

**Polizei- und
Militärdirektion
des Kantons Bern**

**Direction de la police
et des affaires militaires
du canton de Berne**

**Gesundheits- und
Fürsorgedirektion
des Kantons Bern**

**Direction de la santé pu-
blique et de la pré-
voyance sociale
du canton de Berne**

Kramgasse 20
3011 Bern

Telefon
Telefax

www.pom.be.ch
info.pom@pom.be.ch

Rathausgasse 1
3011 Bern

Telefon 031 633 79 20/21
Telefax 031 633 79 09

www.gef.be.ch
info.gef@pom.be.ch



Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern

**Strategie basierend auf der Stossrichtung Integration
von Beginn an und konsequenter und rascher Weg-
weisungsvollzug gemäss RRB 1100/2015 vom 9. Sep-
tember 2015**

Strategie des Regierungsrates

17. August 2016

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und Polizei und Militärdirektion POM
Titel: Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern
Untertitel: Strategie basierend auf der Stossrichtung Integration von Beginn an und konsequenter und rascher Wegweisungsvollzug gemäss RRB 1100/2015 vom 9. September 2015
Ort: Bern
Datum: 5. August 2016

Projektteam NA-BE

Markus Aeschlimann, Vorsteher Amt für Migration und Personenstand
Urs Arn, Migrationsdienst, Amt für Migration und Personenstand
Andrea Blaser, stv. Generalsekretärin, Polizei- und Militärdirektion
Martina Blaser, Projektassistentin NA-BE, Sozialamt
Pascal Coullery (bis Jan. 2016), Generalsekretär, Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Rudolf Gerber (ab Jan. bis Mai 2016), stv. Generalsekretär a.i., Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Manuel Haas, kantonaler Integrationsdelegierter, Leiter Abteilung Integration, Sozialamt
Iris Rivas (bis Feb. 2016), Leiterin Migrationsdienst, Amt für Migration und Personenstand
Patricia Stadler, Rechtsamt GEF
Regula Unteregger, Vorsteherin Sozialamt
Andrea Zbinden, Projektassistentin NA-BE, Migrationsdienst, Amt für Migration und Personenstand

Projektoffice Ecoplan

Heini Sommer (Gesamtprojektleitung NA-BE)
Christof Rissi
Elvira Hänni

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Einleitung	6
1.1 Auftrag des Regierungsrats	6
1.2 Vorgehen zur Erarbeitung der Strategie.....	6
1.3 Aufbau der Strategie	7
2 Einbettung der Gesamtstrategie	8
2.1 Ausgangslage im Kanton Bern	8
2.1.1 Aufgabenteilung innerhalb der Kantonsverwaltung	8
2.1.2 Externe Leistungserbringer	9
2.1.3 Entwicklungen bei den Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen	10
2.1.4 Kosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich 2014.....	12
2.2 Neugestaltung und Beschleunigung der Asylverfahren auf Bundesebene	13
2.3 Weiterentwicklung des Berner Asyl- und Flüchtlingswesens	15
3 Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern.....	17
3.1 Übergeordnete Zielsetzungen	17
3.2 Übersicht über das Zuständigkeitsmodell nach Neustrukturierung	19
3.3 Personen in laufenden Asylverfahren	22
3.3.1 Erstaufnahme und Verteilung	22
3.3.2 Planung und Beschaffung von Kollektivunterkünften.....	23
3.3.3 Betrieb der Kollektivunterkünfte und Betreuung	24
3.3.4 Erstintegration in Kollektivunterkünften	25
3.3.5 Sozialhilfe	25
3.4 Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene	26
3.4.1 Unterbringung	26
3.4.2 Integration.....	28
3.4.3 Sozialhilfe	29
3.5 Unbegleitete Minderjährige.....	30
3.6 Ausreisepflichtige	31
3.6.1 Vollzug von Wegweisungsentscheiden	31
3.6.2 Planung und Beschaffung von Rückkehrzentren.....	32
3.6.3 Betrieb der Rückkehrzentren und Unterbringung	33
3.6.4 Ausrichtung der Nothilfe	34
3.7 Funktionsstrategien	35
3.7.1 Rechtliche Grundlagen.....	35
3.7.2 Finanzierung	35
3.7.3 Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Akteuren	38

3.7.4	Organisation und Personalressourcen	38
3.7.5	Informatik	39
4	Umsetzung der Gesamtstrategie	40
4.1	Übersicht Zeitplan	40
4.2	Vertiefungen in der Konzeptionsphase bis Mitte 2017	40
4.3	Umsetzungsarbeiten ab Mitte 2017	42
4.4	Roadmap	43
5	Finanzielle Auswirkungen	45
5.1	Neu entwickeltes Kostenmodell	45
5.2	Veränderungen der Kosten beim Kanton durch die Neustrukturierung	45
5.3	Langfristige Auswirkungen auf die Gemeinden und Einsparungen durch eine verbesserte Integration	48
5.4	Auswirkungen einer neuen Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	50

Abkürzungsverzeichnis

AG(NA)	Arbeitsgruppe (Neustrukturierung Asylbereich)
AKVB	Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung
ASH	Asylsozialhilfestelle
BIAS	Beschäftigungs- und Integrationsangebote
BSG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Bern
BSI	Berufsvorbereitendes Schuljahr mit Schwerpunkt Integration
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
CI FLS	Cours intensif en français langue seconde
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EG AuG und AsylG	Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz
EloWe	Entwicklungslogischer Werdegang für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge im Kanton Bern
ERP	Enterprise Ressource Management
ERZ	Erziehungsdirektion
FaU	Fachstelle Unterbringung der Heilsarmee
FaWo	Fachstelle Wohnen der Caritas
FB	Amt für Freiheitsentzug und Betreuung
FiLAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
FL	Flüchtlinge
FL-B	Anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B)
FL-F	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F)
FLSD	Flüchtlingssozialdienst
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz
HEV	Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung)
IDAG	Interdirektionale Arbeitsgruppe
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IK DaZ	Intensivkurs Deutsch als Zweitsprache
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KAPO	Kantonspolizei Bern
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KFO	Kantonales Führungsorgan
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
KU	Kollektivunterkunft
MBA	Mittelschul- und Berufsbildungsamt
MIDI	Migrationsdienst, Abteilung des Amts für Migration und Personenstand
MIP	Amt für Migration und Personenstand
N	Asylsuchende Person in laufendem Asylverfahren
NA-BE	Projekt Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern
PA	Partnerorganisation im Asylbereich
POM	Polizei- und Militärdirektion
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungsstelle
RP	Regionaler Partner

RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
RSTH	Regierungsstatthalter
RZ	Rückkehrzentrum
SEM	Staatssekretariat für Migration
SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz)
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SOA	Sozialamt
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UMA/F	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende / Flüchtlinge
VA	Vorläufig Aufgenommene (Ausweis F)
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
VOL	Volkswirtschaftsdirektion
ZSD	Zihler Social Development
ZB	Zentrum Bäregg GmbH
ZF-AF	Zentrale Fachstellen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs

1 Einleitung

1.1 Auftrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat sich aus Anlass der laufenden Asylgesetzrevision auf Bundesebene zur Beschleunigung der Asylverfahren entschieden, eine Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Bern an die Hand zu nehmen. Der Regierungsrat hat dafür die Stossrichtung «Integration von Beginn an durch die GEF und rascher und konsequenter Vollzug durch die POM» vorgegeben: Die Integration von Personen, die voraussichtlich langfristig in der Schweiz bleiben, soll rasch und nachhaltig erfolgen und dafür bereits die Betreuung und Unterbringung von dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) erfolgen.¹ Zudem sollen neu auch Unterstützungsleistungen für vorläufig aufgenommene Personen in die Zuständigkeit der GEF fallen. Die Polizei- und Militärdirektion (POM) hingegen wird sich in Zukunft auf den konsequenten Vollzug von Wegweisungsentscheiden von Personen ohne Bleiberecht sowie die Ausrichtung der Nothilfe konzentrieren. Mit RRB vom 9. September 2015 hat der Regierungsrat das Projekt zur Konzipierung dieser Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs ausgelöst (Projekt NA-BE).

In einer ersten Phase ist eine umfassende Strategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich des Kantons Bern unter Federführung der beiden hauptbetroffenen Direktionen – POM und GEF – zu entwickeln. Diese Gesamtstrategie wird dem Grossen Rat im November 2016 vorgelegt und anschliessend auf deren Grundlage Fachkonzepte für die Umsetzung erarbeitet. Der Regierungsrat wird basierend auf den Rückmeldungen aus dem Grossen Rat und der Fachkonzepte voraussichtlich Mitte 2017 über die Umsetzung des Projekts NA-BE entscheiden.

Parallel zu NA-BE befassen sich verschiedene weitere Gremien und Projekte mit der Weiterentwicklung des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Bern. Diese laufenden Arbeiten werden in der Gesamtstrategie angemessen berücksichtigt.

1.2 Vorgehen zur Erarbeitung der Strategie

Zur Erarbeitung der Gesamtstrategie haben zunächst POM und GEF je für ihren zukünftigen Aufgabenbereich in mehreren Workshops die Grundzüge ihrer Strategie festgelegt. Die Arbeiten der beiden Direktionen wurden dann in zwei weiteren Workshops unter Einbezug der Erziehungsdirektion (ERZ) – die gemeinsam mit der GEF eine zentrale Rolle bei Steuerung der Integrationsangebote wahrnimmt – zusammengeführt und konsolidiert. Da zudem die kommunale Ebene in verschiedener Hinsicht für das Asyl- und Flüchtlingswesen bedeutend ist, wurden Zwischenergebnisse an zwei Sitzungen mit einer Delegation des Verbands Bernischer Gemeinden (VBG) diskutiert. Die Gesamtstrategie wurde nach der Referendumsabstimmung zur Asylgesetzrevision auf Bundesebene vom 5. Juni 2016 bei den betroffenen

¹ Als weitere wesentliche Änderung auf Bundesebene, die für den Zuständigkeitswechsel der Asylsozialhilfe spricht, ist die Einführung des Primats der Integration für vorläufig Aufgenommene von 2008 zu nennen.

Akteuren mit dem verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren und einem verwaltungsexternen Sounding Board noch breiter abgestützt.

1.3 Aufbau der Strategie

Die Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern besteht aus drei Teilen:

- Im ersten Teil (Kapitel 2) erfolgt die Einbettung der Gesamtstrategie. Die Ausgangslage im Kanton Bern wird kurz beschrieben und dabei auf die Aufgabenteilung, die Entwicklung der Asyl- und Flüchtlingszahlen der letzten Jahre sowie die Kosten in diesen Bereichen eingegangen. Weiter werden die Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene sowie die verschiedenen Entwicklungen im Berner Asyl- und Flüchtlingswesen erläutert.
- Der zweite Teil (Kapitel 3) enthält die eigentliche Gesamtstrategie. Ausgehend von den übergeordneten Zielsetzungen wird zunächst eine Übersicht über das künftige Zuständigkeitsmodell gegeben. Anschliessend werden die Zielsetzungen formuliert und deren Umsetzung grob beschrieben. Ziel- und Umsetzung sind anhand der unterschiedlichen relevanten Personengruppen gegliedert: Personen in laufenden Asylverfahren, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, unbegleitete Minderjährige sowie Ausreisepflichtige. Die Funktionsstrategien zu wichtigen Bereichen sollen schliesslich die Umsetzung der Grundstrategie unterstützen.
- Im dritten Teil (Kapitel 4) wird die geplante Umsetzung der Gesamtstrategie aufgezeigt. Dieser Teil enthält den groben Zeitplan bis zum Inkrafttreten der Neustrukturierung im Kanton Bern, zeigt die geplanten Vertiefungen der Strategie in der Konzeptionsphase auf und skizziert die Umsetzungsarbeiten ab Mitte 2017. Die Roadmap fasst diese Planung in einer grafischen Übersicht zusammen.
- Im abschliessenden Teil (Kapitel 5) werden die finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung aufgezeigt. Dafür wurde im Rahmen von NA-BE ein Kostenmodell entwickelt, das die kantonalen Kosten im Asyl- und Flüchtlingswesen umfassend berücksichtigt und insbesondere die Veränderungen durch die Neustrukturierung im Vergleich zum heutigen System abbilden kann. Dabei werden drei verschiedene Szenarien zugrunde gelegt, die von 24'000 (analog Gesamtplanung Bundesebene) bzw. 40'000 Asylgesuchen (analog Gesuchszahlen 2015) ausgehen. Zusätzlich wurde in einem Szenario mit 40'000 Asylgesuchen unterstellt, die zusätzlichen Integrationsmassnahmen würden keine erhöhte Erwerbstätigkeit der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen bewirken.

2 Einbettung der Gesamtstrategie

2.1 Ausgangslage im Kanton Bern

2.1.1 Aufgabenteilung innerhalb der Kantonsverwaltung

Im Kanton Bern nehmen derzeit die **Polizei- und Militärdirektion** (POM) sowie die **Gesundheits- und Fürsorgedirektion** (GEF) die kantonalen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingswesen führend wahr:

- Für die im Einführungsgesetz zum Ausländergesetz und Asylgesetz geregelte Asylsozialhilfe – also die Unterstützung von Asylsuchenden in laufenden Asylverfahren und vorläufig Aufgenommenen – und für die Ausrichtung der Nothilfe sowie den Vollzug von Wegweisungen von ausreisepflichtigen Personen ist die POM zuständig. Die Asylsozialhilfe sowie die Nothilfe werden durch die vom Kanton beauftragten externen Asylsozialhilfestellen erbracht. Im Wegweisungsvollzug arbeitet das verantwortliche Amt für Migration und Personenstand (MIP) eng mit der Kantonspolizei (KAPO), dem Zwangsmassnahmengericht und dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung zusammen.
- Für die Flüchtlingssozialhilfe und die Steuerung spezifischer Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ist die GEF zuständig. Die Flüchtlingssozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz wird durch die vom Kanton beauftragten externen Flüchtlingssozialhilfestellen erbracht. Das Sozialamt arbeitet für die spezifischen Integrationsmassnahmen mit unterschiedlichen Integrationsanbietern zusammen.

Beim Asyl- und Flüchtlingswesen handelt es sich um eine stark direktionsübergreifende Aufgabe, die zahlreiche **weitere kantonale Stellen** betrifft:

- Im Bereich der Volksschule, der Allgemeinbildung und der Berufsbildung sind das Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung sowie das Mittelschul- und Berufsbildungsamt engagiert.
- Das beco Berner Wirtschaft hat eine Aufsichtsfunktion bei Arbeitsbewilligungen und Beschäftigungsprogrammen resp. bietet über die Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) Beschäftigungsprogramme an, die unter gewissen Bedingungen auch für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene zugänglich sind.
- Aufgrund der hohen Zahl an unbegleiteten Minderjährigen sind derzeit auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie das kantonale Jugendamt stark involviert.
- Das Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär unterstützt die Suche nach Asylunterkünften in Zivilschutzanlagen in angespannten Lagen oder Notlagen mit der Bereitstellung entsprechender Listen.
- Die KAPO wird bei sicherheitsrelevanten Themen von Beginn weg beigezogen.

Die **Gemeinden** spielen eine zentrale Rolle: Einerseits finden die Unterbringung wie auch die Integration immer in den Gemeinden statt. Andererseits wechselt die Zuständigkeit für sozialhilfebeziehende Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene nach 5 bzw. 7 Jahren zu den kommunalen Sozialdiensten.

2.1.2 Externe Leistungserbringer

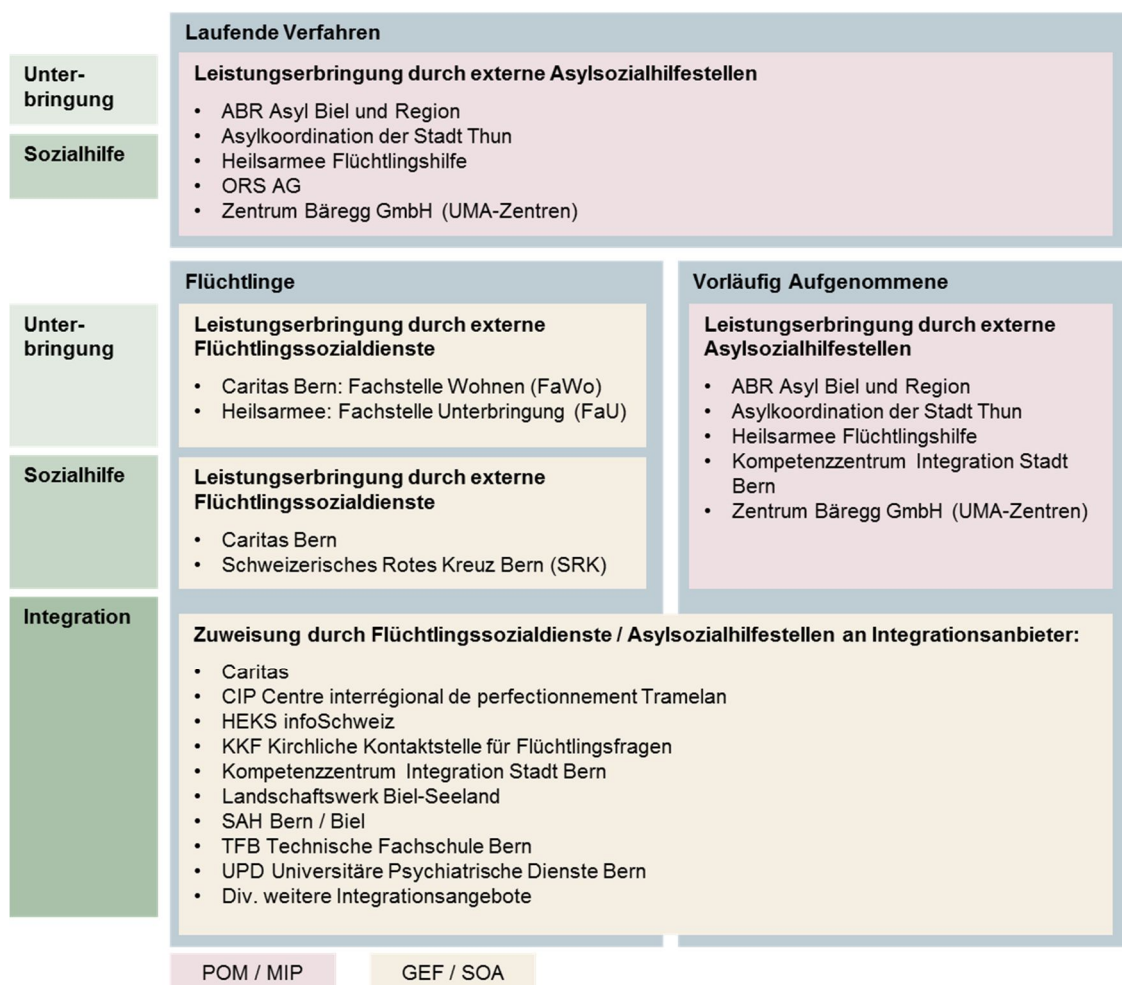
Der Kanton delegiert die meisten Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich über Leistungsverträge an Asylsozialhilfestellen (ASH) sowie Flüchtlingssozialdienste (FLSD) und Integrationsanbieter (IA). Diese Leistungserbringer weisen jahrelange Erfahrung in ihren Bereichen auf und verfügen über fundiertes Wissen. Abbildung 2-1 zeigt, in welchen Bereichen und mit welchen ASH, FLSD und IA der Kanton Leistungsverträge unterhält:

- Im heutigen System vergibt der Kanton (POM) die Unterbringung und Ausrichtung der Asylsozialhilfe von Personen in laufenden Asylverfahren (1. Phase) über Leistungsverträge an 5 Asylsozialhilfestellen (ASH): ABR Asyl Biel und Region, Asylkoordination der Stadt Thun, Heilsarmee Flüchtlingshilfe, ORS AG und Zentrum Bäregg GmbH (UMA²-Zentren).
- Die ASH sind auch für die vorläufig aufgenommenen Personen in der 2. Phase (selbständiges Wohnen) zuständig.³ In der 2. Phase stehen für vorläufig Aufgenommene Integrationsangebote zur Verfügung. Seit dem 1.1.2008 gilt für vorläufig Aufgenommene auf nationaler Ebene der Grundsatz der Integration. Die Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene sind grundsätzlich dieselben wie für Flüchtlinge.
- Die Fachstellen Wohnen der Caritas (FaWo) und die Fachstelle Unterbringung der Heilsarmee (FaU) unterstützen im Auftrag des Kantons die Flüchtlinge bei der Wohnungssuche. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe an anerkannte Flüchtlinge sind die Flüchtlingssozialdienste Caritas und das Schweizerische Rote Kreuz Bern (SRK Bern) zuständig. Sie übernehmen auch die Fallführung bei der Integration und vermitteln die Flüchtlinge in Integrationsangebote der verschiedenen Integrationsanbieter.

² Unbegleitete Minderjährige Asylsuchende, siehe auch Kapitel 2.5

³ Mit Ausnahme der ORS AG, die nur die Unterbringung in der 1. Phase bewirtschaftet.

Abbildung 2-1: Externe Leistungserbringer im heutigen System



2.1.3 Entwicklungen bei den Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen

Die folgende Übersicht zeigt, wie dynamisch sich die Asyl- und Flüchtlingszahlen insbesondere im Jahr 2015 entwickelt haben. Einerseits wurden dem Kanton Bern aufgrund der allgemein angestiegenen Asylgesuche deutlich mehr Personen neu zugewiesen. Andererseits ist die Schutzquote deutlich angestiegen. Als Resultat dieser beiden Entwicklungen hat die Anzahl Personen in laufenden Verfahren, vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge im aktuellen Stand (1.4.2016) gegenüber 2013 stark zugenommen. Entsprechend sind die verschiedenen mit Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingswesen betrauten Akteure – insbesondere im Unterbringungs- sowie im Volksschul- und Ausbildungsbereich – stark gefordert.

Abbildung 2-2: Entwicklung der Anzahl Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern, 2013 bis 2016

	Kanton Bern			
	2013	2014	2015	2016*
Neue Zuweisungen zum Kanton Bern	2'977	3'245	5'428	
Erledigungen, davon:	3'381	3'517	4'146	
Anerkennungen als Flüchtling (mit Ausweis B)	420	688	853	
Vorläufige Aufnahmen (Personen mit Ausweis F)	451	1'108	1'292	
Ablehnungen / Nichteintreten	2'070	1'379	1'643	
Schutzquote in %	29.6%	56.6%	56.6%	
Personenbestände	(jeweils per 01.04., ausser anders bezeichnet)			
Personen in Zuständigkeit des Kantons				
Personen im Verfahrensprozess (Ausweis N)	2'744	2'469	2'586	4'651
Vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre (Ausweis F)	1'251	1'514	2'020	2'384
Flüchtlinge bis 5 Jahre (Ausweis B)	1'418	1'233	1'609	2'134
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bis 7 Jahre (Ausweis F)	525	595	784	1'104
Unbegleitete Minderjährige (Ausweis N, F)**	69	129	458	
Nothilfebeziehende***	526	433	na	
Personen in Zuständigkeit der Gemeinden				
Vorläufig Aufgenommene über 7 Jahre (Ausweis F)	1'244	1'216	1'261	1'411
Flüchtlinge über 5 Jahre (Ausweis B)	30	54	245	542
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge über 7 Jahre (Ausweis F)	137	188	221	312
Erwerbsquoten	(jeweils per 01.04.)			
Vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre (Ausweis F)	36.3%	31.5%	28.6%	24.3%
Vorläufig Aufgenommene über 7 Jahre (Ausweis F)	35.1%	37.2%	36.8%	40.6%
Flüchtlinge bis 5 Jahre (Ausweis B)	17.5%	14.4%	14.5%	16.0%
Flüchtlinge über 5 Jahre (Ausweis B)	50.0%	38.1%	32.1%	31.6%
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bis 7 Jahre (Ausweis F)	30.1%	31.4%	22.0%	19.5%
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge über 7 Jahre (Ausweis F)	52.0%	49.6%	51.8%	44.1%
Abgänge, davon:	2'347	1'926	1'774	
Kontrollierte, selbständige Ausreisen	560	274	324	
Rückführungen	764	502	406	
Unkontrollierte Abreisen	756	703	563	
Andere Abgänge	267	447	481	

* Stand am 1.4.2016

** Stichtag 1.12.201X, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind nicht enthalten)

*** Jahresdurchschnitt basierend auf Monitoring Sozialhilfestopp, berechnet als Nothilfebeziehende total * Bezugsdauer / 365

Quellen: Erledigungen, Abgänge: SEM Asylstatistik; Nothilfebeziehende: eigene Berechnungen basierend auf SEM Monitoring Sozialhilfestopp; Personenbestände und Erwerbsquoten: Auswertungen Finasi.

2.1.4 Kosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich 2014

In den Bereichen Asylsozialhilfe, Nothilfe und Wegweisungsvollzug entstanden 2014 der POM Aufwendungen von insgesamt rund 92 Mio. CHF.⁴ Davon wurden durch verschiedene Pauschalabgeltungen des Bundes rund 83 Mio. CHF gedeckt.⁵

Für die Flüchtlingssozialhilfe wurden 2014 von der GEF 40.7 Mio. CHF eingesetzt.⁶ Durch Abgeltungen des Bundes im Rahmen der Globalpauschalen wurden rund 32.4 Mio. CHF gedeckt.⁷ Kanton und Gemeinden haben über den Lastenausgleich «Sozialhilfe» je 4.15 Mio. CHF getragen.

Für spezifische Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wurden 2014 rund 9.9 Mio. CHF ausgeben. Davon wurden über das Kantonale Integrationsprogramm (KIP) rund 5.5 Mio. CHF durch den Bund finanziert. Kanton und Gemeinden haben über den Lastenausgleich «Sozialhilfe» je 2.2. Mio. CHF aus diesem Bereich getragen.

Weitere namhafte Kosten entstehen der öffentlichen Hand im Kanton Bern durch die Intensivkurse Deutsch als Zweitsprache für volksschulpflichtige asylsuchende Kinder, Brückenangebote und andere spezifische Ausbildungsangebote für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, durch Beistandschaften für unbegleitete Minderjährige oder auch durch Sonderunterbringung von Asylsuchenden mit psychischen oder körperlichen Gebrechen. Zudem geht die Zuständigkeit für die vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge nach 7 resp. 5 Jahren an die kommunalen Sozialdienste über, welche die Sozialhilfe entrichten. Diese Kosten werden dem Lastenausgleich «Sozialhilfe» zugeführt und von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen.

Eine umfassende «Asyl- und Flüchtlingsrechnung» für den Kanton Bern, die über die POM und die GEF hinaus den Aufwand für den Asyl- und Flüchtlingsbereich aufzeigt, existiert derzeit nicht. Im Rahmen des Projekts NA-BE wurde ein direktionsübergreifendes Kostenmodell

⁴ Aufwendungen von 91.8 Mio. CHF: Abgeltungen Leistungserbringer Unterbringung und Betreuung, Rückkehrberatung, etc.: 81.1 Mio. CHF, Verwaltungskosten: 5.8 Mio. CHF, Ausschaffungen: 3.3 Mio. CHF, Sicherheitskosten 1.6 Mio. CHF.

⁵ Die Abgeltungen des Bundes für die Leistungen des Kantons Bern in den Bereichen Asylsozialhilfe, Nothilfe und Wegweisungsvollzug betrugen 2014 insgesamt 83.1 Mio. CHF (Globalpauschale 1 inkl. Sockelbeitrag: 69.6 Mio. CHF, Nothilfepauschale: 7.1 Mio. CHF, Rückkehrberatung: 0.4 Mio. CHF, Verwaltungskostenpauschale: 3.5 Mio. CHF, Ausschaffungen: 2.5 Mio. CHF).
Unter Anrechnung der eingesetzten Asylreserve von 8.2 Mio. CHF verbleibt dem Kanton Bern aus den Aufgaben im Asylbereich der POM 2014 ein Defizit von 0.5 Mio. CHF. Die Asylreserve wurde in der Zwischenzeit aufgelöst (vgl. dazu Abschnitt 2.3).
Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton gemäss der auf 1.1.2010 in Kraft getretenen Revision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und zum Asylgesetz vollständig die Kosten für die Nothilfe übernimmt (FI-LAG-Vorausleistung Kanton). Dem Kanton werden dafür im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» jährlich 4 Mio. CHF angerechnet.

⁶ Darin enthalten sind die Gesamtkosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Flüchtlinge, die Kosten für die Unterbringung (inkl. denjenigen Flüchtlingen, die in einer Übergangszeit noch durch die POM-finanzierten Asylsozialhilfestellen untergebracht werden).

⁷ Darin enthalten sind neben der Globalpauschale 2 auch Nachzahlungen des SEM für Familienzusammenführungen und Geburten, die mit der Globalpauschale 1 über das MIP abgewickelt werden (2014: 2.5 Mio. CHF).

entwickelt (vgl. Kapitel 5). Zudem werden Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit der allfälligen Erarbeitung einer direktionsübergreifenden Asyl- und Flüchtlingsrechnung geklärt.

2.2 Neugestaltung und Beschleunigung der Asylverfahren auf Bundesebene

An der 2. Nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014 wurde die Gesamtplanung zur Neugestaltung des Asylbereichs auf nationaler Ebene und zur Beschleunigung der Asylverfahren einstimmig von Bund, Kantonen, sowie Städten und Gemeinden⁸ verabschiedet.⁹ Diese «nationale Strategie» verfolgt im Wesentlichen die folgenden **Ziele**:

- Asylverfahren sollen rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden;
- Schutzbedürftigen Personen soll weiterhin der notwendige Schutz gewährt und sie sollen so rasch als möglich in der Schweiz integriert werden;
- Der Anreiz, offensichtlich unbegründete Asylgesuche einzureichen, soll gesenkt werden;
- Die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches soll nachhaltig gestärkt werden;
- Der Vollzug von Wegweisungsentscheiden soll konsequent erfolgen;
- Die Unterbringungsstrukturen sollen grossräumig und effizient organisiert werden.

Diese Ziele sollen mit den folgenden **Massnahmen** erreicht werden:

- Beschleunigung und Strukturierung der Asylverfahren: Die Asylverfahren werden neu in Dublin-, beschleunigte und erweiterte Verfahren unterteilt mit jeweils klaren Zielvorgaben für die Dauer der Verfahrensschritte (vgl. nachstehenden Exkurs).
- Ausbau der Bundesunterkünfte und Neustrukturierung der Asylzentren: Um die angestrebte Verfahrensbeschleunigung zu erreichen, soll neu ein Grossteil der Asylsuchenden während der gesamten Verfahrensdauer in Bundeszentren untergebracht werden und in diesen Bundeszentren alle an den Asylverfahren beteiligten Akteure direkt vor Ort sein. Die Kapazität der sogenannten Verfahrens- und Ausreisezentren soll auf 5'000 Plätze erhöht werden.
- Zuweisung von Personen in erweiterten Verfahren an Kantone: Personen, deren Asylgesuch in einem erweiterten Verfahren behandelt wird, haben relativ hohe Chancen auf ein Bleiberecht. Diese werden den Kantonen wie bis anhin zur Unterbringung und Betreuung während der Asylverfahren und für den Vollzug eines allfälligen Wegweisungsentscheids oder für die Integration bei Flüchtlingsanerkennung bzw. vorläufiger Aufnahme zugewiesen.
- Wegweisungen von Personen mit negativem Entscheid aus beschleunigten oder Dublin-Verfahren erfolgen, wenn möglich, direkt ab Bundeszentrum.

⁸ Städte und Gemeinden wurden durch den Schweizerischen Städteverband bzw. den Schweizerischen Gemeindeverband vertreten.

⁹ Die wichtigsten Beschlüsse sind in der gemeinsamen Erklärung von Bund, Kantonen und Gemeinden der Asylkonferenz 2014 enthalten. Detaillierte Ausführungen finden sich in Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014), Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs.

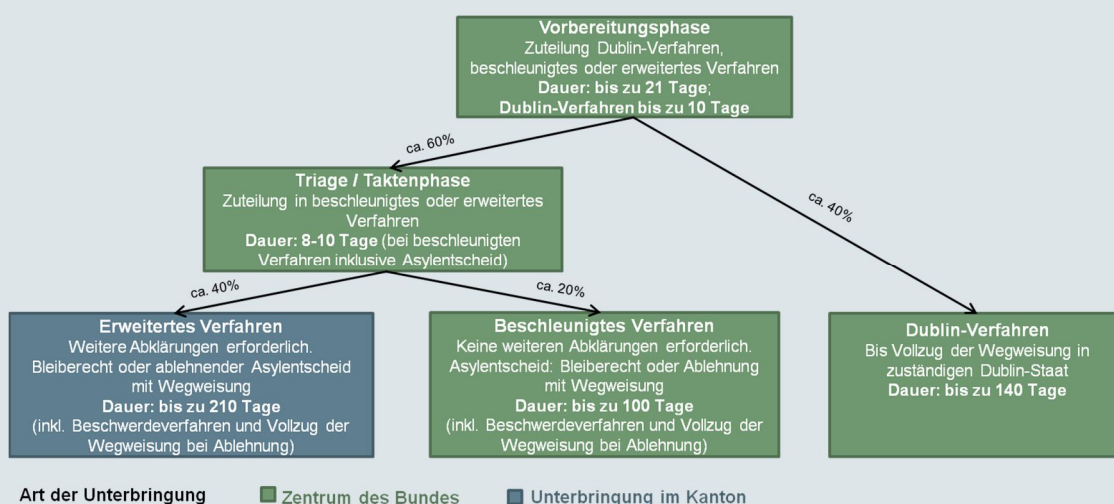
- Ausbau der Administrativhaftplätze: Zur Unterstützung des Vollzugs von Wegweisungsentscheiden sollen die Kapazitäten im Bereich der Administrativhaft national um rund 500 bis 700 Plätze ausgebaut werden.¹⁰

Die Massnahmen zur Neugestaltung des Asylbereichs mit der Beschleunigung der Asylverfahren wurden in Zürich getestet. Die Ergebnisse des Testbetriebs wurden evaluiert und positiv beurteilt.¹¹ Anlässlich der Eidgenössischen Abstimmung vom 5. Juni 2016 stimmte das Volk der Gesetzesvorlage zur Asylgesetzrevision mit 66.8 % JA-Stimmen zu.

Exkurs: Verfahrensablauf und Verfahrensdauern nach Asylgesetzrevision

Um die angestrebte Beschleunigung der Asylverfahren zu erreichen, wird neu zwischen den in der folgenden Abbildung dargestellten drei Verfahrenstypen unterschieden. Die Angaben zur prozentualen Aufteilung der Fälle stellen Erfahrungswerte dar, die von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterliegen können.

Abbildung 2-3: Übersicht über die Asylverfahren nach Neustrukturierung



Quelle: Arbeitsgruppe Neustrukturierung (2014), Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, S. 20.

¹⁰ Zudem wird ein neues Kompensationsmodell eingeführt, das die besonderen Leistungen von Kantonen mit Bundeszentren sowie der Kantone, die kontrollierte Ausreisen über einen Flughafen durchführen, mit weniger Zuweisungen von Personen aus dem erweiterten Verfahren kompensiert.

¹¹ Die Evaluationsberichte zum Testbetrieb finden sich unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/2016-03-14.html>

- **Dublin-Verfahren:** Asylsuchende im Dublin-Verfahren (rund 40% aller Asylgesuche)¹² werden in der Regel bis zur Ausreise durch den Bund untergebracht.
- **Beschleunigtes Verfahren:** Asylgesuche, bei denen nach der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind, sollen nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt werden (mindestens 20% aller Asylgesuche). Dabei können ablehnende Asylentscheide (Nichteintretensentscheide, materielle Asylentscheide mit Wegweisungsverfügung, bzw. Anordnung der vorläufigen Aufnahme) und positive Asylentscheide (Asylgewährungen) gefällt werden. Im beschleunigten Verfahren erfolgt grundsätzlich keine Zuteilung auf die Kantone.
- **Erweitertes Verfahren:** Das erweiterte Verfahren (rund 40% aller Asylgesuche) kommt insbesondere bei Asylgesuchen zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung oder im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nicht sofort entschieden werden kann, da weitere Abklärungen notwendig sind. Beim erweiterten Verfahren werden die Asylsuchenden für die Dauer des Asylverfahrens den Kantonen zugewiesen. Die Kantone bleiben nach Ende des Asylverfahrens für den Vollzug eines Wegweisungsentscheides oder die Integration bei Flüchtlingsanerkennung oder vorläufiger Aufnahme zuständig.

Durch die neuen Asylverfahren soll also für rund 60% der Asylgesuche eine rasche, abschliessende Beurteilung in den Zentren des Bundes erfolgen (d.h. rund 20% der Asylgesuche im beschleunigten Verfahren und rund 40% der Asylgesuche im Dublin-Verfahren). Bei diesen Asylsuchenden erfolgt bei einem negativen Entscheid die Wegweisung in der Regel direkt ab Bundeszentrum. Nur noch rund 40% der Personen, deren Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt wird, sollen den Kantonen zur Unterbringung zugewiesen werden.

2.3 Weiterentwicklung des Berner Asyl- und Flüchtlingswesens

Das Berner Asyl- und Flüchtlingswesen erfährt unter dem Eindruck veränderter Rahmenbedingungen eine ständige Weiterentwicklung. Ausgewählte Massnahmen zur Optimierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, die in den letzten Jahren realisiert wurden bzw. in naher Zukunft realisiert werden sollen, sind in diesem Abschnitt kurz zusammengefasst:

- **Optimierung der Zusammenarbeit mit den Asylsozialhilfestellen:** Das MIP schloss für die Jahre 2015 – 2017 mit den Asylsozialhilfestellen vereinheitlichte Verträge ab. Dabei wurden die Finanzierung (Subjektfinanzierung) und das Controlling neu geregelt. Anlässlich der Junisession 2015 bewilligte der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit zur Ermöglichung der Objektfinanzierung von Notunterkünften in den Jahren 2015 – 2017.

¹² Die Verteilung der Asylgesuche auf die verschiedenen Verfahrensarten entspricht den Modellannahmen gemäss Bericht der AG Neustrukturierung. Die Modellannahmen wurden anhand der effektiv beobachteten Erledigungen von 2009 bis 2012 plausibilisiert. In der aktuellen Situation ist von einer anderen Zusammensetzung der Asylgesuche auszugehen.

- **Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen:** Die grosse Zunahme von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden und Flüchtlingen hat den Kanton Bern vor grosse Herausforderungen gestellt. Von der Interdirektionalen Arbeitsgruppe Sonderunterbringung wurde ein Konzept entwickelt, das im Rahmen des entsprechenden Kreditgeschäfts vom Grossen Rat für die Jahre 2017 – 2019 gutgeheissen wurde.¹³
- **Massnahmen für eine verbesserte Integration:** Die IIZ-Kerngruppe Migration mit Vertretern aus vier Direktionen haben insgesamt 11 prioritäre Massnahmen definiert, die zu einer verbesserten Integration beitragen sollen. Diese Massnahmen reichen von einer verbesserten Koordination der Integrationsangebote über vereinfachte Verfahren für Arbeitsbewilligungen bis hin zu spezialisierten Berufsbildungsgängen.¹⁴
- **Taskforce «Unterbringung und Betreuung im Asylbereich»:** Die Taskforce – die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten betroffenen kantonalen Ämter und Stellen, der Regierungsstatthalter und des Gemeindeverbands zusammensetzt – wurde im Herbst 2015 eingesetzt, um aktuelle, dringende strategische und operative Fragen zu klären und die aktuellen Entwicklungen im Asylbereich zu beobachten.¹⁵

¹³ Vgl. RRB 732/2015 vom 10. Juni 2015, 2015.POM.56. Im Rahmen des Objektkredits zur Ausrichtung der Asylsozialhilfe (RRB 721/2016, 2016.POM.138 vom 15.06.2016) wird sich der Grosse Rat anlässlich der Septembersession 2016 erneut mit der Finanzierung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) befassen. Sofern der Grosse Rat diesen Objektkredit bewilligt, wird der Grossratsbeschluss gemäss RRB 732/2015 ersetzt und ausser Kraft gesetzt.

¹⁴ Vgl. RRB 1081/2015 vom 9. September 2015, 2014.GEF.153.

¹⁵ Die Taskforce Unterbringung und Betreuung im Asylbereich wurde eingesetzt mit RRB 1303 vom 4.11.2015, 2015.POM.336.

3 Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern

Die Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern ist wie folgt aufgebaut:

- Im folgenden Abschnitt 3.1 werden mit Stossrichtung, Vision und Mission die übergeordneten Ziele der Gesamtstrategie definiert.
- Abschnitt 3.2 fasst das angestrebte Zuständigkeitsmodell gemäss Gesamtstrategie zusammen.
- Anschliessend folgen die Zielsetzungen und strategische Festlegungen für die Ausgestaltung des künftigen Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Bern (Grundstrategie). Diese sind gemäss den Personengruppen im Asyl- und Flüchtlingsbereich strukturiert:
 - Personen in laufenden Asylverfahren (Personen mit Ausweis N, vgl. Abschnitt 3.3)
 - Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (Personen mit Ausweis B oder F, vgl. Abschnitt 3.4)
 - Unbegleitete Minderjährige (mit Ausweis N, F oder B, vgl. Abschnitt 3.5)
 - Ausreisepflichtige (Personen mit Wegweisungsentscheid, vgl. Abschnitt 3.6)
- Die Funktionsstrategien zu wichtigen Bereichen, welche die Umsetzung der Grundstrategie unterstützen sollen, sind in Abschnitt 3.7 formuliert.

3.1 Übergeordnete Zielsetzungen

Der starke Anstieg der Asylgesuche und der vergleichsweise hohe Anteil an Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und unbegleiteten Minderjährigen hat das bernische Asyl- und Flüchtlingswesen insbesondere 2015 vor grosse Herausforderungen gestellt und bestehende Schwachstellen (anspruchsvolle Koordination bei einer Vielzahl an Akteuren, schwierige Bereitstellung der notwendigen Unterbringungskapazitäten, unzureichende regionale Verteilung der Asylsuchenden) verdeutlicht. Aufgrund der hohen Schutzquote werden die besonders hohen Gesuchszahlen von 2015 das Asyl- und Flüchtlingswesen des Kantons sowie die Regelstrukturen über die kommenden Jahre stark beanspruchen. Diese Herausforderungen sind mit den bereits lancierten Massnahmen zur Weiterentwicklung des Berner Asyl- und Flüchtlingswesens alleine nicht zu meistern. Vielmehr besteht grundlegender Handlungsbedarf, der mit dem vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Projekt NA-BE und der Umsetzung der vorliegenden Gesamtstrategie anzugehen ist.

Übergeordnete Zielsetzung der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern ist es

- für Bleibefälle Integrationsangebote und -anreize inhaltlich und organisatorisch konsequent auf eine rasche und nachhaltige Integration auszurichten, um die langfristigen Folgekosten im Sozialbereich möglichst gering zu halten.
- bei den abgewiesenen Asylsuchenden die inhaltlichen und organisatorischen Anpassungen so vorzunehmen, dass an der Schnittstelle zu den Bundeszentren der rasche und konsequente Wegweisungsvollzug sichergestellt ist.

Für die Umsetzung dieser strategischen Vorgaben müssen die Zuständigkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern neu geordnet werden und die Finanzierung der notwendigen Massnahmen sichergestellt werden. Nur ein gut organisiertes und effizientes Asyl- und Flüchtlingswesen sichert die notwendige breite Unterstützung für diesen Politikbereich.

Der vorliegenden Strategie liegen folgende Stossrichtung, Vision, Mission und Gesamtziele zugrunde:

Stossrichtung

Die Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich des Kantons Bern orientiert sich an der Stossrichtung «Integration von Beginn an durch die GEF und konsequenter und rascher Vollzug von Wegweisungsentscheiden durch die POM».

Vision

Der Kanton Bern sorgt für eine nachhaltige sprachliche, soziale und berufliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen sowie für einen konsequenten Wegweisungsvollzug von Personen ohne Bleiberecht.

Mission

Der Kanton Bern sorgt für die notwendigen Rahmenbedingungen, um eine rasche, professionelle und nachhaltige sprachliche, soziale und berufliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen zu ermöglichen. In Kombination mit integrativen Anreizen in der Sozialhilfe können langfristige Folgekosten vermieden werden. Die kantonalen Vollzugsbehörden sorgen für einen raschen und konsequenten Vollzug von Wegweisungsentscheiden von abgewiesenen Asylsuchenden.

Gesamtziele

- **Zuständigkeiten neu regeln:** Die heute geltenden Zuständigkeiten in den Bereichen Integration und Unterbringung sind mit Blick auf eine optimale Umsetzung neu zu regeln. Neben der Bereinigung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons betrifft dies auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Zusammenarbeit mit den externen Partnerorganisationen. Die kantonalen Strukturen werden auf die Reorganisation auf Bundesebene abgestimmt, was eine Zuständigkeitsverschiebung für Asylsuchende im laufenden Verfahren und von vorläufig Aufgenommenen von der POM zur GEF bedingt.

- **Schwankungstauglichkeit bei der Unterbringung sicherstellen:** Die Unterbringung von Personen des Asylbereichs soll neu geregelt werden, so dass Schwankungen der Gesuchszahlen besser aufgefangen werden können.
- **Integration verbessern:** Die Integrationsbemühungen sind deutlich zu verstärken und die Integrationsleistung zu verbessern, weil sich dies langfristig sowohl gesellschafts- und sozialpolitisch wie auch wirtschaftlich auszahlt. Die Integrationsleistungen beruhen auf dem Grundsatz fördern und fordern. Analog zur Zielsetzung der Gesamtplanung auf Bundesebene wird eine Erhöhung der Erwerbsquote von Personen im erwerbsfähigen Alter um 5%-Punkte angestrebt.
- **Sozialhilfe optimieren:** Die anreizorientierte Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge ist im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Integration zu optimieren.
- **Wegweisungsvollzug optimieren:** Die Vollzugsorganisation inklusive der Nothilfe des Kantons Bern ist auf die neuen Gegebenheiten der Neustrukturierung und insbesondere auf den Vollzug von Wegweisungsentscheiden direkt ab Bundeszentren auszurichten.

3.2 Übersicht über das Zuständigkeitsmodell nach Neustrukturierung

Die folgende Abbildung fasst das den übergeordneten Zielsetzungen der Gesamtstrategie zugrundeliegende Zuständigkeitsmodell zusammen, das in den folgenden Abschnitten im Detail ausgeführt wird. Das Zuständigkeitsmodell orientiert sich, auf Basis der Stossrichtung der Strategie, am Ablauf des Asylverfahrens und des Integrationsprozesses bzw. des Vollzugs von Wegweisungsentscheiden:

- **Integration von Beginn an durch die GEF** (grün markierte Elemente): Zukünftig werden nur noch Personen im erweiterten Asylverfahren mit hohen Chancen auf ein langfristiges Bleiberecht dem Kanton zugewiesen.¹⁶ Mit Blick auf eine rasche und nachhaltige Integration nach Abschluss des Asylverfahrens wird neu die GEF für diese Personen zuständig. Die GEF organisiert die Erstaufnahme der Asylsuchenden und die Verteilung auf die Kollektivunterkünfte in den Verwaltungskreisen und sorgt mit einem dynamischen Verteilmodell für eine ausgeglichene regionale Verteilung der Personen des Asylbereichs. Die GEF sorgt zudem für die Planung und Beschaffung der kantonalen Kollektivunterkünfte und beauftragt Regionale Partner (RP) mit dem Betrieb der Kollektivunterkünfte, der Erstintegration und der Ausrichtung der Sozialhilfe an die Asylsuchenden während des laufenden Asylverfahrens.

Diese RP sorgen zudem nach dem Asylentscheid für einen raschen Übergang der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen in selbständige Wohnformen. Nach dem Asylentscheid startet auch der individuelle Integrationsprozess. Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene werden in diesem Prozess durch zentrale Fachstellen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (ZF-AF) begleitet, bis sie die persönliche und finanzielle

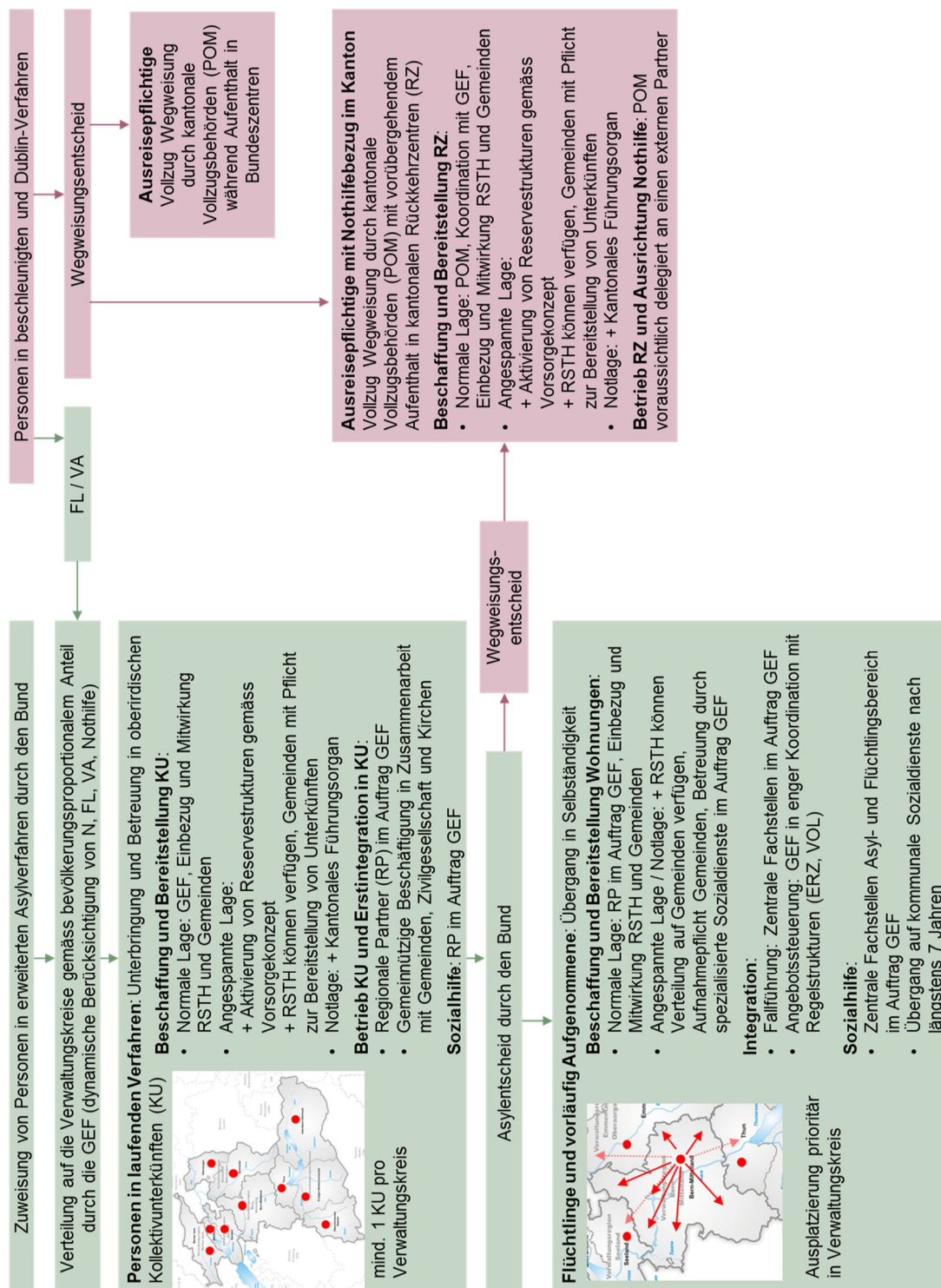
¹⁶ Zudem auch Personen, die bereits in einem Bundeszentrum als Flüchtlinge anerkannt wurden oder der Entscheidung zur vorläufigen Aufnahme bereits gefällt wurde.

Selbständigkeit erlangt haben oder bis sie in die Zuständigkeit der Gemeinden übergehen. Die Steuerung der spezifischen Integrationsangebote erfolgt durch die GEF, in enger Koordination mit den Regelstrukturen, da diese einen zentralen Schlüssel für die Integration darstellen.

Grundsätzlich bleibt die GEF für die Unterbringung in Kollektivunterkünften (1. Phase) sowie in Wohnungen (2. Phase) zuständig. Die Gemeinden und Regierungsstatthalter werden zukünftig aber enger einbezogen und die Mitwirkungspflichten in angespannten, und Notlagen werden klar definiert.

- **Rascher und konsequenter Vollzug durch die POM** (rot markierte Elemente): In Zukunft wird ein grosser Teil der unbegründeten Asylgesuche rasch entschieden und die Wegweisung der ausreisepflichtigen Personen erfolgt direkt ab Bundeszentrum. Die POM bleibt wie bisher für Vollzug der Wegweisungen zuständig und gewährt die Nothilfe. Neben Personen, die nicht innerhalb der maximalen Aufenthaltsdauer in einem Bundeszentrum ausgeschafft werden können, betrifft dies Personen, die bereits im Asylverfahren dem Kanton zugewiesen wurden. Die Zuständigkeit für diese Personen wechselt mit dem negativen Asylentscheid zur POM. Die POM kann sich auf ein bewährtes Vollzugsdispositiv stützen, das jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden muss. Insbesondere wird die Unterbringung der Nothilfe Beziehenden von jener der Asylsuchenden getrennt.

Abbildung 3-1: Übersicht über das Zuständigkeitsmodell gemäss Gesamtstrategie



Legende: N = Asylsuchende, FL = Flüchtlinge, VA = Vorläufig Aufgenommene, RSTH = Regierungsstatthalter, ERZ = Erziehungsdirektion, VOL = Volkswirtschaftsdirektion.

3.3 Personen in laufenden Asylverfahren

Der Bund weist Personen in laufenden Asylverfahren (Ausweis N) zukünftig nur noch dem Kanton Bern zu, bei denen in einem erweiterten Verfahren weitere Abklärungen notwendig sind. Die Asylsuchenden im erweiterten Verfahren werden im Regelfall vom Bund rund 30 Tage in einem Bundeszentrum untergebracht und anschliessend auf die Kantone verteilt. Die Kantone haben bis zum Abschluss des Asylverfahrens für die Unterbringung und Betreuung zu sorgen.

Diese erweiterten Asylverfahren dauern gemäss neuer Gesetzgebung max. 150 Tage bzw. bei einem allfälligen Rekurs gegen einen negativen Entscheid max. 240 Tage. Nach Neustrukturierung auf Bundesebene wird der Kanton Bern also Personen in laufenden Asylverfahren in aller Regel vier bis max. sieben Monate unterbringen, bevor ein rechtskräftiger Asylentscheid vorliegt.

Da erweiterte Verfahren mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit in einer Flüchtlingsanerkennung oder vorläufigen Aufnahme münden werden, soll die Zuständigkeit für Personen im erweiterten Verfahren in Zukunft bei der GEF liegen.

3.3.1 Erstaufnahme und Verteilung

Ziel: Die Verteilung der dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden erfolgt regional ausgeglichen.

Die Erstaufnahme von den vom Bund an den Kanton zugewiesenen Personen in erweiterten Verfahren geschieht über die GEF. Die GEF teilt die Personen den zehn Verwaltungskreisen auf der Grundlage eines bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssels zu. Der Kanton erfasst die Anzahl aller im jeweiligen Verwaltungskreis bereits wohnhaften Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs¹⁷ und berücksichtigt diese bei der Berechnung des bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssels. Daraus ergibt sich die effektive Zuteilung auf die Verwaltungskreise. Halbjährlich wird die Auslastung der Gemeinden resp. der Verwaltungskreise überprüft und der Verteilschlüssel wird angepasst. Somit werden bei der Zuteilung von neu an den Kanton zugewiesenen Asylsuchenden diejenigen Personen, die bereits in einer Kollektivunterkunft (Phase 1) oder in einer Wohnung (Phase 2) leben, bei der Berechnung des Verteilschlüssels berücksichtigt und es erfolgt eine zeitlich verzögerte Korrektur der bevölkerungsproportionalen Verteilung auf die Verwaltungskreise.

¹⁷ Alle Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, inkl. Personen in Bundeszentren, unbegleitete Minderjährige sowie Nothilfe beziehende Personen in Rückkehrzentren des Kantons. Bei Übergang in die Gemeindezuständigkeit gelten die Personen als Teil der ständigen ausländischen Bevölkerung in der Schweiz und werden für die Berechnung und Verteilung von neu zuzuweisenden Personen nicht mehr berücksichtigt.

3.3.2 Planung und Beschaffung von Kollektivunterkünften

Ziele:

- Alle Personen in erweiterten Asylverfahren werden in geeigneten Kollektivunterkünften untergebracht.
- Die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden bei der Planung und Beschaffung von Kollektivunterkünften ermöglicht das Auffangen von Schwankungen der Personenzahlen im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

In einer ersten Phase werden die Asylsuchenden in Kollektivunterkünften (KU) untergebracht. Jeder Verwaltungskreis beherbergt mindestens eine KU, die u.a. vordefinierte Kriterien bezüglich Grösse und Standort erfüllt.

Normale Lage: Die GEF passt die Anzahl Plätze in Kollektivunterkünften laufend und prospektiv der Entwicklung des Bestands an unterzubringenden Personen des Asylbereichs an. Die Standortplanung der Kollektivunterkünfte orientiert sich an den bestehenden Unterkünften. Für die Beschaffung und Bereitstellung zusätzlicher Unterkünfte sowie einer angemessenen Reserve ist die GEF zuständig. Die Regierungsstatthalter und Gemeinden werden von Beginn an in die Planung, Suche und Beschaffung von KU einbezogen und wirken aktiv mit. Bei der Standortsuche und der Inbetriebnahme von Kollektivunterkünften ist die KAPO beizuziehen.

Angespannte Lage: Ändern sich gewisse, vorgängig definierte Bedingungen¹⁸ gegenüber dem Ist-Zustand, gilt die Vorsorgestufe (2a). Dabei werden vorhandene Reservestrukturen aktiviert sowie die Planung und Beschaffung von zusätzlich notwendigen Unterkünften durch die Regierungsstatthalter und die Gemeinden vorangetrieben. Wenn die Veränderung der Bedingungen anhält oder sich die Situation zusätzlich verschärft¹⁹, gilt die Lage als angespannt (Stufe 2b). Die RSTH²⁰ verfügen für den jeweiligen Verwaltungskreis die Aufnahme und Unterbringung der neu zugewiesenen Personen. Die Gemeinden sind verpflichtet, Unterkünfte bereit zu stellen, d.h. sie haben eine Pflicht zur Beschaffung von zusätzlichen Unterbringungsplätzen. In der angespannten Lage finden regelmässige Koordinationssitzungen zwischen den Gemeinden, dem jeweiligen RSTH sowie der GEF zwecks Standortbestimmung und Planung statt. Die KAPO wird laufend über die diesbezüglichen Aktivitäten und allfällige Vorkommnisse informiert.

¹⁸ Diese werden zu einem späteren Zeitpunkt definiert.

¹⁹ Gemäss spezifischen Kriterien resp. Bedingungen; diese werden zu einem späteren Zeitpunkt definiert.

²⁰ Der Grosse Rat wird sich im Rahmen der Teilrevision des EG AuG und AsylG entscheiden, ob die Verfügungskompetenz ab Inkraftsetzung der Gesetzesänderung im Jahr 2018 beim Regierungsrat oder bei den RSTH angesiedelt wird. In der anstehenden Detailkonzeption der Gesamtstrategie werden die Ergebnisse des laufenden Pilotversuchs zum Einbezug der RSTH in die Beschaffung der Unterbringungsstrukturen ausgewertet werden. Möglicherweise wird sich daraus ein Anpassungsbedarf im zwischenzeitlich getroffenen Entscheid zur Verfügungskompetenz ergeben.

Notlage: Sofern der Regierungsrat eine Notlage erklärt und dem Kantonalen Führungsorgan (KFO) einen entsprechenden Auftrag erteilt, regelt das KFO – unter Einbezug von GEF, POM, anderer Direktionen und der zuständigen RSTH – die Beschaffung und Bereitstellung der für die kurzfristige Unterbringung von Asylsuchenden und damit zur Bewältigung der Notlage benötigten Unterkünfte. Die GEF und die RSTH führen ihre intensivierten Bemühungen zur Beschaffung von KU fort. Aufträge des KFO zur kurzfristigen Unterbringung aller Schutzsuchenden Personen und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit haben jedoch Priorität.

Abbildung 3-2: 3-Stufen-Modell für die Zuständigkeiten für Planung und Beschaffung von Kollektivunterkünften

	GEF	RSTH und Gemeinden	KFO
Normale Lage	Standortplanung und Beschaffung der KU (Lead)	Einbezug und aktive Mitwirkung	keine
Angespannte Lage – (2a): kurzfristiger Anstieg der Gesuche	Aktivierung von Reservestrukturen gemäss Vorsorgekonzept (Lead)	Planung und Beschaffung von weiteren Unterkünften	keine
– (2b): anhaltend hohe Anzahl Asylgesuche	Regelmässige Koordinations Sitzungen mit RSTH und Gemeinden	RSTH verfügen bei Bedarf die Eröffnung neuer KU in den Gemeinden (Lead)	keine
Notlage	Weitere Intensivierung der Bemühungen Prioritäre Erledigung von Aufträgen des KFO zur Unterbringung aller Schutzsuchenden Personen ungeachtet der Art der Unterbringung	Weitere Intensivierung der Bemühungen Prioritäre Erledigung von Aufträgen des KFO zur Unterbringung aller Schutzsuchenden Personen ungeachtet der Art der Unterbringung	Koordination der Bewältigung der Notlage (Lead) im Auftrag des Regierungsrates

3.3.3 Betrieb der Kollektivunterkünfte und Betreuung

Ziele:

- Der Betrieb der Kollektivunterkünfte ist professionalisiert und gewährt die angemessene bedürfnisgerechte Betreuung der untergebrachten Personen.
- Die Sicherheit in und ausserhalb der Kollektivunterkünfte ist gewährleistet.
- Den besonderen Bedürfnissen von vulnerablen²¹ Schutzbedürftigen²² wird Rechnung getragen.

²¹ Vulnerable sind bspw. Kranke, Traumatisierte, Behinderte, Betagte.

²² Neben den Asylsuchenden in erweiterten Verfahren werden dem Kanton Bern zukünftig auch Personen mit Flüchtlingsanerkennung oder vorläufiger Aufnahme direkt ab Bundeszentrum sowie die sogenannten Resettlement-Flüchtlinge zugewiesen. Deshalb wird hier der Begriff «Schutzbedürftige» verwendet. Die Resettlement-Flüchtlinge haben durch das UNHCR bereits eine Flüchtlingsanerkennung erhalten und reisen in Gruppen in die Schweiz ein und werden direkt einem Kanton zugewiesen.

Die KU werden von einem oder mehreren regionalen Partnern (RP) betrieben (privat oder öffentlich), die per Leistungsvertrag des Kantons beauftragt ist / sind. Die Aufsichtsfunktion bleibt in jedem Fall bei der GEF. Pro Verwaltungskreis wird in der Regel ein RP bestimmt. Die RP können in einem oder mehreren Verwaltungskreisen den Auftrag ausführen.

Die RP sind für Betrieb und Führung der Zentren zuständig. Sie erbringen eine angemessene Betreuung für die untergebrachten Personen. Für die Sicherheit in der Kollektivunterkunft sind die RP verantwortlich.

Die Asylsuchenden werden soweit möglich in die Aufrechterhaltung des Betriebs der Kollektivunterkünfte einbezogen.

3.3.4 Erstintegration in Kollektivunterkünften

Ziele:

- Die Erstintegrationsmassnahmen schaffen die Voraussetzungen für eine nachhaltige sprachliche, soziale und berufliche Integration sowie für die persönliche Selbstständigkeit.
- Jede asylsuchende Person ist in geeigneter Form beschäftigt.

Erstintegrationsmassnahmen erfolgen im Rahmen des ordentlichen Betriebs von Kollektivunterkünften durch die RP und sind auf die nachhaltige soziale und berufliche Integration sowie auf die Förderung der persönlichen Selbstständigkeit ausgerichtet, insbesondere durch rasche Förderung des Spracherwerbs und die Vermittlung hiesiger Normen und Werte.

Kinder und Jugendliche im volksschulpflichtigen Alter haben die Pflicht und das Recht, die Volksschule zu besuchen. Der Volksschulbesuch ist ein zentrales Element der sprachlichen, kulturellen und sozialen Integration.

In Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Verwaltungskreis sowie mit den Landeskirchen und zivilgesellschaftlichen Akteuren werden gemeinnützige Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten. Die RP vermitteln interessierte Asylsuchende und richten eine Entschädigung aus. Die GEF kann Angebote zur gemeinnützigen Beschäftigung von Asylsuchenden finanziell unterstützen.

3.3.5 Sozialhilfe

Ziel: Die Kontinuität der Fallführung von Erstintegrationsmassnahmen ist gewährleistet.

Die Sozialhilfeleistungen im Asylbereich werden vom Kanton definiert. Die Bemessung der Sozialhilfeleistungen orientiert sich an den Pauschalabgeltungen des Bundes (Globalpauschale 1). Insgesamt sind sie tiefer angesetzt als jene der SKOS-Richtlinien und beinhalten neben Unterbringung und Verpflegung in den Kollektivunterkünften des Kantons die finanziel-

le Unterstützung sowie die medizinische Grundversorgung²³. Situationsbedingte Leistungen, welche den jeweiligen Lebensumständen der unterstützten Personen Rechnung tragen, werden individuell angemessen ausgerichtet.

Die Entrichtung der Sozialhilfe sowie die vollständige Fallführung (inkl. Erstintegrationsmassnahmen in den KU) werden von den RP je Verwaltungskreis übernommen.

3.4 Flüchtlinge²⁴ und vorläufig Aufgenommene

Mit dem Entscheid über das Asylgesuch durch den Bund besteht Klarheit über den längerfristigen Verbleib in der Schweiz. Anerkannte Flüchtlinge sowie vorläufig Aufgenommene verbleiben während längstens 7 Jahren nach Zuteilung zum Kanton in der Zuständigkeit der GEF. Danach wechselt die Zuständigkeit – sofern die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen finanziell nicht selbständig sind – zu den Sozialdiensten der Gemeinden.

Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde und die keine vorläufige Aufnahme erhalten, müssen die Schweiz verlassen. Für den Vollzug des Wegweisungsentscheids und die allfällige Ausrichtung von Nothilfeleistungen wechselt die Zuständigkeit zur POM. Der Abschnitt 3.6 zeigt auf, welche Strategie zukünftig im Umgang mit den ausreisepflichtigen Personen verfolgt wird.

3.4.1 Unterbringung

Ziele:

- Der Übergang von der Unterbringung in Kollektivunterkünften (1. Phase) zur Unterbringung in Wohnungen (2. Phase) erfolgt grundsätzlich nach dem Asylentscheid.
- Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wohnen nach dem Asylentscheid möglichst rasch eigenständig und beteiligen sich aktiv an der Wohnungssuche.
- Schwankungen werden aufgefangen, indem Kanton, RSTH und Gemeinden bei der Beschaffung von Wohnraum zusammenarbeiten.

Nach dem Asylentscheid verlassen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene die Kollektivunterkünfte und ziehen in der Regel in Wohnungen im gleichen Verwaltungskreis ein. Die notwendigen Basiskompetenzen für selbstständiges Wohnen eignen sich die Personen in den Kollektivunterkünften an (siehe Abschnitt 3.3.4). Die Unterstützung bei der Wohnungssuche sowie die allfällige, nachgelagerte begleitende Betreuung im Unterbringungsbereich wird durch die RP sichergestellt. Die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben eine Mitwirkungspflicht bei der Wohnungssuche.

²³ Die Krankenkassenadministration wird für alle Personen in Phase 1 zentral durch den Kanton oder durch einen von ihm beauftragten Leistungserbringer übernommen. Der Kanton resp. der beauftragte Leistungserbringer übernimmt diese Aufgabe für die vorläufig Aufgenommenen ebenfalls in Phase 2.

²⁴ Wenn in diesem Abschnitt von Flüchtlingen gesprochen wird, sind immer auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gemeint.

Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, die eine Arbeitsstelle ausserhalb des angestammten Verwaltungskreises finden oder zwecks Familienzusammenführung den Verwaltungskreis wechseln, werden bei der Wohnungssuche durch die RP unterstützt. Dank der dynamischen Verteilung von neu zugewiesenen Asylsuchenden (siehe Abschnitt 3.3.1) werden die Verschiebungen durch die wechselnden Aufenthalte bei der erneuten Zuteilung von Personen in der Phase 1 berücksichtigt. Anerkannte Flüchtlinge sowie finanziell selbstständige vorläufig Aufgenommene haben das Recht auf freie Wohnsitzwahl.

Für die Beschaffung und Bereitstellung der Wohnungen sind die RP, welche in Phase 1 die Kollektivunterkünfte führen, im Auftrag des Kantons zuständig. Dadurch wird die notwendige Durchlässigkeit beim Übergang von den Kollektivunterkünften ins selbstständige Wohnen gewährleistet. Sie arbeiten dabei eng mit den RSTH und den Gemeinden zusammen (v.a. zwecks Planung und Mitwirkung bei der Beschaffung von Wohnraum für den Verwaltungskreis), die Gemeinden haben eine Mitwirkungspflicht. In einer angespannten Lage sowie in einer Notlage können die RSTH (resp. das Kantonale Führungsorgan) gegenüber den Gemeinden direkt verfügen, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge unterzubringen. Die Betreuung durch die RP bleibt auch dann gewährleistet.

Abbildung 3-3: Zuständigkeiten für die Unterbringung in Wohnungen

	Regionale Partner	RSTH und Gemeinden	Flüchtlinge / Vorläufig Aufgenommene
Normale Lage	Beschaffung und Bereitstellung von Wohnungen Betreuung der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen (Lead)	Mitwirkung bei Planung und Beschaffung	Mitwirkungspflicht
Angespannte Lage und Notlage	Betreuung auch bei durch RSTH verfügbarer Verteilung	RSTH können Verteilung auf Gemeinden zwecks Unterbringung verfügen und die Gemeinden zur Beschaffung und Bereitstellung von Wohnraum verpflichten (Lead)	Mitwirkungspflicht

3.4.2 Integration

Ziele:

- Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene werden durch eine möglichst rasch einsetzende und nachhaltig ausgerichtete sprachliche, soziale und berufliche Integration gefördert, um die Selbstständigkeit zu erlangen.
- Die Integration geschieht wo möglich und sinnvoll über die Regelstrukturen²⁵ – ergänzt durch spezifische Integrationsmassnahmen.²⁶
- Die Integrationsbestrebungen werden mit Anreizen²⁷ gefördert.
- Die Kontinuität im Integrationsprozess ist gewährleistet – insbesondere beim Übergang von Phase 1 in Phase 2 sowie beim Übergang der Personen in die Zuständigkeit der Gemeinden.

Die Integrationsmassnahmen richten sich nach den systematisch abgeklärten persönlichen Ressourcen (Sprachstand und Potential) der jeweiligen Person. Der Integrationsprozess ist individuell und wird bedürfnisgerecht und zielorientiert gestaltet. Wo möglich und sinnvoll, wird die Integration über die Regelstrukturen angestrebt. Komplementäre Angebote (vorgelagerte oder begleitende Integrationsmassnahmen) sollen den Übergang in resp. die Anschlussfähigkeit an die Regelstrukturen ermöglichen.

Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene erhalten eine angemessene Begleitung in diesem Prozess und wirken selber gemäss ihren Möglichkeiten aktiv mit. Mit Zielvereinbarungen wird der Integrationsprozess wirkungsvoll gestaltet.

Kinder und Jugendliche im Volksschulalter werden möglichst rasch in die Regelstrukturen der Volksschule integriert.²⁸ Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen soll der Grundsatz «Bildung vor Arbeit» und «Arbeit vor Sozialhilfe» gelten. Auch Erwachsene, welche die notwendigen Kompetenzen aufweisen, werden durch geeignete spezifische Integrationsmassnahmen entweder direkt oder via Brückenangebote respektive berufliche oder schulische Aus- und Weiterbildungen in den Arbeitsmarkt integriert. Die administrativen Anforderungen an die Arbeitgeber, die Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs beschäftigen wollen, sind tief zu halten. Die weiterführenden Bildungs- und Arbeitsintegrationsleistungen der Regelstrukturen werden mit der angestrebten Neuorganisation des Asyl- und Flüchtlingsbereichs wirksamer geplant, koordiniert und umgesetzt.

²⁵ Dies sind die bestehenden Strukturen der integrationsrelevanten Bereiche wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen, Arbeitsmarkt, etc.

²⁶ Ergänzende spezifische Massnahmen sind u.a. Sprachförderung, berufliche Integration, Beratung, Information.

²⁷ In Frage kommen finanzielle wie auch nicht-finanzielle Anreize (z.B. für vorläufig Aufgenommene: die freie Wohnsitzwahl; für Flüchtlinge: die finanzielle Selbstständigkeit für den Familiennachzug).

²⁸ Kinder und Jugendliche im Volksschulalter werden möglichst rasch in die Regelstrukturen der Volksschule integriert. In der Regel erfolgt dies mit Intensivkursen in «Deutsch als Zweitsprache (DaZ)» bzw. «français langue seconde (FLS)» oder mit der Schulung in der Regelklasse inkl. Unterstützung durch DaZ-Unterricht (bzw. FLS). Im Kindergartenalter werden die Kinder in der Regel mit Unterstützung durch DaZ (bzw. FLS) direkt in die Kindergartenklassen eingeschult.

Die Steuerung des Integrationsprozesses erfolgt durch die GEF. Sie steht als zuständige Behörde für spezifische Integrationsangebote im engen Austausch mit der ERZ, welche ihrerseits die Bildungsangebote zur Integration seitens der Regelstrukturen verantwortet. Die inhaltliche und organisatorische Koordination zwischen den beiden Direktionen gewährleistet das Zusammenspiel von Regelstrukturen (z.B. Schulen, Berufsbildungsgänge) und ergänzenden spezifischen Integrationsangeboten (z.B. Fachkurse) sowie die individuelle Passung der Angebote für die Betroffenen. Diese enge Zusammenarbeit ist generell und insbesondere im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung zentral, weil sie im Hinblick auf die Qualifizierung der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge einen hohen Stellenwert einnimmt.

Der sozialen Integration kommt ebenso eine hohe Bedeutung zu. Einerseits wird diese durch spezifische, vom Kanton gesteuerte Angebote unterstützt, andererseits durch Beschäftigungs- und Betreuungsmöglichkeiten in den Gemeinden (beispielsweise durch die Landeskirchen und zivilgesellschaftliche Akteure).

Die Fallführung im Integrationsprozess obliegt den von der GEF mittels Leistungsvertrag beauftragten zentralen Fachstellen für den Asyl- und Flüchtlingsbereich. Sie stellen das Know-how sowie die Vernetzung zu den verschiedenen Anbietern im Bereich der sprachlichen, sozialen und beruflichen Integration sicher. Beim Wechsel der Zuständigkeit vom Kanton an die Gemeinden nach längstens 7 Jahren, stellen die beauftragten zentralen Fachstellen zusammen mit den kommunalen Sozialdiensten die Kontinuität der Integrationsmassnahmen sicher.

Für die Fallführung im Prozess zur Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist spezifisches Wissen notwendig. Damit die Fallführung auch bei schwankenden Bestandeszahlen sowie wechselnden Charakteristika der Klientel (z.B. veränderte Zusammensetzung der Herkunftsländer) professionell und effizient gestaltet werden kann, werden wenige spezialisierte Leistungserbringer, sogenannte zentrale Fachstellen für den Asyl- und Flüchtlingsbereich, von der GEF beauftragt. Diese zentralen Fachstellen sind i.d.R. über mehrere Verwaltungskreise hinweg tätig, sollen jedoch mit geeigneten Vorgaben angemessen regional verankert werden. Die horizontale und vertikale Koordination und Abstimmung unter den zentralen Fachstellen, mit den regionalen Partnern im Bereich der Unterbringung in Phase 1 und 2 sowie mit den kommunalen und regionalen Sozialdiensten, Anbietern von Integrationsmassnahmen sowie weiteren relevanten Akteuren im Integrationsbereich ist zentral und geeignet zu organisieren.

3.4.3 Sozialhilfe

Ziel: Die Sozialhilfe ist mit Anreizen zur nachhaltigen beruflichen Integration ausgestaltet.

Für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene gelten unterschiedliche Sozialhilfeansätze. Für Flüchtlinge wird die Sozialhilfe gemäss den SKOS-Richtlinien entrichtet. Für vorläufig Aufgenommene gilt die sogenannte Asylsozialhilfe Plus (Asylsozialhilfe plus Anreize, definierte situationsbedingte Leistungen (SIL) sowie Reisekostenübernahme und Erwerbsunkostenent-

schädigung). Für beide Personengruppen existieren Anreize für eine nachhaltige sprachliche, soziale und berufliche Integration.²⁹

Die Sozialhilfe wird sowohl für vorläufig Aufgenommene wie für Flüchtlinge von den zentralen Fachstellen ausbezahlt, so dass eine optimale Abstimmung der Sozialhilfe mit den Integrationsbemühungen möglich wird. Der Kanton bleibt für die Entrichtung der Sozialhilfe sowie die vollständige Fallführung für Flüchtlinge und für vorläufig Aufgenommene während längstens 7 Jahren zuständig. Danach wechseln beide Personengruppen in die Zuständigkeit der kommunalen Sozialdienste.

3.5 Unbegleitete Minderjährige³⁰

Ziele:

- Das Kindeswohl steht statusunabhängig gemäss Kinderrechtskonvention bei allen Massnahmen stets im Vordergrund.
- Den besonderen Bedürfnissen wird in jedem Fall durch eine adäquate Unterbringung, Betreuung und Bildung Rechnung getragen.
- Unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche werden optimal auf die Selbstständigkeit und auf die gesellschaftliche Anschlussfähigkeit vorbereitet.
- Unbegleitete minderjährige Kinder und Jugendliche werden durch eine möglichst rasch einsetzende und nachhaltig ausgerichtete sprachliche, soziale und berufliche Integration gefördert, die bei Volljährigkeit möglichst lückenlos weitergeführt wird.

An die Begleitung im Asylverfahren, die Unterbringung, Betreuung und Integration von unbegleiteten Minderjährigen stellen sich aufgrund der Vulnerabilität dieser Zielgruppe besondere Anforderungen.

Diesen Besonderheiten wird durch das Konzept «Spezialisierung» Rechnung getragen, welches bereits heute die Grundlage für die Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen bildet. Das Konzept sieht vor, dass unbegleitete Kinder und Jugendliche auf die Volljährigkeit vorbereitet werden, indem sie befähigt werden, eigene Perspektiven zu entwickeln und Anschluss an die Gesellschaft zu finden – unabhängig davon, ob die Kinder und Jugendlichen in der Schweiz bleiben oder in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder in einen Drittstaat weiterreisen. Alle Leistungen im Bereich der unbegleiteten Minderjährigen sind auf die Selbstständigkeit und die gesellschaftliche Anschlussfähigkeit durch optimale Integration ausgerichtet.

²⁹ Laufende Arbeiten an der Revision des Sozialhilfegesetzes werden berücksichtigt.

³⁰ Es handelt sich dabei um unbegleitete Minderjährige unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Dieses Kapitel betrifft also unbegleitete minderjährige Asylsuchende (N), vorläufig Aufgenommene (F) sowie Flüchtlinge (B) und Ausreisepflichtige.

Die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen werden bedarfsgerecht untergebracht und betreut. Verschiedene Wohnformen sowie Betreuungssettings stehen hierfür zur Verfügung.

Die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter werden in der Volksschule eingeschult, entweder in einen Intensivkurs Deutsch als Zweisprache (IK DaZ) bzw. cours intensif en français langue seconde (CI FLS) oder direkt in die Regelklasse mit zusätzlicher Unterstützung beim Erwerb der Unterrichtssprache. Sind sie in Wohnheimen untergebracht, treten sie gegebenenfalls nach kurzer «interner» Beschulung durch die Partnerorganisation in die Volksschule ein. In jedem Fall ist die Schule der Aufenthaltsgemeinde für die Einschulung zuständig. Ältere unbegleitete Minderjährige werden durch die Partnerorganisation «intern» beschult.³¹ Die Zuständigkeit für die Unterbringung, Betreuung und Integration obliegt dem Kanton (GEF) und bedingt eine gut koordinierte überdirektionale Zusammenarbeit. Der Kanton bestimmt eine Partnerorganisation, die per Leistungsvertrag für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich Unterbringung und Betreuung für alle dem Kanton zugewiesenen unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist. Die Partnerorganisation übernimmt die Fallführung (inkl. Integrationsdokumentation) der unbegleiteten Minderjährigen.

Die Partnerorganisation arbeitet in allen Belangen eng mit den kantonalen Behörden sowie den relevanten externen Fachstellen (Rechtsberatungsstellen für unbegleitete Minderjährige, Kantonale Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden, Erziehungsberatungsstellen, Volksschulen, Mittelschul- und Berufsbildungsinstitutionen, RP, zentralen Fachstellen sowie kommunalen und regionalen Sozialdiensten) zusammen. Diese Zusammenarbeit ist insbesondere beim Übergang in die Erwachsenenstrukturen wichtig. Der Integrationsprozess der jungen Erwachsenen ist lückenlos und bedürfnisgerecht zu gestalten.

3.6 Ausreisepflichtige

Asylsuchende, die weder als Flüchtlinge anerkannt werden noch eine vorläufige Aufnahme erhalten, müssen die Schweiz verlassen. Ein Teil dieser Personen bezieht vor der Ausreise Nothilfe. Infolge der Neustrukturierung auf Bundesebene und der Neuorganisation des Asyl- und Flüchtlingsbereichs sind die Vollzugsorganisation und das Nothilferegime im Kanton zu überprüfen und auf die Förderung eines raschen Vollzugs von Wegweisungsentscheiden auszurichten.

3.6.1 Vollzug von Wegweisungsentscheiden

Ziel: Ausreisen erfolgen rasch, selbständig und kontrolliert.

Die bewährte Vollzugsorganisation der POM im Wegweisungsbereich (MIP, KAPO, FB) wird auf die neuen Gegebenheiten nach Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs angepasst. Im Vordergrund steht die rasche, selbständige und kontrollierte Ausreise der ausreisepflichtigen Personen.

³¹ Die Anforderungen für die interne Beschulung werden im Rahmen der Umsetzungskonzepte konkret definiert.

Die Anwendung von Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von Wegweisungsentscheiden erfolgt weiterhin nur, wenn nötig und sinnvoll. Zwangsmassnahmen werden dann konsequent angewendet, wenn eine ausreisepflichtige Person die Kooperation bei der Vorbereitung der Ausreise oder bei der Ausreise selbst verweigert und die zwangsweise Rückführung effektiv möglich ist. Zur Durchsetzung von Wegweisungsentscheiden sind ausreichend Administrativplätze vorhanden.

Gemäss neuer Vollzugsorganisation auf Bundesebene ist in möglichst vielen Fällen eine Ausreise direkt ab Ausreisezentrum des Bundes anzustreben.

3.6.2 Planung und Beschaffung von Rückkehrzentren

Ziele:

- Ausreisepflichtige Personen werden in Kollektivunterkünften untergebracht, die als Rückkehrzentren konzipiert sind.
- Die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden bei der Planung und Beschaffung von Rückkehrzentren ermöglicht das Auffangen von Schwankungen der Personenzahlen im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Die ausreisepflichtigen Personen werden in Rückkehrzentren (RZ) untergebracht. Im Sinne einer möglichst schwankungstauglichen Unterbringungsorganisation ist die Planung der RZ (POM) eng mit der Planung der Kollektivunterkünfte (GEF) abzustimmen. Im Fall von sich wandelndem Bedarf sollen RZ als KU genutzt werden können und umgekehrt.³²

Normale Lage: Die POM passt die Anzahl Plätze in Rückkehrzentren laufend und prospektiv der Entwicklung des Bestands an unterzubringenden Personen des Asylbereichs an. Die Standortplanung der Rückkehrzentren orientiert sich an den bestehenden Unterkünften. Für die Beschaffung und Bereitstellung zusätzlicher Unterkünfte sowie einer angemessenen Reserve ist die POM zuständig. Die Regierungsstatthalter und Gemeinden werden frühzeitig in die Planung, Suche und Beschaffung von RZ einbezogen und wirken aktiv mit. Bei der Standortsuche und der Inbetriebnahme von RZ ist die KAPO beizuziehen.

Angespannte Lage: Ändern sich gewisse, vorgängig definierte Bedingungen³³ gegenüber dem Ist-Zustand, gilt die Vorsorgestufe (2a) eingeleitet. Dabei werden die vorhandenen Reservestrukturen aktiviert sowie die Planung und Beschaffung von zusätzlich notwendigen Unterkünften durch die Regierungsstatthalter und die Gemeinden vorangetrieben. Wenn die Veränderung der Bedingungen anhält oder sich die Situation zusätzlich verschärft³⁴, gilt die

³² Die Nothilfebeziehenden werden bei der regionalen Verteilung der Asylsuchenden mitberücksichtigt (vgl. Abschnitt 3.3.1). Analog zur Planung der Kollektivunterkünfte ist die KAPO auch bei der Planung der Rückkehrzentren einzubeziehen.

³³ Diese werden zu einem späteren Zeitpunkt definiert.

³⁴ Gemäss spezifischen Kriterien resp. Bedingungen; diese werden zu einem späteren Zeitpunkt definiert.

Lage als angespannt (Stufe 2b). Die RSTH³⁵ verfügen für den jeweiligen Verwaltungskreis die Aufnahme und Unterbringung der neu zugewiesenen Personen. Die Gemeinden sind verpflichtet, Unterkünfte zur bereit zu stellen, d.h. sie haben eine Pflicht zur Beschaffung von zusätzlichen Unterbringungsplätzen. In der angespannten Lage finden regelmässige Koordinationssitzungen zwischen den Gemeinden, dem jeweiligen RSTH sowie der POM zwecks Standortbestimmung und Planung statt. Die KAPO wird laufend über die diesbezüglichen Aktivitäten und allfällige Vorkommnisse informiert.

Notlage: Sofern der Regierungsrat eine Notlage erklärt und dem KFO einen entsprechenden Auftrag erteilt, regelt das KFO unter Einbezug von GEF, POM, anderer Direktionen und der zuständigen RSTH die Beschaffung und Bereitstellung der für die kurzfristige Unterbringung von Asylsuchenden und damit zur Bewältigung der Notlage benötigten Unterkünfte. Die GEF und die RSTH führen ihre intensivierten Bemühungen zur Beschaffung von KU fort. Aufträge des KFO zur kurzfristigen Unterbringung aller Schutz suchenden Personen und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit haben jedoch Priorität.

Abbildung 3-4: 3-Stufen-Modell für die Zuständigkeiten für Planung und Beschaffung von Rückkehrzentren

	POM	RSTH und Gemeinden	KFO
Normale Lage	Standortplanung und Beschaffung der RZ (Lead)	Einbezug und aktive Mitwirkung	keine
Angespannte Lage			
– (2a): kurzfristiger Anstieg der Gesuche	Aktivierung von Reservestrukturen gemäss Vorsorgekonzept (Lead)	Planung und Beschaffung von weiteren Unterkünften	keine
– (2b): anhaltend hohe Anzahl Asylgesuche	Regelmässige Koordinations-sitzungen mit RSTH und Gemeinden	RSTH verfügen bei Bedarf die Eröffnung neuer KU in den Gemeinden (Lead)	keine
Notlage	Weitere Intensivierung der Bemühungen Prioritäre Erledigung von Aufträgen des KFO zur Unterbringung aller Schutz suchenden Personen ungeachtet der Art der Unterbringung	Weitere Intensivierung der Bemühungen Erledigung von Aufträgen des KFO zur Unterbringung aller Schutz suchenden Personen ungeachtet der Art der Unterbringung	Koordination der Bewältigung der Notlage (Lead) im Auftrag des Regierungsrates

3.6.3 Betrieb der Rückkehrzentren und Unterbringung

Ziel: Der Betrieb der Rückkehrzentren ist professionalisiert und soweit wie möglich auf die Unterstützung der Rückkehr ausgerichtet.

Nothilfebeziehende werden in separaten Nothilfestrukturen untergebracht. Diese Unterbringungsstrukturen werden als «Rückkehrzentren» (RZ) konzipiert, d.h. soweit möglich auf die Unterstützung der Rückkehr ausgerichtet. Insbesondere sind die am Wegweisungsvollzug

³⁵ Es gelten die analogen Überlegungen zur Auswertung des Pilotversuchs zum Einbezug der RSTH in die Beschaffung der Unterbringungsstrukturen wie in Fussnote 20, S. 22.

beteiligten Stellen in geeigneter Form vor Ort vertreten. Die RZ können von einem oder mehreren externen Leistungserbringern (privat oder öffentlich) betrieben werden, die mittels Leistungsvertrag des Kantons beauftragt sind. Die Aufsichtsfunktion bleibt in jedem Fall bei der POM.

Der Übertritt von ausreisepflichtigen Personen in die kantonale Nothilfe erfolgt einerseits direkt ab einem Zentrum des Bundes, wenn die Wegweisung nicht innerhalb der maximalen Aufenthaltsdauer in Bundeszentren von 140 Tagen vollzogen werden konnte. Mit dem Ausschluss aus dem Zentrum des Bundes erfolgt der Übertritt in ein Rückkehrzentrum des Kantons.

Andererseits führt ein Wegweisungsentscheid von Personen in erweiterten Verfahren – die in der Regel in einer kantonalen Kollektivunterkunft in Zuständigkeit der GEF untergebracht sind - zum Übertritt in die kantonale Nothilfe. Ist eine rasche,³⁶ selbständige und kontrollierte Ausreise absehbar, erfolgt diese direkt ab der kantonalen Kollektivunterkunft der GEF. Ist keine rasche, selbständige Ausreise absehbar, erfolgt die Ausplatzierung in ein kantonales Rückkehrzentrum der POM.

3.6.4 Ausrichtung der Nothilfe

Ziel: Die Betreuung der Nothilfebeziehenden richtet sich an der Kooperationsbereitschaft bei der Organisation der Rückkehr aus.

Ausreisepflichtige Personen, die bis zu ihrer Ausreise aus der Schweiz auf Unterstützung angewiesen sind, erhalten Nothilfe. Für die Ausrichtung der kantonalen Nothilfe ist die POM zuständig. Die POM kann für die im Zusammenhang mit der Nothilfe anfallenden Leistungen (Betrieb der Unterbringungsstrukturen und Auszahlung der Nothilfe) einen oder mehrere externe Leistungserbringer beauftragen.

Die Nothilfeleistungen werden – soweit dies kooperatives Verhalten unterstützt – zielgruppenspezifisch differenziert ausgerichtet. Die Betreuung der Ausreisepflichtigen beschränkt sich auf ein Minimum und ist insbesondere auf die Vermeidung von Störungen im Betriebsablauf und die Gewährleistung der Sicherheit in und um die Rückkehrzentren ausgerichtet. Vulnerable Nothilfebeziehende werden differenziert betreut und geschützt. In Rückkehrzentren werden keine Integrationsmassnahmen getroffen (keine Sprachkurse, keine Beschäftigung).

Zur Unterstützung der raschen, selbständigen und kontrollierten Ausreise haben die rückkehrwilligen Nothilfebeziehenden möglichst einfachen Zugang zu Rückkehrberatung und -unterstützung und zur Ausreiseorganisation. Die Nothilfebeziehenden sollen in die Lage versetzt werden, ihre Perspektiven einzuschätzen und entsprechend zu handeln.

³⁶ Für die Umsetzung ist dieser Begriff noch zu klären. Eine Möglichkeit besteht darin, den Übertritt von den Strukturen der GEF zu den Strukturen der POM an der Rechtskraft des Asylentscheids festzumachen.

3.7 Funktionsstrategien

3.7.1 Rechtliche Grundlagen

Ziel: Der Grosse Rat verabschiedet die notwendigen rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Gesamtstrategie des Asyl- und Flüchtlingswesens.

Für die Umsetzung der Gesamtstrategie bzw. der Umsetzung der Stossrichtung «Integration von Beginn an durch die GEF und konsequenter und schneller Vollzug durch die POM» sind umfassende Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe notwendig.

Der detaillierte Anpassungsbedarf wird im Rahmen der Konzeptionsarbeiten systematisch analysiert und im Rahmen einer oder mehrerer Gesetzesrevisionen im ordentlichen Gesetzgebungsprozess behandelt.

Es wird angestrebt, die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Gesamtstrategie auf die Einführung der Neustrukturierung auf Bundesebene abzustimmen.

3.7.2 Finanzierung

Ziele:

- Es stehen die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung, um die Gesamtstrategie umzusetzen.
- Bewusste Investitionen in die Integration von Beginn an und in eine optimierte Ausreisorganisation bringen langfristige Einsparungen bei Sozial- und Nothilfe.

Die Finanzen stellen *den* limitierenden Faktor bei der Umsetzung der Asyl- und Flüchtlingsstrategie dar. Es ist daher zentral, dass die Finanzierung der Massnahmen geklärt ist.

Die Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist als Ganzes zu betrachten.³⁷ Ziel ist, die Kostenfolgen für das Sozialwesen insgesamt so gering wie möglich zu halten. Dafür sind die notwendigen Finanzen für geeignete Integrationsmassnahmen zur Verfügung zu stellen, um damit langfristige Folgekosten in der Sozialhilfe möglichst vermeiden oder verringern zu können. Bei der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sind die Pauschalabgeltungen des Bundes (Globalpauschale I und II, Integrations- und Verwaltungskostenpauschale) deshalb als Beiträge zu betrachten und nicht als Kostenrahmen.³⁸

³⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 5 zu den finanziellen Auswirkungen von NA-BE.

³⁸ Dies auch deshalb, weil die Bundesgelder nicht die ganzen Aufwände der Kantone decken.

Die Nettokosten³⁹ für die Asylsozialhilfe werden heute vollständig vom Kanton getragen, während die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe in den «Lastenausgleich Sozialhilfe» fließen und damit von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert werden. In Zukunft sollen die Nettokosten für beide Bereiche sowie die spezifischen Integrationsleistungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich möglichst gleich finanziert werden. Dazu ist eine neue Lastenausgleichslösung festzulegen. Zudem soll eine Angleichung des Zeitpunkts des Übergangs von der kantonalen zur kommunalen Zuständigkeit geprüft 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 Perspektive 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. Für die zukünftige Kostentragung während der Kantonszuständigkeit bieten sich zwei Varianten an:

- **Variante 1: Vollständige Finanzierung durch Kanton**

Die Nettokosten für die Flüchtlingssozialhilfe einschliesslich der Kosten für die spezifischen Integrationsmassnahmen werden – nach Abzug der Bundesabgeltung – neu vollumfänglich durch den Kanton getragen. Die resultierende Mehrbelastung des Kantons von rund 17 Mio. CHF⁴⁰ müsste den Gemeinden über den «Lastenausgleich Aufgabenteilung» als Lastenverschiebung verrechnet werden (Art 29. und Art. 29b FILAG, BSG 631.1). Der aktuelle Saldo des «Lastenausgleichs Aufgabenteilung» von rund 188 Mio. CHF würde damit um weitere 10% zugunsten des Kantons erhöht

- **Variante 2: Vollständige Finanzierung über «Lastenausgleich Sozialhilfe»**

Die Nettokosten für den Asylsozialhilfebereich werden neu ebenfalls dem «Lastenausgleich Sozialhilfe» zugeführt. Entsprechend würden sich in Zukunft der Kanton und die Gemeinden zu je 50% an sämtlichen Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs einschliesslich der spezifischen Integrationsmassnahmen beteiligen. Die damit einhergehende Entlastung des Kantons von rund 4 Mio. CHF⁴¹ müsste analog zur Variante 1 dem «Lastenausgleich Aufgabenteilung» angerechnet werden, der Saldo zugunsten des Kantons würde sich also etwas vermindern.

Beide Varianten haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile, die sich auch in den Rückmeldungen aus dem Mitberichtsverfahren und in den Stellungnahmen des Sounding Board gezeigt haben. Die nachstehende Zusammenstellung in Abbildung 3-1: Pros und Contras zu den beiden Finanzierungsvarianten» gibt einen Überblick über die wichtigsten Pros und Contras pro Variante.

³⁹ Als Nettokosten werden die verbleibenden Kantonsausgaben nach Abzug der Bundesabgeltungen verstanden.

⁴⁰ Es handelt sich hierbei um die Mehrbelastung des Kantons gemäss Szenario 1 mit 24'000 Asylgesuchen. In Szenario 2 und 3 mit 40'000 Asylgesuchen würde die Mehrbelastung des Kantons 28 Mio. CHF bzw. 30 Mio. CHF betragen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen der Neustrukturierung in Kapitel 5.

⁴¹ Es handelt sich hierbei um die Entlastung des Kantons gemäss Szenario 1 mit 24'000 Asylgesuchen. In Szenario 2 und 3 mit 40'000 Asylgesuchen würde die Entlastung des Kantons rund 6.5 Mio. CHF betragen. Vgl. hierzu ebenfalls die Ausführungen in Kapitel 5.

Abbildung 3-1: Pros und Contras zu den beiden Finanzierungsvarianten

	Variante 1 Sämtliche Kosten werden vom Kanton getragen	Variante 2: Sämtliche Kosten werden über «Lastenausgleich Sozialhilfe» finanziert
Pro	– Einflussnahme des Kantons auf Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist durch die Abhängigkeit von der Entwicklung der Anzahl und Zusammensetzung Asylgesuche beschränkt, aber deutlich grösser als bei den Gemeinden. Insofern ist die Zuweisung der Kostentragung auf Kanton vertretbar.	– Im Sozialbereich ist die gemeinsame Kostentragung zwischen Kanton und Gemeinden etabliert, Ausklammerung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs ist daher nicht angezeigt – Risiko der kaum steuerbaren Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen
Contra	– Weitere Erhöhung des Topfs «Lastenausgleich Aufgabenteilung», was nicht der Zielsetzung des FILAG entspricht – Risiko der Kostendynamik wird einseitig durch den Kanton getragen	– Gemeinden haben keine Möglichkeit, auf Ausgaben im Steuerbereich des Kantons (z.B. Umfang Betreuung oder Integrationsangebot) Einfluss zu nehmen

Die abschliessende Wahl der Finanzierungsvariante ist durch die politischen Entscheidungsträger zu treffen. Bedeutsam ist, dass die heutige, komplizierte Lösung mit je einem unterschiedlichen Finanzierungssystem für die Asyl- bzw. Flüchtlingssozialhilfe durch eine umfassende und zugleich einfache Finanzierungslösung ersetzt wird. Zu dieser Zielsetzung vermögen sowohl Variante 1 wie auch Variante 2 beizutragen. Der Regierungsrat spricht sich für die Variante 2 «Sämtliche Kosten werden über Lastenausgleich Sozialhilfe finanziert» aus, weil mit dieser Variante auch für die Gemeinden ein Anreiz für eine kosteneffiziente Bewältigung der Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich verbleibt und zudem die Variante 1 zu einer deutlichen Erhöhung des «Lastenausgleichs Aufgabenteilung» führen würde, was die Gemeinden bisher immer vermeiden wollten.

Entstehen bei den Gemeinden zusätzliche Kosten ausserhalb der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe (bspw. für gemeinnützige Beschäftigungsprogramme in der ersten Phase), erfolgt eine entsprechende Abgeltung durch den Kanton. Zudem soll der Kanton die Möglichkeit erhalten, die Gemeinden bei der koordinierten Freiwilligenarbeit finanziell zu unterstützen.

Analog zur Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sind auch im Bereich des Vollzugs die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, um Nothilfe und Ausreiseorganisation noch stärker auf einen raschen und konsequenten Wegweisungsvollzug ausrichten zu können. Die Nothilfepauschale des Bundes ist deshalb als Beitrag zu betrachten und nicht als Kostenrahmen.

Schliesslich sollen die Finanzierungsregelungen der GEF, der POM und der weiteren betroffenen Behörden ausreichend Handlungsfreiheit belassen, um auf die sich rasch verändernden Rahmenbedingungen im Asylbereich reagieren zu können («strategische Leistungsbereitschaft»).

Im bernischen Asyl- und Flüchtlingswesen werden die meisten Leistungen durch externe Leistungserbringer im Auftrag des Kantons erbracht. Es ist daher wichtig, dass die Steuerung durch den Kanton auf eine effektive und effiziente Leistungserbringung ausgerichtet ist.

3.7.3 Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Akteuren

Ziel: Die Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Akteuren im Asyl- und Flüchtlingswesen ist so ausgestaltet, dass Herausforderungen rasch erkannt und zeitnah gemeinsame Lösungen gefunden werden. Damit trägt die gute Zusammenarbeit zu einer besseren Akzeptanz des Asyl- und Flüchtlingswesens in Politik und Bevölkerung bei.

Um Herausforderungen zeitnah begegnen zu können, tauschen sich die involvierten Behörden sowie externe Leistungserbringer regelmässig aus und ergreifen – soweit notwendig – geeignete Massnahmen. Auf gesamtkantonomer Ebene werden dazu die bestehenden, etablierten Kanäle genutzt.

Auf der regionalen Ebene soll die Verknüpfung verschiedener Aufgaben mit den Verwaltungskreisen dazu beitragen, dass spezifische regionale Herausforderungen unter Koordination der Regierungsstatthalter von den relevanten Akteuren (Gemeinden, Leistungserbringer, kantonale Behörden) dezentral gelöst werden. Aufbauend auf den Erfahrungen mit dem Pilot der regionalen Task-Force «Unterbringung und Betreuung im Asylbereich» im Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental wird ein geeignetes Modell für den regelmässigen regionalen Austausch entwickelt. Dabei werden auch weitere wichtige Akteure wie zum Beispiel die Landeskirchen miteinbezogen.

3.7.4 Organisation und Personalressourcen

Ziele:

- Die Zuständigkeitsregelung gemäss Gesamtstrategie wird zeitgerecht umgesetzt.
- Die betroffenen Behörden sind mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet, um die Gesamtstrategie optimal umzusetzen.

Die Umsetzung der Stossrichtung «Integration von Beginn an durch die GEF und konsequenter und rascher Vollzug von Wegweisungsentscheiden durch die POM» bedingt einen Zuständigkeitswechsel für die Personen in laufenden Verfahren (Status N) und vorläufig Aufgenommene von der POM zur GEF.

Zudem werden mit der Neuorganisation zahlreiche Anpassungen am bernischen Asyl- und Flüchtlingswesen geprüft. Entsprechend sind Organisation und notwendige (Personal-) Ressourcen der hauptbetroffenen Verwaltungseinheiten von POM (MIP, KAPO, FB) und GEF (SOA) neu auszurichten, um die Gesamtstrategie optimal umzusetzen.⁴² Dies betrifft aber

⁴² Gleichzeitig sind weitere Entwicklungen im Bereich einer Neuordnung der Zuständigkeiten im Kanton Bern zu berücksichtigen. Vgl. bspw. die Motion Luginbühl, die eine Überprüfung der Aufteilung der Direktionen vor-

auch die Regelstrukturen von ERZ (AKVB, MBA) und VOL (beco bzw. RAV), die bei der erfolgreichen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine wichtige Rolle spielen.

3.7.5 Informatik

Ziel: Die Informatik-Lösung für den Asyl- und Flüchtlingsbereich unterstützt die Aufgabenerfüllung von POM und GEF sowie der beauftragten Leistungserbringer.

Das Informatik-System stellt eine wichtige Grundlage für die effiziente Organisation der Aufgaben im Asylbereich dar. Die heutigen Informatiklösungen (Asydata, ELAR) erfüllen die Anforderungen im Bereich Steuerung und Controlling im Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht mehr und sind zu ersetzen. Dabei ist die allfällige Einführung eines Enterprise Resource Management (ERP) Systems für die gesamte Kantonsverwaltung zu beachten.

Es muss daher eine bedarfsgerechte Informatiklösung beschafft werden, die grob folgende Anforderungen erfüllt:⁴³

- Die Informatiklösung ermöglicht die Bereitstellung der für die Steuerung der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe sowie für den Vollzug von Wegweisungen notwendigen Informationen.
- Der Datenaustausch zwischen den im Asyl- und Flüchtlingsbereich involvierten Stellen ist unter Berücksichtigung der geltenden Datenschutzbestimmungen über standardisierte Schnittstellen automatisiert.
- Die Informatiklösung unterstützt das Controlling mittels zentraler Wirkungs-, Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren. Sie ermöglicht eine rasche und einfache Ermittlung der nötigen Kennzahlen in den Bereichen: Personenbestand, regionale Verteilung und Unterbringung, Finanzflüsse, Integration- bzw. Erwerbssituation, Teilnehmendenstunden an Integrationsangeboten etc.

[schlägt.http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gida0f2c225768c478a87ee0d6315e97d94.html](http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gida0f2c225768c478a87ee0d6315e97d94.html)

⁴³ Die Vorarbeiten zur Beschaffung einer neuen IT-Lösung für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern laufen derzeit ausserhalb der formellen Projektstrukturen von NA-BE, um die notwendigen IT-spezifischen Fachkenntnisse abzudecken. Eine enge Koordination mit den inhaltlichen Arbeiten in NA-BE ist sichergestellt.

4 Umsetzung der Gesamtstrategie

4.1 Übersicht Zeitplan

Bei der Erarbeitung und Umsetzung der Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern wird der folgende Zeitplan verfolgt:

Abbildung 4-1: Zeitplan Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs Kanton Bern (Gesetzgebungsprozess)

Meilenstein	Abschluss
Mitberichtsverfahren Entwurf Gesamtstrategie	Juni 2016
1. Veranstaltung Sounding Board	Juni 2016
Vorinformation SiK und GSoK	Juni 2016
Verabschiedung der Gesamtstrategie durch den Regierungsrat	August 2016
Beratung der Gesamtstrategie im Grossen Rat	November 2016
2. Veranstaltung Sounding Board	1. Quartal 2017
Abschluss der Konzeptionsphase	1. Quartal 2017
Auslösen der Umsetzungsphase durch den Regierungsrat	2. Quartal 2017
Erlassentwurf liegt vor – Freigabe 1. Mitberichtsverfahren	3. Quartal 2017
Ende der vorparlamentarischen Phase – Freigabe Grüne Fassung durch Regierungsrat	1. Quartal 2018
Ende der parlamentarischen Phase – 2. Lesung im Parlament	3. Quartal 2018
Inkrafttreten	1.7.2019
<i>Parallel zum Gesetzgebungsprozess: Vorbereitung der Umsetzung des Zuständigkeitswechsels und der notwendigen Beschaffungen</i>	

4.2 Vertiefungen in der Konzeptionsphase bis Mitte 2017

Die in der Gesamtstrategie festgelegten strategischen Ziele sind zusammen mit dem definierten zukünftigen Zuständigkeitsmodell für den Asyl- und Flüchtlingsbereich weiter zu vertiefen, so dass der Regierungsrat Mitte 2017 ein Gesamtpaket mit einer fundierten Abschätzung der Kostenfolgen und einem Erlassentwurf für die Gesetzgebungsarbeiten verabschieden kann.

a) Inhalte

Basierend auf den Zielsetzungen und Festlegungen der Gesamtstrategie sind insbesondere die folgenden Aspekte in der Konzeptionsphase noch weiter zu vertiefen und zu konkretisieren:

- Definition und Klärung des vorgesehenen Integrationsprozesses inkl. Zuständigkeiten, Zusammenarbeit und Kosten im Rahmen eines Konzepts:
 - Festlegung der konkreten inhaltlichen Stossrichtung für die Integration über den Bildungs- und Berufsbereich für verschiedene Alters- resp. Zielgruppen der vorläufig Auf-

genommenen und Flüchtlingen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Schaffung von einfachen Voraussetzungen für Arbeitgeber, die Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs beschäftigen wollen.

- Klärung der Zuständigkeiten im Volksschul- sowie Mittelschul- und Berufsbildungsbereich zwischen den involvierten Direktionen (v.a. GEF und ERZ) sowie weiteren relevanten Akteuren, insbesondere aus der Wirtschaft. Dabei ist insbesondere die Komplementarität wie auch die Durchlässigkeit zwischen Angeboten der Regelstrukturen und ergänzenden spezifischen Integrationsangeboten (z.B. Info Schweiz⁴⁴, div. Fachkurse) zu klären.
- Konzept zum Einbezug der Gemeinden und zivilgesellschaftlicher Akteure zur Förderung der Integration von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen
- Ausarbeitung des vorgesehenen Verteilsystems für die Zuweisung von Asylsuchenden auf die Verwaltungskreise
- Ausarbeitung des 3-Stufen-Modells mit den Zuständigkeiten bei der Unterbringung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in Kollektivunterkünften (1. Phase) und Wohnungen (2. Phase) sowie bei der Unterbringung von Ausreisepflichtigen in Rückkehrzentren. Dabei insbesondere:⁴⁵
 - Festlegung der Kriterien für die Einstufung der Lage (normale Lage, angespannte Lage, Notlage)
 - Vorsorgekonzept mit Reserveplanung
 - Koordination mit Regierungsstatthaltern und Gemeinden pro Verwaltungskreis
- Standortplanung, Abstimmung der Kollektivunterkünfte zwischen GEF und POM
- Gestaltung des Übergangs von GEF zur POM nach negativer Entscheidung im Asylverfahren
- Weiterentwicklung des Konzepts der regionalen Partner und zentrale Fachstellen für den Asyl- und Flüchtlingsbereich. Hier geht es insbesondere um die Zusammenführung der bisher unterschiedlichen Systeme der Asylsozialhilfestellen und Flüchtlingssozialdienste sowie um die Verknüpfung mit den übrigen Elementen der dezentralen Leistungserbringung. Hierzu sind die Pflichtenhefte für die verschiedenen Leistungserbringer zu erstellen sowie das Vergabeverfahren festzulegen.⁴⁶
- Prüfung verschiedener bestehender und neu vorgelegter Konzepte im Bereich der unbegleiteten minderjährigen UMA/F (Konzept Beistandschaften (KJA), Konzept interne Beschulung, u.a.)
- Konzept der Rückkehrzentren der POM inklusive Ausgestaltung der Nothilfe nach Neustrukturierung

⁴⁴ Vom HEKS angebotener Kurs für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

⁴⁵ In diesem Bereich ist eine enge Abstimmung mit der laufenden Teilrevision des EG AuG und AsylG anzustreben.

⁴⁶ Für die Ausarbeitung der entsprechenden Pflichtenhefte kann auf die bestehenden Leistungsverträge sowie die Asylsozialhilfe-, Nothilfe- und Gesundheitsweisung für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern (Asylsozialhilfeweisung) zurückgegriffen werden.

- Organisation des Wegweisungsvollzugs durch die POM in Abstimmung mit den Bundeszentren im Kanton Bern
- Finanzierungssystem der Asylsozialhilfe und Flüchtlingssozialhilfe sowie der Nothilfe nach der Neustrukturierung

b) Grundsätze für das Vorgehen

Die Konzeptionsarbeiten werden federführend durch die zuständigen Direktionen GEF (Integrationsbereich) und POM (Wegweisungsvollzug und Nothilfe) vorangetrieben. Die Konzeptionsarbeiten werden dabei soweit als möglich mit weiteren laufenden Projekten und Gremien koordiniert. Zu nennen sind insbesondere:

- IIZ Kerngruppe Migration
- Task-Force «Unterbringung und Betreuung im Asylbereich»
- Laufende Revision des EG AuG und AsylG
- Kantonale Vorsorgeplanung 2016
- Neuorganisation der Direktionen im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018-2022

Über das Mitberichtsverfahren und die vorgesehene Veranstaltung des Sounding Boards hinaus, werden weitere kantonale Behörden, die Gemeinden und die externen Leistungstragspartner geeignet in die Konzeptarbeiten einbezogen.

Da die Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern mit hoher Priorität vorangetrieben wird, werden die Konzeptarbeiten bereits parallel zur Fertigstellung und politischen Beratung der Gesamtstrategie vorangetrieben, sodass diese bis Mitte 2017 abgeschlossen werden können. Aufgrund der langen Vorlaufzeit werden Vorarbeiten im Hinblick auf eine mögliche Beschaffung der IT-Lösungen ebenfalls bereits während der Konzeptarbeiten erfolgen.

4.3 Umsetzungsarbeiten ab Mitte 2017

Für die Umsetzungsarbeiten, die nach Verabschiedung des Gesamtpakets durch den Regierungsrat parallel zum Gesetzgebungsprozess in Angriff genommen werden sollen, sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Planung der öffentlichen Beschaffungen: Mit dem Zuständigkeitswechsel und der geplanten Neustrukturierung gehen auch weitreichende Anpassungen bei den bisherigen Leistungsverträgen einher. Es ist daher damit zu rechnen, dass verschiedene Ausschreibungen erfolgen werden, die entsprechend zu planen sind. Zudem ist die bisherige Informationslösung für den Asylbereich (Asydata) zu ersetzen.
- Überführung der Asylsozialhilfe von der POM zur GEF: Unabhängig davon, wie die GEF diesen Aufgabenbereich im Detail ausgestalten möchte, verfügt die POM über grosses Know-how, das genutzt werden muss und möglicherweise über einen Personaltransfer

zwischen den Direktionen erhalten werden soll. Entsprechend dem Aufbau zusätzlicher Personalressourcen bei der GEF ist frühzeitig auch der Raumbedarf zu klären.

- **Finanzielle Verpflichtungen:** Zum Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels gehen im Finanzbereich neben den Asylsozialhilfe-Subventionsgeldern des Bundes auch die kantonalen Asylsozialhilfe-Kredite sowie die laufenden finanzwirksamen Verpflichtungen aus dem Asylbereich von der POM zur GEF über. Diese Umlegung der Finanzflüsse zwischen Bund und Kanton und der laufenden Rechnung von der GEF zur POM muss zeitlich optimal und gesetzeskonform sorgfältig strukturiert und geplant werden. Die für die Strategieumsetzung benötigten finanziellen Mittel sind im Rahmen des Planungsprozesses in den Voranschlag 2018 sowie Aufgaben- und Finanzplan 2019 – 2021 aufzunehmen. Zurzeit sind nur die Kosten für die Projektleitung und das Projektoffice in der Planung enthalten.
- **Schnittstellen:** Sowohl im bisherigen wie auch im neuen System bestehen zahlreiche Schnittstellen. Aufgrund der Neustrukturierung sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene sind diese systematisch zu analysieren und zu optimieren. Dabei handelt sich insbesondere um folgende Punkte:
 - Klärung der Schnittstellen Bund / Kanton sowohl bei der Zuweisung von Asylsuchenden im erweiterten Verfahren (Schalter) als auch im Vollzug (insbesondere Anordnung von Zwangsmassnahmen in Bundeszentren)
 - Klärung der Schnittstellen POM / GEF
 - Übergang in das Nothilferegime von Fällen mit negativem Entscheid im erweitertem Verfahren (Dossierwechsel von GEF zu POM)
 - Übergang in das Sozialhilferegime bei Regelung des Aufenthalts während des Aufenthalts in der Nothilfe (Dossierwechsel von POM zu GEF)
 - Optimierungen von zahlreichen weiteren Schnittstellen (ERZ, JGK, VOL, BVE, Gemeinden)
- **Dossierübergabe:** Die effektive Übergabe der Dossiers sowie ein allfälliger Transfer von Personen in andere Unterbringungsstrukturen zum Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels sind zu klären.

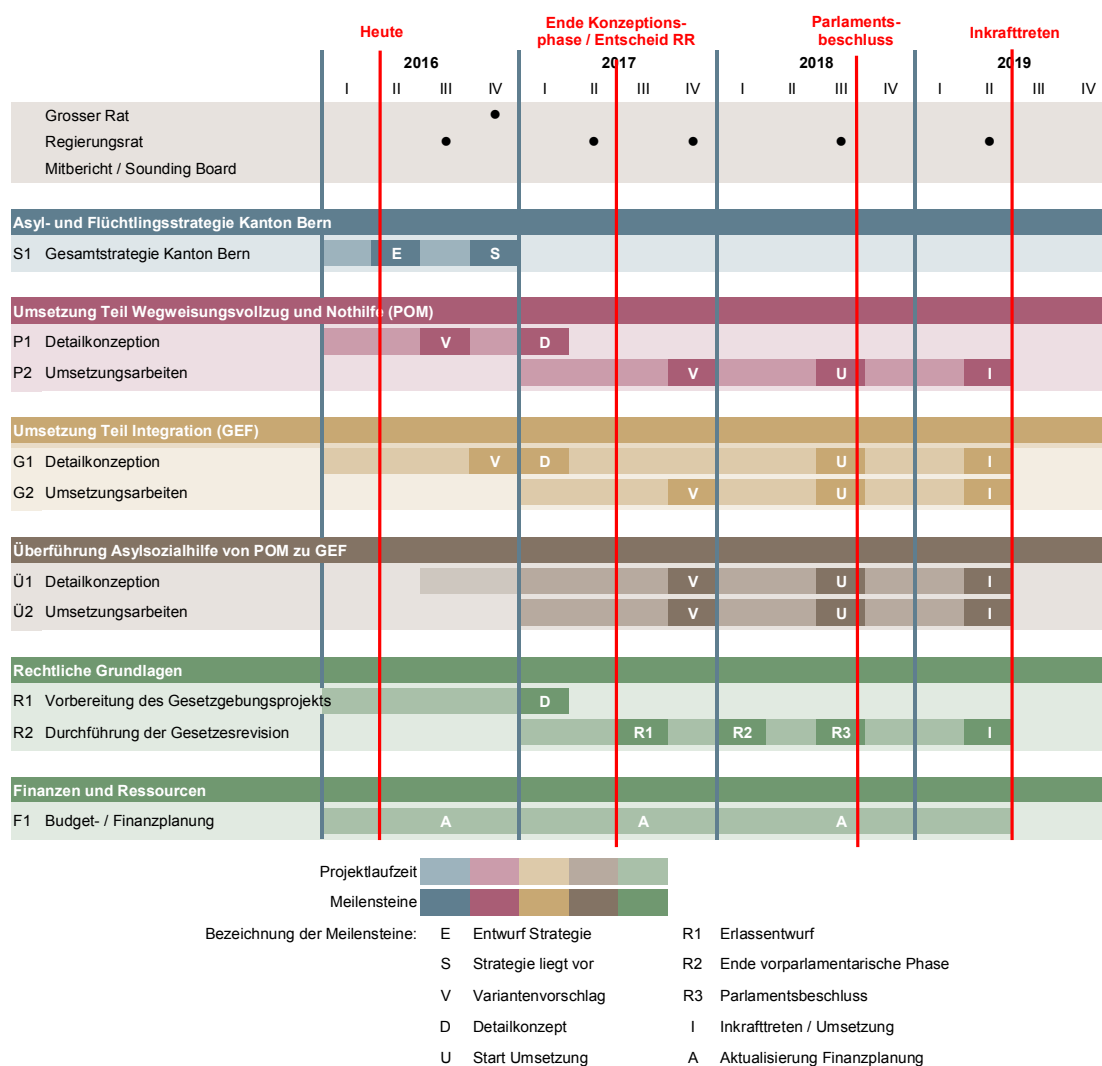
4.4 Roadmap

Die folgende Grafik zeigt die vorgesehene Umsetzung der Gesamtstrategie in Form einer Roadmap. Die wichtigsten Eckwerte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Gesamtstrategie soll im November 2016 im Grossen Rat beraten werden.
- Parallel zum Abschluss Strategiearbeiten werden die Konzeptarbeiten federführend durch die POM und GEF weiter vorangetrieben. Die Detailkonzepte sollen im Frühjahr 2017 vorliegen und werden im Mitberichtsverfahren und mit dem Sounding Board diskutiert.
- Der Regierungsrat entscheidet Mitte 2017 (ursprünglich war anfangs 2017 geplant) über die Umsetzung des Gesamtpakets der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und löst die Gesetzgebungsarbeiten aus.

- Ab Mitte 2017 werden die Gesetzgebungsarbeiten lanciert, die bis im 3. Quartal 2018 abgeschlossen werden sollen.
- Parallel zum Gesetzgebungsprozess werden die Umsetzungsarbeiten weiter vorangetrieben, sodass aufgrund des langen Vorlaufs Beschaffungen – vorbehaltlich des Beschlusses des Grossen Rats – bereits ausgelöst werden können. Zudem soll der eigentliche Zuständigkeitswechsel, nämlich die Überführung der Asylsozialhilfe von der POM zur GEF ebenfalls parallel im Detail vorbereitet werden.
- Das Inkrafttreten der Neustrukturierung ist gemäss aktueller Planung per Mitte 2019 vorgesehen und ist damit soweit als möglich auf die Umsetzung der Beschleunigung der Asylverfahren des Bundes abgestimmt.

Abbildung 4-2: Roadmap zur Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern



5 Finanzielle Auswirkungen

5.1 Neu entwickeltes Kostenmodell

Für die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von NA-BE wurde ein Kostenmodell entwickelt, das die **kantonalen** Aufwendungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie die vom Bund geleisteten Abgeltungen umfassend abbildet. Hierzu wurden die kantonalen Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Detail erfasst, sowohl was die erbrachten Leistungen wie auch die damit verbundenen Kosten betrifft. Enthalten sind, nebst den direkten Personal- und Sachkosten, die kantonalen Verwaltungskosten, die Aufwendungen für spezifische Integrationsmassnahmen sowie die Ausgaben für externe Leistungserbringer, welche im Auftrag des Kantons Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich wahrnehmen (z.B. Asylsozialhilfestellen, Flüchtlingssozialdienste).

5.2 Veränderungen der Kosten beim Kanton durch die Neustrukturierung

Mit Hilfe des Kostenmodells lassen sich die Effekte der vom Volk im Juni 2016 beschlossenen Asylgesetzrevision auf Bundesebene sowie die in der vorliegenden Gesamtstrategie erläuterte Neustrukturierung im Kanton Bern **grob** quantifizieren.

Um einen «fairen» Vergleich zwischen den Kosten im heutigen System (IST) mit jenen nach der Neustrukturierung zu ermöglichen, müssen die zentralen «Kostentreiber» für den Zeitpunkt des Vergleichs «eingefroren» werden. Deshalb wurden drei Szenarien gerechnet, in welchen die Zahl der Asylgesuche auf 24'000 (Szenario 1)⁴⁷ bzw. auf 40'000 (Szenario 2 und 3)⁴⁸ fixiert wurden. Szenario 2 und 3 unterscheiden sich darin, dass in Szenario 3 unterstellt wird, die zusätzlichen Investitionen in Integrationsmassnahmen hätten keinen Effekt auf die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Mit diesem Szenario 3 soll verdeutlicht werden, dass die Erwerbsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine grosse Herausforderung darstellt und neben den getroffenen Integrationsmassnahmen stark durch die Aufnahmefähigkeit des bernischen Arbeitsmarktes und den vorhandenen Ressourcen der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen abhängig ist.

Mit diesen Eckwerten ergeben sich die in Abbildung 5-1 dargestellten Ergebnisse. Die ausgewiesenen Resultate sind wie folgt zu lesen:

- Im **heutigen System** (IST) ergeben sich bei 24'000 Asylgesuchen und der hinterlegten Zusammensetzung der Gesuche für den Kanton Bern Nettokosten von rund 66 Mio. CHF pro Jahr (Szenario 1). In den Szenarien 2 und 3 fallen Nettokosten von rund 109 Mio. CHF jährlich an. Die Nettokosten entsprechen jenem Kostenanteil, den der Kantonshaus-

⁴⁷ Diese Festlegung wurde auch bei der Gesamtplanung zur Neugestaltung des Asylbereichs auf Bundesebene im Jahr 2013 verwendet.

⁴⁸ Die Zahl von 40'000 Asylgesuchen entspricht ungefähr der effektiven Anzahl Asylgesuche 2015. Auch für 2016 werden wieder ähnlich hohe Gesuchszahlen erwartet.

halt aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu tragen hat, sie ergeben sich aus den Bruttokosten⁴⁹ abzüglich der Bundesabgeltungen.

- Mit der **reinen Umstellung** auf die vom Volk beschlossenen Asylgesetzrevision vermindern sich diese Kosten für den Kanton Bern um rund 2 Mio. CHF auf rund 64 Mio. CHF (Szenario 1 mit 24'000 Gesuchen). In Szenario 2 und 3 mit 40'000 Asylgesuchen steigen die Einsparungen auf rund 5 Mio. CHF an. Die Beschleunigung der Verfahren und die Vollzüge vieler Wegweisungen ab den Bundeszentren entlasten den Kanton im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden. Er wird aber in Zukunft vor allem im Bereich der Nothilfe auch geringere Pauschalabgeltungen erhalten. Positiv für Bern wirkt sich das neue Kompensationsmodell aus: Als Standort von Bundeszentren muss Bern in Zukunft anteilmässig weniger Fälle übernehmen als ein vergleichbarer Kanton ohne Bundeszentren.
- Die mit der Neustrukturierung vorgesehene Stärkung der Integrationsbemühungen verursacht gemäss dem aktuellen Planungsstand beim Kanton jährlich zusätzliche Kosten von rund 5 Mio. CHF (Szenario 1) bzw. 8 Mio. CHF (Szenario 2 und 3).
- Steigt gegenüber heute – dank der zusätzlichen Integrationsbemühungen – die Erwerbsquote bei den vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen um 5 Prozentpunkte, so resultieren für den Kanton während seiner Zuständigkeit (7 Jahre bei vorläufig Aufgenommenen, 5 Jahre bei Flüchtlingen mit Ausweis B) Einsparungen von rund 2 Mio. CHF (Szenario 1) bzw. 3 Mio. CHF (Szenario 2). In Szenario 3 wird davon ausgegangen, dass die Erwerbsquote nicht gesteigert werden kann. Auf die bei den Gemeinden langfristig erzielbaren Einsparungen in der Sozialhilfe wird im nächsten Abschnitt eingegangen.
- Wird schweizweit ebenfalls eine Erhöhung der Erwerbsquote um 5 Prozentpunkte erreicht, sinken die Abgeltungen des Bundes um rund 2 Mio. CHF (Szenario 1) bzw. 3 Mio. CHF (Szenario 2 und 3).
- Mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision auf Bundesebene wird ein Abhalteeffekt vor allem bei den schwach begründeten Gesuchen erwartet. Dieser Abhalteeffekt bringt für den Kanton Bern Einsparungen von ca. 6 Mio. CHF (Szenario 1) bzw. ca. 10.5 Mio. CHF (Szenario 2 und 3).

Insgesamt sinken die Nettokosten nach Umsetzung der Asylgesetzrevision und mit Abschluss der vorgesehenen Neustrukturierung von etwa 66 auf knapp 63 Mio. CHF bei 24'000 Asylgesuchen (Szenario 1). Der Kantonshaushalt wird in diesem Szenario also jährlich um rund 3 Mio. CHF entlastet. In Szenario 2 mit 40'000 Asylgesuchen steigen die Einsparungen auf rund 7 Mio. CHF an, die Nettokosten sinken nach Neustrukturierung im Vergleich zum heutigen System von ca. 109 Mio. CHF auf knapp 102 Mio. CHF. Wenn – wie in Szenario 3 angenommen – trotz verstärkter Integrationsmassnahmen keine Erhöhung der Erwerbsquote erzielt werden kann, gehen die Einsparungen auf knapp 4 Mio. CHF zurück. Insgesamt werden auch in diesem Szenario dank des neuen Kompensationsmodells mit welchem der Kanton Bern für seine besonderen Aufgaben als Standortkanton von Bundeszentren entschädigt

⁴⁹ Inkl. dem Kantonsanteil aus dem Lastenausgleich Soziales und Lastenausgleich Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule.

wird sowie aufgrund des Abhalteeffekts noch Einsparungen gegenüber dem heutigen System erzielt. Hingegen rechnen sich die Investitionen in die Integration für sich genommen nicht mehr.

Abbildung 5-1: Finanzielle Folgen aus der Asylgesetzrevision auf Bundesebene und der Neustrukturierung im Kanton Bern

Effekte der Neustrukturierung	Nettokosten Total*		
	Szenario 1: 24'000 Asyl- gesuche	Szenario 2: 40'000 Asyl- gesuche	Szenario 3: 40'000 Asyl- gesuche ohne Erhö- hung der EQ in Bern
Heutiges System (IST)	66.3 Mio. CHF	108.7 Mio. CHF	108.7 Mio. CHF
Reine Umstellung auf Asylgesetzrevision (Base- line)	63.9 Mio. CHF (-2.3 Mio. CHF)	103.3 Mio. CHF (-5.3 Mio. CHF)	103.3 Mio. CHF (-5.3 Mio. CHF)
– Bund: Beschleunigung der Verfahren und Vollzü- ge ab Bundeszentren, angepasste Pauschalab- geltungen (Nothilfe)			
– Effekt des neuen Kompensationsmodells Anteil der erweiterten Verfahren von 13.9% auf 12.8%			
+ Investition in Integration: Erstintegration in KU, Triagestelle, Angleichung Integrationsbemühungen VA / FL, intensivierter Vollzug	68.8 Mio. CHF (+4.9 Mio. CHF)	111.5 Mio. CHF (+8.1 Mio. CHF)	111.5 Mio. CHF (+8.1 Mio. CHF)
Effekt der erhöhten Erwerbsquote während Kan- tonszuständigkeit			
– Erhöhung der Erwerbsquote um 5%-Punkte während ersten 5/7 Jahre im Kanton Bern	67.1 Mio. CHF (-1.8 Mio. CHF)	108.5 Mio. CHF (-2.9 Mio. CHF)	Keine Erhöhung der Erwerbsquote
– Erhöhung der gesamtschweizerischen Erwerbs- quote um 5%-Punkte während ersten 5/7 Jahre	69.2 Mio. CHF (+2.1 Mio. CHF)	112.1 Mio. CHF (+3.5 Mio. CHF)	115.0 Mio. CHF (+3.5 Mio. CHF)
Abhalteeffekt schwach begründete Asylgesuche	62.9 Mio. CHF	101.7 Mio. CHF	104.4 Mio. CHF
– Reduktion Asylgesuche CH von 24'000 auf 20'000	(-6.3 Mio. CHF)	(-10.4 Mio. CHF)	(-10.7 Mio. CHF)
Berücksichtigung vollständige Effekte Neustruk- turierung bis 5/7 Jahre (NEU)	62.9 Mio. CHF	101.7 Mio. CHF	104.4 Mio. CHF
Veränderung Total	-3.3 Mio. CHF	-7 Mio. CHF	-4.3 Mio. CHF

* Die Nettokosten entsprechen den Nettokosten des Kantons nach dem Lastenausgleich «Sozialhilfe» ge-
mäss heutiger Finanzierung. Änderungen bei den Nettokosten bei der Flüchtlingssozialhilfe sowie der spe-
zifischen Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen bewirken deshalb auch Änderungen
bei den Aufwänden der Gemeinden. Diese sind in dieser Betrachtung nicht enthalten.

Folgende Punkte sind bei der Interpretation der Ergebnisse **zwingend zu beachten**:

- Die groben Abschätzungen beruhen auf dem **Planungs- und Wissenstand per Ende Juli 2016**. Nach Abschluss der Detailkonzeption im Sommer 2017 müssen die Berechnungen aktualisiert und auf die neue Planung angepasst werden. Ebenso ist vorgesehen, allenfalls weitere Kostenbereiche ins Modell einzubauen, welche bisher noch nicht be-

rücksichtigt wurden.⁵⁰ Gemäss aktueller Einschätzung sind diese Bereiche für die Gröszenordnung der erzielbaren Einsparungen zwar nicht relevant, mit ihrer Berücksichtigung wird sich aber das Niveau des Kostenausweises etwas erhöhen.

- Der Ausweis der Ergebnisse basiert wie erwähnt auf **schweizweit 24'000 (Szenario 1) bzw. 40'000 (Szenario 2 und 3) Asylgesuchen**. Bei höheren oder tieferen Asylzahlen werden sich sowohl die Nettokosten im Gesamtsystem wie auch die Ersparnisse durch die Neustrukturierung entsprechend vergrössern bzw. vermindern.

5.3 Langfristige Auswirkungen auf die Gemeinden und Einsparungen durch eine verbesserte Integration

Ein wesentliches Ziel der Neustrukturierung im Kanton Bern ist, die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen von Beginn an noch zu verstärken, um damit langfristige Einsparungen bei der Sozialhilfe zu erzielen.

Ohne eine Erhöhung der Erwerbsquote muss in den Gemeinden mit steigenden Sozialhilfekosten gerechnet werden, sobald die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen nach der Kantons- in die Gemeindezuständigkeit wechseln. Eine Abschätzung zeigt, dass bei gleicher Erwerbsquote (Flüchtlinge 41%, vorläufig Aufgenommene 40%)⁵¹ der «Lastenausgleich Sozialhilfe» jährlich um rund 17 Mio. CHF bei 24'000 Asylgesuchen bzw. 28 Mio. CHF bei 40'000 Asylgesuchen ansteigen wird. An dieser Kostenentwicklung müssen sich die Gemeinden hälftig mit 8.5 Mio. CHF (24'000 Asylgesuche) bzw. 14 Mio. CHF (40'000 Asylgesuche) beteiligen. Die aufgezeigte Entwicklung dokumentiert eindrücklich, dass auch nach der Asylgesetzrevision auf Bundesebene die kantonalen Bemühungen im Integrationsbereich von enorm grosser Bedeutung sind. Nur wenn die Erwerbsquote bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen wesentlich erhöht werden kann oder die Asylgesuchszahlen und Schutzquote wieder spürbar zurückgehen, lässt sich die aufgezeigte Kostenentwicklung bremsen.

Die nachstehende Abbildung 5-2 enthält für Szenario 1 mit schweizweit 24'000 Asylgesuchen eine grobe Wirtschaftlichkeitsanalyse zu den vorgesehenen Massnahmen. Hierzu ist zwischen der Phase der Kantonszuständigkeit und jener der Gemeindezuständigkeit zu unterscheiden:

- **Kantonszuständigkeit:** Während den ersten 5 bzw. 7 Jahren der Kantonszuständigkeit sind gemäss aktuellem Planungsstand der Gesamtstrategie zusätzliche (Netto-)Investi-

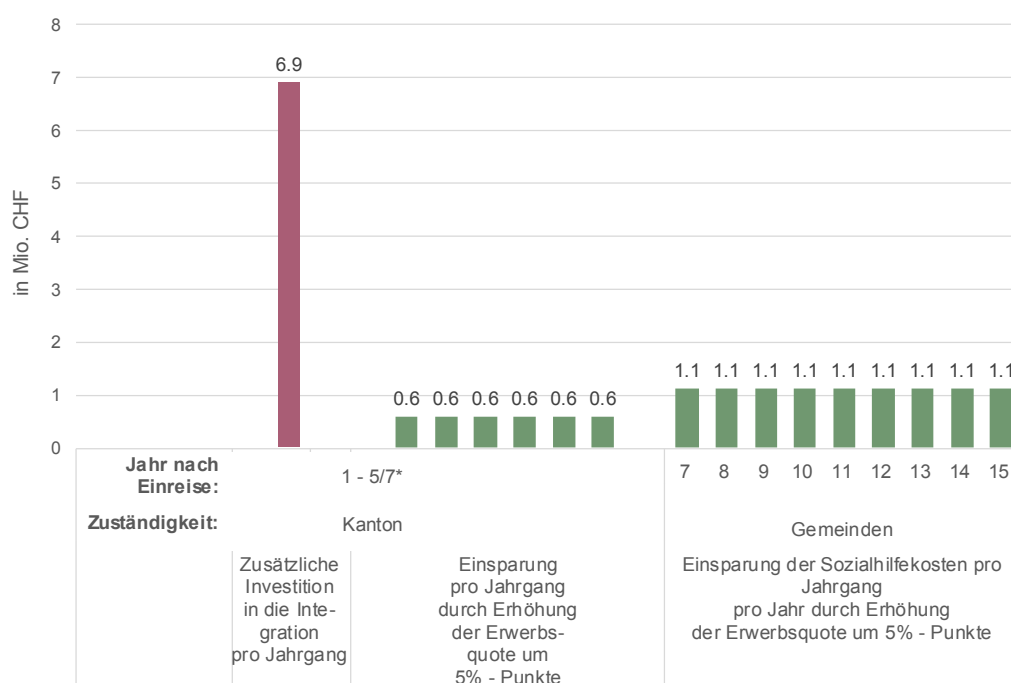
⁵⁰ Dies betrifft die Aufwendungen der RAV für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die beim Alters- und Behindertenamt anfallenden Restkosten für Sonderunterbringungen sowie soweit möglich eine Abschätzung der Kosten für KESB-Massnahmen für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

⁵¹ Angaben zur Erwerbsquote beziehen sich auf die Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen über 5/7 Jahre (also nach Ablauf der Kantonszuständigkeit) gemäss Daten des Sozialamts.

tionen in den Integrationsbereich von 6.9 Mio. CHF⁵² pro Jahrgang⁵³ vorgesehen. Mit der erwarteten Erhöhung der Erwerbsquote um 5%-Punkte⁵⁴ lassen sich bei Kanton und Gemeinden über die gesamte Dauer der Kantonszuständigkeit rund 3.8 Mio. CHF einsparen (bzw. rund 0.6 Mio. CHF pro Jahr).

- **Zuständigkeit der Gemeinden:** Mit einer Erhöhung der Erwerbsquote werden zukünftig weniger Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene Sozialhilfe beanspruchen müssen. Pro zusätzliche erwerbstätige Person lassen sich in der Sozialhilfe Einsparungen von rund 35'000 CHF pro Jahr erzielen. Umgelegt auf die gut 30 zusätzlich erwerbstätigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Kanton Bern entspricht dies einer Kosteneinsparung bzw. Verminderung der Kostenzunahme von rund 1.1 Mio. CHF.

Abbildung 5-2: Langfristige Einsparungen durch eine verbesserte Integration



* Für die vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge ist der Kanton während 7 Jahren zuständig, für die Flüchtlinge während 5 Jahren. Im Durchschnitt bleiben diese Personen nach dem Asylentscheid während 5.8 Jahren in der Kantonszuständigkeit.

⁵² Neben den im obigen Abschnitt aufgeführten 4.5 Mio. CHF auf Kantonsseite sind auch die zusätzlichen Kosten für die Gemeinden enthalten, die sie gemäss heutigem Finanzierungssystem über den Lastenausgleich Soziales mitfinanzieren.

⁵³ Unter «Jahrgang» werden hier die zugewiesenen Asylsuchenden in einem bestimmten Jahr (z.B. 2015) verstanden.

⁵⁴ In der Gesamtplanung zur Beschleunigung der Asylverfahren auf Bundesebene wurde eine Erhöhung der Erwerbsquote von 5%-Punkten angenommen.

Insgesamt zeigt sich somit für **Szenario 1** Folgendes: Gelingt es mit den geplanten Massnahmen die Erwerbsquote um 5 Prozentpunkte zu erhöhen, so hat sich das zusätzliche finanzielle Engagement nach rund 9 Jahren Erwerbstätigkeit durch die eingesparten Sozialhilfekosten gelohnt. Verbleiben die (meist jungen) Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen anstelle der Arbeitslosigkeit über 15, 20 oder 30 Jahre in der Erwerbstätigkeit, so sind die Integrationsbemühungen rentabel. Nutzniesser sind nebst den Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen auch Kanton und Gemeinden, da die Sozialhilfeausgaben – unter sonst gleichen Umständen - jährlich um rund 1.1 Mio. CHF tiefer ausfallen werden. Die Ausführungen weisen aber auch darauf hin, dass die Kostenentwicklung erst massgeblich gedämpft werden kann, wenn sich die Erwerbsquote noch weiter steigern lässt.

In **Szenario 2** wird mit 40'000 Asylgesuchen eine höhere Anzahl Asylgesuche erwartet als in Szenario 1. Da sich aber annahmegemäss sowohl die Anzahl Teilnehmenden an den Integrationsprogrammen als auch die zusätzliche Anzahl der erwerbstätigen Personen im Vergleich zu Szenario 1 proportional erhöhen, lohnen sich die Investitionen auch in diesem Szenario in Form von eingesparten Sozialhilfekosten nach 9 Jahren.

In **Szenario 3** wird davon ausgegangen, dass sich die Erwerbstätigkeit im Kanton Bern trotz zusätzlicher Integrationsbemühung nicht erhöhen wird. In diesem Fall können keine Sozialhilfekosten eingespart werden, weshalb sich die Investition in die Integration aus finanzieller Sicht a priori nicht lohnt.

5.4 Auswirkungen einer neuen Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Der oben in Abbildung 5-1 dargestellte Kostenausweis für den Kanton geht von der heutigen Kostenteilung im «Lastenausgleich Sozialhilfe» aus. Gemäss aktuellem Stand der Gesamtstrategie (21. Juli 2016) stehen für die Neustrukturierung zwei Finanzierungsvarianten zur Diskussion (vgl. Abschnitt 3.7.2):

- In Variante 1 «Vollständige Finanzierung durch Kanton» würde der Kanton die Kosten der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe vollständig übernehmen und die Gemeinden im «Lastenausgleich Sozialhilfe» entsprechend entlasten. Die Nettokosten des Kantons steigen bei dieser Variante in Szenario 1 um rund 17 Mio. CHF. In Szenario 2 würden sich die Nettokosten des Kantons um 28 Mio. CHF erhöhen, in Szenario 3 um 30 Mio. CHF.
- In Variante 2 «Vollständige Finanzierung über Lastenausgleich Sozialhilfe» würde der «Lastenausgleich Sozialhilfe» auch auf den Bereich der Asylsozialhilfe ausgeweitet. Da dieser Bereich derzeit vollständig durch den Kanton finanziert wird (Nettokosten von rund 8 Mio. CHF in Szenario 1), würde er durch die Gemeindebeteiligung im «Lastenausgleich Sozialhilfe» entsprechend um die Hälfte der Kostenverschiebung entlastet. Die Nettokosten des Kantons sinken bei dieser Variante somit um rund 4 Mio. CHF. In Szenario 2 und 3 würden die Nettokosten des Kantons um rund 6.5 Mio. CHF vermindert.