frühe Kindheit sowie Zusammenleben (soziale Integration). Festgelegt wird der Prozess der sogenannten Erstintegration, der ab Einreise in der Regel rund fünf bis sieben Jahre dauert.

4.2 Strategische und operative Steuerung

Steuerung auf der strategischen Ebene

Die strategische Gesamtsteuerung der Integrationsförderung obliegt dem Regierungsrat, der sie vor allem mit den beiden folgenden Instrumenten sicherstellt:

- Festlegung des KIP (Prioritäten und Massnahmen zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung im Allgemeinen und der VA/FL im Speziellen);
- Festlegung des Konzepts zur Umsetzung der Integrationsagenda im Kanton Zürich (Ergänzung zum KIP).

Steuerung auf der operativen Ebene

Die Umsetzung des KIP obliegt der FI, die insbesondere

- für die Koordination der spezifischen Integrationsförderung mit den kantonalen und kommunalen Strukturen sorgt;
- ein bedarfsgerechtes Förderangebot sicherstellt und weiterentwickelt;
- die erforderlichen Vereinbarungen mit den Gemeinden und den Anbietenden der Integrationsangebote trifft;
- sicherstellt, dass die Zuweisung von VA/FL zu Integrationsangeboten auf der Grundlage einer individuellen Integrationsplanung sowie Potenzialabklärung gemäss Vorgaben der Integrationsagenda erfolgt;
- gegenüber dem Bund über die zweckmässige Verwendung der Integrationspauschale und die erforderlichen Kennzahlen Bericht erstattet.

Das Kantonale Sozialamt (KSA) ist zuständig für die kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen der ersten Phase. Im Rahmen des Umsetzungskonzepts umfasst dies insbesondere:

- die Sicherstellung der Erstinformation und Fallführung während des Aufenthalts in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen;
- die Gewährleistung einer ersten individuellen Standortbestimmung in Form eines Kurzassessments der VA/FL; gestützt darauf erfolgt im Rahmen einer ersten Integrationsplanung eine Zuweisung zu geeigneten Integrationsmassnahmen;

- die Sicherstellung der systematischen Übergabe der in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen erfassten integrationsrelevanten Informationen an die fallführenden Stellen der Gemeinden;
- die Berichterstattung zum Einsatz der Integrationspauschale zuhanden der FI.

Mit Aufgaben der Integrationsförderung sind weitere Ämter des Kantons betraut, die nach Massgabe ihres gesetzlichen Auftrags für die Zugänglichkeit und ausreichende Kapazitäten ihrer Angebote für die VA/FL sorgen. Dies betrifft insbesondere:

- das Volksschulamt;
- das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) mit den Berufsinformationszentren (biz), der Abklärung zur Integrationsvorlehre sowie der Zentralstelle MNA;
- das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) mit den Brückenangeboten, den (Integrations-)Vorlehren, der beruflichen Grundbildung und den Mittelschulen
- sowie das Amt für Wirtschaft und Arbeit mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren, dem Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (LS 837.1) und der Meldepflicht gemäss Art. 53 Abs. 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20).

Den genannten Ämtern des Kantons obliegen im Rahmen der IAZH insbesondere die folgenden Aufgaben:

- die Beteiligung an den vom Regierungsrat eingesetzten Koordinationsgremien;
- die Sicherstellung der Zugänglichkeit und genügender Kapazitäten im Rahmen des gesetzlichen Auftrags;
- gegebenenfalls die Berichterstattung zum Einsatz der Integrationspauschale zuhanden der FI.

Im Rahmen des Projekts IAZH bildet die Arbeitsgruppe Flüchtlingsintegration den Projektausschuss. Zu den Aufgaben des Projektausschusses gehört es, das Projekt auf strategischer Ebene zu begleiten und die Erreichung der Wirkungsziele im Kanton zu überprüfen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Flüchtlingsintegration bestimmen ihre Vertretungen im Projektausschuss. Das KIP-Begleitgremium bildet den Fachausschuss des Projekts IAZH. Zu den Aufgaben der Mitglieder des KIP-Begleitgremiums gehört es, die FI bei der Beurteilung von fachlichen Fragestellungen und Ergebnissen zu unterstützen und die Erreichung der Leistungsziele zu überprüfen. Der Projektausschuss und das KIP-Begleitgremium wirken bei der Erarbeitung von Problemlösungen mit, verankern das Projekt in den jeweiligen Organisationen und bringen Anliegen frühzeitig ein.

Die Gemeinden sind nach der Zuweisung von VA durch das KSA bzw. nach der Begründung eines Unterstützungswohnsitzes von FL in einer Gemeinde für die Fallführung und Integration zuständig (zweite Phase). Dazu gehört insbesondere:

- die Sicherstellung der Integrationsplanung der VA/FL nach Massgabe des Umsetzungskonzepts sowie der kantonalen Vorgaben;
- die Zuweisung von geeigneten Sprachförderungs- und Integrationsangeboten sowie nach Bedarf von vertieften Abklärungsmassnahmen; der Kanton stellt dafür eine Übersicht über die breite Palette von bestehenden Angeboten verschiedener Strukturen und der spezifischen Integrationsförderung sowie Mittel aus der Integrationspauschale zur Verfügung;
- die Berichterstattung über die eingesetzten Mittel der Integrationspauschale sowie die Zielerreichung an die FI;
- die chancengleiche Förderung der Integration von VA und FL.

Die operative Steuerung der IAZH orientiert sich an idealtypischen Soll-Integrationsprozessen. Die Fallführung als zentrales Element der fallbezogenen operativen Steuerung im Integrationsprozess liegt wie bisher in der ersten Phase bei den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen sowie in der zweiten Phase bei den Gemeinden bzw. den fallführenden Stellen der Gemeinden. Der Kanton Zürich trägt der entscheidenden Bedeutung der fallführenden Stellen und deren Kompetenzen Rechnung, indem zukünftig ein erheblicher Teil der spezifischen Integrationsförderung dezentral gesteuert wird: Die Mittel aus der Integrationspauschale werden nach einem definierten Schlüssel jährlich auf die fallführenden Stellen der kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen sowie der Gemeinden verteilt (Kostendach pro fallführende Stelle). Welche Faktoren für die Berechnung des Verteilungsschlüssels massgebend sind, wird im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten konkretisiert. Die fallführenden Stellen verwalten die Mittel selbst und entscheiden eigenständig, welche der Angebote sie wann und für welche Personen einzelfallbezogen einsetzen («dezentrale Mittelverwendung»).

Diese Angebote werden vom Kanton bereitgestellt oder akkreditiert. Der Kanton berät die fallführenden Stellen und stellt ihnen die Listen der Angebote zur Verfügung. Der Kanton ist für die Auswahlkriterien und die Qualitätssicherung der Angebote zuständig. Ebenso überprüft der Kanton den Erreichungsgrad der vereinbarten Wirkungs- und Leistungsziele im Rahmen eines Monitorings.

4.3 Intensivierung der Integrationsförderung in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen

Damit die Integrationsförderung rasch Wirkung zeigt, wird sie so früh wie möglich eingesetzt, weshalb ein Teil der Integrationspauschale für die spezifische Integrationsförderung während des Aufenthalts in den Asyl- und Flüchtlingsstrukturen der ersten Phase verwendet wird.

Die Förderung besteht einerseits aus integrationsorientierter Erstinformation, muttersprachlicher Vermittlung von Basisinformationen und vertiefenden Kursen, in denen eine Auseinandersetzung und der Austausch über komplexere gesellschaftliche Themen erfolgt. Andererseits werden die Mittel für eine gezielte individuelle, erste Integrationsplanung und -begleitung (individuelles Integrationscoaching) sowie für die Förderung der Selbstverantwortung und Eigenständigkeit der Betroffenen verwendet. Weiter dienen sie der Sicherstellung der Vernetzung und des Informationstransfers in Bezug auf Integrationsfragen und -planung. Mit einem Wohncoaching sowie der Wissensvermittlung über Wohnen in der Schweiz werden die anerkannten Flüchtlinge auf das selbstständige Wohnen vorbereitet. Die Wohnraumvermittlung unterstützt die anerkannten Flüchtlinge bei der Wohnungssuche, sodass diese möglichst schnell eine eigene Wohnung beziehen und sich in einer Gemeinde gesellschaftlich integrieren können.

Für diese Aufgabe fallen ab der Umsetzung Kosten von Fr. 1404 pro Person mit pauschalenauslösendem Asylentscheid an, was einem Anteil von 7,8% an der Integrationspauschale des Bundes entspricht (1,5% für integrationsorientierte Erstinformation, 6,3% für individuelles Integrationscoaching). Die Umsetzung der spezifischen Integrationsförderung in den Asyl- und Flüchtlingsstrukturen der ersten Phase erfolgt durch das KSA. Das KSA bezieht die FI in die Konzeption und Umsetzung von Angeboten und Leistungen ein, die über die Integrationspauschale finanziert werden.

