

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 47/2009

Sitzung vom 29. April 2009

667. Anfrage (Brachliegende Bundesgelder zur Ausländerintegration)

Kantonsrat Peter Schulthess, Stäfa, hat am 9. Februar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Am 1. Januar 2008 sind das neue Asylrecht und das Ausländerrecht in Kraft gesetzt worden. Damit fand ein Strategiewechsel statt. Vorläufig aufgenommenen Personen sollen die Integration und der Zugang zum Arbeitsmarkt durch geeignete Massnahmen erleichtert werden: Alphabetisierungskurse, Deutschkurse, Beschäftigungsprogramme. Der Bund stellte den Kantonen letztes Jahr über 80 Mio. Franken an Integrationspauschalen zur Verfügung, allein der Kanton Zürich erhielt davon rund 23 Mio. Franken. Im Kanton Zürich besteht und bestand ein ausgereiftes und breites Angebot. Trotzdem sind bisher offenbar nur 4,5 Mio. Franken in konkrete Projekte geflossen. Der Rest des Geldes liegt brach. Kantone wie Basel, Bern und St. Gallen haben den vollen Betrag der Bundesgelder unmittelbar in bestehende Integrationsprojekte investiert und ihre Angebote verstärkt. In Zürich jedoch wird nun erst das Angebot gemeinsam mit einer Luzerner Hochschule evaluiert und auf Verbesserung geprüft. Als wäre die neue Gesetzgebung aus heiterem Himmel als Überraschung auf Zürich herniedergefallen und als hätte Zürich sich nicht rechtzeitig darauf einstellen können, das Angebot per 1. Januar 2008 anzupassen und die Bundesgelder zweckkonform einsetzen können. Darüber hinaus scheinen sich verschiedene Dienststellen der kantonalen Verwaltung seldwylalike lieber darüber zu streiten, wer wie viel Geld für seinen Bereich abzweigen darf. Als ginge es um Fundraising von Ämtern und nicht darum, postwendend die vom Gesetz geforderte Integrationshilfe umzusetzen, weil diese gerade im Kanton Zürich von hoher Dringlichkeit ist. Erst im November 2008 sah sich der Regierungsrat in der Lage, einen Ablauf zu beschliessen, an wen Beitragsgesuche zu richten sind, wer darüber entscheidet und wofür welches Geld verwendet werden soll.

Zuständig zur Vermittlung solcher Angebote sind in der Praxis die Betreuerinnen und Betreuer in den Gemeinden. Die Gemeinden müssen derzeit die angeordneten Massnahmen selber bezahlen und wissen noch immer nicht, ob sie vom Kanton zurückvergütet werden aus jenem Geld, das der Bund genau für solche Massnahmen vorgesehen und dem Kanton bereits überwiesen hat. Das führt je nach Vermögenslage der

Gemeinden zu einer sehr unterschiedlichen Praxis in der Gewährung und Anordnung von Integrationsmassnahmen und ist rechtsstaatlich unbefriedigend.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie erklärt es sich, dass der Kanton Zürich nicht rechtzeitig zur Inkraftsetzung des Asylgesetzes und des Ausländergesetzes in der Lage war, die Bundesgelder für Integrationshilfe zweckdienlich einzusetzen?
2. Wer ist für diesen Schlendrian und die daraus resultierenden Seldwylereien der Ämter verantwortlich?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass die Umsetzung der Integrationshilfe von hoher Dringlichkeit ist, um Integrationsdefizite von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen abzubauen und dass Versäumnisse dazu führen, dass ein grosser Teil der vorläufig Aufgenommenen deshalb sozialhilfeabhängig wird, was zu vermeiden gerade der Sinn der vom Bund finanzierten Integrationshilfe ist? Was unternimmt er, um die treuhänderisch anvertrauten Gelder in einem beschleunigten Verfahren endlich zweckkonform zu verwenden?
4. Aus welchen Mitteln wird der Studienauftrag an die Hochschule Luzern finanziert? Doch nicht etwa aus den Bundesmitteln, welche direkt in die Integrationsprojekte bzw. gezielte Integrationsförderung Einzelner fliessen sollten? Wie viel Geld kostet dieser Evaluationsauftrag?
5. Warum muss im Kanton Zürich zuerst diese Evaluation durchgeführt werden, um entscheiden zu können, welche Projekte finanziert werden sollen, während etwa im Kanton Bern das Geld sofort in bestehende Projekte investiert wurde und parallel dazu ein Optimierungsprozess und eine Wirksamkeitskontrolle der Massnahmen gestartet wurde?
6. Welche Zeitvorgaben bestehen für die Studie und bis wann rechnet der Regierungsrat, dass die ganzen 23 Mio. Franken für 2008 zweckgerecht investiert worden sind, zusätzlich zu den neuen Geldern, die er für 2009 erhalten wird?
7. Nach welchen Kriterien werden die Gelder vergeben? Wer legt diese fest?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Schulthess, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Bis Ende 2007 galt für die Integrationsprogramme im Ausländer- und Asylbereich folgende Zuständigkeitsordnung: Zum einen finanzierte der Bund Integrationsprogramme für anerkannte Flüchtlinge. Diese wurden über die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) koordiniert. Die SFH verwaltete dabei den Bundeskredit und führte die fachliche Begleitung und Kontrolle der Programme durch. Zum andern wurden für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene Bildungs- und Beschäftigungsprogramme (BBP) angeboten, die von verschiedenen Leistungserbringern im Zuständigkeitsbereich des Kantonalen Sozialamts im Auftrag des Kantons durchgeführt wurden.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) und des revidierten Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) am 1. Januar 2008 liegt die vorrangige Zuständigkeit für die Integrationsförderung bei den Kantonen und Gemeinden, während der Bund lediglich koordinierend wirkt und finanzielle Beiträge im Bereich der Integration leistet (vgl. Art. 55 und 57 AuG). Namentlich im Bereich der vorläufig aufgenommenen Personen hat ein Systemwechsel stattgefunden. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die überwiegende Mehrheit aller vorläufig aufgenommenen Personen dauerhaft in der Schweiz verbleibt, sollen diese neu nicht mehr bloss geduldet, sondern beruflich und gesellschaftlich integriert werden.

Als Bestandteil der Ausführungsbestimmungen zu den neuen gesetzlichen Grundlagen hat der Bundesrat am 24. Oktober 2007 die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) erlassen. Gemäss Art. 18 dieser Verordnung zahlt der Bund den Kantonen quartalsweise pro anerkannten Flüchtling und pro vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6000, wobei diese Pauschale nur für Personen ausgerichtet wird, die nach dem 1. Januar 2008 als Flüchtling anerkannt bzw. vorläufig aufgenommen werden. 80% dieser Integrationspauschale werden als Basispauschale und 20% erfolgsorientiert ausgerichtet. Ob der erfolgsabhängige Teil der Pauschale ausgerichtet wird, beurteilt sich nach der Entwicklung der Erwerbsquote der Erwerbsfähigen unter Berücksichtigung der kantonalen Arbeitsmarktsituation. Diese Faktoren sind dem Einflussbereich der kantonalen Stellen entzogen. Die Höhe der Integrationspauschale hängt somit einerseits von der Anzahl der getroffenen Entscheide über die Flüchtlingsanerkennung bzw. die vorläufige Aufnahme und andererseits von der nicht voraussehbaren Entwicklung der

Erwerbsquote ab. Zudem wird die Pauschale nachschüssig ausgerichtet, d. h. die Kantone haben für die Integrationsförderung zu sorgen, ohne dass ihnen die Höhe der Mittel bekannt wäre, die ihnen vom Bund letztlich für die von ihnen bzw. in ihrem Auftrag durchgeführten Programme zur Verfügung gestellt werden. Gestützt auf eine provisorische Abrechnung des Bundes richtete dieser dem Kanton Zürich für das Jahr 2008 Basispauschalen von 4,3 Mio. Franken sowie einen erfolgsabhängigen Teil von 1,5 Mio. Franken aus.

Für Personen, die am 31. Dezember 2007 bereits vorläufig aufgenommen waren, richtet der Bund sodann gestützt auf Art. 126a Abs. 5 AuG in Verbindung mit der Übergangsbestimmung zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 24. Oktober 2007 (AsylV 2, SR 142.312) im Sinne einer einmaligen Abgeltung einen Betrag von Fr. 3500 pro Person aus. Gestützt auf den provisorischen Stand der Datenerhebung des Bundes wurde dem Kanton Zürich unter diesem Titel ein einmaliger Beitrag von rund 16,7 Mio. Franken überwiesen. Auch hier ist die definitive Höhe der Abgeltung noch nicht bekannt.

Die durch den Bund ausgerichteten Mittel sind zweckgebunden für die sprachliche und berufliche Integration der genannten Zielgruppe (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) zu verwenden. In der Anfrage wird der nicht zutreffende Eindruck erweckt, dass die beiden Beträge im Gesamtumfang von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2008 bestimmt gewesen seien. Diese Sichtweise lässt den einmaligen Charakter der Integrationspauschale von rund 17 Mio. Franken ausser Acht.

