

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Mai 2019

Nr. 2019/782

Neustrukturierung Asyl; Anpassung in der Verteilung von Asylsuchenden auf die Sozialregionen / Einwohnergemeinden

1. Ausgangslage

Per 1. März 2019 wurde die bundesrechtliche Neustrukturierung des Asylbereichs in Kraft gesetzt. Neu werden die Asylverfahren in Verfahrenszentren des Bundes durchgeführt. Die meisten Verfahren können dort innert 140 Tagen abgeschlossen werden. Auf die Kantone verteilt werden nur noch anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende, wenn deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist und weitere Abklärungen notwendig sind. Den Kantonen werden damit deutlich weniger Asylsuchende zugewiesen. Der Kanton Solothurn wird als Standort eines Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion (Ausreisezentrum Schachen) bei diesen Zuweisungen zusätzlich entlastet.

Diese strukturellen Veränderungen beeinflussen das im Kanton Solothurn geltende System für die Verteilung der asylsuchenden Personen auf die Sozialregionen und Gemeinden. Dieses muss angepasst werden.

2. Erwägungen

2.1 Zwei-Phasen-Modell und gleichmässige Verteilung

Der Kanton Solothurn kennt im Asylwesen ein Zwei-Phasen-Modell. Die vom Bund zugewiesenen Personen werden in einer ersten Phase in kantonalen Asylzentren aufgenommen. Während dieses Aufenthalts werden die einzelnen Personen mit den elementaren Grundlagen unserer Sprache, unseres Rechtssystems und mit unserer Lebensweise vertraut gemacht (§ 155 Abs. 1 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007, SG, BGS 831.1). Im Rahmen der zweiten Phase erfolgt die Zuweisung in eine Gemeinde. Der Kanton sorgt dabei für eine im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen gleichmässige Verteilung (§ 155 Abs. 2 SG) und ist damit befugt, zu regeln, wie und an wen diese Zuweisung erfolgt, damit das gesetzliche Ziel erfüllt wird. Die Gemeinden betreuen die zugewiesenen Personen und unterstützen sie bei der sozialen und wirtschaftlichen Integration (§ 155 Abs. 3 und § 121 SG).

Das Zwei-Phasen-Modell hat sich bewährt. Der Aufenthalt in kantonalen Zentren ist geeignet, schutzsuchende Personen auf das Leben in einer Gemeinde vorzubereiten. Ebenso konnte in der Vergangenheit eine gleichmässige Verteilung von Personen aus dem Asylbereich erzielt werden. Diese Einschätzung teilt auch der Verband der solothurnischen Einwohnergemeinden (VSEG); er hat sich explizit für ein Beibehalten des Zwei-Phasen-Modells ausgesprochen und ebenso für eine weitere Steuerung der Verteilung basierend auf dem aktuell geltenden System.

2.2 Auswirkungen der Neustrukturierung des Asylwesens

2.2.1 Anzahl Zuweisungen des Bundes

Die Neustrukturierung des Asylwesens auf Bundesebene und die damit verbundene Konsequenz, Asylverfahren zum grossen Teil während des Aufenthalts der Gesuchstellenden in Bundeszentren zu erledigen, bringen es mit sich, dass den Kantonen nur noch anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende im erweiterten Verfahren zugewiesen werden. Diese Umstellung führt für sich alleine bereits zu deutlich weniger Personen, die der Kanton Solothurn und letztlich die Gemeinden aufnehmen müssen.

Die Gemeinde Flumenthal wird Standort eines Bundeszentrums ohne Verfahrensfunktion (Ausreisezentrum). Im Herbst 2019 wird das Ausreisezentrum "Schachen" den Betrieb aufnehmen. Standortkantone eines Ausreisezentrums des Bundes werden bei den Zuweisungen zusätzlich entlastet.

Beide Faktoren führen dazu, dass gemäss den Berechnungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) bei 20'000 Asylgesuchen (Nothilfe nicht eingeschlossen) pro Jahr voraussichtlich nur noch 292 Personen dem Kanton Solothurn zugewiesen werden. Von diesen dürften 258 Personen ein Bleiberecht (Anerkennung als Flüchtling oder vorläufige Aufnahme) erhalten und damit Wohnsitz in einer Gemeinde nehmen.

2.2.2 Verteilung anerkannte Flüchtlinge

Der überwiegende Anteil der Asylverfahren wird seit dem 1. März 2019 während des Aufenthalts in einem Bundesverfahrenszentrum rechtskräftig entschieden. Den Kantonen werden infolgedessen vermehrt bereits anerkannte Flüchtlinge mit Ausweis B zugewiesen. Anerkannte Flüchtlinge geniessen Niederlassungsfreiheit und können ihren Wohnsitz selbst wählen. Die Erfahrungen zeigen, dass diese Personen die Niederlassungsfreiheit kaum ausschöpfen bzw. bei der Wohnungssuche unterstützt werden müssen. Damit ist auch bei dieser Personengruppe die Verteilung beschränkt beeinflussbar bzw. es erweist sich als sinnvoll, sie in den Verteilmechanismus einzuschliessen.

2.3 Aktuelles Verteilsystem

Der Kanton kennt heute ein System, welches eine gleichmässige Verteilung von schutzsuchenden Personen gewährleistet. Das System wurde letztmals 2008 angepasst. Das Amt für soziale Sicherheit (ASO) berechnet seither jährlich das Aufnahmesoll und eröffnet den Sozialregionen und Gemeinden, wie viele Personen ihnen voraussichtlich zugewiesen werden.

In der Berechnung des Aufnahmesolls werden

- die Prognose des Staatssekretariats für Migration (SEM) betreffend die zu erwartende Anzahl an Asylgesuchen,
- der aktuelle Bestand an Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen in den Gemeinden,
- die Entlastung der Standortgemeinden von kantonalen Asylzentren (50% der Kapazität)
- die Vorsprünge und Rückstände der Gemeinden aus Vorjahren

berücksichtigt. Das Aufnahmesoll der Gemeinden berechnet sich auf der Basis des prozentualen Anteils der Asylsuchenden und der vorläufig Aufgenommenen an der Gesamtbevölkerung im Kanton Solothurn. Das Aufnahmesoll entspricht der Differenz zwischen Ist-Zustand (aktueller

prozentualer Anteil) und dem Sollzustand (prozentualer Anteil nach der erfolgten Zuweisung der vom SEM prognostizierten Anzahl Personen, die in den Kanton Solothurn kommen).

Das Aufnahmesoll ist grundsätzlich innert 12 Monaten bzw. innert eines Kalenderjahres zu erfüllen; Vorsprünge und Rückstände können aber auf das Folgejahr übertragen werden.

2.4 Beurteilung des bestehenden Verteilsystems

Das bisher praktizierte Verteilsystem hat sich bewährt. Es gewährleistet eine gleichmässige Verteilung, ist transparent und zweckmässig. Das Prinzip der Berechnung des Aufnahmesolls ist daher nicht zu verändern. Hingegen wirken sich folgende Faktoren ungünstig aus:

- Die Möglichkeit, Vorsprünge und Rückstände auf die nächste Aufnahmeperiode übertragen zu können, führt seit Jahren zu unerledigten Pendenzen bei einzelnen Gemeinden. Diese konnten trotz aktiver Logistik und unter Anwendung der verfügbaren Druckmittel nie innert nützlicher Frist zufriedenstellend abgebaut werden.
- Die alleinige Berücksichtigung des Bestands an Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen ist unzureichend bzw. führt dazu, dass die effektive Struktur der Migrationsbevölkerung in einer Gemeinde nicht vollständig abgebildet wird. Es fehlt namentlich an der Berücksichtigung der wohnhaften Flüchtlinge.
- Die Entlastung der Standortgemeinden von kantonalen Zentren ist mit Blick auf die tieferen Zuweisungszahlen mit 50% zu hoch angesetzt. Dieser Entlastungsfaktor führt bei wenigen Zuweisungen vonseiten Bund dazu, dass ganze Sozialregionen keine Personen mehr aufnehmen müssen, während andere Gemeinden bzw. Sozialregionen übermässig belastet werden.
- Die bis dato erzielte gleichmässige Verteilung auf die einzelnen Gemeinden kann bei den angekündigten tieferen Zuweisungszahlen mit dem bestehenden System nicht mehr gewährleistet werden. Nur wenn die Verteilung auf Ebene der Sozialregionen erfolgt, kann weiterhin die gesetzlich geforderte Gleichmässigkeit hergestellt werden.

2.5 Notwendige Anpassungen Verteilsystem

Gestützt auf die dargelegten Auswirkungen der Neustrukturierung und die Erfahrungen aus der bisherigen Praxis sind folgende Anpassungen notwendig:

- Im neuen Verteilsystem sollen keine Rückstände bei einzelnen Gemeinden mehr auflaufen. Entsprechend erfolgt neu jährlich ein definitiver Abschluss. Festgestellte Rückstände dürfen nicht mehr selbstverständlich übertragen werden können, sondern sind unmittelbar abzubauen.
- Auf freiwilliger Basis und damit ein Spielraum für die Gemeinden bleibt, wird der Kontingentshandel weiterhin geduldet. Gemeinden mit geeigneten Strukturen können damit andere, weniger gut ausgestattete Gemeinden und solche mit festgestellten Rückständen entlasten und damit die eigenen Strukturen wirtschaftlich nutzen.
- Beim Berechnen des Aufnahmesolls soll künftig zwecks vollständiger Darstellung der relevanten Bevölkerungsstruktur auch die Personengruppe der Flüchtlinge beim Ist-Bestand berücksichtigt werden.
- Um eine gleichmässige Verteilung auch bei konstant tiefen Zuweisungszahlen gewährleisten zu können, wird die Verteilung der Personen nur noch auf Ebene der Sozialregionen

vollzogen. Bereits heute wird dies in 12 von 14 Sozialregionen so gehandhabt. Der Anpassungsbedarf ist entsprechend gering.

- Um die grösstmögliche Steuerung der Verteilung zu erreichen, werden Flüchtlinge, die bereits während ihres Aufenthalts im Bundeszentrum den Ausweis B erhalten haben, in das neue Verteilsystem eingeschlossen.

2.6 Entlastung Standortgemeinden von Asylzentren

2.6.1 Entlastung durch kantonale Zentren

Die heute geltende Entlastung für Standortgemeinden von kantonalen Strukturen beträgt 50% der jeweiligen Zentrumskapazität. Diese Entlastung muss reduziert werden, damit bei den künftig tieferen Zuweisungszahlen die anderen Gemeinden bzw. Sozialregionen nicht übermässig belastet werden. Künftig sollen bei der Standortgemeinde 20% der Zentrumskapazität am Aufnahmesoll angerechnet werden. 10% der Kapazität werden der Sozialregion zusätzlich gutgeschrieben, wenn die Asylsozialhilfe über die Sozialregion vollzogen wird.

2.6.2 Entlastung durch Bundeszentrum

Vom Betrieb des Bundeszentrums im Schachen profitieren alle Gemeinden, da ihnen deutlich weniger zu integrierende Personen zugewiesen werden. Bundeszentren bedeuten für die Standortgemeinden aber eine Belastung. Bei einer Kapazität von 250 Plätzen dürfte diese sogar tendenziell höher sein als bei einer kantonalen Struktur. Entsprechend gilt es auch hier, für eine Entlastung zu sorgen. Vorliegend ist dabei zusätzlich zu beachten, dass die effektive Standortgemeinde Flumenthal wegen geographischer Gegebenheiten von den Auswirkungen des Zentrums im Schachen faktisch weniger betroffen sein wird als Deitingen. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, beiden Gemeinden gleichermassen eine Entlastung zu gewähren.

Eine Anwendung der bereits dargelegten Entlastung von Standortgemeinden kantonalen Zentren bietet sich in diesem Kontext allerdings nicht an. Sie würde bei der geplanten Betriebsgrösse des Bundeszentrums von 250 Plätzen dazu führen, dass die fraglichen Sozialregionen "Mittlerer und unterer Leberberg" (Flumenthal) und "Wasseramt Ost" (Deitingen) für die Aufnahme von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen praktisch nicht mehr zur Verfügung stünden. Eine Mehrbelastung anderer Regionen und damit ein relevantes Ungleichgewicht würde sich zwangsläufig einstellen. Dieses kann verhindert werden, wenn die Standortgemeinde eines Bundeszentrums von der Aufnahmepflicht gegenüber zugewiesenen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gänzlich befreit wird. Positiv für die übrigen Gemeinden in einer Sozialregion wirkt sich bei dieser Lösung aus, dass die Sozialregion rechnerisch um die Einwohnerzahlen der befreiten Gemeinde verkleinert wird, was letztlich zu einer Verringerung des Aufnahmesolls führt. Ab Inbetriebnahme eines Bundeszentrums wird zukünftig die Standortgemeinde (aktuell die Gemeinden Flumenthal und Deitingen) von der Aufnahmepflicht zugewiesener Personen aus dem Asylbereich befreit. Unbeeinflusst davon bleibt die eigenverantwortliche bzw. private Wohnsitznahme von Flüchtlingen in der befreiten Gemeinde.

2.7 Beseitigung von Rückständen und Sanktionen

Die Anpassungen des bestehenden Verteilsystems sollen nicht dazu führen, dass Gemeinden, die bisher ihrer Aufnahmepflicht ungenügend nachgekommen sind bzw. von der Möglichkeit zur Übertragung der Rückstände auf das nächste Jahr exzessiven Gebrauch gemacht haben, profitieren. Sie sollen letztlich ihren Beitrag leisten und dazu in die Verantwortung genommen werden.

Ein Versuch, die aufgelaufenen Vor- und Rückstände einvernehmlich bzw. auf Basis einer Vereinbarung, der alle Gemeinden zugestimmt hätten, in einem Zuge zu bereinigen, ist gescheitert.

Damit müssen die Rückstände unter neuem System fortlaufend und im Rahmen der rechtlich verfügbaren Mittel abgebaut werden. Folgendes Vorgehen gilt künftig:

- Die Zuweisung durch das ASO erfolgt bis auf Weiteres ausschliesslich an Sozialregionen, welche aktuell einen Unterbestand ausweisen und daher ein Aufnahmesoll zu erfüllen haben.
- Haben alle 14 Sozialregionen über den Gesamtbestand hinweg, die Unterbestände ausgeglichen und das Aufnahmesoll erfüllt, wird festgestellt, welche einzelnen Gemeinden noch säumig sind. Ab der darauffolgenden Aufnahmeperiode werden dann nur noch diesen säumigen Gemeinden Personen zugewiesen. Dies so lange bis auch sie ihre Pflicht erfüllt haben.
- Zeigen sich bei einzelnen Gemeinden Widerstände, wird konsequent die Ersatzvornahme gemäss § 168 SG eingeleitet.
- Sozialregionen und Gemeinden steht es frei, ihre Rückstände via Kontingenthandel aufzuholen. Die Abgeltungen dafür sind Sache der einzelnen Handelspartner. Die Abmachungen sind dem ASO zu melden.

3. **Beschluss**

- 3.1 Alle solothurnischen Einwohnergemeinden sind verpflichtet, asylsuchende Personen und vorläufig aufgenommene Personen aufzunehmen.
- 3.2 Die gleichmässige Verteilung erfolgt auf der Ebene der Sozialregionen. Diese sind für die Verteilung innerhalb der Sozialregion zuständig.
- 3.3 Das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für soziale Sicherheit, berechnet das jährliche Aufnahmesoll für die Sozialregionen und führt eine Buchhaltung über die Zuweisungen an die Sozialregionen und an die einzelnen Gemeinden.
- 3.4 Die Berechnung des Aufnahmesolls der Sozialregionen erfolgt nach der bisherigen Praxis.
- 3.5 Das Verteilsystem wird wie folgt angepasst:
 - Bei der Berechnung des Ist-Bestandes werden neu auch die in der Sozialregion bereits wohnhaften Flüchtlinge angerechnet.
 - Das Aufnahmesoll wird jährlich abgerechnet. Die Zuweisungen durch das Amt für soziale Sicherheit erfolgen bis zum vollständigen Abbau der Rückstände ausschliesslich an aufnahmepflichtige Sozialregionen.
 - Haben die Sozialregionen allesamt ihr Aufnahmesoll erfüllt und die Rückstände abgebaut, wird ermittelt, bei welchen Gemeinden noch Rückstände bestehen. Hernach weist das Amt für soziale Sicherheit bis zum vollständigen Abbau der Rückstände ausschliesslich an diese zu. Zeigen sich bei einzelnen Gemeinden Widerstände, wird konsequent die Ersatzvornahme gemäss § 168 SG eingeleitet.

3.6 Zur Entlastung der Standortgemeinden von Asylzentren gilt:

- Die Gemeinden Flumenthal und Deitingen werden während der Betriebsdauer des Bundeszentrums im Schachen von der Aufnahmepflicht vollumfänglich befreit. Bei der Berechnung des Aufnahmesolls der Sozialregion, denen sich diese angeschlossen haben, werden die jeweiligen Einwohnerzahlen der genannten Standortgemeinden abgezogen.
- Standortgemeinden kantonaler Asylzentren werden in ihrem Aufnahmesoll mit 20% der Aufnahmekapazität des jeweiligen Zentrums entlastet. Die Sozialregionen der Standortgemeinden werden im Aufnahmesoll zusätzlich mit 10% der Aufnahmekapazität des jeweiligen Zentrums entlastet.

3.7 Sozialregionen und Gemeinden steht es frei, ihre Rückstände via Kontingenthandel aufzuholen. Die Abgeltungen dafür sind Sache der einzelnen Handelspartner. Die Abmachungen sind dem ASO zu melden.

3.8 Die Umsetzung erfolgt ab 1. Januar 2020.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); KUM, BIR, STE, BOR (2019/029)
Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, Postfach 217, 4564 Obergerlafingen