



Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)
Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum
Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Polizei- und Militärdirektion

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
1. Zusammenfassung	4
1.1 Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen	4
1.2 Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung	4
1.3 Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen	6
1.4 Einbezug von Gemeinden und Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung	6
1.5 Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz	6
1.6 Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	7
2. Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie	7
2.1 Planungserklärungen des Grossen Rats	8
2.2 Erledigung von politischen Vorstössen	9
3. Grundzüge der Neuregelung	12
3.1 Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich	12
3.2 Rasche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung	12
3.3 Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden	12
3.4 Kostenprimat	13
4. Erläuterungen zu den Artikeln	13
4.1 Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)	13
4.2 Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) / Neu: Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)	46
5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	59
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	59
7. Finanzielle Auswirkungen	59
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen	60
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	61
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	61
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	61
11.1 Gesamtbeurteilung der Vorlage	61
11.2 Einzelne Themenbereiche	62
12. Antrag / Anträge	62

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) und zum Einführungs-
gesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und
AsylG; BSG 122.20; Totalrevision)**

Abkürzungsverzeichnis

EFB	Einkommensfreibetrag
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FL	Flüchtlinge
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
ICT	Informations- und Telekommunikationstechnologien
ISDS-Konzept	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KKF	Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen
MIP	Amt für Migration und Personenstand
MoZu	Motivationszulage
NA-BE	Projekt „Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UM	Unbegleitete Minderjährige
VA	Vorläufig Aufgenommene

Erlasse

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und
------	---

	Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
AsylV 2	Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2; AsylV 2; SR 142.312)
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)
BGIAA	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)
EG AuG und AsylG	Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
EV AuG und AsylG	Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
FILAG	Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)
FK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, auch als Genfer Flüchtlingskonvention (FK); für die Schweiz seit dem 21. April 1955 verbindlich (SR SR 0.142.30)
FLG	Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
GG	Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)
GSOG	Gesetz vom 11.06.2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)
ISDS-DV	Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-DV; BSG 152.040.2)
KBZG	Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)
KDSG	Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04)
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)
PG	Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)
SHG	Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
StBG	Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0)
VIntA	Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205)
VRPG	Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)
VSG	Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)

Quellen

Umfassende Bezeichnung	Im Text verwendete Kurzform
„Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern“, vom Regierungsrat mit RRB 907/2016 vom 17. August 2016 genehmigt	Gesamtstrategie
„Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich“, vom Regierungsrat mit RRB 725/2017 am 5. Juli 2017 verabschiedet	Detailkonzeption
Kantonales Integrationsprogramm (KIP) 2018 – 2021 vom 27. Juni 2017, vom Regierungsrat mit RRB 750/2017 vom 5. Juli 2017 genehmigt	KIP
Vortrag des Regierungsrates vom 17. August 2016 an den Grossen Rat zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG); Geschäftsnummer 2015.POM.63	Vortrag Änderung EG AuG und AsylG 2016

1. Zusammenfassung

Mit der Kenntnisnahme der «Gesamtstrategie zum Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» hat der Grosse Rat am 23. November 2016 folgende Stossrichtungen festgelegt: rasche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen, konsequenter Wegweisungsvollzug, schwankungstaugliche Unterbringungslösung und regional ausgeglichene Verteilung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich¹.

Die zentralen Elemente und wesentlichen Änderungen gegenüber dem heutigen System lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1.1 Wesentliche Vereinfachung der Organisation und Reduktion der Schnittstellen

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der gesamten Dauer der Kantonszugehörigkeit. Auf operativer Ebene sollen die Aufgaben der Unterbringung, Sozialhilfe und Integration an fünf regionale Partner delegiert werden, welche in der Praxis eng mit den Regierungsstatthalterämtern zusammenarbeiten. Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert. Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben. Die **strategische** Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner verbleiben bei der GEF.

Die Polizei- und Militärdirektion (POM) konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden. Sie fördert die rasche, selbstständige Ausreise einerseits durch eine systematische Rückkehrberatung. Andererseits beschränkt sich die Nothilfe auf das verfassungsmässige Minimum und die Nothilfebeziehenden werden in separaten Rückkehrzentren untergebracht. Die Rückkehrzentren werden neu durch den Migrationsdienst (MIP) selbst betrieben, was einen direkten Durchgriff erlaubt und bei zwangsweisen Rückführungen die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei vereinfacht.

1.2 Neues Integrationsmodell mit Fokus auf rasche Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung

Die Integration von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen (FL) erfolgt nach einem neu erarbeiteten Integrationsmodell mit folgenden Kernpunkten:

- Die VA / FL sind verpflichtet, mit einer aktiven Grundhaltung die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen rasch zu erwerben.
- Bei Erwachsenen steht die möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Zentrum, dies mit einer ergänzenden Förderung während der Erwerbstätigkeit. Bei jungen Erwachsenen (15 – 25 Jahre) steht der Erwerb der (schulischen) Grundkompetenzen² und das Erlernen einer der Amtssprachen im Vordergrund, damit sie möglichst rasch Zugang zu den Regelstrukturen der Berufs- oder Mittelschulbildung (Lehrstelle, Fachmittelschule, Gymnasium) haben.
- Ab dem Sprachniveau A1 nach „Gemeinsamen Europäischem Referenzrahmen für Sprachen (GER)“³ orientiert sich die weitergehende Sprachförderung am individuellen

¹ Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Grossen Rates unter <https://bit.ly/2H2elum>

² Beim Volksschulunterricht ist die Volksschulgesetzgebung massgebend.

³ Das Niveau A1 wird nach GER wie folgt umschrieben: „A1 – Anfänger: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B.

Bedarf, der vom beruflichen Umfeld und der wirtschaftlichen Situation des VA / FL abhängt. Wird die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder eine berufliche Ausbildung angestrebt – was die Regel sein soll, wird der Erwerb eines Sprachdiploms A2 durch den Kanton finanziell unterstützt und eine Förderung bis zum Niveau B2 ist im Bedarfsfall möglich. Das Sprachniveau A1 für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge wurde in Übereinstimmung mit der „Integrationsagenda Schweiz“⁴ (IAS), dem Kantonalen Integrationsprogramm (KIP) und der Teilrevision SHG⁵ festgelegt. Das Ziel der Integrationsagenda zur Sprachförderung setzt ebenfalls das Sprachniveau A1 für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge voraus (IAS, S. 4), ebenso das KIP, in welchem beim Spracherwerb als Mindestziel für alle das Sprachniveau A1 definiert wurde (KIP, S. 11). Ferner wurde in der Teilrevision SHG das Sprachniveau A1 als Sanktionslevel festgelegt. Künftig werden alle Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs das A1-Sprachdiplom dank der finanziellen Unterstützung des Kantons erwerben können, was eine deutliche Ausweitung der Leistungen darstellt. Die weitergehende Sprachförderung ab A1 ist beispielsweise bei einer Person angezeigt, die arbeitsmarktfähig ist und deren Chance auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöht wird, wenn sie ihre Sprachkenntnisse verbessert (A2). Im Bedarfsfall kann bei dieser Person eine Förderung bis B2 stattfinden (Erhöhung der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt).

- Die Fallführung wird nach dem Grundsatz « Fordern und Fördern » intensiviert, indem die regionalen Partner die VA / FL über den Integrationsprozess mit Zielvereinbarung, Standortbestimmung und Vermittlung von Integrationsangeboten begleiten, soweit dies der Integrationsstand noch erfordert.
- Die regionalen Partner tragen die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der VA / FL.
- Die Anreize zur raschen Integration werden verstärkt, indem die Sozialhilfe und die Form der Unterbringung vom Integrationsstand abhängen.

Am 30. April 2018 hat der Bundesrat der „Integrationsagenda Schweiz“ zugestimmt. Damit wird der Bund den Kantonen ab Mai 2019 deutlich mehr Mittel als bisher zur Verfügung stellen für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Dies steht aber unter der Bedingung, dass der Kanton ein Konzept zur Umsetzung einreicht, welches sich an einem vorgegebenen Integrationsprozess orientiert. Das oben skizzierte Integrationsmodell entspricht dieser Vorgabe.

Das Ziel der Integrationsagenda ist grundsätzlich, mit den Integrationsmassnahmen früher einzusetzen und sie zu intensivieren, um so wenn immer möglich die Integration in den Arbeitsmarkt und die Ablösung von der Sozialhilfe zu erreichen.

Im Rahmen der Integrationsagenda werden den Kantonen fünf verbindliche Wirkungsziele vorgegeben, welche auch in der Umsetzung des vorliegenden Gesetzes relevant sein werden:

1. VA / FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. 80% der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.

wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“ (Quelle: <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>)

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html und <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>

⁵ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA / FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
4. Sieben Jahre nach Einreise sind die Hälfte aller erwachsenen VA / FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.
5. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Die Zielsetzungen, welche die GEF den regionalen Partnern setzt, werden zumindest diesen Wirkungszielen entsprechen. Ambitioniertere und zusätzliche Zielsetzungen sind allerdings möglich. Auch wird sich der Prozess der Integrationsförderung grundsätzlich an den Vorgaben der Integrationsagenda orientieren.

1.3 Intensivierung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Freiwilligen

Der regionale Partner hat aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft zu sorgen und zu gewährleisten, dass für integrationsbereite Unternehmen seiner Region ein einziger Ansprechpartner für alle Belange zur Verfügung steht. Der Kanton schafft innerkantonal günstige Voraussetzungen für eine rasche berufliche Integration und setzt sich auf Bundes- und interkantonalen Ebene für verbesserte Rahmenbedingungen zur Förderung der beruflichen Integration ein.

Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit, soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist.

1.4 Einbezug von Gemeinden und Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter insbesondere bei der Unterbringung

Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern kommt dabei eine wichtige, koordinierende Funktion zu. In angespannten Lagen werden sie ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. Entsprechend wichtig sind die Information und der Einbezug der Gemeinden, was im Rahmen des 3-Stufen-Modells (normale Lage, angespannte Lage, Notlage; vgl. dazu die Ausführungen zu den Art. 29 bis 31) explizit und bereits ab der ersten Stufe vorgesehen ist.

1.5 Transparenter Kostenausweis und hohe Sensibilisierung auf Kosteneffizienz

Mit einer Gesamtrechnung weist der Kanton seine Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich und den damit einhergehenden Aufwand sowie die resultierenden Nettokosten für den Kanton nach Abzug der verschiedenen Bundesabteilungen transparent aus. Auf Basis von Modellrechnungen wurden die Kosten für die zahlreichen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich umfassend ermittelt. Um nur die Veränderungen infolge von Massnahmen von NA-BE auszuweisen, wurde sowohl im heutigen als auch im zukünftigen System die Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene, die im Frühjahr 2019 in Kraft treten wird, bereits berücksichtigt. Für den Kanton Bern ist bei schweizweit 24'000⁶ Asylgesuchen jährlich und der heutigen Zusammensetzung der Asylgesuche mit rund 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden in laufenden Asylverfahren, rund 1'100 vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sowie rund 1'900 Ausreisepflichtigen jährlich zu rechnen.

Aufgrund der Modellrechnungen kann davon ausgegangen werden, dass die Bruttokosten für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch die Neustrukturierung im Kanton Bern von rund 179 Mio. CHF auf rund 172 Mio. CHF jährlich zurückgehen werden.

⁶ Für die Modellrechnungen wurde von dieser Anzahl der Asylgesuche in der Schweiz für ein Jahr ausgegangen, weil dies in etwa der langjährige Durchschnitt ist und weil der Bund diese Zahl auch bei der Planung der Neustrukturierung auf Bundesebene verwendet hat. In einzelnen Jahren kann die Zahl deutlich höher oder deutlich tiefer sein.

Hinzu kommen Kosten der Regelstrukturen (insbesondere Volksschul- und Berufsschulbildung) von knapp 60 Mio. CHF. Diesen Bruttokosten stehen Pauschalbeiträge des Bundes von gut 130 Mio. CHF gegenüber. Dem Kanton Bern verbleiben somit für die spezifischen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich Nettokosten in der Höhe von ca. 40 Mio. CHF bzw. inkl. der weiteren Aufgaben der Regelstrukturen von rund 99 Mio. CHF. Insgesamt wird damit gerechnet, dass sich mit der Neustrukturierung Effizienzgewinne von jährlich rund 7 Mio. CHF erreichen lassen.

Die Modellrechnungen schliessen die neuen Informationen noch nicht ein, welche seit dem 30. April 2018 mit der Integrationsagenda vorliegen (vgl. 1.2.), denn die konkrete Umsetzung und die Verteilung der zusätzlichen Mittel ist kantonsintern bisher noch nicht diskutiert worden. Ab Mai 2019 steigen die Beiträge des Bundes für die Integration deutlich an, so dass aus der Sicht des Kantons die Nettokosten tendenziell tiefer ausfallen dürften als oben ausgeführt.

Ziel des Projektes Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern ist es zudem, die Nettokosten des Kantons für das Asyl- und Flüchtlingswesen sowie die Folgekosten für die Sozialhilfe mittel- und langfristig weiter zu senken: Der Kanton strebt einerseits an, mit den dargelegten organisatorischen Verbesserungen und einer Weiterentwicklung der Integrationsförderung die Erwerbsquote von VA / FL massgeblich zu erhöhen und damit langfristig sowohl für den Kanton wie auch die Gemeinden Einsparungen bei den Sozialhilfekosten zu erzielen. Andererseits wird das ganze Asyl- und Flüchtlingswesen auf die Bedeutung der Kosteneffizienz sensibilisiert. Im Integrationsbereich wird der Kanton durch ein verbessertes Controlling genauere Informationen zur Effizienz von Integrationsanbietern und Wirksamkeit von einzelnen Integrationsmassnahmen erhalten und für die kontinuierliche Kostenoptimierung einsetzen können. Die regionalen Partner werden soweit sinnvoll mit Pauschalen für die Integrationsförderung und Unterbringung sowie klaren Leistungszielen ausgestattet. Im Bereich der Nothilfe wird eine Leistungserbringung durch das MIP erfolgen, wodurch Kosten gesenkt werden können.

1.6 Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) ⁷

Im EG AuG und AsylG waren bisher die Grundsätze zur Asylsozialhilfe und zur Nothilfe geregelt. Die Asylsozialhilfe wird nun Gegenstand im SAFG, weshalb die entsprechenden Bestimmungen im EG AuG und AsylG aufzuheben sind. Zudem bedarf die Regelung der Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende wegen der Neugestaltung der Schnittstellen einer grundlegenden Überarbeitung.

Die Neustrukturierung des Asylbereichs wird zum Anlass genommen, um weitere Punkte neu zu regeln, die keinen Zusammenhang mit der Neustrukturierung haben. Insgesamt ergibt sich dadurch der Bedarf nach einer Totalrevision des EG AuG und AsylG.

Diese wird aufgrund des sehr engen Sachzusammenhanges zeitgleich mit dem neuen SAFG vorgelegt.

2. Auftrag des Regierungsrats und Eckpunkte der Gesamtstrategie

Der Kanton Bern will seinen Asyl- und Flüchtlingsbereich an die beschlossene Neustrukturierung auf Bundesebene anpassen und damit die Chancen der beschleunigten Asylverfahren nutzen, die 2019 auf nationaler Ebene eingeführt werden. Um dies zu erreichen, hatte der Re-

⁷ Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG); BSG 122.20)

gierungsrat einen entsprechenden Projektauftrag zur Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs erteilt (Projekt NA-BE)⁸. In einer ersten Phase wurde die Gesamtstrategie entwickelt.⁹ Der Regierungsrat setzte sich mit dieser Strategie zum Ziel, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit früh einsetzenden und gezielten Integrationsmassnahmen besser zu integrieren. Personen mit negativem Asylentscheid sollen hingegen rascher die Schweiz verlassen. Wichtig ist die Verbesserung der Schwankungstauglichkeit im Unterbringungsbereich durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regierungsstatthalterämtern und den Gemeinden. Angestrebt wird zudem eine ausgeglichene regionale Verteilung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs. Der Grosse Rat hat die Strategie am 23. November 2016 mit Planungserklärungen zur Kenntnis genommen (vgl. folgenden Abschnitt 2.1).

In enger Zusammenarbeit zwischen den hauptbetroffenen Direktionen, der GEF sowie der POM, und unter Einbezug der Erziehungsdirektion (ERZ) wurde erstmalig eine Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich erarbeitet. Die Neuorganisation mit dem Fokus "Integration von Beginn an durch die GEF und rascher und konsequenter Vollzug durch die POM" ist mit einem Zuständigkeitswechsel verbunden. Die GEF wird nicht nur für die Gewährung der Sozialhilfe für Flüchtlinge, sondern neu auch für Asylsuchende im erweiterten Verfahren und für vorläufig Aufgenommene zuständig sein. Die POM wird sich in Zukunft auf den Vollzug von Wegweisungen sowie auf die Ausrichtung von Nothilfe konzentrieren.

2.1 Planungserklärungen des Grossen Rats

Der Grosse Rat hat am 23. November 2016 von der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich Kenntnis genommen und die Planungserklärungen gemäss folgender Übersicht verabschiedet.¹⁰

<i>Ziffer</i>	<i>Text</i>
1	Allgemeines
1.1.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Ergebnisse der laufenden Pilotprojekte in die weiteren Arbeiten einfließen.
1.2.	Bis zur Gesetzesrevision informiert der Regierungsrat die zuständigen Kommissionen über die Umsetzungskonzepte bei den wesentlichen inhaltlichen Meilensteinen.
1.3.	Der Regierungsrat führt im Vortrag zum Gesetzesentwurf die mit der Strategie verbundenen Risiken transparent auf und benennt entsprechende Lösungsansätze.
2	Organisatorisches, Zuständigkeiten
2.1.	Der Regierungsrat definiert im Gesetzesentwurf klare Zuständigkeiten und möglichst wenige Schnittstellen zwischen den Akteuren und baut Doppelspurigkeiten ab.
2.2.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass das Potenzial der Zivilgesellschaft (Freiwillige und Organisationen) besser genutzt werden kann.
3	Integration

⁸ RRB 1100/2015 vom 9. September 2015

⁹ RRB 907/2016 vom 17. August 2016 / Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern, Strategie basierend auf der Stossrichtung Integration von Beginn an und konsequenter und rascher Wegweisungsvollzug gemäss RRB 1100/2015 vom 9. September 2015; vgl. <https://bit.ly/2HpYt3X>

¹⁰ Vgl. die entsprechenden Dokumente unter: <https://bit.ly/2H2elum>

3.1.	Der Regierungsrat konkretisiert auf geeigneter Ebene die Integrationsmassnahmen.
3.2.	Der Regierungsrat legt im Gesetzesentwurf die Wirkungsziele für die sprachlichen, sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen für alle Personen und Institutionen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs fest.
3.3.	Der Regierungsrat prüft bei den weiteren Arbeiten das Bündner Modell und übernimmt ggf. Elemente davon.
3.4.	Der Regierungsrat legt auf geeigneter Ebene fest, dass das Nichteinhalten der Integrationsvereinbarungen sanktioniert wird.
3.5.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Erwerbsquote um mehr als 5% steigt, sofern an den vorgesehenen Integrationsmassnahmen festgehalten wird.
3.6.	Der Regierungsrat sorgt für die Förderung niederschwelliger Arbeitsintegrationsmassnahmen.
3.7.	Der Regierungsrat stellt sicher, dass die Wirtschaft angemessen in die Integrationsprozesse eingebunden wird.
4	<i>Kosten</i>
4.1.	Der Regierungsrat weist im Vortrag zu den Gesetzesänderungen die Gesamtkosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und der Neustrukturierung transparent und konkret aus. Ziel der Massnahmen ist, dass die Bundespauschale die Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs deckt. Falls die Kosten die Bundesbeiträge übersteigen, sind die Abweichungen zu begründen.

In der Detailkonzeption zur Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern¹¹ wurden die Planungserklärungen des Grossen Rates berücksichtigt. Unter Ziffer 1.2 der Detailkonzeption wird einlässlich dargelegt, wie diese umgesetzt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt die Detailkonzeption um.

2.2 Erledigung von politischen Vorstössen

Die folgenden, vom Grossen Rat überwiesenen, parlamentarischen Vorstösse enthalten Anliegen, die mit der Schaffung des vorliegenden Gesetzesentwurfs bearbeitet wurden:

<i>Geschäftstyp</i>	<i>Geschäftstitel</i>
Motion 059-2015 Sancar (Bern, Grüne)	„Die Integration der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt lohnt sich für alle“
Motion 101-2015 Seiler (Trubschachen, Grüne), Brönnimann (Mittelhäusern, glp), Brunner (Hinterkappelen, SP)	„Dringender Handlungsbedarf in der Asyl- und Integrationspolitik“
Motion 152-2015 Mühlheim (Bern, glp), Herren-Brauen (Rosshäusern, BDP), Linder (Bern, Grüne), Müller (Orvin,	„Die schnell ansteigende Zahl der UMA verlangt schnelle und unorthodoxe Entscheide!“

¹¹ RRB 725/2017 vom 5. Juli 2017 / „Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich“

SVP), Müller (Bern, FDP), Streit-Stettler (Bern, EVP)	
Motion 220-2015 Brunner (Hinterkappelen, SP), Zybach (Spiez, SP), Zäch (Burgdorf, SP)	„Anreizsystem für Gemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen“
Motion 222-2015 Brunner (Hinterkappelen, SP), Zybach (Spiez, SP), Zäch (Burgdorf, SP)	„Neue Lösungsansätze zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Gemeinden des Kantons Bern“
Motion 010-2016 Brunner (Hinterkappelen, SP), Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, SP), Zybach (Spiez, SP)	„Rechtliche Grundlage für Motivationsbatzen schaffen“
Motion 040-2016 Mühlheim (Bern, glp), Müller (Bern, FDP), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP), Schwarz (Adelboden, EDU), Müller (Orvin, SVP)	„Voraussicht ist besser als hektisches Agieren unter Zeitdruck, auch im Asylwesen!“
Motion 056-2016 Müller Mathias (Orvin, SVP)	„Wirtschaftliche Integration durch obligatorischen Spracherwerb“
Motion 165-2016 Sicherheitskommission (SiK), Wenger (Spiez, EVP), Müller (Bern, FDP)	„Vereinfachungen für die Unterbringung von Kindern bei Gastfamilien“
Motion 174-2016 Linder (Bern, Grüne), Mühlheim (Bern, glp), Streit-Stettler (Bern, EVP), Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP), von Greyerz (Bern, SP)	„Deutschunterricht für schulpflichtige Asylsuchende: Kanton Bern muss die Kräfte der freiwilligen Organisationen abholen und unterstützen“
Postulat 235-2016 Dunning (Biel/Bienne, SP), Bernasconi (Malleray, SP), Gasser (Bévilard, PSA)	„Ausländerinnen und Ausländer sollen Amtssprachen besser lernen können“
Motion 022-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP), Müller (Orvin, SVP), Klopfenstein (Zweisimmen, FDP), Knutti (Weissenburg,	„Arbeits- und Wohnintegration für Asylsuchende mit Status B“

SVP), Gschwend-Pieren (Lyssach, SVP)	
---	--

3. Grundzüge der Neuregelung

Basis für die Neuregelung sind die in der Gesamtstrategie und der Detailkonzeption festgelegten Stossrichtungen der raschen Integration, des konsequenten Wegweisungsvollzugs, der Schwankungstauglichkeit und der regional ausgeglichenen Verteilung. Für die Umsetzung dieser Stossrichtungen sind folgende Eckwerte zentral:

3.1 Vereinfachung der Strukturen und Verantwortlichkeiten im gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereich

- Die GEF ist zuständig für alle Belange der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe während der Dauer der Kantonszugehörigkeit. Es ist vorgesehen, dass sie fünf regionale Partner mit der operativen Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben in den Bereichen Integration, Sozialhilfe und Unterbringung beauftragt. Die regionalen Partner tragen die Verantwortung für die Erreichung der Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF wird ihnen der volle unternehmerische Handlungsspielraum gewährt. Die strategische Steuerung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling über die Zielerreichung und Leistungserfüllung der regionalen Partner obliegt der GEF.
- Die POM konzentriert sich auf den konsequenten und raschen Vollzug von Wegweisungen aufgrund diesbezüglicher rechtskräftiger Entscheide. Die rasche, selbstständige Ausreise wird durch die Rückkehrberatung gefördert und mit einer Unterbringung von Nothilfebeziehenden in separaten durch den Migrationsdienst geführten Rückkehrzentren unterstützt. Soweit nötig und sinnvoll wird die Ausreise mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt. Die Nothilfe beschränkt sich auf das verfassungsrechtliche Minimum.

3.2 Rasche Integration der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in eine berufliche Ausbildung

- Die VA / FL sind mit einer aktiven Grundhaltung gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben.
- Die regionalen Partner begleiten die VA / FL mit einer aktiven Fallführung nach dem Grundsatz «Fordern und Fördern» über den gesamten Integrationsprozess und vermitteln Integrationsangebote (Sprachkurse, Qualifizierungsmassnahmen usw.) soweit dies erforderlich ist.
- Der Vernetzung mit der Wirtschaft kommt bei der Arbeitsvermittlung eine bedeutende Rolle zu. Entsprechend setzt der Kanton Anreize für integrationsbereite Unternehmen. Mit dem regionalen Partner wird ein einziger Ansprechpartner definiert, um praktische Probleme rasch lösen zu können.
- Die Freiwilligenarbeit nimmt eine wichtige ergänzende Funktion für die gesamte Integration wahr. Sie wird von den regionalen Partnern durch eine möglichst unkomplizierte Handhabung gefördert.
- Die Höhe der Sozialhilfe und die Form der Unterbringung sind abhängig von den erreichten Integrationszielen.
- Durch die raschere Integration wird angestrebt, dass die Anzahl von VA / FL, die beim Übergang in die Gemeindezuständigkeit noch Sozialhilfe beziehen, möglichst geringgehalten wird.

3.3 Unterbringung der Asylsuchenden, VA und FL mit Unterstützung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie der Gemeinden

- Die GEF ist für die Standortplanung der Kollektivunterkünfte zuständig. Kosteneffizienz und Arbeitsmarktintegration stehen dabei im Vordergrund, unter Wahrung einer regional möglichst gleichmässigen Verteilung der Asylsuchenden, VA und FL.
- Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die Gemeinden sind zur Sicherstellung einer geordneten Unterbringung von Anfang an miteinbezogen. Bei

einer angespannten Lage werden die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ermächtigt, die Gemeinden zur Bereitstellung von Unterkünften zu verpflichten. In einer Notlage wird das Kantonale Führungsorgan unterstützend eingesetzt (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 31).