4.4 Intensivierung der Integrationsförderung für geflüchtete Jugendliche und junge Erwachsene durch ein zentrales Bildungsangebot

Die Integrationsförderung von geflüchteten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist auf den Abschluss einer Ausbildung ausgerichtet. Die spezifischen Angebote für diese Gruppe sollen entsprechend gezielt auf die Strukturen der Berufsbildung vorbereiten. Das MBA wird für VA/FL mit Potenzial für eine Ausbildung ein zentrales Bildungsangebot bereitstellen, welches neben Deutschförderung den Fokus auf die Potenzialabklärung sowie die Prozessbegleitung und Integrationsplanung für den Bildungsverlauf legt. Die fallführenden Stellen erhalten auf

dieser Basis fallbezogene Empfehlungen zur weiteren Förderung der Ausbildungsfähigkeit inner- oder ausserhalb des zentralen Bildungsangebots. Für die Durchführung der Potenzialabklärung wird eine enge Zusammenarbeit mit dem AJB angestrebt.

Das MBA hat die Federführung für Konzeption und Umsetzung des zentralen Bildungsangebots. Es bezieht die FI in die Konzeption und Umsetzung von Angeboten und Leistungen ein, die über die Integrationspauschale finanziert werden. Die konzeptionelle Ausrichtung des zentralen Angebots und dessen Abgrenzung von den bestehenden Strukturen der Berufsbildung orientieren sich an den Vorgaben des Bundes zur Umsetzung der Integrationsagenda.

4.5 Umsetzung der Fördermodule der Integrationsagenda

Der Kanton Zürich greift mit der neuen Strategie auf bewährte Angebote zur Integrationsförderung der VA/FL zurück. Sofern die Angebote den Qualitätskriterien im Rahmen der Integrationsagenda entsprechen, können sie akkreditiert, von den fallführenden Stellen für die Integrationsförderung von VA/FL genutzt und mit Mitteln der Integrationspauschale finanziert werden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Sprachförderung und Arbeitsintegration. In anderen Bereichen stellt der Kanton selber Angebote zur Verfügung oder beschafft diese. Die Fördermodule sind so ausgestaltet, dass sie die Zielgruppe nicht nur fördern, sondern auch Eigenverantwortung einfordern. Die Fördermodule der Integrationsagenda werden wie folgt umgesetzt:

Erstinformation und Integrationsförderbedarf

In den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen wird die Erstinformation durch muttersprachliche Informationsveranstaltungen und Beratungen intensiviert. Zur Erhebung des Integrationsförderbedarfs werden im Rahmen der vertieften Abklärung Kompetenzerfassungen und Praxisassessments als Instrumente der Potenzialabklärung bereitgestellt.

Sprachförderung

Für die Sprachförderung können die fallführenden Stellen der ersten und der zweiten Phase auf eine diversifizierte Angebotspalette zugreifen. Die dafür akkreditierten Angebote sind bedarfsgerecht, durchlässig und entsprechen dem Potenzial der verschiedenen Zielgruppen. Neben Sprachkompetenzen werden in den Angeboten auch weitere Grundkompetenzen sowie Orientierungswissen vermittelt. Im Sinne der frühzeitigen Integrationsförderung soll es den fallführenden Stellen der Asyl- und Flüchtlingsstrukturen und der Gemeinden offenstehen, auch Massnahmen zur Sprachförderung für Asylsuchende über die Integrationspauschale zu finanzieren.

Bildung bzw. Förderung der Ausbildungsfähigkeit

Im Rahmen eines zentralen Bildungsangebots wird das Potenzial von VA/FL abgeklärt und den fallführenden Stellen werden Angebote zur weiteren Förderung empfohlen. Diese erfolgt entweder innerhalb des zentralen Bildungsangebots oder in einem Angebot, das durch den Kanton akkreditiert ist. Auf diese Weise werden VA/FL zielgerichtet auf Brückenangebote bzw. auf den Einstieg in eine berufliche Grundbildung vorbereitet. Dabei spielen neben der Sprachförderung der Erwerb von weiteren Grundkompetenzen sowie die Vermittlung von Orientierungswissen eine wichtige Rolle. Gleichzeitig ist es den fallführenden Stellen der ersten und der zweiten Phase möglich, direkt auf akkreditierte Bildungsangebote zuzugreifen, sofern das Potenzial ausreichend abgeklärt wurde.

Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit

Es werden akkreditierte Fördermassnahmen in den folgenden vier Kategorien bereitgestellt: Arbeitsqualifizierung, Jobcoaching, Bildungsqualifizierung und spezifische Fördermassnahmen.

Zusammenleben

Das Freiwilligenengagement für VA/FL wird gestärkt, indem Organisationen finanziell unterstützt werden, die Weiterbildungen und Coachings für Gemeinden und private Organisationen anbieten. Zudem wird innerhalb des Freiwilligenengagements ein spezifischer Fokus auf die Unterstützung von Mentoringangeboten gelegt.