Zu Fragen 1 bis 3:

Bis Ende 2007 war ausschliesslich das Kantonale Sozialamt für die Verwaltung und den Einsatz von Bundesbeiträgen zugunsten von vorläufig aufgenommenen Personen zuständig. Dieses führte bereits im Sommer 2007 Verhandlungen betreffend die Weiterführung der über die SFH einerseits und der im Auftrag des Kantons andererseits durchgeführten Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme. Als Folge dieser Verhandlungen wurde im Herbst 2007 mit den interessierten Anbietern vertraglich vereinbart, die Angebote während mindestens fünf Jahren zu finanzieren. Damit wurde ein reibungsloser Übergang zum neuen System im Bereich der Integration sichergestellt. Ebenfalls im Herbst 2007 wurden die Fürsorge- und Sozialhilfebehörden von der Sozialkonferenz des Kantons Zürich über das Angebot für 2008 orientiert, sodass auch hier Kontinuität gewährleistet war. Der Kanton Zürich hat somit entgegen den Annahmen in der Anfrage schon früh dafür gesorgt, dass die Bundesgelder für die Integrationshilfe rechtzeitig und zweckdienlich eingesetzt werden konnten.

Im Kanton Zürich besteht ein breites Angebot an Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. 2008 wurden mehr als 20 Programme mit rund 1000 Teilnehmerplätzen direkt durch den Kanton finanziert, was Kosten von rund 4,3 Mio. Franken verursachte. Für 2009 ist mit Kosten von rund 5,5 Mio. Franken zu rechnen. Bei diesen Beträgen handelt es sich um Objektbeiträge. Die Teilnahme von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen an diesen Programmen ist kostenlos. Zudem übernimmt das Kantonale Sozialamt im Rahmen der Sozialhilfe, in der gemäss Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) die Gemeinden für die Ausrichtung von Leistungen an Flüchtlinge zuständig sind, über das Instrument der Weiterverrechnung zusätzliche individuelle Beiträge für die berufliche und soziale Integration. Gestützt auf §44 Abs. 1 SHG werden den Gemeinden überdies sämtliche Kosten der wirtschaftlichen Hilfe für Ausländerinnen und Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben (ausgenommen Personen, die unter den Geltungsbereich der Asylfürsorgeverordnung fallen, vgl. §5 a. SHG), vom Kantonalen Sozialamt erstattet.

Mit dem geänderten Bundesrecht war gleichzeitig die bisherige Zuständigkeitsordnung im Kanton beim Einsatz der Fördermittel für die Integration zu überprüfen. Diese Überprüfung führte zum Schluss, künftig auch die Fachstelle für Integrationsfragen der Direktion der Justiz und des Innern sowie das von dieser geleitete Koordinationsgremium unter den Direktionen und der Staatskanzlei (runder Tisch) in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Der Einbezug des Koordinationsgremiums berücksichtigt auch den Umstand, dass der Regierungsrat bei der Festlegung seiner Legislaturziele 2007–2011 den Charakter der Integrationsförderung als Querschnittsthema bekräftigt hat. Der 2007 gebildete, direktionsübergreifende runde Tisch hat die Aufgabe, die Koordination innerhalb der Verwaltung zu gewährleisten und sicherzustellen, dass den Anforderungen des Bundes an den Kanton nachgekommen wird.

Nach den erforderlichen Abklärungen und Gesprächen hat der Regierungsrat im November 2008 folgende Festlegungen getroffen:

- Die einmalige Abgeltung des Bundes von voraussichtlich 16,7 Mio. Franken wird für einen koordinierten Mitteleinsatz im kantonalen Integrationsbereich genutzt. Aus diesem Rahmenkredit sollen alle Direktionen für ihre Integrationsprojekte Beiträge beanspruchen können. Der erwähnte runde Tisch nimmt eine Beurteilung der Beitragsgesuche vor, worauf der Regierungsrat auf gemeinsamen Antrag der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion über die Beitragsgesuche beschliesst.

- Die gestützt auf Art. 18 VIntA ausgerichtete Integrationspauschale des Bundes wird mit einem Anteil von 75% jeweils dem Kantonalen Sozialamt zur Verfügung gestellt. Die übrigen 25% der Integrationspauschale, jedoch jährlich höchstens Fr. 500 000, stehen der kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen zur sprachlichen und sozialen Integration derjenigen Personen zur Verfügung, die keiner Sozialhilfe bedürfen. Der Restbetrag (25% der jährlichen Abgeltung abzüglich Fr. 500 000) steht für weitere kantonale Integrationsprojekte zur Verfügung. Dabei gilt dasselbe Verfahren wie bei den Beiträgen aus der einmaligen Pauschale. Hintergrund dieser Verteilung bildet die Annahme, dass 20 bis 35% der Zielgruppe (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) wirtschaftlich unabhängig sind, wogegen 65 bis 80% ganz oder teilweise staatliche Sozialhilfe benötigen. Diese bilden weiterhin die Hauptzielgruppe für die Integrationsanstrengungen.

Integration ist ein Prozess, der nicht in einem Jahr abgeschlossen ist, sondern sich über einen längeren Zeitraum erstreckt. Der sofortige Einsatz aller bisher ausgerichteten Bundesmittel würde nicht zum gewünschten Ergebnis eines konstanten Angebots und einer nachhaltigen Integration führen. Die Integrationspauschale gemäss Art. 18 VIntA hängt wie eingangs erwähnt von nicht vorhersehbaren Faktoren ab, und es kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die laufenden Integrationspauschalen auch künftig ausreichen werden, um die im Auftrag des Kantons durchgeführten Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme zu finanzieren.

Zu Fragen 4 bis 6:

Wie erwähnt hat der Kanton Zürich im Hinblick auf den Wegfall der Zweiteilung zwischen Programmen, mit deren Durchführung der Bund die Schweizerische Flüchtlingshilfe betraut hatte (SFH-Programme), und Programmen, für die das Kantonale Sozialamt verantwortlich war (BBP), bereits im Herbst 2007 mit den interessierten Anbietern vertraglich vereinbart, die Angebote während mindestens fünf Jahren zu finanzieren. Das Jahr 2008 wurde dazu genutzt, die laufenden Programme im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich (neu: Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme, BBIP) zu prüfen und Grundlagen für die zukünftige Programmunterstützung auszuarbeiten. Die Hochschule Luzern wurde beauftragt, die Prüfung der BBIP fachlich zu begleiten und zu unterstützen. Ziel dieser Überprüfung sind einerseits die klarere Ausrichtung der Angebote auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, da sich nur so längerfristig Sozialhilfekosten einsparen lassen, und andererseits die Schaffung eines Controllings, um die Zielsetzungen überprüfen zu können. In einer ersten Phase wurden die Einzelangebote

überprüft und ein einheitliches Instrument (Raster) entwickelt, auf dessen Grundlage die gegenwärtig laufenden Programme beurteilt und allenfalls notwendige Programmanpassungen und Optimierungen abgeleitet und begründet werden können. In einer zweiten Phase werden das Gesamtangebot einer Prüfung unterzogen und die Grundlagen im Hinblick auf eine Steuerung des Gesamtangebotes erarbeitet. Es ist festzuhalten, dass diese Evaluation parallel und nicht anstelle der Finanzierung von laufenden Programmen erfolgt.

Der Auftrag an die Hochschule Luzern wird nicht aus den Integrationspauschalen des Bundes finanziert, sondern geht zulasten der übrigen Staatsmittel (Konto Dienstleistungen Dritter) des Kantonalen Sozialamts. Für die Projektarbeit zur Überprüfung der Einzelangebote der Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme im Migrationsbereich wurden der Hochschule Luzern Fr. 57'974.90 vergütet. Der Auftrag der Hochschule Luzern wird voraussichtlich im Herbst 2009 abgeschlossen sein.

Wie in der Beantwortung der Fragen 1 bis 3 erwähnt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die laufenden Integrationspauschalen auch künftig ausreichen werden, um die im Auftrag des Kantons durchgeführten Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme zu finanzieren. Der Rahmenkredit wird in den kommenden Jahren notwendig sein, um die Finanzierung der Programme sicherzustellen. In wenigen Jahren wird der Kredit voraussichtlich aufgebraucht sein. Soweit kein Leistungsabbau erfolgen soll, wären anschliessend die Kosten, die nicht aus der Integrationspauschale gedeckt werden können, aus der Erfolgsrechnung zu begleichen.

Zu Frage 7:

In der Beantwortung der Fragen 1 bis 3 wurde auf das Beitragsverfahren unter Beizug des runden Tisches hingewiesen. Für die Beurteilung durch den runden Tisch und dessen Empfehlungen sind ab 2009 folgende Kriterien als massgeblich festgelegt worden:

- Zielgruppenerreichung,
- berufliche und sprachliche Integration,
- Kosten/Nutzen-Verhältnis,
- Nachhaltigkeit.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli