

Regierungsratsbeschluss

vom 19. November 2019

Nr. 2019/1778

Projekt start.integration: Entwicklung der Bereiche Fordern und Sanktionieren Projektabschluss

1. Ausgangslage

1.1 Grundlage

Vorliegend geht es um die Umsetzung der Aufgaben gemäss Art. 53 ff. des teilrevidierten Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20), welches per 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist.

1.2 Konzept und Pilotphase

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 2014 – 2017 (KIP I) und setzte für die Konzepterarbeitung eine Projektgruppe ein.

Das von der Projektgruppe vorgelegte Konzept start.integration nahm der Regierungsrat mit RRB Nr. 2015/1108 vom 30. Juni 2015 zur Kenntnis. Gemäss 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 Integrationsbedarfs bis heute erbringt, sollen auf die Einwohnergemeinden übertragen werden. Im Gegenzug unterstützt der Kanton die Gemeinden in ihren Aufgaben und steuert kantonale Massnahmen und Angebote. Der Regierungsrat beauftragte das ASO, das Konzept start.integration als erstes mit Pilotgemeinden umzusetzen.

Mit RRB Nr. 2016/2141 vom 5. Dezember 2016 wurde vom Abschluss der Pilotphase Kenntnis genommen und die Freigabe für die kantonsweite Einführung von start.integration erteilt. Für die weitere Projektumsetzung wurde eine Begleitgruppe eingesetzt, welche als Bindeglied zwischen Kanton und Einwohnergemeinden fungiert, den Kanton in Fragen der Umsetzung beratend unterstützt und bei der Weiterentwicklung der Bereiche aktiv mitarbeitet.

1.3 Inhaltliche Ausgestaltung start.integration

start.integration fusst auf dem Grundsatz, dass Integration sowohl im Interesse der schweizerischen Bevölkerung als auch der zugezogenen Ausländerinnen und Ausländer liegt. Dementsprechend sollen zugezogene und hier lebende Ausländerinnen und Ausländer ihre Integration in der Regel selbständig und eigenverantwortlich wahrnehmen. Die staatlichen Eingriffe im Einzelfall sind minim zu halten bzw. sollen sich auf die Vermittlung grundlegender Informationen zum Zeitpunkt der Einreise beschränken. Weitere personenbezogene Handlungen der Behörden sind demzufolge nur auf jene Personen auszurichten, deren Integrationslaufbahnen voraussichtlich oder feststellbar negativ verlaufen. Die Umsetzung des allgemein anerkannten Grundsatzes «fördern und fordern» erfolgt daher risikoorientiert. Da die Integration beim überwiegenden

Teil der zugewanderten Personen keine Schwierigkeit darstellt, ist dieser Ansatz fachlich richtig und optimiert den Ressourceneinsatz bei Gemeinden und Kanton.

Es wurden vier Bereiche entwickelt, die diesem Grundsatz folgen:

- Informieren: Die Gemeinde begrüsst die Neuzuziehenden 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 Neuzuziehenden kümmern sich eigenverantwortlich um ihre Integration und besuchen bei Bedarf Integrationsangebote wie beispielsweise Deutsch-Integrationskurse.
- Fordern: Stellt die Gemeinde bei einer Ausländerin oder einem Ausländer fest, dass der Integrationsprozess ungünstig verläuft, fordert sie, bzw. die zuständige Regelstruktur, individuelle Integrationsmassnahmen.
- Sanktionieren: Im Falle ungenügender Integration eröffnet der Kanton, soweit die Voraussetzungen rechtlich und fachlich erfüllt sind, ein ausländerrechtliches Verfahren. Er schliesst verpflichtende Integrationsvereinbarungen ab oder erteilt Integrationsempfehlungen.

1.4 Organisation und Finanzierung

Für die Umsetzung der Aufgaben von start.integration mussten die Einwohnergemeinden Organe auf politischer und operativer Ebene bezeichnen. Das Departement des Innern hat mittels einer Weisung (Kreisschreiben vom 1. Juli 2018, KRS-SIP-2017/01) die Ernennung einer oder eines «Integrationsbeauftragten» verlangt und die politische Einbindung durch eine strategische Leitung des Leistungsfeldes vorgeschrieben. Gleichzeitig wurde das Berichtswesen definiert und den Einwohnergemeinden die Aufbauarbeiten und die direkten Massnahmen (Erstinformationsgespräche) im Sinne einer Anstossfinanzierung abgegolten. 2018 wurden den Einwohnergemeinden insgesamt Fr. 430'000.-- als Sockelbeiträge und Fr. 238'743.-- für die Durchführung von Erstinformationsgesprächen inkl. Dolmetscherkosten ausbezahlt.

Gegenwärtig verfügen 98 von 109 Einwohnergemeinden über eigene kommunale Integrationsstrukturen im Sinne des departementalen Kreisschreibens oder sie erbringen die Aufgaben in Zusammenarbeit mit einer anderen Einwohner- oder Einheitsgemeinde. Zwischen Januar 2018 und Juni 2019 wurden 1'042 Erstinformationsgespräche durchgeführt, dies bei einer Zuwanderung aus dem Ausland von insgesamt 4'202 Personen. Zugezogene, für die kein Erstinformationsgespräch notwendig ist, erhalten eine Erstinformationsmappe. Insgesamt bestellten die Gemeinden in diesem Zeitraum 1'760 Mappen beim ASO. Mit der Einführung des Bereichs Fördern analysierten etliche Gemeinden mit hohem Anteil an ausländischer Wohnbevölkerung ihre Integrationsstrukturen. Sie bauten bedarfsorientiert Integrationsangebote, beispielsweise Konversationstreffs, auf und vernetzten sich untereinander.

2. Erwägungen

2.1 Bereich Fordern

Das Ziel im Bereich Fordern besteht darin, dass Gemeinden mit Ausländerinnen und Ausländern, bei denen Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Integration bestehen, frühzeitig in Kontakt kommen und von ihnen Integrationsmassnahmen verlangen. Sie führen dazu individuelle Integrationsgespräche und vereinbaren geeignete Integrationsmassnahmen. Wenn trotz der Einforderung von individuellen Integrationsmassnahmen durch die Gemeinde keine positive Veränderung der Integration ersichtlich ist, kann der oder die Integrationsbeauftragte im Rahmen von start.integration eine Meldung im Sinne von Art. 97 Abs. 3 lit. e AIG an den Kanton machen. Dieser klärt den Integrationsstand der gemeldeten Ausländerin oder des Ausländers ab und

prüft aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen ausländerrechtliche Konsequenzen (Bereich Sanktionieren).

Für die Aufgaben im Bereich Fordern können keine allgemeingültigen Standards oder Checklisten erstellt werden. Jeder Fall ist individuell und erfordert angepasste Lösungen. Das Vorgehen, wie Personen zur Integration angehalten werden können, ist denn auch an keine grundsätzliche Form gebunden (mit Ausnahme der zu erfüllenden Voraussetzungen für eine Meldung im Rahmen von start.integration an den Kanton). Als Vorschlag und Praxishilfe haben Kanton und Einwohnergemeinden einen modellartigen Prozess erarbeitet. Dieser zeigt auf, wie Integrationsbeauftragte alleine oder in Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen vorgehen können, um Hinweise auf Integrationsbedarf bei einer Ausländerin oder einem Ausländer abzuklären und gezielt individuelle Integrationsmassnahmen einzufordern:

1. *Vorprüfen:* Der oder die Integrationsbeauftragte prüft, ob der erwähnte Hinweis in Zusammenhang mit der Zuwanderung der Person steht, klärt ab, welche Regelstruktur für den erwähnten Sachverhalt zuständig ist und wie das weitere Vorgehen sein soll.
2. *Vorbereiten:* Der oder die Integrationsbeauftragte trifft, falls notwendig, weitere Abklärungen, erarbeitet mögliche Integrationsziele und geeignete Massnahmen und lädt den Ausländer resp. die Ausländerin zu einem Integrationsgespräch ein.
3. *Vereinbaren:* Im Gespräch werden Integrationsziele und geeignete Massnahmen gemeinsam schriftlich vereinbart. Die Einhaltung der geforderten Massnahmen wird bei Bedarf überprüft.
4. *Weiterleiten:* Die Gemeinde meldet dem Kanton eine Ausländerin oder einen Ausländer gemäss Art. 97 Abs. 3 lit. e AIG zur Überprüfung der ungenügenden Integration.

Die für den Bereich Fordern erarbeiteten Dokumente, Anleitung und Arbeitsinstrumente, sind als Strukturierungshilfe zu verstehen und dienen zur Unterstützung und Orientierung der Gemeinden. Sie können bzw. müssen individuell verwendet werden.

2.2 Bereich Sanktionieren

Der Kanton (das Amt für soziale Sicherheit in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt) definiert die Kriterien zum Abschluss von verpflichtenden Integrationsvereinbarungen (IVB) und die ausländerrechtlichen Massnahmen bei Nichteinhaltung. Mit der Meldung einer Person im Rahmen von start.integration durch die Integrationsbeauftragten der Gemeinden wird der Kanton verpflichtet, die Integration der gemeldeten Person zu überprüfen und aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen ausländerrechtliche Massnahmen zu prüfen.

Die Durchsetzung ausländerrechtlicher Massnahmen stellt hohe Anforderungen an die Verhältnismässigkeit. Es ist daher unabdingbar, dass die Gemeinden die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschöpfen, bevor der Kanton hoheitliche Instrumente, wie z.B. die IVB, einsetzt. Dies betrifft neben den Integrationsbeauftragten der Einwohnergemeinden insbesondere auch die Organe der Sozialhilfe, die mit sozialhilferechtlichen Auflagen gezielt und verbindlich auf den Integrationsprozess einwirken können und müssen.

2.3 Verhältnis zum Projekt «Integrales Integrationsmodell»

Mit RRB Nr. 2018/2026 vom 18. Dezember 2018 hat der Regierungsrat die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz in einem kantonalen «Integralen Integrationsmodell» beschlossen. start.integration erfüllt die Anforderungen der Integrationsagenda Schweiz. Die Aufgaben von start.integration können in das übergeordnete integrale Modell eingebunden und dereinst in den Strukturen der interinstitutionellen Zusammenarbeit gesteuert werden.

2.4 Projektabschluss und Dank

Die Bereiche Informieren und Fördern wurden 2017 und 2018 eingeführt. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Ausländer- und Integrationsgesetzes per 1. Januar 2019 können die Bereiche nun Fordern und Sanktionieren ebenfalls fertiggestellt werden. Die Anleitung und die Arbeitsinstrumente stehen den Einwohnergemeinden Ende 2019 zur Verfügung. Im Frühjahr 2020 werden die für die Integration verantwortlichen Organe der Einwohnergemeinden im Rahmen einer Informationsveranstaltung geschult.

Mit der Entwicklung der Bereiche Fordern und Sanktionieren ist das Gesamtprojekt start.integration abgeschlossen. Erfreulicherweise kommt der überwiegende Teil der Gemeinden den Aufgaben der Integration bereits heute nach. Das in den Gemeindestrukturen geschaffene Verständnis für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird das Zusammenleben von einheimischer und ausländischer Wohnbevölkerung vor Ort erleichtern. Dennoch wird die Integration von Ausländerinnen und Ausländern anspruchsvoll bleiben. Sie erfordert ein gewisses Mass an interkulturellem Verständnis und Interesse, aber auch die Bereitschaft, der zugezogenen Wohnbevölkerung eine Chance zu geben. Gemeinden müssen bei Integrationsschwierigkeiten konsequent und zielgerichtet die Integration einfordern können. Für eine funktionierende Gesellschaft ist diese Arbeit wichtig und sie dürfte in Zukunft noch bedeutender werden. In diesem Sinne dankt der Regierungsrat den Gemeinden für ihre bereits bestehende Integrationsarbeit vor Ort, notabene noch ohne gesetzliche Grundlage, und für die konstruktive Zusammenarbeit mit der kantonalen Fachstelle Integration.

2.5 Normativer Regelungsbedarf

Nachdem das Ausländer- und Integrationsgesetz in Kraft getreten ist und die Aufgaben von start.integration in den Einwohnergemeinden eingeführt werden konnten, wird eine Revision der integrationsrechtlichen Bestimmungen, die heute in den §§ 120 ff. des Sozialgesetzes (SG; BGS 831.1) geregelt sind, notwendig. Das Departement des Innern soll deshalb für die mit den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP I und KIP II) sowie der Entwicklung des «Integralen Integrationsmodells» definierten Aufgaben einen Gesetzesentwurf zuhanden des Regierungsrates ausarbeiten.

3. Beschluss

- 3.1 Vom Abschluss des Projekts start.integration wird Kenntnis genommen.
- 3.2 Das Konzept zu den Bereichen Fordern und Sanktionieren wird genehmigt.
- 3.3 Das Departement wird beauftragt, im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms die Umsetzung und die Wirkung von start.integration zu evaluieren.
- 3.4 Allen Mitwirkenden, insbesondere der Steuer- und Projektgruppe, den Pilotgemeinden sowie den Mitgliedern der Begleitgruppe wird für ihre Arbeit im Zusammenhang mit der Konzepterarbeitung und dessen Weiterentwicklung gedankt.
- 3.5 Die Begleitgruppe start.integration wird weitergeführt, um die Weiterentwicklung und Optimierung der verschiedenen Bereiche von start.integration zu gewährleisten.

- 3.6 Das Departement wird beauftragt, die gesetzliche Regelung zuhanden des Regierungsrates auszuarbeiten (Botschaft und Entwurf).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Konzept Prozess Fordern und Sanktionieren

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); STE, NAC, HEL, BOR (2019-053)
Präsidien der Einwohner- und Einheitsgemeinden (109)
Leitungen der Sozialdienste der Sozialregionen (14); Versand durch ASO/SIP
Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen
Mitglieder der Fachkommission Integration; Mailversand durch ASO/SIP
Mitglieder der Begleitgruppe start.integration; Mailversand durch ASO/SIP