Frühe Kindheit

Der Zugang zu den vorhandenen kantonalen und kommunalen Angeboten wird gefördert, indem die fallführenden Stellen muttersprachliche Schlüsselpersonen beiziehen können, welche die Eltern zu Themen der frühkindlichen Bildung informieren und sensibilisieren.

5. Meilensteine der Umsetzung

Mit der Umsetzung der IAZH erfolgt eine umfassende Weiterentwicklung der Integrationsförderung von VA/FL. Dabei soll die entscheidende Rolle der fallführenden Stellen schrittweise gestärkt werden (Stärkung der dezentralen Mittelverwendung und Fallführung/Abklärung gemäss Vorgaben). Gleichzeitig soll die über die Integrationspauschale finanzierbare Angebotspalette mit der Nutzung akkreditierter Angebote deutlich ausgeweitet werden.

Diese Systemzusammenführung und Weiterentwicklung ist mit umfassenden Konzeptions- und Realisierungsarbeiten sowohl bei der FI und weiteren kantonalen Stellen als auch bei den Gemeinden und den

bestehenden Anbietenden verbunden. Ab 2021 soll das neue System zur Verwendung der Integrationspauschale vollständig eingeführt werden. Für die Realisierung des Umsetzungskonzepts soll folgende Einführungsstrategie verfolgt werden (vgl. die nachfolgende Abbildung):

- Im Bereich der Fallführung und Abklärung erfolgt 2019 ein Ausbau in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen. 2020 sollen die im laufenden Pilotprojekt des Bundes getesteten Abklärungsinstrumente den fallführenden Stellen zur Verfügung gestellt werden. 2021 werden die Abklärungsstandards mit der Nutzung akkreditierter Angebote verbindlich umgesetzt.
- Das bisherige kantonale Grundangebot bestehend aus der Triagestelle, dem Basiskurs Deutsch und Integration sowie der Integrationsbegleitung, wird 2019 geringfügig ausgebaut. Dabei wird insbesondere die Sprachförderung ausgeweitet. 2020 soll das erweiterte Angebot mit den bestehenden Leistungserbringern fortgeführt und ab 2021 vollständig durch die akkreditierten Angebote abgelöst werden.
- Die für die Einzelfallfinanzierung reservierten Mittel werden 2019 erhöht, damit die Gemeinden bereits im bestehenden System stärker über den Mitteleinsatz bestimmen können. Gleichzeitig wird die Einzelfallfinanzierung für Alphabetisierungsangebote und Bildungsangebote für Jugendliche / junge Erwachsene geöffnet. Die Mittelverwendung der Einzelfallfinanzierung wird bis Ende 2020 durch die Triagestelle operativ verwaltet. Da ab 1. Mai 2019 auch Personen die erweiterten Leistungen der IAZH erhalten, für die noch die tiefere Integrationspauschale ausbezahlt wurde, decken die vorhandenen Mittel aus der Integrationspauschale den Mittelbedarf für die Einzelfallfinanzierung nicht genügend ab. Um dennoch eine bedarfsgerechte Integrationsförderung sicherzustellen, wurde mit den Gemeinden vereinbart, jeweils nur 70% der effektiven Angebotskosten bei der Einzelfallfinanzierung über die Integrationspauschale zu finanzieren (Teilfinanzierung).
- Die Bereitstellung akkreditierter Angebote wird parallel zum vorübergehenden Ausbau des kantonalen Grundangebots und der Einzelfallfinanzierung vorbereitet. 2019 werden die konzeptionellen Grundlagen für das Finanzierungssystem sowie die Akkreditierung erarbeitet. 2020 wird die Akkreditierung der Angebote durchgeführt, die Vorgaben an Abklärung, Mittelverwendung und Reporting der Gemeinden verankert und die notwendige Beratung der Gemeinden und Anbieter erfolgen. 2021 werden die akkreditierten Angebote bereitgestellt und das bisherige System abgelöst.
- Die weiteren Angebote (zentrales Bildungsangebot, Angebote in den Bereichen frühe Kindheit und Zusammenleben sowie Angebote für VA/FL mit psychischen Erkrankungen) werden 2019 konzipiert und 2020 im Hinblick auf eine vollständige Umsetzung ab 2021 ausgebaut.

Tabelle I: Meilensteine der Umsetzung 2019 bis 2021

1. Mai 2019 Aufbau	1. Januar 2020 Aufbau	1. Januar 2021 Vollständige Umsetzung
<p>Fallführung/Abklärung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kantonale Strukturen: Umsetzung Erstinfo und Integrationscoaching; Informationstransfer zu den Gemeinden 	<p>Fallführung/Abklärung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leitfaden Abklärung und Angebotsnutzung - Einführung Abklärungsinstrumente - Grössere Bedeutung der Abklärungen durch FFST 	<p>Fallführung/Abklärung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Direkte Zuweisung zu akkreditierten Angeboten durch fallführende Stellen - Umsetzung Abklärungsstandards
<p>Ausbau kantonales Grundangebot</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterung Basiskurse auf max. 5 Module - Mehr Plätze Integrationsbegleitung 	<p>Fortführung kant. Grundangebot</p>	
<p>Ausbau Einzelfallfinanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neu: Alphabetisierung und Bildung Jugendliche/Junge Erwachsene - Einführung Teilfinanzierung 	<p>Fortführung Einzelfallfinanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bei Bedarf: Erweiterung durch zusätzliche Angebotsarten 	<p>Bereitstellung akkreditierter Angebote</p> <ul style="list-style-type: none"> - Angebote stehen fallführenden Stellen zur Verfügung - Kommunale Kostendächer - Aufsicht, Abrechnung, Reporting und Controllingprozesse - Beratungsangebote Gemeinden durch FI
<p>Konzepterarbeitung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanzierungssystem - Angebotsplanung und Akkreditierung - Reporting/Controlling 	<p>Umsetzungsplanung/Aufbau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanzierungssystem - Angebotsplanung und Akkreditierung - Reporting/Controlling - Beratung fallführender Stellen, Anbieter 	
<p>Konzepterarbeitung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zentrales Bildungsangebot - Angebote Mentoringstandems, Stärkung Freiwilligenarbeit - Förderung des Zugangs zu frühkindlicher Sprachbildung - Angebote für VA/FL mit psychischen Erkrankungen 	<p>Umsetzungsplanung/Aufbau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zentrales Bildungsangebot - Angebote Mentoringstandems, Stärkung Freiwilligenarbeit - Förderung des Zugangs zu frühkindlicher Sprachbildung - Angebote für VA/FL mit psychischen Erkrankungen 	<p>Bereitstellung weiterer Angebote</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zentrales Bildungsangebot - Angebote Mentoringstandems, Stärkung Freiwilligenarbeit - Förderung des Zugangs zu frühkindlicher Sprachbildung - Angebote für VA/FL mit psychischen Erkrankungen

Im dritten kantonalen Integrationsprogramm (KIP 3, 2022–2025) werden das Konzept zur Verwendung der Integrationspauschale (Integrationsagenda) sowie die Verwendung des Integrationsförderkredits für Migrantinnen und Migranten in einer Strategie zusammengeführt. Das vorliegende Konzept wird demnach bis Ende 2021 gelten. Anschliessend ist eine erste Auswertung und Weiterentwicklung möglich.

6. Finanzierung

Mittelherkunft

Die Zahl der vorläufigen Aufnahmen und Asylgewährungen und damit auch die Gesamthöhe der Integrationspauschale unterliegen jährlichen Schwankungen und sind schwer vorhersehbar. Um die damit verbundenen finanziellen Schwankungen auszugleichen und den Gemeinden sowie Anbietenden von Integrationsmassnahmen grösstmögliche Planungssicherheit und Kontinuität zu gewährleisten, setzt die JI die jährlichen Mittel aus der Integrationspauschale jeweils über vier Jahre verteilt ein. Die JI sieht im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2019–2022 (KEF) derzeit eine saldoneutrale Verwendung der Integrationspauschale von 17,9 Mio. Franken für 2019, 22,9 Mio. Franken für 2020 sowie 25,9 Mio. Franken für 2021 und 2022 vor. Der tatsächliche Mitteleinsatz kann von diesen Zahlen abweichen, insbesondere wenn die Anzahl der Asylentscheide von den Prognosen abweicht. Die Planzahlen im KEF 2019–2022 beruhen auf der Annahme von jeweils rund 1500 pauschalenauslösenden Asylentscheiden 2019 bis 2021.

Mittelverwendung

Die verfügbaren Mittel werden zwischen 2019 und 2020 zu einem immer grösseren Anteil den fallführenden Stellen zur dezentralen Mittelverwendung (Einzelfallfinanzierung bzw. Nutzung akkreditierter Angebote) zur Verfügung gestellt. Ab 2021 wird die Integrationsagenda voll umgesetzt. Für die weiteren Arbeiten wird von der folgenden Mittelverteilung für 2020 und 2021 ausgegangen (die Beträge gemäss Ziff. 1–4 sind abhängig von den Fallzahlen, bei Ziff. 5–8 gelten die absoluten Beträge):

