

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

502. Kantonales Integrationsprogramm 2024–2027 (KIP 3), Ausgabebewilligung (zusätzliche gebundene Ausgabe)

A. Ausgangslage

Seit 2014 wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Integrationsförderung mit Programmvereinbarungen nach Art. 20a des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1) geregelt. Als Grundlage für die Vereinbarungen dienen die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP), in denen die Vorgaben des Bundes auf den jeweiligen kantonalen Kontext angepasst und konkrete Massnahmen zur Erreichung der übergeordneten strategischen Ziele formuliert werden.

Die KIP fokussieren auf die spezifische Integrationsförderung. Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) hält fest, dass Integrationsförderung in der Schweiz in erster Linie in den sogenannten Regelstrukturen zu erfolgen hat. Darunter fallen all diejenigen zumeist staatlichen Institutionen, die von Gesetzes wegen einen Integrationsauftrag haben, so zum Beispiel die obligatorischen Schulen und die Berufsbildungsinstitutionen, die Institutionen der sozialen Sicherheit, des Arbeitsmarktes und des Gesundheitswesens, aber auch Einrichtungen des Sports und der Kultur. Der spezifischen Integrationsförderung kommt demgegenüber eine komplementäre Rolle zu. Sie «ergänzt die Integrationsförderung in den Regelstrukturen, wenn diese nicht zugänglich oder wenn Lücken vorhanden sind» (Art. 55 AIG).

Der Kanton Zürich hat bisher drei Programmvereinbarungen mit dem Bund abgeschlossen bzw. drei KIP umgesetzt. Das erste KIP wurde 2014 lanciert (KIP 1, 2014–2017), das zweite 2018 (KIP 2, 2018–2021). Für 2022 und 2023 einigten sich Bund und Kantone auf ein verkürztes Übergangs-KIP, das KIP 2^{bis}, das den Kantonen Gelegenheit gibt, die Erfahrungen mit der 2019 eingeführten Integrationsagenda Schweiz (IAS) auszuwerten, bevor die nächste reguläre KIP-Periode startet. Die für die Umsetzung der IAS erarbeiteten kantonalen Konzepte wurden in die jeweiligen Umsetzungskonzepte zum KIP 2^{bis} integriert.

Das dritte Kantonale Integrationsprogramm (KIP 3) erstreckt sich wiederum über vier Jahre (2024–2027) und umfasst sowohl Massnahmen im Ausländerbereich als auch solche im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Das KIP 3 wurde in einem partizipativen Prozess unter Federführung der in der Direktion der Justiz und des Innern (JI) angesiedelten Fachstelle

Integration (FI) erarbeitet. Neben den Rückmeldungen der verschiedenen, in den Erarbeitungsprozess involvierten Akteurinnen und Akteure aus der Integrationsförderung sind auch die Ergebnisse der Berichterstattung der FI zum KIP 2 in das KIP 3 eingeflossen. Der Schlussbericht zum Kantonalen Integrationsprogramm 2018–2021 (KIP 2) sowie der Monitoring-Bericht 2021 Integrationsagenda Kanton Zürich (IAZH) wurden Anfang 2023 publiziert und sind auf der Webseite des Kantons Zürich zugänglich.

B. Rechtsgrundlagen und Vorgaben des Bundes

Die rechtlichen Grundlagen sind im zweiten Kapitel des KIP 3 zusammenfassend festgehalten. Weitere Vorgaben des Bundes sind im Grundlagenpapier und im Rundschreiben Kantonale Integrationsprogramme KIP 2024–2027 einschliesslich Integrationsagenda Schweiz (KIP 3) vom 19. Oktober 2022 des Staatssekretariats für Migration festgelegt. Das Grundlagenpapier steckt den strategischen Rahmen ab, in dem die KIP umzusetzen sind, während das Rundschreiben die Anforderungen an die Programmeingaben spezifiziert und Regelungen zur Finanzierung, Berichterstattung und Qualitätssicherung der getroffenen Massnahmen enthält.

Ähnlich wie beim laufenden, auf zwei Jahre verkürzten KIP 2^{bis}, bei dem es sich im Wesentlichen um eine Fortschreibung des KIP 2 handelt, legt der Bund den Schwerpunkt auch beim KIP 3 auf Kontinuität und Konsolidierung. Das KIP 3 soll auf bestehenden und bewährten Massnahmen aufbauen, diese wo möglich schärfen und wo nötig und sinnvoll weiterentwickeln. Die Rahmenbedingungen des KIP 3 sind folglich über weite Strecken dieselben wie bei den vorangehenden KIP 2 und KIP 2^{bis}.

