

Regierungsratsbeschluss

vom 14. September 2004

Nr. 2004/1911

Beendigung der Zusammenarbeit mit dem Ausländerdienst (ALD) betreffend Integration

1. Ausgangslage

Seit Jahren setzen sich Kanton und Gemeinden für die Integration von ausländischen Staatsangehörigen ein. Nach der Ausländergesetzgebung des Bundes richtet dieser dafür Beiträge aus, sofern sich Kanton, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen.

Aufgrund eines Konzeptes beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 2474 vom 11.12.2000, sich an den Kosten zum Aufbau und Betrieb einer Fachstelle Integration im Rahmen einer Mischfinanzierung zu beteiligen. Mit dem Ausländerdienst wurde ein entsprechender Leistungsvertrag abgeschlossen, in welchem ausdrücklich festgehalten wurde, dass der Kantonsbeitrag eine Teilleistung zur Erfüllung des Auftrages ist.

Der seit Jahrzehnten bestehende Ausländerdienst Kanton Solothurn (ALD) bot aufgrund seiner breit abgestützten Trägerschaft (Einwohnergemeinden, Kirchgemeinden, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Private) Gewähr für eine Umsetzung des Konzeptes. Dies zudem auch deshalb, weil der Bund empfahl, die bestehenden kantonalen Ausländerdienste dafür einzusetzen.

Das Konzept rechnete mit Aufbaukosten von rund 460'000.- pro Jahr (nach dem Aufbau und unter Einbezug der Themen Antirassismus und Gesundheitsbegleitung Fr. 600'000.-), an welchen sich der Kanton mit Fr. 200'000.- für das Jahr 2001 beteiligte. Dem Beitrag stand die Idee zugrunde, 2 Stellen, einschliesslich der Infrastrukturkosten, mitzufinanzieren.

Der Regierungsrat ermächtigte den Ausländerdienst, zur Auftragserfüllung mit Dritten zusammenzuarbeiten. Beabsichtigt war, dazu die Caritas Kanton Solothurn (CASO) zur Ressourcennutzung miteinzubeziehen, um nach Abschluss der Aufbauphase eine eigenständige, von ALD und CASO losgelöste Fachstelle Integration zu bilden. Im Zusammenhang mit Gesundheitsfragen bot sich eine Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz an.

Gleichzeitig wurde eine interdepartementale Steuerungsgruppe, die Integrationskommission, mit der Aufgabe, die im RRB formulierten Leitsätze zu verdeutlichen, Ziele zu formulieren und die neue Fachstelle Integration mitzusteuern, zu kontrollieren und zu begleiten, eingesetzt. In der Leistungseinbarung erhielt die Integrationskommission ein Weisungsrecht gegenüber dem ALD.

Mit einem Zwischenbericht vom 21.06.2001 und dem Schlussbericht vom 14.02.2002 rapportierte der ALD detailliert und ordnungsgemäss über die Aktivitäten und legte die Schwerpunktziele 2002 vor. Im Mai 2002 wurden Jahresbericht und revidierte Rechnung 2001 und Voranschlag 2002 ordnungs-

gemäss eingereicht. Die Unterdeckung der Bilanz war mit rund Fr. 5'700.- nicht alarmierend, umsomehr die flüssigen Mittel die kurzfristigen Verbindlichkeiten deckten.

Das Jahr 2002 wurde in gleicher Weise ordentlich rapportiert und begleitet (Schlussbericht ALD 2002, Konkrete Umsetzungsprogramme) Gleichzeitig wurde das Modul Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz aufgebaut und das Modul Antirassismus entwickelt. Mit RRB Nr. 1479 vom 13.08.2002 wurde die Integrationskommission mit Vertretern und Vertreterinnen der im Kantonsrat vertretenen Parteien und einer Expertin für Integrationsfragen erweitert. Mit RRB Nr. 2003/31 vom 14.01.2003 ging das Aufgabengebiet Integration aus inhaltlichen Gründen per 1.01.2003 an die Abteilung für Ausländerfragen über. Die im Mai 2003 eingereichten Jahresberichte, die revidierte Rechnung 2002, sowie der Voranschlag 2003 wiesen keine gravierenden Besonderheiten auf. Die Erfolgsrechnung wies gar einen kleinen Gewinn aus, der es ermöglichte, die Unterbilanz zu senken. Die Unterdeckung betrug noch rund Fr. 5'000.-. Die flüssigen Mittel deckten dabei die ausgewiesenen kurzfristigen Verbindlichkeiten.

Entsprechend einem Schwerpunktziel 2003 wurde von Seiten des Kantons vermehrt darauf hingewirkt, dass die Leistungserbringung im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang wurde der Geschäftsführer als Handelsbevollmächtigter des ALD und der CASO aufgefordert, sämtliche finanzielle Verhältnisse offenzulegen und seine Rechnungsführung in eine transparente Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) zu überführen. In verschiedenen Zusammenkünften und Gesprächen sowie nach Prüfung der zur Verfügung gestellten Dokumente des ALD wurde deutlich, dass eine enge Verflechtung zwischen ALD und der Caritas Solothurn (CASO) bestand. Die Abteilung Ausländerfragen leistete dem ALD durch Know-how-Transfer Unterstützung. Die Rechnungsführerin der Abteilung Ausländerfragen stand dem Geschäftsführer im September 2003 beratend zur Seite, um die bestehenden Strukturen zu analysieren. Mit Schreiben vom 17.10.2003 wurden dem ALD anschliessend verschiedene Raster, welche gezielt die Vorstellungen an Transparenz, Qualitätsmanagement und Übersichtlichkeit enthielten, zur Verfügung gestellt. Zur Vorbereitung einer gemeinsamen Sitzung am 5.11.2003 im Beisein von Regierungsrat Rolf Ritschard wurde im Schreiben vom 17.10.2003 ein Fragenkatalog im Zusammenhang mit Finanzplan, Erfolgsrechnung und Leistungen abgegeben. Ziel dieser Unterstützung durch die Abteilung Ausländerfragen war es, dem ALD Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten, um den Leistungsvertrag effizient zu erfüllen. Seit Mitte 2003 werden die Verbuchungen der Belege durch die externe Teuhandfirma Lisser & Partner in Luterbach vorgenommen.

Unabhängig von der Problematik der Integration gelangte nunmehr die CASO am 16.04.2003 selbst an den Regierungsrat des Kantons Solothurn mit der Bitte um Erlass eines vom AWA gewährten Darlehens im Umfang von Fr. 170'000.--. Im Schreiben vom 16.04.2003 ist seitens der Caritas festgehalten, dass die Caritas Solothurn überschuldet ist. Der ALD müsse miteinbezogen werden, da die Fachstelle Integration ohne namhaften Beitrag der CASO nicht zu realisieren wäre. Mit RRB Nr. 2003/1152 vom 24.06.2003 wurde das Erlassgesuch abschlägig beantwortet. Bis zum heutigen Zeitpunkt liegt kein konkreter Vorschlag betreffend der Schuldentilgung vor.

Der CASO wurde mit Schreiben des Departementes des Innern/DDI vom 30.04.2003 mitgeteilt, dass die Erfüllung des Leistungsvertrages, welcher man mit dem ALD abgeschlossen hatte, als ernsthaft gefährdet erachtet wird. Es wurde Offenlegung sämtlicher finanzieller Verhältnisse verlangt. In der Antwort vom 14.05.2003 wurde ausgeführt, dass der Leistungsvertrag in keiner Weise gefährdet sei. Es war aber nicht ersichtlich, wie insbesondere die Finanzierung gesichert sein soll.

Deshalb erfolgte mit Schreiben vom 18.06.2003 erneut die Aufforderung, Pläne betreffend der Finanzierung und der geplanten Sanierungsmassnahmen offenzulegen.

Die Mitglieder der Integrationskommission wurde an den Sitzungen vom 27.08.2003 und 26.11.2003 über die finanzielle Situation des ALD informiert. Die Chronologie der Ereignisse wurde den Mitgliedern im Rahmen der Protokolle zugestellt. Im weiteren wurde mit RRB 2004/777 vom 6.04.2004 vom Rechenschaftsbericht der kantonalen Integrationskommission, welcher insbesondere das Jahr 2003 beleuchtete, Kenntnis genommen.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2003 des ALD, erstellt am 6.04.2004, ergab, dass die Lage finanziell sehr angespannt ist. Die Unterdeckung betrug gemäss den eingereichten Unterlagen knapp Fr. 14'000.-. Die flüssigen Mittel vermochten die ausgewiesenen kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht mehr zu decken. Bei der CASO lag eine Unterdeckung von Fr. 64'470.- vor, wobei die flüssigen Mittel die ausgewiesenen kurzfristigen Verbindlichkeiten ebenfalls nicht zu decken vermochten.

Aus dem RRB Nr. 2004/1113 vom 25.05.2004 geht hervor, dass das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES), Abteilung Integration, eine Neuregelung für die Leistungserbringung im Bereich der Integration vorsieht. Aus diesem Grund wurde dem ALD bereits zu diesem Zeitpunkt angekündigt, dass Neuverhandlungen für Verträge im Laufe des Jahres 2004 notwendig werden.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2004 ersuchte der ALD um die à-conto-Zahlung gemäss RRB Nr. 2003/1113 im Umfang von Fr. 100'000.--. Da noch kein Zwischenabschluss und Zwischenbericht per 30.06.2004 vorlag, wurde die Abteilung Ausländerfragen vorerst angewiesen, eine à-conto-Zahlung im Umfang der Juli-Löhne zu leisten.

Anfang August 2004 wurde zusammen mit dem Zwischenabschluss per 30.06.2004 ein revidierter Jahresabschluss 2003, erstellt am 2.08.2004, eingereicht. In den Anhängen dieser revidierten Fassung ist eine bisher nicht bekannte Forderung des Schweizerischen Arbeiterhilfswerkes (SAH) gegenüber der CASO im Umfang von Fr. 350'382.30 sowie eine mögliche Gegenforderung der CASO enthalten. Der Zwischenabschluss weist ohne Berücksichtigung der SAH-Forderung eine Gesamtüberschuldung CASO/ALD von Fr. 398'501.-- aus. Die Unterdeckung beim ALD beträgt Fr. 71'490.-. Die BDO Visura als Revisorenstelle hat den Revisorenbericht vorläufig ausgesetzt, bis die Angelegenheit mit dem SAH geklärt worden ist. Die Kostenstellen ALD und CASO waren zwar formell entflochten worden, materiell besteht aber weiterhin eine Verflechtung. Im weiteren wird offenbar eine Rechtsberatungsstelle REBASO geführt, welche in den Detailblättern zum Jahresabschluss erscheint. Wie diese Beratungsstelle mit dem ALD, resp. der CASO in Zusammenhang steht, ist unklar, da bis zum heutigen Zeitpunkt keine Information seitens der Geschäftsführung erfolgt ist.

Aufgrund der verworrenen Lage bei der CASO ist auch die finanzielle Situation des ALD nicht lückenlos nachvollziehbar. Dies obwohl dem ALD Unterstützung mittels Know-How-Transfer geleistet worden ist. Es fehlte damals unter anderem an einem klaren Verteilschlüssel für die Kostenbelegung der Räume, Personal etc. Die Minimalanforderungen, welche dem ALD mittels dem geleisteten Know-How-Transfer aufgezeigt worden sind, wurden bisher nicht vollständig erfüllt. Aus diesem Grund wurden durch den Kanton abgesehen von der à-conto-Zahlung im Juli 2004 keine weiteren Zahlungen mehr für das Jahr 2004 an den ALD ausgerichtet.

Anlässlich einer Sitzung vom 16. August 2004 wurde der Geschäftsleitung des ALD eröffnet, dass eine weitere Zusammenarbeit ab sofort nicht mehr in Frage komme. Daraufhin fand am 23. August 2004, auf Wunsch des ALD, eine erneute Sitzung im Beisein von Regierungsrat Rolf Ritschard statt. Die Geschäftsführung der CASO, welche zugleich der Geschäftsführung des ALD entspricht, gab bekannt, dass am 25.08.2004 an einer Pressekonferenz mitgeteilt werden wird, dass die Arbeit der CASO stillgelegt werde. Im weiteren erfolgte von Seiten des ALD der Wunsch, den Leistungsvertrag für drei Monate, parallel zu der Kündigungsfrist für die Mitarbeitenden, weiterzuführen und per Ende November 2004 auslaufen zu lassen. Man ist, insbesondere auch aus sozialpolitischen Gründen, übereingekommen, dass die Leistungen gemäss RRB Nr. 2474 vom 11. Dezember 2000 und RRB Nr. 2004/1113 vom 25. Mai 2004 wie bisher weitergeführt werden, von Seiten des ALD wie auch seitens des Kantons. An der Sitzung gab die Geschäftsführung mündlich bekannt, dass die aufgerechneten Lohnkosten der Mitarbeitenden des ALD per Ende November 2004 rund Fr. 160'000.-- betragen würden. Eine entsprechende Übersicht wurde nach der Bereinigung durch die Vertretung der Gründungsmitglieder zu den Unterlagen nachgereicht. In dieser Übersicht sind die finanziellen Folgen im Bereich der Mitarbeiterlöhne bis zur Vertragsauflösung per Ende November 2004 dargelegt. Gemäss der bereinigten Version werden in den Monaten August bis November 2004 beim ALD Lohnkosten von Fr. 162'416.-- anfallen. In diesem Betrag enthalten sind zudem ausstehende BVG- und AHV-Raten auf Seiten ALD von Fr. 21'412.--, welche im Jahr 2004 aufgelaufen sind. Bei der CASO sind es Löhne im Umfang von Fr. 253'938.-- ,inkl. ausstehende BVG- und AHV-Raten von Fr. 32'276.--.

Die Regierung hat an ihrer Sitzung vom 24.08.2004 dem Vorgehen betreffend Vertragsauflösung zugestimmt.

Am 25. August 2004 fand eine weitere Besprechung zwischen dem Vorstand ALD resp. einer Delegation des Vorstandes ALD und Vertretern des Amtes für öffentliche Sicherheit/Ausländerfragen statt.

2. Erwägungen

Der Kanton kann Teilaufgabenbereiche im Zusammenhang mit staatlicher Leistungserbringung an Dritte zur Ausführung übertragen (Contracting Out). Solche Fremdvergaben werden vorgenommen, wenn Dritte die Aufgabe günstiger oder qualitativ besser erfüllen können. Dabei wirkte der Kanton darauf hin, dass die Leistungserbringung durch den ALD in diesem Sinne sichergestellt werden kann. Fragen zur Finanzierung ziehen sich seit Abschluss des Leistungsvertrages wie ein rotes Band durch die Geschäftsbeziehungen Staat/ALD. Aufgrund der letzten Ereignisse muss festgestellt werden, dass das Vertrauensverhältnis zwischen dem Leistungsbeauftragten und dem Kanton Solothurn angeschlagen ist. Folglich ist die Zusammenarbeit zu beenden.

Der ALD wurde mit RRB vom 11. Dezember 2000 damit beauftragt, eine Fachstelle Integration aufzubauen. Seit dem Jahr 2003 wird über die Sicherstellung der Finanzierung verhandelt. Dies belastete die Hauptaufgabe, die Integrationsarbeit. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat sich die finanzielle Lage des ALD nicht stabilisiert. Vielmehr sieht der Kanton eine nachhaltige Integrationsarbeit auf Dauer als nicht mehr gewährleistet. Die finanziellen Probleme überschatten die Integrationsarbeit des ALD. Unter diesen Umständen fehlt eine Basis für eine weitere Zusammenarbeit mit dem ALD. Analog zur dreimonatigen Kündigungsfrist für die Mitarbeitenden des ALD, welche teilweise zugleich Mitarbeitende der CASO sind, ist man, insbesondere auch aus sozialpolitischen Gründen, übereingekommen, den

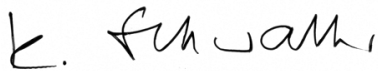
Leistungsvertrag per Ende November 2004 zu beenden. Die Leistungen sind gegenseitig bis Ende November 2004 zu erbringen. Der ALD erbringt seine bisherigen Leistungen, der Kanton leistet im Rahmen des gesprochenen Geldes im RRB Nr. 2004/1113 vom 25. Mai 2004 bis Ende November 2004 eine Zahlung per Saldo aller Ansprüche im Umfang von Fr. 150'000.--, sofern das Geld zweckgebunden für Löhne der Mitarbeitenden des ALD verwendet wird. Von diesen Fr. 150'000.-- sind Fr. 21'412.-- einzusetzen für die ausstehenden Sozialleistungsbeiträge 2004.

Konsequenterweise werden die Verhandlungen über den Abschluss eines neuen Leistungsvertrages im Sinne eines Kompetenzzentrums (vgl. RRB Nr. 2004/1113 vom 25. Mai 2004) nicht weitergeführt. Der ALD kann unter diesen Umständen vom Bund keinen finanziellen Beitrag mehr erwarten, da der Bund lediglich dann Unterstützung gewährt, wenn der Kanton ebenfalls eine Mitfinanzierung zusagt. Die Abteilung Ausländerfragen wird die EKA über die Ereignisse informieren.

Die Weiterführung der Integrationsarbeit muss ab 1. Dezember 2004 auf andere Weise sichergestellt werden. Die Erfüllung der Integrationsleistungen, welche gestützt auf die gesetzlichen Verpflichtungen zu erbringen sind, werden vorübergehend an die Abteilung Ausländerfragen übertragen. Die Arbeiten im Bereich Integration werden zu einem späteren Zeitpunkt erneut ausgeschrieben werden. Der ALD wird verpflichtet, der Abteilung Ausländerfragen sämtliche in Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag erarbeiteten Unterlagen (insbesondere Adresskarteien über Dolmetscher, Migrantenorganisationen, weitere Anlaufstellen) zu übergeben.

3. Beschluss

- 3.1. Die Zusammenarbeit mit dem Ausländerdienst (ALD) im Bereich Integration wird per Ende November 2004 im gegenseitigen Einvernehmen beendet.
- 3.2. Der ALD verpflichtet sich, die Leistungen gemäss Leistungsvertrag bis Ende November 2004 zu erbringen.
- 3.3. Der Kanton Solothurn leistet dem ALD zweckgebunden zur Sicherstellung der Mitarbeiterlöhne (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) bis Ende November 2004 eine Zahlung per Saldo aller Ansprüche im Umfang von Fr. 150'000.--.
- 3.4. Der Leistungsvertrag mit dem ALD gilt damit im gegenseitigen Einvernehmen als aufgelöst. Es wird kein neuer Leistungsvertrag im Sinne einer Neuregelung, analog der Entwicklung beim Bund, abgeschlossen. Die Abteilung Ausländerfragen ist beauftragt, den Bund sowie die kantonale Integrationskommission darüber zu informieren.
- 3.5. Die Aufgaben im Bereich Integration werden ab Dezember 2004 vorübergehend von der Abteilung Ausländerfragen wahrgenommen. Die Arbeiten im Bereich Integration werden zu einem späteren Zeitpunkt wieder ausgeschrieben werden.
- 3.6. Der ALD wird verpflichtet, der Abteilung Ausländerfragen sämtliche Adressen, Informationen über bestehenden Kontakte und erarbeitete Unterlagen auszuhändigen und für Fragen jederzeit zur Verfügung zu stehen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Amt für öffentliche Sicherheit - Reg. LL0410

Abt. Ausländerfragen

Kant. Integrationskommission (14 - Versand erfolgt durch Abteilung Ausländerfragen)

Kant. Finanzkontrolle

Amt für Gemeinden und sozialen Sicherheit

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Ausländerdienst des Kantons Solothurn, Geschäftsführung, Berntorstrasse 10, 4500 Solothurn

Cuno Jaeggi, Präsident ALD, Schaalgasse 16, 4500 Solothurn

Caritas Kanton Solothurn, z.H. Geschäftsführung und Vorstand, Berntorstr. 10, 4500 Solothurn