3.4 Kostenprimat

- Sämtliche Ausgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich unterstehen einer strengen Kostenkontrolle. Ziel ist, die Ausgaben möglichst gering zu halten. Soweit die Bundesabgeltungen nicht für eine volle Kostendeckung ausreichen, wird dies ausgewiesen und begründet.
- Im Integrationsbereich müssen (vorübergehende) Mehrausgaben durch eine raschere und verbesserte Integration begründbar sein, die mittel- und langfristig zu einer Entlastung bei den Sozialhilfekosten führt. Die Effizienz und Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen ist zu erhöhen, um die anvisierte Erhöhung der Erwerbsquote um 5 Prozentpunkte und eine tiefere Sozialhilfequote möglichst kostengünstig zu erreichen.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG)

Kapitel 1: Allgemeines

Artikel 1 (Zweck)

Im Zweckartikel ist in konzentrierter Form zusammengefasst, welche Ziele der Kanton Bern mit der Neustrukturierung des Asylwesens verfolgt. Die Verbesserung der beruflichen, sprachlichen und sozialen Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE und der Integrationsagenda Schweiz, wobei der Fokus in erster Linie auf der beruflichen, in zweiter Linie auf der sprachlichen und letztlich auf der sozialen Integration liegt. Die Förderung der Integration von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei.

Artikel 2 (Gegenstand)

Absatz 1: Die Aufzählung der Personenkategorien, deren Sozialhilfe sich nach den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes richtet, ist inhaltlich sinngemäss aus dem bisherigen Artikel 3 Absatz 1 EG AuG und AsylG sowie aus dem bisherigen Artikel 46b SHG übernommen worden.

Das vorliegende Gesetz ist auch auf Flüchtlinge (anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge), Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose anwendbar.

- Personen im laufenden Asylverfahren sind Personen, die sich nach Artikel 42 AsylG¹² bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufhalten dürfen.
- Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sind Personen, denen nach Artikel 4 AsylG in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird.
- Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sind Personen, bei denen der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren nicht aufgehoben hat und die eine Aufenthaltsbewilligung des Kantons erhalten haben (Art. 74 Abs. 2 AsylG).

¹² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

- Vorläufig aufgenommene Personen sind Personen, bei denen das Staatssekretariat für Migration nach Artikel 83 Absatz 1 AIG¹³ eine vorläufige Aufnahme verfügt hat, weil der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist.
- Flüchtlinge sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft besitzen und denen Asyl gewährt wird (Art. 3 und 49 AsylG).
- Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 3 AsylG besitzen, bei denen aber ein Asylausschlussgrund nach den Artikeln 53 und 54 AsylG vorliegt und die vom Staatssekretariat für Migration nach Artikel 83 Absatz 8 AIG vorläufig aufgenommen worden sind.

Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben gestützt auf die Bundesgesetzgebung¹⁴ sowie gestützt auf die von der Schweiz ratifizierte Flüchtlingskonvention¹⁵ Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe. Anerkannte Staatenlose haben gestützt auf das entsprechende UNO-Übereinkommen¹⁶ ebenfalls Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe¹⁷, ebenso Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung¹⁸.

Soweit im SAFG von „Flüchtlingsen“ die Rede ist, sind immer anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gemeint.

Zu Buchstabe c kann Folgendes ergänzt werden: Seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Asylgesetzes subventioniert der Bund den Kantonen die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene während sieben Jahren seit der Einreise (vgl. Art. 86 Abs. 1 Satz 2 AIG i.V.m. Art. 88 und 89 Abs. 1 AsylG und i.V.m. Art. 20 Bst. d. AsylV 2). Der Kanton Bern hat mit dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und zum Asylgesetz festgelegt, dass die Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes für vorläufig Aufgenommene erst sieben Jahre nach Einreise zur Anwendung kommen. Bis dahin richtet sich die Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach den Beiträgen des Bundes.

Sinn der Beschränkung der siebenjährigen Subvention der Sozialhilfe von vorläufig Aufgenommenen durch den Bund war, den Kantonen einen finanziellen Anreiz zu setzen, um vorläufig Aufgenommene soweit zu integrieren, dass sie nach sieben Jahren nicht mehr von der ordentlichen, kantonalen Sozialhilfe abhängig sind. Damit wollte man den Automatismus für den Übergang der Zuständigkeit an die kommunalen bzw. regionalen Sozialdienste einschränken für vorläufig Aufgenommene, die nach sieben Jahren in der Schweiz „offensichtlich nicht integriert“ sind (vgl. die entsprechende Regelung in Art. 3 Abs. 1 Bst. d des geltenden EG AuG und AsylG). Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass ein vorläufig Aufgenommener, der nach sieben Jahren in der Asylsozialhilfe immer noch offensichtlich nicht integriert ist, sozialhilferechtlich nicht bessergestellt wird und entsprechend keine ordentliche Sozialhilfe erhält und weiterhin in der Zuständigkeit der regionalen Partner bleiben wird.

¹³ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20)

¹⁴ vgl. Art. 49 und 81 AsylG i.V.m. Art. 83 Abs. 8 AIG und Art. 3 Abs. 1 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312)

¹⁵ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30)

¹⁶ Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, Abgeschlossen in New York am 28. September 1954; Von der Bundesversammlung genehmigt am 27. April 1972; Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 3. Juli 1972; In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Oktober 1972 (SR 0.142.40)

¹⁷ vgl. Art. 1 Abs. 1 und 23 des Übereinkommens i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2

¹⁸ vgl. Art. 81 AsylG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 AsylV2

Obwohl diese Bestimmung bisher nur selten zur Anwendung kam, rechtfertigt es sich, diese ins vorliegende Gesetz zu übertragen. Dies umso mehr, als die Integrationsförderung für vorläufig Aufgenommene noch gezielter und systematischer erfolgen soll. Personen, bei denen diese Massnahmen nicht die angestrebte Wirkung zeigen, sollen nicht bessergestellt werden.

Der bisherige Artikel 8 EG AuG und AsylG hat erlaubt, die Kosten für diese Zielgruppe der offensichtlich nicht integrierten vorläufig Aufgenommenen, die sich mehr als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten, dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuzuführen. Die Zuführung der Kosten für diese Zielgruppe zum Lastenausgleich ist mit Artikel 41 SAFG sichergestellt.

In Absatz 2 werden die wichtigsten Bereiche, die im vorliegenden Gesetz geregelt werden, aufgezählt.

Absatz 3: Der Regierungsrat regelt nach *Buchstabe a* durch Verordnung, wann eine Person als offensichtlich nicht integriert gilt und deshalb keine ordentliche Sozialhilfe erhalten soll. Das wesentlichste Kriterium dürfte dabei sein, dass eine Person auch nach sieben Jahren den Übertritt in die zweite Phase der Unterbringung nach Artikel 35 noch nicht erreicht hat, d.h., nach wie vor in einer Kollektivunterkunft untergebracht ist. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei letztlich um Einzelfälle handeln wird.

Mit *Buchstabe b*, welcher dem Regierungsrat die Kompetenz einräumt, bestimmte Personen vom Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes auszunehmen, soll insbesondere ermöglicht werden, eine bisher im EG AuG und AsylG verankerte Regelung auf Verordnungsstufe zu verankern: Dabei geht es um spezifische Fälle von vorläufig Aufgenommenen und von Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, die in einer Haushaltseinheit mit Personen leben, die sich aber nicht gleich lang in der Schweiz aufhalten. Das folgende konkrete Beispiel dient der Veranschaulichung: Lebt ein vorläufig Aufgenommener mit Ehepartner und Kindern in der Schweiz im gleichen Haushalt, so soll der Übergang der Zuständigkeit vom regionalen Partner an die Wohnortsgemeinde in dem Zeitpunkt erfolgen, in dem sich die erste Person der Haushaltseinheit sieben Jahre in der Schweiz aufhält. Damit kann vermieden werden, dass die regionalen Partner Personen, die in derselben Haushaltseinheit leben, in unterschiedlicher Zuständigkeit und zu unterschiedlichen finanziellen Ansätzen unterstützen müssen. Es geht somit um die Gleichbehandlung von Personen, die in einer Haushaltseinheit miteinander leben.

Artikel 3 (Wirkungs- und Leistungsziele)

Absatz 1: Die Massnahmen und Leistungen nach diesem Gesetz sind auf eine bestimmte Wirkung bzw. Zielsetzung hin ausgerichtet. Ihre Bereitstellung erfolgt zudem in einer angemessenen Qualität. (*Bst. a*).

Die Verbesserung der Integration ist ein Hauptanliegen des Projekts NA-BE. Die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zielt darauf ab, die Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und zur finanziellen Selbstständigkeit zu führen. Damit trägt sie zur Senkung der aktuellen und zur Vermeidung späterer Sozialhilfekosten bei (*Bst. b*).

Die Qualität, die Wirkung und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahmen und einzelnen Leistungsangebote werden regelmässig überprüft. Soweit erforderlich, werden die Angebote oder die Abgeltungen angepasst (*Bst. c*).

Absatz 2: Der Bund beteiligt sich im hier interessierenden Bereich mit folgenden Pauschalabgeltungen an den Kosten der Kantone:

- Nach Artikel 88 Absatz 2 AsylG decken die Pauschalen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung namentlich die Kosten für die Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungskosten (Art. 88 Abs. 2 AsylG).

- Die Pauschalen für Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung decken gemäss Artikel 88 Absatz 3 AsylG namentlich die Kosten für die Sozialhilfe und enthalten zudem einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten.¹⁹
- Nach Artikel 91 Absatz 2^{bis} AsylG zahlt der Bund den Kantonen für asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung einen Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten.
- Gemäss Artikel 58 Absatz 1 AIG gewährt der Bund den Kantonen finanzielle Beiträge für die Integration. Diese Beiträge ergänzen die von den Kantonen für die Integration getätigten finanziellen Aufwendungen.

Ziel der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern ist es, in denjenigen Bereichen, in welchen der Bund grundsätzlich kostendeckende Abgeltungen entrichtet, einen Kostendeckungsgrad von 100% zu erreichen (z.B. Sozialhilfekosten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre nach Einreise). Für diejenigen Kostenbereiche, an die der Bund nur einen „Beitrag“ leistet (z.B. Integration, Wegweisung, Verwaltungsaufwand), trägt der Kanton erhebliche Kosten, da in diesen Bereichen die vollständige Kostendeckung durch den Bund explizit nicht vorgesehen ist (*Buchstabe a*).

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die aktuell gültigen Beiträge des Bundes:

¹⁹ Zu beachten ist, dass bei Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung bei der Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung von Sozialhilfeleistungen die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten ist. Eine volle Kostendeckung ist daher bei den geltenden Ansätzen der Globalpauschale 2 nicht möglich.

Bundespauschale	Definition der Kostenbeteiligung	Höhe der Pauschale
Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (inkl. UMA) und Globalpauschale 2 für Flüchtlinge (Art. 20 bis 27 AsylV2)	Abgeltung für Unterbringungs- und Beitrag an die Betreuungskosten (Sozialhilfe, Mietkosten, Krankenversicherung, Fallführung) von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen bis 5 bzw. 7 Jahre nach Einreise. Abgeltung sämtlicher vergütbaren Aufwendungen der Kantone für die Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen.	Abgeltung von rund 50 CHF pro Tag pro sozialhilfebeziehende Person ²⁰
Verwaltungskostenpauschale (Art. 31 AsylV2)	Der Bund beteiligt sich mit einem Pauschal beitrag an den Verwaltungskosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden.	Einmalbeitrag von rund 1'100 CHF pro Asylgesuch ²¹
Integrationspauschale (Art. 15 VIntA)	Beitrag des Bundes an die Kosten der Kantone für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Ausgerichtet im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP).	Einmalbeitrag von rund 6'000 CHF pro VA / FL ²²

Tabelle: vgl. Detailkonzeption S. 56, Abbildung 4-5

Aus diesen Gründen kann das Bestreben, sämtliche Kosten der Massnahmen und Leistungen nach dem SAFG mit Bundespauschalen finanzieren zu wollen, im Gesetz nur als Grundsatz verankert werden und nicht als Ziel.

Buchstabe b: Diejenigen Massnahmen und Leistungen, die nicht via Bundespauschalen finanzierbar sind, definiert die GEF und begründet deren Kosten im Rahmen der Kostenstrategie gemäss Artikel 42 SAFG, die vom Grossen Rat periodisch festzulegen ist. Am 30. April 2018 wurde bekannt, dass der Bundesrat der Integrationsagenda Schweiz zugestimmt hat (vgl. die Ausführungen zu Ziffer 1.2.). Dies führt voraussichtlich ab Mitte 2019 zu einer deutlichen Erhöhung der Pauschalabgeltungen für die Integration und für unbegleitete Minderjährige.

Artikel 4 (Eigenverantwortung)

Die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge sind mit einer aktiven Grundhaltung insbesondere gefordert, die erforderlichen Sprach- und Grundkompetenzen, die sie

²⁰ Die Pauschalen werden nicht für den effektiven Personenbestand ausgerichtet, sondern um die Zahl der Personen reduziert, die im Schweizer Durchschnitt erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote zur Berechnung der Globalpauschale stützt sich auf die Anzahl Erwerbsbewilligungen im zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS). Alle bewilligungspflichtigen Integrations- oder Berufsbildungsmassnahmen - also neben effektiven Arbeitseinsätzen auch Praktika, eine Lehre oder Vorlehre etc. - haben eine Reduktion der Globalpauschale zur Folge, auch wenn die betreffenden Personen teilweise sozialhilfeabhängig bleiben. Je mehr Personen somit eine Arbeitsstelle haben bzw. an einer Integrations- oder Berufsbildungsmassnahme teilnehmen (ungeachtet des effektiven Einkommens), desto tiefer ist der Bestand und damit auch die Abgeltung des Bundes. Die zusätzlichen Anstrengungen der Kantone im Bereich Integration werden dazu führen, dass die Zahl der erwerbstätigen Personen (inkl. Lehrverhältnisse) ansteigt, wodurch für den Bund eine finanzielle Entlastung bei der Globalpauschale resultiert (vgl. Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz vom 1. März 2018, Ziff. 5. Finanzierung).

²¹ Mit Änderung der AsylV 2 vom 8. Juni 2018 wird die Verwaltungskostenpauschale per 1. März 2019 von 1100 Franken auf 550 Franken gesenkt (vgl. Art. 31 Abs. 2 und 3 AsylV2, AS 2018 2875).

²² Mit Änderung von Artikel 15 der totalrevidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) wird die Integrationspauschale per Mai 2019 von 6000 Franken auf 18'000 Franken erhöht. Die Integrationspauschale von 18'000 Franken wird erst ausgerichtet, wenn die Programmvereinbarungen mit den Massnahmen des Erstintegrationsprozesses ergänzt worden sind. Ohne Zusatzvereinbarung wird eine Integrationspauschale von 6000 Franken ausbezahlt (vgl. Art. 29a VIntA vom 15. August 2018). Zudem ist zu berücksichtigen, dass in den Kantonen eine sehr grosse Gruppe von Personen lebt, für deren Integrationsförderung der Bund mit den bisher 6'000 Franken nachweislich ungenügende Mittel zur Verfügung gestellt hat. Dagegen wird die erhöhte Abgeltung nur noch für eine vergleichsweise kleine Personengruppe fliessen.

zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Berufsausbildung befähigen, rasch zu erwerben, damit sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten können. Damit wird der Grundsatz „Fordern und Fördern“ zum Ausdruck gebracht, wobei hervorzuheben ist, dass „Fordern“ gegenüber „Fördern“ Priorität genießt. Die staatlichen Massnahmen und Leistungen, die im SAFG geregelt werden, sollen erst subsidiär Platz greifen.

Artikel 5 (Regionale Partner)

Der von der GEF beauftragte regionale Partner trägt die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in seinem Perimeter. Er kann an mehreren Standorten im Zuständigkeitsgebiet tätig sein. Ab dem Zeitpunkt der Zuweisung von Asylsuchenden zum Kanton Bern bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bzw. bis zum Übertritt in die kommunale Zuständigkeit obliegt dem regionalen Partner die Fallführung betreffend den Integrationsprozess, die Unterbringung sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe. Der regionale Partner richtet sein Handeln konsequent auf eine rasche berufliche Integration bzw. die rasche Aufnahme einer Ausbildung sowie auf kostengünstige Lösungen aus. Daraus folgen die Ziele, an denen die GEF seine Leistung misst.

Die regionalen Partner sind verantwortlich für die Erreichung der operativen Integrationsziele und die kostengünstige Wahrnehmung der übrigen Aufgaben. Innerhalb der Vorgaben der GEF verfügen die regionalen Partner über einen weitreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum. Sie entscheiden im gewährten Kompetenzbereich über das In- oder Outsourcing von Aufgaben, über die Zusammenarbeit mit Drittpartnern und über die konkrete Umsetzung ihrer Informations- und Koordinationsaufgaben.

Dem regionalen Partner werden u.a. folgende Aufgaben übertragen:

- Der regionale Partner organisiert sich innerhalb der Vorgaben der GEF selbst und bestimmt die Integrationsmassnahmen, die zu einer raschen beruflichen Integration bzw. Aufnahme einer Ausbildung führen sollen. Er ist dabei innerhalb der Vorgaben des Kantons (z. B. Sprachniveaunachweis und andere Anforderungen) grundsätzlich frei. Dies bedeutet, dass er entscheiden kann, ob er die Angebote selbst bereitstellen oder mit einem Dritten zusammenarbeiten möchte.
- Der regionale Partner sorgt aktiv für die Vernetzung mit der Wirtschaft innerhalb seines Perimeters. Er ist Ansprechpartner für integrationsbereite Unternehmen seiner Region und steht für alle Belange zur Verfügung. Der regionale Partner entlastet integrationsbereite Unternehmen soweit als möglich von administrativen Arbeiten und setzt wirtschaftsfreundliche Anreiz- und Integrationsinstrumente gezielt ein (z. B. Einarbeitungszuschüsse, Teillohnmodelle).
- Der Arbeitsvermittlung wird ein hohes Gewicht beigemessen. Sie wird durch den regionalen Partner selber wahrgenommen oder er beauftragt Dritte damit. Der Aufbau von Parallelstrukturen und -angeboten soll verhindert werden (keine Konkurrenz zur Invalidenversicherung, den regionalen Arbeitsvermittlungszentren [RAV] oder zu den Sozialdiensten).
- Der regionale Partner unterstützt im Rahmen der Fallführung die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 im gesamten Integrationsprozess (Integrationsplan, Sprachförderung [Alltagsprache], gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten usw.).
- Der regionale Partner sorgt für einen geordneten Betrieb und eine angemessene Betreuung in den Kollektivunterkünften.
- Der regionale Partner bietet gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen für Personen nach Artikel 2 Absatz 1 mit dem Ziel der raschen Arbeitsintegration an.
- Der regionale Partner richtet die wirtschaftliche Sozialhilfe bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit bzw. bis zum Übergang in die Gemeindezuständigkeit aus und setzt dabei die Anreize und Sanktionen gemäss dem vorliegenden Gesetz bzw. dem Sozialhilfegesetz um.

- Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit und unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Er sorgt für die niederschwellige Koordination der Freiwilligenarbeit. Er stellt sicher, dass bei der Freiwilligenarbeit die Anforderungen des Kinderschutzes gewährleistet werden.
- Der regionale Partner sorgt im Rahmen der Dossierführung gemäss Vorgaben der GEF dafür, dass die für Abrechnung und Controlling notwendigen Daten erfasst werden. Sofern er sich mit anderen regionalen Partnern zusammenschliesst oder wenn er eine Aufgabe vollständig oder in wesentlichen Bereichen an einen Dritten überträgt, muss der regionale Partner die schriftliche Zustimmung der GEF einholen (vgl. Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 2).
- Der regionale Partner arbeitet eng mit den Regierungsstatthalter/innen und Gemeinden in seiner Region zusammen (u.a. im Bereich der Unterbringung, rasche Integration in die Volksschule, gemeinnützige Beschäftigungsprogramme).

Im Vergleich zum heutigen System wird damit die Zahl der Vertragspartner und Schnittstellen wesentlich reduziert.

Artikel 6 (Perimeter)

Absatz 1: Ein wichtiges Grundprinzip des neuen Modells besteht darin, dass die Verantwortung für die Sozialhilfe und die Integrationsförderung für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 gebündelt werden soll. Deshalb soll in einer geografisch definierten Region jeweils ein Partner gegenüber der GEF verantwortlich für die Umsetzung der übertragenen Aufgaben und die Erreichung der vereinbarten Ziele sein: Dies sind die regionalen Partner.

Absatz 2: Um eine möglichst gleichmässige Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu gewährleisten, ist vorgesehen, fünf Regionen mit ähnlich grosser Bevölkerungszahl zu bilden. Diese Regionen orientieren sich in der Regel an den bestehenden Verwaltungsregionen, nur die sehr grosse Verwaltungsregion Bern-Mittelland soll unterteilt werden. Vorgesehen ist die Bildung folgender Regionen: (1) Stadt Bern und Umgebung, (2) Bern Mittelland (ohne Stadt Bern und Umgebung), (3) Seeland - Berner Jura, (4) Emmental - Oberaargau und (5) Berner Oberland. Diese Regionen werden Perimeter genannt.

Absatz 3: Die GEF muss die Aufnahme der neu dem Kanton Bern zugewiesenen Personen zu jeder Zeit gewährleisten und muss deshalb in Ausnahmesituationen rasch handeln können. Deshalb wird der GEF mit der vorliegenden Norm die Kompetenz eingeräumt, die vom Regierungsrat definierten Perimeter für eine begrenzte Zeit zu ändern. Entsprechend kann die GEF in einer Ausnahmesituation die Perimeter für eine begrenzte Zeit ändern; beispielsweise können diese in weitere „Unterregionen“ aufgeteilt werden, wenn innert kurzer Zeit dem Kanton Bern deutlich mehr Personen zugewiesen werden als erwartet. In der Praxis könnte das zum Beispiel bedeuten, dass die GEF eine neue Kollektivunterkunft im Perimeter A bereitstellt, aber den Betrieb dem regionalen Partner des Perimeters B überträgt, weil der Partner in Perimeter A keine Kapazität hat. Eine Ausnahmesituation wäre aber auch denkbar, wenn eine sich im Betrieb befindende Kollektivunterkunft kurzfristig nicht mehr nutzbar ist (Naturereignis, Brand etc.) und deshalb die GEF rasch möglichst eine andere Kollektivunterkunft bereitstellen müsste. Die GEF informiert umgehend den Regierungsrat, wenn sie eine vorübergehende Änderung der Perimeter vornehmen wird. Selbstverständlich werden auch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie die betroffenen regionalen Partner darüber informiert bzw. bereits im Vorfeld einbezogen. Eine Änderung des Perimeters durch die GEF ist ein Einzelakt gegenüber den regionalen Partnern. Die GEF entscheidet endgültig (vgl. Art. 77 Bst. d und e VRPG).²³

Kapitel 2: Zuständigkeiten und Aufgaben

Artikel 7 (Regierungsrat)

²³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Der Regierungsrat unterstützt die Bestrebungen auf Bundesebene, die eine rasche berufliche Integration begünstigen.²⁴ Er setzt sich für die Aufgaben und Leistungen, die in den Buchstaben a bis c aufgelistet sind, ein.

Artikel 8 (Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Die GEF übernimmt verschiedene Aufgaben auf der strategischen (übergeordneten) Ebene. So sorgt sie beispielsweise dafür, dass die Mittel zur Erreichung der langfristigen und übergeordneten Ziele optimal eingesetzt werden. Sie konkretisiert u.a. die Wirkungs- und Leistungsziele und kontrolliert deren Erreichung, damit sie die Einhaltung der Ziele, die sie vom Bund erhält, gewährleisten kann. Soweit ein Leistungsangebot, das zur Erreichung der Zielsetzungen dieses Gesetzes erforderlich ist, auf dem freien Markt nicht erhältlich ist, sorgt die GEF dafür, dass diese Lücke geschlossen wird. Die GEF kann dieses Angebot selber aufbauen und zentral steuern oder die Schliessung dieser Lücke fördern, indem sie beispielsweise die nach ihrer Einschätzung fehlenden Leistungsangebote öffentlich ausschreibt und anschliessend die Leistungserbringung an Dritte überträgt (Bst. d).

Artikel 9 (Zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Absatz 1: Der Regierungsrat wird im Rahmen des Erlasses der Ausführungsbestimmungen die zuständige Stelle der GEF bezeichnen. Diese vollzieht dieses Gesetz, soweit keine abweichenden Zuständigkeiten vorgesehen sind (vgl. Art. 10 SAFG).

Absatz 2: Die zuständige Stelle der GEF ist verantwortlich für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes auf der operativen Ebene (Ebene der Umsetzung). Diese in Absatz 2 aufgeführten Aufgaben sollen grundsätzlich an die regionalen Partner delegiert werden (vgl. die Ausführungen zu Art. 5). Diese haben die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess, die Unterbringung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 und die Ausrichtung der Sozialhilfe. Ausnahmsweise soll auch die zuständige Stelle der GEF Angebote direkt steuern können. Dabei kann es sich zum Beispiel im Rahmen der Integrationsförderung um Pilotprojekte oder um sehr spezialisierte Angebote handeln. Diese Lösung soll auch deshalb die Ausnahme bleiben, weil in diesem Fall sichergestellt werden müsste, dass jeder regionale Partner einen fairen Zugang zu diesen vom Kanton direkt finanzierten Plätzen hat. Denkbar ist auch, dass Informationsangebote zentral von der zuständigen Stelle der GEF gesteuert werden.

Artikel 10 (Übertragung des Vollzugs sowie der Verfügungsmacht an öffentliche und private Trägerschaften)

Absatz 1: Mit dieser Regelung wird die Grundlage geschaffen für die Übertragung des Vollzugs an Dritte, insbesondere an die regionalen Partner. Die zuständige Stelle der GEF schliesst zu diesem Zweck Leistungsverträge ab, in welchen die Leistungsziele und die möglichen Sanktionen bei Nichterfüllung als vertragliche Pflichten konkretisiert werden.

Absatz 2: Werden Vollzugaufgaben übertragen, so erfordert dies auch die Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen.

Absatz 3: Regionale Partner sollen bei ihrer Leistungserbringung grösstmögliche unternehmerische Freiheit erhalten. Sie sollen sich zu diesem Zweck zusammenschliessen dürfen, sofern die zuständige Stelle der GEF schriftlich zustimmt. Dieser Entscheid durch die zuständige Stelle der GEF ist ein Einzelakt gegenüber einem regionalen Partner. Er ist endgültig (vgl. Art. 77 Bst. e VRPG).