Insbesondere werden keine neuen Förderbereiche eingeführt und keine grundlegend neuen Zielsetzungen für die Förderbereiche vorgegeben. Die aktuellen Förderbereiche Erstinformation und Integrationsförderbedarf (FB 1.1) sowie Beratung (FB 1.2) werden in einem Förderbereich zusammengefasst und die Bereiche neu nummeriert. Die für das KIP 3 gültige Förderbereichsliste präsentiert sich wie folgt:

- FB 1: Information, Abklärung Integrationsbedarf und Beratung
- FB 2: Sprache
- FB 3: Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit
- FB 4: Frühe Kindheit
- FB 5: Zusammenleben und Partizipation
- FB 6: Umgang mit Vielfalt und Diskriminierungsschutz
- FB 7: Dolmetschen

Auch die Hauptzielgruppen des KIP 3 bleiben dieselben wie bisher: Im Ausländerbereich sind es Migrantinnen und Migranten allgemein, im Asyl- und Flüchtlingsbereich (IAZH) vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge (im Folgenden: Geflüchtete). In beiden Bereichen sollen überdies Fachpersonen aus den Regelstrukturen und der Integrationsförderung sowie die Gesamtbevölkerung mitadressiert werden. Neu ist die für alle Förderbereiche geltende verstärkte Ausrichtung der spezifischen Integrationsförderung auf bestimmte Untergruppen mit besonderem Förderbedarf. Gemäss Grundlagenpapier sind dies Personen im Familiennachzug, armutsbedrohte oder von Armut betroffene Personen sowie Personen mit Ausbildungs- und Fachkräftepotenzial.

Als weitere Neuerung gibt der Bund für das KIP 3 für alle Förderbereiche detaillierte strategische Programmziele vor, die für die Kantone verbindlich sind. Sie werden in drei Kategorien eingeteilt, die sich jeweils schwerpunktmässig an eine der obgenannten Zielgruppe richten:

- Kat. A: Verankerung in den Regelstrukturen, Innovation, Qualität (Hauptzielgruppe: Regelstrukturen)
- Kat. B: Ausländerbereich (Hauptzielgruppe: Migrantinnen und Migranten)
- Kat. C: Asylbereich (Hauptzielgruppe: Geflüchtete)

Die bisher vom Kanton Zürich und weiteren Kantonen zusätzlich zu den Programmzielen des Bundes formulierten Wirkungs- und/oder Leistungsziele entfallen. Die Kantone können sich auf die Festlegung geeigneter Massnahmen zu den Bundeszielen konzentrieren.

Die weiterhin gültigen Wirkungsziele der IAS sind im Anhang 8.3 des KIP 3 aufgeführt.

C. Strategische Schwerpunkte

Der Kanton Zürich verfolgt mit dem KIP 3 ebenfalls Kontinuität und Konsolidierung. Insbesondere hält er im Grundsatz sowohl im Ausländerbereich als auch im Asyl- und Flüchtlingsbereich (IAZH) an den bestehenden Fördersystemen fest und entwickelt diese innerhalb des gesteckten Rahmens weiter. Auch bei der Umsetzungsorganisation des KIP wird der eingeschlagene Weg fortgeschrieben.

Auf Umsetzungsebene werden für die KIP-Periode 2024–2027 die nachfolgenden strategischen Schwerpunkte definiert. Sie knüpfen an die strategische Ausrichtung des laufenden KIP 2^{bis} an (vgl. RRB Nr. 471/2021) und stützen sich auf die Auswertung der Berichterstattung zum KIP 2 (2018–2021) und zur IAZH (2021). Die Ergebnisse des eingangs erwähnten partizipativen Erarbeitungsprozesses sind ebenfalls in die Schwerpunktsetzung eingeflossen.

1. Bereichsübergreifende Schwerpunkte

- **Vernetzung stärken.** Der regelmässige Austausch zwischen Mitarbeitenden der Regelstrukturen (einschliesslich der Gemeinden), Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft sowie weiteren Akteurinnen und Akteuren aus dem Integrationsbereich ist wesentlich für eine gut austarierte, wirkungsvolle Integrationsförderung und deren kontinuierliche, zielgerichtete Weiterentwicklung. Eine 2019 von der Hochschule Luzern (HSLU) durchgeführte und 2020 veröffentlichte Studie bescheinigte dem Kanton Zürich in dieser Hinsicht Nachholbedarf, weshalb der Regierungsrat für das KIP 2^{bis} Massnahmen auf strategischer Ebene beschloss. Im Verlauf des KIP 3 soll auch die Vernetzung auf operativer Ebene weiter gestärkt werden, die in den vergangenen Jahren pandemiebedingt eingeschränkt war. Ein spezifischer Fokus wird dabei auf die Einbindung von migrantischen Organisationen bzw. Vertretenden der Migrationsbevölkerung gelegt.
- **Gendersensibilität und Chancengleichheit verbessern.** Der Schutz vor Diskriminierung und die Chancengleichheit zählen zu den Grundsätzen der Integrationsförderung, wie sie im AIG festgelegt sind. Für den Asyl- und Flüchtlingsbereich hat der Kanton im Umsetzungskonzept IAZH (vgl. RRB Nr. 434/2019) den Grundsatz der chancengleichen Förderung der Geschlechter formuliert, demgemäss alle Geschlechter gleichermaßen potenzialorientiert gefördert werden sollen. Wie der Monitoring-Bericht IAZH 2021 aufgezeigt hat, bestehen in der Praxis Herausforderungen bei der Umsetzung dieses Grundsatzes. Auch wenn die verfügbaren Zahlen aufgrund fehlender Vergleichswerte und ergänzender Daten noch keine differenzierteren Schlüsse zulassen, ist ersichtlich, dass Frauen 2021 in Bezug auf ihre Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit weniger gefördert wurden als Männer. In der KIP-Periode 2024–2027 soll das Prinzip der Nichtdiskriminierung in der Vermittlung und Erbringung von Integrationsförderleistungen mit Blick auf die Geschlechter noch besser verankert werden, insbesondere aber nicht nur im Fördersystem für Geflüchtete (IAZH).
- **Qualitätssicherung und -entwicklung weiter vorantreiben.** Seit Einführung der KIP haben die FI und ihre Kooperationspartnerinnen und -partner grosse Anstrengungen unternommen, die Qualität der Angebote, aber auch die Abläufe in den beiden Fördersystemen Schritt für Schritt zu verbessern. Dieser Prozess soll während des KIP 3 weitergeführt werden. Im Zentrum stehen die Konsolidierung und Optimierung des Qualitätsmanagementsystems der FI sowie die beratende Unterstützung der Gemeinden bei ihren eigenen Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsmassnahmen, insbesondere aber nicht nur im Ausländerbereich.

- ***Unterstützungsmöglichkeiten für Personen im Familiennachzug klären.*** Der Nachzug von Familienangehörigen macht einen bedeutenden Teil der Einwanderung in die Schweiz und damit auch in den Kanton Zürich aus. Da ein Familiennachzug in der Mehrzahl der Fälle die Sozialhilfeunabhängigkeit des bereits anwesenden Familienmitglieds voraussetzt, erhalten viele Personen im Familiennachzug bei ihrer Einreise nicht automatisch Zugang zu Integrationsförderleistungen. Ein solcher wäre aber teilweise nötig, um nachgezogenen Familienmitgliedern ohne Berufsabschluss eine nachhaltige Arbeitsintegration zu ermöglichen. Im Verlauf des KIP 3 soll geklärt werden, welche Unterstützungsmöglichkeiten für die betroffenen Personen bestehen, wer für die bestehenden (oder allfällige zusätzliche) Angebote zuständig ist (bzw. sein soll) und ob die Prozesse allen Akteurinnen und Akteuren bekannt sind. Der Fokus wird dabei auf Bildungsangebote für Jugendliche und junge Erwachsene gelegt, weil der Bedarf hier laut Rückmeldungen der Gemeinden am grössten ist.
 - ***Strategien zur Erkennung und zum Erreichen von Personen mit besonderem Förderbedarf entwickeln.*** Die Vorgaben zum KIP 3 verlangen eine verstärkte Ausrichtung der spezifischen Integrationsförderung auf Personen mit besonderem Integrationsbedarf. Dazu gehören gemäss Vorgaben des Bundes neben Personen im Familiennachzug auch Menschen, die (trotz Arbeitstätigkeit) von Armut betroffen oder bedroht sind. In der Realität ist es erfahrungsgemäss schwierig, die Zielgruppe dieser sogenannten Working Poor zu erreichen, weil sie anders als beispielsweise Arbeitslose oder Sozialhilfebeziehende von keiner Behörde erfasst werden. In der KIP-3-Periode sollen Möglichkeiten eruiert und im Sinne von Best-Practice-Beispielen festgehalten werden, wie Migrantinnen und Migranten mit besonderem Förderbedarf erkannt und besser erreicht werden können. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die Zielgruppe der Working Poor gelegt, bei denen der mutmasslich grösste Unterstützungsbedarf besteht.
- 2. Schwerpunkte im Ausländerbereich***
- ***KIP-Programme in den Gemeinden weiterentwickeln.*** Im Verlauf der vergangenen KIP-Perioden hat sich in den Vertragsgemeinden im Ausländerbereich eine vielfältige, den lokalen Bedürfnissen angepasste Angebotslandschaft entwickelt. Für die Gestaltung der Gemeindeprogramme hat die FI Vorgaben erarbeitet, in denen Förderangebote, die mit Mitteln aus dem Integrationsförderkredit (IFK) mitfinanziert werden können, aufgeführt und die qualitativen Mindeststandards für die einzelnen Angebote festgehalten sind. Im Hinblick auf das KIP 3 sollen die Vorgaben überprüft und, wo möglich und nötig, weiter geschärft werden. Die Gemeinden sollen bei der Ausgestaltung der Programme von der FI noch bedürfnisorientierter begleitet und beraten werden.

- **Alternative Modelle zur Unterstützung von Nichtvertragsgemeinden prüfen.** Die Berichterstattung zum KIP 2 hat aufgezeigt, dass mit den IFK-Mitteln grundsätzlich diejenigen Gemeinden mit dem grössten Bedarf nach Integrationsförderung erreicht werden. Zugleich hat der Schlussbericht deutlich gemacht, dass insbesondere kleine und Kleinstgemeinden mit dem gegenwärtigen Unterstützungsmodell kaum erreicht werden. Im Verlauf des KIP 3 soll geprüft werden, auf welche Weise auch diese Gemeinden bzw. die in ihnen wohnhaften Migrantinnen und Migranten Zugang zu IFK-Mitteln bzw. Integrationsangeboten erhalten. Das Ziel ist es, niederschwellige Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtvertragsgemeinden zu schaffen, ohne das bestehende System zu konkurrenzieren. Der Schwerpunkt wird dabei auf den Förderbereich Sprache gelegt.
 - **Projektförderung vereinheitlichen und stärker fokussieren.** In den vergangenen zwei KIP-Perioden hat die FI im Förderbereich Zusammenleben mit dem Instrument der Schwerpunktausschreibungen gearbeitet und damit insgesamt gute Erfahrungen gemacht. Gleichzeitig wurden in verschiedenen Förderbereichen Projekte ausserhalb der Ausschreibungen gefördert, was zu Inkohärenzen führte. Die Projektförderung soll daher im Hinblick auf das KIP 3 vereinheitlicht werden. Die neue Projektförderstrategie orientiert sich beim Auswahlverfahren am Modell der Schwerpunktausschreibungen, verzichtet jedoch auf allzu enge thematische Vorgaben. Sie fokussiert auf die KIP-3-Förderbereiche Zusammenleben und Partizipation (FB 5) sowie Umgang mit Vielfalt und Diskriminierungsschutz (FB 6). Auf die Förderung von Projekten in weiteren Förderbereichen wird aus finanziellen Gründen verzichtet.
- 3. Schwerpunkte im Asyl- und Flüchtlingsbereich (IAZH)**
- **Bildungspotenziale von Geflüchteten besser nutzen.** Viele Menschen, die als Asylsuchende in die Schweiz kommen und ein Bleiberecht erhalten, hätten das Potenzial, eine Ausbildung oder gegebenenfalls auch ein Studium zu absolvieren. Zugleich ist es für sie eine besondere Herausforderung, den Sprung in das Bildungssystem zu schaffen, da ihnen wichtige Kompetenzen fehlen und/oder die von ihnen erworbenen Kenntnisse in der Schweiz nicht anerkannt werden. Darüber hinaus hat bei vielen Geflüchteten (und teilweise auch bei den sie unterstützenden Sozialdiensten) der Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt oberste Priorität, selbst wenn es sich dabei um ein prekäres Arbeitsverhältnis handelt. Um die Grundsätze der IAZH «Potenziale nutzen» und «Nachhaltig integrieren heisst in Bildung zu investieren» noch konsequenter umzusetzen, wird im KIP 3 ein Schwerpunkt auf die Entwicklung und Implementierung einer Strategie gelegt, die Geflüchteten einen

nachhaltigeren Übergang von den Angeboten der spezifischen Integrationsförderung in die Bildungsangebote der Regelstrukturen ermöglicht. Dies schliesst neben der Ermittlung von Lücken im System (z. B. im Bereich berufsbegleitende Förderung) auch die Klärung von Fragen rund um den Zugang zu Stipendien und die Anerkennung ausländischer Diplome ein, wobei die Ergebnisse der Klärung nach Möglichkeit auch im Ausländerbereich genutzt werden sollen.

- ***Psychische Gesundheit von Geflüchteten stärken.*** Im Rahmen der IAZH setzt der Kanton Zürich seit 2021 einen besonderen Fokus auf die Zielgruppe der geflüchteten Menschen, die unter psychischen Belastungen bis hin zu Traumata leiden. Er hat dazu den Grundsatz «Umgang mit psychischen Beeinträchtigungen ist ein Querschnittsthema» formuliert und festgelegt, dass die spezifischen Bedürfnisse von Geflüchteten mit Traumafolgestörungen und anderen psychischen Belastungen bei der Ausgestaltung aller Integrationsmassnahmen zu berücksichtigen sind. Seit Anfang 2023 setzt der Kanton mit ausgewählten Gemeinden das Pilotprojekt SPIRIT um (vgl. RRB Nr. 204/2023), das die Früherkennung von psychisch belasteten Geflüchteten und deren Zugang zu bestehenden Therapieangeboten verbessern soll. Im Verlauf des KIP 3 sollen die Erkenntnisse der Pilotphase ausgewertet und das Projekt nach Möglichkeit flächendeckend implementiert werden. Daneben sollen ergänzende Massnahmen geprüft und das Querschnittsthema «Psychische Gesundheit Geflüchteter» in allen Förderbereichen noch besser verankert werden.
- ***Monitoring- und Reporting-System IAZH weiterentwickeln.*** Die Einführung der IAS ging mit einer signifikanten Erhöhung der Mittel einher, die der Bund den Kantonen für die Unterstützung der ihnen zugewiesenen Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ausahlt. Damit erhöhten sich auch die Anforderungen an das Monitoring und Reporting im Bereich der Integrationsagenda. Im Zuge der Umsetzung der IAZH im Kanton Zürich hat die FI in Zusammenarbeit mit den in das neue Fördersystem eingebundenen Akteurinnen und Akteuren ein Monitoring- und Reporting-System aufgebaut, das die Mindestanforderungen des Bundes knapp erfüllt. In der KIP-Periode 2024–2027 sollen die bestehenden Instrumente weiterentwickelt werden u. a. mit dem Ziel, die mit dem Monitoring und Reporting geschaffenen Daten besser für die Optimierung des Fördersystems nutzen zu können.
- ***Fördersystem auf seine Schwankungstauglichkeit hin prüfen.*** Der im Februar 2022 begonnene russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat zu Fluchtbewegungen historischen Ausmasses geführt und den Bundesrat veranlasst, für Geflüchtete aus der Ukraine erstmalig den Schutzstatus S zu aktivieren. Die sprunghaft ansteigenden Flüchtlingszahlen haben das neue Fördersystem für Geflüchtete (IAZH) einer

ersten (starken) Belastungsprobe unterzogen. Dabei wurden in der Fallführung wie auch bei der Bereitstellung von Integrationsangeboten systemische Schwächen offenbar, die behoben werden müssen, wenn sichergestellt sein soll, dass die Integrationsförderung für Geflüchtete auch bei einer rapiden Zunahme der Fallzahlen zufriedenstellend funktioniert. Während des KIP 3 soll das Fördersystem auf der Grundlage der in der Ukraine-Krise gemachten Erfahrungen einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden mit dem Ziel, seine Schwankungstauglichkeit und Belastbarkeit zu verbessern. Im Zentrum der Analyse stehen dabei die Sicherstellung ausreichender Kapazitäten (sowohl in der Fallführung als auch in den Angeboten) sowie die Ermittlung potenzieller Entlastungs- und Steuerungsmassnahmen in ausserordentlichen Situationen.

Die hier dargelegten strategischen Schwerpunkte werden in den einzelnen Förderbereichen aufgenommen und im KIP 3 in Kapitel 7 in konkrete Massnahmen übersetzt.

D. Umsetzungsorganisation

1. Strategische Steuerung

Die politische Steuerung liegt beim Regierungsrat, vertreten durch die JI. Sie wird im KIP 3 durch ein neu eingeführtes strategisches Steuerungsgremium KIP unterstützt, das unter der Leitung der Staatsschreiberin steht und sich aus den Leiterinnen und Leitern aller mit Integrationsaufgaben betrauten Ämter und Einheiten des Kantons zusammensetzt.

Das strategische Steuerungsgremium KIP ist aus der Arbeitsgruppe (AG) Flüchtlingsintegration hervorgegangen, die während der sogenannten Flüchtlingskrise im Herbst 2015 geschaffen wurde, um den Informationsfluss zwischen den Ämtern und Einheiten sicherzustellen und die Koordination der Massnahmen für die Geflüchteten zu gewährleisten. Mit Beschluss Nr. 470/2021 hat der Regierungsrat entschieden, den Auftrag der AG Flüchtlingsintegration mit Start des KIP 2^{bis} auf das gesamte KIP auszuweiten, weil die Integrationsförderung eine Querschnittsaufgabe ist, die in allen zehn Politikbereichen bearbeitet wird und einer gemeinsamen Steuerung durch alle involvierten Ämter bedarf.

Mit dem gleichen Beschluss setzte der Regierungsrat auch eine der Empfehlungen aus der erwähnten HSLU-Studie um. Im Schlussbericht vom 11. Mai 2020 empfahlen die Studienautorinnen und -autoren unter anderem, dass der Kanton eine umfassende Sicht auf die Integrationsförderung einnehmen und die Steuerung der Integrationsförderung stärker über Netzwerkstrukturen erfolgen solle.

2. Operative Steuerung

Mit der Umsetzung des KIP 3 beauftragt der Regierungsrat wiederum die JI (FI), die bereits für die Umsetzung der vorhergehenden KIP zuständig war. Die FI wird in ihrer Aufgabe unterstützt durch das KIP-Begleitgremium, das sie in fachlichen Fragen berät und dafür sorgt, dass die Anliegen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure der Integrationsförderung im Kanton Zürich bei der Implementierung des Programms soweit möglich berücksichtigt werden.

Das KIP-Begleitgremium wurde auf der Grundlage des Beschlusses des Regierungsrates zum KIP 2^{bis} (RRB Nr. 471/2021) um zusätzliche Vertretungen aus den Vertragsgemeinden und der Zivilgesellschaft erweitert. In der Folge wurden zwei Personen aus dem Kreis der kommunalen Integrationsbeauftragten in das Gremium gewählt. Die Zivilgesellschaft ist durch die in der Plattform Zürcher Flüchtlingstag zusammengeschlossenen Hilfswerke vertreten, wobei der Sitz zwischen den Hilfswerken im Jahresrhythmus rotiert.

Die weiteren Sitze werden von Fachpersonen aus den Regelstrukturen (Amt für Jugend und Berufsberatung, Mittelschul- und Berufsbildungsamt und Kantonales Sozialamt) sowie Vertretungen der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und des Verbandes der Gemeindepräsidien eingenommen. Die grossen Städte Zürich und Winterthur sind überdies mit je einer Fachperson aus dem IFK-Bereich (Integrationsförderstellen) sowie dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (Sozialdienste) vertreten.

3. Umsetzungspartnerinnen und -partner

Bei der Umsetzung der KIP arbeitet die FI auch mit Partnerinnen und Partnern aus den Regelstrukturen anderer kantonaler Stellen, den Gemeinden sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Letztere stellen im Ausländerbereich mit Unterstützung der FI gesamtkantonale Angebote bereit oder setzen regionale und lokale Integrationsprojekte um. Im Asyl- und Flüchtlingsbereich sorgen sie dafür, dass den fallführenden Stellen im kantonalen Angebotskatalog IAZH eine breite Palette von akkreditierten Integrationsangeboten für Geflüchtete zur Verfügung steht.

Eine tragende Rolle bei der Umsetzung der IAZH kommt dem Kantonalen Sozialamt (KSA) zu. Es ist zuständig für die Integrationsförderung in den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen der ersten Phase. Dies umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- die Sicherstellung der Erstinformation und Fallführung während des Aufenthalts in den Asyl- und Flüchtlingsstrukturen der ersten Phase;
- die Gewährleistung einer ersten individuellen Standortbestimmung der Geflüchteten in Form eines Kurzassessments und darauf gestützt

- eine Zuweisung in geeignete Integrationsmassnahmen im Rahmen einer ersten Integrationsplanung (sogenanntes Integrationscoaching);
- die Sicherstellung der systematischen Übergabe der in den Asyl- und Flüchtlingsstrukturen der ersten Phase erfassten integrationsrelevanten Informationen an die fallführenden Stellen der Gemeinden;
 - die Abrechnung sowie die Berichterstattung zu den vereinbarten Leistungen und zum Einsatz der Integrationspauschale zuhanden der FI.

Das KSA steht in regelmässigem Austausch mit der FI und bezieht diese frühzeitig in die Konzeption und Umsetzung von Angeboten und Leistungen der ersten Phase ein, die über die Integrationspauschale (siehe unten) finanziert werden. Das KSA und die FI informieren sich gegenseitig und zeitnah über die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich auftretenden planungsrelevanten Vorhaben und Aktivitäten.

E. Finanzierung

1. Mittelherkunft

Für Massnahmen im Rahmen der KIP stellt der Bund den Kantonen Mittel aus dem Integrationsförderkredit (IFK) sowie aus der Integrationspauschale (IP) zur Verfügung. Die IFK-Mittel sind grundsätzlich für Massnahmen im Ausländerbereich, die Mittel der IP für solche im Asyl- und Flüchtlingsbereich einzusetzen. Im Bereich der Grundlagenarbeit und Koordination durch die kantonalen Integrationsfachstellen (Zielkategorie A) sind neu auch Mischfinanzierungen möglich.

Die Gesamtsumme des IFK bleibt im KIP 3 unverändert bei 32 Mio. Franken pro Jahr. Davon erhält der Kanton Zürich jährlich rund Fr. 5 858 000, also gut Fr. 140 000 mehr als für das KIP 2^{bis} (Fr. 5 715 000). Die Erhöhung folgt aufgrund der Aktualisierung des Verteilschlüssels, die vom Bund für das KIP 3 vorgenommen wurde. Das Kostendach pro Kanton wird jeweils für die Dauer von vier Jahren festgelegt. Bedingung für den Erhalt der Mittel ist die paritätische, d. h. mindestens hälftige Mitfinanzierung durch den Kanton, einschliesslich Gemeinden.

Die Gesamtsumme der IP-Mittel ist nicht fest, sondern hängt von der Zahl der Entscheide zur vorläufigen Aufnahme und Asylgewährung und somit von der Zahl der Personen ab, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Für jede asylsuchende Person, die ein Bleiberecht erhält, stehen dem Wohnkanton der betreffenden Person Fr. 18 000 aus der IP zu. Die Zuweisung der Personen aus dem Asylbereich in die Kantone erfolgt proportional zur Bevölkerungszahl. Dem Kanton Zürich werden gemäss aktuellem Verteilschlüssel des Bundes knapp 18% der Asylsuchenden zugewiesen. Zusammen mit den Prognosen des Staatssekretariats für Migration zur Entwicklung der Asylgesuchzahlen dient der Wert als Grundlage für die Berechnung der IP-Mittel, die dem Kanton Zürich im KIP 3 voraussichtlich zustehen werden.

Aufgrund der zurzeit verfügbaren Daten zur Fluchtmigration rechnet der Kanton für das KIP 3 mit einem durchschnittlichen jährlichen Bundesbeitrag aus der IP von rund 44 Mio. Franken. Die Bundesmittel aus der Unterstützungspauschale für Personen mit Status S (UP-S) sind nicht Bestandteil des vorliegenden Beschlusses, da zum jetzigen Zeitpunkt kaum eingeschätzt werden kann, wie sich die Situation in der Ukraine entwickelt und was der Bundesrat zum Status S entscheidet.

Die Herkunft der Mittel für das KIP 3 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 1: Mittelherkunft KIP 3 (2024–2027)

	In Franken pro Jahr (gerundete Beiträge)
Bereich Integrationsförderkredit (IFK) / Gemeinden	
Integrationsförderkredit des Bundes	5 858 000
Paritätische Mitfinanzierung der Städte und Gemeinden (Mindestbeitrag)	4 750 000
Beitrag des Kantons	1 250 000
Bereich Integrationspauschale (IP)	
Integrationspauschale für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge des Bundes (geschätzter Durchschnitt)	44 225 750
Total jährliche Mittel	56 083 750
Total 2024–2027	224 335 000
Total 2024–2027 ohne Gemeindemittel (Städte und Gemeinden)	205 335 000

2. Mittelverwendung

Ausländerbereich

Auf der Grundlage der gemeindebasierten Strategie wird der Hauptteil der Mittel des IFK auch im KIP 3 für die spezifische Integrationsförderung in Städten und Gemeinden eingesetzt. Der verbleibende Betrag wird für den Einkauf bzw. die Unterstützung von Angeboten Dritter (gesamtkantonale Angebote und Projektförderung) sowie für die Finanzierung der Tätigkeit der FI verwendet (Personal- und Sachkosten sowie Durchführung von Studien und Evaluationen).

Für die vom Bund für den IFK vorgeschriebene paritätische Mitfinanzierung kommen im Falle der Gemeindeprogramme die Städte und Gemeinden auf, im Falle der Angebote Dritter und der Finanzierung von Leistungen der FI der Kanton.

