

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 30. August 2017
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.550
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Amt für Migration und Personenstand (MIP); Rückkehr- und Perspektivenberatung des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK; Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit (Objektkredit) 2017 – 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	3
3.1	Ausgangslage	3
3.2	Referendum gegen Kreditvorlage zur Asylsozialhilfe	5
3.3	Rechtliche Qualifikation der Ausgabe	6
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	7
5	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	8
7	Antrag	8



1 Zusammenfassung

Am 5. September 2016 bewilligte der Grosse Rat das Geschäft «Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016–2019 (Objektkredit)» (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138). Mit dem genannten Objektkredit für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Jahren 2016 bis 2019 wurden erstmals alle durch die Bundessubventionen nicht gedeckten Aufwände, welche beim Amt für Migration und Personenstand (MIP) im direkten Zusammenhang mit der Umsetzung des Asylgesetzes anfallen, aus Transparenzgründen zusammengefasst. Dazu zählen auch die Aufwendungen gegenüber dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) im Rahmen der Perspektiven- und Rückkehrberatung für abgewiesene Asylsuchende. Gegen die Zustimmung des Grossen Rates zum Gesamtkredit wurde das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2017 hat die Stimmbevölkerung des Kantons Bern den gesamten Kredit mit 54,3% abgelehnt.

Die Rückkehr- und Perspektivenberatung des SKR stand im Zusammenhang mit der Referendumsabstimmung nicht in der Kritik. Dank der leistungsvertraglichen Arbeit des SRK können nicht bezifferbare Einsparungen im Bereich der Nothilfe, Administrativhaft und Ausschaffung erzielt werden. Ohne die Rückkehrberatung des SRK würden mehr inhaftierte Ausreisepflichtige nicht auf das Ende der Haft hin ausreisen und, sofern sie nicht zwangsweise ausgeschafft werden können oder finanziell unabhängig sind, hohe Nothilfekosten verursachen.

Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit in der Höhe von jährlich CHF 405'000 soll sichergestellt werden, dass der Leistungsvertrag mit dem SRK, der seit dem Jahr 2008 erfolgreich zur Förderung der pflichtgemässen Ausreise von ausreisepflichtigen Asylsuchenden (die sich in Haft befinden) beiträgt, uneingeschränkt fortgesetzt werden kann.

2 Rechtsgrundlagen

- Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 76 Buchstabe e und Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Artikel 17 Absatz 3, Artikel 28 Absatz 2, Artikel 43, Artikel 46 und Artikel 80 – 95 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
- Artikel 59a^{ter} Absatz 2 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142. 312)
- Artikel 3, 4 und 9 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 7 und 7a und Artikel 14 der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
- Artikel 29 und 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01)
- Artikel 1 und 11 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Artikel 42, 45, 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 50 und 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 139, 141, 146, 148, 152 Abs. 4 und 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Die Zusammenarbeit zwischen dem SRK und dem MIP im Rahmen der Perspektiven- und Rückkehrberatung für Personen im Strafvollzug oder in der Administrativhaft besteht seit dem Jahr 2008. Durch die Perspektiven- und Rückkehrberatung wird ein Anreiz geschaffen, damit ausreisepflichtige Personen ihre Rückkehr in das Heimatland planen und die kontrollierte selbständige Rückreise mit Hilfe des SRK organisieren.

Bis Ende des Jahres 2010 standen die Beratungen nur Personen in Administrativhaft zur Verfügung. Per Ende Januar 2011 wurde der Beratungsauftrag im Rahmen eines Pilotprojekts erweitert. Demzufolge haben seither auch abgewiesene Asylsuchende im Strafvollzug, die nach Ende des Strafvollzugs die Schweiz zu verlassen haben, Zugang zur Beratung.

Ziel dieser Dienstleistung ist es, die Ausreisequote von rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden in Administrativhaft oder im Strafvollzug sowie von Personen, die in einem kantonalen Verwaltungsverfahren nach ausländerrechtlichen Bestimmungen rechtskräftig weggewiesen worden sind und sich ebenfalls in Administrativhaft oder im Strafvollzug befinden, markant zu steigern. Dadurch können kostenintensive begleitete Rückflüge und Sonderflüge vermieden sowie Strafvollzugs-, Administrativhaft- und Rückführungskosten gesenkt werden. Das Beratungsangebot bewirkt eine Minimierung der durch den Kanton allfällig zu tragenden Aufwendungen der Nothilfe zugunsten von ausreisepflichtigen, abgewiesenen Asylsuchenden und entlastet die Personalressourcen des Migrationsdienstes, des Amtes für Justizvollzug und der Kantonspolizei.

Nachfolgend eine Übersicht über die Anzahl der jährlich durch das SRK beratenen Personen und wie viele von ihnen unbegleitet ausgereist sind:

Ausreisegespräche/Wirkung	2014	2015	2016
Anzahl beratene Personen	383	337	341
Davon Ausreisegespräche in Administrativhaft	135	108	98
Anzahl unbegleitete Ausreise	178	164	143

In den vergangenen vier Jahren (2013 – 2016) wurde jeweils mit einem Kostendach in der Höhe von CHF 404'214 gearbeitet. In diesem Rahmen wurden mit dem SRK einjährige Leistungsverträge abgeschlossen. Darin wurde unter anderem auch geregelt, dass der allfällige Überschuss der Jahresrechnung auf ein zweckgebundenes Bilanzkonto zu übertragen und zur Deckung eines allfälligen Defizites in den Folgejahren zu verwenden sei. Bei nicht Weiterführung des Auftragsverhältnisses wäre der Bestand des Bilanzkontos innerhalb von dreissig Tagen nach der Schlussabrechnung und Auflösung des Vertragsverhältnisses an das MIP auszubezahlen. Bis anhin wurde das Auftragsverhältnis jedes Jahr verlängert und das Kostendach wurde durch das SRK nie überschritten.

Nach Art. 59a^{ter} Abs. 2 der Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.312) und gemäss Weisung III Ziff. 2.6.6.5 des Staatssekretariats für Migration (SEM) kann der Bund sich an den Kosten der Perspektiven- und Rückkehrberatungsgespräche finanziell beteiligen. Die Kostenbeteiligung ist beschränkt auf einen Drittel der Kosten bei der Durchführung der Ausreisegespräche in Administrativhaft. Nebst einem jährlichen Bericht mit einer Zusammenstellung der einzelnen Fälle reicht das SRK beim MIP quartalsweise eine Rechnung zur Vorauszahlung ein. Gestützt auf den Jahresbericht berechnet das SEM die Kostenbeteiligung des Bundes.

Nachfolgend eine Kostenaufstellung der letzten vier Jahre zu Lasten des Kantons:

Beschreibung	2013	2014	2015	2016
1. Quartal	CHF 101'053.50	CHF 101'053.00	CHF 101'053.00	CHF 101'053.50
2. Quartal	CHF 101'053.50	CHF 101'053.00	CHF 101'053.00	CHF 101'053.50
3. Quartal	CHF 101'053.50	CHF 101'053.00	CHF 101'053.00	CHF 101'053.50
4. Quartal	CHF 101'053.50	CHF 101'053.00	CHF 101'053.00	CHF 101'053.50
Auszahlung total an SRK gemäss Vertrag	CHF 404'214.00	CHF 404'212.00	CHF 404'212.00	CHF 404'214.00
Definitive Abrechnung SRK	CHF 352'752.00	CHF 405'562.00	CHF 392'891.00	CHF 420'498.00
Differenz	CHF 51'462.00	CHF -1'350.00	CHF 11'321.00	CHF -16'284.00
Saldo SRK zur Deckung von Defiziten				
Kostenbeteiligung	CHF 42'122.75	CHF 42'122.75	CHF 41'973.85	noch ausstehend
Bund				
Beschränkt auf 1/3 der Kosten bei Durchführung Ausreisegespräche in Administrativhaft				
Total zu Lasten Kanton	CHF 362'091.25	CHF 362'089.25	CHF 362'238.15	

3.2 Referendum gegen Kreditvorlage zur Asylsozialhilfe

Am 5. September 2016 bewilligte der Grosse Rat das Geschäft «Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016 – 2019 (Objektkredit)» (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138). Mit diesem Objektkredit wurden erstmals alle durch die Bundessubventionen nicht gedeckten Aufwände, die beim Amt für Migration und Personenstand (MIP) im direkten Zusammenhang mit der Umsetzung des Asylgesetzes anfallen, aus Transparenzgründen zusammengefasst. Die Aufwendungen im Rahmen des Leistungsvertrags mit dem SRK waren Bestandteil dieses umfassenden Kredits.

Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2017 lehnte die Stimmbevölkerung des Kantons Bern den Kredit zur gesamten Asylsozialhilfe mit 54,3% ab. Die Rückkehr- und Perspektivenberatung des SKR stand im Zusammenhang mit der Referendumsabstimmung nicht in der Kritik.

Nach der Verabschiedung des Verpflichtungskredits zur Asylsozialhilfe 2017 – 2019 durch den Grossen Rat und vor der Einreichung des entsprechenden Referendums bei der Staatskanzlei unterzeichnete das MIP einen dreijährigen Leistungsvertrag mit dem SRK. Der Vertragsabschluss erfolgte unter dem Vorbehalt der Rechtskraft des erwähnten Beschlusses des Grossen Rates vom 13. September 2016. Sollte der Beschluss nicht in Kraft treten, wird der Vertrag aufgelöst. Die beiden Parteien regeln gegebenenfalls die Umstände der Auflösung.

Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit soll sichergestellt werden, dass dieser Leistungsvertrag mit dem SRK uneingeschränkt fortgesetzt werden kann. Die seit dem Jahr 2008 bestehende Zusammenarbeit mit dem SRK, die erfolgreich zur Förderung der pflichtgemässen Ausreise von inhaftierten, ausreisepflichtigen Asylsuchenden beiträgt, soll ohne Unterbruch bis Ende 2019 fortgeführt werden können.

Der Grosse Rat wird sich anlässlich der Märzsession 2018 mit dem Verpflichtungskredit zur Umsetzung der neu konzipierten Unterbringung und Betreuung von minderjährigen Asylsuchenden (UMA) befassen können. Mit dem Kredit zur Rückkehr- und Perspektivenberatung des SRK kann nicht so lange zugewartet werden. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit ist eine erneute Zusammenfassung sämtlicher Ausgaben der Asylsozialhilfe in einer Kreditvorlage nicht möglich. Die Bewilligungen der Ausgaben im Bereich der Asylsozialhilfe werden einzeln bei den finanzkompetenten Organen gemäss Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe e der Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) beantragt. Der Regierungsrat beabsichtigt Einsparungen bei den gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen (GeBePro), den ausserordentlichen Sicherheitsmassnahmen, der Finanzierung von Notunterkünften (Verzicht auf die Objektfinanzierung) sowie der Unterbringung und Betreuung von UMA.

3.3 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Vorliegend handelt es sich um eine neue, wiederkehrende Ausgabe gemäss den Artikeln 47, 48 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0) in Form eines Verpflichtungskredits (Objektkredits) gemäss den Artikeln 50 und 52 FLG. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist die Höhe der jährlich anfallenden Ausgaben massgebend.

Im Rahmen des Kredits zur Asylsozialhilfe wurden CHF 320'000 beantragt. Der beantragte Bruttobetrag belief sich damals auf CHF 420'000. In den Jahren 2013 bis 2016 wurden jeweils zwischen CHF 404'212 und CHF 404'214 effektiv abgerechnet. Aus diesem Grund werden in der vorliegenden Kreditvorlage nur noch CHF 405'000 beantragt.

Die Kostenbeteiligung durch den Bund kann nicht im Voraus verbindlich beziffert werden, da sich die Anzahl der Ausreisegespräche in Administrativhaft und somit die Höhe des durch den Bund geleisteten Beitrags jährlich ändert. Der Bund kann die Kostenbeteiligung jährlich anpassen, zu Gunsten oder zu Ungunsten der Kantone. Aufgrund dieser Unsicherheit werden im Kredit die Bruttokosten ausgewiesen, obwohl sich die effektiven Kosten zulasten des Kantonshaushalts verringern werden.

4 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Vorliegend handelt es sich um einen Verpflichtungskredit in Form einer neuen wiederkehrenden Ausgabe, welche in der Kompetenz des Grossen Rates liegt. Der Entscheid unterliegt dem fakultativen Referendum.

Bei einer Ablehnung ist mit erhöhten finanziellen Aufwänden im Bereich der Nothilfe und Vollzugsunterstützung zu rechnen. Ohne die Rückkehrberatung des SRK würden mehr inhaftierte Ausreisepflichtige nicht auf das Ende der Haft hin ausreisen und dadurch, sofern sie nicht zwangsweise ausgeschafft werden können, neben den häufig anfallenden Nothilfekosten, hohe Administrativhaftkosten verursachen. Ein Ausreisepflichtiger verursacht jeden Tag, den er nach Ende des Strafvollzugs in Ausschaffungshaft verbringt, Kosten in der Höhe von täglich etwa CHF 500 (abzüglich CHF 200 die vom Bund übernommen werden). Mit einer erfolgreichen Rückkehrberatung kann zudem eine polizeilich begleitete Rückführung vermieden werden, welche Begleit-, Reise- und Übernachtungskosten von mehreren CHF 1'000 verursachen. In gewissen Fällen wird durch die Beratung zudem ein Sonderflug vermieden und somit Kosten in der Höhe von CHF 10'000 bis 100'000 eingespart.

Die Verbuchung erfolgt wie folgt:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2017	405'000
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2018	405'000
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2019	405'000

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2017 und in den Aufgaben- und Finanzplanjahren 2018 bis 2019 in der Produktgruppe «06.10.9104 Migration und Personenstand» enthalten.

Im Rahmen des Projekts «Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern» (NA-BE) wird der Wegweisungsvollzug neu ausgerichtet. Der Regierungsrat beabsichtigt, die bisherigen Strukturen und Prozesse in der Übergangszeit, bis zur gestaffelten Umsetzung des Projekts NA-BE ab dem Jahr 2019, grundsätzlich fortzuführen. Eine Kündigung des Leistungsvertrags mit dem SRK würde eine geordnete Umsetzung der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs gefährden und wird auch aus diesem Grund vom Regierungsrat abgelehnt.

5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vorliegende Kredit hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

6 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der vorliegende Kredit hat keine direkten Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

7 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Verpflichtungskredit (Objektkredit) 2017 – 2019 in der Höhe von jährlich **CHF 405'000** zuzustimmen.

Beilagen

- RRB