Artikel 11 (Weiterübertragung des Vollzugs an Dritte)

Absatz 1: Regionalen Partnern soll es gestattet sein, zur Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten Dritte (sog. „Untervertragspartner“) beizuziehen.

²⁴ Vgl. Detailkonzeption S. 28

Absatz 2: Die vollständige Weiterübertragung aller Aufgaben in einem Leistungsbereich sowie die Übertragung von wesentlichen Aufgaben innerhalb eines Leistungsbereichs an Dritte erfordert die vorgängige Zustimmung der zuständigen Stelle der GEF. Diese entscheidet endgültig (vgl. Vortrag zu Art. 10 Abs. 3 SAFG).

Eine vollständige Aufgabenübertragung liegt vor, wenn sämtliche Massnahmen und Leistungen eines Leistungsbereichs (z.B. alle Aufgaben im Bereich Integrationsförderung oder alle Aufgaben im Bereich Unterbringung) delegiert werden. Eine Übertragung in wesentlichen Bereichen liegt vor, wenn beispielsweise sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der sprachlichen Integrationsförderung delegiert werden oder wenn der Betrieb einer Kollektivunterkunft an einen Dritten delegiert wird. Keine Zustimmung ist erforderlich, wenn der regionale Partner nur einzelne Leistungen einkauft. Es liegt dann auch kein Leistungsvertragsverhältnis mit einem Untervertragspartner vor.

Der regionale Partner bleibt gegenüber der zuständigen Stelle der GEF auch dann verantwortlich, wenn er einen Untervertragspartner beizieht. Dies ist im Leistungsvertrag zwischen dem regionalen Partner und der zuständigen Stelle der GEF sowie im Leistungsvertrag zwischen einem regionalen Partner und einem Dritten ausdrücklich zu vereinbaren.

Absatz 3: Da der regionale Partner seine Verfügungsmacht nicht an Dritte weiter übertragen kann, kann auch die Ausrichtung der Sozialhilfe nicht weiterübertragen werden.

Artikel 12 (Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter)

Im Sommer 2015 nahmen die Bestandeszahlen der Personen des Asylbereichs so stark zu, dass nicht mehr zeitgerecht ausreichend Unterbringungskapazitäten gefunden werden konnten. Mit der Teilrevision des EG AuG und AsylG, die auf den 1. Juli 2017 in Kraft trat, ist es gelungen, die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit im Bereich der Planung und Beschaffung genügender Unterbringungskapazitäten neu zu regeln. In diesem Rahmen ist die Zuständigkeit der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter bei der Planung und Beschaffung genügender Unterbringungskapazitäten festzulegen. Das SAFG will an dieser Zuständigkeitsregelung nichts ändern.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind folgende:

Buchstabe *a* übernimmt inhaltlich den bisherigen Artikel 4a Absatz 3 EG AuG und AsylG

Buchstabe *b* übernimmt wesentliche Teile des bisherigen Artikels 4a Absatz 3 EG AuG und AsylG, wobei er präzisiert, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter die Gemeinden während der normalen Lage (notwendige Kapazitäten für 6 Monate realisierbar) frühzeitig, d.h. bereits bei der Planung, bei der Suche nach Unterbringungsplätzen einbeziehen und den regelmässigen Informationsaustausch sicherstellen.

Buchstabe *c* referenziert auf Artikel 33 SAFG, indem die Koordinationsfunktion der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter bei der Suche nach genügend Unterbringungsplätzen erstmals gesetzlich festgehalten wird.

Buchstabe *d* erweitert das Aufgabenfeld der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, indem sie nun auch mit den für die berufliche und soziale Integration zuständigen Stellen zusammenarbeiten. Diese Aufgabenerweiterung entspricht der Detailkonzeption. Sie geht davon aus, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter wegen der Nähe zu den entsprechenden Betrieben oder Verwaltungsstellen eine „Türöffnerfunktion“ wahrnehmen sollen. Zugleich können Regierungsstatthalterinnen und –statthalter Ansprechpartner bei Fragen zur beruflichen und sozialen Integration der Region sein und die regionalen Partner bei administrativen Prozessen unterstützen.

Buchstabe *e* erweitert das Aufgabenfeld der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, indem sie mit den zuständigen Stellen für den Einbezug der Wirtschaft bei der Arbeitsintegration sorgen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter können beispielsweise gemeinsam mit dem regionalen Partner Kontakte zu Unternehmen in der Region

aufnehmen oder an Sitzungen mit den Unternehmen teilnehmen. Auch diese Aufgabenerweiterung entspricht der Detailkonzeption.

Buchstabe *f* macht deutlich, dass die Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter in diesem Artikel nicht abschliessend aufgelistet sind.

Es lässt sich derzeit nicht abschätzen, ob diese Neuerungen für die Regierungsstatthalterämter zu wesentlichem Mehraufwand führen werden. In einer Situation wie heute mit tiefen Asylgesuchszahlen ist nicht davon auszugehen.

Artikel 13 (Zusammenarbeit)

Damit die Wirkungs- und Leistungsziele erreicht werden, benötigen der Kanton und die vom Kanton beauftragten Stellen (*Absatz 1*) eine gute Zusammenarbeit insbesondere mit den im *Absatz 2* genannten Stellen:

- Da eine zentrale Zielsetzung eine rasche und nachhaltige Arbeitsintegration ist, ist die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft unabdingbar, denn letztlich sind es die Arbeitgeber, die bereit sein müssen, einer Person, die den Schweizer Arbeitsmarkt noch nicht kennt, eine Chance zu geben (Bst. *a*).
- Auch die Gemeinden spielen eine Rolle bei der Unterbringung, besonders in einer angespannten Lage. Sie sind aber auch wichtige Akteure bei der Integration, denn jede Asylsuchende und jeder Flüchtling lebt in einer Gemeinde und sollte sich auch in die lokalen Strukturen integrieren können (Bst. *b*).
- Eine ständige Zusammenarbeit mit den zuständigen Migrationsbehörden ist erforderlich, da diese über die jeweils relevanten Informationen betreffend Aufenthaltsstatus verfügen (Bst. *c*).
- Wenn Arbeitgeber Asylsuchende anstellen wollen, müssen sie bei der zuständigen Arbeitsmarktbehörde eine Bewilligung beantragen. Die Arbeitsmarktbehörde prüft in diesem Fall, ob die Voraussetzungen gegeben sind (Einhaltung Inländervorrang sowie der orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen) und erteilt gegebenenfalls die Bewilligung. Stellenantritt, Stellenwechsel sowie Anstellungsende von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen müssen hingegen seit 2019 nur noch bei den Migrationsbehörden gemeldet werden. Mit der Meldung bestätigt der Arbeitgeber, dass er die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhält. Diese Meldung wird den Arbeitsmarktbehörden bzw. den paritätischen Berufskommissionen übermittelt. Die Arbeitsmarktbehörden bzw. die paritätischen Berufskommissionen kontrollieren die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne stichprobenweise. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren vermitteln unter gewissen Bedingungen Personen nach Artikel 2 auch in den ersten Arbeitsmarkt (Bst. *d, e und f*).
- Die regionalen Berufsinformationszentren sind gerade für Jugendliche und junge Erwachsene eine wichtige Anlaufstelle, um den Weg in das System der Berufsbildung zu finden. Es ist auch denkbar, dass sie eine bestimmte Rolle erhalten werden, um Ressourcen und Potenzial von Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 abzuklären, wenn sie in etwa im Alter von 15 bis 25 Jahren sind (Bst. *g*).
- Die Regelstrukturen im Bildungsbereich sind ebenfalls wichtige Zusammenarbeitspartner, beispielsweise mit Brückenangeboten (Berufsvorbereitendes Schuljahr, Vorlehren usw.) (Bst. *h*).
- Privatrechtliche Organisationen sind zum einen im Auftrag des Kantons oder der regionalen Partner direkt aktiv, namentlich in der Integrationsförderung. Daneben bieten sie aber auch ergänzend Unterstützung für Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 an (Bst. *i*).
- Die Landeskirchen leisten seit langem einen wichtigen Einsatz für die Betreuung der Anspruchsgruppen sowohl durch professionelle Mitarbeitende, vor allem aber auch durch Freiwillige (Bst. *k*).

- In den letzten Jahren hat es sich gezeigt, dass das Engagement von Freiwilligen sehr wichtig ist, damit sich neu zugewanderte Menschen in unserer Gesellschaft zurechtfinden und sich integrieren können. Für die Zusammenarbeit mit Freiwilligen können die regionalen Partner entschädigt werden. Die Freiwilligenarbeit ist in allen Bereichen der Integration (Spracherwerb, Arbeit, Freizeit soziales Umfeld) zu stärken. Der regionale Partner koordiniert die Freiwilligenarbeit, unterstützt die Freiwilligen in ihrem Engagement und ist dafür besorgt, dass deren Einsatz möglichst unkompliziert und ohne grosse administrative und organisatorische Hürden möglich ist. Bei der Einbindung Freiwilliger ist sicherzustellen, dass sie die Geheimhaltungspflichten wahren, denen sie unterstehen. (Bst. I).

Kapitel 3: Integration sowie Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe

Abschnitt 3.1: Integration

Unterabschnitt 3.1.1: Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a

Artikel 14

Absatz 1: Grundsätzlich ist es vorteilhaft, wenn es dem Bund gelingt, im Zuge der Neustrukturierung die Asylverfahren deutlich zu beschleunigen. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Menschen, die den Kantonen zugewiesen werden, auch in Zukunft während mehrerer Monate auf den Asylentscheid warten müssen. Diese unvermeidliche Wartephase soll gezielt zur Vorbereitung der Integration oder zum Erhalt von Ressourcen und Motivation genutzt werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei sonst gleichen Voraussetzungen zu erwarten ist, dass im Vergleich zu heute ein höherer Anteil der den Kantonen in einem laufenden Verfahren zugewiesenen Asylsuchenden dauerhaft im Land bleiben wird. Kinder im laufenden Asylverfahren besuchen die Volksschule.

Während des laufenden Asylverfahrens bereiten sich Asylsuchende aktiv auf ihre Arbeitsintegration vor, erwerben Grundkompetenzen sowie Grundkenntnisse in der Amtssprache am Wohnort und verpflichten sich, an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen.²⁵

Die gemeinnützigen Beschäftigungsmöglichkeiten gelten als vorbereitende Integrationsmassnahmen im Hinblick auf das Ziel der raschen Arbeitsintegration und erfolgen in Zusammenarbeit mit Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen.²⁶

Absatz 2: Aufgrund ihrer persönlichen Situation kann es für bestimmte Personen sehr schwierig oder gar unmöglich sein, sich an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen aktiv zu beteiligen. Der Regierungsrat wird daher Ausnahmen formulieren, mit welchen bestimmte Personengruppen von der verlangten Pflicht zur Beteiligung ausgenommen werden. Dabei ist insbesondere an Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Erkrankung oder mit einer Behinderung zu denken sowie an ältere Personen.

Unterabschnitt 3.1.2: Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c

Artikel 15 (Integrationsplan)

Absatz 1: Eine der Hauptaufgaben des regionalen Partners ist die (Arbeits-)Integration der zugewiesenen Personen. Deshalb begleitet und überwacht er den Integrationsprozess, setzt gezielt Anreize für Erfolge und sanktioniert Fehlverhalten. Zwischen den Personen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c und den regionalen Partnern liegt ein vereinbarter, individueller Integrationsplan vor, der regelmässig überprüft wird. Der vom regionalen Partner professionell unterstützte Integrationsprozess startet, sobald ein positiver Asylentscheid vorliegt.

Zu Beginn der Zusammenarbeit mit der Person wird eine Situationsanalyse durchgeführt. Hier geht es darum, die Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen, Begabungen und Einschränkungen

²⁵ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 27

²⁶ vgl. Detailkonzeption, S. 24

bspw. gesundheitlicher Natur aufzunehmen und systematisch zu erfassen. Dazu gehört auch eine Einschätzung der bereits erworbenen Sprachkenntnisse. Daraus entsteht ein individueller Integrationsplan. Dabei handelt es sich um einen Massnahmenplan, der dazu beitragen soll, dass die Personen nach Möglichkeit jenen Werdegang einschlagen, der ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht und der ihnen Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet.²⁷

Bei jungen Erwachsenen (18-25-Jährige) steht dabei in der Regel die ordentliche Berufsbildung oder Mittelschulbildung als Weg in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Ganz zu Beginn geht es einerseits um den Erwerb der erforderlichen (schulischen) Grundkompetenzen und andererseits um das Erlernen einer der beiden Amtssprachen. Dadurch werden die jungen Personen möglichst rasch einem Brückenangebot und an eine geeignete Lehrstelle herangeführt oder auf den Besuch eines Gymnasiums bzw. einer Fachmittelschule vorbereitet. Dieser Integrationsprozess gilt grundsätzlich auch für die unbegleiteten Minderjährigen, die allerdings bis zur Volljährigkeit spezifisch betreut werden.

Beim Integrationsprozess von über 25-jährigen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen steht die direkte Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund. Strebt eine Person mit einem entsprechenden Potenzial eine Ausbildung an, kann dies ebenfalls unterstützt werden. Denn auch für Personen über 25 Jahre mit Potenzial lohnt es sich häufig, noch eine Ausbildung abzuschliessen, um langfristig im ersten Arbeitsmarkt auch höher qualifizierte Arbeitsstellen erwerben zu können.

Absatz 2: Aus triftigen Gründen, etwa bei Personen, die an Traumafolgestörungen leiden, die das Erreichen der vereinbarten Integrationsziele im Nachhinein als kaum möglich erscheinen lassen, soll der Integrationsplan angepasst werden können.

Absatz 3: Der Regierungsrat definiert die bemessungsrelevanten Anforderungen an die Integrationsbemühungen und das Erreichen der Integrationsziele. Dabei sind unter Integrationsbemühungen die einzelnen Schritte und Aktivitäten zu verstehen, die in der Regel Teil des Integrationsplanes sind (z.B. Teilnahme an einem Sprachkurs oder an einem Bildungsangebot). Integrationsziele hingegen sind die messbaren Ergebnisse der Integrationsbemühungen, also beispielsweise ein zertifiziertes Sprachniveau oder eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt (Bst. a).

Aufgrund ihrer persönlichen Situation kann es für bestimmte Personen sehr schwierig oder gar unmöglich sein, am Integrationsprozess aktiv und im verlangten Umfang mitzuwirken. Der Regierungsrat wird daher Ausnahmen formulieren, mit welchen Personengruppen von den verlangten Anforderungen an die Integrationsbemühungen und das Erreichen der Integrationsziele ausgenommen werden oder der Umfang an ihre Anforderungen und Zielerreichung reduziert wird. Dabei ist insbesondere an Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Erkrankung oder mit einer Behinderung zu denken sowie an ältere Personen (Bst. b).

Kindern und Jugendlichen bis zu 18 Jahren können keine selbständigen Pflichten und Ziele gemäss diesem Gesetz auferlegt werden.

Artikel 16 (Pflichten)

Absatz 1: Gemäss dem Prinzip „Fordern und Fördern“ ist der eigene Beitrag der zugezogenen Person (aktive Grundhaltung) für die Integration entscheidend und muss, wenn nötig, eingefordert werden. Vorläufig Aufgenommene, Schutzbedürftige mit und ohne Aufenthaltsbewilligung, anerkannte Staatenlose und Flüchtlinge setzen sich gemäss des vereinbarten Integrationsplans aktiv dafür ein, für ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln aufzukommen, erwerben in der lokalen Amtssprache das geforderte anerkannte Sprachdiplom und erlangen erfolgreich und rasch die für die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben notwendige (Berufs-)bildung bzw. Erwerbstätigkeit.²⁸

²⁷ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 28

²⁸ vgl. KIP 2018 – 2021, S. 28

Absatz 2: Bei Fehlverhalten oder Nichteinhaltung des Integrationsplans (z. B. bei Weigerung, einen Sprachkurs zu besuchen) sanktioniert der regionale Partner die betroffene Person entweder gemäss Artikel 23 oder gemäss Artikel 36 SHG (bei Flüchtlingen, Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung und anerkannten Staatenlosen). Ob ein Sachverhalt tatsächlich eine Kürzung zur Folge hat, ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung. Dies wird mit dem Verweis auf die Artikel 23 bzw. 36 SHG zum Ausdruck gebracht: Eine Kürzung darf nur die fehlbare Person treffen, muss verhältnismässig sein und die verfassungsmässig garantierte Nothilfe muss gewährleistet bleiben.

Abschnitt 3.2: Asylsozialhilfe

Artikel 17 (Subsidiarität)

Der Grundsatz der Subsidiarität bedeutet, dass Hilfe nur gewährt wird, wenn und soweit die bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Asylsozialhilfe ist subsidiär gegenüber den Möglichkeiten der Selbsthilfe (z. B. Verwendung von Vermögen oder Aufnahme einer zumutbaren Arbeit), den Leistungsverpflichtungen Dritter (z. B. Geltendmachung von Sozialversicherungsansprüchen oder Unterhaltsbeiträgen) und den freiwilligen Leistungen Dritter. Aufgrund dessen stellt der Kanton Leistungen nur soweit bereit und finanziert diese, als dies zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Hilfe nötig ist.

Artikel 18 (Anspruchsberechtigte Personen)

Dieser Artikel definiert einerseits die Anspruchsgruppe für die Asylsozialhilfe und andererseits die Voraussetzungen für das Vorliegen der Bedürftigkeit.

Personen im laufenden Asylverfahren, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, für die noch Bundesbeiträge ausgerichtet werden, haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Asylsozialhilfe nach diesem Gesetz. Diese Definition der Bedürftigkeit lehnt sich an derjenigen des Asylgesetzes²⁹ und jener des Sozialhilfegesetzes³⁰ an. Im Fall der Bedürftigkeit wird die Sozialhilfe auf Gesuch hin gewährt.

Artikel 19 (Weisungsbefugnis)

Die Gewährung der Asylsozialhilfe kann mit Weisungen verbunden werden. Weisungen können soweit erteilt werden, als dies der Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit dient oder eigenverantwortliches Handeln fördert. In Betracht fallen etwa Weisungen betreffend die Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe, betreffend die Teilnahme an Integrationsmassnahmen oder die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Arbeit.

Artikel 20 (Pflichten)

Absatz 1: Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, haben insbesondere die Pflicht zur Befolgung von Weisungen der zuständigen Stelle (vgl. Art. 19 SAFG) sowie zur Vermeidung, Minderung und Behebung der Bedürftigkeit. Dazu gehören v. a. die Suche und die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder die Teilnahme an einer geeigneten Integrationsmassnahme, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, haben Mitwirkungspflichten. Sie sind namentlich verpflichtet, der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle die zur Festsetzung und Bemessung der Asylsozialhilfe erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse unaufgefordert mitzuteilen. Die Verletzung der Mitwirkungspflichten zieht eine Leistungskürzung nach sich (vgl. Art. 23 SAFG) oder hat gegebenenfalls zur Folge, dass auf das Gesuch gar nicht eingetreten wird (vgl. Art. 20 Verwaltungsrechtspflegegesetz).

Absatz 2 statuiert die Mitwirkungspflicht der betroffenen Personen, analog Artikel 28 Absatz 1 SHG. Personen, die Asylsozialhilfe beanspruchen, sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. Diese Auskunftspflicht bezieht sich auf

²⁹ Art. 81 AsylG

³⁰ Art. 23 SHG

diejenigen Lebensbereiche, die zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe (vgl. nachfolgend die Ausführungen zu Art. 21 Abs. 2) massgebend sind. Sie umfasst alsdann Auskünfte sowohl zu den Eigenmitteln als auch zu Leistungen Dritter. Eine Verletzung dieser Auskunftspflicht kann je nachdem eine Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe (vgl. Art. 23 SAFG) oder eine teilweise oder vollständige Einstellung der Asylsozialhilfe mangels Bedürftigkeit zur Folge haben (vgl. Art. 24 SAFG). Massgebend ist, ob die unterbliebene Mitwirkung Zweifel am Bestehen der Bedürftigkeit entstehen lässt. Dies ist immer im Einzelfall zu entscheiden und liegt im Ermessen der Vollzugsstelle.

Absatz 3: Es ist vorgesehen, dass auf Verordnungsebene die den betroffenen Personen auferlegten Pflichten genauer definiert werden. Zu denken ist hierbei etwa an die Pflichten, am Ort der Unterbringung die Hausordnung zu beachten sowie alles zu unterlassen, was das geordnete Zusammenleben stört oder gefährdet, oder an die Pflicht, die den betroffenen Personen zugewiesenen Reinigungs- und Gemeinschaftsarbeiten zu erledigen. Ausnahmen von den genannten Pflichten bzw. eine Lockerung davon sind grundsätzlich denkbar, insbesondere aus gesundheitlichen Gründen der betroffenen Personen, sollen jedoch nur in begründeten Fällen möglich sein.

Artikel 21 (Umfang der Leistungen)

Absatz 1: Asylsozialhilfe kann durch verschiedene Leistungen gewährt werden. Diese können grundsätzlich in Angebote der persönlichen und der wirtschaftlichen Asylsozialhilfe eingeteilt werden.

Buchstabe a: Persönliche Hilfe wird von der zuständigen Stelle im Rahmen von Beratungs-, Betreuungs- und Informationstätigkeiten gewährt. Somit umfasst die persönliche Hilfe Unterstützungsleistungen, die nicht finanzieller Natur sind. Von grosser Bedeutung ist dabei insbesondere der Betreuungsauftrag der zuständigen Stelle. Dieser umfasst insbesondere folgende Themen:

- die Gewährleistung der Betreuung und der Sicherheit rund um die Uhr in jeder Kollektivunterkunft;
- die Organisation einer Tagesstruktur für Personen in Kollektivunterkünften;
- die Information, Beratung, Betreuung und die Vermittlung von Dienstleistungen, damit die betroffenen Personen ihren Alltag selbständig bewältigen können;
- die Information über die Abläufe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und administrative Unterstützung diesbezüglich;
- die Organisation in und Vermittlung von Sprach-, Integrations- und Beschäftigungsprogrammen;
- die Abklärung betreffend allfälliger Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes oder medizinischer Massnahmen und deren Einleitung;
- die Information, Beratung und Unterstützung im Zusammenhang mit dem obligatorischen Schulunterricht und im Bedarfsfall Kontaktpflege mit den zuständigen Schulbehörden.

Buchstabe b: Hier wird in abstrakter Form der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe umschrieben. Unter wirtschaftlicher Hilfe werden in erster Linie die finanziellen Unterstützungsleistungen verstanden. Im Rahmen der Vorgaben von Gesetz und Verordnung wird es im Ermessen der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle liegen, in welcher Form und in welcher Höhe die wirtschaftlichen Unterstützungsleistungen gewährt werden. Schranke bei der Ermessensbetätigung bilden die verfassungsrechtlichen Grundsätze wie Verhältnismässigkeit und Gleichbehandlung.

Absatz 2: Die wirtschaftliche Hilfe umfasst folgende Positionen: den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), die medizinische Grundversorgung sowie eine Unterkunft. Zudem werden SIL oder Motivationszulagen (MoZu) gewährt, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Der GBL umfasst insbesondere die Auslagen für Lebensmittel, Körperpflege, Bekleidung und Telefon. Im Bereich Wohnen werden in der ersten Phase die Kosten des Platzes in der Kollektivunterkunft durch die Asylsozialhilfe gedeckt und in der zweiten Phase, bei Erfüllen der Voraussetzungen nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b SAFG, die Wohnkosten samt den üblichen Nebenauslagen für das individuelle Wohnen.

Im Rahmen der medizinischen Grundversorgung werden auch die Kostenbeteiligungen der Krankenkasse (Franchise und Selbstbehalt) sowie die Kosten für notwendige Zahnbehandlungen durch die Asylsozialhilfe getragen.

Bei den SIL handelt es sich um punktuelle Leistungen, welche aufgrund der besonderen oder gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Situation einer unterstützten Person angezeigt sind. Hierzu gehören unter anderem auch Brillen, Transport- und Erwerbsunkosten wie auch die Kosten für Schulmaterial oder -ausflüge oder die Erstausrüstung für Neugeborene. Sie ergänzen die zur Deckung des Grundbedarfs ausgerichteten Leistungen der Asylsozialhilfe und sollen den individuellen Hilfsprozess initiieren und unterstützen. Je nach Bedarf werden SIL in finanzieller Form oder in Form von Sachleistungen ausgerichtet. In jedem Fall hat die für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle der ersuchenden Person vorgängig die Zustimmung zur Kostenübernahme zu erteilen. Der Entscheid über die Bemessung und Ausrichtung der SIL obliegt der für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständigen Stelle.

Absatz 3: Die Gewährung einer Unterkunft richtet sich nach dem Zwei-Phasen-System gemäss Artikel 35 ff. SAFG.

Artikel 22 (Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe)

Absatz 1: Die Sozialhilfe für die Personengruppe gemäss Artikel 18 SAFG orientiert sich wie im bisherigen System an der Höhe der Abgeltungen des Bundes. Die Aufwendungen für die Asylsozialhilfe sind soweit möglich aus den Globalpauschalen des Bundes zu finanzieren. Die für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle richtet die wirtschaftliche Hilfe als Betrag pro Tag und Person aus. Nach neuem Recht gibt es nur noch eine einzige Stufe. Die bisherige so genannte Stufe „plus“ wird aufgehoben, da die aktive Beteiligung der betroffenen Personen nach dem Grundsatz von Fordern und Fördern Teil ihrer eigenen Integrationsverpflichtung ist. Allfällige Kürzungen werden im Verhältnis zur Pflichtverletzung ausgesprochen und sind nicht nach einer vorgegebenen Abstufung (wie bisher die so genannte Stufe „minus“) skaliert. Die Ansätze der wirtschaftlichen Hilfe sind abhängig von der Grösse der Unterstützungseinheit.

Nach dem Grundsatz Fordern und Fördern werden bei Vorliegen von Integrationsbemühungen und dem Erreichen der gesetzten Integrationsziele Anreizleistungen wie MoZu oder Einkommensfreibeträge (EFB) gewährt. Durch die Anreizleistungen soll die Eigenverantwortung sowie die Hilfe zur Selbsthilfe gefördert werden.

Absatz 2: Wie bis anhin soll die konkrete Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe vom Regierungsrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat eine Liste mit zwingenden Situationsbedingten Leistungen (SIL) definiert (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 21 Abs. 2) und auch die Beträge im Falle von Kürzungen für die erste und zweite Phase festlegt. Die SKOS-Richtlinien³¹ können von der für die Gewährung der Asylsozialhilfestelle zuständigen Stelle zur Orientierung herangezogen werden.

Absatz 3: Der Regierungsrat kann seine Regelungsbefugnis in diesem Bereich durch Verordnung an die GEF übertragen. Sinnvoll dürfte dies insbesondere für jene Vorschriften sein, die regelmässig aktualisiert werden müssen, mithin insbesondere die Festlegung der konkret auszurichtenden Leistungen.

³¹ Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe; abrufbar unter: https://skos.ch/fileadmin/migrated/content/uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf

Artikel 23 (Kürzungen)

Absatz 1: Die Eigenverantwortung der bedürftigen Personen soll auch durch die konsequente Sanktionierung von Pflichtverstössen und die daraus folgende Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe gestärkt werden. Die Gründe für eine Sanktionierung ergeben sich einerseits aus Artikel 83 AsylG (Bst. c) und andererseits aus den Artikeln 20 und 22 Absatz 1 SAFG.

Im Fokus stehen dabei insbesondere die Verpflichtung zur Integration und zur Mitwirkung. Fehlende Integrationsbemühungen oder die selbstverschuldete Verfehlung der vereinbarten Integrationsziele sollen deshalb mit einer Kürzung sanktioniert werden (Bst. a). Aber auch als Folge einer fehlenden oder mangelhaften Mitwirkung, etwa bei einer Person zugewiesenen Beschäftigungs- oder Gemeinschaftsarbeiten am Ort der Unterkunft, soll eine Kürzung möglich sein (Bst. b). Mit anderen Pflichtverletzungen (Bst. d) sind Pflichten nach Artikel 20 gemeint.

Absatz 2: Angesichts der Eigenständigkeit des Sozialhilfeanspruchs darf eine Kürzung grundsätzlich nur die fehlbare Person selber treffen. Die Kürzung muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen und somit verhältnismässig sein. Zur Verhältnismässigkeit gehört auch, dass bei Pflichtverletzungen die Kürzung vorgängig angedroht und in der Regel nur nach erfolgloser Mahnung angeordnet wird. Der absolut nötige Existenzbedarf darf durch die Kürzung nicht berührt werden, d. h., das absolute physische Existenzminimum, welches die zum (Über-)Leben unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Versorgung) umfasst, ist auf jeden Fall zu gewährleisten.

Artikel 24 (Einstellung der Sozialhilfe)

Absatz 1: Die Sozialhilfe kann ganz oder teilweise eingestellt werden. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person vorgängig mittels einer Weisung zu einem bestimmten Verhalten angehalten wurde (Annahme einer Arbeit, Teilnahme an einer Beschäftigungsmassnahme, Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf Ersatzeinkommen, kein Verzicht auf anderweitige Einnahmen) und dieser Weisung keine Folge geleistet hat. Die Einstellung der Sozialhilfe ist sodann im ordentlichen Verfahren vorzunehmen (rechtliches Gehör, Verfügung).

Absatz 2: Eine gänzliche oder teilweise Einstellung der Sozialhilfe ist ebenfalls bei fehlendem Nachweis der Bedürftigkeit bzw. deren Umfang möglich. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person vorgängig schriftlich zur Mitwirkung aufgefordert wurde und sie dieser Aufforderung nicht oder nicht genügend nachgekommen ist. Im Rahmen der schriftlichen Aufforderung ist die betroffene Person darauf hinzuweisen, dass die Sozialhilfe aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflicht ganz oder teilweise eingestellt werden kann, wenn ebendiese Verletzung zu berechtigten Zweifeln an der Bedürftigkeit führt.

Artikel 25 (Verfahren)

Für das Verfahren zur Ausrichtung der Asylsozialhilfe sind die Artikel 49 sowie 51 und 52 SHG sinngemäss anwendbar. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.³²

Artikel 26 (Rückerstattung)

Die Rückerstattung bezogener Asylsozialhilfe richtet sich nach den Artikeln 40 bis 45 SHG.

Abschnitt 3.3: Flüchtlingssozialhilfe

Artikel 27

Absatz 1: Dieser Artikel definiert einerseits die Anspruchsgruppe für die Flüchtlingssozialhilfe und andererseits die Voraussetzungen für das Vorliegen der Bedürftigkeit.

³² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Sozialhilfe nach dem SHG³³. Entsprechend wird die Definition der Bedürftigkeit vom SHG übernommen.³⁴

Absatz 2: Für diejenigen Personen im Anwendungsbereich des Asylgesetzes, die Anspruch auf die Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe haben, ist die Zuständigkeit im Sozialhilfegesetz geregelt. Aufgrund der von der Schweiz ratifizierten Flüchtlingskonvention ist Flüchtlingen der Zugang zur ordentlichen Sozialhilfe zu gewähren. Flüchtlinge haben bezüglich Sozialhilfe den rechtsgültigen Anspruch auf Gleichbehandlung mit einheimischen Personen. Für die Gewährung der Sozialhilfe wird daher betreffend Flüchtlinge integral auf die Regelungen des 3. Kapitels des SHG verwiesen.

Kapitel 4: Unterbringung und Betreuung

Abschnitt 4.1: Standortplanung

Artikel 28

In diesem Abschnitt werden die Grundsätze der Standortplanung der Kollektivunterkünfte festgehalten.

Absatz 1 schickt systematisch voran, dass die Standortplanung nach dem Drei–Stufen–Modell mit den Stufen „normale Lage“, „angespannte Lage“ und „Notlage“ erfolgt. Während der „normalen Lage“ kann der Bedarf an Unterbringungsplätzen – ggfs. unter Inanspruchnahme der strategischen Reserve – gedeckt werden (vgl. Art. 29 SAFG). Zeichnet sich indessen ab, dass auch die strategischen Reserven nicht mehr ausreichen, um den erwarteten Bedarf an Unterbringungsplätzen zu decken, liegt eine „angespannte Lage“ vor (vgl. Art. 30 SAFG). Ab wann eine „Notlage“ (Art. 31 SAFG) vorliegt, richtet sich nach dem Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz³⁵: Notlagen sind überraschend eintretende Ereignisse bzw. unmittelbar drohende Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder soziale Notstände, die mit den für den Normalfall bestimmten Mitteln und Befugnissen allein nicht mehr bewältigt werden können (vgl. Art. 2 Abs. 1 KBZG). Eine Notlage wird nicht leichthin angenommen.

Absatz 2 weist die Zuständigkeit neu der zuständigen Stelle der GEF zu. Neben der Standortplanung der Kollektivunterkünfte übernimmt diese auch die Planung angemessener Reserven. Dieser Absatz übernimmt somit inhaltlich den Gehalt des bisherigen Artikels 4a Absatz 1 EG AuG und AsylG.

Absatz 3 übernimmt die Regelung des bisherigen Artikels 4d Absatz 1 EG AuG und AsylG. Der Regierungsrat hat im Vortrag zu dieser Bestimmung Folgendes ausgeführt: „(...) *Kostengünstig ist eine Lösung, wenn sie sich im Rahmen der anteilmässig zur Verfügung stehenden Bundesmittel oder mit vertretbarem Mehraufwand realisieren lässt. Kleinere Anlagen sind wie gesehen einfacher zu finden und geniessen grössere Akzeptanz – ihr Betrieb ist indes erfahrungsgemäss teurer. Sollen die neuen Bestimmungen ihre volle Wirkung entfalten können, bedingt dies, dass der Grosse Rat die entsprechenden Mittel bereitstellt.*“³⁶

Das Kostenargument kann in einem gewissen Spannungsverhältnis zum gesetzlichen Auftrag der „möglichst ausgeglichenen regionalen Verteilung der neu zugewiesenen Personen“ nach Artikel 34 SAFG stehen.

³³ Vgl. Fn 13-17

³⁴ Art. 23 geltendes SHG bzw. Art. 23c des revidierten SHG, vom Grossen Rat am 29. März 2018 verabschiedet (Inkrafttreten noch offen)

³⁵ Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)

³⁶ Vortrag des Regierungsrates vom 17. August 2016 an den Grossen Rat zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG); Geschäftsnummer 2015.POM.63

Abschnitt 4.2: Drei-Stufen-Modell

Unterabschnitt 4.2.1: Normale Lage

Artikel 29

Dieser Artikel übernimmt vollumfänglich den Gehalt des bisherigen Artikels 4a EG AuG und AsylG.

Absatz 1: Grundsätzlich soll die Unterbringung von Personen des Asylbereichs in den dafür vorgesehenen „ordentlichen“ Strukturen erfolgen. Das bedeutet, dass die zuständige Stelle der GEF in Zusammenarbeit mit der für die Nothilfe zuständigen Stelle der POM und mit den regionalen Partnern ausreichend Unterbringungskapazitäten schafft. Dabei handelt es sich um eine Daueraufgabe, bei der die Entwicklung der Anzahl neu zugewiesener Asylsuchender und der effektiven Möglichkeit zur Übertragung von Personen des Asylbereichs von Kollektivunterkünften in Individualunterkünfte Rechnung zu tragen ist.

Gleichzeitig führt der Kanton unter der Leitung der zuständigen Stelle der GEF eine strategische Reserve, um geringe bis mittlere Schwankungen bei den Asylgesuchen auffangen zu können. Je höher die strategische Reserve, desto länger kann in Zeiten mit stark ansteigenden Asylgesuchen die Unterbringung in der normalen Lage nach diesem Artikel aufrecht erhalten bleiben.

Absatz 2: Es versteht sich von selbst, dass sich die Planung ausreichender Unterbringungskapazitäten an Prognosen ausrichten muss. Insofern ist es auch sinnvoll, die Prognosen nach jenen der Bundesbehörden auszurichten.

Auch in ordentlichen Zeiten ist ein frühzeitiger Einbezug der Gemeinden und der Regierungsratsherinnen und Regierungsratsher durch die zuständige Behörde wichtig, was *Absatz 3* verdeutlicht. Die Bereitschaft und Akzeptanz der Gemeinden für die Eröffnung oder Schliessung von Kollektivunterkünften kann durch eine angemessene Informationspolitik der kantonalen Behörden gefördert werden. Die Gemeinden sollen bei Fragen rund um die Asylunterbringung möglichst klare Anlaufstellen haben. Die kantonalen Behörden koordinieren zu diesem Zweck ihre Zusammenarbeit (vgl. Artikel 33 SAFG).

Mit *Absatz 4* wird die Möglichkeit geschaffen, Aufgaben im Zusammenhang mit der Suche nach Unterbringungsplätzen sowie Koordinationsaufgaben im Sinne von Artikel 4d Absatz 5 bisheriges EG AuG und AsylG bereits in der «normalen Lage» an die Regierungsratsherinnen und Regierungsratsher zu übertragen. So können Erfahrungen gesammelt und Know-how transferiert werden, von welchen in angespannten Lagen später profitiert werden kann. Um die nötige Flexibilität zu wahren, soll ein frühzeitiger Einbezug der Regierungsratsherinnen und Regierungsratsher auf Verordnungsstufe geregelt werden. So kann auch eine Feinabstimmung mit den komplexen Strukturen und vielschichtigen Aufgaben im Asylbereich vorgenommen werden.

Unterabschnitt 4.2.2: Angespannte Lage

Artikel 30

Dieser Artikel übernimmt Artikel 4b des bisherigen EG AuG und AsylG vollumfänglich. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten und soll unverändert ins SAFG überführt werden. Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf jene im Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG 2016:

Absatz 1: Die teilweise Übertragung der Zuständigkeit für die Beschaffung von ausreichendem Wohnraum für Personen des Asylbereichs an die Regierungsratsherinnen und Regierungsratsher erfolgte in der Überzeugung, dass diese aufgrund ihrer örtlichen und persönlichen Nähe zu den Gemeinden in Zusammenarbeit mit diesen rascher geeigneten Wohnraum finden und realisieren können als dies bisher durch die kantonalen Behörden der Fall gewesen ist. Der Verband Bernischer Gemeinden hatte den Kompetenzwechsel angeregt und unterstützte diesen. Dank der Abnahme der Asylgesuche musste sich diese Bestimmung in der Praxis bisher nicht bewähren. Demgegenüber konnten die meisten im Verlaufe des Jahres 2015 eröffneten Notunterkünfte nach deren Stilllegung im Verlaufe des Jahres 2017 in die

strategische Reserve überführt werden. Diese Reserven könnten bei einer erneuten Zunahme der Asylgesuche innerhalb kurzer Frist wieder in Betrieb genommen werden, so dass eine angespannte Lage über mehrere Monate vermieden werden könnte, ohne dass es zu einer Obdachlosigkeit kommen würde.

Eine angespannte Lage im Sinne dieses Artikels tritt somit erst ein, wenn der Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich auch mit der Wiederinbetriebnahme der strategischen Reserven nicht mehr gedeckt werden kann.

Zeichnet sich ein solcher Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich ab, beauftragt der Regierungsrat die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, eine bestimmte Anzahl an Unterbringungsplätzen zu bezeichnen. Er setzt den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter eine angemessene Frist. In der Regel dürfte diese bei drei Monaten liegen. Bei diesem ersten Schritt in einer angespannten Lage zählen die Behörden noch auf die Kooperationsbereitschaft zwischen Kanton, Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern und den Gemeinden.

Absatz 2: Können nicht genügend Unterbringungsplätze mit Massnahmen nach Artikel 29 und 30 Absatz 1 SAFG beschafft werden, weisen die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter einzelne Gemeinden an, kurzfristig belegbare und geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen. Die Anweisung erfolgt mittels Verfügung. Auch das Ergreifen einer Massnahme nach Absatz 2 bedarf einer gewissen Vorlaufzeit für die Planung und Durchführung. Ziel ist, die Obdachlosigkeit der Betroffenen zu vermeiden. Dies gebietet sich nicht zuletzt aus staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz und ganz generell mit Blick auf die menschliche Würde.

Die zuständigen Behörden klären die Eignung einer Unterkunft im Einzelfall ab. Zivilschutzanlagen, ehemalige Schulhäuser und Spitäler sowie Ferienheime können grundsätzlich als «geeignet» angesehen werden. Dass eine Norm wie der neue Artikel 30 Absatz 2, die die behördliche Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Situationen sicherstellen soll, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet, ist letztlich kaum vermeidbar. Nur so kann die nötige Flexibilität gewährleistet werden, die schwierigen Lagen zu bewältigen.

Die Massnahme ist auf maximal zwei Jahre befristet. Eine kürzere Frist würde den organisatorischen und betrieblichen Aufwand, der durch die Errichtung einer Unterkunft entsteht, erfahrungsgemäss nicht rechtfertigen.

Absatz 3: Da die zusätzlichen Unterbringungskapazitäten in Fällen nach Absatz 2 rasch benötigt werden und die geordnete und angemessene Unterbringung von Asylsuchenden ein nicht unbedeutendes öffentliches Interesse darstellt, wird allfälligen Beschwerden gegen Massnahmen nach Absatz 2 die aufschiebende Wirkung entzogen, womit die Massnahme sofort vollstreckbar ist. Der Rechtsmittelweg richtet sich nach dem VRPG. Das bedeutet, dass Verfügungen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter beim Regierungsrat angefochten werden können, da eine solche Anordnung vorwiegend politischen (sozial- bzw. sicherheitspolitischen) Charakter aufweist (vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. d und e VRPG). Der Entscheid des Regierungsrats ist endgültig (kantonal letztinstanzlich) und kann nur noch beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Art. 86 Abs. 3 BGG³⁷).

Unterabschnitt 4.2.3: Notlage

Artikel 31

Dieser Artikel übernimmt Artikel 4c des bisherigen EG AuG und AsylG vollumfänglich. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 2017 in Kraft getreten und soll unverändert ins SAFG überführt werden. Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf jene im Vortrag zur Änderung EG AuG und AsylG 2016:

³⁷ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

Der Artikel schlägt die Brücke vom Asylwesen zum Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz. Historisch betrachtet werden Personen des Asylbereichs seit geraumer Zeit als schuttsuchende Personen im Sinne des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes verstanden. Dies nicht nur auf Stufe Kanton, sondern auch auf Stufe Bund. Durch verschiedene Rechtsänderungen in der jüngeren Vergangenheit wurde dieser Zusammenhang indes etwas weniger klar.

Die Zuständigkeiten und Massnahmen aus dem Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz gelangen in Notlagen im Sinne des KBZG zur Anwendung. Eine Notlage kann sich gemäss Artikel 2 KBZG in einem sozialen Notstand äussern.

Unterabschnitt 4.2.4: Entschädigung

Artikel 32

Dieser Artikel führt die Regelung nach Artikel 4d Absatz 4 des bisherigen EG AuG und AsylG fort: Werden Einrichtungen im Eigentum von Gemeinden zur Unterbringung von Personen genutzt, so schliesst die zuständige Stelle der GEF mit den Gemeinden einen Mietvertrag und entrichtet einen Mietzins. Die Höhe des Mietzinses ist grundsätzlich Verhandlungssache zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Es ist jedoch zu unterscheiden, ob eine kommunale Einrichtung während einer normalen oder während einer angespannten Lage benützt wird. In einer normalen Lage ist der Kanton, handelnd durch die zuständige Stelle der GEF (vgl. Art. 28 SAFG), zuständig für die Bereitstellung von ausreichenden Unterkünften. Aufgrund der Heterogenität der in Frage stehenden Objekte, deren Beschaffenheit und der daraus folgenden Nutzungsdauer können keine normativen Vorgaben über die Höhe der Entschädigung festgelegt werden. Auch Ortsüblichkeit kann nicht als Kriterium herangezogen werden. Deshalb wird auch darauf verzichtet, die zuständige Stelle (in einer normalen Lage: die zuständige Stelle der GEF) zur Festlegung einer solchen Entschädigung im Gesetz zu benennen.

In einer angespannten Lage sind die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter befugt, eine Gemeinde zur Bereitstellung von kurzfristig belegbaren und geeigneten Unterbringungsplätzen zu verpflichten (vgl. Art. 30 Abs. 2 SAFG). Diesfalls ist in der entsprechenden Verfügung auch eine angemessene Entschädigung festzulegen.

Unterabschnitt 4.2.5: Koordination

Artikel 33

Dieser Artikel hält die Koordinationsfunktion der Regierungsstatthalterinnen und –statthalter bei der Beschaffung nach ausreichendem Wohnraum für Personen des Asylbereichs fest. Die Regierungsstatthalterinnen und –statthalter vermitteln zwischen der zuständigen Stelle der GEF sowie der für die Nothilfe zuständigen Stelle der POM und Standortgemeinden von potentiellen neuen Kollektivunterkünften. Zudem stellen sie auch untereinander den laufenden, gegenseitigen Informationsaustausch sicher.

Abschnitt 4.3: Regionale Verteilung

Artikel 34

Absatz 1: Die zuständige Stelle der GEF hat den Auftrag, Personen nach Artikel 2 Absatz 1 unterzubringen. Diese Aufgabe delegiert die GEF an die regionalen Partner. Die GEF weist also dem im Perimeter zuständigen regionalen Partner die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 zu und der regionale Partner sorgt für deren Unterbringung sowie die Ausrichtung der Sozialhilfe.

Absatz 2: Bei der Unterbringung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 stehen kostengünstige Lösungen im Vordergrund. Bei der regionalen Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 sind zudem die Chancen auf eine rasche berufliche Integration zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Vorgaben wird eine gleichmässige regionale Verteilung zugewiesener Personen angestrebt. Dazu ist vorgesehen, dass neu zugewiesene Asylsuchende möglichst bevölkerungsproportional mittels Zuweisungstages innerhalb eines definierten Turnus mit „Ausgleichswochen“ und unter Berücksichtigung regionaler Möglichkeiten auf berufliche Integration

auf die Perimeter verteilt bzw. dem jeweiligen regionalen Partner zugeteilt werden. Beispielsweise werden innerhalb eines Turnus von drei Monaten während 10 Wochen (50 Arbeitstage) Zuweisungstage und während drei Wochen (15 Arbeitstage) „Ausgleichswochen“ festgelegt. Jeder regionale Partner weiss also für das Quartal im Voraus, an welchen Tagen er die neu zugewiesenen Personen aufnehmen muss. Der Turnus kann je nach Situation/Lage angepasst werden. Dieses System entspricht in etwa der gegenwärtigen Praxis der POM.

Zudem ist vorgesehen, dass Asylsuchende mit französischer Muttersprache im Grundsatz dem regionalen Partner der Region Berner Jura und Seeland zugeteilt werden. Wenn die Kapazitäten in den Kollektivunterkünften in dieser Region nicht mehr ausreichen (bspw. wegen hohem Anteil französischsprachiger Asylsuchender), kann von diesem Grundsatz abgewichen werden.

Die kantonale Standortplanung der Kollektivunterkünfte, die in der Verantwortung der GEF liegt, richtet sich auf diese Anforderungen aus. Die regionale Verteilung der Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in Kantonszuständigkeit soll regelmässig publiziert werden.

Heute sind die Personen des Asylbereichs im Kantonsgebiet nicht gleichmässig verteilt. Es ist nicht vorgesehen, diesen „Bestand“ durch Zuweisung neuer Wohnorte aktiv umzuverteilen. Die gleichmässige Verteilung wird also in erster Linie bei den neu zugewiesenen Personen verwirklicht.

Im Kanton Bern wird es auch zwei Bundeszentren und ein kantonales Rückkehrzentrum geben. Es ist nicht vorgesehen, diese Plätze bei der Zuweisung von Asylsuchenden auf die fünf Regionen anzurechnen, weil sie für die Gemeinden und Regionen voraussichtlich keine grosse finanzielle Belastung bedeuten. Denkbar ist jedoch, in der Verordnung die Möglichkeit zu verankern, diese Zentren mit einem bestimmten Koeffizienten anzurechnen. Dadurch könnte zu einem späteren Zeitpunkt, wenn es sich zeigen sollte, dass die Regionen zum Beispiel durch ein Bundeszentrum eben doch eine zusätzliche Belastung zu tragen haben, eine Anrechnung eingeführt werden.

Abschnitt 4.4: Zwei-Phasen-System

Unterabschnitt 4.4.1 Allgemeines

Artikel 35

Absatz 1: Der regionale Partner bringt Personen nach Artikel 2 Absatz 1 im bewährten Zwei-Phasen-System in seinem zuständigen Perimeter unter. Mit dem Zwei-Phasen-Modell ist gemeint, dass alle dem Kanton zugewiesenen Personen zunächst in einer Kollektivunterkunft untergebracht (Phase 1) und später in Wohnungen ausplatziert werden (Phase 2), sofern sie die integrationsbezogenen Ziele erfüllen.

Buchstabe a: Nach der Zuweisung durch den Bund melden sich Personen nach Artikel 2 Absatz 1 bei der zuständigen Stelle der GEF (Schaltersystem) und werden den regionalen Partnern gleichmässig gemäss ihren Kapazitäten in Kollektivunterkünfte zugewiesen. Zum Gesamtauftrag der regionalen Partner gehört der Betrieb der Kollektivunterkünfte, in denen sämtliche Asylsuchende während des gesamten Asylverfahrens untergebracht werden. Dadurch wird verhindert, dass Asylsuchende bereits Wohnungen beziehen, die sie bei einem negativen Asylentscheid wieder verlassen müssen. Vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung verbleiben nach dem Asylentscheid weiter in Kollektivunterkünften, bis sie das geforderte Sprachniveau erreicht und eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgenommen haben.

Buchstabe b: Sobald die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 die geforderten Integrationsziele (Sprachniveau und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung) erreicht haben, können sie in einer individuellen Unterkunft (Wohnung oder Wohngemeinschaft) untergebracht werden. Die Ausplatizierung in eine individuelle Unterkunft wird als zweite Phase bezeichnet. Die zugewiesenen Personen, die die Integrationsziele erfüllen, werden bei der Wohnungssuche vom regionalen Partner im zuständigen Perimeter unterstützt (vgl. Art. 37 Abs. 3 SAFG).

Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung sowie anerkannte Staatenlose haben zwar freie Wohnsitzwahl, die Wohnungssuche wird aber durch die regionalen Partner ebenfalls erst nach Erreichen des geforderten Sprachniveaus sowie der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung (Erreichung der vereinbarten Integrationsziele) unterstützt.

Absatz 2: Vom Grundsatz nach Absatz 1 können Familien mit Kindern (Bst. c) sowie unbegleitete Minderjährige und weitere vulnerable Personengruppen (Bst. b) ausgenommen werden. Eine weitere Ausnahme kann dann erforderlich sein, wenn beispielsweise mehr Personen als ursprünglich erwartet innerhalb kurzer Zeit dem Kanton Bern zugewiesen werden (Bst. a). Ein solch sprunghafter Anstieg an zugewiesenen Personen kann zu Kapazitätsengpässen in den Kollektivunterkünften führen. Um einem solchen Engpass entgegenzuwirken, muss der regionale Partner in dieser Situation auch Personen in Wohnungen platzieren können, welche die Integrationsziele noch nicht erreicht haben.

Absatz 3: Die Einzelheiten regelt der Regierungsrat mittels Verordnung, insbesondere die Kriterien für das Vorliegen einer Ausnahmesituation.

Unterabschnitt 4.4.2: Kollektivunterkünfte

Artikel 36

Absatz 1: In der ersten Phase wohnt eine Vielzahl von Personen nach Artikel 2 Absatz 1 in einer Kollektivunterkunft. Die zugewiesenen Personen werden in den Kollektivunterkünften von qualifiziertem Personal betreut. Durch ihre Grösse, Beschaffenheit und Lage ermöglichen die Kollektivunterkünfte, die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 angemessen unterzubringen und zu betreuen. Der Begriff „Beschaffenheit“ ermöglicht die getrennte Unterbringung von allein-stehenden Männern und Frauen, von Ehepaaren und von Familien mit Kindern. Ziel dieser Unterbringungsform ist es, die Personen mit den Gepflogenheiten des schweizerischen Alltages bekannt zu machen und sie an ein möglichst selbstständiges Leben heranzuführen. Sind wegen eines raschen Zustroms von Personen alle Kollektivunterkünfte ausgelastet, müssen diese Personen vorübergehend in Notunterkünften untergebracht werden. Der für den Perimeter zuständige regionale Partner betreibt die Kollektivunterkunft bzw. Kollektivunterkünfte.

Absatz 2: Für den geplanten Ablauf (vgl. Ausführungen zu Art. 34 SAFG) ist es zwingend nötig, dass es in jedem Perimeter mindestens eine Kollektivunterkunft gibt. Gemäss den aktuellen Schätzungen für die Anzahl der Asylsuchenden, die dem Kanton Bern in Zukunft zugewiesen werden, sollten in jedem der fünf Perimeter sogar rund 200 – 300 Plätze in Kollektivunterkünften bereitstehen.

Absatz 3: Die Einzelheiten und weitere Kriterien legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Er kann beispielsweise eine minimale Platzkapazität definieren oder einen Betreuungsschlüssel vorgeben.

Unterabschnitt 4.4.3: Individuelle Unterkünfte

Artikel 37

Absatz 1: Im Grundsatz ist es wünschenswert, dass Personen, die dauerhaft im Land bleiben, sich auch möglichst rasch selbstständig um das Mietverhältnis kümmern, wie dies in der Sozialhilfe üblich ist.

Absatz 2: In der Praxis haben Personen nach Artikel 2 Absatz 1 oft Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden. Aus der Sicht des Vermieters ist es oft sicherer, einen Sozialdienst als Vertragspartner zu haben. Deshalb kann es sinnvoll sein, wenn der regionale Partner die Mietverträge unterzeichnet, aber immer mit dem Ziel, dass die Personen nach Artikel 2 Absatz 1 möglichst selbstständig sein sollen.

Absatz 3: Diejenigen Personen, die die Integrationsziele erreichen, werden in einer zweiten Phase in Wohnungen oder Wohngemeinschaften untergebracht. Unterstützt und betreut werden diese Personen durch die regionalen Partner. Die regionalen Partner unterstützen die Wohnungssuche grundsätzlich nur in den zugeteilten Perimetern und bei Erreichen der Integrationsziele. Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung und anerkannte Staaten-

lose können ihren Wohnsitz im Kanton frei wählen.³⁸ Das heisst, dass sie in eine selber angemietete Wohnung ziehen dürfen, sofern der Mietzins innerhalb der vorgegebenen Limite liegt. Der regionale Partner kann sie bei der Wohnungssuche jedoch nur dann unterstützen, wenn sie die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben.

Unterabschnitt 4.4.4: Ausschluss aus Unterkünften

Artikel 38

Dieser Artikel regelt den Übergang von der Asylsozialhilfe zur Nothilfe: Nach Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG sind Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Der Ausschluss aus der Sozialhilfe ist demnach eine bundesgesetzliche Folge eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheides. Der Bund richtet die Monatsglobalpauschale für die Sozialhilfe letztmals in jenem Monat aus, in dem der Wegweisungsentscheid rechtskräftig wird (vgl. Art. 20 Bst. a AsylV 2). Nach der Verbuchung der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides löst der Bund für diese Personen die einmalige Nothilfepauschale aus (vgl. Art. 28 AsylV 2).

Absatz 1: Da nach der Neustrukturierung des Asylbereichs die Zuständigkeit für die Asylsozialhilfe und für die Nothilfe auf zwei Direktionen aufgeteilt ist, muss die bisher für die Gewährung der Asylsozialhilfe zuständige Stelle der GEF jene Personen, deren Wegweisungsentscheid rechtskräftig ist und denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, zum Verlassen der Kollektivunterkunft oder der individuellen Unterkunft auffordern. Weil der Sozialhilfestopp eine gesetzliche Folge der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides ist, handelt es sich hier um eine nicht anfechtbare Handlungsanordnung. Diese ist auch nicht mit der Begründung anfechtbar, dass die betroffene Person verletztlich ist. Vielmehr hat die betroffene Person beim Antrag auf Nothilfe geltend zu machen, dass ihrer Verletzlichkeit bei der Ausrichtung der Nothilfe Rechnung getragen wird (vgl. dazu Art. 9 Absatz 3 bisheriges EG AuG und AsylG).

Absatz 2: Mit Kenntnissnahme der Rechtskraft des Wegweisungsentscheides setzt die für die Unterbringung zuständige Stelle der GEF den betroffenen Personen für den Ausschluss aus der Asylsozialhilfe bzw. aus den Unterkünften eine angemessene Frist an. Nur dieser Teil des Ausschlusses aus der Asylsozialhilfe bzw. aus den Unterkünften ist im Sinne einer Verfügung anfechtbar und dies nur mit der Begründung, die Frist sei nicht angemessen.

Absatz 3: Der Regierungsrat wird durch Verordnung regeln, dass die Frist zum Verlassen der GEF-Strukturen grundsätzlich der Dauer der Ausreisefrist nach Absatz 1 entsprechen muss. Hier kann beispielsweise den Interessen von Familien mit volksschulpflichtigen Kindern Rechnung getragen werden, indem die Frist auf den Beginn der nächsten Schulferien hin endet.

Absatz 4: Es besteht ein öffentliches Interesse, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG möglichst zeitnah umzusetzen und die Strukturen des Asylbereichs zu entlasten. Deshalb ist einer Beschwerde von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Abschnitt 4.5: Besondere Massnahmen und Unterbringungen

Artikel 39 (Grundsatz)

Absatz 1: Die ordentliche Sozialhilfe regelt in Artikel 29 SHG die „persönliche Hilfe“, die in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt wird. Dieser Auftrag gilt nicht im gleichen Umfang für die Asylsozialhilfe. Soweit zum Schutz von Kindern oder Erwachsenen besondere Massnahmen oder Unterbringungen notwendig sind und die entsprechenden Gesetzesgrundlagen die Zuständigkeit für die Vermittlung entsprechender besonderer Massnahmen oder Unterbringungen subsidiär den ordentlichen Sozialdiensten zuweisen, wird diese Aufgabe hier der für die Unterbringung zuständigen Stelle, also dem regionalen Partner, zugewiesen.

³⁸ Vgl. Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 31 AIG

Mit dem Begriff „besondere Unterbringung“ sind hier aufgrund des entsprechenden Schutzbedarfs notwendige *stationäre* Unterbringungen ausserhalb der Strukturen der für die Unterbringung zuständigen Stelle gemeint, also in externen Institutionen. Stellt die zuständige Sozialhilfestelle eine Indikation für eine stationäre Unterbringung ausserhalb der ordentlichen Strukturen fest, motiviert sie die betroffene Person bzw. deren gesetzliche Vertretung, dieser stationären Unterbringung zuzustimmen. Dies gilt als präventive, freiwillige Massnahme. Eine gestützt auf das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordnete behördliche Massnahme ist dann notwendig, wenn sich die betroffenen Personen den notwendigen Schutzmassnahmen widersetzen. Bei nach Krankenversicherungsrecht indizierten Unterbringungen ist auf die ärztliche Indikation abzustellen.

Mit dem Begriff „besondere Massnahmen“ sind hier zum Schutz der Betroffenen notwendige *ambulante Massnahmen* gemeint, während denen die Unterbringung in den Regelstrukturen der regionalen Partner aufrechterhalten bleibt. Stellt die zuständige Sozialhilfestelle eine Indikation für eine *ambulante Massnahme* fest, motiviert sie die betroffene Person bzw. deren gesetzliche Vertretung, dieser ambulanten Massnahme zuzustimmen. Dies gilt als präventive, freiwillige Massnahme. Als Beispiel einer besonderen Massnahme kann hier die Familienbegleitung angefügt werden.

Nach dieser Bestimmung hat die für die Sozialhilfe zuständige Stelle einen geeigneten Leistungserbringer für die besondere Massnahme bzw. Unterbringung zu suchen und zu vermitteln.

Absatz 2: Soweit eine indizierte besondere Massnahme oder Unterbringung nicht mit den von der zuständigen Stelle der GEF geleisteten Abgeltung finanzierbar ist, kann die für die Unterbringung zuständige Stelle vor dem Beginn der besonderen Massnahme oder Unterbringung bei der zuständigen Stelle der GEF ein Gesuch um Kostengutsprache stellen.

Absatz 3 erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten in einer Verordnung zu regeln. Zu denken ist hier primär an Steuerungsinstrumente, um den Aufwand in diesem Bereich niedrig zu halten.

Artikel 40 (Unbegleitete Minderjährige)

Die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen erfolgt unabhängig vom Asylstatus (Bst. a). Dies gilt auch für unbegleitete Minderjährige, die einen rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid haben. Diese Fälle sind statistisch selten. Im Wissen darum, dass ein rechtskräftiger negativer Asyl- und Wegweisungsentscheid eines unbegleiteten Minderjährigen nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand vor Erreichen der Volljährigkeit vollzogen werden kann und ein wesentlicher Teil des Aufwandes auf die Behörden der Herkunftsländer zurückzuführen ist, rechtfertigt sich diese Ausnahmeregelung. Die für die Nothilfe zuständige Stelle der POM wird für diese Fälle die für die Sozialhilfe bzw. für die Unterbringung und Betreuung zuständige Stelle der GEF abgelden müssen. Dies kann auf Basis einer verwaltungsinternen Vereinbarung erfolgen.

Buchstabe b regelt die Organisation der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen. Dabei steht es der GEF frei, diese Aufgabe gestützt auf Artikel 10 Absatz 1 SAFG an einen oder mehrere regionale Partner zu übertragen oder eine geeignete öffentliche oder private Trägerschaft exklusiv mit dieser Aufgabe zu mandatieren. Wird die Vollzugskompetenz übertragen, muss auch die Verfügungskompetenz in diesem Bereich delegiert werden.

Absatz 2 erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten durch Verordnung zu regeln.

Kapitel 5: Finanzierung

Artikel 41 (Lastenausgleich)

Die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe nach Abzug der Bundesbeiträge fliessen bereits heute in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» nach Artikel 25 des Gesetzes über den Finanz-

und Lastenausgleich³⁹ und werden damit von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert. Die Nettokosten der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden heute hingegen vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden. Eine Differenzierung in der Kostentragung von Asylsozialhilfe und Flüchtlingssozialhilfe erübrigt sich grundsätzlich, da künftig dem Kanton Bern in der Regel Personen zugewiesen werden, die eine längerfristige Bleibeperspektive aufweisen und sprachlich, beruflich sowie sozial integriert werden sollen. Die inhaltlichen und finanziellen Problemstellungen gleichen sich somit in der Asyl- und der Flüchtlingssozialhilfe stark an.

Im Rahmen der Detailkonzeption hat der Regierungsrat deshalb beschlossen, die Nettokosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zuzuführen. Aufgrund von Modellrechnungen ist durch diese Regelung – abhängig von der Anzahl und Zusammensetzung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs – von einer zusätzlichen Lastenverschiebung zulasten der Gemeinden von rund 3 Mio. CHF auszugehen.⁴⁰ Diese soll im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» (Art. 29b FILAG) angerechnet werden und gleicht somit im Zeitpunkt der Umsetzung die Lastenverschiebung aus (vgl. den entsprechenden Art. 67 in den Übergangsbestimmungen). Chancen und Risiken der Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollen somit von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen werden, analog zur übrigen Sozialhilfe.⁴¹

Über die Detailkonzeption hinaus schlägt der Regierungsrat vor, auch allfällige Nettokosten der Nothilfe dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zuzuführen (vgl. die entsprechenden Ausführungen zu Art. 47 EG AIG und AsylG).

Artikel 42 (Festlegung der Kostenstrategie und Ausgabenbewilligung)

Absatz 1: Die Kosten im Bereich des SAFG sind sehr stark von der Anzahl der zu betreuenden Personen abhängig. Entsprechend ist es sehr schwierig, im Voraus verbindliche Kosten zu definieren und diese vom Parlament genehmigen zu lassen. Um dem Grossen Rat dennoch eine möglichst grosse Einflussnahme ermöglichen zu können, soll ihm periodisch die Strategie für die Bemessung der Kosten als Beschluss unterbreitet werden. Basierend auf der festgelegten Strategie bewilligt der Regierungsrat jährlich die anfallenden Ausgaben.

In dieser Strategie werden die Aufwendungen für die verschiedenen zur Umsetzung des vorliegenden Gesetzes erforderlichen Bereiche aufzuführen sein. Beispielhaft für solche Bereiche seien vorliegend genannt:

- Kosten für besondere Massnahmen und für die Unterbringung und Betreuung für UM nach den Artikeln 39 f;
- Kosten für die Integration aller Personen im Geltungsbereich des SAFG.

Absatz 2: Damit wird eine spezialgesetzliche Delegationsnorm für die Ausgaben in der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe geschaffen; zu diesen Kosten gehören auch die Unterbringungskosten (inklusive Kosten für die Unterbringung für UM).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Gesamtrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (vgl. Detailkonzeption S. 51).

³⁹ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

⁴⁰ Vgl. Detailkonzeption, S. 59/60. In diesem Bericht werden ferner die Kostendeckungsgrade der Bundesbeiträge dargelegt sowie in jenen Fällen begründet, wo die Bundesbeiträge nicht ausreichen (vgl. S. 55 bis 59).

⁴¹ Würde hingegen die Variante gewählt, wonach die Finanzierung der Nettokosten in diesem Aufgabenbereich vollständig durch Kantonsmittel erfolgt, würde gemäss Modellrechnungen eine Lastenverschiebung zulasten des Kantons von rund 15 Mio. CHF erfolgen, die wiederum im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» zu kompensieren wäre.

Tabelle 1: Gesamtrechnung Asyl- und Flüchtlingsbereich, Bruttokosten bei jährlich 1'800 zugewiesenen Asylsuchenden, 1'100 VA / FL, 3.8% UM und 1'900 rechtskräftigen negativen Entscheiden (Modellergebnisse)

Aufgabe	Einheit	IST			NEU			Differenz
		Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Anzahl	Kosten pro Person	Kosten pro Jahr	Kosten pro Person
			(CHF)	(CHF)		(CHF)	(CHF)	(CHF)
Integrationsförderung	neu anerkannte VA / FL pro Jahr	1'128	13'500	15.2 Mio.	1'128	11'800	13.4 Mio.	-1'600
Sozialhilfe	N / VA / FL (Bestand, ohne UM)	6'791	18'700	127.3 Mio.	6'791	18'300	124.3 Mio.	-400
Unbegleitete Minderjährige	UM (Bestand)	272	68'500	18.6 Mio.	272	68'500	18.6 Mio.	0
Nothilfe und Wegweisungsvollzug	rk. neg. Entscheide pro Jahr	1'904	9'500	18.1 Mio.	1'904	8'400	16.0 Mio.	-1'100
Total "Spezifische Aufgaben Asyl- und Flüchtlingsbereich"		179.2 Mio.			172.3 Mio.			
Verwaltungsaufwand	N, VA, FL (Bestand)	7'063	760	5.3 Mio.	7'063	760	5.3 Mio.	-
Volksschule	Volksschulpflichtige Kinder	1'371	19'300	26.4 Mio.	1'371	19'300	26.4 Mio.	-
Berufsbildung	VA / FL mit Stossrichtung Berufsbildung pro Jahr	207	81'400	16.8 Mio.	207	81'400	16.8 Mio.	-
Mittelschulbildung	VA / FL mit Stossrichtung Bildung pro Jahr	12	80'000	1.0 Mio.	12	80'000	1.0 Mio.	-
KAPO für Sicherheit KU	Personen in KU (Bestand)	1'005	760	0.8 Mio.	1'646	760	1.2 Mio.	-
Sicherheit in den Rückkehrzentren				0			1 Mio ⁴² .	
Stationäre Behandlungskosten	N, VA, FL, NH (Bestand)	7'535	1'100	8.3 Mio.	7'421	1'100	8.2 Mio.	-
Total Regelstrukturen		58.7 Mio.			60 Mio.			
Bruttoaufwand Total		237.9 Mio.			232.3 Mio.			

Bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt ist, dass Nothilfebezügerinnen und -bezüger nicht mehr in den Kollektivunterkünften der 1. Phase untergebracht werden, sondern in einem eigenen Rückkehrzentrum. Beim aktuellen Bestand in der 1. Phase (1414 belegte Plätze am 24. August 2018 bei einer Grundkapazität von 1'798 Plätzen) befinden sich rund 700 Personen in

⁴² Vgl. Erläuterungen im Anschluss an die Tabelle

der Nothilfe. Diese Personen werden ab Inbetriebnahme des Rückkehrzentrums von den Kollektivunterkünften in das Rückkehrzentrum umplatziert. Damit einher geht ein Abbau der Grundkapazitäten, d.h. weitere Kollektivunterkünfte (rund die Hälfte) müssen ab Inbetriebnahme des Rückkehrzentrums geschlossen oder zumindest stillgelegt werden.

Die längere Aufenthaltsdauer in den Kollektivunterkünften wird sich somit erst verzögert und voraussichtlich nicht in dem berechneten Masse auswirken. Überdies ist zu berücksichtigen, dass der Sicherheitsaufwand der Kantonspolizei unabhängig von der Auslastung in der Kollektivunterkunft entsteht.

Der Ausgabenposten „Kapo [Kantonspolizei] für Sicherheit in den KU“ enthält ausschliesslich Dienstleistungen, die die Kantonspolizei für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung um die Kollektivunterkünfte herum und für die Einsätze auf Anforderung der Betreiber von Kollektivunterkünften in Kollektivunterkünften leistet. Nicht enthalten darin sind die Ausgaben, die für die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit innerhalb der Kollektivunterkünfte notwendig sind. Dafür sind grundsätzlich die Betreiber verantwortlich. Die jüngsten Erkenntnisse bei der Ausarbeitung des Betriebskonzepts für das Rückkehrzentrum haben ergeben, dass sich die Sicherheitsanforderungen in einem Rückkehrzentrum wegen der beherbergten Zielgruppe aber auch abhängig von der geographischen Lage nicht mit jenen einer gewöhnlichen Kollektivunterkunft vergleichen lassen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Detailkonzeption war noch nicht bekannt, dass der Kanton das (vorläufig einzige) Rückkehrzentrum in Prêles am Standort des früheren Jugendheims betreiben wird. In Absprache mit der Kantonspolizei hat das Amt für Migration und Personenstand einen Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen für die Aufnahme des Betriebs des Rückkehrzentrums in der Höhe von knapp CHF 1 Million errechnet. Dieser Bedarf muss von einem privaten Sicherheitsdienstleister gedeckt werden. Im Zeitpunkt, als die Detailkonzeption ausgearbeitet wurde, waren weder der Standort noch die genaue Personenzahl der Zielgruppe der Bewohnerinnen und Bewohner des Rückkehrzentrums bekannt, weshalb darin auch keine Aussagen zum Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen ausgewiesen werden konnte.

Der Zusammenzug dieser Kosten im Ausgabenposten „Nothilfe und Wegweisungsvollzug“ ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die dabei ausgewiesenen Kosten richten sich direkt an die Nothilfebezüglerinnen und -bezügler. Demgegenüber richten sich die Ausgaben für Sicherheitskosten darüber hinaus an das Personal und an die Öffentlichkeit.

Aus diesem Grund sind die Ausgaben um einen Ausgabenposten für „Sicherheit in den Rückkehrzentren“ mit Ist-Kosten von CHF 0.- und Soll-Kosten in der Höhe von CHF 1 Million zu ergänzen.

Artikel 43 (Beiträge an Trägerschaften)

Absatz 1: Die zuständige Stelle der GEF gewährt im Rahmen der nach Artikel 41 bewilligten Ausgaben den mit dem Vollzug beauftragten Trägerschaften Beiträge. Hierbei handelt es sich um Abgeltungen nach Artikel 3 Absatz 3 des Staatsbeitragsgesetzes.⁴³ Damit gelten die Vorschriften der Staatsbeitragsgesetzgebung. Die Beiträge sind ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden (vgl. Art. 20 StBG). Die zuständige Stelle der GEF kontrolliert die zweckkonforme und rechtmässige Verwendung der Beiträge (Art. 20a StBG). Nichterfüllung, mangelhafte Erfüllung oder Zweckentfremdung hat die Rückerstattung der Staatsbeiträge zur Folge (vgl. Art. 21, 22 StBG). Die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger ist zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 8 StBG).

Absatz 2: Im Rahmen der Leistungsverträge wird festgelegt, ob die Abgeltungen als Pauschalen oder nach Aufwand festgesetzt werden.

Die Beiträge können auch erfolgsorientiert, d.h. durch eine Kombination aus fester und erfolgsabhängiger Abgeltung, festgelegt werden. Beispielsweise könnte bei der Erreichung des

⁴³ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)

Ziels A ein Teil der Abgeltung und bei der Erreichung des Ziels B der Rest der Abgeltung (oder auch ein Bonus) ausbezahlt werden. Damit erhält die GEF den Handlungsspielraum, um den Auftragnehmern in einzelnen Bereichen einen direkten finanziellen Anreiz zu geben, um bestimmte Wirkungsziele zu erreichen.

Kapitel 6: Aufsicht

Artikel 44 (Zuständigkeit)

Die zuständige Stelle der GEF überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die von ihr beauftragten Stellen die mit Leistungsvertrag übertragenen Aufgaben erfüllen. Dabei wird insbesondere überprüft, ob die angebotenen Leistungen kosteneffizient, wirkungsorientiert und qualitativ angemessen erbracht werden.

Artikel 45 (Mitwirkungspflichten)

Dieser Artikel regelt die Mitwirkungspflichten der regionalen Partner, ihrer Untervertragspartner und der weiteren durch die GEF beauftragten Stellen. Diese haben der zuständigen Stelle der GEF Auskünfte zu erteilen, Einsicht in die Geschäftsunterlagen, insbesondere die Buchführungsunterlagen zu gewähren, damit die zuständige Stelle der GEF ihre Aufsichtstätigkeit umfassend wahrnehmen kann. Der Aufgabenbereich und das Tätigkeitsfeld der beauftragten Stellen bringt zwangsläufig den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten mit sich. Für die Wahrnehmung der Aufsicht ist es daher notwendig, dass die zuständige Stelle der GEF Zugang zu allen Daten und somit auch zu den besonders schützenswerten Personendaten hat (*Bst. a, b*). Für den Fall, dass die zuständige Stelle der GEF für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit die Räumlichkeiten der beauftragten Stelle betreten muss, ist ihr der Zugang zu den Räumlichkeiten und Einrichtungen zu gewähren (*Bst. c*). Um sowohl die Aufsicht als auch die Aufgaben nach Artikel 9 wahrnehmen zu können, ist die zuständige Stelle der GEF darauf angewiesen, dass die beauftragten Stellen ihr die dafür notwendigen Betriebs-, Leistungs- und Qualitätsdaten rechtzeitig zur Verfügung stellen. Die regionalen Partner, deren Untervertragspartner und die weiteren von der GEF beauftragten Stellen sind daher verpflichtet, die von der GEF gewünschten Daten innert Frist zu übermitteln (*Bst. d*). Weiter haben die beauftragten Stellen die für die Aufsicht zuständige Stelle in allen für die Wahrnehmung einer umfassenden Aufsichtstätigkeit erforderlichen Bereichen zu unterstützen (*Bst. e*). Dass alle diese Tätigkeiten seitens der beaufsichtigten Stellen unentgeltlich zu erbringen sind, ist eine Selbstverständlichkeit.

Absatz 2: Die Organe und Hilfspersonen der Leistungserbringer können ihre Mitwirkung nicht unter Berufung auf ein Berufs- oder Geschäftsgeheimnis verweigern, da mit den in Absatz 1 normierten gesetzlichen Mitwirkungspflichten diese Geheimhaltungspflichten (insbesondere das Berufsgeheimnis und das Sozialhilfegeheimnis) entfallen.

Absatz 3: Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, auf Verordnungsstufe Einzelheiten zur Aufsicht zu regeln.

Kapitel 7: Datenschutz

Abschnitt 7.1: Datenbearbeitung

Artikel 46 (Bearbeitung von Personendaten)

Absatz 1 verweist auf die grundsätzliche Geltung des Datenschutzgesetzes⁴⁴, behält jedoch die ergänzenden spezialgesetzlichen Bestimmungen im SAFG selber vor.

Absatz 2 schafft die gesetzliche Ermächtigung zur Datenbearbeitung (Art. 5 Abs. 1 KDSG). Damit werden die Datenbearbeitungsgrundsätze nach Artikel 5 und 6 KDSG umgesetzt: Die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen dürfen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im Sinne von Artikel 3 KDSG bearbeiten, wenn dies zur Erfüllung der ihnen mit dem SAFG zugewiesenen Aufgaben (vgl. Art. 8 SAFG) im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips erforderlich ist. Das Bearbeiten von Personendaten

⁴⁴ Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04)

umfasst jeden Umgang mit Personendaten, wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern, Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten (vgl. Art. 2 Abs. 4 KDSG). Der Zweck der Datenbearbeitung ergibt sich aus den zu erfüllenden Aufgaben und darf nicht darüber hinausgehen. Mit der Aufgabenumschreibung in Artikel 9 SAFG wird der für die Datenbearbeitung geforderten Zweck-Mittel-Relation und dem Grundsatz der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung Rechnung getragen.

Überträgt die zuständige Stelle der GEF den Vollzug bestimmter Aufgaben nach Artikel 10 Absatz 1 SAFG an geeignete private oder öffentliche Trägerschaften (z.B. an regionale Partner), so dürfen diese gemäss Absatz 2 Personendaten bearbeiten. Diese zuständigen Vollzugsstellen dürfen die Daten einander bekannt geben, da das Bearbeiten auch die Bekanntgabe umfasst (Art. 2 Abs. 4 KDSG).

Artikel 47 (Datenbekanntgabe)

Absatz 1: Die für den Vollzug zuständigen Stellen werden ermächtigt, im Einzelfall Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, anderen Behörden bekannt zu geben, soweit diese anderen Behörden diese Daten zur Erfüllung von Aufgaben nach dem SAFG, dem SHG oder dem EG AIG und AsylG benötigen. Mit Behörden des Bundes ist beispielsweise das Staatssekretariat für Migration gemeint.

Absatz 2: Die Bestimmungen des SHG über das Sozialhilfegeheimnis, über die Mitteilungen an Behörden und Private sowie über die Auskunftspflichten gelten auch beim Vollzug der Asylsozialhilfe nach dem SAFG. Da sich die Flüchtlingssozialhilfe direkt nach dem SHG richtet (vgl. Art. 27 Abs. 2), ist der Verweis nur hinsichtlich der Asylsozialhilfe erforderlich.

Artikel 48 (Datenbearbeitungssystem)

Absatz 1 dient als gesetzliche Grundlage für den Betrieb eines Datenbearbeitungssystems, das die zuständige Stelle der GEF gemeinsam mit der zuständigen Stelle der POM betreibt und das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt wird. Beim Datenbearbeitungssystem handelt es sich um ein Informationssystem, das durch ein Abrufverfahren zugänglich ist (vgl. Art. 49).

Datenbearbeitungssysteme haben die besonderen kantonalen Vorgaben an die Informationssicherheit und den Datenschutz zu erfüllen (**Absatz 2**). Da es sich beim Datenbearbeitungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich um Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT) mit besonderen Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS) handelt, bedürfen die Systeme eines umfassenden ISDS-Konzepts, welches in die Vorabkontrolle nach Artikel 17a KDSG einfließt (vgl. insbesondere Direktionsverordnung über Informationssicherheit und Datenschutz⁴⁵).

Artikel 49 (Abrufverfahren)

Damit die Daten im Abrufverfahren ausgetauscht werden dürfen, ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, welche mit dem vorliegenden Artikel geschaffen wird. Unter Abrufverfahren ist ein automatisiertes Verfahren zu verstehen, welches es einer datennachsuchenden Stelle ermöglicht, sich die gewünschten Informationen aus einer bestehenden Datensammlung selbst zu beschaffen. Das „Gegenstück“ zum Abrufverfahren ist die Datenbekanntgabe auf Anfrage im Einzelfall, deren Voraussetzungen nach Artikel 10 KDSG in Artikel 47 geregelt werden.

Artikel 50 (Systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG⁴⁶)

Zur sicheren Identifizierung der Personen und zwecks Vereinfachung der Zusammenarbeit mit den verschiedenen involvierten Stellen (Arbeitsmarktbehörden, Arbeitsvermittlungszentren,

⁴⁵ Direktionsverordnung vom 3. Januar 2011 über Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS-DV; BSG 152.040.2)

⁴⁶ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

IV-Stellen etc.) ist die systematische Verwendung der Versichertennummer nach AHVG sinnvoll und erforderlich. Mit diesem Artikel wird die nötige gesetzliche Grundlage hierfür geschaffen.

Artikel 51 (Datenschutzverantwortung)

Absatz 1: Die Verantwortung für den Datenschutz obliegt gemäss Artikel 8 Absatz 1 KDSG jeder für den Vollzug zuständigen Stelle, d.h. nebst den Behörden auch den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten privaten oder öffentlichen Trägerschaften.

Absatz 2: Der Regierungsrat wird die insgesamt für den Datenschutz verantwortliche Behörde durch Verordnung bezeichnen.

Artikel 52 (Ausführungsbestimmungen)

Der Regierungsrat wird Ausführungsbestimmungen erlassen über Organisation und Betrieb des Datenbearbeitungssystems, über den Katalog der zu bearbeitenden Personendaten, über den Umfang der Zugriffsrechte, über die Dauer der Datenaufbewahrung und über die Archivierung und Vernichtung der Daten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist.

Abschnitt 7.2: Datenlieferung und –veröffentlichung

Im vorliegenden Gesetz sollen wie bereits im SHG und auch im künftigen neuen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote, welches ab 2021 die institutionelle Sozialhilfe regeln wird, die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit die GEF die für die Steuerung und das Controlling erforderlichen Daten erheben kann. Die entsprechenden Artikel haben denn auch eine hohe Übereinstimmung.

Artikel 53 (Pflicht zur Datenlieferung)

Absatz 1: Der Kanton benötigt für die Bedarfserhebung, Planung und Wirkungskontrolle sowie für die Analyse und Konzeption der nach diesem Gesetz erforderlichen Leistungen verschiedene Daten der regionalen Partner, deren Untervertragspartner sowie der weiteren beauftragten Trägerschaften. Die unter den *Buchstaben a bis c* erwähnten Daten dienen diesem Zweck. *Buchstabe d* dient als Rechtsgrundlage für die Lieferung derjenigen Daten, welche die zuständige Stelle der GEF benötigt, um zu prüfen, ob die beauftragten privaten oder öffentlichen Trägerschaften die angestrebten Ziele und Wirkungen erreichen und um die Abrechnungen bzw. die Zahlungen des Kantons an die Trägerschaften zu prüfen.

Absatz 2 ist die Delegationsnorm an den Regierungsrat zum Erlass konkretisierender Ausführungsbestimmungen zur Datenlieferung.

Artikel 54 (Verwaltungssanktion)

Die GEF ist im Rahmen ihrer strategischen Verantwortung (vgl. Art. 8 SAFG) auf aussagekräftige, korrekte und insbesondere pünktlich gelieferte Daten angewiesen. Dementsprechend wichtig ist es, dass sie bei Verletzungen der Datenlieferungspflichten Sanktionsmöglichkeiten hat. Die Sanktion muss in einer Höhe angesetzt werden, die den Normadressaten keine Wahl lässt zwischen pflichtgemässer Datenlieferung und vorsätzlichem Verzicht darauf, bei gleichzeitiger Inkaufnahme einer finanziell (zu) wenig ins Gewicht fallenden Sanktion. Es handelt sich nicht um eine Strafe, sondern um eine Verwaltungssanktion mit disziplinarischem Charakter, die primär zur Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Verpflichtungen anhalten soll und der zuständigen Behörde ein Mittel in die Hand gibt, um dieser Verpflichtung rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken.⁴⁷

Mit dem Maximalbetrag von 100'000 Franken sollen alle im betreffenden Jahr erfolgten Verletzungen von Datenlieferungspflichten als Ganzes sanktioniert werden.

⁴⁷ Vgl. auch BVR 2017 S. 255

Der Regierungsrat wird Einzelheiten zu den Datenlieferungspflichten durch Verordnung festlegen (vgl. Art. 53 Abs. 2 SAFG). Im Rahmen der Leistungsverträge mit den beauftragten öffentlichen und privaten Trägerschaften werden diese Datenlieferungspflichten detailliert ausgestaltet. Fristversäumnisse seitens der Trägerschaften können eine vorübergehende Einstellung der Abgeltungen zur Folge haben, insbesondere dann, wenn die Abgeltung erfolgsorientiert festgesetzt werden soll (vgl. Art. 43 Abs. 2 Bst. b SAFG).

Artikel 55 (Datenveröffentlichung)

Die erhobenen Daten sollen so publiziert werden können, dass die einzelnen regionalen Partner oder weiteren beauftragten Trägerschaften ersichtlich sind, d. h. namentlich genannt werden. In Abgrenzung dazu liegen Personendaten von natürlichen Personen nur in anonymisierter Form vor und werden nicht einzeln, sondern nur in geeigneter, aggregierter Form publiziert, so dass keine Rückschlüsse auf deren Identität möglich sind.

Kapitel 9: Rechtspflege

Artikel 56 (Streitigkeiten aus Leistungsverträgen)

Absatz 1: Über Streitigkeiten aus Leistungsverträgen zwischen der zuständigen Stelle der GEF und den Trägerschaften bzw. den regionalen Partnern entscheidet die zuständige Stelle der GEF mittels Verfügung. Hierfür ist eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich.

Absatz 2: Regionale Partner dürfen mit geeigneten Dritten ebenfalls Leistungsverträge schliessen (Art. 11 SAFG). Sie handeln in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Über Streitigkeiten aus derartigen „Unterleistungsverträgen“ hat der regionale Partner durch Verfügung zu entscheiden, da er nach Artikel 10 Absatz 2 SAFG im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben Verfügungen erlassen kann.

Artikel 57 (Rechtsschutz)

Soweit die zuständige Stelle der GEF sowie die von ihr beauftragten öffentlichen oder privaten Trägerschaften im Rahmen ihrer Tätigkeiten gestützt auf das SAFG Verfügungen erlassen, können diese auf dem Verwaltungsbeschwerdeweg bei der GEF angefochten werden.

Kapitel 9: Ausführungsbestimmungen

Artikel 58

Der Regierungsrat erhält die Befugnis, die gesetzlichen Bestimmungen auf Verordnungsebene näher zu regeln. Das Gesetz enthält bereits vielerorts eigene Bestimmungen, die dem Regierungsrat diese Kompetenz einräumen, allerdings jeweils nur für einen bestimmten Themenbereich. Die vorliegende Bestimmung gilt deshalb als Generalklausel, sofern in einem bestimmten Bereich eine regierungsrätliche Regelungskompetenz fehlen sollte.

Kapitel 10: Übergangsbestimmungen

Artikel 59 (Regionale Verteilung)

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ist eine bestimmte Anzahl Personen bereits der Zuständigkeit einer Asylsozialhilfestelle bzw. eines Flüchtlingssozialdienstes zugewiesen. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden diese Personen in die Zuständigkeit eines regionalen Partners übergehen. Der Übergang verläuft nach dem Prinzip der Zuständigkeit im Perimeter des regionalen Partners.

Für eine bestimmte Anzahl Personen wird die zuständige Stelle der GEF jedoch eine Neuweisung vornehmen müssen. Es handelt sich dabei um Personen, die zwar vor Inkrafttreten dieses Gesetzes schon einmal einer Asylsozialhilfestelle oder einem Flüchtlingssozialdienst zugewiesen waren, sich aber vorübergehend nicht in deren Strukturen aufhalten. Dies trifft in folgenden Fällen zu:

- Personen, die sich vorübergehend in stationären Unterbringungen aufhalten: Personen, die sich dauerhaft infolge Alters oder Gebrechlichkeit in stationären Unterbringun-

gen aufhalten und weiterhin (administrativ) von einer Asylsozialhilfestelle betreut werden, können auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes an den zuständigen regionalen Partner übertragen werden.

- Personen, die inhaftiert sind: Dazu zählen alle Formen der Haft, die in einer Vollzugseinrichtung nach der Justizvollzugsgesetzgebung vollzogen werden.
- Personen, die während des hängigen Asylverfahrens von den Asylsozialhilfestellen wegen unbekannten Aufenthalts abgemeldet wurden und sich nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wieder bei einer zuständigen Stelle melden.

Artikel 60 (Personen in individuellen Unterkünften)

Personen, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG bereits in der zweiten Phase und damit in einer individuellen Unterkunft befinden, sollen selbst dann nicht in die erste Phase zurückgestuft werden, wenn sie weder erwerbstätig sind noch die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben.

Artikel 61 (Kostengutsprachen)

Die Asylsozialhilfestellen konnten bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes für indizierte, vorübergehende stationäre Unterbringungen eine Kostengutsprache beim MIP einholen. In der Praxis wurden Kostengutsprachen für maximal sechs Monate erteilt. Kostengutsprachen für diese Unterbringungen, die das MIP vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt hat, behalten ihre Gültigkeit und bleiben für die Nachfolgeorganisation, den zuständigen regionalen Partner, verbindlich.

Artikel 62 (Übertragung der einzelnen Personendossiers)

Absatz 1: Die Umstellung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe nach altem Recht auf das neue System gemäss neuem Recht ist nicht auf den Stichtag des Inkrafttretens hin möglich. Um einen geordneten und umfassenden Übergang vom alten auf das neue System und von den bisherigen auf die neuen Stellen zu gewährleisten, wird den nach altem Recht zuständigen Stellen eine Übergabefrist von maximal 6 Monaten seit Inkrafttreten des SAFG eingeräumt: In diesem Zeitraum muss die physische und elektronische Übertragung sämtlicher vorhandener Daten zu einer Person (Personendossier) auf die nach neuem Recht zuständige Stelle erfolgen. Es ist Sache der nach bisherigem Recht und nach neuem Recht für die Gewährung der Sozialhilfe zuständigen Stellen, die Übergabe zu organisieren.

Die Übertragung der Personendossiers ist so schnell als möglich abzuschliessen und kann auch vor Ende der halbjährigen Übertragungsfrist erfolgen. Nach jeder erfolgten Übertragung eines Personendossiers ist die nach neuem Recht zuständige Stelle für die Betreuung der betroffenen Person und die Fallbearbeitung zuständig.

Absatz 2: Die Prioritäten der Übertragung nach Absatz 1 legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Denkbar ist beispielsweise, dass der Regierungsrat in der Verordnung festlegt, dass zuerst die Personendossiers von Einzelpersonen, mit zweiter Priorität von Familien und zum Schluss von besonders vulnerablen Personen an den neuen regionalen Partner übertragen werden.

Artikel 63 (Anpassung der wirtschaftlichen Hilfe und Überprüfung des Integrationsplans)

Absatz 1: Die nach neuem Recht für die Gewährung der Sozialhilfe zuständige Stelle ist nach der Übernahme jedes Personendossiers verpflichtet, einerseits innerhalb von maximal 6 Monaten die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe für die betroffene Person zu überprüfen und das Budget neu zu verfügen. Andererseits hat sie innerhalb derselben Frist den Integrationsplan der betroffenen Personen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Sollte für die betroffene Person noch kein Integrationsplan bestehen, ist dieser innerhalb dieser Frist festzulegen.

Die Überprüfung und Neuverfügung der Budgets sowie die Überprüfung und allfällige Anpassung der Integrationspläne hat so schnell als möglich nach der Übertragung der Personendossiers zu erfolgen und kann auch vor Ablauf der halbjährigen Übergangsfrist erfolgen.

Absatz 2: Die Prioritäten der Anpassungen nach Absatz 1 legt der Regierungsrat mittels Verordnung fest. Denkbar ist beispielsweise, dass der Regierungsrat in der Verordnung festlegt, dass zunächst die wirtschaftliche Hilfe und die Integrationspläne von Einzelpersonen, mit zweiter Priorität von Familien und zum Schluss von besonders vulnerablen Personen vom neu zuständigen regionalen Partner angepasst werden müssen.

Artikel 64 (Hängige Verwaltungsverfahren)

Buchstabe a: Verfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG bei den bisherigen Asyl- und Flüchtlingssozialhilfestellen hängig sind, werden von diesen nach bisher geltendem Recht weitergeführt und abgeschlossen, bis die Übertragung des Personendossiers an die nach neuem Recht zuständige Stelle erfolgt.

Buchstabe b: Nach der Übertragung des Personendossiers gemäss Artikel 62 SAFG ist die nach neuem Recht zuständige Stelle für die Führung und den Abschluss sämtlicher Verwaltungsverfahren zuständig; dabei wendet sie das neue Recht an.

Artikel 65 (Hängige Beschwerdeverfahren)

Beschwerdeverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des SAFG vor der GEF oder vor der POM hängig sind, werden nach den Bestimmungen des bisherigen Rechts und von der bisher zuständigen Behörde geführt und abgeschlossen.

Artikel 66 (Leistungsverträge)

Im bisherigen System hat die POM bzw. das MIP die Gewährung der Asylsozialhilfe nach Artikel 4 Absatz 1 des bisherigen EG AuG und AsylG mittels Leistungsverträgen an geeignete Trägerschaften (Asylsozialhilfestellen) übertragen. Die GEF hat die Gewährung der Flüchtlingssozialhilfe ebenfalls mittels Leistungsverträgen gemäss Artikel 46c SHG an die Flüchtlingssozialdienste übertragen. Um die bei Artikel 62 geschilderte Übertragung der Personendossiers ordentlich abwickeln zu können, behalten die laufenden Leistungsverträge mit den Asylsozialhilfestellen und den Flüchtlingssozialdiensten ihre Gültigkeit bis zur vertraglich vereinbarten Beendigung.

Artikel 67 (Ausgleich der Lastenverschiebung)

Die Nettokosten der Asylsozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden heute vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 41).

Entsprechend sollen künftig die Nettokosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» (Art. 25 FILAG) zugeführt werden. Aufgrund von Modellrechnungen⁴⁸ ist durch diese Regelung – abhängig von der Anzahl und Zusammensetzung der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs – von einer zusätzlichen Lastenverschiebung zulasten der Gemeinden von rund 3 Mio. Franken auszugehen. Bei den Modellrechnungen wurden Effizienzgewinne durch NA-BE bereits eingerechnet.

Kapitel 11: Schlussbestimmungen

Artikel 68 (Änderung eines Erlasses)

Artikel 46a und 46b des SHG werden aufgrund der neuen Zuständigkeiten der GEF nach dem vorliegenden Gesetz angepasst.

Artikel 69 (Inkrafttreten)

Das SAFG und das EG AIG und AsylG müssen zeitgleich in Kraft treten, da sie in verschiedener Hinsicht eng miteinander zusammenhängen. Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt, die nötige Koordination sicherzustellen (vgl. auch Ausführungen zu Art. 49 EG AIG und AsylG).

⁴⁸ Vgl. Detailkonzeption S. 59 f.

4.2 Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) / Neu: Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG)

Allgemeines

Im Rahmen der Totalrevision wird das EG AuG und AsylG den neuen Begebenheiten im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylbereichs angepasst. Der Nothilfebereich wird demnach weiterhin im EG AuG und AsylG geregelt und federführend von der POM betreut. Daneben behandelt das EG AuG und AsylG verschiedene weitere Themenfelder, die im Vergleich zum bisherigen Recht aktualisiert und teils vertieft dargestellt werden. So wird beispielsweise das Verhältnis zwischen der kantonalen Migrationsbehörde und den städtischen Migrationsbehörden, insbesondere das Weisungsrecht und die Aufsichtspflicht, neu expliziter im Gesetz aufgeführt. Auch führt das EG AuG und AsylG neu Datenschutzbestimmungen, was bislang nicht der Fall gewesen ist. Aufgrund der Änderung der Bezeichnung des Ausländergesetzes auf Bundesebene in Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) erfährt auch das EG AuG und AsylG eine entsprechende Namensanpassung.

Ingress

Mit dem Verweis auf Artikel 46 Absatz 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) wird eine der grundlegenden Änderungen durch die Neustrukturierung des Asylbereichs unterstrichen: Im EG AIG und AsylG werden die kantonalen Ausführungsbestimmungen für den Vollzug von Wegweisungen, die sich im Asylbereich ergeben, geregelt. Artikel 46 Absatz 1 AsylG verpflichtet die Zuweisungskantone, die Wegweisungsverfügungen, die gestützt auf das Asylgesetz erlassen wurden, zu vollziehen. Artikel 46 Absatz 1^{bis} AsylG regelt die Zuständigkeit für den Vollzug einer Wegweisung, wenn ein Asylsuchender keinem Kanton zugewiesen wurde (Asylverfahren im Bundesasylzentrum). Die Referenz auf Artikel 82a AsylG soll hervorheben, dass das Krankenversicherungsbobligatorium auch für ausreisepflichtige Asylsuchende gilt, die Nothilfe beziehen.

Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 (Gegenstand)

Absatz 1 übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 1 EG AuG und AsylG. Zwar wird mit der Neustrukturierung des Asylbereichs ein gewichtiger Teil der Umsetzung des Asylgesetzes neu im SAFG geregelt, dennoch erstreckt sich der Gegenstand des EG AIG und AsylG ebenfalls weiterhin auf das Asylgesetz, weshalb sich eine Beibehaltung des bisherigen Gesetzesnamens rechtfertigt.

Absatz 2 verdeutlicht die neue Zuständigkeitsregelung zwischen der GEF und der POM im Sinne der Aufgabenteilung nach dem Konzept der Neustrukturierung des Asylbereichs. Demnach ist die GEF neu für Gewährung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich und die POM nur noch für die Gewährung der Nothilfe an Personen des Asylbereichs zuständig.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass ausländische Personen, die sich im Kanton Bern aufhalten, kein Asylgesuch gestellt haben und in Not geraten, nicht Nothilfe nach dem EG AIG und AsylG erhalten. Für diese Personen sind die Bestimmungen des SHG anwendbar.

Artikel 2 (Zweck)

Der vorliegende Zweckartikel richtet sich im Wesentlichen nach den Vorgaben der Detailkonzeption zur Neustrukturierung des Asylbereichs. Demnach bezweckt das EG AIG und AsylG den effizienten Vollzug aller ausländerrechtlichen kantonalen Aufgaben, der Gewährleistung der verfassungsmässigen Nothilfe für ausreisepflichtige Asylsuchende, den konsequenten und raschen Vollzug von Wegweisungen von ausreisepflichtigen Asylsuchenden und die Förderung der freiwilligen bzw. der pflichtgemässen Ausreise und Rückkehr von Personen ohne Aufenthalts- und Bleiberecht oder entsprechende Perspektive. Das bisherige EG AuG und AsylG beinhaltete keinen Zweckartikel.

Kapitel 2 Aufgaben und Zuständigkeiten beim Vollzug des AIG

Artikel 3 (Aufgaben der kantonalen Stellen)

Absätze 1 und 2 übernehmen im Wesentlichen den Gehalt des bisherigen Rechts und verankern die Aufgaben der in den Vollzug des AIG involvierten Direktionen in den Grundzügen. *Absatz 3* ermöglicht dem Regierungsrat, die einzelnen zuständigen Behörden auf Verordnungsstufe zu bezeichnen.

Artikel 4 (Aufgaben der Gemeinden)

Absatz 1 übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikels 2 Absatz 2 EG AuG und AsylG. Er legt das Verhältnis zwischen kantonomer Migrationsbehörde und den Einwohnerdiensten der Gemeinden fest, wobei die Gemeinden die kantonale Migrationsbehörde weiterhin unterstützen.

Absatz 2 delegiert dem Regierungsrat wie bisher die Kompetenz, die Aufgaben der Gemeinden beim Vollzug des AIG durch Verordnung festzulegen. Es ist vorgesehen, dass die Aufgaben im bisherigen Umfang verbleiben.

Artikel 5 (Aufsicht)

Dieser Artikel hält neu explizit im Gesetz fest, wie sich das Verhältnis zwischen kantonaler Migrationsbehörde und den Gemeinden ausgestaltet, namentlich indem die zuständige Stelle in der POM die fachliche Aufsicht über die Gemeinden ausübt (*Absatz 1*) und indem diese Stelle gegenüber den Gemeinden Weisungen erlassen kann, soweit es um die einheitliche Rechtsanwendung im Bereich des Vollzugs des AIG geht (*Absatz 2*). Das Aufsichts- und Weisungsrecht ergibt sich aus dem Umstand, dass es sich um eine delegierte Aufgabe des Kantons handelt.

Kapitel 3 Nothilfe für Personen im Asylbereich

Abschnitt 3.1 Grundsätze

Artikel 6 (Berechtigte Personen)

Absatz 1 wiederholt die bundesgesetzliche Vorgabe des Sozialhilfeausschlusses und des bei Bedürftigkeit bestehenden Anspruchs auf Nothilfe einerseits für Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden und bei denen die Frist gemäss Artikel 38 Absatz 2 SAFG abgelaufen ist, andererseits nach Artikel 82 Absatz 2 AsylG auch für folgende Personengruppen:

- Asylsuchende, die nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides ein ausserordentliches Rechtsmittelverfahren anstrengen (Bsp.: Wiedererwägung, Revision).
- Asylsuchende, die nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides und vor dem Vollzug der Wegweisung ein neues Asylgesuch einreichen (so genanntes Mehrfachgesuch).
- Asylsuchende, bei denen das Staatssekretariat für Migration nach der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides eine Aussetzung des Vollzugs der Wegweisung anordnet.

Absatz 2 umschreibt den Begriff der Bedürftigkeit und führt damit indirekt den auch im SAFG verankerten Grundsatz der Subsidiarität ein: Nothilfe soll erst dann gewährt werden, wenn keine Selbsthilfe oder Hilfe von Drittseite möglich ist.

Artikel 7 (Pflichten)

Die Pflichten der Nothilfe beziehenden Personen waren bisher nicht im Gesetz geregelt. Teilweise ergeben sich diese jedoch durch übergeordnetes Bundesrecht. Aufgrund ihrer Bedeutung werden sie im EG AIG und AsylG teils wiederholend, teils ergänzend zum Bundesrecht wiedergegeben.

Buchstaben a, c bis f: Nothilfe erhält nur, wer bedürftig ist und nicht aus anderen Mitteln für seinen Unterhalt aufkommen kann. Die Bedürftigkeit muss entsprechend überprüft werden

können. Nothilfe soll die absolut notwendigen Bedürfnisse decken, aber nicht darüber hinausgehen. Sie wird in der Regel in Kollektivunterkünften gewährt. Jede Nothilfe beziehende Person begibt sich dadurch in ein Sonderstatusverhältnis. Die zuständige Stelle der POM bzw. die von ihr beauftragte öffentliche oder private Trägerschaft ist für die Aufrechterhaltung der Ordnung, Sicherheit und Ruhe in der Kollektivunterkunft zuständig. Damit diese Stelle ihre Aufgabe erfüllen kann, müssen die Nothilfe beziehenden Personen verschiedene Pflichten einhalten und sich an Weisungen halten. Dabei versteht sich von selbst, dass Weisungen sachlich begründet sein müssen. Auch die übrigen Pflichten müssen stets verhältnismässig und insbesondere zumutbar sein.

Buchstabe b: Die Pflicht, bei sämtlichen Handlungen der Behörden mitzuwirken, insbesondere bei der Beschaffung von Identitätsdokumenten, ergibt sich aus Artikel 8 AsylG.

Abschnitt 3.2 Vollzug

Unterabschnitt 3.2.1 Zuständigkeit und Verfahren

Artikel 8

Artikel 8 delegiert dem Regierungsrat wie im bisherigen Recht die Kompetenz, das Nähere durch Verordnung zu regeln. Dies betrifft namentlich die Voraussetzungen für den Zugang zur Nothilfe, die Definition der für die Nothilfe zuständigen Stelle sowie das Verfahren zur Gewährung der Nothilfe. Bisher hat das Gesetz dem Regierungsrat auch die Kompetenz zur Festlegung der Art und des Inhalts der Nothilfeleistungen übertragen. Neu wird dies direkt auf Stufe Gesetz verankert (vgl. Art. 15).

Unterabschnitt 3.2.2 Aufgabenübertragung

Artikel 9 bis 11

Wie im bisherigen Recht (Art. 9 Abs. 3 EG AuG und AsylG) soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, die Gewährung der Nothilfe mit einem Leistungsvertrag an eine öffentliche oder private Trägerschaft zu übertragen. Damit kann der Kanton das Angebot situationsgerecht steuern und bereitstellen.

Artikel 10 Absatz 1 definiert neu für den Fall einer solchen Aufgabenübertragung die Mindestanforderungen an die öffentliche oder private Trägerschaft. Worin die erforderlichen Fachkompetenzen zu bestehen haben, ist auf Verordnungsstufe oder im Leistungsauftrag zu definieren. *Artikel 10 Absatz 2* ermächtigt den Regierungsrat, allfällige weitere Anforderungen und Bedingungen für den Abschluss eines Leistungsvertrages festzulegen. Damit wird die nötige Flexibilität geschaffen.

Artikel 11 Absatz 1 hält fest, dass die zuständige Stelle der POM den öffentlichen oder privaten Trägerschaften Personen für die Gewährung der Nothilfe zuweisen kann. Somit bleibt die Überprüfung der Identität und der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Kantons Bern für die Gewährung der Nothilfe bei der zuständigen Stelle der POM.

Artikel 11 Absatz 2: Soweit der Kanton einer öffentlichen oder privaten Trägerschaft eine staatliche Aufgabe überträgt, wird diese Trägerschaft formell zu einer Behörde und erlässt im Rahmen ihres Auftrags Verfügungen. Diese Verfügungen sind beschwerdefähig. Erste Beschwerdeinstanz ist die POM. Es gelten die Verfahrensbestimmungen des VRPG. Hierbei handelt es sich um eine Parallelbestimmung zu Artikel 57 SAFG.

Artikel 12 - 14

Die Artikel 12 bis 14 regeln die Aufsicht und weitere damit im Zusammenhang stehende Aspekte.

Artikel 12 Absatz 1: Soweit die zuständige Stelle der POM eine öffentliche oder private Trägerschaft mit der Gewährung der Nothilfe beauftragt, untersteht die Trägerschaft der Aufsicht der POM. Diese Regelung ist inhaltlich nicht neu, aber erstmals explizit im Gesetz geregelt. Entsprechende Aufsichtsregelungen finden sich auch im SAFG. Davon unberührt bleiben die gesetzlichen Aufsichtskompetenzen anderer Behörden, wie zum Beispiel der Aufsichtsstelle für Datenschutz.

Artikel 12 Absatz 2 delegiert dem Regierungsrat die Kompetenz, die Einzelheiten der Aufsicht durch Verordnung zu regeln. Auch hier ist eine gewisse Flexibilität angezeigt.

Artikel 13 legt die Aufsichtspflichten der zuständigen Stelle der POM im Bereich des Controllings gegenüber den öffentlichen oder privaten Trägerschaften fest.

Artikel 14 legt die Offenlegungs- und Mitwirkungspflichten der öffentlichen oder privaten Trägerschaften für ein angemessenes Qualitäts- und Leistungscontrolling durch die zuständige Stelle der POM fest. Diese Bestimmungen waren bisher auf Weisungsebene geregelt. Die Grundsätze sollen nun auf Gesetzesebene festgehalten werden.

Abschnitt 3.3 Umfang der Nothilfe

Artikel 15 (Inhalt und Grenzen)

Der Umfang der Nothilfeleistungen wird neu auf Gesetzesebene festgelegt. Sie richten sich im Grundsatz nach dem verfassungsrechtlichen Minimum (Abs. 1). Ausnahmen sollen nur in begründeten Fällen möglich sein (vgl. Art. 16).

Absatz 2 übernimmt den Grundsatz, dass Nothilfe in der Regel in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird, welcher bislang in Artikel 14 Absatz 1 der Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz⁴⁹ geregelt war bzw. aus der bundesrechtlichen Vorgabe in Artikel 82 Absatz 4 AsylG hervorgeht. Inhaltlich lehnt die Regelung zudem an den bisherigen Artikel 14 Absatz 2 EV AuG und AsylG an. Entsprechend wird Nothilfe in der Regel in Kollektivunterkünften ausgerichtet, da diese Unterbringungsform kostengünstig erbracht werden kann. Hervorzuheben ist, dass das Krankenversicherungsbobligatorium am Tag endet, an dem eine ausreisepflichtige Person die Schweiz nachgewiesenermassen verlassen hat (vgl. Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über die Krankenversicherung⁵⁰). In der Praxis wurde das Obligatorium in diesem Sinne bislang bereits umgesetzt.

Absatz 3 beinhaltet die Klarstellung, dass rückwirkende Leistungen ausgeschlossen sind.

Artikel 16 (Besondere Bedürfnisse)

Die Norm übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 14 Absatz 3 EV AuG und AsylG: Für UM und für andere besonders verletzte Personen legt die zuständige Stelle der POM die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse fest. Bei anderen besonders verletzlichen Personen ist beispielsweise an Personen mit einer stark einschränkenden Behinderung oder dauerhaften schweren Krankheit zu denken. Bei UM ist den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen an das Kindeswohl Rechnung zu tragen. Insbesondere auch dem Anspruch auf Volksschulbildung.

Artikel 17 (Kostengünstige Lösungen)

Der Bund gilt die Nothilfe mit einer einmaligen Pauschale ab. Die zuständige Stelle der POM finanziert die Nothilfeleistungen primär über diese Bundessubventionen. Da es sich um Personen handelt, welche die Schweiz grundsätzlich zu verlassen haben, sind weder eine Gleichbehandlung mit der inländischen Bevölkerung noch Integrationsbemühungen angezeigt. Vielmehr soll die Ausrichtung der Nothilfe mit kostengünstigen Lösungen vollzogen werden. Gerade für die erfahrungsgemäss sehr seltenen Fälle von ausreisepflichtigen UM wird die POM eine Lösung mit der zuständigen Stelle der GEF suchen, damit deren besonderen Bedürfnissen unabhängig vom Asylstatus Rechnung getragen werden kann. Insbesondere haben Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter auch Anspruch auf ausreichenden Volksschulunterricht.

⁴⁹ Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)

⁵⁰ Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)

Artikel 18 (Normale Lage)

Die Suche nach ausreichenden Unterbringungskapazitäten ist eine Verbundsaufgabe zwischen den zuständigen Stellen der GEF, der POM, den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern sowie den Gemeinden. Gegebenenfalls auch der öffentlichen oder privaten Trägerschaften. Dieser Artikel lehnt an Artikel 29 SAFG und den bisherigen Artikel 4a EG AuG und AsylG an. Er hat im Verhältnis zu Artikel 29 SAFG eigenständige Bedeutung, weshalb er zwingend im EG AIG und AsylG aufzunehmen ist. Inhaltlich kann jedoch auf die Ausführungen zu Artikel 29 SAFG verwiesen werden.

Artikel 19 (Bei angespannten Lagen)

Dieser Artikel ist als Parallelbestimmung zu Artikel 30 SAFG zu verstehen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Artikel 20 (Bei Notlagen)

Dieser Artikel ist als Parallelbestimmung zu Artikel 31 SAFG zu verstehen. Es kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Artikel 21 (Anforderungen)

Dieser Artikel lehnt an Artikel 36 SAFG und den bisherigen Artikel 4d EG AuG und AsylG an. Es kann auf die Ausführungen zu Artikel 36 SAFG verwiesen werden. Im Gegensatz zum Geltungsbereich des SAFG kennt derjenige des Nothilfebereichs ein wesentlich geringeres Mengengerüst, weshalb starre gesetzliche Vorgaben zur regionalen Verteilung nicht sinnvoll sind (vgl. Art. 34 Abs. 2 SAFG). Zu denken ist beispielsweise an das Szenario, dass die zuständige Stelle der POM selbständig ein Rückkehrzentrum für Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 führt. In diesem Fall gehen betriebliche und finanzielle Aspekte der ausgeglichenen regionalen Verteilung vor. Das bedeutet nicht, dass nicht im Gesamtsystem des Asyl- und Flüchtlingsbereichs eine Abstimmung der Verteilung zwischen POM und GEF stattfinden kann. Absatz 2 schafft darum den nötigen Spielraum, auf Verordnungsstufe wenn nötig Vorgaben zur regionalen Verteilung festzulegen.

Artikel 22 (Information und Koordination)

Eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation unter den beteiligten Stellen ist essentiell. Die bewährten Grundsätze des geltenden Rechts werden mit Artikel 22 fortgeführt. Beispielsweise sollen die Gemeinden weiterhin darüber informiert werden, welche Personen auf ihrem Gemeindegebiet untergebracht werden (vgl. Ziff. 4.3 der BSIG Nr. 1/122.20/3.1).

Abschnitt 3.5 Kosten**Artikel 23** (Entschädigung)

Wie im bisherigen Recht sollen die Gemeinden, die kommunale Einrichtungen für die Unterbringung von Personen gemäss Artikel 6 Absatz 1 zur Verfügung stellen, angemessen entschädigt werden.

Artikel 24 (Kostenersatz an Dritte)

Dieser Artikel übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 13 EV AuG und AsylG. Die Einschränkung des Zugangs zum Gesundheitswesen sowie die Einschränkung der freien Arztwahl gilt auch für Personen, die Nothilfe beziehen. Leistungserbringer des Gesundheitswesens, die einer Nothilfe beziehenden Person medizinische Leistungen erbringen, ohne dass diese via Erstversorgerarzt zugewiesen wurden, haben keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten. Diese Einschränkung gilt nicht für medizinische Notfälle. Da es sich hier um die Einschränkung von Ansprüchen handelt, wird die Bestimmung neu auf Gesetzesebene geregelt.

Artikel 25 (Finanzierung)

Die Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 und 16 EG AIG und AsylG werden primär durch die entsprechenden Pauschalen des Bundes gedeckt. Für Nothilfeleistungen sind gemäss Artikel 17 EG AIG und AsylG kostengünstige Lösungen zu wählen. Zusätzliche kantonale Mittel sol-

len nur soweit nötig eingeschossen werden. Die Nettokosten der Nothilfe (Bruttokosten abzüglich der Bundespauschale und allfälliger Dritteleistungen) werden wie die Asylsozialhilfe dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 3 EG AIG und AsylG sowie Art. 41 SAFG). Es kann an dieser Stelle auf die Ausführungen im Vortrag zum SAFG verwiesen werden.

Gemäss Artikel 15 Absatz 1 EG AIG und AsylG richtet sich der Umfang der Nothilfeleistungen grundsätzlich nach dem verfassungsrechtlichen Minimum. Das Gesetz schreibt in Artikel 17 wie erwähnt zusätzlich vor, dass bei der Gewährung der Nothilfe kostengünstige Lösungen zu wählen sind. Der Spielraum ist damit von Gesetzes wegen äusserst eingeschränkt. Einzig bei unbegleiteten Minderjährigen und bei anderen besonders verletzlichen Personen kann vom Grundsatz des verfassungsrechtlichen Minimums abgewichen und die Nothilfeleistungen individuell aufgrund der besonderen Bedürfnisse festgelegt werden (vgl. Art. 16 EG AIG und AsylG). Es rechtfertigt sich angesichts dieser Ausgangslage, bei der Finanzierung nach den Artikeln 15 und 16 EG AIG und AsylG zu unterscheiden.

Aufgrund der klaren und einschränkenden gesetzlichen Regelung und des damit fehlenden nennenswerten Entscheidungsspielraums bei der Gewährung von Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 EG AIG und AsylG rechtfertigt es sich, die Ausgabenkompetenz für Nothilfeleistungen gemäss Artikel 15 EG AIG und AsylG abschliessend dem Regierungsrat zu übertragen. Dies reduziert den administrativen Aufwand in einem Bereich, der vom Grossen Rat nicht wesentlich beeinflusst werden kann. Auch in anderen Bereichen ohne Entscheidungsspielraum sind die Finanzkompetenzen dem Regierungsrat übertragen (vgl. Art. 48 Abs. 1 und 2 FLG). Die Informationsrechte des Grossen Rats und der Öffentlichkeit bleiben mit den Vorgaben gemäss Artikel 25 Absatz 2 Satz 2 gewahrt. Er sieht vor, dass die zuständige Kommission des Grossen Rats (Sicherheitskommission) in geeigneter Weise periodisch zu informieren ist. So wird sichergestellt, dass der Grosse Rat seine parlamentarische Aufsichtsfunktion im Nothilfebereich wahrnehmen kann und ein regelmässiger Austausch zwischen der zuständigen Kommission und der POM stattfindet. Gleich soll mit den Kosten für die Sicherheit bei Unterbringungen gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a EG AIG und AsylG verfahren werden.

Demgegenüber besteht bei der Gewährung von Nothilfeleistungen an Personen mit besonderen Bedürfnissen gemäss Artikel 16 EG AIG und AsylG ein Entscheidungsspielraum über die Art und Weise der Leistungserbringung, auch wenn Artikel 17 EG AIG und AsylG auch in diesem Bereich kostengünstige Lösungen vorschreibt. Die Finanzierung von Nothilfeleistungen gemäss Artikel 16 EG AIG und AsylG richtet sich daher nach den Artikeln 42 und 43 SAFG, weshalb auf die Ausführungen zu diesen Bestimmungen verwiesen werden kann.

Artikel 26 (Rückerstattung)

Nach Artikel 40 SHG sind Personen, die wirtschaftliche Hilfe bezogen haben, zu deren Rückerstattung verpflichtet, sobald sich ihre wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich verbessert haben. Dieser Grundsatz aus dem ordentlichen Sozialhilferecht soll auch im Nothilferecht Geltung haben. Insofern rechtfertigt sich hier eine entsprechende Referenz auf die Bestimmungen des SHG. Da es sich bei den Nothilfe beziehenden Personen nach diesem Gesetz um ausreisepflichtige Personen handelt, ist die praktische Anwendungsmöglichkeit sehr eingeschränkt.

Kapitel 4 Förderung der freiwilligen Ausreise und Rückkehrhilfe

Artikel 27

Dieser Artikel übernimmt den Gehalt des bisherigen Artikel 7 EG AuG und AsylG und ergänzt die bisherige Norm wo nötig.

Absatz 1 bezieht sich auf die Rückkehrförderung von rechtskräftig weggewiesenen Personen mit abgelaufener Ausreisefrist, also von ausreisepflichtigen Personen. Für diese Zielgruppe besteht eine bundesgesetzliche Pflicht zur Rückkehrförderung. Der Bund subventioniert zudem die pflichtgemässe Ausreise von weggewiesenen Asylsuchenden. Diese Bestimmung stellt sicher, dass die zuständige Stelle der POM einerseits Informations- und Beratungsangebote bereitstellt, andererseits, dass für jene ausreisepflichtigen Personen Leistungsangebote bereitgestellt werden können, die die Voraussetzung für die Subventionierung des Bundes nicht erfüllen. Ein Beispiel dafür ist der Kredit Rückkehr- und Perspektivenberatung zu Gunsten des Schweizerischen Roten Kreuzes, mit welchem primär ausreisepflichtige Personen, die sich im Strafvollzug befinden, zur pflichtgemässen Ausreise nach Verbüßung der Strafe motiviert werden (vgl. RRB 890/2017⁵¹).

Absatz 2 stellt sicher, dass dieses Angebot auch für ausländische Personen anwendbar ist, die noch keine rechtskräftige Ausreisepflicht haben, sondern aus einer anderen Motivation in ihren Herkunftsstaat zurückreisen möchten, die selbständige Rückkehr jedoch an den fehlenden finanziellen Mitteln scheitert. Aus diesem Grund werden diese Personen als ausreisewillig bezeichnet. Häufig sind solche Personen ohnehin auf staatliche Unterstützung angewiesen - volkswirtschaftlich kommt hier eine mit finanziellen Beiträgen geförderte Rückkehr in der Regel günstiger zu stehen, als der weitergehende Aufenthalt in der Schweiz.

Absatz 3 ermöglicht die Übertragung dieser Aufgabe an eine öffentliche oder private Trägerschaft. Die Rückkehrförderung für ausreisepflichtige Personen nach Absatz 1 leistet 2018 die Rückkehrberatungsstelle der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF). Die entsprechenden Kosten sind vollumfänglich aus Bundessubventionen gedeckt. Die Rückkehrförderung für ausreisewillige Personen nach Absatz 2, bzw. für Personen, die die vom Bund subventionierten Anforderungen für eine Rückkehrförderung nicht erfüllen, leistet im Jahr 2018 das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) mit dem erwähnten kantonalen Kredit.

Die Ausgabenkompetenzen richten sich nach den allgemeinen Grundsätzen der KV und des FLG.

Kapitel 5 Anordnung der Ausschaffung und Zwangsmassnahmen

Artikel 28 und 29

Diese Artikel übernehmen vollumfänglich den Gehalt der bisherigen Artikel 10 und 11 EG AuG und AsylG. Es geht dabei allein um die verfahrensmässige Anordnung, nicht um Vollstreckungshandlungen.

Artikel 30 (Rechtsschutz)

Dieser Artikel übernimmt vollumfänglich den Gehalt des bisherigen Artikel 12 EG AuG und AsylG. Änderungen sind nicht angezeigt.

Kapitel 6 Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts

Artikel 31 bis 35

Am 23. Januar 2018 hat der Grosse Rat das Gesetz über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG) verabschiedet. Mit einer indirekten Änderung hat er dabei das Kapitel betreffend Vollzug der freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts im EG AuG und

⁵¹ Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Regierungsrates unter <https://bit.ly/2JaRuclm>

AsylG revidiert. Die Artikel unter dem Kapitel 6 „Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen des Ausländerrechts“ übernehmen den jeweiligen Gehalt der Artikel des JVG unverändert. Es kann auf die Ausführungen im Vortrag zum JVG verwiesen werden.⁵²

Ergänzend ist festzuhalten, dass schulpflichtige Kinder im Rahmen des Vollzugs freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen einen Anspruch auf Schulbildung bzw. Unterricht haben.

Kapitel 7 Datenschutz

Artikel 36 (Bearbeitung von Personendaten)

Die für die Gewährung der Nothilfe zuständige Stelle der POM bearbeitet im Wesentlichen besonders schützenswerte Personendaten von Personen, die unter den Geltungsbereich des EG AIG und AsylG fallen: Die Eckdaten zum Asylverfahren, Angaben über den Bezug von Sozial- oder Nothilfe, Daten über die Gesundheit und über Strafverfahren der betreuten Personen.

Daher wird im EG AIG und AsylG eine im Verhältnis zum KDSG spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von Personendaten geschaffen.

Die Datenbearbeitung ist neben dem gesetzlichen Auftrag für die Gewährung der Nothilfe auch für gesetzliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzplanung, der Buchhaltung zwischen auftraggebenden kantonalen Stellen und auftragnehmenden Trägerschaften, des Controllings und der Statistik von grundlegender Bedeutung.

Artikel 37 (Datenbekanntgabe)

Absatz 1: Ergänzend zu Artikel 36 mit der Bearbeitung von Personendaten entsteht hier die gegenüber dem KDSG spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe unter den entsprechenden Behörden und beauftragten Trägerschaften zur Erfüllung des jeweiligen gesetzlichen Auftrages.

Absatz 2 verweist in deklaratorischer Weise für die übrigen Bekanntgaben von Personendaten auf das Bundesrecht (z.B. AIG) sowie auf das KDSG. Selbstverständlich bleiben auch andere spezialgesetzliche Bestimmungen vorbehalten.

Artikel 38 (Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten)

Hier handelt es sich um eine vollständige Übernahme des Gehalts des bisherigen Artikel 8a EG AuG und AsylG mit einer Referenz auf die Bestimmungen des SHG über die Schweigepflicht, Mitteilungen an Dritte und Auskunftspflichten.

Artikel 39 (Datenbearbeitungssysteme)

Die zuständige Stelle der GEF betreibt nach Artikel 48 SAFG gemeinsam mit der zuständigen Stelle der POM das zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und das zur Führung der Geschäftskontrolle notwendige Datenbearbeitungssystem, auf dem die Personendaten, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten, bearbeitet werden.

Absatz 1 legt fest, dass Personendaten über die Gewährung der Nothilfe und der Rückkehrhilfe in demselben, gemeinsam betriebenen Datenbearbeitungssystem bearbeitet werden.

Absatz 2: Für den Betrieb, die elektronische Zugriffsrechte, die Verantwortlichkeiten und den Datenschutz sind die Bestimmungen des SAFG sowie diejenigen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz anwendbar.

Absatz 3: Der Bund betreibt für den Vollzug des AIG und des AsylG das Datenbearbeitungssystem „Zentrales Migrationssystem, ZEMIS“. Dieses Datenbearbeitungssystem stützt sich

⁵² Vgl. die dazugehörigen Unterlagen des Grossen Rates unter <https://bit.ly/2K01arv>

auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich.⁵³

Kapitel 8 Verfahren und Rechtsschutz

Artikel 40

Das EG AIG und AsylG enthält an verschiedenen Stellen spezialgesetzliche verfahrensrechtliche Bestimmungen:

- Soweit die zuständige Stelle der POM die Gewährung der Nothilfe an eine öffentliche oder private Trägerschaft überträgt, handelt diese als Behörde. Beschwerden gegen deren Entscheide sind an die POM zu richten (vgl. Art. 11 Abs. 2 EG AIG und AsylG).
- Beschwerden gegen die Anordnung von freiheitsentziehenden Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind gemäss Artikel 30 Absatz 1 EG AIG und AsylG an das kantonale Zwangsmassnahmengericht zu richten. Dieser Artikel sieht auch eine kürzere Beschwerdefrist vor und insbesondere haben diese Beschwerden von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung.
- Gegen Verfügungen der Leitung der Einrichtung für den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen des Ausländerrechts können die Eingewiesenen gemäss Artikel 34 Absatz 1 EG AIG und AsylG Beschwerde bei der POM führen. Diese Beschwerden haben von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung.
- Soweit die zuständige Stelle der POM die Verfügungskompetenz zum Vollzug des AIG an eine kommunale Migrationsbehörde delegiert hat, sind Beschwerden gegen deren Verfügungen an die POM zu richten (Art. 42 Abs. 3 EG AIG und AsylG).

Neben diesen spezialgesetzlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen wird in Artikel 40 allgemein auf das VRPG als anwendbares Verfahrensrecht verwiesen. Zusätzlich wird von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung bei Umplatzierungen von Personen aus besonderen Unterbringungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 EG AIG und AsylG in Unterkünfte gemäss Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a EG AIG und AsylG entzogen. Solche Umplatzierungen können dann angezeigt sein, wenn Voraussetzungen gemäss Artikel 16 Absatz 1 EG AIG und AsylG ganz oder teilweise weggefallen sind. Es besteht ein öffentliches Interesse, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Satz 2 AsylG möglichst konsequent umzusetzen und die Kantonsfinanzen von nicht durch Bundespauschalen gedeckten Ausgaben im Asylbereich zu entlasten. Aus wichtigen Gründen kann im Einzelfall die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt werden (vgl. Art. 68 Abs. 4 VRPG).

Kapitel 9 Ausführungsbestimmungen

Artikel 41

Artikel 41 beinhaltet die übliche und an sich deklaratorische Kompetenz des Regierungsrats, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Einer gesetzlichen Kompetenzdelegationsmöglichkeit an die Fachdirektion, wie sie das bisherige Recht vorgesehen hatte, bedarf es nicht mehr.

⁵³ Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)

Kapitel 10 Übergangsbestimmungen

Abschnitt 10.1 Vollzug des AIG

Artikel 42 (Verfügungskompetenz)

Absatz 1: Schon das bisherige Recht hat dem Regierungsrat die Möglichkeit eingeräumt, die Verfügungskompetenz beim Vollzug des AuG ganz oder teilweise den Gemeinden zu übertragen (bisheriger Art. 2 Abs. 3 EG AuG und AsylG). In der Folge hatte der Regierungsrat den zuständigen Migrationsbehörden der Städte Bern, Biel und Thun die Kompetenz übertragen, selbständig über die ausländerrechtliche Regelung von ausländischen Personen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde zu entscheiden (bisheriger Art. 2 Abs. 1 EV AuG und AsylG). Die Kompetenz erstreckt sich gemäss Artikel 28 Absatz 2 EG AIG und AsylG auch auf die Anordnung freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Die Ausnahmeregelung für die drei Städte ist historisch begründet. Zu Problemen hat die Aufgabenübertragung bislang nicht geführt. Entsprechend beabsichtigt der Regierungsrat, den drei Städten die Kompetenz weiterhin zu übertragen. Mit der Verschiebung der Aufgabenübertragung in das Übergangsrecht kann indes sichergestellt werden, dass die Aufgaben im Bereich des AIG nicht an weitere Gemeinden übertragen werden können. Der Regierungsrat ist mit anderen Worten bereit, den status quo zu erhalten, nicht jedoch darüber hinaus zu gehen. Neu werden Bedingungen für die Aufgabenübertragung sowie die Weisungs- und Aufsichtsrechte klarer formuliert (Art. 44 EG AIG und AsylG).

Absatz 2: Die Übertragung der ausländerrechtlichen Kompetenzen an eine der drei städtischen Migrationsbehörden von Bern, Biel und Thun ist eine dispositive Bestimmung. Auf die Kompetenzübertragung besteht kein Rechtsanspruch. Sie ist historisch begründet und vom Kanton in der Vergangenheit nicht entschädigt worden. Das soll auch in Zukunft eine der Rahmenbedingungen sein.

Absatz 3 übernimmt den Instanzenzug für Verfügungen der städtischen Migrationsbehörden des bisherigen Artikel 2 Absatz 3 Satz 2 EG AuG und AsylG. Erste Beschwerdeinstanz ist demnach weiterhin die POM. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VRPG.

Artikel 43 (Weitere Befugnisse)

Absatz 1: Die Städte Bern und Biel haben am 31. Dezember 2007 über ein kommunales Polizeikorps verfügt. Sie haben schon bisher strafrechtliche Einvernahmen insbesondere für ausländerrechtliche Straftatbestände durchgeführt und dafür auch Vorladungen erlassen. Weiter haben sie Anzeige an die Staatsanwaltschaft erstattet. Am 1. Januar 2011 trat die Schweizerische Strafprozessordnung⁵⁴ in Kraft. Um den rechtlichen Anforderungen besser Rechnung zu tragen, wird den Städten Bern und Biel neu formell die Kompetenz übertragen, zum Vollzug des AIG und in Koordination mit der Kantonspolizei Einvernahmen nach Artikel 142 Absatz 2 StPO durchzuführen und polizeiliche Vorladungen nach Artikel 206 StPO zu erlassen. Den unterschiedlichen Anforderungen der anwendbaren Verfahrensbestimmungen ist angemessen Rechnung zu tragen. Namentlich im Konflikt um die verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht und das strafprozessuale Aussageverweigerungsrecht (vgl. THOMAS SCHAAD, Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten, in: Jusletter 20. März 2017). Eine Anzeigeerstattung an die Staatsanwaltschaft ist überdies auch ohne besondere gesetzliche Regelung möglich. Absatz 1 sieht zudem vor, dass die Städte Bern und Biel ihre Tätigkeiten mit der Kantonspolizei koordinieren.

Absatz 2: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städte Bern und Biel, die Massnahmen gemäss Absatz 1 vollziehen, müssen über eine polizeiliche oder eine dieser gleichwertigen Ausbildung verfügen. Sie sind der zuständigen Stelle der POM zu melden. Bei der letzten Vorgabe handelt es sich um eine aufsichtsrechtliche Bestimmung.

⁵⁴ Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0

Da das Personal der städtischen Migrationsbehörden nicht dem kantonalen Personalgesetz⁵⁵ untersteht, richtet sich die Haftung für Handlungen der städtischen Migrationsbehörden nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes⁵⁶.

Artikel 44 (Aufsicht)

Da es sich bei den Bestimmungen gemäss Artikel 42 und 43 um Aufgabenübertragungen an (einzelne) Gemeinden handelt, ist auch hier die Aufsicht zu regeln, was mit einem Verweis auf Artikel 5 EG AIG und AsylG erfolgt.

Abschnitt 10.2 Gewährung der Nothilfe

Artikel 45 (Überprüfung besonderer Unterbringungen)

Die Norm schafft eine verbindliche Zeitvorgabe, innert welcher bestehende besondere Unterbringungen durch die zuständige Stelle der POM überprüft werden sollen und schafft für die betroffenen Personen ein massvolles Übergangsregime. Auch übergangsrechtlich wird die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 40).

Artikel 46 (Leistungsverträge)

Um einen geordneten Übergang vom alten zum neuen Recht zu gewährleisten und um die berechtigten Interessen der Vertragspartnerinnen und Vertragspartner zu wahren, sollen die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bestehenden Leistungsverträge bis zum vertraglich vereinbarten Zeitpunkt laufen. Das schliesst eine vertragskonforme frühzeitige Kündigung des Vertrags natürlich nicht aus.

Artikel 47 (Ausgleich der Lastenverschiebung)

Die Nettokosten der Nothilfe werden heute vollständig vom Kanton getragen. In Zukunft sollen die Nettokosten der sachverwandten Bereiche der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sowie Nothilfe möglichst gleich finanziert werden (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 41 SAFG).

Entsprechend sollen künftig auch die Nettokosten der Nothilfe dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» (Art. 25 FILAG) zugeführt werden. Die Nettokosten aus der Nothilfe belaufen sich gemäss aktuellen Modellrechnungen auf zwei Millionen Franken, dies nach voller Entfaltung der Massnahmen durch die Umsetzung der neuen Asylstrategie auf Seiten Bund und Kanton. Berechnet sind diese mit einem Bestand von durchschnittlich 360 Nothilfebeziehenden. Wenn die Nettokosten aus der Nothilfe neu in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» einfliessen, wird sich daraus eine Entlastung des Kantons von einer Million Franken ergeben, welche im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» zugunsten der Gemeinden zu berücksichtigen ist.

In den zwei Millionen Franken sind die Übergangskosten und die Mehrkosten durch den aktuell höheren Bestand von Nothilfebeziehenden nicht berücksichtigt. Diese sind nur vorübergehender Art. Der Kanton hat bereits Massnahmen in die Wege geleitet, um Kostensenkungen in der Nothilfe zu erreichen, namentlich die Etablierung von kantonalen Rückkehrzentren. Damit soll insbesondere der Bestand an Langzeitbezügern in der Nothilfe reduziert werden.

Kapitel 11 Schlussbestimmungen

Die Artikel 48 bis 50 beinhalten die notwendigen Schlussbestimmungen. Eine geringfügige indirekte Änderung erfährt das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)⁵⁷.

Indirekte Änderung des Volksschulgesetzes

⁵⁵ Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01)

⁵⁶ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

⁵⁷ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)

Artikel 17a (Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich)

Die Revision der Asylgesetzgebung des Bundes und damit einhergehend das beschleunigte Asylverfahren führen zu Veränderungen bei der Schulung der Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Bis anhin halten sich Familien mit schulpflichtigen Kindern in den vom Bund geführten Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) nicht mehr als einige Tage oder Wochen auf. Danach werden sie an die Kantone überwiesen. Im Rahmen der neuen Asylverfahren werden sich die Asylsuchenden künftig bis zu 140 Tage in den Zentren des Bundes (Bundesasylzentren; BAZ) aufhalten. Schulpflichtige Kinder werden dort den obligatorischen Grundschulunterricht besuchen. Nach Artikel 62 der Bundesverfassung⁵⁸ sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Basierend auf dieser verfassungsrechtlichen Zuständigkeit und aufgrund der längeren Aufenthaltsdauer in den neuen Zentren des Bundes wurde in Artikel 80 Asylgesetz⁵⁹ präzisiert, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für asylsuchende Personen im schulpflichtigen Alter, die sich in einem Zentrum des Bundes aufhalten, organisiert.

Gemäss Artikel 7 des Volksschulgesetzes⁶⁰ besucht grundsätzlich jedes Kind die öffentliche Volksschule an seinem Aufenthaltsort. Das bedeutet, dass Kinder, die in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind, grundsätzlich in der Standortgemeinde in der Regelschule beschult werden müssten. Unter anderem aufgrund der relativ kurzen Aufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes, dem häufigen Wechsel der anwesenden Kinder, der stark variierenden Anzahl der Kinder und der durchmischten Altersstruktur kann eine Integration in eine Regelklasse für die Aufenthaltsortsgemeinde schwierig sein. Diese Problematik stellt sich nicht nur in den Zentren des Bundes, sondern überdies auch bei dem durch den Kanton Bern geführten Rückkehrzentrum (voraussichtlich im ehemaligen Jugendheim Prêles). Im kantonalen Rückkehrzentrum werden Personen untergebracht, die gestützt auf das Asylgesetz nur noch Anspruch auf Nothilfe haben. In der Regel handelt es sich um abgewiesene Asylbewerber mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid und abgelaufener Ausreisefrist sowie um Personen, die ein ausserordentliches Rechtsverfahren abwarten müssen. Auch in diesem Zentrum werden sich Kinder im schulpflichtigen Alter aufhalten.

Mit der bisherigen Volksschulgesetzgebung kann der neue Regelungsbedarf bei der Schulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereichs nicht mehr abgedeckt werden, weshalb Artikel 17a VSG indirekt geändert werden soll.

Absatz 1 regelte bisher das Führen von Rückkehrklassen durch die Gemeinde. Durch das neue, beschleunigte Asylverfahren werden die Asylsuchenden künftig bis zu 140 Tagen in den Zentren des Bundes, oder wenn zusätzliche Abklärungen nötig sind, in den kantonalen Kollektivunterkünften untergebracht. Während des hängigen Verfahrens müssen die Asylsuchenden geschult werden, weshalb der bisherige Absatz 1 eine Erweiterung erfährt, indem die Gemeinden, mit der Bewilligung der Erziehungsdirektion, nicht nur Rückkehrklassen, sondern zusätzliche Klassen – wie zum Beispiel eine Empfangsklasse – führen können. Mit «anderen schulischen Massnahmen» sind insbesondere die bestehenden Regionalen Intensivkurse PLUS (RIK+) gemeint, in denen im späten volksschulpflichtigen Alter zugewanderte Jugendliche ohne Kenntnisse der Unterrichtssprache für den Übertritt in die Sekundarstufe I bzw. in das berufsvorbereitende Schuljahr (BVS) vorbereitet werden. Für die Schulung in einer zusätzlichen Klasse – statt der Integration in eine Regelklasse der lokalen Volksschule – müssen wichtige Gründe vorliegen. Diese können darin bestehen, dass durch die kurze Aufenthaltsdauer der Kinder in den Zentren ein häufiger Wechsel entsteht. Das kann die Regelklassen in ihrer Beständigkeit belasten und sowohl für Lehrkräfte als auch für die Kinder extrem fordernd sein. Es ist auch zu bedenken, dass Kinder in den erwähnten Zentren gegebenenfalls ein we-

⁵⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁵⁹ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

⁶⁰ Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210)

niger ausgeprägtes Bedürfnis nach Integration in der momentanen Aufenthaltsgemeinde haben. Zudem kann es an den für eine gelungene Integration nötigen sprachlichen Kenntnissen fehlen.

Absatz 3: Falls eine Standortgemeinde eines Zentrums des Bundes oder einer kantonalen Nothilfeunterkunft (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. a EG AIG und AsylG) nicht in der Lage ist, die sich dort aufhaltenden Kinder zu unterrichten, soll der Kanton die Klassen führen können. Bei den Nothilfeunterkünften handelt es sich um die sogenannten Rückkehrzentren. Die Gemeinden sollen mit dieser Regelung von der Organisation und Durchführung des Volksschulunterrichts – und somit auch von der Anstellung der Lehrkräfte – entlastet werden können. Die Gemeinden müssen hierzu ein begründetes Gesuch stellen. Im Gesuch hat die Gemeinde darzulegen, inwiefern es für ihre Schule eine unverhältnismässige Belastung darstellt, die Beschulung der sich in den Zentren des Bundes und in den kantonalen Rückkehrzentren aufhaltenden Kindern zu organisieren und führen.

Der Kanton wird den Schulunterricht nach Bedarf in den Räumlichkeiten der erwähnten Zentren durchführen. Aufgrund dessen und der begrenzten Aufenthaltsdauer der Kinder ist eine schulische Integration in die Regelklassen der lokalen Volksschule nicht angedacht. Sollten sich ausnahmsweise schulpflichtige Kinder länger als ein Jahr in einem kantonalen Rückkehrzentrum (Kollektivunterkunft) aufhalten, ist dennoch eine Integration in die örtliche Volksschule zu prüfen.

Der Kanton kann auch Dritte (geeignete Organisationen oder Institutionen) mit der Führung der Klassen beauftragen. Die Aufsicht obliegt jedoch in jedem Fall den zuständigen Schulinspektoren.

Für die Sicherstellung des Volksschulunterrichts für schulpflichtige Kinder in Kollektivunterkünften gemäss Artikel 36 SAFG sowie in individuellen Unterkünften gemäss Artikel 37 SAFG sind weiterhin die Standortgemeinden zuständig.

Absatz 4 ermöglicht dem Regierungsrat aufgrund der besonderen Situation der Kinder in den zusätzlichen Klassen im Asyl- und Flüchtlingsbereich angemessene Abweichungen von den Regelungen der Volksschulgesetzgebung vorzunehmen. Dies, insbesondere betreffend den Lehrplan, die Beurteilung, das Schuljahr und die Schulzeit (Beginn des Schuljahres und Anzahl Schulwochen), die Unterrichtssprache, der obligatorische und fakultative Unterricht und die Stufengliederung (gemäss Artikel 3 VSG). Es handelt sich hierbei um eine nicht abschliessende Aufzählung.

Absatz 5: Die Regelung der Finanzierung der zusätzlichen Klassen und der anderen schulischen Massnahmen entspricht jener bei der kantonalen Schule französischer Sprache (Art. 49l Abs. 1 und 2 VSG). Die Lehrergehaltskosten werden direkt dem Lastenausgleich Lehrergehälter zugeführt und vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Diese Regelung gilt sowohl für Klassen nach Absatz 1 als auch nach Absatz 3. Die Standortgemeinden der Zentren des Bundes wie auch der kantonalen Unterkünfte werden somit von den Kosten für die Schulung von Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entlastet. Gemäss Artikel 80 Absatz 4 AsylG kann der Bund für die Durchführung des Grundschulunterrichts Beiträge ausrichten. Die Beiträge werden ausschliesslich für Asylsuchende, welche sich in Bundesasylzentren aufhalten, geleistet. Für die Finanzierung der Beschulung der bereits dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden ist der Kanton wie bis anhin selbst zuständig. Den Lehrergehaltskosten werden allfällige Beiträge des Bundes in Abzug gebracht. Die übrigen Kosten, wie Betriebs- und Infrastrukturkosten werden vom Kanton alleine übernommen.

Artikel 74 (Vollzug)

Absatz 2 wird ergänzt mit dem Artikel 17a Absatz 4. Der Regierungsrat kann somit in der Verordnung seine Befugnisse im Rahmen der Empfangs- und Rückkehrklassen ganz oder teilweise der Erziehungsdirektion übertragen.

Das EG AIG und AsylG und das SAFG müssen sodann zeitgleich in Kraft treten, da sie in verschiedener Hinsicht eng miteinander zusammenhängen. Der Regierungsrat wird entsprechend beauftragt, die nötige Koordination sicherzustellen (vgl. auch Ausführungen zu Art. 69 SAFG).

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Hauptakteure bei der Umsetzung der Neuerungen sind die fünf regionalen Partner, welche im Auftrag der GEF einen Grossteil der Aufgaben in der Sozialhilfe und Integrationsförderung von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs übernehmen. Diese Aufgaben werden heute von diversen Akteuren wahrgenommen: Asylsozialhilfestellen im Auftrag der POM, Flüchtlingssozialdienste sowie Anbieter von Integrationsmassnahmen im Auftrag der GEF. Neu sollen diese Aufgaben von den sogenannten regionalen Partnern übernommen werden, die jeweils die Gesamtverantwortung für eine Region tragen. Parallel dazu soll auch das Integrationsmodell angepasst werden, dies auch in Anlehnung an die Vorgaben des Bundes, die voraussichtlich ab Mitte 2019 gelten werden.⁶¹ Um diese tiefgreifenden Veränderungen umsetzen zu können, sollen die Aufgaben der regionalen Partner durch eine Ausschreibung gemäss den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts vergeben werden.

Diese Ausschreibung kann auf der Basis des geltenden Rechts durchgeführt werden, weil POM und GEF mit dem geltenden EG AuG und AsylG bzw. mit dem SHG die nötigen Kompetenzen bereits heute haben. Allerdings ist vorgesehen, dass die regionalen Partner den Betrieb erst Mitte 2020 aufnehmen und somit auf der Basis des vorliegenden Gesetzes arbeiten werden.

Die Ausschreibung wurde im 4. Quartal 2018 durchgeführt, so dass etwa im ersten Semester 2019 der Zuschlag erteilt werden kann. Somit sollte – unter dem Vorbehalt eventueller Verzögerungen, etwa durch Beschwerden – dann klar sein, wer die fünf regionalen Partner sein werden. Sie werden in diesem Fall mindestens ein Jahr Zeit haben, um sich auf- bzw. umzubauen und die Betriebsaufnahme per Mitte 2020 vorzubereiten. Danach wird eine Übergangszeit notwendig sein, um das bisherige in das neue System zu überführen (vgl. dazu die vorgesehenen Übergangsbestimmungen).

Die Neuerungen des SAFG sollen namentlich die Arbeitsintegration von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen deutlich verbessern. Die Wirkung der Massnahmen wird einerseits über ein systematisches Controlling überprüft, dazu wird das neu zu implementierende IT-System das zentrale Werkzeug sein. Auf der anderen Seite wird die GEF die Auftragserledigung durch die regionalen Partner eng begleiten, dies besonders in der Aufbauphase.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das SAFG sowie das EG AIG und AsylG leisten einen bedeutenden Beitrag, um eine Massnahme des Ziels 8 der Richtlinien der Regierungspolitik „Sicherheit gewährleisten“ zu verwirklichen. Betreffend Asylwesen halten die Richtlinien fest, dass der Kanton im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylwesens auf Bundesebene seine Strukturen optimiert.

7. Finanzielle Auswirkungen

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen ist einleitend zu bemerken, dass die Asyl- und Flüchtlingszahlen jährlich stark schwanken und damit auch die notwendigen Finanzmittel für die anfallenden Aufgaben volatil sind. Zudem gehen mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision per 1.3.2019 umfangreiche Anpassungen im schweizerischen Asylwesen einher, die in Budget 2019 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 einfließen.

⁶¹ Prozess „Integrationsagenda“: Der Bund stellt den Kantonen mehr Mittel für die Integrationsförderung zur Verfügung, verlangt aber dafür, dass sich die Kantone an einen definierten Prozess halten

Die Auswirkungen des SAFG sind von der Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene getrennt zu betrachten. Die jüngst beschlossenen Anpassungen am Abgeltungssystem des Bundes (Erhöhung der Integrationspauschale, höhere Beiträge für unbegleitete Minderjährige) werden die Gesamtrechnung im Asyl- und Flüchtlingsbereich für den Kanton verbessern. Schliesslich sind auch die vorgesehenen Kürzungen der Sozialhilfen der laufenden Revision des SHG, die eine Minderung der Nettokosten bei der Sozialhilfe für Flüchtlinge zur Folge hätten, nicht dem SAFG anzurechnen.

Zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen wurden in der Detailkonzeption umfassende Modellrechnungen vorgenommen, ausgehend von der Annahme von dauerhaft 24'000 Asylgesuchen jährlich.⁶² Bei den getroffenen Annahmen wird unter sonst gleichen Umständen von Kostenminderungen in der Sozialhilfe von rund 3 Mio. CHF jährlich ausgegangen, die durch die Verknüpfung des Übergangs von Kollektivunterkünften in individuelle Unterkünfte an den Integrationsstand und die damit verbundene längere Unterbringung in Kollektivunterkünften resultieren. In der Integrationsförderung werden bei gleicher Integrationsleistung durch die Zusammenführung der operativen Verantwortung bei den regionalen Partnern Effizienzgewinne von rund 2 Mio. CHF jährlich veranschlagt. Die im Detailkonzept ausgewiesenen Kostenminderungen in Nothilfe und Wegweisungsvollzug von rund 2 Mio. CHF jährlich werden unabhängig vom SAFG bereits mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision per 2019 realisiert werden.

In einer längerfristigen Perspektive schlägt insbesondere eine Kostendämpfung bei der Entwicklung der Sozialhilfekosten zu Buche, die durch eine erhöhte Erwerbsquote infolge der verbesserten Abläufe und Massnahmen im Asylbereich entstehen. Wird eine Erhöhung der Erwerbsquote um 5%-Punkte erreicht, wird pro Jahrgang mit einer um 0.8 bis 0.9 Mio. CHF geringeren Kostensteigerung in der Sozialhilfe gerechnet. Aufgrund der kumulativ wirkenden Kostendämpfung summieren sich die Kostenminderungen im Zeitverlauf stark.

Die Umsetzung der „Integrationsagenda Schweiz“ wird finanzielle Auswirkungen haben (vgl. die Ausführungen zu den Ziffern 1.2 und 1.5). Der Handlungsspielraum wird vergrössert und es wird mit grösster Wahrscheinlichkeit zu einer Reduktion der Nettokosten für den Kanton Bern kommen, weil die Beiträge des Bundes für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ab Mai 2019 deutlich erhöht werden. Da die Diskussion über die Aufteilung dieser zusätzlich verfügbaren Mittel kantonsintern noch geführt werden muss, sind derzeit noch keine genaueren Angaben möglich.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Mit dem Inkrafttreten des SAFG wechseln Zuständigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich von der POM zur GEF. Damit ist auch ein Transfer von voraussichtlich rund 10 Stellen (1000 Stellenprozente) verbunden. Dabei geht es um Funktionen im Backoffice oder Schalterbetrieb sowie auch um Fachfunktionen in den Bereichen Unterbringung, Krankenversicherung oder Controlling. Ein Teil der Aufgabengebiete wird praktisch unverändert bleiben, bei anderen Stellen werden die Stellenbeschreibungen angepasst. Das Grundprinzip ist dabei, dass funktionierende Prozesse und Abläufe nach Möglichkeit unverändert übernommen werden sollen.

Die Veränderung wird insofern „abgefedert“, als das MIP sowie die zuständige Organisationseinheit der GEF bereits ab Herbst 2019 an einem gemeinsamen Standort an der Ostermundigenstrasse 99a in Bern arbeiten werden. Dieser Entscheid wurde explizit im Hinblick auf die anstehenden Neuerungen gefällt, weil das MIP den bisherigen Standort an der Eigerstrasse 73 in Bern im Jahr 2019 verlassen muss. Da in Zukunft sowohl das MIP als auch die zuständige Organisationseinheit der GEF je einen Kundenshalter brauchen werden, bietet sich ein

⁶² Vgl. Detailkonzeption, insbesondere Kapitel 4 «Gesamtübersicht Auswirkungen der Neustrukturierung». Die Modellrechnungen in der Detailkonzeption wurden durchgeführt, bevor die neuen Pauschalabgeltungen für unbegleitete Minderjährige und Nothilfebeziehende sowie die Erhöhung der Integrationspauschale beschlossen wurden. Die finanziellen Auswirkungen durch das SAFG werden in der Grössenordnung und der Richtung weiterhin erwartet.

gemeinsamer Standort an. Daneben wird auch in Zukunft eine Reihe von Schnittstellen zwischen den beiden Organisationseinheiten bestehen bleiben.

Durch den Stellentransfer wird die GEF bzw. das Sozialamt neu organisiert. Die neue Organisation der GEF bzw. des Sozialamtes ist derzeit noch in Planung. Die verschiedenen Lösungsoptionen sind aber nicht direkt vom SAFG tangiert, denn dieses weist die Zuständigkeit jeweils der „zuständigen Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion“ zu.

Weitere Auswirkungen auf die räumliche Infrastruktur sind nicht zu erwarten: Die Kollektivunterkünfte, welche den regionalen Partnern zur Verfügung gestellt werden, werden abgesehen von wenigen Ausnahmen von Privaten oder von Gemeinden vermietet. Bei denjenigen Unterkünften, die im Besitz des Kantons sind, sind abgesehen vom laufenden Unterhalt keine Massnahmen vorgesehen.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vom SAFG betroffene Aufgabenbereich liegt bereits heute in kantonaler Zuständigkeit, womit grundsätzlich keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten sind. Vorgeesehen ist hingegen eine stärkere Rolle der Gemeinden im Bereich der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe, durch die finanzielle Beteiligung der Gemeinden im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs. In einer längerfristigen Perspektive profitieren die Gemeinden von den zusätzlichen Integrationsanstrengungen in Form eines geringeren Anstiegs an Sozialhilfebeziehenden aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich und entsprechend geringerem Anstieg der Sozialhilfekosten.

Im Weiteren werden aus Sicht der Gemeinden die Anzahl der Ansprechpartner bei der Verwaltung (neu Asyl- und Flüchtlingswesen bei GEF) und der Leistungserbringer (ein Partner pro Region) reduziert. Der stärkere Einbezug der Gemeinden in die Standortplanung (3-Stufen-Modell) wurde bereits mit einer Revision des EG AuG und AsylG 2017 realisiert. Die gewohnte Zusammenarbeit unter Einbezug der Regierungsstatthalterämter im Rahmen der regionalen runden Tische wird weitergeführt.

Durch die Zuführung aller Nettokosten (Sozialhilfe, Integration und Nothilfe) zum „Lastenausgleich Sozialhilfe“ steigt die Lastenverschiebung auf 4 Mio. CHF an.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Detailkonzeption konstatiert eine wichtige Rolle der Wirtschaft im Integrationsbereich. Durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen sollen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verstärkt in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft integriert werden. Dadurch können hohe Sozial- und Sozialhilfekosten vermieden werden.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

11.1 Gesamtbeurteilung der Vorlage

Der Regierungsrat hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie die Polizei- und Militärdirektion am 20. Juni 2018 ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren betreffend das Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) sowie das Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) einzuleiten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. Juni bis zum 27. September 2018. Von den 97 eingeladenen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten haben sich 56 vernehmen lassen, wovon 2 auf inhaltliche Hinweise verzichtet haben. Das neue Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird von einer Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Grundsatz begrüsst, wenngleich viele Kommentare zu einzelnen Themen und Bestimmungen eingereicht wurden.

Sehr kritisch zur Vorlage äusserten sich die SP Kanton Bern sowie die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (DJB), und auch der Gewerkschaftsbund Kanton Bern lehnt die aus seiner Sicht einseitig auf die Kostenseite ausgerichtete Vorlage ab. Eher kritisch äusserten

sich ebenfalls die Grünen Kanton Bern sowie verschiedene kirchliche Vernehmlassungsteilnehmende.

11.2 Einzelne Themenbereiche

Verschiedentlich wurde verlangt, dass nebst der sprachlichen und beruflichen Integration auch die *soziale Integration* im Gesetz zu verankern sei. Dieses Anliegen wurde umgesetzt, ist es doch auch explizites Ziel der Integrationsagenda Schweiz.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer forderten, dass auch die *Rechte der betroffenen Personen* im allgemeinen Teil des Gesetzes separat zu verankern seien, nicht nur deren Pflichten. Diesem Anliegen wurde nicht entsprochen, da sich die Rechte der Betroffenen aus den verschiedenen Kapiteln und Bestimmungen im Gesetz ergeben (bspw. Anspruch auf Sozialhilfe, Unterkunft, Betreuung, Angebote der Integration etc.).

Zu zahlreichen Bemerkungen gaben auch die im Gesetz erwähnten *regionalen Partner* Anlass. Während ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer dieses Konzept ausdrücklich begrüßten, lehnten andere die vorgesehene umfassende Übertragung der operativen Aufgaben an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Organisationen als zu weitreichend ab. Da das Konzept der regionalen Partner von Beginn an in der vom Regierungsrat verabschiedeten Detailkonzeption vorgesehen war und die Bündelung der Verantwortung als zentraler Erfolgsfaktor für die Neustrukturierung eingeschätzt wird, wird daran festgehalten.

Die vorgesehene Subdelegationsmöglichkeit, welche die Gesundheits- und Fürsorgedirektion zum Erlass von ausführenden Bestimmungen bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe ermächtigen sollte, rief verschiedentlich Kritik hervor. Dieser wurde in dem Sinne Rechnung getragen, als dass die Subdelegationsnorm nun enger gefasst wurde.

Etliche Vernehmlassungsteilnehmende äusserten sich kritisch zum vorgesehenen *Zwei-Phasen-System bei der Unterbringung* der betroffenen Personen. Sie kritisierten, dass die Unterbringung in individuellen Unterkünften vom Stand der Integration abhängig gemacht werde. Da die raschere Integration der Betroffenen ein zentrales Anliegen der neuen Gesamtstrategie des Kantons Bern darstellt, wurde dieser Kritik nicht Rechnung getragen. Aufgenommen wurde das Anliegen, nicht nur bei Familien mit schulpflichtigen Kindern Abweichungen von den Grundsätzen beim Zwei-Phasen-System zuzulassen, sondern bei allen Familien mit Kindern.

Die neu vorgesehene Regelung des Lastenausgleichs – die Zuführung der Nettokosten der sozialhilfe und der Integrationsförderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich – wurde von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden (inbs. Gemeinden) kritisch beurteilt bzw. abgelehnt. Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) erachtet den Ansatz zwar grundsätzlich als falsch. Angesichts der geringen Summe und aufgrund des Umstandes, dass diese im «Lastenausgleich Aufgabenteilung» nach Artikel 29b FILAG angerechnet werden soll, kann sich der VBG mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden erklären. An der vorgeschlagenen Regelung wird deshalb festgehalten.

Schliesslich wurden einige redaktionelle Bemerkungen und Wünsche nach Umformulierungen berücksichtigt und die Vorlage wurde auch von der Systematik her nochmals überprüft und teilweise angepasst.

12. Antrag / Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die vorliegenden Entwürfe des SAFG und des EG AIG und AsylG sowie die vorliegenden Änderungen des SHG, des GSOG sowie des VSG und des FILAG zu beschliessen.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Neuhaus

