

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 450/2020

Sitzung vom 24. Februar 2021

130. Anfrage (Fragwürdiger Vertragsvorschlag zwischen JI und Gemeinden)

Die Kantonsräte Stefan Schmid, Niederglatt, Jörg Kündig, Gossau, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, haben am 30. November 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Bund und Kantone wollen vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge rascher in die Arbeitswelt und besser in die Gesellschaft integrieren. Aus diesem Grund haben sie sich auf eine gemeinsame Integrationsagenda Schweiz (IAS) geeinigt, die eine Intensivierung der Integrationsförderung vorsieht. Dafür wird die einmalig pro Person ausbezahlte Integrationspauschale (IP) von 6000 Franken auf 18000 Franken erhöht. Kürzlich gelangte die Direktion für Justiz und Inneres an alle Zürcher Gemeinden, eine Vereinbarung zu unterschreiben, mit welcher sich die Gemeinde verpflichtet – wollen sie Anspruch auf die IP des Bundes erheben – die Erreichung von fünf Wirkungszielen anzustreben.

Bei genauem Hinschauen stellt man fest, dass sich der Wortlaut der Integrationsagenda des Bundes, vom Wortlaut des Vertrages zwischen dem Kanton und den Gemeinden unterscheidet. Auch gibt die Webseite des Kantons die Wirkungsziele zwischen Bund und Kantonen nicht getreu dem Originaltext wieder. Die folgende synoptische Darstellung stellt den abgeänderten Wortlaut mit dem Original gegenüber:

Wirkungsziele Vereinbarung Bund und Kantone	Wirkungsziele gemäss Webseite Kanton Zürich
Alle anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben nach drei Jahren Grundkenntnisse einer Landessprache.	Alle vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge haben nach drei Jahren Grundkenntnisse einer Landessprache.
80% der Flüchtlingskinder, die im Alter von 0 bis 4 Jahren in die Schweiz kommen, können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.	80 Prozent der Kinder können sich beim Schulbeginn in der lokalen Sprache verständigen.
Zwei Drittel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren befinden sich nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundbildung.	Zwei Drittel aller vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge im Alter von 16–25 Jahren befinden sich fünf Jahre nach Einreise in einer beruflichen Grundbildung.

Die Hälfte der erwachsenen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen ist nach sieben Jahren im Arbeitsmarkt integriert.	Die Hälfte aller erwachsenen vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge ist sieben Jahre nach Einreise in den Arbeitsmarkt integriert.
Alle anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen sind nach wenigen Jahren mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut und haben Kontakte zur Bevölkerung.	Vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge sind sieben Jahre nach Einreise mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut und haben Kontakte zur Bevölkerung.

Die Justizdirektion erweitert nach Massgabe des Wortlautes den Geltungsbereich auf sämtliche Flüchtlinge aus – also auch für Asylsuchende mit hängigem Bescheid, oder abgewiesene Asylsuchende mit Negativentscheid – statt die Anstrengungen auf vorläufig aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge zu fokussieren. Sie setzt die Ziele wesentlich höher als mit dem Bund vereinbart.

Die Gemeinden müssen sich also für eine Integrationsagenda verpflichten, welche weit über die Vorgaben des Bundes hinausgeht. Die Zielsetzungen sind im Hinblick auf Asylsuchende in laufenden Verfahren unrealistisch hoch. Zudem missachtet die Zieldefinition gemäss JI den Zürcher Volkswillen vom 24. September 2017, wonach Sozialhilfe und die Integrationsbemühungen auf anerkannte Flüchtlinge zu fokussieren sind.

Dass die JI den Gemeinden gewisse qualitative Vorgaben im Bereich Zusammenarbeit und Potenzialabklärung macht, sofern die Gemeinde entsprechende Gelder beanspruchen will, ist opportun, denn die Mittel des Bundes sollen so zielgerichtet und effektiv wie möglich eingesetzt werden. Dass die Gemeinden einen Vertrag mit der JI zu unterzeichnen haben, ist stossend. Gemeinden werden so in die Rolle des Bittstellers gedrängt, obschon sie es sind, welche an der Front die tägliche Integrationsarbeit leisten und somit ein Anrecht auf die Entschädigungen des Bundes haben. Auch in diversen anderen Bereichen arbeiten Kanton und Gemeinden Hand in Hand, ohne gegenseitigen Vertrag, sondern basierend auf gesetzlichen Vorgaben.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Ist das dargelegte Vorgehen der JI mit der Gesamtregierung abgesprochen? Wenn ja, mit welchem Beschluss hat der Regierungsrat festgelegt, dass die Unterzeichnung des genannten Vertrages durch die Gemeinden notwendig ist?
2. Weshalb soll der Kanton Zürich von der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich Wirkungszielen abweichen? Auf welcher gesetzlichen Grundlage erfolgt diese Abweichung?

3. Weshalb sollen die Gemeinden verpflichtet werden, die von Bund und Kantonen festgelegten Wirkungsziele auf Asylsuchende mit laufendem Verfahren auszuweiten?
4. Findet es der Zürcher Regierungsrat richtig, dass die Gemeinden die Gelder des Bundes für die Integration nur erhalten sollen, wenn diese den Vertrag unterzeichnen?
5. Entspricht es generell der Meinung des Regierungsrates, dass künftig statt pragmatischer Zusammenarbeit zur Bewältigung gemeinsamer Aufgaben, zwischen Kanton und Gemeinden überall Verträge notwendig sind?
6. Sieht der Zürcher Regierungsrat das Vorgehen der JI im Einklang mit dem geäusserten Zürcher Volkswillen vom 24. September 2017?
7. Welche Massnahmen können jene Gemeinden treffen, welche nicht gewillt sind, den Vertrag in der vorliegenden Form mit dem Kanton zu unterschreiben?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Stefan Schmid, Niederglatt, Jörg Kündig, Gossau, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Auszahlung der erhöhten Bundesgelder für die Integrationsförderung von Geflüchteten zugunsten der Kantone wurde an die Bedingung geknüpft, dass der Kanton und der Bund eine Zusatzvereinbarung zum bestehenden Kantonalen Integrationsprogramm (KIP) abschliessen.

Das Konzept zur Umsetzung der Integrationsagenda im Rahmen des KIP 2 legte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 434/2019 fest. Der Beschluss bildet die Grundlage der Vereinbarungen des Kantons mit den Gemeinden: Die Umsetzung des KIP 2 obliegt der Fachstelle Integration, welche die erforderlichen Vereinbarungen mit den Gemeinden abschliesst. Die Vereinbarung regelt jeweils die Rechte und Pflichten des Kantons und der Gemeinden bei der Nutzung von Angeboten des kantonalen Angebotskatalogs. Sie bildet damit auch die Grundlage sowie Voraussetzung für die Refinanzierung über die Integrationspauschale im Rahmen der Integrationsagenda Kanton Zürich (IAZH; vgl. zum Verfahren die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 309/2019 betreffend Integrationsagenda, S. 4 f.).

Zu Frage 2:

Mit der IAZH weicht der Kanton Zürich nicht von der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen ab. Er hat lediglich das zweite Wirkungsziel zur frühen Förderung vereinfacht formuliert. Dies gilt auch für die Ziele der von Bund und Kantonen gemeinsam verabschiedeten Integrationsagenda, die sich in erster Linie an alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge mit Integrationsförderbedarf im Kanton richtet. Die Zielgruppen der IAZH und der Integrationsagenda Schweiz (IAS) unterscheiden sich nicht, die Begrifflichkeiten werden lediglich aufgrund der sozialhilferechtlichen Rechtsstellung unterschiedlich verwendet. Art. 86 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 140.20) hält denn auch fest, dass bezüglich Sozialhilfestandards für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge die gleichen Bestimmungen gelten wie für Flüchtlinge mit Asylgewährung:

	Bund (IAS)	Kanton (IAZH)
VA	Vorläufig Aufgenommene: – Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F) – Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis F)	Vorläufig aufgenommene Personen: – Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis F)
FL	Anerkannte Flüchtlinge: – Anerkannte Flüchtlinge mit Asylgewährung (Ausweis B)	Flüchtlinge: – Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F) – Anerkannte Flüchtlinge mit Asylgewährung (Ausweis B)

Zu Frage 3:

Gemäss Art. 15 Abs. 5 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205) können die Kantone seit dem 1. Mai 2019 die Integrationspauschale auch für Massnahmen zur Förderung der Integration von Asylsuchenden einsetzen, deren Gesuch im erweiterten Verfahren behandelt wird. RRB Nr. 434/2019 hält dazu fest, dass es den fallführenden Stellen der Asyl- und Flüchtlingsstrukturen und der Gemeinden offenstehen soll, im Sinne der frühzeitigen Integrationsförderung auch Massnahmen zur Sprachförderung für Asylsuchende über die Integrationspauschale zu finanzieren. Um die Gemeinden zu entlasten, wurden dazu für die Asylsuchenden im altrechtlichen Verfahren als Übergangfinanzierung für 2019 und 2020 zusätzliche Mittel von Fr. 1 750 000 für Sprachfördermassnahmen eingesetzt. Dies deckt sich mit der Zielsetzung des Bundes, möglichst frühzeitig zu fördern, wobei für Asylsuchende im laufenden Verfahren eine Beschränkung auf Sprachfördermassnahmen gilt.

Zu Fragen 4, 5 und 7:

Mit der IAS verpflichtet der Bund die Kantone, die Mittel bedarfsgerecht einzusetzen und darum besorgt zu sein, dass die Wirkungsziele angestrebt werden. Dazu dient die Berichterstattung, welche die Kantone dem Bund einreichen müssen.

Eine vertragliche Regelung zwischen Kanton und Gemeinden ist für jene Bereiche erforderlich, für die eine gesetzliche Regelung fehlt. Dies ist in der Regel dort der Fall, wo der Kanton die Gemeinden auf ihren Wunsch und in ihrem Interesse an einer Aufgabenerfüllung beteiligen will. Einen Zwang zum Vertragsabschluss gibt es nicht. Die vertragliche Regelung von Rechten und Pflichten zwischen Partnern ist in der Schweiz das im Rechtsverkehr übliche Instrument. Der Regierungsrat sieht denn auch nicht, worin der Gegensatz zwischen vertraglicher und pragmatischer Zusammenarbeit bestehen soll.

Zur Frage 6:

Die Zürcher Stimmberechtigten haben im September 2017 einer Anpassung des Sozialhilfegesetzes (LS 851.1) zugestimmt, wonach die sozialhilferechtliche Rechtsstellung der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer (Ausweis F) nach den Bestimmungen der Asylsuchenden zu erfolgen hat (Asylfürsorge). Dies bedeutet, dass der Unterstützungsansatz für sie unter jenem für die inländische Bevölkerung und der Flüchtlinge liegen muss. Mit dem Ausschluss aus der ordentlichen Sozialhilfe soll der Anreiz für die Erwerbsintegration erhöht werden.

Die IAS wurde von Bund und Kantonen im März 2018 lanciert und gilt seit 1. Mai 2019 in allen Kantonen. Sie verfolgt das Ziel, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge rascher in die Arbeitswelt und besser in die Gesellschaft zu integrieren. Die Wirkungsziele sind umfassend und richten sich an alle vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge. Eine grosse Zahl der vorläufig aufgenommenen Personen bleibt nicht nur vorübergehend, sondern lange Zeit in der Schweiz. Ihre Förderung ist eines der Hauptziele der IAS.

Gemäss Art. 58 Abs. 2 und 3 AIG sowie Art. 14a VIntA sollen Massnahmen zur Förderung der Erstintegration von «anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen» getroffen werden. Die Massnahmen beziehen sich auf sämtliche Förderbereiche. Die Integrationspauschale (Art. 15 VIntA) wird denn auch auf der Grundlage der Programmvereinbarung zwischen dem Kanton und dem Bund «pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person» ausgerichtet. Die Integrationsförderung soll bedarfsgerecht und unabhängig vom Status erfolgen.

Die Anpassung des Sozialhilfegesetzes und die IAS widersprechen sich damit nicht und sind im Übrigen beide für den Kanton verbindlich.

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