Tabelle 2: Geplante Mittelverwendung 2020 und 2021 gemäss KEF 2019–2022

	Übergangsjahr 2020		2021	
	Anteil an Total in %	in Franken	Anteil an Total in %	in Franken
1. Weiterführung kantonales Grundangebot (bis 2020)	41,5	9 500 000	0,0	–
– Triagestelle				
– Basiskurs Deutsch und Integration				
– Integrationsbegleitung				
2. Weiterführung Einzelfallfinanzierung (bis 2020)	34,9	8 000 000	0,0	–
3. Kantonale Asyl- und Flüchtlingsstrukturen (für Leistungsgruppe Nr. 3500)	9,2	2 100 000	8,1	2 100 000
Integrationsorientierte Erstinformation	1,7	380 000	1,6	420 000
Integrationscoaching	7,5	1 720 000	6,5	1 680 000
4. Angebote im Rahmen des Kostendachs der FFST	8,7	2 000 000	82,8	21 450 000
4.1 Zentrales Bildungsangebot für Jugendliche und junge Erwachsene	8,7	2 000 000	15,4	4 000 000
Bildung und Prozessbegleitung (für Leistungsgruppe 7306)	8,2	1 875 000	14,4	3 750 000
Potenzialabklärungen biz/LBZ (für Leistungsgruppe 7502)	0,5	125 000	1,0	250 000
4.2 Nutzung akkreditierter Angebote	0,0	–	67,4	17 450 000
– Potenzialabklärungen				
– Alphabetisierung				
– Ausbildungsfähigkeit: Ergänzende Bildungsangebote				
– Arbeitsmarktfähigkeit: Ergänzende Sprachförderangebote				
– Arbeitsmarktfähigkeit: Arbeits- und Bildungsqualifizierung, Jobcoaching				
5. Angebote zur Förderung der sozialen Integration	2,2	500 000	3,9	1 000 000
Mentoring-Tandems Soziale Integration	1,3	300 000	3,1	800 000
Stärkung Freiwilligenarbeit	0,9	200 000	0,8	200 000
6. Förderung Zugang zu frühkindlicher Sprachbildung	1,3	300 000	1,9	500 000
7. Angebote und Projekte VA/FL mit psychischen Erkrankungen	1,3	300 000	2,3	600 000
8. Aufgaben in Zusammenhang mit Umsetzung IAZH	0,9	200 000	1,0	250 000
Total	100,0	22 900 000	100,0	25 900 000

- 1, 2: Bis Ende 2020 werden Grundangebot und Einzelfallfinanzierung des bisherigen IP-Systems weitergeführt.
- 3: Für die Intensivierung der Integrationsförderung in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen werden ab 1. Mai 2019 (bzw. ab der effektiven Umsetzung) 7,8% der jährlichen Integrationspauschale bzw. Fr. 1404 pro pauschalenauslösenden Asylentscheid eingesetzt. Damit wird die Intensivierung der Erstinformation

und das Integrationscoaching in den kantonalen Strukturen in der Zuständigkeit des KSA finanziert. Für 2020 und 2021 entspricht dies gemäss den Schätzungen zur Zahl der pauschalenauslösenden Asylentscheide, die dem KEF 2019–2022 zugrunde liegen, jeweils 2,1 Mio. Franken, was 9,2% bzw. 8,1% des geplanten Mitteleinsatzes aus der Integrationspauschale der jeweiligen Jahre entspricht.

- 4: Ab 2021 können die fallführenden Stellen im Rahmen eines Kostendachs direkt in Angebote zuweisen. Dies betrifft sowohl das zentrale Bildungsangebot als auch die akkreditierten Angebote. Für das vom MBA bereitgestellte zentrale Bildungsangebot sollen in diesem Rahmen ab 2021 rund 4 Mio. Franken jährlich eingesetzt werden. Es handelt sich um eine Plangrösse, die sich an einer Zahl von etwa 250 Teilnehmenden orientiert. Der tatsächliche Mitteleinsatz für das zentrale Bildungsangebot kann in Abhängigkeit der Zahl der tatsächlich Teilnehmenden sowie der konkreten Leistungen davon abweichen. Für den Fall einer Einführung bereits 2020 sind 2 Mio. Franken (125 Teilnehmende) vorgesehen.
- 5, 6, 7: 2020 werden die Angebote zur Förderung der sozialen Integration, zur Förderung des Zugangs zur frühkindlichen Sprachförderung und zur Integration von VA/FL mit psychischen Erkrankungen aufgebaut und ab 2021 voll umgesetzt.
- 8: Für weitere Aufgaben in Zusammenhang mit der Umsetzung der IAZH (z. B. Aufbau IT-basiertes Monitoring, Kommunikation gegenüber Anbietenden und Gemeinden, Pilotprojekte, Evaluationen) sind pro Jahr Beiträge aus der Integrationspauschale in der Höhe von etwa einem Prozent des jährlichen IP-Mitteleinsatzes vorgesehen.

