

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Juni 2010

Nr. 2010/1203

KR.Nr. A 078/2010 (DDI)

**Auftrag Stefan Müller (CVP, Herbetswil): Betreuung der asylsuchenden Person auch weiterhin durch die Gemeinden (19.05.2010);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird ersucht, den Vollzug des Asylwesens so zu gestalten, dass die Gemeinden die Betreuung der asylsuchenden Personen (und die entsprechende Administration) wahlweise durch die Sozialregion oder in eigener Regie ausführen können.

2. Begründung

Das Sozialgesetz regelt in § 155, dass die Einwohnergemeinden asyl- und schutzsuchende Personen betreuen und unterstützen. Mit der Schaffung der Sozialregionen soll dieses Leistungsfeld von den Gemeinden nun an die Sozialregionen abgetreten werden (RRB 2009/154).

In der Praxis kann diese Abtretung in verschiedener Hinsicht zu Qualitätseinbussen, Mehraufwänden und Problemen führen. Gerade in den ländlichen Regionen leistet die direkte Betreuung der asylsuchenden Personen durch die Gemeinden einen wichtigen Beitrag an die allfällige, spätere Integration. Probleme und Fragen der asylsuchenden Personen können direkt vor Ort angesprochen werden. Die Transferierung der Zuständigkeit zu den Sozialregionen führt zu längeren Wegen und dadurch fast zwangsweise zu Qualitätseinbussen bei der Betreuung.

Neben den praktischen Nachteilen, die diese Transferierung mit sich bringt, bringt sie auch unnötige, administrative Umwege und Doppelspurigkeiten mit sich. Für Kanton und Gemeinden ist die direkte Ansprache und Abrechnung effizienter als der Umweg über die Sozialregion. Wenn Gemeinden die Asylgesetzgebung direkt umsetzen, müssen sie zwangsläufig auch direkter Ansprechpartner und direkte Abrechnungsstelle sein.

Selbstverständlich kann je nach (insbesondere geografischer und sozio-ökonomischer) Situation der Gemeinde, die Betreuung der asylsuchenden Personen durch die Sozialregion sinnvoll und angezeigt sein. Dort, wo die Übernahme des Leistungsfeldes Asyl durch die Sozialregion aber absehbar zu Problemen führen wird, soll darauf verzichtet werden können.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Asylwesen als Teil der Sozialhilfe

Gemäss § 26 Abs. 1 lit. g des seit 1. Januar 2008 geltenden Sozialgesetzes (BGS 831.1; SG) ist die Sozialhilfe – wie schon bis anhin – Aufgabe der Einwohnergemeinden; der Kanton ist in diesem Bereich Aufsichtsbehörde und nimmt unter anderem den Lastenausgleich vor (§§ 92 und 95 der Sozialverordnung; BGS 831.2; SV). Welche Aufgaben dem Bereich Sozialhilfe zugeordnet werden, ergibt sich aus dem 5. Titel des Sozialgesetzes (§§ 147 ff. SG): der Titel heisst: **Sozialhilfe** und ist in vier Kapitel gegliedert. Die ersten beiden Kapitel äussern sich zu den Grundsätzen,

Massnahmen und Leistungen in der Sozialhilfe; Kapitel 3 und 4 regeln die Leistungen für asyl- und schutzsuchende Personen, für vorläufig Aufgenommene sowie für Personen, welche sich illegal in der Schweiz aufhalten. § 155 SG regelt die Aufnahme und Zuweisung der asyl- und schutzsuchenden Personen; in einem ersten Schritt nimmt der Kanton die vom Bund zugewiesenen Personen in den regionalen Asylzentren auf. In einem zweiten Schritt werden die asyl- und schutzsuchenden Personen auf die Einwohnergemeinden verteilt, beziehungsweise auf die Sozialregionen, welche die Personen betreuen und unterstützen, soweit diese ihren Unterhalt nicht eigenständig bestreiten können.

Aus §§ 27 und 28 SG ergibt sich, dass sich die Gemeinden für die Erfüllung der Sozialhilfaufgaben zu Sozialregionen zusammenschliessen haben. Im Vernehmlassungsverfahren und im Parlament stiess die notwendige Professionalisierung der Sozialhilfe mit ausgebildeten Fachleuten angesichts der zunehmenden Komplexität und der steigenden Anforderungen im Sozialbereich auf breite Zustimmung. Vor allem für kleinere Gemeinden, welche über weniger Sozialhilfefälle und damit über weniger Erfahrungs- und Vergleichswerte verfügten, wurde eine regionale Lösung favorisiert. Offenbar wurde nicht überall nachvollzogen, dass dabei auch der Asylbereich als Teil der kommunalen Sozialhilfe – wenn auch vom Bund hauptsächlich mitfinanziert – miteinbezogen ist.

3.2 Sozialadministration

Die Ausrichtung der Sozialhilfe an asyl- und schutzsuchende sowie vorläufig aufgenommene Personen richtet sich denn auch nach denselben Grundsätzen wie die Sozialhilfe an Schweizer und Ausländer mit geregelter Aufenthaltsstatus. Auch bei Personen des Asylbereichs sind die individuellen Verhältnisse zu berücksichtigen; ebenfalls setzt die Gewährung von Sozialhilfe im Asylbereich die aktive Mitwirkung der hilfesusuchenden Person voraus und beruht auf dem Prinzip der Gegenleistung (vgl. § 148 SG). Die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit werden in beiden Bereichen mit der Verpflichtung zur Teilnahme an Massnahmen und Programmen, welche die Sozialhilfe vermeiden oder verringern, angegangen. Ein Unterschied liegt einzig in der Höhe der Sozialhilfeleistungen und der Finanzierung: bei asyl- und schutzsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen Personen wird ein Grundbedarf angerechnet, welcher um rund 20% unter den empfohlenen Ansätzen der Richtlinien für die Gestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) liegen (vgl. RRB Nr. 2008/563 vom 25. März 2008) und die Kosten der Sozialhilfeleistungen werden vom Bund über den Kanton rückfinanziert und sind nicht von den Einwohnergemeinden (neu über die Sozialregionen) über den Lastenausgleich zu bezahlen.

Die Praxis zeigt, dass bei asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen, vor allem bei denjenigen aus entfernteren Ländern, zu Beginn des Aufenthalts eine engere Begleitung notwendig ist. Neben den Informationen zum täglichen Leben in einer Region ist oft auch eine psychosoziale Betreuung notwendig. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer ist jedoch keine grundsätzliche Unterscheidung mehr zu den Sozialhilfeempfängern mit schweizerischem Pass und ausländischen Staatsangehörigen mit geregelter Aufenthaltsstatus festzustellen. Es kommen – wie dargelegt – die üblichen Instrumente der Sozialhilfe, wie Zielvereinbarungen, Gegenleistungsprinzip und Sozialhilfeleistung zur Anwendung. Dabei sollen die asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen eben gerade keine Sonderbehandlung erfahren.

Den Bedenken bezüglich langer Anfahrtswege aufgrund der geografischen und sozio-ökonomischen Verhältnisse trägt das Sozialgesetz in § 27 Abs. 2 Rechnung. Grundsätzlich hat eine Sozialregion mindestens 12'000 Einwohner zu umfassen. Die Einwohnergemeinden haben selbständig die Grösse ihrer Sozialregion bestimmt und sich in aner kennenswerter Weise in kurzer Zeit organisiert. So wird denn auch von sozialhilfebedürftigen Menschen schweizerischer Herkunft und ausländischer Herkunft mit geregelter Aufenthaltsstatus erwartet und gefordert, die jeweiligen regionalen Sozialdienste aufzusuchen. Eine bewusst engere Betreuung am Aufenthaltsort der asylsuchenden Sozialhilfeempfängenden ist nicht notwendig. Von einer Abkoppelung der Sozialhilfe an asylsuchende Menschen von der Sozialhilfe an schweizerische und regel ausländische Personen ist abzusehen. Sie war auch vom Gesetzgeber nicht gewollt.

Die Unterzeichnenden des Auftrags vertreten den Standpunkt, die Erfüllung der Sozialhilfaufgaben im Asylbereich durch die Sozialregionen habe Mehraufwand, Qualitätseinbussen und Probleme zur Folge. Das Gegenteil ist der Fall: mit der angestrebten Begleitung und im Einzelfall Betreuung durch Fachpersonal wird eben gerade die angestrebte Professionalität erreicht und die geforderte und nötige Qualität sichergestellt. Aufgrund der Gleichartigkeit der Aufgaben im Sozialhilfebereich können Synergien genutzt werden. Mehrere Sozialregionen praktizieren zudem bereits heute die anzustrebende Trennung von Administration/finanzielle Leistungen und Begleitung/Betreuung. Diese interne Aufgabenteilung schafft die Möglichkeit, die jeweiligen Mitarbeitenden entsprechend ihrer beruflichen Qualifikationen effektiv und effizient einzusetzen, was zu einer Verminderung des Aufwands führt. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Legislative bewusst auch die Administration zwischen Kanton und Gemeinden verringern wollte; anstelle eines 1:122 Verhältnisses besteht jetzt noch ein 1:14 Verhältnis. Sowohl Kanton als auch die Sozialregionen haben somit klar definierte Ansprechpartnerschaften; Doppelspurigkeiten und administrative Umwege werden so vermieden.

Bis dato haben von 14 Sozialregionen denn auch schon 10 Sozialregionen den Sozialhilfebereich, einschliesslich Asyl, integral übernommen. In Übereinstimmung mit dem Verband solothurnischer Einwohnergemeinden VSEG wurde denn auch in § 38 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2) die Pauschalabgeltung für die Sozialadministration pro Dossier festgelegt. Nach Absatz 2 Buchstabe a gilt als anerkanntes Dossier im Sozialhilferecht, jedes beim Kanton angemeldete Dossier, welches im jeweiligen Stichjahr mit Unterstützungsleistungen bebucht wurde. Von Beginn weg wurden für die Stellenberechnung der Sozialregionen die Asyldossiers mitberücksichtigt. Würden sich nun einzelne Einwohnergemeinden im Bereich der Sozialhilfe für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen von den Sozialregionen abkoppeln, müssten die Kosten für die Mitarbeitenden entweder über die Sozialregion mit den einzelnen Einwohnergemeinden oder auch hier wieder direkt vom Kanton mit einzelnen Einwohnergemeinden abgerechnet werden. Bürokratie, Mehraufwand und Doppelspurigkeiten wären wieder die Folge. Das Abrechnungswesen hier mit Sozialregionen – dort mit einzelnen Einwohnergemeinden – hätte zudem weitere Komplikationen zur Folge. Da die Einwohnergemeinden (über die Sozialregionen) die Sozialhilfekosten für bestimmte Personengruppen aus dem Asylbereich selbst finanzieren, käme es zu einem weiteren komplizierten und unerwünschten „Abrechnungssplitting“. Aufgrund der raschen Einführung der Sozialregionen ist nicht auszuschliessen, dass sich die Abläufe zwischen den einzelnen Einwohnergemeinden und ihrer Sozialregion noch nicht optimal eingespielt haben. Dies ist aber nicht Problem zwischen Kanton und Sozialregion sondern ist unter den Einwohnergemeinden mit und in ihrer Sozialregion zu lösen. Vom eingeführten Abrechnungsmodell Kanton:Sozialregionen soll daher grundsätzlich nicht abgewichen werden. Nun bietet aber § 169 SG eine indirekte Übergangsfrist. Nach dieser Bestimmung werden die Einwohnergemeinden durch den Regierungsrat erst fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einer bestehenden Sozialregion zugewiesen, wenn sie es nicht freiwillig tun. Was für die Gesamtheit der Aufgaben gilt, ist selbstredend auch für Teilbereiche anzuwenden. Wollen somit einzelne Einwohnergemeinden die Sozialhilfe für asylsuchende Menschen eigenständig erbringen, können sie das bis längstens 31.12.2012 tun. In diesem Fall rechnet der Kanton – auch wenn administrativ aufwendiger – direkt mit der jeweiligen Einwohnergemeinde ab. Diese Entscheidung hat aber auch zur Folge, dass die Verpflichtung zur Aufnahme von Asylsuchenden und allfällige Rückstände aus Vorjahren gegenüber dem Kanton bei der einzelnen Einwohnergemeinde verbleibt. Unabhängig von der eigenständigen Übergangsregelung sind die gemeinsamen Sozialadministrationskosten im Lastenausgleich zu übernehmen.

3.3 Betreuung in den Einwohnergemeinden

Unabhängig vom Abrechnungsmodus geht es offenbar auch um die Frage, wie denn die Begleitung und Betreuung der sozialhilfebeziehenden Personen in der Sozialregion selbst geregelt werden soll. Da kommt der Sozialregion und den Einwohnergemeinden trotz der gesetzlichen Verpflichtung, sich zu Sozialregionen zusammenzuschliessen, weitgehende Autonomie zu. Wie sich die Sozialregionen „innerhalb“ organisieren, ist – unter Wahrung der Gemeindegesetzge-

bung – grundsätzlich den kommunalen Gebietskörperschaften überlassen. So ist es ihnen unbenommen, die Begleit- und Betreuungsmassnahmen über einzelne Begleitpersonen in den Einwohnergemeinden wahrnehmen zu lassen, welche damit über die von den Auftragsstellenden geforderte Nähe zu den Hilfeempfängern und -empfängerinnen verfügen. Eine von den Auftragsstellenden gewünschte Begleitung oder - soweit notwendig - Betreuung vor Ort ist somit bereits mit dem geltenden Recht und nach der Praxis zulässig. Gleichermassen sind die Sozialregionen zum Beispiel frei, wie sie die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden intern zuweisen wollen. Sie können am herkömmlichen Zuteilungsschlüssel an die Einwohnergemeinden festhalten, einzelne Einwohnergemeinden können innerhalb der Sozialregion über die laufende Zuteilung von Asylsuchenden Vereinbarungen treffen (letzthin eine vom Amt für soziale Sicherheit begrüsste Vereinbarung in der Sozialregion Thal-Gäu zwischen Welschenrohr und Egerkingen; vgl. Medienbericht MZ (Oltner Tagblatt) vom 3. Juni 2010, S.25) oder sie können im Einvernehmen mit den beteiligten Einwohnergemeinden kleinere Asylzentren bilden. Sollten sich einzelne Einwohnergemeinden weigern, Asylsuchende in der Gemeinde oder im Verbund aufzunehmen, kann sie der Regierungsrat weiterhin über die Möglichkeit der Ersatzvornahme dazu verpflichten oder ihr die Kosten auferlegen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass,

- durch die Bildung von Sozialregionen die Qualität gesichert ist und Synergien genutzt werden. Die Abrechnungen werden extern zwischen Kanton und Sozialregionen abgewickelt; die Sozialregionen rechnen intern mit ihren Einwohnergemeinden ab.
- individuelle Lösungen im Sinne einer noch intensiveren gemeindenäheren Begleitung oder Betreuung (soweit sich dies aufgrund der Kleinräumigkeit unseres Kantons überhaupt noch aufdrängt) bereits nach dem geltenden Recht zulässig sind. Entsprechend den zwei Stossrichtungen des Vorstosses sind daher auch zwei Anträge zu formulieren.

4. Antrag des Regierungsrates

- 4.1 Insoweit der Auftrag die Sozialadministration und das Abrechnungswesen betrifft: Nichterheblicherklärung.
- 4.2 Insoweit der Auftrag die Betreuung der Asylsuchenden in den Einwohnergemeinden betrifft: Erheblicherklärung und Abschreibung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern

ASO (4); Sozialhilfe und Asyl (3), Amts-Ablage (1)

Aktuariat SOGEKO

Fachkommission „Menschen in sozialen Notlagen“ (10); Versand durch ASO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat