

Sitzung vom 11. Dezember 2024

1261. Anfrage (Integrationsagenda: Wie weiter?)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Mitunterzeichnende haben am 23. September 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Die Abstimmung am gestrigen Sonntag ist eine doppelt verpasste Chance für den Kanton Zürich: einerseits im Kampf gegen den Fachkräftemangel, andererseits bei der Integration von Menschen, die langfristig hierbleiben. Das integrationspolitische Ziel von Bund und Kanton, dass geflüchtete und vorläufig aufgenommene Jugendliche und junge Erwachsene sich innert fünf Jahren in einer Ausbildung befinden sollen, bleibt in weiter Ferne. Die Betroffenen müssen weiterhin fünf Jahre warten, bevor sie sich um ein Stipendium für eine Ausbildung bewerben können. Dadurch werden auch keine zusätzlichen Fachkräfte ausgebildet. Und die Gemeinden müssen weiterhin viele der Betroffenen in diesen fünf Jahren finanziell unterstützen, weil sie anders nicht über die Runden kommen.

Seit der Einführung der Integrationsagenda zeigt sich: die Gemeinden, die ein Interesse an Massnahmen für die bei ihnen untergebrachten Menschen ergreifen wollen, tun das. Diejenigen die kein Interesse haben, unternehmen wenig bis gar nichts. Es gibt mit der Integrationsagenda keinen Hebel, die Gemeinden zu verpflichten, die bereitgestellten Massnahmen in Anspruch zu nehmen.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung von folgenden Fragen:

1. Wie gedenkt der Regierungsrat, das Ziel der Integrationsagenda «Zwei Drittel aller vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge im Alter von 16–25 Jahren befinden sich fünf Jahre nach Einreise in einer beruflichen Grundbildung» zu erreichen?
2. Dem Monitoring-Bericht kann entnommen werden, dass 26 Gemeinden im Berichtsjahr gar keine akkreditierten Angebote aus der Integrationsagenda nutzten. Auch zeigt der Bericht, dass 53 Gemeinden die Kostendächer nicht ausnutzen. Was unternimmt der Regierungsrat, nebst dem Monitoring-Bericht, konkret um die Anzahl an in Anspruch genommener Massnahmen im Rahmen der Integrationsagenda zu erhöhen?
3. Was für Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, neben dem Monitoring der Integrationsagenda sanktionierende Massnahmen für Gemeinden zu ergreifen, die zu wenig Leistungen der Integrationsagenda in Anspruch nehmen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

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

Zu Frage 1:

Bildung ist für eine nachhaltige Integration von Geflüchteten zentral. Daher hat der Regierungsrat für die Umsetzung der Integrationsagenda im Kanton Zürich (IAZH) den Grundsatz «Nachhaltig integrieren heisst in Bildung investieren» definiert. Dieser schreibt vor, dass bei vorhandenem Potenzial der Zugang zu Bildung der Arbeitsmarktintegration vorzuziehen ist. Dies gilt insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene. Der Grundsatz ist Bestandteil der Vereinbarungen, die der Kanton mit den Gemeinden abgeschlossen hat, um die Implementierung der IAZH auf kommunaler Ebene zu regeln. Die Gemeinden sind verpflichtet, ihre Förderpraxis danach auszurichten (vgl. Beantwortung der Frage 3).

Um dem Grundsatz noch mehr Nachdruck zu verleihen und sicherzustellen, dass er in der Praxis auch befolgt werden kann, hat der Regierungsrat im Kantonalen Integrationsprogramm 2024–2027 einen strategischen Schwerpunkt auf die Nutzung der Bildungspotenziale von Geflüchteten gelegt. Ziel ist es, einen nachhaltigeren Übergang von den Angeboten der spezifischen Integrationsförderung in die Bildungsangebote der Regelstrukturen zu ermöglichen. Dies umfasst insbesondere die Identifizierung und Bearbeitung allfälliger Lücken im System. Ein besonderes Augenmerk gilt auch hier den Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Vor dem Hintergrund der hohen Flüchtlingszahlen und der starken Zunahme an unbegleiteten Minderjährigen unter ihnen wurden die Kapazitäten der von der Fachstelle Integration für die IAZH akkreditierten Bildungsangebote in Zusammenarbeit mit den anbietenden Organisationen ab Mitte 2023 und verstärkt im Frühjahr 2024 sukzessive ausgebaut sowie neue Angebote für jugendliche Geflüchtete geschaffen, die Alphabetisierungsbedarf aufweisen. Um die Gemeinden bei der Förderung junger Geflüchteter noch gezielter zu unterstützen und dem erhöhten Förderbedarf der Zielgruppe Rechnung zu tragen, hat der Kanton darüber hinaus beschlossen, dass er für 2024 und 2025 sämtliche Kosten für Bildungsangebote trägt, welche die Gemeinden im Rahmen der IAZH buchen.