Diese Angaben zur Mittelverteilung sind als Planungsgrössen zu verstehen und können in Abhängigkeit der Anzahl pauschalenauslösender Asylentscheide, sich verändernder Rahmenbedingungen und aufgrund der laufenden Konzeptarbeiten von Tabelle 2 abweichen. Die Planungsgrössen für die Leistungselemente in den Bereichen der sozialen Integration, der frühen Kindheit, des Angebots für psychisch Erkrankte sowie für weitere Aufgaben sind als unabhängig von der Anzahl pauschalenauslösender Asylentscheide zu verstehen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die zu bewilligenden Ausgaben gelten gemäss § 37 Abs. 1 e contrario des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) als gebunden, da der Kanton weder hinsichtlich der Höhe noch des Zeitpunktes der Ausgaben eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat. Die in Tabelle 2 geplante Mittelverwendung ist unter Vorbehalt der effektiven pauschalenauslösenden Asylentscheide im KEF 2020–2023 bei den Leistungsgruppen Nrn. 2241 (Fachstelle Integration), 3500 (Kantonales Sozialamt), 7306 (Berufsbildung) und 7502 (Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung) einzustellen. 2022 und 2023 werden analog 2021 geplant.

Die Finanzierung der Angebote ist für den Kanton saldoneutral, da diese vollumfänglich über Bundesmittel erfolgt. Mit den Beiträgen an die Leistungsgruppen der Bildungsdirektion und der Sicherheitsdirektion werden Mehrleistungen ausgelöst.

Da jedoch in der Übergangsphase der IAZH 2019 und 2020 auch Asylsuchenden im altrechtlichen Verfahren im Hinblick auf eine frühzeitige Vorbereitung auf die Regelstrukturen der Berufsbildung und Arbeitsintegration Zugang zu Sprachfördermassnahmen ermöglicht werden soll, ist mit Mehrkosten von Fr. 1 750 000 (geschätzte zusätzliche 250 Personen mit durchschnittlichen Kosten von Fr. 7000 pro Person) für den Kanton zu rechnen. Davon fallen 2019 Fr. 700 000 im Rahmen einer Kreditüberschreitung an (insgesamt 8 Monate ab Mai 2019). Die Mehrkosten für 2020 betragen Fr. 1 050 000 und werden im KEF 2020–2023 budgetiert. Für die Sprachfördermassnahmen in der Übergangsphase ist eine neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 CRG von Fr. 1 750 000 zu bewilligen.

Das Controlling erfolgt im Rahmen der Umsetzung des KIP durch die FI.

Personelle Mittel

Mit Inkrafttreten der revidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern am 1. Mai 2019 übernimmt der Kanton zusätzliche Aufgaben im Bereich der Integrationsförderung von Personen aus dem Asyl- und Fluchtbereich. Wie eine breit abgestützte Evaluation, die im Dezember 2018 veröffentlicht wurde, zeigt, wird die derzeit geltende Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale (IP-System, RRB Nr. 300/2015) seit 2016 erfolgreich umgesetzt. Die Zahl der neu anerkannten Flüchtlinge hat sich 2015–2016 gegenüber dem Durchschnitt der Jahre zuvor mehr als verdoppelt. Für die Bewältigung der zusätzlichen Arbeiten, die durch die Steuerung und ein intensives fachliches Controlling der Grundangebote entstand, musste der bestehende Stellenetat aufgestockt und 0,7 Stellen (befristet) geschaffen werden.

Um die Erarbeitung des vorliegenden Konzepts zur Umsetzung der Integrationsagenda zu ermöglichen, musste Mitte 2018 eine weitere befristete Stelle (1,0) geschaffen werden.

Parallel zum operativen Geschäft (das aktuelle IP-System wird bis Ende 2020 weitergeführt) fallen umfangreiche Arbeiten an, um die Realisierung des neuen gesamtkantonalen IP-Systems auf 2021 sicherzustellen. Dazu gehört beispielsweise die Erarbeitung von Detailkonzepten mit zahlreichen offenen, fachlichen und politischen Fragen, darunter das Finanzierungskonzept, das eine möglichst einfache, ressourcenschonende Steuerung des Systems und einen effektiven Mitteleinsatz ermöglichen soll. Die neuen gesetzlichen Grundlagen haben zum Ziel, mit bedarfsgerechten und aufeinander abgestimmten spezifischen Förderangeboten die berufliche und gesellschaftliche Integration von VA/FL nachhaltig zu verbessern. In diesem Kontext stehen aufwendige Arbeiten für die Akkreditierung bestehender und die Beschaffung neuer Integrationsangebote sowie deren Qualitätssicherung an. Aufgrund der Anforderungen des Bundes an das Controlling und Reporting und der Komplexität und Vielzahl der Akteurinnen und Akteure ist ein IT-basiertes Monitoring zu entwickeln.