Die Mittelverwendung im Ausländerbereich (IFK-Bereich) ist aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 2: Mittelverwendung im Ausländerbereich

	Mittelverwendung (gerundete Beiträge in Franken pro Jahr)			Total
	Integrations- förderkredit (IFK) des Bundes	Paritätische Mitfinanzierung der Städte und Gemeinden (Mindestbeitrag)	Beitrag des Kantons	
Städte und Gemeinden	4 750 000	4 750 000		9 500 000
Dritte (Leistungserbringer)	600 000		600 000	1 200 000
Fachstelle Integration	508 000		650 000	1 158 000
Total jährliche Mittel	5 858 000	4 750 000	1 250 000	11 858 000
Total 2024–2027	23 432 000	19 000 000	5 000 000	47 432 000
Total 2024–2027 ohne Gemeindemittel	23 432 000		5 000 000	28 432 000

Die Kostendächer, die den Vertragsgemeinden für das KIP 3 aus dem in der Tabelle aufgeführten IFK-Betrag von Fr. 4 750 000 zustehen, werden auf dieselbe Art berechnet wie für das KIP 2. Massgebend für die Berechnung ist die Anzahl nicht deutschsprachiger Ausländerinnen und Ausländer, die in einer Gemeinde wohnhaft sind (Stand: 31. Dezember 2022). Das Kostendach einer Gemeinde bzw. der auf der Grundlage des Kostendaches berechnete jährliche Beitrag der FI wird in der Leistungsvereinbarung festgehalten und gilt für die gesamte KIP-Periode.

Die bestehenden Kategorien von Vertragsgemeinden werden für das KIP 3 beibehalten. Das heisst, es wird weiterhin zwischen Kern- und Fokusgemeinden unterschieden. Die Kriterien für die Zuteilung zu den einzelnen Kategorien werden dabei wie folgt festgelegt:

- Als Kerngemeinden gelten Städte und Gemeinden, die über ein breites Angebot an Integrationsfördermassnahmen verfügen. Konkret müssen sie in mindestens drei der sieben Förderbereiche des KIP 3 Angebote führen, darunter zwingend mindestens ein Angebot im Bereich Information und Beratung sowie ein niederschwelliges Deutschkursangebot. Des Weiteren müssen Kerngemeinden Mittel für die Koordination der Programme durch kommunale Integrationsbeauftragte zur Verfügung stellen.
- Städte und Gemeinden, deren Programme die obgenannten Kriterien nicht erfüllen, werden in die Kategorie der Fokusgemeinden eingeteilt.

Bei Kerngemeinden übernimmt der Kanton wie bisher 50% der Programmkosten bis zum Kostendach bzw. zum vereinbarten Beitrag der FI, bei Fokusgemeinden 45%. Hinsichtlich der Vorgaben für die Gemeindeprogramme wird nicht zwischen den Kategorien unterschieden. Die Beratung der Vertragsgemeinden durch die FI richtet sich nach den Bedürfnissen der jeweiligen Gemeinde.

Asyl- und Flüchtlingsbereich (IAZH)

Die Mittel aus der IP kommen seit Einführung der IAZH ebenfalls zum Hauptteil den Städten und Gemeinden bzw. deren fallführenden Stellen zugute, die damit Integrationsmassnahmen aus dem kantonalen Angebotskatalog IAZH für die von ihnen begleiteten Geflüchteten einkaufen können. Daneben finanziert der Kanton ergänzende Angebote zur Förderung der frühkindlichen Bildung, der sozialen Integration (vor allem Freiwilligenarbeit) sowie der psychischen Gesundheit von Geflüchteten.

Nähere Angaben zur Mittelverwendung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (IAZH) sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen. Die Angaben sind als Planungsgrössen zu verstehen. Wie im vorangehenden Abschnitt ausgeführt, schwankt der Betrag aus der IP, der dem Kanton Zürich jährlich zusteht. Um diese Schwankungen aufzufangen, werden die Mittel aus der IP auf acht Jahre verteilt eingesetzt.

Tabelle 3: Mittelverwendung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (IAZH)

(Beträge in Franken)	2024	2025	2026	2027
Kantonale Asyl- und Flüchtlingsstrukturen (erste Phase)	4 619 000	5 705 000	5 716 000	5 406 000
Erstinformation	374 000	447 000	447 000	421 000
Integrationscoaching	625 000	758 000	769 000	735 000
Nutzung akkreditierter Angebote durch die fallführenden Stellen (FFST) der ersten Phase	3 620 000	4 500 000	4 500 000	4 250 000
Nutzung akkreditierter Angebote durch die FFST der zweiten Phase	3 757 900	3 733 600	3 481 900	3 392 300
Nutzung akkreditierter Angebote in den Kategorien Abklärung, Sprache, Bildung und Arbeitsintegration	3 757 900	3 733 600	3 481 900	3 392 300
Ergänzende Angebote	2 300 000	2 700 000	2 700 000	2 700 000
Angebote zur Förderung der sozialen Integration	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Förderung des Zugangs zu frühkindlicher Sprachbildung	700 000	700 000	700 000	700 000
Angebote für VA/FL mit psychischen Belastungen	600 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Aufgaben in Zusammenhang mit der Umsetzung IAZH	350 000	350 000	350 000	350 000
Total jährlich	44 848 000	46 091 000	43 585 000	42 379 000
Total 2024–2027				176 903 000

Die maximale Beitragssumme aus der IP, die im Asyl- und Flüchtlingsbereich eingesetzt werden kann, wird jährlich neu berechnet. Massgebend für die Berechnung ist die Zahl der pauschalenauslösenden Asylentscheide der vergangenen acht Jahre.

Auch die maximalen Kostenbeteiligungen aus der IP, die den Gemeinden bzw. den FFST der zweiten Phase für die Nutzung akkreditierter Angebote zustehen (kommunale Kostendächer), werden jährlich neu festgelegt. Die Berechnung erfolgt jeweils im April des laufenden Jahres (d. h. nach Abschluss der Berichterstattung über das Vorjahr) für das Folgejahr. Als Berechnungsgrundlage für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Gemeinden dient die Anzahl Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die sich am 31. Dezember des Vorjahres in der Zuständigkeit der jeweiligen Gemeinde befanden. Von den Gemeinden nicht verwendete Mittel fliessen in die Berechnung der Kostenbeteiligungen bzw. Kostendächer ein. Um Schwankungen aufzufangen, die sich in den Daten zur Fluchtmigration für das Folgejahr abzeichnen, kann der Kanton die Kostendächer in Form eines Ausgleichbetrags prospektiv um zusätzliche Mittel aufstocken.

3. Gebundene Ausgaben

Wie in Tabellen 1 und 2 ersichtlich, sind für Massnahmen im Rahmen des KIP 3 im Ausländerbereich insgesamt Fr. 47 432 000 vorgesehen, ohne die Mittel der Städte und Gemeinden sind es Fr. 28 432 000. Davon stammen Fr. 23 432 000 vom Bund bzw. aus dem IFK, Fr. 5 000 000 werden vom Kanton beigesteuert.

Für Massnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich sind für das KIP 3 insgesamt Fr. 176 903 000 eingeplant (siehe Tabelle 3). Dabei handelt es sich um Bundesmittel bzw. Mittel aus der IP. Für die Umsetzung der Massnahmen in beiden Bereichen im KIP 3 sind gesamthaft Fr. 205 335 000 budgetiert (ohne Mittel der Städte und Gemeinden).

Die jeweils mit Leistungsvereinbarungen festzulegenden Massnahmen sind stets befristet. Sie stellen die erforderlichen personellen und sachlichen Mittel zur Erreichung der sowohl im Bundesrecht (Art. 55–58b AIG) als auch im Grundlagenpapier des Bundes vom 19. Oktober 2022 vorgeschriebenen Ziele der spezifischen Integrationsförderung zur Verfügung. Der Kanton hat damit weder hinsichtlich der Höhe noch des Zeitpunkts der Vornahme noch anderer wesentlicher Umstände des Einsatzes der Mittel eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit, weshalb nach § 37 Abs. 1 e contrario des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) von einer gebundenen Ausgabe auszugehen ist.

Mit Beschluss Nr. 1062/2021 bewilligte der Regierungsrat zur Umsetzung von Massnahmen im Rahmen des KIP 2^{bis} für 2022 und 2023 sowie für die Folgejahre bereits Fr. 4 322 560 für die Führung einer ausländerrechtlichen Rechtsberatungsstelle und für den Betrieb der Zürcher Anlaufstelle Rassismus. Davon sind von dem mit vorliegendem Beschluss zu bewilligenden Betrag die für 2024–2027 bereits bewilligten Mittel von Fr. 2 161 280 (Fr. 540 320 pro Jahr) abzuziehen. Es handelt sich dabei je hälftig um Bundes- und Kantonsmittel.

Zusätzlich zu den bereits bewilligten Mitteln ist eine gebundene Ausgabe von Fr. 203 173 720 (Bundesmittel: Fr. 199 254 360, Kantonsmittel: Fr. 3 919 360) als Bruttoausgabe zu bewilligen. Die Beträge sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023–2026 nicht vollumfänglich enthalten und sind daher im KEF 2024–2027 im Budget 2024 sowie in den künftigen Planjahren in der Leistungsgruppe Nr. 2241, Fachstelle Integration, einzustellen, unter Vorbehalt der tatsächlichen Pauschalen, die durch die Asylentscheide ausgelöst werden (Integrationspauschale wird saldoneutral verwendet).

Das Controlling erfolgt im Rahmen der Umsetzung des KIP 3 durch die FI.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, mit dem Staatssekretariat für Migration zur Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms 2024–2027 (KIP 3) im Sinne der Erwägungen eine Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton abzuschliessen. Verlangt der Bund wesentliche Änderungen am Integrationsprogramm, stellt die Direktion der Justiz und des Innern dem Regierungsrat nach Abschluss der Verhandlungen einen entsprechenden Antrag.

II. Für die Umsetzung von Massnahmen im Rahmen des KIP 3 wird zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 1062/2021 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 203 173 720 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2241, Fachstelle Integration, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 205 335 000.

III. Die Ausgabenbewilligung gemäss Dispositiv II steht unter dem Vorbehalt, dass die Mittel des Bundes im Sinne von Erwägung E bewilligt bzw. ausbezahlt werden.

IV. Mitteilung an das Staatssekretariat für Migration, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern, sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei (je unter Beilage des KIP 3).



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli