

Regierungsratsbeschluss

vom 5. Dezember 2016

Nr. 2016/2141

Ausgestaltung und Umsetzung des Förderbereichs „Erstinformation und Integrationsförderbedarf“ des kantonalen Integrationsprogrammes 2014 – 2017 Kenntnisnahme vom Abschluss der Pilotphase und Freigabe der kantonsweiten Einführung

1. Ausgangslage

Mit RRB Nr. 2015/132 vom 26. Januar 2015 beauftragte der Regierungsrat das Amt für soziale Sicherheit (ASO) mit der Ausgestaltung und Umsetzung des Förderbereichs „Erstinformation und Integrationsförderbedarf“ des kantonalen Integrationsprogramms und setzte für die Konzept-erarbeitung eine Projektgruppe ein.

Am 30. Juni 2015 nahm der Regierungsrat das von der Projektgruppe vorgelegte Konzept start.INTEGRATION zur Kenntnis (RRB Nr. 1108/2015). Nach diesem Konzept sollen die Gemeinden ihre Aktivitäten im Bereich der Integrationsförderung verstärken und entsprechende Strukturen und Kompetenzen auf Verwaltungsebene aufbauen. Die Aufgaben, welche die kantonale Verwaltung im Bereich der Erstinformation und Klärung des Integrationsförderbedarfs bis heute erbringt, sollen auf die Einwohnergemeinden übertragen werden. Im Gegenzug hat der Kanton die Gemeinden in ihren Aufgaben zu unterstützen und steuert kantonale Massnahmen und Angebote.

Der Regierungsrat beauftragte das ASO, das vorgelegte Konzept mit Pilotgemeinden umzusetzen. Mit der Pilotphase wurde bezweckt, die Umsetzung der neuen Aufgabenteilung sowie die konkrete Ausgestaltung der neuen Aufgaben in einem partizipativen, vom Kanton eng begleiteten Prozess auszugestalten. Mit den Einwohnergemeinden Balsthal, Biberist, Dornach, Oensingen, Dulliken, Zuchwil, der Stadt Grenchen sowie dem Integrationskreis Unterbucheggberg, vertreten durch die Gemeinde Buchegg, konnten entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Bei der Auswahl der Pilotgemeinden konnte den unterschiedlichen geografischen und strukturellen Gegebenheiten der Gemeinden im Kanton Rechnung getragen werden. Die Firma Schiess – Beratung von Organisationen AG, Aarau, wurde für die Projektkoordination und für die Auswertung der Umsetzung des Modells start.INTEGRATION in den Pilotgemeinden beauftragt. Während der Pilotphase begleitete die Fachkommission Integration die Projektumsetzung.

2. Erwägungen

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) soll in Bezug auf die Integration konkretisiert und verbindlicher ausgestaltet werden. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wird zurzeit durch die eidgenössischen Räte beraten.

Die Änderung des Ausländergesetzes hat ihren Ursprung in verschiedenen parlamentarischen Initiativen aus dem Jahr 2008. 2011 hat der Bundesrat einen ersten Entwurf vorgelegt und am

8. März 2013 verabschiedet. Danach legt das Gesetz Integrationskriterien fest, die nötig sind, damit eine ausländerrechtliche Bewilligung erteilt oder verlängert wird: Ausländerinnen und Ausländer müssen die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Werte der Bundesverfassung respektieren, eine Landessprache sprechen sowie bereit sein, am Wirtschaftsleben teilzunehmen oder sich zu bilden. Wenn sich bei einer ausländischen Person oder Familie Integrationsdefizite abzeichnen, sollen die zuständigen Behörden gezielt Integrationsvereinbarungen abschliessen. Damit sie diesen Auftrag wahrnehmen können, werden die heute im Ausländergesetz bestehenden Meldepflichten ausgebaut. Künftig sind grundsätzlich alle Behörden dazu gehalten, Entscheide, die auf einen ungünstigen Verlauf des Integrationsprozesses hindeuten, den kantonalen Migrationsbehörden zu melden. Werden Integrationsvereinbarungen nicht eingehalten, so müssen die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer damit rechnen, dass ihnen die Aufenthaltsbewilligung entzogen wird.

Nach der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 zur Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" haben die eidgenössischen Räte den Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurückgewiesen. Sie haben dem Bundesrat den Auftrag erteilt, die Vorlage unter Berücksichtigung des neuen Artikels 121a BV und auf der Basis der Beschlüsse des Ständerates zu überarbeiten. Zusätzlich sollen die Anliegen von vier parlamentarischen Initiativen in die Zusatzbotschaft aufgenommen werden. Am 4. März 2016 hat der Bundesrat nun die Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die bisherige Vorlage wird darin weitestgehend bestätigt.

Aus der aktuellen Gesetzesvorlage lassen sich damit bereits heute – vor Inkrafttreten – verbindliche Aufgaben für die Kantone entnehmen: Ein Schwergewicht bildet dabei die Information und Beratung (Artikel 57 e-AuG). Danach haben die Kantone den Auftrag, Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über die Rechten und Pflichten, zu informieren (Absatz 1), sie auf Angebote zur Integrationsförderung hinzuweisen (Absatz 2) und die Erstinformation von neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern sicherzustellen (Absatz 3).

Die Umsetzung im Kanton kann grundsätzlich unabhängig von der Änderung des Ausländergesetzes vollzogen werden. Allerdings bedürfen auch die Integrationsbestimmungen im kantonalen Sozialgesetz (SG; BGS 831.1), die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes unverändert bestehen, einer Anpassung an die Verhältnisse. Diese Anpassung kann frühestens im nächsten Jahr mit der Beendigung des laufenden KIP (Laufzeit bis Ende 2017) angegangen werden. In der Zwischenzeit soll die Umsetzung der neuen Integrationsaufgaben im Kanton, soweit sie Gemeinden und dritte Leistungserbringer betrifft, mittels departementalen Weisungen (Kreisschreiben) geregelt werden.

2.2 Ausgestaltung der Integrationsförderung im Kanton

2.2.1 Aufgabenteilung

Die Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern ist nach dem neuen Ausländergesetz eine explizite Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden (vgl. Artikel 53 ff., insbesondere Artikel 56 E-AuG). Der Bund definiert national die Rahmenbedingungen und die Schwerpunkte der Integrationsförderung und unterstützt die Kantone finanziell in der spezifischen Integrationsförderung im Rahmen der Umsetzung ihrer kantonalen Integrationsprogramme KIP. Die Akteure sollen sich auf allen Ebenen unterstützen und ergänzen, Parallelstrukturen sollen vermieden und inhaltliche Kompetenzen stufengerecht verteilt werden. An diesem Grundgedanken orientiert sich auch die Aufgabenteilung im Kanton Solothurn:

Der Kanton definiert die strategische Ausrichtung der Integrationsförderung auf kantonaler Ebene, koordiniert die Massnahmen mit dem Bund und schliesst entsprechende Programmvereinbarungen ab. Er ist die Ansprechstelle gegenüber den Gemeinden und Regelstrukturen für

alle Fragen der Integration. In dieser Rolle initiiert, koordiniert und steuert er Angebote, die im Kanton zentral bereitgestellt werden müssen. Zudem verfügt und vollzieht der Kanton ausländerrechtliche Massnahmen in Fällen, in denen die Integration nicht gelingt.

Die Gemeinden gestalten die Integrationsförderung auf kommunaler Ebene. Sie schaffen die dafür notwendigen Voraussetzungen in der Verwaltung. Im Einzelfall übernehmen sie hoheitliche Aufgaben gestützt auf die kantonale Gesetzgebung. Sie klären ihren Bedarf an spezifischen Integrationsangeboten für die ausländische Bevölkerung; gegebenenfalls initiieren sie lokale Angebote und Projekte und setzen diese um. Zu den kommunalen Regelstrukturen und Mitwirkenden in der Integrationsarbeit pflegen sie den Kontakt.

2.2.2 Solothurner Integrationsmodell start.INTEGRATION

start.INTEGRATION ist das konzeptuelle Ergebnis aus der Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP). Es berücksichtigt die gesetzlichen, hoheitlich zu erbringenden Aufgaben für Kanton und Gemeinden und definiert die Aufgabenteilung.

Die Entwicklung und Umsetzung von start.INTEGRATION erfolgt schrittweise; vorliegend liegt der inhaltliche Fokus auf der Umsetzung des KIP-Förderbereichs Erstinformation und Integrationsförderbedarf. Mit diesem Förderbereich werden folgende strategischen Zielsetzungen verfolgt:

- Alle aus dem Ausland neu zuziehenden Personen mit Perspektive auf längerfristigen, rechtmässigen Aufenthalt fühlen sich in der Schweiz willkommen und sind über die wichtigsten hiesigen Lebensbedingungen und Integrationsangebote informiert.
- Migrantinnen und Migranten mit besonderem Integrationsförderbedarf werden so früh wie möglich, spätestens aber nach einem Jahr, geeigneten Integrationsmassnahmen zugewiesen.

Die praktische Umsetzung umfasst vier Bereiche:

- *Informieren:* Die Gemeinde begrüsst die Neuzuzüger/innen aus dem Ausland und informiert sie mündlich oder schriftlich über die Lebensbedingungen in der Schweiz, die vorhandenen Integrationsangebote sowie ihre Rechte und Pflichten.
- *Fördern:* Die Neuzuzüger/innen kümmern sich eigenverantwortlich um ihre Integration und besuchen bei Bedarf Integrationsangebote, wie beispielsweise einen Deutsch-Integrationskurs.
- *Fordern:* Stellt die Gemeinde bei einer Ausländerin/einem Ausländer fest, dass der Integrationsprozess ungünstig verläuft, ergreift sie individuelle Massnahmen.
- *Sanktionieren:* Soweit die Voraussetzungen rechtlich und fachlich erfüllt sind, eröffnet der Kanton ein ausländerrechtliches Verfahren, das heisst, es werden Integrationsvereinbarungen abgeschlossen oder Integrationsempfehlungen erteilt.

Nach dieser Darstellung ist die Integration als Aufgabe zu verstehen, die von den zugezogenen und den hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer in der Regel selbständig und eigenverantwortlich verfolgt werden kann. Erfahrungsgemäss stellt die Integration beim überwiegenden Teil der zugewanderten Personen auch keine Schwierigkeit dar. Integration liegt im beiderseitigen Interesse. Die Ressourcen für eine aktive Integration sind auf Seiten der Ausländerin bzw. des Ausländers vorhanden. Sie sind zu nutzen und nicht durch eine, sicher gut gemeinte, aber nicht notwendige Begleitung und Betreuung zu schwächen. Die staatlichen Eingriffe im Einzelfall sind daher minim zu halten bzw. sollen sich auf die Vermittlung grundlegender Information im Zeitpunkt der Einreise beschränken.

Auf der anderen Seite haben sich die personenbezogenen Handlungen der Behörden an jenen zu orientieren, deren Integrationslaufbahnen voraussichtlich oder feststellbar negativ verlaufen. Die Umsetzung des allgemein anerkannten Grundsatzes "fördern und fordern" erfolgt daher risikoorientiert. Das ist fachlich richtig und optimiert den Ressourceneinsatz bei Gemeinden und Kanton.

2.3 Projektumsetzung

2.3.1 Auswertung Pilotphase

Das Konzept start.INTEGRATION wird seit Juni 2015 als Pilotprojekt schrittweise in acht Einwohnergemeinden des Kantons umgesetzt und erprobt. Die Umsetzung mit Pilotgemeinden wurde während der ganzen Pilotphase von der Firma Schiess – Beratung von Organisationen AG, Aarau, begleitet und ausgewertet. Auf eine eigentliche Evaluation, wie sie gemäss RRB 2015/132 vorgesehen ist, wurde aufgrund des relativ kurzen Beobachtungszeitraums und der damit verbundenen geringen Datenbasis verzichtet. Anstelle dessen wurde die Pilotphase einer Auswertung unterzogen, über die ein Bericht, datiert vom 8. November 2016, verfasst wurde (vgl. Beilage). Der Bericht berücksichtigt die Rückmeldungen und Erfahrungen der kommunalen Integrationsbeauftragten, von interkulturellen Dolmetschenden und ausgewählten neuzugezogenen Migranten/innen. Insgesamt wurden in den ausgewerteten Pilotgemeinden 57 Erstinformationsgespräche für 86 Einzelpersonen oder Familien durchgeführt und 110 schriftliche Erstinformationspakete abgegeben. Dies bei gesamthaft 181 eingereisten Personen aus dem Ausland.

Der Bericht bestätigt die Richtigkeit des Grundkonzepts, der Aufgabenteilung und der damit verbundenen strategischen Stossrichtung. Allgemein wird die Bedeutung der Gespräche im Zusammenhang mit den positiven Chancen auf den individuellen Integrationsprozess betont. Weiter werden die Grundlagen und Hilfsmittel, die der Kanton zur Verfügung stellt, sehr positiv bewertet. Kritisch beurteilt werden der Arbeitsaufwand und die damit einhergehenden Kosten. Die praktische Umsetzung in den Einwohnergemeinden hat zudem zu zahlreichen Erkenntnissen geführt, die in die Weiterentwicklung des Konzepts und Überarbeitung der Arbeitshilfsmittel einfliessen konnten.

Insgesamt ist festzustellen, dass die allermeisten Einwohnergemeinden mit dem aufzubauenden Leistungsfeld der Integrationsförderung in vielen Bereichen Neuland betreten. Die Einwohnergemeinden sollen und müssen die individuelle Umsetzung entsprechend ihren strukturellen Gegebenheiten ausgestalten können. Damit wird deutlich, dass das heute vorliegende Modell, das in seiner normativen Gestalt stimmt und unbestritten ist, nicht den Anspruch erheben kann, für alle Gemeinden in gleichem Masse praxistauglich sein zu können. Es ist die Aufgabe des Kantons, die Erfahrungen in der kantonsweiten Einführung und Umsetzung des Modells aufzunehmen und die Hilfsmittel für die Einwohnergemeinden entsprechend weiterzuentwickeln.

Aufgrund des Berichts und der von der zuständigen kantonalen Dienststelle gemachten Erfahrungen kann zusammenfassend festgestellt werden, dass keine Gründe bestehen, die eine kantonsweite Einführung und Umsetzung von start.INTEGRATION nicht möglich machen.

2.3.2 Weitere Projektplanung

Die Projektumsetzung erfolgt bislang plangemäss. Während der Pilotphase hat sich gezeigt, dass es wenig Sinn macht, alle Elemente bzw. Phasen von start.INTEGRATION, welche die Gemeinden betreffen, gleichzeitig einzuführen. Viel mehr sollen in einem ersten Schritt die Strukturen für die Durchführung der Erstinformation (Phase *Informieren*) geschaffen werden. Darauf aufbauend können für die weiteren Phasen die Grundlagen erarbeitet und erstellt werden.

Die weitere Projektplanung gestaltet sich damit wie folgt:

Phase	Beschreibung	Termin	Zuständig (Lead)
I – III	erledigt		
IV/a	Kantonsweite Einführung des Bereichs <i>Informieren</i> mit Beratung und Unterstützung durch den Kanton (ASO, Fachstelle Integration). <ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellen einer Anleitung zur Umsetzung der schriftlichen und mündlichen Erstinformation in den Gemeinden. - Schulung der Mitarbeitenden der Einwohnergemeinden zur Umsetzung der Phase 1 informieren. 	Ab 01.2017	ASO, Fachstelle Integration
IV/b	Abschluss Pilotphase Situationsanalyse im Bereich <i>Fördern</i> mit der Veröffentlichung einer Anleitung zur selbständigen Durchführung in den Gemeinden.	Bis Mai 2017	ASO, Fachstelle Integration
IV/c	Umsetzung Pilotphase Bereiche <i>Fordern</i> und <i>Sanktionieren</i> inkl. Schulung der Integrationsbeauftragten.	01.2017-12.2017	ASO, Fachstelle Integration
V	Kantonsweite Umsetzung aller 4 Bereiche von start.INTEGRATION mit Beratung und Unterstützung durch den Kanton (ASO, Fachstelle Integration). <ul style="list-style-type: none"> - Schulung der Mitarbeitenden der Einwohnergemeinden zur Umsetzung des Bereichs <i>Informieren</i>; - Schulung der Integrationsbeauftragten der Einwohnergemeinden zur Umsetzung der Bereiche <i>Fordern</i> und <i>Sanktionieren</i>; - Organisation von Weiterbildungsangeboten, Informationsveranstaltungen und Vernetzungstreffen für die Integrationsbeauftragten und weitere Zuständige der Einwohnergemeinden. 	Ab 01.2018	ASO, Fachstelle Integration

2.3.3 Finanzierung

Gesetzliche Aufgaben der Einwohnergemeinden können grundsätzlich nicht ohne weiteres dauerhaft vonseiten Kanton subventioniert werden. Möglich ist aber eine Anstossfinanzierung. Die Teilaufgaben von start.INTEGRATION werden voraussichtlich erst nach einigen Jahren vollständig in den kommunalen Verwaltungsstrukturen verankert sein. Um diesen Prozess zu fördern, erscheint eine Anstossfinanzierung aus dem KIP für definierte Leistungen bis Ende der nächsten Legislatur, also bis Ende 2021, sinnvoll. Eine weitergehende Subventionierung ab 2022 muss zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden.

Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel richtet sich nach den von Bund und Kanton genehmigten Krediten und ist abhängig von den Entwicklungen im Migrations- und Integrations-

bereich. Die finanziellen Beiträge des Kantons werden in Pauschalen ausgerichtet. Auf eine effektive Abrechnung ist mit Blick auf den damit voraussichtlich entstehenden Verwaltungsaufwand zu verzichten.

Konkret sollen die Aufgaben der Gemeinden wie folgt subventioniert werden:

- Eine Fallpauschale von mindestens Fr. 200.- pro durchgeführtes Erstinformationsgespräch, beinhaltend die Aufwendungen für die Durchführung des Gesprächs sowie die Vor- und Nachbearbeitung;
- Eine Pauschale von mindestens Fr. 135.- für Dolmetscherkosten, sofern für die Gespräche ein/e interkulturelle/r Dolmetscher beigezogen wird;
- Einen Sockelbeitrag für die Bereiche *Fördern* und *Fordern*, der sich nach einem Berechnungsschlüssel gestützt auf den Ausländeranteil bemisst (im Minimum Fr. 1'000.- pro Jahr und Einwohnergemeinde). Dieser wird erst ab 2018 gewährt, da die Grundlagen und Instruktionen für diese Bereiche im Anschluss an die Erstinformation erstellt und kommuniziert werden.

Anstelle des Sockelbeitrags ist den Gemeinden im Jahr 2017 eine pauschale Aufwandentschädigung für den Aufbau der Aufgaben in der Verwaltung auszurichten. Dieser wird analog des Sockelbeitrages berechnet.

Das Amt für soziale Sicherheit erlässt eine Weisung über die konkrete Berechnung der kantonalen Beiträge, die an das Modell start.INTEGRATION geknüpft ist.

Die Auszahlung der Subventionsbeiträge erfolgt ausdrücklich unter Vorbehalt der Genehmigung der entsprechenden Kredite durch Bund und Kanton.

3. Beschluss

- 3.1 Vom Abschluss der Pilotphase und dem Bericht über die Auswertung der Pilotphase, erstellt durch die Schiess – Beratung von Organisationen AG, Aarau, vom 8. November 2016 wird Kenntnis genommen.
- 3.2 Die Projektplanung gemäss Ziffer 2.3.2 wird in der aktualisierten Form genehmigt; sie ergänzt diejenige gemäss RRB Nr. 2015/1108 vom 30. Juni 2015.
- 3.3 Das Amt für soziale Sicherheit (ASO) wird beauftragt, die Einwohnergemeinden bei der Einführung von start.INTEGRATION zu unterstützen und zu begleiten.
- 3.4 Die Einführung von start.INTEGRATION durch die Einwohnergemeinden ist mittels einer Anschubfinanzierung aus dem kantonalen Integrationskredit zu unterstützen. Es gelten folgende Rahmenbedingungen:
 - 3.4.1 Das Finanzierungsmodell gemäss Ziffer 2.3.3 wird genehmigt.
 - 3.4.2 Die von den Einwohnergemeinden durchgeführten Erstinformationsgespräche werden mittels einer Pauschale von mindestens Fr. 200.- pro Gespräch abgegolten (inkl. Übersetzung).

- 3.4.3 Einwohnergemeinden, die start.INTEGRATION 2017 einführen und spätestens per 1. Januar 2018 operativ umsetzen, erhalten eine pauschale Aufwandentschädigung, die sich nach einem Berechnungsschlüssel gestützt auf den Ausländeranteil bemisst, jedoch im Minimum Fr. 1'000.- pro Jahr und Einwohnergemeinde umfasst.
- 3.4.4 Das ASO wird beauftragt, die detaillierte Bemessung der Abgeltung im Rahmen eines Kreisschreibens verbindlich zu regeln.
- 3.5 Die sich aus dem vorliegenden Projekt ergebenden Beiträge zugunsten der Einwohnergemeinden in der Höhe von 900'000 Franken sind Bestandteil des Gesamtkredits für die Umsetzung des KIP. Die Staatsrechnung wird dadurch nicht belastet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilagen

Bericht über die Auswertung der Pilotphase vom 8. November 2016, erstellt durch die Schiess – Beratung von Organisationen AG, Aarau

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
 Amt für soziale Sicherheit (4); STE, SYV, MON, BOR (2016-064)
 Aktuariat SOGEKO
 Präsidien der solothurnischen Einwohnergemeinden (109)
 Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Thomas Blum, Geschäftsführer, Bolacker 9,
 Postfach 217, 4564 Obergerlafingen
 Mitglieder der Steuer- bzw. Projektgruppen; Email-Versand durch ASO/SIP
 Mitglieder der Fachkommission Integration; Email-Versand durch ASO/SIP