Schliesslich setzt der Kanton Zürich bzw. die Bildungsdirektion das Bundesprogramm «Verstetigung Integrationsvorlehre» (INVOL) um. Mit diesem dualen Angebot zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbil-

dung werden vorläufig aufgenommene Personen, Flüchtlinge, Personen mit Schutzstatus S sowie spät zugewanderte Personen zielgerichtet auf eine berufliche Grundbildung vorbereitet.

In den Schuljahren 2018/2019–2023/2024 sind insgesamt 673 Personen im Kanton Zürich in eine INVOL gestartet. 558 Personen (82,81%) haben das INVOL-Ausbildungsjahr erfolgreich abgeschlossen. Jeweils zwischen 72% und 91% der Absolventinnen und Absolventen starteten im Anschluss an die INVOL eine zweijährige berufliche Lehre mit eidgenössischem Berufsattest (EBA-Lehre) oder eine drei- bis vierjährige Lehre mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ-Lehre). Auswertungen der Kohorte 1 (Schuljahr 2018/2019) zeigen, dass vier Jahre nach Abschluss der INVOL (Sommer 2023) 66% der Absolventinnen und Absolventen einen EBA- oder EFZ-Abschluss erreicht haben (davon 71% einen EBA-Abschluss, 29% einen EFZ-Abschluss). Bei der Kohorte 2 (Schuljahr 2019/2020) haben vier Jahre nach dem INVOL-Abschluss (Sommer 2024) 70% der Absolventinnen und Absolventen einen EBA- oder EFZ-Abschluss erreicht (davon 76% einen EBA-Abschluss, 24% einen EZF-Abschluss).

Im laufenden Schuljahr absolvieren 106 Personen eine INVOL, davon 83 Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Personen mit Schutzstatus S. Die aktuelle Programmphase des Bundesprogramms läuft bis Juli 2028 (RRB Nr. 1175/2023). Die Bildungsdirektion beabsichtigt, das Bundesprogramm INVOL anschliessend weiterzuführen. Diesbezüglich läuft ein Rechtsetzungsprojekt zur Verankerung der dualen Angebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung.

Zu Frage 2:

Die Integrationsagenda hält fest, dass Geflüchtete potenzialorientiert gefördert werden müssen. Der Kanton stellt den fallführenden Stellen hierfür im Kantonalen Angebotskatalog IAZH (vgl. Beantwortung der Frage 1) eine breite Palette akkreditierter Förderangebote zur Verfügung und berät sie bei Fragen zu den Angeboten. Seit der vollständigen Umsetzung der IAZH 2021 ist die Quote derjenigen Geflüchteten, die mit Angeboten aus dem Katalog erreicht wurden, ständig gestiegen. Gleichzeitig konnten auch die Angebotsnutzungen Jahr um Jahr erhöht werden:

- 2021: 10 045 Angebotsnutzungen;
- 2022: 19 064 Angebotsnutzungen, davon 10 977 von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen (VA/FL) und 8 087 von Personen mit Schutzstatus S;
- 2023: 32 240 Angebotsnutzungen, davon 15 019 VA/FL und 17 230 Personen mit Schutzstatus S.

Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen der vergangenen Jahre stellt diese Steigerung eine beachtliche Leistung dar, an der die Gemeinden einen wesentlichen Anteil haben.

Um besser zu verstehen, warum es trotz dieser erfreulichen Entwicklung weiterhin Gemeinden gibt, welche ihre maximalen Kostenbeteiligungen bzw. Kostendächer nicht ausschöpfen, hat die kantonale Fachstelle Integration Ende August / Anfang September 2024 – im Sinne einer ersten Einschätzung der Problematik – eine kurze telefonische Befragung bei den fallführenden Stellen (Sozialdiensten und Asylkoordinationen) von ausgewählten Gemeinden durchgeführt.

In den knapp zwei Dutzend Gesprächen wurde deutlich, dass die Nichtausschöpfung der Kostendächer vielfältige Gründe hat und nicht einfach mit einem mangelnden Förderinteresse der Gemeinden gleichgesetzt werden kann. Entscheidender scheinen andere Faktoren zu sein. So lassen die Antworten den Schluss zu, dass die effektive Zahl der von den Gemeinden betreuten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in einigen Gemeinden niedriger ist als der Bestand der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich per Stichtag, auf dessen Grundlage die Kostenbeteiligungen durch die Fachstelle Integration berechnet wurden. Die Kostendächer lagen also teilweise höher als der effektive Bedarf. Dies kann etwa der Fall sein, wenn Gemeinden vor allem Zuweisungen von Personen mit Schutzstatus S erhalten, deren Integrationsmassnahmen aus gesonderten Mitteln finanziert werden. In weiteren Fällen führten fehlende personelle Mittel dazu, dass die Integrationsförderung (noch) nicht im gewünschten Ausmass erfolgen konnte. Schliesslich nutzen nicht wenige Gemeinden eigene bzw. nichtakkreditierte und somit auch nicht über die IAZH abrechenbare Integrationsangebote, um die ihnen zugewiesenen Geflüchteten zu fördern.

Insgesamt bestätigten die Gespräche, dass das Bewusstsein für die Bedeutung der Integrationsförderung gemäss den Vorgaben und Zielen der Integrationsagenda Schweiz in den Gemeinden durchaus vorhanden ist und weiterwächst. Die Fachstelle Integration rechnet damit, dass die Angebotsnutzungen im Rahmen der IAZH auch in den kommenden Jahren steigen werden. Sie ist weiterhin bestrebt, den Gemeinden genügend geeignete und qualitativ hochstehende Angebote zur Förderung zur Verfügung zu stellen.

Zu Frage 3:

Bei der Einführung der IAZH hat sich der Regierungsrat für einen gemeindebasierten Ansatz entschieden. Dies steht im Einklang mit dem im Asylbereich praktizierten Zwei-Phasen-Modell, das die Zuständigkeit für die Fallführung der Geflüchteten primär in den Gemeinden verortet, und folgt dem Ansatz, dass Integration dort stattfindet und statt-

finden soll, wo die geflüchteten Menschen wohnen. Seither fliesst der Grossteil der vom Bund für die Integrationsförderung von Geflüchteten bereitgestellten Mittel den Gemeinden zu, die sie für die Finanzierung von Fördermassnahmen für die von ihnen betreuten Geflüchteten verwenden.

Im Gegenzug für den Erhalt dieser Mittel verpflichten sich die Gemeinden, die Grundsätze und Vorgaben der Integrationsagenda im Kanton umzusetzen. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden ist vertraglich festgelegt. Die Fachstelle Integration, die für das Monitoring der Verträge bzw. der Umsetzung der IAZH zuständig ist, pflegt einen regelmässigen, konstruktiven Austausch mit den Gemeinden und berät sie bei Umsetzungsfragen. Im jährlichen Reporting gegenüber der Fachstelle Integration legen die Gemeinden Rechenschaft über ihre Fördertätigkeit im Rahmen der IAZH ab. Die Ergebnisse fliessen in den Monitoring-Bericht ein und werden u. a. mit dem Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich und der Sozialkonferenz Kanton Zürich besprochen.

Die bisherige partnerschaftliche Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden hat sich bewährt. Die Ergebnisse der Monitoring-Berichte 2021–2023 belegen, dass die Gemeinden grosse Anstrengungen unternehmen, um ihrem Förderauftrag nachzukommen. Die in der Beantwortung der Frage 2 erwähnten Gespräche mit ausgewählten Gemeinden, die ihre Kostendächer 2023 nicht ausschöpften, zeigen ferner, dass es verschiedene Gründe für die Nichtausschöpfung gibt. Der Regierungsrat hält sanktionierende Massnahmen auf der Basis der gegenwärtigen Erfahrungen und Erkenntnisse zur IAZH somit weder für begründbar noch für zielführend.

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