

Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2021

KR-Nr. 87/2017

5559 a

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 87/2017 betreffend
Verwendung der Integrationspauschale:
Personenbezogen und zielorientiert
(Ergänzungsbericht)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Ergänzungsbericht des Regierungsrates vom 22. September 2021,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 87/2017 betreffend Verwendung der Integrationspauschale: Personenbezogen und zielorientiert wird gestützt auf den Ergänzungsbericht des Regierungsrates vom 22. September 2021 als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. August 2017 folgendes von Kantonsrätin Linda Camenisch, Wallisellen, Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, und Kantonsrätin Astrid Furrer, Wädenswil, am 27. März 2017 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie die Integrationspauschale des Bundes für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge (VA/AF) effizienter eingesetzt werden kann. Er wird gebeten darzulegen, wie die finanziellen Mittel verwendet werden müssten, damit zumindest eine arbeitsmarktorientierte Sprachförderung (B1) erzielt wird. Zudem soll anteilmässig dargelegt werden, wie viel der Gelder den Institutionen für den Verwaltungsaufwand zufließen und was für die Teilnehmer direkt verwendet wird.

Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 26. Juni 2019 Bericht und beantragte, das Postulat KR-Nr. 87/2017 als erledigt abzuschreiben (Vorlage 5559).

Nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. Juni 2019 und den gleichlautenden Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. Juni 2020 diskutierte der Kantonsrat den Postulatsbericht in seiner Sitzung vom 1. März 2021. Gemäss Protokollauszug vom 1. März 2021 wird ausgeführt, nach Abschluss der Beratungen in der Kommission für Staat und Gemeinden im Sommer 2020 hätten sich wesentliche Punkte geändert. Die Motion KR-Nr. 355/2017 betreffend Zuständigkeit für die sprachliche und berufliche Integration sowie die Verwendung der Integrationspauschale sei im November 2020 mit 95 zu 72 Stimmen abgelehnt und die in Aussicht gestellte Revision des Sozialhilfegesetzes vom Regierungsrat ausgesetzt worden.

Zum beantragten Zusatzbericht wird ausgeführt, es sollen die IT-Lösung, die Rückstellung bzw. die Kreditübertragung der Integrationspauschalen auf folgende Budgets bzw. Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzpläne und die Auswirkungen der abgesetzten Revision des Sozialhilfegesetzes aufgezeigt werden.

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat mit Protokollauszug seiner Sitzung vom 1. März 2021 eingeladen, bis zum 30. September 2021 entlang der im Kantonsrat geführten Diskussion einen Ergänzungsbericht zu erstatten.

Ergänzungsbericht des Regierungsrates:

Die Ausführungen im Protokoll lassen unter anderem offen, welche Budgets bzw. im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) erfassten Leistungsgruppen gemeint sind. Es scheint zudem kaum möglich, die Auswirkungen der nicht erfolgten Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) im verlangten, pauschalen Umfang sinnvoll zu untersuchen. Dem Protokoll kann aber entnommen werden, dass der Wunsch nach einer regelmässigen Berichterstattung bzw. nach einem Monitoring besteht.

Aktueller Stand der Umsetzung des Fördersystems für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Seit dem 1. Januar 2021 wird die Integrationsagenda im Kanton Zürich (IAZH) vollständig umgesetzt. Bei der Umsetzung des neuen Fördersystems für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich setzt

der Kanton Zürich auf eine dezentrale, gemeindebasierte Lösung. Die operative Gesamtsteuerung des Integrationsprozesses (Fallführung) liegt bei den Gemeinden. Diese wird in der Regel von der kommunalen Sozialhilfe oder von delegierten Dritten übernommen. Sie planen die Integration der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen und weisen sie in ein geeignetes Angebot der Integrationsförderung beispielsweise einen Sprachkurs (Zugang auch für Asylsuchende) oder ein Arbeitsintegrationsprogramm zu. Der Kanton stellt den Gemeinden dafür rund 170 Angebote im kantonalen Angebotskatalog IAZH zur Verfügung. Die Angebote werden regelmässig auf ihre Qualität und Bedarfsgerechtigkeit geprüft. Die Kosten werden bis zu einem definierten Höchstbetrag pro Gemeinde (Kostendach) über die Gelder der Integrationspauschale finanziert.

Finanzierungssystem

Im Rahmen der Integrationsagenda zahlt der Bund den Kantonen einmalig pro Asylgewährung bzw. vorläufige Aufnahme eine Integrationspauschale von Fr. 18 000 aus. Es handelt sich dabei um Mittel, die erfolgsneutral in der Bilanz zu verbuchen sind. Für die Erfolgsrechnung relevant werden die Bundesmittel erst, wenn sie Gemeinden, kantonalen Stellen bzw. Anbietenden von Integrationsangeboten zur Verfügung gestellt werden. Die Verwendung der Bundesmittel wird – im Falle der Integrationspauschale saldoneutral – sowohl im Ertrag als auch im Aufwand verbucht.

Der Kanton ist im Bereich der spezifischen Integrationsförderung für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene für die Budgetplanung und bei der Erstellung des KEF auf Prognosen des Bundes angewiesen. Die Zahl der Asylgesuche und der Asylgewährungen ist grossen Schwankungen unterworfen. Der Kanton weiss erst am Ende des Jahres, wie viel Gelder er aus der Integrationspauschale vom Bund tatsächlich für das laufende Geschäftsjahr erhält. Basierend auf dem vom Staatssekretariat für Migration prognostizierten kontinuierlichen starken Rückgang der Asylzahlen (auch infolge der Coronakrise) hat der Kanton für den KEF 2021–2024 mit einer ab 2023 deutlichen Verkleinerung der Integrationspauschale von 5 Mio. Franken gerechnet. Dieser erwartete Rückgang bildet sich im KEF im Ertrag ab. Beim Ertrag wird differenziert nach den Bundesmitteln, die der Fachstelle Integration (FI) zur Verfügung stehen (Integrationspauschale und Integrationsförderkredit), und beim Aufwand nach den Institutionen, denen die Bundesmittel zur Verfügung stehen (vgl. nachstehende Tabelle, Beträge in Mio. Franken, gerundet).

KEF 2021–2024	2021	2022	2023	2024
Ertrag	36,4	31,4	28,4	25,4
Beiträge des Bundes, Integrationsförderung	5,5	5,5	5,5	5,5
Beiträge des Bundes, Asyl- und Flüchtlingsbereich	30,8	25,8	22,8	19,8
Aufwand	39,0	34,0	31,0	28,0
Beiträge an Gemeinden	22,7	21,0	18,3	15,8
<i>finanziert über Integrationspauschalen</i>	<i>18,2</i>	<i>16,5</i>	<i>13,8</i>	<i>11,3</i>
<i>finanziert über Integrationsförderkredite</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>
Beiträge an andere Direktionen	8,3	7,0	6,7	6,2
<i>finanziert über Integrationspauschalen</i>	<i>8,3</i>	<i>7,0</i>	<i>6,7</i>	<i>6,2</i>
<i>finanziert über Integrationsförderkredite</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Beiträge an Dritte	5,2	3,2	3,2	3,2
<i>finanziert über Integrationspauschalen</i>	<i>4,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>
<i>finanziert über Integrationsförderkredite</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>

Im neuen Fördersystem für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (IAZH) wird der grösste Teil der Mittel aus der Integrationspauschale den Gemeinden für die Nutzung der anerkannten Integrationsangebote (kantonaler Angebotskatalog IAZH) zur Verfügung gestellt. 2021 sind es abweichend zum KEF 2021–2024 zurzeit 20 Mio. Franken und für 2022 stehen 19 Mio. Franken zur Verfügung. Zur Verteilung der Mittel definiert der Kanton für jede Gemeinde ein Kostendach. Dieses wird in Abhängigkeit von den zu erwartenden Bundesmitteln anhand der Anzahl Asylsuchender (Ausweis N), vorläufig Aufgenommener (Ausweis F) und Flüchtlinge (Ausweis F und B) in der Zuständigkeit der Gemeinde (Bestand) jährlich neu berechnet. Der Kanton kommuniziert den Gemeinden jeweils Ende April – abgestimmt auf deren Budgetprozess – das Kostendach des Folgejahres. Die Liste der kommunalen Kostendächer wird jeweils auf der Webseite der FI aufgeschaltet.

Zudem erhält das Kantonale Sozialamt für die kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen, die in der ersten Phase für die Erstinformation, Integrationsplanung und Zuweisung in erste Förderangebote zuständig sind, ebenso Mittel aus der Integrationspauschale. Ebenfalls werden Massnahmen der Sozialen Integration (Zusammenleben), der frühen Kindheit sowie Angebote für Personen mit psychischen Belastungen finanziert. Die Mittelverwendung aus der Integrationspauschale ist in den entsprechenden Regierungsratsbeschlüssen festgehalten (vgl. RRB Nr. 434/2019 betreffend Umsetzungskonzept der IAZH, RRB Nr. 549/2017 betreffend Kantonales Integrationsprogramm 2 und RRB Nr. 471/2021 betreffend Kantonales Integrationsprogramm 2^{bis}).

IT-Lösung

Die IAZH wird von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren umgesetzt, insbesondere von den fallführenden Stellen der Gemeinden sowie von den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen. Die Erfassung der Daten zur Abklärung, Integrationsplanung und Angebotsnutzung erfolgt über die Fallführungssysteme, die von der kommunalen Sozialhilfe und den kantonalen Asyl- und Flüchtlingsstrukturen eingesetzt werden. Der Kanton macht im Rahmen der Integrationsagenda dazu keine Vorgaben. In den Gemeinden sind drei verschiedene Fallführungssysteme im Einsatz. Es gibt auch Gemeinden, die über keine Fallführungssoftware verfügen.

Die Gemeinden erstatten dem Kanton einmal pro Jahr – möglichst automatisiert – Bericht. Sie müssen Auskunft über den Einsatz und die Kosten der verschiedenen Angebotsnutzungen machen. Diese sind relevant für die Prüfung der Leistungserbringung, damit der Kanton den Gemeinden die tatsächlich entstandenen Kosten im Rahmen der Kostendächer rückerstatten kann. Dieselben Informationen verwertet der Kanton für die jährliche Berichterstattung (KIP-Kennzahlen) an den Bund.

Der administrative Aufwand für das Reporting soll möglichst gering gehalten werden. Dort, wo es möglich ist, kann das Reporting direkt aus den Fallführungssystemen generiert und an den Kanton übermittelt werden. Dazu arbeitet der Kanton mit den Anbietenden der Fallführungssysteme zusammen. Das Reporting 2021 wird im Frühjahr 2022 ausgewertet und überprüft. Für diejenigen Gemeinden, die kein Fallführungssystem haben oder das Reporting nicht mit diesem machen möchten, stellt der Kanton eine Erhebungsvorlage zur Verfügung, die laufend den Bedürfnissen der Gemeinden angepasst wird.

Monitoring und regelmässige Berichterstattung

Im Kantonsrat wurde verschiedentlich eine regelmässige Berichterstattung oder ein Monitoring zur Umsetzung der IAZH verlangt (siehe KR-Protokoll vom 1. März 2021). Dies kann der Kanton gewährleisten. Der Kanton Zürich erstattet dem Bund jedes Jahr in Form verschiedener Kennzahlen Bericht über seine Leistungen im Rahmen der Integrationsagenda. Der Bund veröffentlicht ab 2023 ein jährliches Monitoring über die Umsetzung, in dem die Leistungen und Wirkungsreichung auf Ebene Kanton ausgewiesen werden sollen.

Im Kanton selbst ist die Steuerung der IAZH auf Ebene der Amtsleitungen angesiedelt. Die Arbeitsgruppe Flüchtlingsintegration (ab 2022 strategisches Steuerungsgremium KIP) erstattet dem Regierungsrat regelmässig Bericht über den Stand der Umsetzung der IAZH sowie den Handlungsbedarf (vgl. RRB Nr. 470/2021). Das kantonale Monitoring untersucht einmal das Fördersystem für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (IAZH) selbst und macht Aussagen über die Ausschöpfung der Kostendächer durch die Gemeinden und über die Mittelverwendung durch die kantonalen Flüchtlings- und Asylstrukturen sowie über die Bedarfsgerechtigkeit und den Einsatz der Integrationsförderangebote (kantonaler Angebotskatalog IAZH). Der Kanton ist bei der Erhebung von Daten bei den Gemeinden zurückhaltend, um diese administrativ nicht zu belasten.

Auswirkungen des Verzichts auf Totalrevision des SHG

Der Entwurf für eine Totalrevision des SHG sah vor, den bisherigen Staatsbeitrag von 4% und die einzelfallweise Weiterverrechnung der wirtschaftlichen Hilfe an ausländische Personen durch einen einheitlichen Staatsbeitrag von 25% zu ersetzen. Der Verzicht auf die Totalrevision des SHG hat insbesondere zur Folge, dass weiterhin die bisherigen Finanzierungsregeln im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe zwischen Kanton und Gemeinden gelten. Die weiterhin geltende Regelung umfasst folgende Grundsätze:

Die Kosten, die den Gemeinden nach Ausschöpfung des ihnen zur Verfügung stehenden Kostendachs nach IAZH für anerkannte Flüchtlinge anfallen, dürfen gemäss Vereinbarung der Gemeinden mit der FI als wirtschaftliche Hilfe verbucht werden. Der Kanton ersetzt den Gemeinden für anerkannte Flüchtlinge, die noch nicht zehn Jahre Unterstützungswohnsitz im Kanton Zürich haben, die vollen Kosten der wirtschaftlichen Hilfe (§ 44 SHG).

Haben die Gemeinden also über das Kostendach hinausgehende Kosten für Integrationsmassnahmen in anerkannten Programmen zu tragen, kann der auf anerkannte Flüchtlinge mit Kostenersatz nach § 44 SHG anfallende Anteil an den Mehrkosten im Rahmen eines vereinfachten Abrechnungsverfahrens mit dem Kantonalen Sozialamt abgerechnet werden. Das vereinfachte Abrechnungsverfahren wurde vom Kantonalen Sozialamt in Zusammenarbeit mit Vertretungen der FI und der Gemeinden entwickelt und wird, sobald erste Erfahrungen vorliegen, überprüft.

Die eingangs erwähnte neue Finanzierungsregelung war ein Kernbereich des Entwurfs der Totalrevision des SHG. In Bezug auf die Umsetzung der IAZH hat der Verzicht auf die Totalrevision soweit ersichtlich keine weiteren Auswirkungen.

Gestützt auf diesen Ergänzungsbericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 87/2017 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli