



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 048-2023
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.75

Eingereicht am: 12.03.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP) (Sprecher/in)
Bichsel (Zollikofen, SVP)
Müller (Innerberg, SP)
Marti (Belp, SVP)
Jakob (Steffisburg, SVP)
Gasser (Ostermundigen, GLP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 766/2023 vom 28. Juni 2023
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Integrationspauschale nach Artikel 58 Absatz 2 AIG

Für den Asyl- und Flüchtlingsbereich steht den Kantonen die Integrationspauschale (einmalige Pauschale pro Person von 18 000 Franken) bedingungslos zu. Der Bund zahlt diese den Kantonen aufgrund der effektiven Entscheide gemäss Statistik des Staatssekretariats für Migration zwei Mal jährlich aus.

Ein Beispiel aus der Praxis:

Für eine vierköpfige Flüchtlingsfamilie (B-Flüchtlinge, noch keine fünf Jahre in der Schweiz) erhält der Kanton Integrationspauschalen in der Höhe von einmalig 72 000 Franken.¹ Mit diesem Betrag sollen bspw. die Eltern sprachlich integriert und fit für den ersten Arbeitsmarkt gemacht werden. Es ist zudem, gemäss Auskunft des Staatssekretariats für Migration (SEM), naheliegend, dass bei den Kindern die Mittel für die frühe Sprachförderung und die Früherkennung eingesetzt werden sollen.

Der Kanton übernimmt somit bspw. die Kosten für das Hausbesuchsangebot plus der Mütter- und Väterberatung bei Personen im Asyl- oder Flüchtlingsbereich (O-Ton gemäss Leistungsvertrag GSI). Diese Information entspricht u. E. so nicht der Wahrheit. Tatsächlich übernimmt der

¹Ein (wahrscheinlicher) Überschuss der Integrationspauschalen fliesst in der Regel in die Integrationsförderung (Schaffung und Erhalt von Angeboten sowie deren Subventionierung.) Die Gelder der Integrationsförderung kommen im Endeffekt allen Ausländerinnen und Ausländern zugute. Die Integrationsförderung wird in der Regel je zur Hälfte von Kanton und Bund getragen und beinhaltet die Massnahmen und Ziele des kantonalen Integrationsprogramms (KIP). So hat der Bund für die vergangene KIP2-Periode (2018–2021) dem Kanton Bern Beiträge in der Höhe von 2 636 750 Franken ausgerichtet. Dem Kanton Bern standen somit für die Angebote während vier Jahren insgesamt (inkl. eigenem Anteil) 5 347 708 Franken zur Verfügung.

Kanton nur solange die Kosten, wie die regionalen Partner die Familie betreuen und auch dann nur innerhalb eines vorgegebenen Kontingents.

Führen wir das Beispiel mit der vierköpfigen Flüchtlingsfamilie weiter: Nach Ablauf von fünf Jahren seit Datum des Asylgesuchs erhält der Kanton für die Familie keine Globalpauschale 2 mehr. Die Zuständigkeit geht vom regionalen Partner an den kommunalen Sozialdienst. Ein halbes Jahr später wird ein weiteres Kind geboren. Der Bund bezahlt für dieses Kind ab Datum der Geburt und für die Dauer von fünf Jahren (B-Flüchtlingskind) die Globalpauschale 2 sowie die Integrationspauschale in der Höhe von einmalig 18 000 Franken.

Nimmt die Gemeinde das Angebot der Mütter- und Väterberatung (Hausbesuchsangebot plus) für die Familie jetzt in Anspruch, so übernimmt der Kanton diese Kosten nicht. Dies, obschon er vom Bund für das neugeborene Kind Pauschalen erhält – aber diese gibt er weder an die Gemeinde weiter, noch werden die Kosten für die frühe Förderung sowie weitere Massnahmen durch den Kanton übernommen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Gestützt auf welche gesetzliche Grundlage verweigert der Kanton die Kostenübernahme des Hausbesuchsangebots plus, wie im Beispiel ausgeführt?
2. Wie und wofür wird die Integrationspauschale des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern eingesetzt? Wie sieht der Finanzfluss (detailliert) aus?
3. Wie und wofür werden die Globalpauschale 2 und die Integrationspauschale des in unserem Beispiel aufgeführten Kindes verwendet, wenn der zuständige kommunale Sozialdienst dieses Geld nicht erhält? *NB: Bei der Globalpauschale handelt es sich um eine bestimmungsgemäss zu verwendende Subjektfinanzierung.*
4. Werden die sogenannten «erfolgsabhängigen Abgeltungen an die regionalen Partner» von den Integrationspauschalen finanziert? Falls ja: Gestützt auf welche gesetzliche Bestimmung werden diese Gelder zweckentfremdet? Falls nein: Mit welchen Geldern werden diese «Erfolgsprämien» den regionalen Partnern bezahlt?
5. Der Regierungsrat hat beschlossen, die nichtgedeckten Aufwendungen für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs dem kantonalen Lastenausgleich der Sozialhilfe zuzuführen. Grundsätzlich sollten doch die Kosten für die Sozialhilfe und weitere situationsbedingte Leistungen durch die Globalpauschale 2 gedeckt sein (über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet) und ggf. unter Berücksichtigung der Integrationspauschalen gar ein Überschuss erwirtschaftet werden. Wie ist es dann möglich, dass Aufwandsüberschüsse in den Lastenausgleich gegeben werden? Und muss davon ausgegangen werden, dass der Kanton und die regionalen Partner allfällige Ertragsüberschüsse anderweitig verwenden?

Antwort des Regierungsrates

Das Fallbeispiel aus dem Vorstosstext thematisiert die Frühe Förderung. Der Kanton Bern ist in diesem Bereich sehr aktiv. Die Basis dieses Engagements bildet der Strategie- und Massnahmenbericht zur Frühen Förderung aus dem Jahr 2020². Wichtige Pfeiler der Frühen Förderung sind die Massnahmenbereiche der Mütter- und Väterberatung, der niederschweligen Elternbildung, der Früherkennung sowie die in der Interpellation thematisierten Hausbesuchsprogramme.

² Frühe Förderung im Kanton Bern – Strategie und Massnahmen (2020)

Zum erwähnten Fallbeispiel einer Familie, für die eine Gemeinde das Hausbesuchsprogramm in Anspruch nimmt, kann festgehalten werden, dass es aufgrund des Lastenausgleichssystems im Kanton Bern unerheblich ist, ob der Kanton oder die Gemeinden diese Ausgaben in einem ersten Schritt tätigen. Auch wenn in der genannten Konstellation die Gemeinde im Sinn einer Vorleistung zunächst selber für die Kosten aufkommt, wird es nach der Lastenausgleichsabrechnung, in welche alle Ausgaben und Einnahmen einfließen, zu einer je hälftigen Kostenteilung zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden kommen.

Im Vorstosstext wird erwähnt, dass es gemäss Auskunft des SEM naheliegend sei, dass bei Kindern Mittel aus den Integrationspauschalen (IP) für frühe Sprachförderung und Früherkennung eingesetzt werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass weder die Angebote der Mütter-/Väterberatung noch die Hausbesuchsprogramme mit den Zielsetzungen des SEM, die mit der Verwendung der IP verknüpft sind, in Zusammenhang stehen. Die Frühförderung erfolgt im Kanton Bern grundsätzlich in den bestehenden Regelstrukturen (Kita/Tagesfamilien). Mittel der spezifischen Integrationsförderung werden nur dann ergänzend eingesetzt, wenn die Regelstrukturen nicht zugänglich sind, oder wenn Lücken bestehen. Dies ist der Fall, wenn bei Kindern ein besonderer Förderbedarf vorliegt: Kinder mit sprachlicher Indikation erhalten deshalb im Kanton Bern Betreuungsgutscheine von bis zu 40 Prozent für den Besuch einer Kita oder Tagesfamilie, Kinder mit sozialer Indikation erhalten Betreuungsgutscheine zwischen 20 und 60 Prozent. Nur in diesen Fällen, die nicht über die Regelstruktur abgedeckt sind, kommen Mittel aus den IP zum Einsatz.

Auch die Aussage im Vorstosstext zur Finanzierung der Mütter-/Väterberatung ist nicht korrekt: Der Kanton finanziert Angebote für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht generell, sondern nur bei entsprechender Indikation. Die Mütter-/Väterberatung ist zudem ein Regelstrukturangebot, das per se nicht kontingentiert sein kann.

Ebenfalls weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Integrationspauschalen nicht bedingungslos an die Kantone ausbezahlt werden. Die Kantone müssen dafür ein Kantonales Integrationsprogramm (KIP) erstellen, über das unter anderem die Mittel so eingesetzt werden, dass die Wirkungsziele der Integrationsagenda Schweiz (IAS)³ erreicht werden.

Zu Frage 1: Gestützt auf welche gesetzliche Grundlage verweigert der Kanton die Kostenübernahme des Hausbesuchsangebots plus, wie im Beispiel ausgeführt?

Der Kanton verweigert nicht aufgrund einer gesetzlichen Grundlage eine Kostenübernahme, vielmehr stellt er Angebote basierend auf einer gesetzlichen Grundlage bereit. Die gesetzliche Grundlage der Hausbesuchsprogramme bilden Art. 37 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2) sowie Art. 95 der Verordnung über die sozialen Leistungsangebote (SLV; BSG 860.22). Das familienpolitische Handeln des Kantons Bern stützt sich zudem auf die Erkenntnisse aus dem Familienbericht 2021⁴.

Zu Frage 2: Wie und wofür wird die Integrationspauschale des Asyl- und Flüchtlingsbereichs im Kanton Bern eingesetzt? Wie sieht der Finanzfluss (detailliert) aus?

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG; BSG 861.1) am 1. Juli 2020 erfüllen im Kanton Bern regionale Partner (rP) in fünf Regionen im Auftrag der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) die Aufgaben in den Bereichen Unterbringung, Sozialhilfe, Integrationsförderung sowie Fallführung und Betreuung von vorläufig aufgenommenen Personen und von Flüchtlingen. Ein weiterer Partner betreut kantonsweit die unbegleiteten Minderjährigen. Die Integrationsförderung durch die rP erfolgt auf der

³ Link zur IAS auf der GSI-Homepage

⁴ Familienbericht des Kantons Bern (2021)

Grundlage der IAS und der Massnahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP), die der Kanton Bern mit dem Bund vereinbart hat. Dafür stehen die finanziellen Mittel aus der IP zur Verfügung. Der Bund richtet einmalig 18 000 Franken pro anerkannten Flüchtling oder vorläufig aufgenommene Person aus. Diese Gelder sind zweckgebunden für die Integration dieser Personengruppen und die Erreichung der Wirkungsziele der IAS zu verwenden. Sie werden also keineswegs bedingungslos ausgerichtet, wie von der Interpellantin angenommen. Die Pauschalen sind als Gesamtbetrag für die ganze Integrationsdauer zu verstehen, nicht als «individuelles Konto» pro Person. Auf das Individuum betrachtet, kann es vorkommen, dass die Aufwände für Integrationsleistungen in einen Fall die Bundespauschale von 18 000 Franken übersteigen und in einem anderen Fall unterschreiten. Dies ist unter anderem auch abhängig von der Zielerreichung. Deshalb kann auch keine Gutschrift pro Sozialdienst für Personen erfolgen, die sich in Gemeindezuständigkeit befinden.

Die Gelder aus der IP werden für Integrationsleistungen über mehrere Jahre hauptsächlich von den rP eingesetzt. Diese müssen mit ihrer Klientschaft vorgegebene Ziele hinsichtlich Sprachniveau, Erwerbsquote und finanzieller Selbständigkeit erreichen. Ein gewisser Anteil der IP wird vom Kanton auch direkt für Integrationsprojekte eingesetzt (z. B. Pilotprojekte). Die Systemlogik der Integrationsförderung im Kanton Bern funktioniert nach dem Anreizprinzip: Die Aufwendungen der rP werden gemäss den offerierten Ansätzen abgegolten, wobei ein Anteil von 40 Prozent direkt nach Entscheid und ein Anteil von 60 Prozent erfolgsabhängig ausgerichtet wird. Die rP verfügen in diesem System über eine gewisse unternehmerische Freiheit bezüglich des gewählten Weges, der zur Erreichung der verpflichtenden Ziele eingeschlagen wird. Die Abgeltung der rP erfolgt also zum Teil erst Jahre nach Beginn der Abrechnungsfrist einer Person, weshalb der Kanton aus den Geldern der IP entsprechende Reserven bilden muss.

Zu den Finanzflüssen: Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Kantone für den Asyl- und Flüchtlingsbereich nach einem abgestuften System. Für wenige, ausgewählte Kostenbereiche (z. B. Sozialhilfekosten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bis 7 Jahre nach Einreise) sind die Ausgaben eines durchschnittlich kosteneffizienten Kantons theoretisch vollständig durch den Bund gedeckt (sog. Globalpauschalen, zur tatsächlichen Kostendeckung vgl. auch Antwort auf Frage 5)⁵. In diesen Bereichen wird bei den Bundespauschalen von einer «Abgeltung» gesprochen.

Für viele Kostenbereiche (z. B. Integration, Wegweisungsvollzug, Verwaltungsaufwand) soll mit der Bundespauschale nur ein «Beitrag» an die tatsächlichen Kosten geleistet werden⁶. In diesen Bereichen ist die vollständige Kostendeckung durch den Bund explizit nicht vorgesehen.

In den restlichen Bereichen sieht der Bund überhaupt keine Beteiligung an den Kosten der Kantone vor, die aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich entstehen. Dies gilt für die Leistungen der «Regelstrukturen», z. B. in der Volks- und Mittelschulbildung sowie der Berufsbildung.

Zu Frage 3: Wie und wofür werden die Globalpauschale 2 und die Integrationspauschale des in unserem Beispiel aufgeführten Kindes verwendet, wenn der zuständige kommunale Sozialdienst dieses Geld nicht erhält? NB: Bei der Globalpauschale handelt es sich um eine bestimmungsgemäss zu verwendende Subjektfinanzierung.

Es ist korrekt, dass auch für Kinder, die erst nach dem Wechsel der Eltern in die Zuständigkeit der kommunalen Sozialdienste geboren werden, eine IP ausgerichtet wird. Diese wird einmalig an den Kanton ausbezahlt, nachdem das Kind als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen worden ist. Aufgrund des eingangs angeführten Hinweises bzgl. des Lastenausgleichs ist es aber nicht zielführend, wenn der Kanton diese Mittel an die jeweilige Gemeinde transferieren würde. Zur Verwendung der Integrationspauschale (IP), siehe Antwort auf Frage 2.

⁵ Globalpauschalen 1 und 2

⁶ Integrationspauschale, Verwaltungskostenpauschale, Nothilfepauschale

Die Globalpauschale (GP) wird zur Abgeltung der Aufwendungen der rP für die Sozialhilfe eingesetzt (wirtschaftliche Hilfe inkl. situationsbedingte Leistungen, Mietkosten, Krankenversicherung) sowie als Beitrag an die Betreuungskosten von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, Schutzbedürftigen und Flüchtlingen bis 5 bzw. 7 Jahre nach Einreise. Kommen Personen nach 5 bzw. 7 Jahren in die Gemeindegemeinschaft und sind immer noch sozialhilfeabhängig, ist der regionale Sozialdienst zuständig. Es erfolgt dann in der Regel keine Auszahlung der GP durch den Bund mehr. Eine Ausnahme sind neu geborene Kinder, für die der Bund während 5 bzw. 7 Jahren nach der Geburt eine Globalpauschale ausrichtet, auch wenn die Eltern bereits länger in der Schweiz leben.

Da die Globalpauschalen in der Summe nicht kostendeckend sind (vgl. Antwort auf Frage 5), bringt der Kanton seine Nettokosten in den Lastenausgleich Sozialhilfe ein. Würde für jedes einzelne Kind, welches bereits in Gemeindegemeinschaft ist, obwohl der Bund noch Subventionen ausrichtet, die Globalpauschale der Gemeinde gutgeschrieben, entstünde ein grosser administrativer Zusatzaufwand. Dieser bliebe am Ende ohne Nutzen, da sowohl die Nettokosten des Kantons als auch der Gemeinden in den gleichen Lastenausgleich Sozialhilfe fliessen.

Zu Frage 4: Werden die sogenannten «erfolgsabhängigen Abgeltungen an die regionalen Partner» von den Integrationspauschalen finanziert? Falls ja: Gestützt auf welche gesetzliche Bestimmung werden diese Gelder zweckentfremdet? Falls nein: Mit welchen Geldern werden diese «Erfolgsprämien» den regionalen Partnern bezahlt?

Ja, die Abgeltungen an die rP werden aus der IP finanziert, teilweise als Abgeltungen für erfolgreiche Arbeit (siehe Antwort auf Frage 2). Es findet keine Zweckentfremdung dieser Gelder statt. Die gesetzlichen Grundlagen dieser Mittelverwendung ergeben sich aus dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) sowie aus dem SAFG (Art. 10, 14–16). Auf diesen rechtlichen Grundlagen wurden den rP Aufgaben des Kantons übertragen, wofür sie im Rahmen von Leistungsverträgen mit der GSI entschädigt werden.

Kommt es zu Überschüssen, kann dieses Geld im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben für andere Projekte eingesetzt werden oder muss an den Bund zurückerstattet werden. Letzteres ist bis anhin noch nie vorgekommen.

Zu Frage 5: Der Regierungsrat hat beschlossen, die nichtgedeckten Aufwendungen für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs dem kantonalen Lastenausgleich der Sozialhilfe zuzuführen. Grundsätzlich sollten doch die Kosten für die Sozialhilfe und weitere situationsbedingte Leistungen durch die Globalpauschale 2 gedeckt sein (über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet) und ggf. unter Berücksichtigung der Integrationspauschalen gar ein Überschuss erwirtschaftet werden. Wie ist es dann möglich, dass Aufwandsüberschüsse in den Lastenausgleich gegeben werden? Und muss davon ausgegangen werden, dass der Kanton und die regionalen Partner allfällige Ertragsüberschüsse anderweitig verwenden?

Diesem Mechanismus liegt nicht ein Beschluss des Regierungsrates zugrunde, sondern das SAFG, welches vom Grossen Rat beschlossen wurde.

Die Globalpauschalen reichen nicht aus, um alle anfallenden Kosten der Kantone zu decken. So ist beispielsweise der Mietkostenanteil für anerkannte Flüchtlinge mit 279 Franken pro Person und Monat zu tief. Diese Personengruppe lebt meist in Wohnungen und geniesst gemäss den Bestimmungen des Asylgesetzes die freie Wohnsitzwahl im Zuweisungskanton. Weiter ist in der GP ein Betrag für Sonderunterbringungen eingerechnet (CHF 50.- pro Person und Tag), der weit unter den effektiven Kosten liegt. Ebenfalls zu tief im Vergleich mit den real entstehenden Kosten, ist der Betreuungsansatz für unbegleitete Minderjährige (CHF 100.- pro Person und Tag).

Der Deckungsgrad der GP 2 lag 2021 lediglich bei 85 Prozent. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass im Asylbereich erhebliche Kosten anfallen, die nicht im Zusammenhang mit der Sozialhilfe stehen und sich nicht im Detail abgrenzen lassen. Zu denken ist beispielsweise an den kantonalen Finanzierungsanteil von 55 Prozent bei stationären Spitalbehandlungen, an die kantonale Restfinanzierung im Bereich Spitex und Langzeitpflege sowie die Kosten im Bildungsbereich, die bei der Volksschule und Sekundarstufe II von den Kantonen und Gemeinden getragen werden. Der nicht gedeckte Anteil kann gemäss geltender Gesetzgebung nicht einfach mit der IP verrechnet werden. Aus diesem Grund müssen diese Aufwendungen in den Lastenausgleich Sozialhilfe eingegeben werden können. Hierfür besteht mit Art. 41 SAFG eine explizite gesetzliche Grundlage.

Ertragsüberschüsse bei der IP werden keinesfalls zweckentfremdet. Wie oben ausgeführt, müssen aufgrund der Systemlogik Reserven gebildet werden können, damit die teilweise erfolgsabhängigen Abgeltungen (bis zu 7 Jahre später) an die rP ausbezahlt werden können.

Verteiler

– Grosser Rat