Von der Integrationsagenda sind zudem zahlreiche Zusammenarbeitspartner (Gemeinden, fallführende Stellen, andere kantonale Amtsstellen, Anbietende, Hilfswerke, Freiwilligenorganisationen, migrantische Organisationen) betroffen. Deren Einbezug und Information bis hin zu Schulungen zum neuen System (Vorgaben, Abläufe, Angebotspalette) müssen im Rahmen verschiedener Kommunikationsmassnahmen gewährleistet werden.

Da schon das Tagesgeschäft die zur Verfügung stehenden personellen Mittel übersteigt, muss zur Sicherstellung der beschriebenen zusätzlichen Koordinations- und Informationsaufgaben der Stellenplan der FI um eine zusätzliche Stelle (1,0) aufgestockt werden.

Die spezifische Integrationsförderung von VA/FL wird mit den neuen gesetzlichen Aufträgen zu einer Daueraufgabe. Dies erfordert einerseits die Umwandlung der bestehenden befristeten 1,7 Stellen in unbefristete Stellen sowie andererseits auch eine Kostenbeteiligung des Kantons im Rahmen der Integrationsagenda.

Aufgrund der gestiegenen Anforderungen mussten die erwähnten 2,7 Stellen (1,7 Stellen bestehend befristet, 1,0 Stellen neu) neu eingereicht werden. Das Personalamt hat diese Höhereinreihung geprüft und als gerechtfertigt erachtet.

Die Mittel für die 2,7 Stellen von jährlich Fr. 402 000 sind im KEF 2019–2022 nicht enthalten und werden 2019 zu einer Kreditüberschreitung von Fr. 268 000 (8 Monate ab Mai 2019) im Sinne von § 22 Abs. 1 lit. a CRG führen. Die Mittel sind im KEF 2020–2023 zu budgetieren. Die bestehen-

den 1,7 befristeten Stellen konnten bisher über die Integrationspauschale finanziert werden. Dies ist künftig, aufgrund einer Anpassung der Bundesvorgaben (Rundschreiben des Staatssekretariats für Migration vom 4. Dezember 2018, Eingabe zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der KIP 2018–2021), nicht mehr möglich.

Die anderen an der IAZH beteiligten kantonalen Stellen bewältigen den erhöhten Koordinations- und Controllingaufwand im Rahmen ihrer bestehenden Stellenpläne.

Insgesamt ergeben sich für die Förderung der Asylsuchenden im altrechtlichen Verfahren und die zusätzlichen Stellen folgende Saldoverschlechterungen im kantonalen Finanzhaushalt: Für das Jahr 2019 Fr. 968 000, und das Jahr 2020 Fr. 1 452 000, 2021 und Folgejahre Fr. 402 000. Die Ausgaben von rund Fr. 3 200 000 für die Jahre 2019 bis 2022 sind im KEF 2019–2022 nicht eingestellt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda wird als Teil des zweiten kantonalen Integrationsprogramms festgelegt und ersetzt die mit RRB Nr. 300/2015 festgelegte Strategie zur Verwendung der Integrationspauschale.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, mit dem Staatssekretariat für Migration auf der Grundlage des Konzepts zur Umsetzung der Integrationsagenda eine Zusatzvereinbarung zum bestehenden zweiten kantonalen Integrationsprogramm (KIP 2) zwischen Bund und Kanton abzuschliessen.

III. Für die Umsetzung der Integrationsagenda wird aus den Integrationspauschalen eine gebundene Ausgabe von Fr. 66 700 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2241, Fachstelle Integration, bewilligt.

IV. Für die Förderung der Asylsuchenden (altrechtliche Fälle) wird eine neue Ausgabe von Fr. 1 750 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2241, Fachstelle Integration, bewilligt.

V. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, das Konzept im Sinne der Erwägungen auf den 1. Januar 2021 vollständig umzusetzen.

VI. Die Arbeitsgruppe Flüchtlingsintegration als Projektausschuss und das KIP-Begleitgremium begleiten die Umsetzung des Konzepts.

VII. Im Stellenplan der Fachstelle Integration werden mit Wirkung ab 1. Mai 2019 bisher befristete Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in Lohnklasse 17 wie folgt in unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,7	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

VIII. Im Stellenplan der Fachstelle Integration werden mit Wirkung ab 1. Mai 2019 folgende neuen Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli