

Sitzung vom 7. März 2018

**183. Anfrage (Integrationsarbeit, Kostentransparenz
und Entflechtung der Aufgaben)**

Kantonsrat Stefan Schmid, Niederglatt, hat am 19. Dezember 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich existiert die Fachstelle Integration. Sie ist in der Justizdirektion angesiedelt. Weitere Integrationsarbeit leisten jedoch auch das Amt für Wirtschaft und Arbeit, die Volksschule und diverse andere Stellen. Nach Meinung des Anfragenden ist Integration kein juristischer Akt, sondern erfolgt primär über die Schule sowie den Arbeitsplatz.

Ebenfalls ist feststellbar, dass sich die Integrationsarbeit zusehends nicht nur auf echte Flüchtlinge, sondern auch auf Wirtschaftsflüchtlinge und insbesondere Personen des Familiennachzugs sowie der Migration aufgrund der Personenfreizügigkeit konzentriert. Die Anzahl Integrationsbedürftige ist grundsätzlich auf Tun und Lassen der Bundespolitik zurückzuführen. Der Bund überwälzt jedoch zusehends das Problem der Integration auf Kantone und Gemeinden:

In diesem Zusammenhang bitten wir um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie quantifiziert sich der Integrationsbedarf in Bezug auf die Anzahl Personen folgender Gruppen:
 - Aufgenommene Flüchtlinge
 - Zuzüger aufgrund Familiennachzug
 - Zuzüger im Rahmen der Personenfreizügigkeit
2. Bei welchen Herkunftsländern oder Gruppen gestaltet sich die Integrationsarbeit aus Erfahrung als besonders aufwendig?
3. Welche Kosten fallen durchschnittlich pro Person für die Integration an?
4. Welche Kosten erhält der Kanton vom Bund als Verursacher für Integration erstattet?
5. Welche Beträge gibt der Kanton in welchem Umfang den Gemeinden weiter?
6. Wie verteilen sich die Integrationskosten auf die verschiedenen Direktionen und Ämter des Kantons?
7. Wie verteilen sich die Bundesgelder auf die verschiedenen Direktionen und Ämter?

8. Sieht der Regierungsrat einen Bedarf an Entflechtung der Integrationsaufgaben innerhalb der kantonalen Verwaltung?
9. Inwiefern stimmt der Regierungsrat mit dem Anfragenden überein, dass sich die Integrationsaufgaben primär im Amt für Wirtschaft und Arbeit (für Volljährige) sowie dem Volksschulamt (für Minderjährige) und allenfalls dem kantonalen Sozialamt konzentrieren sollen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Stefan Schmid, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Der Grossteil der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Zürich kommt im Zuge der Arbeitsmigration in die Schweiz. Lediglich 4% entstammen der Fluchtmigration. Die Zuwanderung hat denn insgesamt auch mehrheitlich positive Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung (vgl. den Fachbericht der Metropolitankonferenz Zürich «Immigration und Bevölkerungswachstum im Metropolitanraum Zürich»). Insbesondere die Zuwanderung von Hochqualifizierten beschleunigt den Strukturwandel zu bildungsintensiven Tätigkeiten und erweitert durch den Gewinn an Knowhow und Innovation das Wachstumspotenzial. Bei einem Grossteil der Migrantinnen und Migranten beschränkt sich die staatliche Unterstützung im Hinblick auf deren Integration denn auch vor allem auf rasche und gezielte Information über Leben und Arbeit in der Schweiz, im Kanton Zürich und in der Wohngemeinde. Für eher bildungsferne Migrantinnen und Migranten mit geringem Einkommen gibt es zusätzliche Angebote wie subventionierte Sprachkurse oder – vor allem im Flüchtlingsbereich – Programme zur beruflichen Integration.

Ausländerrechtliche Zuwanderungspolitik und Integrationspolitik müssen getrennt betrachtet werden. Für die Zuwanderungspolitik und die Frage, wer sich in der Schweiz aufhalten darf, sind menschenrechtliche Verpflichtungen sowie das Bundesrecht massgebend. Demgegenüber ist die Integrationspolitik darauf ausgerichtet, Personen, die sich längerfristig in der Schweiz aufhalten dürfen, bei der Integration zu unterstützen. Die Integrationspolitik ist deshalb kein Steuerungsmittel der Zuwanderung.

Zu Fragen 1–3:

Die Integrationsförderung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 53 Abs.1 Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005; SR 142.20). Die Integration soll dabei in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen, namentlich über die Schule, die Berufsbildung, die Arbeitswelt sowie die Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Die Leistungen der Regelstrukturen stehen grundsätzlich allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz offen, unabhän-

gig von ihrem Bürgerrecht. Besondere Massnahmen für Ausländerinnen und Ausländer (spezifische Integrationsförderung) sind nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung anzubieten (Art. 2 Abs. 3 Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, SR 142.205).

Für Flüchtlingen, bei denen die Integrationsförderung besonders wichtig ist, um sie in die Lage zu versetzen, ein selbstständiges Leben führen zu können, haben die Konferenz der Kantonsregierungen, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren die Kosten für die Erstintegration im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung (Erstinformation und Beratung, Potenzialabklärung, Sprachförderung und Förderung der Arbeitsmarkt- bzw. Ausbildungsfähigkeit, ohne Leistungen der Regelstrukturen) erhoben und auf durchschnittlich rund Fr. 18000 pro Person beziffert. Zahlen zur Anzahl der Personen im Ausländer- und Asylbereich werden vom Staatssekretariat für Migration erhoben und können bei diesem bezogen werden.

Die Integrationskosten, welche die in der Anfrage erwähnten Personengruppe in den Regelstrukturen verursachen, werden für diese Personengruppen nicht gesondert erfasst und können mangels geeigneter statistischer Erhebungen nicht quantifiziert werden.

So werden in der Volksschule die Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus und ihrer kulturellen und sozialen Herkunft unterrichtet. Eine Unterscheidung nach den in Frage 1 genannten Personengruppen wird nicht vorgenommen, weshalb auch die Kosten, die diese Personengruppen verursachen, nicht beziffert werden können. Bekannt ist jedoch, dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit ausländischem Pass, welche die Volksschule besuchen, am 31. Dezember 2016 26% betrug. Allerdings benötigt nur ein Bruchteil dieser Kinder und Jugendlichen eine zusätzliche Integrationsunterstützung. Festzuhalten ist, dass die Kosten in der Volksschule für alle Kinder gleich sind. Bei in die Schweiz zugezogenen Kindern und Jugendlichen handelt es sich dabei nicht um spezifische Integrationskosten. Auch für Kinder und Jugendliche im Asylverfahren gilt dasselbe Recht auf Schulbesuch. Diese Kinder und Jugendlichen werden jedoch teilweise in separaten Aufnahmeklassen Asyl beschult. Dabei entsprechen die Kosten dieser Klassen etwa denjenigen für Regelklassen. Dem Kanton fallen für 120 Schulen in sozial belasteten Quartieren Kosten für Integrationsmassnahmen an, die den Unterricht ergänzen. Schuleinheiten, die zu 40% und mehr von ausländischen und fremdsprachigen Kindern besucht werden («Mischindex»), erhalten dabei zusätzliche fachliche und finanzielle Unterstützung. Dieser Beitrag belief sich 2016 auf insgesamt 4,5 Mio. Franken, d. h. rund Fr. 40000 pro Schule. In den Gemeinden fallen zusätzlich Kosten für den Unterricht in

Deutsch als Zweitsprache (DaZ) an. Dafür wurden 2016 kommunal angestellte Lehrpersonen an rund 600 Vollzeitstellen beschäftigt. Die den Gemeinden dafür anfallenden Kosten sind der kantonalen Verwaltung nicht bekannt.

Auch auf der Sekundarstufe II werden zugewanderte Personen im Rahmen der Regelstrukturen beschult und haben die gleichen Rechte und Pflichten wie alle anderen Auszubildenden. Die Angebote im Rahmen der Regelstrukturen der Sekundarstufe II umfassen die beruflichen Grundbildungen, die mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder Berufsattest, sowie die Mittelschulen, die mit einer gymnasialen Maturität oder einer Fachmaturität mit Fachmittelschulabschluss abgeschlossen werden. Sodann unterstützt die Bildungsdirektion als Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung zwei weitere Angebotstypen, die zur Sekundarstufe II gezählt werden: die Berufsvorbereitungsjahre und die Vorlehren. Auch die Beratung und Begleitung von Lehrbetrieben und Lernenden auf der Sekundarstufe II, eine Kernaufgabe der Berufsinspektorinnen und Berufsinspektoren des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes, stehen – ebenso wie die Beratungs- und Unterstützungsangebote der Berufsfachschulen – allen Personen offen. Bei diesen Angeboten der Regelstrukturen der Sekundarstufe II entstehen keine spezifischen Integrationskosten, die bestimmten Personengruppen zugeordnet werden könnten. Da zudem keine Unterscheidung aufgrund der Aufenthaltsbewilligung vorgenommen wird, sind auch mit Bezug auf die Sekundarstufe II keine Aussagen zu den Aufwendungen für die genannten Personengruppen möglich. Festgehalten werden kann auch in diesem Zusammenhang lediglich, dass am 31. Dezember 2016 rund 18% aller Lernenden der beruflichen Grundbildung einen ausländischen Pass hatten. In den Mittelschulen betrug ihr Anteil rund 16% und in den Berufsvorbereitungsjahren rund 38%. Allerdings richtet sich der Integrationsbedarf nicht einseitig nach der Herkunft, sondern in erster Linie nach dem Bildungsstand: Je tiefer dieser ist, umso grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Integrationsprozess der Schülerin oder des Schülers zusätzlicher Unterstützung bedarf. Die in der Anfrage genannten Personengruppen sind folglich zwangsläufig sehr heterogen, weshalb auch eine pauschale Quantifizierung ihres Integrationsbedarfs nicht möglich ist.

Zu Fragen 4, 6 und 7:

Der Bund stellt den Kantonen Pauschalen für die Umsetzung des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) zur Verfügung. Mit den Globalpauschalen nach Art. 88 AsylG erstattet der Bund den Kantonen die Sozialhilfekosten für alle Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge (in den ersten sieben Jahren nach der Einreise) sowie anerkannten Flüchtlinge (in den ersten fünf Jahren nach der Einreise).

Die Globalpauschalen enthalten auch einen Beitrag an die Betreuungskosten. Im Weiteren bezahlt der Bund dem Kantonalen Sozialamt eine Not-
hilfepauschale für rechtskräftig weggewiesene Personen (Art. 88 AsylG)
sowie eine Verwaltungskostenpauschale für Asylsuchende (Art. 91 AsylG).
Mit diesen Pauschalen trägt der Bund einen Teil der Kosten des Kantons
im Asylbereich. Bei diesen Bundesbeiträgen handelt es sich jedoch nicht
um Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung.

Art. 80 AsylG hält zudem fest, dass der Bund zusammen mit den Stand-
ortkantonen den Grundschulunterricht für schulpflichtige Asylsuchende
in den Bundesasylzentren sicherstellt. Gemäss Art. 80 Abs. 4 AsylG kann
der Bund für die Durchführung dieses Grundschulunterrichts Beiträge
ausrichten. Die konkrete Kostenverteilung zwischen Bund und Kanton ist
noch Gegenstand von Verhandlungen. An den Integrationsleistungen der
Sekundarstufe II beteiligt sich der Bund nicht. Ab 2018 unterstützt er je-
doch die Integrationsvorlehren für vorläufig Aufgenommene und Flücht-
linge, die auf die Berufsbildung vorbereiten sollen, und die Massnahmen im
Rahmen des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung
(SR 419.1).

Innerhalb des Kantons Zürich ist die Fachstelle für Integrationsfragen
der Direktion der Justiz und des Innern für die spezifische Integrations-
förderung im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) zu-
ständig. Für die Umsetzung des KIP 2 (2018–2021) erhält die Direktion der
Justiz und des Innern auf der Grundlage einer Programmvereinbarung
vom Bund einen Integrationsförderkredit von 5,64 Mio. Franken pro Jahr
und eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6000 pro vorläufige Auf-
nahme und Asylgewährung.

Soweit sich der Bund zusätzlich an den Kosten verschiedener kantona-
ler Regelstrukturen beteiligt, etwa in den Bereichen der Bildung (Schule,
Berufsbildung, Brückenangebote) und der sozialen Sicherheit, stehen die
entsprechenden Angebote auch Migrantinnen und Migranten offen. Der
auf die Integrationskosten fallende Anteil der Kostenbeteiligung in den
Regelstrukturen kann jedoch nicht quantifiziert werden.

Zu Frage 5:

Im Bereich der Volksschule gibt es zurzeit nur Beiträge des Kantons an
die Gemeinden. Auf der Sekundarstufe II werden keine Beiträge des Bun-
des an die Gemeinden weitergeleitet (vgl. auch Beantwortung der Fragen
4, 6 und 7).

Die Gemeinden können Personen, die Anspruch auf Sozialhilfe haben,
die Teilnahme an Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration
gemäss SKOS-Richtlinien ermöglichen oder sie verpflichten, daran teilzu-
nehmen. Diese Kosten ersetzt das Kantonale Sozialamt den Gemeinden

gestützt auf § 44 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (LS 851.1) für jene Ausländerinnen und Ausländer (einschliesslich anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge), die noch nicht zehn Jahre Wohnsitz im Kanton haben. Ausserdem leistet das Kantonale Sozialamt den Gemeinden Beiträge für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Asylfürsorge gestützt auf § 10 Abs. 1 der Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005 (LS 851.13).

Im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms kommt der Unterstützung der Gemeinden eine zentrale Rolle zu. Vom Integrationsförderkredit von 5,6 Mio. Franken gibt der Kanton den Gemeinden 4,6 Mio. Franken pro Jahr mittels Leistungsvereinbarungen weiter. Mit den Integrationspauschalen finanziert der Kanton Massnahmen zur Potenzialabklärung, zum Spracherwerb und zur beruflichen Integration, die ausschliesslich den Gemeinden zur Verfügung stehen und die sie für ihre Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe kostenlos nutzen können. 2017 investierte der Kanton rund 11,5 Mio. Franken aus den Mitteln der Integrationspauschalen in diesen Bereich.

Zu Frage 8:

Wie in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 72/2016 betreffend Koordination Integrations- und Flüchtlingspolitik festgehalten, betrifft die Aufgabe der Integration zivilgesellschaftliche ebenso wie schulische, wirtschaftliche und staatliche Fragen. Sie weist damit als typische Querschnittsaufgabe Schnittstellen mit verschiedenen Politikbereichen wie etwa Bildung, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt, aber auch Gesundheit und Familie auf. Eine effiziente und effektive Aufgabenerledigung muss daher Doppelspurigkeiten vermeiden, Schnittstellen klären und Leistungslücken schliessen.

Die Integrationsaufgaben werden in erster Linie in den Regelstrukturen wahrgenommen (Schule, Berufsbildung, soziale Sicherheit). In Ergänzung dazu stehen die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung, die bei der Direktion der Justiz und des Innern angesiedelt sind. Um sicherzustellen, dass die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung sowohl aufeinander als auch auf die Angebote bzw. Aufgaben der Regelstrukturen abgestimmt sind, besteht seit 2014 das breit abgestützte KIP, das auf das Jahr 2018 weiterentwickelt und erneuert wurde (RRB Nr. 549/2017). Diese Aufgabenteilung zwischen den Regelstrukturen und der Fachstelle für Integrationsfragen erweist sich als sinnvoll. Bedarf nach einer Entflechtung der Integrationsaufgaben besteht nicht.

Zu Frage 9:

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) vollzieht u. a. das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (SR 837.0) und das Arbeitsvermittlungsgesetz vom 6. Oktober 1989 (SR 823.11) und leistet so zusammen mit anderen Behörden einen Beitrag zur Erwerbsintegration von Personen mit Migrationshintergrund. Die ausländerrechtliche Integration ist jedoch nicht vorrangige Aufgabe des AWA. Neben den schweizerischen haben auch ausländische Stellensuchende, die bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) angemeldet sind und sich mit ihrer bisherigen Erwerbstätigkeit eine Anspruchsberechtigung gegenüber der Arbeitslosenversicherung erarbeitet haben, grundsätzlich Zugang zum gesamten Leistungsangebot der Arbeitslosenversicherung, insbesondere Beratung, Vermittlung sowie Teilnahme an Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen. Zusätzlich können sich auch Stellensuchende, die keinen Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung haben, bei den RAV zur Beratung und Vermittlung anmelden. Für die Aufnahme im Stellensuchendenregister der Vermittlungsplattform des Bundes müssen Stellensuchende jedoch arbeitsmarktfähig sein. So müssen vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge bei der Anmeldung zur Beratung und Stellenvermittlung durch die RAV folgende Bedingungen erfüllen:

- Minimale Deutschkenntnisse (Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats),
- Realistische Einschätzung der Anforderungen des Arbeitsmarktes und der eigenen Fähigkeiten,
- Grundmotivation/Fähigkeit, die Stellensuche selbstständig/eigenverantwortlich voranzutreiben,
- Bereitschaft/Fähigkeit, mit dem RAV zu kooperieren und Vereinbartes einzuhalten.

Erfüllen vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge diese Anforderungen nicht, was bei einem erheblichen Teil der Fall sein wird, können sie von den Leistungen des AWA keinen Gebrauch machen. Eine Konzentration sämtlicher ausländerrechtlichen Integrationsaufgaben für Volljährige vorab im AWA erscheint deshalb nicht 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