

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Das Asylwesen im Kanton Bern – Berichterstattung über die Umset- zung der acht OAK-Empfehlungen

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission
des Grossen Rates**

Stand: 13. August 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
1 Zusammenfassung.....	3
2 Ausgangslage und Vorgehen der GPK.....	6
3 Berichterstattung über Stand der Umsetzung.....	9
3.1 Allgemein.....	9
3.2 Empfehlung 1 – Informatik-Unterstützung.....	10
3.2.1 Stand der Umsetzung	10
3.3 Empfehlung 2 – Zusammenarbeit der Abteilungen Asyl und Finanzen	12
3.3.1 Stand der Umsetzung	12
3.4 Empfehlung 3 – Umgang mit Feststellungen der Finanzkontrolle	13
3.4.1 Stand der Umsetzung	13
3.5 Empfehlung 4 – Mehr Führungsverantwortung und mehr Transparenz	14
3.5.1 Stand der Umsetzung	14
3.6 Empfehlung 5 – Erarbeitung einer Asylstrategie	18
3.6.1 Stand der Umsetzung	18
3.7 Empfehlung 6 – Erreichbarkeit/Kommunikation	21
3.7.1 Stand der Umsetzung	21
3.8 Empfehlung 7 – Weisungswesen/Kommunikationsplattform	22
3.8.1 Stand der Umsetzung	23
3.9 Empfehlung 8 – Verhältnis Controlling-Kontrolle.....	23
3.9.1 Stand der Umsetzung	24
4 Schlussfolgerungen.....	25
5 Antrag der Geschäftsprüfungskommission	27

Abkürzungsverzeichnis

ELAR	Elektronische Archivierung
FIS	Finanzinformationssystem
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GPK	Geschäftsprüfungskommission
IKS	Internes Kontrollsystem
MIDI	Migrationsdienst
MIP	Amt für Migration und Personenstand
OAK	Oberaufsichtskommission
POM	Polizei- und Militärdirektion

1 Zusammenfassung

Begründet durch verschiedene Vorstösse im Grossen Rat und Medienberichte entschied sich die Oberaufsichtskommission (OAK) Anfang 2013, das bernische Asylwesen genauer unter die Lupe zu nehmen. Ihre Feststellungen fasste sie am 25. Februar 2014 im Bericht „Das Asylwesen im Kanton Bern – Abklärungen der Oberaufsichtskommission“ zusammen, der in der Märzsession 2014 vom Grossen Rat mit zwei Planungserklärungen zur Kenntnis genommen wurde. Mit dem hier vorliegenden Bericht kommt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) dem mittels Planungserklärung erteilten Auftrag des Grossen Rates nach, zu gegebener Zeit über die Umsetzung der Empfehlungen des OAK-Berichts Rechenschaft abzulegen.

Bei ihrer Beurteilung stützt sich die GPK im Wesentlichen auf schriftliche Informationen der Polizei- und Militärdirektion (POM), die gegenüber der GPK vierteljährlich über den Stand der Umsetzung schriftlich Bericht erstattete, aber auch auf vertiefende mündliche Gespräche. Weitere Quellen sind Prüfberichte der Finanzkontrolle, die im Zusammenhang mit dem Amt für Migration und Personenstand (MIP) bzw. dem Asylwesen erstellt wurden, sowie Stellungnahmen der Vertragspartner zuhanden der GPK, die im Auftrag des Kantons die Asylsozialhilfe gewähren.

Gestützt auf die ihr zur Verfügung stehenden Dokumente und Informationen lässt sich festhalten, dass innerhalb der vom Grossen Rat zur Umsetzung der Empfehlungen gewährten Frist von einem Jahr klare Verbesserungen erreicht worden sind. Im Rahmen einer speziellen Programmorganisation, dem sogenannten Impulsprogramm, waren im Frühling 2014 sämtliche unerledigten Beanstandungen der FK und alle Empfehlungen der OAK einem von sechs Projekten zugewiesen worden, in denen die Mängel anschliessend durch die POM bearbeitet und bereinigt wurden.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, ist die Mehrheit der Empfehlungen umgesetzt oder zumindest teilweise umgesetzt worden. Das zeigt, dass die Entwicklung in die richtige Richtung geht. Aus Sicht der GPK kann der POM kein Vorwurf gemacht werden, dass die Evaluierung einer IT-Lösung und die Implementierung eines neuen IKS mehr Zeit in Anspruch nehmen als die vom Grossen Rat definierte Frist von einem Jahr. In beiden Fällen werden in nächster Zeit wichtige Weichenstellungen erfolgen. Sowohl bei diesen beiden Projekten als auch bei der Ausübung des Leistungscontrollings gegenüber den Vertragspartnern gilt, dass die nächsten ein bis zwei Jahre darüber entscheiden werden, wie nachhaltig die erzielten Verbesserungen sind, wie die auf dem Papier entwickelten Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden und inwieweit die Bemühungen zur weiteren Optimierung der beanstandeten Punkte fortgesetzt werden. Die Verantwortung dafür trägt die Dienstaufsicht. Die GPK verlangt darum, dass der Polizei- und Militärdirektor und die Amtsleitung ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen und dafür sorgen, dass die Aufgaben im Asylwesen zweckmässig, effizient und wirtschaftlich erfüllt werden – auch dann, wenn sich die parlamentarische Aufsicht zurückgezogen haben wird.

OAK-Empfehlungen vom 25. Februar 2014	? ¹	Beurteilung der GPK	Kap./ Seite
Empfehlung 1: Es ist sicherzustellen, dass dem MIP für die Steuerung der Asylsozialhilfe ein modernes Personendatenverwaltungssystem zur Verfügung steht. Dabei soll unter Einbezug des KAIO eine Applikation zur Anwendung kommen, bei der aus Effizienzüberlegungen möglichst keine manuellen Eingaben von Daten, die ein grosses Fehlerrisiko darstellen, nötig sein werden und die über Schnittstellen zum Buchhaltungssystem des Kantons und zur Datenbank des Bundes verfügt.	~	Die für die Umsetzung notwendigen Schritte sind eingeleitet, so dass die Empfehlung voraussichtlich bis spätestens 2017 sollte umgesetzt werden können. Angesichts der Komplexität der Angelegenheit und der Möglichkeit, eine Lösung zu finden, welche die künftige IT-Strategie des Kantons antizipiert, ist es für die GPK nachvollziehbar, dass die Empfehlung nicht in einem Jahr umgesetzt werden konnte.	3.2 / S. 10ff.
Empfehlung 2: Angesichts der grossen Bedeutung, welche die Finanzen im Asylwesen spielen, erachtet es die OAK als nötig, dass im MIP eine engere Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten der Buchhaltung und den Fachleuten für die strategische Umsetzung der Asylsozialhilfe stattfindet, wobei die Geschäftsleitung des MIP ihre Verantwortung besser wahrzunehmen hat.	✓	Soweit sich das aus Sicht der GPK feststellen lässt, ist die Empfehlung umgesetzt worden und die Zusammenarbeit der beiden Fachbereiche Asyl und Finanzen hat sich verbessert.	3.3 / S. 12f
Empfehlung 3: Feststellungen der Finanzkontrolle müssen auf ihre Ursache hin analysiert und – sofern keine sachlichen Argumente dagegen sprechen – innert nützlicher Frist behoben werden. Über die Umsetzung von Feststellungen und Empfehlungen ist gegenüber der Finanzkontrolle Rechenschaft abzulegen	✓	Mit der systematischen Erfassung aller unerledigten Feststellungen der FK und der Bereinigung im Rahmen des Impulsprogramms hat die POM diese Empfehlung umgesetzt. Wichtig ist, dass Empfehlungen der Finanzkontrolle und anderer externen Prüfungsgremien im „Courant normal“ ebenso systematisch erfasst und sorgfältig bearbeitet werden wie im Rahmen des Impulsprogramms. Dies gilt auch für die bevorstehenden Prüfungen des Staatssekretariats für Migration.	3.4 / S. 13f
Empfehlung 4: Die OAK ersucht die POM, auf allen Stufen die Organisation, die übergeordneten Prozesse, die Kompetenzen und Verantwortungen so weit anzupassen, dass im MIP alle Führungsfunktionen wahrgenommen werden und im Finanzbereich des bernischen Asylwesens die vollständige Transparenz hergestellt werden kann.	~	Mit der Erstellung einer aussagekräftigeren Asylrechnung für das Jahr 2014 hat die POM aus Sicht der GPK der Forderung nach mehr finanzieller Transparenz erstmals substanziell Rechnung getragen. Die Vorarbeiten für die Inbetriebnahme eines umfassenden IKS sind bis Anfang Juni ebenfalls weit gediehen. Damit sind Grundlagen geschaffen worden, dass die Empfehlung in absehbarer Zeit umgesetzt werden kann. Wie bereits im Bericht vom 25. Februar 2014 formuliert, ist die weisungsbefugte Dienstaufsicht gefordert, den beschrittenen Weg konsequent fortzusetzen, damit die geleisteten Vorarbeiten ihre volle Wirkung entfalten können und nachhaltiger Transparenz geschaffen werden kann.	3.5 / S. 14ff.
Empfehlung 5: Die OAK erwartet, dass die POM eine schriftlich festgehaltene Strategie erarbeitet. Diese Strategie soll Transparenz schaffen in Bezug auf die Ziele, welche die POM verfolgt, und in Bezug auf die Mittel und Massnahmen, mit denen die Strategie – gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben – umgesetzt werden soll	✗	Die POM hat zwar eine Asylstrategie entwickelt, allerdings erst für die Zeit nach dem geplanten Systemwechsel des Bundes, wenn die Mehrheit der Asylverfahren direkt vom Bund abgewickelt werden soll. Dieser Wechsel wird frühestens 2018 erfolgen und ist in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung noch mit Unsicherheiten verbunden. Für die Gegenwart existiert keine umfassende Strategie. Darum teilt die GPK die Haltung der Finanzkontrolle, dass diese Pendezenz noch nicht erledigt ist und für das gegenwärtige System eine Strategie zu erarbeiten ist. ²	3.6 / S. 18ff.
Empfehlung 6: Es ist sicherzustellen, dass die Ansprechpartner beim MIDI klar definiert sind	~	Das MIP hat in Bezug auf die Kommunikation gegenüber den Vertragspartnern weitere Verbesserungen	3.7 / S.

¹ ? (Stand der Umsetzung aus Sicht der GPK) ✓ = umgesetzt / ~ = teilweise umgesetzt / ✗ = nicht umgesetzt

² Siehe Fussnote 16

und die Vertragspartner direkt und kompetent Auskunft erhalten.		erzielt. Um die Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen nachhaltig zu verbessern, muss die Kommunikation noch verlässlicher werden, möglichst frühzeitig und offen erfolgen. Die Vertragspartner müssen bei Änderungen von grösserer Tragweite konsequent vorgängig konsultiert werden.	21f.
Empfehlung 7: Die OAK begrüsst die Bestrebung, ein zentrales Gefäss zu schaffen, das den Vertragspartnern einen raschen Überblick über die geltenden Weisungen ermöglicht. Die OAK erwartet, dass die entsprechenden Dokumente klar, verständlich und kongruent sind mit den übergeordneten Reglementen und den gesetzlichen Grundlagen. Überdies soll die Plattform regelmässig aktualisiert werden.	✓	Die Sharepoint-Plattform wird gepflegt und genutzt. Verschiedene Weisungen wurden aufgehoben und die Asylsozialhilfeweisung als zentrales Führungsinstrument überarbeitet und entschlackt. Die Empfehlung ist umgesetzt worden.	3.8 / S. 22f.
Empfehlung 8: Die OAK hält es grundsätzlich für wichtig und richtig, dass der Kanton als Auftraggeber die Einhaltung der Vorgaben bei den Vertragspartnern kontrolliert. Entscheidend ist aber, dass das Controlling nach transparenten, nachvollziehbaren und für alle Vertragspartner identischen Kriterien erfolgt und die Verhältnismässigkeit zwischen Steuerung und Kontrolle gewahrt bleibt.	~	Mit der Ergänzung der Asylsozialhilfeweisung um ein zusätzliches Kapitel zum Thema „Controlling“ hat die POM die Forderung der OAK nach Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gleichbehandlung aller Partner in der Theorie erfüllt. Die Tatsache, dass das entsprechende Kapitel wie die gesamte Asylsozialhilfeweisung in gemeinsamer Zusammenarbeit von MIDI und Vertragspartnern entstanden ist, stimmt die GPK zuversichtlich, dass die Empfehlung vollends umgesetzt werden kann. Die praktische Umsetzung ist allerdings noch ausstehend.	3.9 / S. 23f.

2 Ausgangslage und Vorgehen der GPK

Ausgehend von kritischen Medienberichten und Vorstössen im Grossen Rat hatte sich die OAK im Februar 2013 entschieden, sich vertieft mit dem Asylwesen auseinanderzusetzen. Im Juni desselben Jahres legte die Kommission die zwei thematischen Schwerpunkte fest, die sie genauer betrachten wollte:

- **Strukturen und Abläufe im MIP**

In diesem Bereich waren bedingt durch vorliegende Untersuchungen (KPMG und Finanzkontrolle) die Mängel bereits bekannt und der Handlungsbedarf offensichtlich. Die OAK legte ihr Hauptaugenmerk deshalb darauf, sicherzustellen, dass Massnahmen zur Verbesserung der Strukturen und Abläufe ergriffen werden. Zu diesem Zweck liess sich die Kommission vierteljährlich mit einem Reporting informieren. In ihrem Bericht vom Februar 2014 musste die Kommission feststellen, dass die gewünschte Transparenz in den Finanzflüssen weiterhin nicht im gewünschten Ausmass geschaffen wurde.

- **Zusammenarbeit mit den Vertragspartnern**

Als eigenen Schwerpunkt untersuchte die OAK die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Behörden MIP/MIDI und den Vertragspartnern, die im Auftrag des Kantons die Asylsozialhilfe (Unterkunft, Sozialhilfe, etc.) gewähren. Hearings mit Vertretern der Vertragspartner einerseits und den verantwortlichen Personen bei MIP und MIDI andererseits zeigten, dass auch hier Handlungsbedarf bestand. Im Bericht wies die OAK konkret auf drei Problemfelder hin (fehlende Strategie, Mängel in der Kommunikation, Verhältnis von Controlling und Kontrolle).

Die OAK gab insgesamt acht Empfehlungen ab – je vier pro Schwerpunktbereich – und verlangte, dass die POM die OAK bis Ende Juni 2014 darüber informiert, in welchem Zeitraum und auf welche Weise die Empfehlungen der GPK umgesetzt werden. Zudem wies die OAK darauf hin, dass sie ihre Oberaufsicht über das Asylwesen in ähnlicher Intensität wie vorher fortsetzen werde, da die Finanzkontrolle fast zeitgleich zum OAK-Bericht einen weiteren Nachrevisionsbericht vorlegte, den die Kommission für ihren Bericht nicht mehr berücksichtigen konnte.

Der Grosse Rat nahm den OAK-Bericht am 19. März 2014 mit 143 Ja-Stimmen bei 5 Enthaltungen inklusive der folgenden zwei Planungserklärungen zur Kenntnis:

1. Die 8 Empfehlungen der Oberaufsichtskommission gemäss Bericht sind innerhalb eines Jahres umzusetzen.
2. Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Grossen Rat zu gegebener Zeit einen Ergänzungsbericht vorzulegen.

Auf Grund der Voten in der Debatte wurde deutlich, dass der Ergänzungsbericht der OAK dazu dienen soll, den Grossen Rat über die Umsetzung der Empfehlungen zu informieren.³

Mit dem Legislaturwechsel und dem Inkrafttreten des neuen Parlamentsrechts übernahm die GPK im Bereich der Oberaufsicht die Aufgabe der OAK. Ende Juni 2014 legte die Kommission die Eckwerte der weiteren Untersuchung fest und erteilte dem Ausschuss GEF/POM⁴ den Auftrag, die Untersuchung eigenständig fortzuführen. Der Kommissionspräsident, Grossrat Peter Siegenthaler, beteiligte sich auf Grund seiner Tätigkeit als Vorsteher der Sicherheitsdirektion der

³ Vgl. Tagblatt, Märzsession 2014, S. 310ff.

⁴ Dem Ausschuss GEF/POM gehörten während des Untersuchungszeitraums folgende Grossratsmitglieder an: Moritz Müller (SVP, Bowil, Leiter des Ausschusses), Melanie Beutler (EVP, Gwatt), Christian Hadorn (SVP, Ochlenberg), Hasim Sancar (Grüne, Bern), Marianne Schenk (BDP, Schüpfen), Ursula Zybach (SP, Spiez). Um alle grossen Fraktionen einzubinden, wurde der Ausschuss für dieses Geschäft um Peter Flück (FDP, Unterseen) erweitert. Unterstützt wurde der Ausschuss ferner vom Kommissionsvizepräsidenten Fritz Ruchti (SVP, Seewil).

Stadt Thun, die unter anderem zuständig ist für die Asylsozialhilfe, nicht an der Untersuchung und trat gestützt auf Artikel 29 Absatz 1 des Kommissionsreglements bei der Behandlung des Geschäfts jeweils in den Ausstand.

Am 1. Juli 2014 liess sich der Ausschuss im Rahmen eines sogenannten Initialgesprächs von einer Delegation der POM über das Impulsprogramm (siehe Kapitel 3.1) und die darin vorgesehene Umsetzung der Empfehlungen informieren. Zentrales Instrument der Tätigkeit der GPK blieb in der Folge die Auswertung von vierteljährlichen Reportings der POM. Das letzte davon umfasste auf Wunsch des GPK-Ausschusses eine Vielzahl von Grundlagen-Dokumenten wie Weisungen, Leistungsverträge, Reglemente, Konzepte. Aufgefallen ist der Kommission dabei, dass die Qualität von inhaltlich ähnlich gelagerten Dokumenten stark variierte. Zweimal, am 17. November 2014 und am 23. April 2015, führte der GPK-Ausschuss zusätzlich ein Gespräch mit Vertretern der POM, um die schriftlichen Ausführungen zu vertiefen. Nach vorgängiger Rücksprache mit dem Ausschuss konzentrierte sich die Delegation der POM bei der Abschlusssitzung vom 23. April 2015 darauf, über jene Punkte zu informieren, die per Ende März 2015 noch nicht erledigt waren.

Eine wichtige Grundlage bei der Beurteilung, inwiefern die POM die Empfehlungen umsetzte, stellte die Analyse nachfolgender Berichte der Finanzkontrolle⁵ dar:

- Prüfbericht Staatsbeitragsprüfungen im Asylbereich (7. November 2014)
- Nachrevision 2014 zur Abwicklung des Asylwesens (10. November 2014)
- Prüfbericht Nachrevision 2015 zur Abwicklung des Asylwesens (7. April 2015)

Die dritte Informationsquelle, auf die sich die GPK bei der Beurteilung der ergriffenen Massnahmen abstützte, waren die Vertragspartner. Gemäss Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b GRG, der die Aufsichtskommissionen befugt, mit Staatsbeitragsempfängern direkt zu verkehren, lud die GPK Anfang 2015 die Vertragspartner des Asylwesens ein, gegenüber der GPK zur Entwicklung der Zusammenarbeit und zur Umsetzung der Empfehlungen fünf bis acht schriftlich Stellung zu beziehen. Alle sechs vom Kanton beauftragten Vertragspartner, die Asylkoordination Thun, der Verein Asyl Biel und Region, das Kompetenzzentrum Integration der Stadt Bern, die Heilsarmee Flüchtlingshilfe, die ORS Service AG und die Zihler social development folgten der Aufforderung und liessen der GPK eine Stellungnahme zukommen. Die POM wurde über die Aufforderung an die Vertragspartner gemäss Artikel 38 Absatz 1 GRG orientiert. Irritiert musste die Kommission feststellen, dass die POM diese Information zum Anlass nahm, die Vertragspartner ebenfalls anzuschreiben und sie darum zu bitten, die Rückmeldungen zuhanden der GPK auch der POM zukommen zu lassen. Auf Grund des Abhängigkeitsverhältnisses der Vertragspartner vom Kanton hätte diese Intervention eine offene und umfassende Information gegenüber der GPK gefährden können. In den Stellungnahmen, welche die GPK letztlich von den Vertragspartnern erhalten hat, sind keine Hinweise enthalten, die darauf hindeuten würden, dass Vertragspartner aus Angst kritische Punkte nicht erwähnt hätten.⁶

Vorliegender Bericht basiert auf dem Informationsstand vom 4. Juni 2015. An diesem Tag hat die GPK von der POM ein letztes Update über die seit dem Gespräch vom 23. April 2015 erfolgten

⁵ Gestützt auf Artikel 22 Absatz 2 des Kommissionsreglements entschied die Kommission, bei diesen Berichten zusätzliche Geheimnisschutzvorkehrungen zu treffen: Sie wurden nur an einen eingeschränkten Kreis (den erweiterten Ausschuss GEF/POM und das Präsidium) abgegeben und zusätzlich mit einer persönlichen Kennzeichnung versehen.

⁶ Die POM hält dazu in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015 fest: „Die gleichzeitige Anfrage der POM bei den Vertragspartnern diene lediglich der laufenden Qualitätssicherung. Im Zusammenhang mit der Erklärung der Notlage im Asylwesen, den Vertragsverhandlungen und der Einführung der Runden Tische war die Zusammenarbeit mit den Leistungsvertragspartnern im Frühjahr 2015 sehr intensiv. Vor diesem Hintergrund war es auch der POM ein Anliegen, rasch zu erkennen, in welchen Bereichen allenfalls noch weiterer akuter Handlungsbedarf in der Zusammenarbeit besteht. Das Schreiben der POM verlangt nicht, dass die Leistungsvertragspartner die vollständige Rückmeldung zuhanden der GPK auch der POM zustellen sollten. Die Leistungsvertragspartner waren auch völlig frei, die Möglichkeit zum direkten Feedback zu nutzen oder auch nicht. Es lag in keinem Fall im Sinn der POM oder des MIP, die Vertragspartner bei der Befragung durch die GPK zu beeinflussen.“

Veränderungen erhalten. Am 25. Juni 2015 hat die GPK den Bericht verabschiedet, um ihn der betroffenen Behörde zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die POM ist dieser Einladung mit ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015 gefolgt.

Artikel 55 Absatz 3 GRG verlangt, dass Berichte von Kommissionen des Grossen Rats, in denen Empfehlungen abgegeben werden, auch die Stellungnahme der betroffenen Behörde umfassen. Die GPK setzt diese Vorgabe so um, dass sie Anpassungsvorschläge, sofern sie diese nicht stillschweigend übernimmt (z. B. Korrektur von Fehlern), in einer Fussnote transparent macht.

3 Berichterstattung über Stand der Umsetzung

In diesem Kapitel kommt die GPK der Aufforderung des Grossen Rates nach und zeigt im Detail, wie die acht Empfehlungen des OAK-Berichts vom 25. Februar 2014 aus Sicht der GPK umgesetzt worden sind.

3.1 Allgemein

Als die OAK im Februar 2014 ihre acht Empfehlungen verabschiedete, waren mehrere Empfehlungen aus dem Dienststellenbericht 2012 der Finanzkontrolle noch pendent. Offene Punkte bestanden zudem auf Grund des Dienststellenberichts 2013 der Finanzkontrolle, der fast zeitgleich zum OAK-Bericht fertiggestellt wurde. Um die Empfehlungen der GPK und die unerledigten Feststellungen der Finanzkontrolle koordiniert umzusetzen, beauftragte der Polizei- und Militärdirektor den Amtsvorsteher des MIP Mitte März 2014, ein von externer Seite unterstütztes Projekt zu initiieren. Anfang April wurden die Eckwerte des sogenannten Impulsprogramms festgelegt. Die insgesamt rund 40 Pendenzen, die sich auf Grund der Feststellungen von OAK und Finanzkontrolle ergeben hatten, wurden von der POM sechs verschiedenen Projekten zugewiesen:

- Koordination Impulsprogramm (OAK-Empfehlung 2 und 3)
- Strategie (OAK-Empfehlung 5)
- Führung & Organisation (OAK-Empfehlung 4)
- Finanzen & Controlling (OAK-Empfehlung 6, 7 und 8)
- Informatik (OAK-Empfehlung 1)
- Kommunikation (-)

Das Motto des Impulsprogramms beschrieb die POM wie folgt: „Wichtig ist, dass nachhaltige Lösungen gesucht werden und nicht Lösungen, die auf dem Papier gut aussehen, aber keinen Mehrwert generieren.“ In den vierteljährlichen schriftlichen Reportings gegenüber der GPK und der Finanzkontrolle orientierte die POM über den Umsetzungsstand der einzelnen Projekte. Früh machte die POM transparent, dass die Frist von einem Jahr für das Bereinigen aller Mängel bei den Projekten „Finanzen & Controlling“ und „Informatik“ nicht ausreichen werde. Diese Ankündigung war insofern von Bedeutung, als diesen beiden Projekten mit Abstand am meisten Feststellungen und Empfehlungen zugeordnet worden waren.

Gemäss den schriftlichen Ausführungen zur Programmorganisation fungierte der Polizei- und Militärdirektor einerseits als Auftraggeber des Impulsprogramms und andererseits als Leiter des sogenannten Programmsteuerungsausschusses. Weitere Mitglieder dieses Gremiums waren je zwei Vertreter des Generalsekretariats der POM und des MIP sowie partiell auch der externe Berater. Der Programmsteuerungsausschuss hatte gemäss den schriftlichen Informationen die Aufgabe, Grundsatzentscheide zu fällen und Zwischenergebnisse zu beraten. Operativ geleitet wurde das Impulsprogramm vom Amtsvorsteher des MIP.

Erstaunlich ist aus Sicht der GPK, dass der MIDI als die für das Asylwesen hauptsächlich zuständige und damit von den Empfehlungen hauptsächlich betroffene Abteilung im Programmsteuerungsausschuss nicht vertreten war. Die Begründung der POM, wonach dies einerseits aus Ressourcengründen nicht sinnvoll gewesen sei und es andererseits auch nicht der Ausrichtung des Projekts auf das ganze MIP entsprochen hätte, vermochte die GPK nicht zu überzeugen. Es wäre nach Auffassung der Kommission zielgerichteter gewesen, sich primär auf die Aufarbeitung der Mängel zu konzentrieren, die im Zusammenhang mit der Abwicklung des Asyl-

wesens beanstandet worden waren, als ohne Not ein Reformprojekt für das ganze Amt durchzuführen.⁷

Die POM plant, das Impulsprogramm voraussichtlich Ende Jahr abzuschliessen und die Weiterbearbeitung bestehender Pendenzen in den ordentlichen Führungsstrukturen vorzunehmen.

3.2 Empfehlung 1 – Informatik-Unterstützung

In ihrem Bericht vom 25. Februar 2014 war die OAK zur generellen Feststellung gelangt, dass es nicht gelungen sei, nachzuweisen, dass der Überblick über die Finanzströme vorhanden ist.⁸ Kritik übte die OAK in diesem Zusammenhang am verwendeten Datenverwaltungssystem Asydata, das 2003 beim Transfer der Asylsozialhilfe von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) in die POM unverändert übernommen worden war und das trotz der ungenügenden Schnittstellen zu anderen Systemen als zentralen Datenverarbeitungssystem weiterhin Verwendung fand. Daraus leitete die GPK in ihrem Bericht folgende Empfehlung ab:

Es ist sicherzustellen, dass dem MIP für die Steuerung der Asylsozialhilfe ein modernes Personendatenverwaltungssystem zur Verfügung steht. Dabei soll unter Einbezug des KAIO eine Applikation zur Anwendung kommen, bei der aus Effizienzüberlegungen möglichst keine manuellen Eingaben von Daten, die ein grosses Fehlerrisiko darstellen, nötig sein werden und die über Schnittstellen zum Buchhaltungssystem des Kantons und zur Datenbank des Bundes verfügt.

3.2.1 Stand der Umsetzung

Die POM hat gegenüber der GPK bereits Anfang Juli 2014, an der Sitzung, an der das Impulsprogramm dem GPK-Ausschuss erstmals präsentiert wurde, angedeutet, dass diese Empfehlung nicht innerhalb eines Jahres umgesetzt werden könne. Dies bestätigte sich wenig später, als der Programmsteuerungsausschuss des Impulsprogramms im September 2014 entschied, die bestehende Datenverwaltungssoftware Asydata zu ersetzen und eine WTO-Ausschreibung durchzuführen. Eine Analyse des MIP hatte ergeben, dass für das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sowie die Kreditbewilligung durch das finanzkompetente Organ eine Zeitdauer von 24 Monate zu veranschlagen sei, so dass ein neues System frühestens Anfang 2017 zur Verfügung stünde. Der Programmsteuerungsschuss beschloss im September 2014 daher, dass für das Projekt Informatik eine neue Projektorganisation aufgebaut und der Terminplan entsprechend angepasst werden soll.

⁷ Die POM hält in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015 fest, dass sie das Erstaunen der GPK nicht nachvollziehen könne. Selbstverständlich sei der Fokus der Umsetzung der Massnahmen im Bereich des Asylwesens und damit im Aufgabenbereich des MIDI gelegen. Dieser habe deshalb auch den grössten Teil der Massnahmen im Rahmen von Projektleitungsaufgaben umzusetzen gehabt. Angesichts der umfassenden Empfehlungen der OAK zur Strategie, zur Führung, zum IKS und zum Einsatz der Informatik seien aber gleichzeitig sowohl die Amtsleitung als auch erhebliche Teile des Amtesstabes stark betroffen gewesen. Der POM sei es deshalb im Impulsprogramm einerseits wichtig gewesen, dass das Impulsprogramm der allgemeinen Führungsstruktur des Amtes folgt und dass andererseits die Programmleitung vom Amtsvorsteher wahrgenommen wird. „Der Projektausschuss beurteilte die Zwischenergebnisse und fällte seine Grundsatzentscheide dabei selbstverständlich wie üblich unter Einbezug der eingesetzten Projektleiter (insbesondere der MIDI-Abteilungsleiterin).“ Die POM schreibt weiter, dass mit dem Projekt „Führung und Organisation“ in der Tat das IKS für das ganze MIP angegangen worden sei. Es seien von der Finanzkontrolle auch Bemerkungen zu anderen Abteilungen vorgelegen. „Wir können nicht nachvollziehen, weshalb dies dem MIP jetzt zum Vorwurf gemacht wird, insbesondere da dadurch der Teilbereich Asyl in keiner Weise belastet oder zurückgesetzt wurde.“

⁸ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 15.

In ihrem Nachrevisionsbericht vom 10. November 2014 stellte die Finanzkontrolle die Anschaffung eines kantonseigenen Systems in Frage und verlangte, dass zunächst eine Bedarfsanalyse vorzunehmen sei. Die POM äusserte in der Folge dahingehend Kritik, die OAK empfehle auf der einen Seite, ein neues System zu beschaffen, während die Finanzkontrolle auf der anderen Seite genau dies in Frage stelle. Für diese Kritik hat die GPK wenig Verständnis. Die Verantwortung zu entscheiden, wie die Prozesse und der Umgang mit Daten im Asylwesen ausgestaltet sein sollen und welche IT-Lösung dafür zweckmässig ist, liegt bei der zuständigen Dienstaufsicht, also bei der Abteilungs-, der Amts- und letztlich der Direktionsführung. Die GPK geht davon aus, dass vor Entscheiden mit möglichen Investitionsfolgen grundsätzlich immer zuerst der Bedarf erhoben wird und geprüft wird, welches die in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit beste Lösung darstellt. Hinzukommt, dass sich die Empfehlung der OAK und die Hinweise der FK nicht ausschliessen.

Die Feststellungen der Finanzkontrolle, wonach die Abwicklung des Asylwesens durch die POM auch „mittels Finanzinformationssystem (FIS) und Auswertungen aus Drittsystemen“ möglich sein sollte, hatte die Kommission veranlasst, zu reagieren. Sie machte der POM in einem Schreiben klar, dass sie die Haltung der Finanzkontrolle stützt, wonach zunächst eine Bedarfsanalyse vorzunehmen sei. Im gleichen Dokument machte die GPK auch darauf aufmerksam, dass sich mit dem Start des Projekts IT@BE die Ausgangslage im Vergleich zum Zeitpunkt, als der OAK-Bericht fertiggestellt wurde, verändert habe. Das Projekt IT@BE sieht unter anderem auf gesamtstaatlicher Ebene eine stärkere Koordination der Fachapplikationen vor. Im Bericht zur „Unabhängigen Prüfung der Informatik im Kanton Bern“ (UPI) empfahlen die Verfasser, ein allfälliges, neues ERP-System auch für Arbeiten zu nutzen, für die bislang spezifische Fachapplikationen nötig waren, um auf diese Weise die Anzahl der kantonsweit eingesetzten Fachapplikationen und die damit verbundene Komplexität zu reduzieren.⁹

Die POM initiierte im Dezember 2014 das IT-Projekt unter Leitung eines externen Projektleiters neu. Der erste Meilenstein bestand darin, die von der Finanzkontrolle geforderte Bedarfsanalyse zu erstellen. Bei diesen Arbeiten wurde gemäss POM wie von der OAK verlangt auch das kantonale Amt für Informatik und Organisation (KAIO) einbezogen. Ziel der Studie war es gemäss POM, die notwendigen Schnittstellen zum bestehenden gesamtkantonalen System FIS bzw. zu einem allfälligen zukünftigen ERP-System zu definieren. Auf diese Weise sollte es die Grundlage schaffen, „um einen Beschaffungs-, Erweiterungs- oder Weiterentwicklungsentscheid“ zu treffen. Im Zusammenhang mit dieser Analyse wurde der Projektumfang um das Elektronische Archiv (ELAR) erweitert, eine zweite zentrale Software, die im MIDI benutzt wird und bei der sich bezüglich Schnittstellen ähnliche Fragen stellen wie bei Asydata. Die Abklärungen zur Ablösung oder Weiterentwicklung des IT-Systems werden gemäss POM künftig von der POM und der GEF gemeinsam vorgenommen. Vor dem Variantenentscheid muss der Regierungsrat über den Projektantrag zur Neustrukturierung im Asylbereich befinden. Dies soll im September 2015 der Fall sein. Falls auf Grund der Bedarfsanalyse der Beschluss gefällt würde, als Ersatz für Asydata ein neues System anzuschaffen, wäre eine Ausschreibung im WTO-Verfahren unumgänglich. Die Inbetriebnahme des neuen Systems könnte gemäss Zeitplan der POM erst im Jahr 2017 erfolgen. Je nach Investitionshöhe wird der Kredit dem Grossen Rat vorgelegt werden müssen.

Insgesamt hat die GPK Verständnis, dass die Mängel bei der elektronischen Datenverarbeitung nicht innerhalb der vom Grossen Rat vorgegebenen Frist von 12 Monaten behoben werden konnten. Indem die Frage der künftigen IT-Lösung in ein separates Projekt überführt worden ist, sind die Voraussetzungen geschaffen worden, dass die Empfehlung innerhalb der nächsten 2 Jahre umgesetzt werden kann. Die GPK geht davon aus, dass eine umfassende Bedarfsanalyse erstellt wird, die klar macht, welche Anwendung das MIP benötigt, damit die Aufgaben im Asylwesen effizienter und transparenter erfüllt werden können. Die Tatsache, dass im September

⁹ Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht, S. 19.

2014 das Projekt IT@BE gestartet ist, bietet zudem die Möglichkeit, dass im Asylwesen eine IT-Lösung angewandt wird, die zukunftsweisend ist, indem sie auf die übergeordnete IT-Strategie des Kantons abgestimmt ist.

Dies alles darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bedarfsanalyse bereits sehr viel früher, spätestens nach Vorliegen der KPMG-Empfehlungen 2012, hätte vorgenommen werden müssen. Gemäss der Stellungnahme der POM zum Dienststellenbericht 2012 der Finanzkontrolle prüfte das MIP bereits Anfang 2013 eine „Ablösung dieser Applikation“. Konkrete Schritte blieben danach während rund einem Jahr aber aus.

Fazit:

Die für die Umsetzung notwendigen Schritte sind eingeleitet, so dass die Empfehlung voraussichtlich bis spätestens 2017 sollte umgesetzt werden können. Angesichts der Komplexität der Angelegenheit und der Möglichkeit, eine Lösung zu finden, welche die künftige IT-Strategie des Kantons antizipiert, ist es für die GPK nachvollziehbar, dass die Empfehlung nicht in einem Jahr umgesetzt werden konnte.

3.3 Empfehlung 2 – Zusammenarbeit der Abteilungen Asyl und Finanzen

Im Zusammenhang mit dem Problemfeld Controlling und Kontrolle war die OAK in ihrem Bericht vom 25. Februar 2014 zum Schluss gekommen, dass zwischen dem MIDI, dessen Datenbasis das Asydata mit den spezifischen Daten zu den Asylsuchenden darstellt, und der Finanzabteilung des MIP, die sich auf das kantonale Buchhaltungssystem FIS stützt, eine zu grosse Distanz bestehe.¹⁰ Da die beiden Bereiche stark voneinander abhängen, gab die OAK folgende Empfehlung ab:

Angesichts der grossen Bedeutung, welche die Finanzen im Asylwesen spielen, erachtet es die OAK als nötig, dass im MIP eine engere Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten der Buchhaltung und den Fachleuten für die strategische Umsetzung der Asylsozialhilfe stattfindet, wobei die Geschäftsleitung des MIP ihre Verantwortung besser wahrzunehmen hat.

3.3.1 Stand der Umsetzung

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass gemäss Auskunft der POM zwischen dem MIDI und der Abteilung Finanzen des MIP inzwischen regelmässige Sitzungen stattfinden, um Einzelfragen zu klären, aber auch um die Asylrechnung weiter zu optimieren. Verbesserungen sind gemäss POM auch durch das Anpassen von Stellenbeschreibungen und der genaueren Definition von Verantwortlichkeiten erzielt worden. Schliesslich weist die POM darauf hin, dass die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Nachrevision festgestellt habe, dass die interne und externe Kommunikation optimiert werden konnte.

Die GPK ist nicht in der Lage, abschliessend festzustellen, inwieweit die im OAK-Bericht vom 25. Februar 2014 festgestellte Distanz zwischen den beiden Abteilungen verschwunden ist. Aller-

¹⁰ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 20f.

dings gibt es Indizien, die darauf hindeuten, dass die Empfehlung umgesetzt wurde und die Zusammenarbeit besser funktioniert als im Februar 2014. Ein intensiverer Austausch erfolgte allein schon dadurch, dass in der Arbeitsgruppe des Projekts „Finanzen und Controlling“, das so viele Empfehlungen und Feststellungen zu behandeln hatte wie kein anderes Projekt des Impulsprogramms, Mitarbeitende aus beiden Fachbereichen vertreten waren. Dass diese Zusammenarbeit letztlich Früchte getragen hat, beweist die Tatsache, dass die POM Anfang 2015 erstmals eine aussagekräftigere Asylrechnung vorlegen konnte (siehe Kapitel 3.5). Positiv zu werten, ist auch die Tatsache, dass eine Angestellte, die in der Abteilung Finanzen für die Kontrolle der Rückforderungen von Ausreise- und Vollzugskosten zuständig ist, im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Prozesses ins Team des MIDI wechseln wird, was zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beitragen dürfte.

In Bezug auf die in der Empfehlung ebenfalls erwähnte Führungsverantwortung der Geschäftsleitung des MIP wird auf Kapitel 3.5 verwiesen.

Fazit:

Soweit sich das aus Sicht der GPK feststellen lässt, ist die Empfehlung umgesetzt worden und die Zusammenarbeit der beiden Fachbereiche Asyl und Finanzen hat sich verbessert.

3.4 Empfehlung 3 – Umgang mit Feststellungen der Finanzkontrolle

In ihrem Bericht vom 25. Februar 2014 hatte die OAK kritisiert, dass Unzulänglichkeiten bezüglich der Strukturen und Abläufe nach dem Transfer der Asylsozialhilfe von der GEF zur POM jahrelang unbemerkt geblieben seien und Hinweise der Finanzkontrolle auf Mängel nicht wahrgenommen wurden.¹¹ Die OAK hielt fest, dass es kein stichhaltiges Argument darstelle, Mängel nicht ernst zu nehmen, wenn die Finanzkontrolle bei ihren Prüfungen von der Haushaltsführung einen „positiven Gesamteindruck“ erhalten habe. Die GPK hat darum in ihrem Bericht folgende Empfehlung abgegeben:

Feststellungen der Finanzkontrolle müssen auf ihre Ursache hin analysiert und – sofern keine sachlichen Argumente dagegen sprechen – innert nützlicher Frist behoben werden. Über die Umsetzung von Feststellungen und Empfehlungen ist gegenüber der Finanzkontrolle Rechenschaft abzulegen

3.4.1 Stand der Umsetzung

Diese Empfehlung ist im Rahmen des Impulsprogramms mit der systematischen Aufarbeitung aller Feststellungen und Empfehlungen, welche die Finanzkontrolle in den Berichten zu den Dienststellenprüfungen 2012 und 2013 gemacht hatte, umgesetzt worden. Die POM hat zu Beginn jede der rund 30 Empfehlungen der Finanzkontrolle einem der sechs Projekte des Impulsprogramms zugeordnet. Innerhalb der jeweiligen Projekte wurden die Empfehlungen in der Folge geprüft und umgesetzt.

¹¹ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 21f.

Die erzielten Fortschritte in Bezug auf die Umsetzung der zahlreichen offenen Punkten werden durch die Finanzkontrolle im Nachrevisionsbericht vom 7. April 2015 bestätigt: „Aufgrund der von uns durchgeführten Nachrevision kommen wir insgesamt zur Einschätzung, dass das MIP bzw. MIDI mit den aus dem Impulsprogramm eingeleiteten bzw. bereits umgesetzten Massnahmen auf Kurs ist. Sobald die übergeordneten Dokumente zur heutigen Abwicklung des Asylbereichs bestehen, die Behandlung der Asylreserve geregelt sowie ein wirksames IKS erarbeitet und implementiert ist, kann unser Quartalsberichtspunkt als erledigt betrachtet werden.“

Erfüllt wurde im Rahmen des Impulsprogramms auch die Forderung nach einer transparenten Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen. GPK und Finanzkontrolle erhielten jeweils ein identisches Reporting. Es enthielt nebst den allgemeinen Informationen zum Stand der einzelnen Projekte auch eine Liste, welche die Umsetzungsdauer und den Stand der Umsetzung jeder einzelnen Empfehlung darstellte.

Fazit:

Mit der systematischen Erfassung aller unerledigten Feststellungen der FK und der Bereinigung im Rahmen des Impulsprogramms hat die POM diese Empfehlung umgesetzt. Wichtig ist, dass Empfehlungen der Finanzkontrolle und anderer externen Prüfungsgremien im „Courant normal“ ebenso systematisch erfasst und sorgfältig bearbeitet werden wie im Rahmen des Impulsprogramms. Dies gilt auch für die bevorstehenden Prüfungen des Staatssekretariats für Migration.

3.5 Empfehlung 4 – Mehr Führungsverantwortung und mehr Transparenz

Die OAK hatte in ihrem Bericht vom 25. Februar 2014 festgestellt, dass vor 2012 das Wissen in Bezug auf die Finanzflüsse auf ganz wenige Schlüsselpersonen konzentriert war und dieses Wissen mit deren Weggang verloren gegangen sei.¹² Damit im MIP nachhaltig Know-How aufgebaut werden kann, verlangte die Kommission klar definierte Prozesse und Kompetenzzuteilung. Dafür ist in einer hierarchisch aufgebauten Organisation wie dem MIP die oberste Führung verantwortlich. Aus diesem Grund formulierte die OAK in ihrem Fazit zum Schwerpunktbereich „Strukturen und Abläufe“ nachfolgende Empfehlung:

Die OAK ersucht die POM, auf allen Stufen die Organisation, die übergeordneten Prozesse, die Kompetenzen und Verantwortungen so weit anzupassen, dass im MIP alle Führungsfunktionen wahrgenommen werden und im Finanzbereich des bernischen Asylwesens die vollständige Transparenz hergestellt werden kann.

3.5.1 Stand der Umsetzung

Diese Empfehlung umfasst drei verschiedene Bereiche, deren Umsetzungsstand im Folgenden gesondert dargestellt wird.

¹² Bericht vom 25. Februar 2014, S. 18f.

Anpassung der Prozesse und Kompetenzen

Die Empfehlung der GPK, die Prozesse zu überarbeiten, nahm die POM zum Anlass, ein neues IKS einzuführen. Im Mai 2014 wurde ein entsprechendes Projekt mit folgenden Zielen gestartet: Das IKS solle der Aufdeckung, der Verhinderung und der Verminderung von Risiken durch festgehaltene und in Prozesse integrierte Massnahmen dienen. In einem ersten Schritt wurden die Grundlagenpapiere überarbeitet bzw. angepasst. Dazu gehörte die Weisung zur Umsetzung des IKS, aber auch die Geschäftsordnung des MIP. Zudem wurden im ganzen MIP Risiko-Analysen erstellt und Prozesse definiert. Im September 2014 erfolgte der Grundsatzentscheid, für die Umsetzung des IKS eine Fachapplikation zu erwerben, die als Basis-Tool für das Prozess- und das Risikomanagement verwendet werden kann. Als der Entscheid für eine bestimmte Software gefallen war, konnten die bereits vorhandenen Prozess- und Risikodaten kontinuierlich in das neue System eingepflegt werden. Mitte März 2015 wurde die Endversion der Applikation installiert. Die Tatsache, dass keine kantonalen Vorgaben und keine einheitlichen Standards zu Tools für das IKS bestehen, hatte laut POM die Suche nach einem guten und praktikablen System verzögert. Zudem gelang es der POM nicht, alle Risiken in der ursprünglich vorgesehenen Zeit zu erfassen und daraus die Controlling-Parameter (Häufigkeit, Umfang, Ziele der Kontrolltätigkeit) abzuleiten. Gemäss der letzten Information der POM vom 4. Juni 2015 konnte das IKS-Tool im Mai in Betrieb genommen werden. Anfang Juni fand ein Workshop mit allen Abteilungsvertretenden statt, um die Prozessstandards festzulegen und die Migration der vorhandenen Prozesse vorzubereiten. Anfang Juli sollte der definitive Zeitplan für das weitere Vorgehen vorliegen. Welche Bedeutung die POM dem IKS und der neu erworbenen Applikation beimisst, zeigt die Tatsache, dass eine 50 Prozent-Stelle für eine/n IKS-Verantwortliche/n geschaffen und besetzt wurde.

Auf Grund der Verzögerung ist die Finanzkontrolle in ihrem Nachrevisionsbericht vom 7. April 2015 zum Schluss gekommen, dass „ein wirksames IKS im Bereich des Asylwesens des MIP“ noch immer fehle. Aus Sicht der Finanzkontrolle werde der Zeitbedarf für die produktive Umsetzung des neuen Systems zudem sehr optimistisch eingeschätzt. Inwiefern der eingeschlagene Weg mit der neuen Software zielführend ist, konnte die Finanzkontrolle noch nicht beurteilen. Sie wies aber darauf hin, dass bei der Überprüfung und Klassifizierung der identifizierten Risiken eine zusätzliche Top-Down-Sicht nötig sei. Das fehlende IKS ist eines von insgesamt drei Pendenzen, die erledigt sein müssen, damit die Finanzkontrolle die Beanstandungen im Zusammenhang mit dem Asylwesen aus ihrer Quartalsberichterstattung streichen wird (siehe Kapitel 3.4.1).

Aus Sicht der GPK wurde und wird zweifellos viel Aufwand betrieben, um ein funktionierendes IKS zu installieren. Inwieweit die konkrete Umsetzung und die technische Unterstützung durch ein separates IT-Programm zielführend sind, konnte die GPK nicht mehr beurteilen. Entscheidend wird sein, dass das IKS dem Zweck entsprechend eingesetzt wird und der dafür betriebene Aufwand verhältnismässig ist. Die GPK bekräftigt die Einschätzung der Finanzkontrolle, dass auch das ausgeklügeltste IKS seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn die Amtsführung ihre Verantwortung wahrnimmt, indem sie aus einer Top-Down-Sicht die Schlüsselrisiken definiert und das Controlling darauf ausrichtet. Unterlagen der POM legen nahe, dass damit begonnen worden ist.

Wahrnehmung der Führungsverantwortung

In Bezug auf den zweiten Aspekt der Empfehlung der GPK, dass alle Führungsfunktionen wahrgenommen werden, hat die GPK Fortschritte erkennen können. So hat der Polizei- und Militärdirektor am 17. März 2014 beschlossen, die Dienstaufsicht über das MIP zu verstärken. Gemäss den Ausführungen in den Unterlagen zum Impulsprogramm wies der Polizei- und Militärdirektor die Amtsleitung des MIP an, eine geeignete Projektstruktur aufzubauen, den Polizei- und Militär-

direktor regelmässig über den Stand der Arbeiten und sich abzeichnende Terminprobleme zu informieren und mit klaren Aufträgen, umfassender interner Information und amtsübergreifender Koordination „für die sichere und vollständige Umsetzung der geplanten Massnahmen“ zu sorgen. Absicht der verstärkten Aufsicht über das MIP war eine zeitlich enge Überwachung der eingeleiteten Massnahmen und Arbeitsfortschritte durch die Direktion und eine realistische Planung der raschen und zielgerichteten Behebung der von der Finanzkontrolle beanstandeten Punkte. Dass die Führungsverantwortung, sowohl auf Stufe Direktion wie auch auf Stufe Amt, stärker wahrgenommen worden ist, lässt sich insofern daran erkennen, als im Rahmen des Impulsprogramms verschiedene der angepeilten Meilensteine erreicht und zahlreiche Beanstandungen erledigt werden konnten (z. B. Klärung der Lastenausgleichsberechtigung der Integrationspauschale, Rückerstattung der Vorschüsse, Standardisierung der Leistungsverträge, Einholen von Ausgabenbewilligungen für Sonderunterbringung). Entscheidend ist, dass nach Beendigung des Impulsprogramms die Verantwortung mindestens in gleichem Mass wahrgenommen wird und die Management Attention nicht nachlässt.

Transparenz im Finanzbereich

Was das dritte Element der OAK-Empfehlung betrifft, gab es aus Sicht der GPK lange Zeit nur geringfügige Fortschritte. Die POM stellte sich bereits im ersten Reporting von Ende September 2014 auf den Standpunkt, dass die Transparenz in den Finanzflüssen nur geschaffen werden könne, wenn ein entsprechendes IT-System zur Verfügung stehe. Anlässlich der mündlichen Vertiefung führte die POM konkret aus, „dass erst mit einem IT-System, das allen Anforderungen an eine transparente, nachvollziehbare Asylrechnung entspricht, die finanzrelevanten Aufgaben im Asylwesen umfassend und den gesetzlichen Vorgaben gemäss ausgeführt werden können“. Dieser Meinung hat sich die Finanzkontrolle anlässlich des ersten Nachrevisionsberichts vom 10. November 2014 nicht anschliessen können. Sie hielt darin fest, dass die Asylabrechnung grundsätzlich den Bedürfnissen des Bundes und des Kantons Rechnung zu tragen habe. „Aus unserer Sicht müssten bereits 2015, durch Prozessanpassungen und Koordination der involvierten Stellen (MIDI und Finanzen MIP), wesentliche Optimierungen erreicht werden.“

Die GPK teilt die Auffassung der Finanzkontrolle, dass zumindest grobe Schlüsselzahlen unabhängig von der Qualität des verwendeten IT-Systems erhoben werden können müssen. Die Kommission kann sich nicht vorstellen, wie es ohne entsprechende Daten überhaupt möglich ist, die Kosten in der Asylsozialhilfe zu kontrollieren und zu steuern. Dass die ungenügende Transparenz in der Asylrechnung ein Schlüsselrisiko darstellt, räumt die POM inzwischen selbst ein (Wahrscheinlichkeit: höchstwahrscheinlich / Schadensausmass: kritisch). Angesichts dieses Befundes ist es unverständlich, warum die POM nicht viel früher Anstrengungen unternommen hat, um dieses Risiko zu minimieren. Der Argumentation der POM, dass die Frage der Transparenz massgeblich von der Ausgestaltung der künftigen IT-Lösung abhängt, kann sich die GPK nicht anschliessen. Denn auch eine angepasste IT-Lösung garantiert nicht per se mehr Transparenz, wenn die Zahlen nicht ordentlich erfasst werden.¹³

Signifikante Fortschritte waren erst in den ersten Monaten 2015 erkennbar. In der umfangreichen Dokumentation des Quartalsreportings per Ende März 2015 war erstmals eine aussagekräftigere Asylabrechnung enthalten. Aus dieser Übersicht für das Jahr 2014 liess sich erstmals herauslesen, wie gross der Betrag war, welcher der Kanton aus den Bundespauschalen erhielt oder wie

¹³ Die POM wiederholt in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015 ihren Vorbehalt, wonach die Transparenz im Finanzbereich auf dem während Jahren angewendeten und durchgeführten Abrechnungssystem basiere. „Bis im Jahr 2012 hatte die Finanzkontrolle Form und Inhalt dieser Abrechnung im Asylwesen – mit Ausnahme der ausstehenden Krankenkassenrückforderungen – grundsätzlich nicht kritisiert.“ Den Detaillierungsgrad dieser Abrechnung und insbesondere deren periodengerechte Abgrenzung hätten aber auch aus Sicht des MIDI verbessert werden müssen. Die Amtsleitung habe deshalb 2012 eine externe Analyse durchführen lassen.

viel Geld an welchen Vertragspartner für welche Unterbringungsart (Phase 1 oder 2) weitergegeben wurde. Demnach hat der Bund dem Kanton Bern 2014 Pauschalen in der Höhe von 76,3 Mio. Franken ausgerichtet. Mit weiteren 3,5 Mio. Franken entschädigte der Bund den Aufwand für die Verwaltungskosten sowie mit 2,5 Mio. Franken für die Ausschaffungen. Aus der Zusammenstellung der finanziellen Kennzahlen lässt sich auch herauslesen, dass der Kanton für die Erfüllung der Aufgaben im Asylwesen 2014 8,6 Mio. Franken aus eigenen Mitteln beisteuerte. Diese Summe ergibt sich hauptsächlich aus den durch die Bundespauschalen nicht gedeckten Kosten von 2,3 Mio. Franken für die Gewährung der Nothilfe, 2,2 Mio. Franken für ungedeckte Verwaltungskosten, 0,8 Mio. Franken für Ausschaffungen, 1,8 Mio. Franken für die Unterbringung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) sowie der Sicherheitskosten von 1,6 Mio. Franken. Mit dem Finanz und Lastenausgleich (FILAG) hat der Kanton im Asylwesen Aufgaben von den Gemeinden übernommen, die seither im Rahmen des Lastenausgleichs über die Globalbilanz mit jährlich 4 Mio. Franken ausgeglichen werden.

Mit der Erarbeitung der Übersicht über die finanziellen Kennzahlen, bei der die Finanzkontrolle grosse Unterstützung leistete, ist aus Sicht der GPK eine Trendwende erreicht worden. Im Rahmen ihrer Prüfung vom März 2015 gab die Finanzkontrolle dem MIP weitere Empfehlungen ab, um die Abrechnung künftig noch transparenter und aussagekräftiger zu gestalten. Im Bericht vom 7. April 2015 würdigte die Finanzkontrolle die erzielten Fortschritte und stellte in Aussicht: „Sofern die vorgeschlagenen Anpassungen und Massnahmen umgesetzt werden, dürfte für das Geschäftsjahr 2015 eine aussagekräftige sowie periodengerechte Asylabrechnung vorliegen.“

Weitgehend geklärt war Ende März 2015 auch die Werthaltigkeit von potenziellen Forderungen des Kantons gegenüber Krankenkassen. Im Rahmen der Dienststellenprüfung der Finanzkontrolle 2012 war das MIP nicht in der Lage gewesen anzugeben, in welcher Höhe offene Forderungen gegenüber den Krankenkassen bestehen. Dies, weil im Asydata potenzielle, noch nicht verjährte Forderungen von 45 Millionen Franken erfasst waren. Wie die OAK bereits im Bericht vom 25. Februar 2014 festgestellt hatte, war die hohe Summe potenzieller Forderungen in erster Linie auf eine ungenügende Datenpflege zurückzuführen. Ein Grossteil der vermeintlichen Forderungen stellte sich bei der Überprüfung als gar nicht rückforderbar heraus.

Die POM geht davon aus, dass bis im Sommer alle Forderungen für die Zeit bis Ende 2014 bereinigt sein werden. Inwiefern das Ziel erreicht wird, hängt von der Kooperation einer Krankenversicherung ab. Es wird damit gerechnet, dass alle Forderungen des Kantons ab dem Jahr 2013 von den Krankenkassen lückenlos zurückerstattet werden. Die Finanzkontrolle stellt im erwähnten Nachrevisionsbericht diesbezüglich fest, dass der Bereich Krankenversicherung nun grundsätzlich gut überwacht sei.

Wie im Kapitel 3.4.1 dargelegt, müssen aus Sicht der Finanzkontrolle noch drei Beanstandungen abgearbeitet werden, damit diese den Quartalsberichtspunkt Asylwesen als erledigt betrachtet. Eine dieser drei Pendenzen ist die Asylreserve – einem per Ende 2013 mit 16 Mio. Franken gefüllten Topf, der mit Überschüssen aus den Nothilfepauschalen des Bundes alimentiert worden war und der im Jahr 2014 zur Finanzierung der ungedeckten kantonalen Kosten verwendet wurde. Nachdem der Grosse Rat in der Novembersession 2014 die Motion Sancar 073-2014 „Kontokorrent Asylreserve mit gesetzlichen Grundlagen beibehalten“ als Postulat überwiesen hat, ist das MIP laut eigenen Angaben daran zu prüfen, inwiefern auf den Beschluss des Regierungsrats zur Auflösung der Asylreserve zurückzukommen ist. Für die Finanzkontrolle steht gemäss Bericht vom 7. April 2015 allerdings fest, dass für die Spezialfinanzierung „Asylreserve“ weder eine Verbindlichkeit noch eine gesetzliche Grundlage besteht und der Saldo der Laufenden Rechnung 2014 um 7,8 Mio. Franken zu tief ausgewiesen wird. Darum soll die zweckkonforme Verwendung der Asylreserve nochmals geprüft werden. Die POM geht davon aus, dass dieser Punkt 2015 endgültig bereinigt werden kann. Sie erhielt vom Regierungsrat den Auftrag, diesem die beiden Lösungsoptionen „Spezialfinanzierung“ und „Besondere Rechnung“ möglichst rasch zum Ent-

scheid vorzulegen. Gemäss Schreiben der POM vom 4. Juni 2015 sind Abklärungen mit der Finanzdirektion, der Finanzkontrolle und dem Staatssekretariat für Migration geplant, so dass dem Regierungsrat im Herbst 2015 ein Konzept zur Weiterführung der Asylreserve vorgelegt werden kann, dass dann ab 1. Januar 2016 umgesetzt würde.

Fazit:

Mit der Erstellung einer aussagekräftigeren Asylrechnung für das Jahr 2014 hat die POM aus Sicht der GPK der Forderung nach mehr finanzieller Transparenz erstmals substantiell Rechnung getragen. Die Vorarbeiten für die Inbetriebnahme eines umfassenden IKS sind bis Anfang Juni ebenfalls weit gediehen. Damit sind Grundlagen geschaffen worden, dass die Empfehlung in absehbarer Zeit umgesetzt werden kann. Wie bereits im Bericht vom 25. Februar 2014 formuliert, ist die weisungsbefugte Dienstaufsicht gefordert, den beschrittenen Weg konsequent fortzusetzen, damit die geleisteten Vorarbeiten ihre volle Wirkung entfalten können und nachhaltig Transparenz geschaffen werden kann.

3.6 Empfehlung 5 – Erarbeitung einer Asylstrategie

Die wesentliche Erkenntnis der OAK zum Schwerpunktbereich „Zusammenarbeit mit den Vertragspartnern“ war der Befund gewesen, dass für das Asylwesen keine Strategie existiert, die Klarheit schafft, welche Ziele der Kanton als Auftraggeber erreichen will und welche Instrumente er dafür einsetzen will.¹⁴ Daraus ergab sich folgende Empfehlung:

Die OAK erwartet, dass die POM eine schriftlich festgehaltene Strategie erarbeitet. Diese Strategie soll Transparenz schaffen in Bezug auf die Ziele, welche die POM verfolgt, und in Bezug auf die Mittel und Massnahmen, mit denen die Strategie – gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben – umgesetzt werden soll.

3.6.1 Stand der Umsetzung

Die GPK stellt mit Genugtuung fest, dass die POM nach Vorliegen des OAK-Berichts die Arbeit aufgenommen hat, um eine Asylstrategie zu erarbeiten. Dies ist insofern positiv zu würdigen, als die POM in der Stellungnahme zum OAK-Bericht vom 25. Februar 2014 noch betont hatte, dass der Handlungsspielraum für eine kantonale Strategie auf Grund der fortwährenden Veränderungen der Rahmenbedingungen auf Bundesebene und der konstant sinkenden Subventionen durch den Bund in wesentlichen Teilen verunmöglicht werde. Trotz dieser Einschätzung hat gemäss POM bereits im Mai 2014 der Initialisierungsworkshop für die Ausarbeitung einer Strategie stattgefunden. Erster Meilenstein war die Durchführung einer SWOT-Analyse, um die Stärken und Schwächen der heutigen Praxis des Kantons Bern im Umgang mit Asylsuchenden zu erheben. Diese Analyse bestätigte gemäss Aussagen der POM auch den Befund, dass aktuell keine Asylstrategie existiere. Parallel dazu wurde ein externes Beratungsunternehmen, das bei der Erarbeitung der künftigen Bundesstrategie involviert war und dadurch entsprechende Kenntnisse mitbrachte, mit der Durchführung einer Umfeldanalyse und der Skizzierung einer Asylstrategie beauftragt.

¹⁴ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 23ff.

Die künftige Bundesstrategie sieht eine komplette Neuorganisation des Asylwesens vor: Die Mehrheit der Asylsuchenden soll ab 2018 in Bundeszentren untergebracht werden und die Verfahren vom Bund eigenständig geführt und abgeschlossen werden. Gemäss Informationen der POM würden demnach künftig nur noch rund 40 Prozent aller Asylsuchenden an die Kantone verwiesen. Dabei dürfte es sich in der Mehrheit der Fälle um Asylsuchende handeln, die eine gute Chance haben, längerfristig in der Schweiz zu bleiben. Gestützt auf die geplante Neuorganisation auf Bundesebene hat der Regierungsrat im November 2014 anlässlich einer Klausur beschlossen, mittelfristig auch für das Asylwesen im Kanton Bern verschiedene grundlegende Veränderungen vorzunehmen. Dies vor allem auf Grund des Befundes, dass der Kanton Bern bislang nur wenige anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene in den Arbeitsmarkt integrieren konnte und er dadurch eine im Vergleich zu anderen Kantonen tiefere Globalpaulschale erhalten hat. Mit seinem Entscheid für die Stossrichtung „Integration von Beginn an durch die GEF und konsequenter und schneller Vollzug durch die POM“ hat er das Feld bereitet für einen Rück-Transfer der Asylsozialhilfe in die GEF. Der konkrete Projektauftrag wird voraussichtlich im September vom Regierungsrat genehmigt.

Inwiefern rückblickend betrachtet der Transfer der Asylsozialhilfe 2003 von der GEF in die POM die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns erhöht hat, hat die GPK zwar nicht vertieft analysiert. Dennoch ist festzustellen, dass Strukturen, Abläufe und IT-Programme von der GEF übernommen und in der POM unverändert weiterverwendet worden sind. Erst in den letzten Jahren wurden diese Bereiche einer genaueren Prüfung unterzogen und Anpassungen vorgenommen. Auf Grund der Neuausrichtung der Bundesasylstrategie, die dazu führen wird, dass Integration von Beginn an zu erfolgen hat, ist absehbar, dass es in den nächsten Jahren zu einem Rück-Transfer kommen wird. Vor diesem Hintergrund ist der Nutzen des einstigen Direktionswechsels von der GEF in die POM als fragwürdig einzustufen.

Auf der Basis des Entscheides des Regierungsrats konnte die POM im Frühling 2015 das Papier „Optimierungen in den Bereichen Asylsozialhilfe und Integration – Strategische Ausrichtung der POM“ abschliessen. Es legt dar, wie die Nothilfe und der Vollzug von Wegweisungen, die als einziges im Zuständigkeitsbereich der POM bleiben sollen, künftig vollzogen werden. Zugleich skizziert das Papier, welche Aufgaben wieder durch die GEF übernommen werden sollen, ohne die Ausgestaltung dieser Aufgaben bereits genauer zu definieren. Das Projekt „Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern“ wird voraussichtlich im September 2015 im Regierungsrat traktandiert. Auf Grund des weiteren Fahrplans dürfte eine umfassende kantonale Asylstrategie ab 2017 vorliegen. Gemäss Aussagen der POM soll die künftige Strategie dem Grossen Rat dereinst in einem Bericht unterbreitet werden.

Die GPK hat Verständnis dafür, dass noch keine gesamtheitliche Strategie für die mittelfristige Zukunft vorliegt. Denn das die Erarbeitung einer Strategie bei einem derart umfassenden System-Wechsel Zeit benötigt, liegt auf der Hand. Trotzdem ist die Kommission der Meinung, dass ihre Empfehlung nicht umgesetzt ist. Mit ihrer Empfehlung, eine Strategie zu schaffen, hatte die OAK auf die Tatsache reagiert, dass für die 2014 ausgeübte Praxis keine Strategie bestand. Dieser Mangel ist mit der Erarbeitung einer Strategie für die mittelfristige Zukunft nicht behoben.

Zum gleichen Schluss ist auch die Finanzkontrolle in ihrem Nachrevisionsbericht vom 7. April 2015 gekommen. Sie stellt darin fest, dass aktuell „noch immer kein übergeordnetes Papier zur Abwicklung des Asylbereichs der POM“ besteht. Ferner mangle es für die Abwicklung des Asylbereichs auch an einer umfassenden Gesamtstrategie des Kantons. Für die Finanzkontrolle besteht dadurch das Risiko, dass geplante Massnahmen und Entscheide des MIP unkoordiniert erfolgen könnten. Die Finanzkontrolle verlangt deshalb, dass die aktuell gültige strategische Ausrichtung für den Asylbereich des MIP basierend auf einer noch festzulegenden Gesamtstrategie umfassend zu definieren und schriftlich festzuhalten sei. Es ist die dritte Pendeiz, die aus Sicht der Finanzkontrolle noch erledigt werden muss, damit das Asylwesen als Eintrag aus der Quar-

talsberichterstattung der Finanzkontrolle verschwindet. Im Rahmen der Staatsbeitragsprüfung hatte die Finanzkontrolle im November 2014 zudem verlangt, dass die Vertragspartner in die Ausarbeitung der Strategie einzubeziehen sind. Dies gilt es bei der Ausarbeitung einer aktuell gültigen Strategie zu berücksichtigen.

Auch wenn die POM im April bei der mündlichen Vertiefung des letzten Reportings einräumte, dass es keine Asylstrategie gibt, hat sie zugleich darauf hingewiesen, dass die heutige Strategie auf „einzelnen, strategischen Festlegungen“ basiere. Dazu gehört etwa, dass die Unterbringung der Asylsuchenden kostengünstig nach Massgabe der Pauschalen des Bundes erfolge oder dass am Regionenmodell festgehalten werde, also im Fall eines neu zu eröffnenden Zentrums stets der für die Region zuständige Vertragspartner angefragt wird. Im Schreiben vom 4. Juni 2015 teilte die POM mit, dass die einzelnen strategischen Festlegungen inzwischen in einem offiziellen Strategiepapier gebündelt worden seien.

Eine Strategie zeichnet sich nach Auffassung der GPK dadurch aus, dass sie auf längere Frist und unabhängig von Einzelereignissen Ziele und Instrumente definiert, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Diese Leitlinien sind längerfristiger Natur und für alle Beteiligten verbindlich. Vor diesem Hintergrund ist die Formulierung „einzelne strategische Festlegungen“ nach Auffassung der GPK ein Widerspruch in sich, weil einzelne, zudem noch zeitlich nacheinander erfolgte Festlegungen gerade das Gegenteil sind von einer Strategie. Darum zweifelt die Kommission, ob das Strategiepapier, das aus den einzelnen strategischen Feststellungen generiert worden ist, die Anforderungen an eine umfassende Strategie erfüllen kann. Eine Überprüfung konnte nicht mehr erfolgen, da die GPK ihre Untersuchung per 4. Juni 2015 abschloss. Offen bleibt damit auch, ob die Vertragspartner zum Strategiepapier wie gefordert konsultiert worden sind.

Die Erkenntnis, dass zumindest Anfang 2015 nicht klar war, welche Stossrichtung die POM mit dem Asylwesen verfolgt, zeigten die schriftlichen Rückmeldungen der Vertragspartner. Die Vertragspartner kommen bei der Frage, ob diese Empfehlung umgesetzt worden sei, zu sehr unterschiedlichen Schlüssen. Allein schon dies zeigt den Handlungsbedarf. Die Ausarbeitung einer Strategie für die Gegenwart lohnt sich aus Sicht der Kommission auch darum, weil der System-Wechsel frühestens 2018 umgesetzt wird und damit das bisherige Regime noch mindestens zweieinhalb Jahre Gültigkeit hat. Dabei ist sich die GPK durchaus bewusst, dass es für die Kantone keine leichte Aufgabe ist, dauerhafte Strategien zu definieren, wenn seitens des Bundes die Praxis immer wieder ändert. Dennoch sind die Kantone nicht davon dispensiert, für sich festzulegen, wie sie die Vorgaben des Bundes umsetzen wollen.

Positiv festzuhalten ist, dass in der überarbeiteten Asylsozialhilfeweisung strategische Ansätze erkennbar sind. Für eine richtige Strategie müssten diese allerdings noch klarer herausgearbeitet werden. In Bezug auf den Aspekt der Planbarkeit bzw. Verlässlichkeit beurteilt die GPK ferner die Tatsache positiv, dass die Gültigkeit der vereinheitlichten Leistungsverträge, welche regeln, wie die Asylsozialhilfe auf operativer Ebene gewährt wird, erstmals drei Jahre umfasst.

Wichtig ist der GPK schliesslich der Hinweis, dass Strategien ihre Wirkung erst entfalten, wenn sie sich auf das konkrete Handeln aller Beteiligten auswirken. Anders als in der Vergangenheit, als zweimal praktisch fertig ausgearbeitete Strategien (2008 und 2012) auf Eis gelegt wurden, bevor sie umgesetzt werden konnten, erwartet die GPK, dass die künftigen Strategien Wirkung erzielen.¹⁵

¹⁵ Die POM nimmt an, dass sich die GPK einerseits auf den Bericht „Aufgabenteilung und Finanzierung des Asylbereichs im Kanton Bern“ (2007) bezieht. Die darin aufgeführte Organisation des Asylwesens und der ausgewiesene Handlungsbedarf seien in den Folgejahren umgesetzt worden und hätten in weiten Teilen noch heute Gültigkeit. Andererseits geht die POM davon aus, dass sich die GPK auf das Factsheet des MIDI zur kantonalen Asylstrategie 2012 bezieht und hält fest: „Die darin aufgeführte Stossrichtung wie die Definition von neuen Trägerschaften, Bildung von Kommissionen, Einführung einer kantonalen Globalpauschale und

Fazit:

Die POM hat zwar eine Asylstrategie entwickelt, allerdings erst für die Zeit nach dem geplanten System-Wechsel des Bundes, wenn die Mehrheit der Asylverfahren direkt vom Bund abgewickelt werden soll. Dieser Wechsel wird frühestens 2018 erfolgen und ist in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung noch mit Unsicherheiten verbunden. Für die Gegenwart existiert keine umfassende Strategie. Darum teilt die GPK die Haltung der Finanzkontrolle, dass diese Pendenz noch nicht erledigt ist und für das gegenwärtige System eine Strategie zu erarbeiten ist.¹⁶

3.7 Empfehlung 6 – Erreichbarkeit/Kommunikation

In ihrem Bericht vom 25. Februar 2014 hatte die OAK dargelegt, dass in der Zusammenarbeit zwischen MIP/MIDI und den Vertragspartnern die Kommunikation ein Problemfeld darstellte.¹⁷ Auch wenn die Kommission schon damals gewisse Fortschritte erkennen konnte, zum Beispiel indem nach längerer Funkstille erstmals wieder Runde Tische stattfanden, übte die Kommission in Bezug auf die Erreichbarkeit und die unklare Zuständigkeit dennoch Kritik und gab folgende Empfehlung ab:

Es ist sicherzustellen, dass die Ansprechpartner beim MIDI klar definiert sind und die Vertragspartner direkt und kompetent Auskunft erhalten.

3.7.1 Stand der Umsetzung

In den ersten Monaten nach Vorliegen des OAK-Berichts veränderte sich die Zusammenarbeit zwischen MIP/MIDI und den Vertragspartnern nur unwesentlich. Im Rahmen ihres Berichts vom 7. November 2014 zur Staatsbeitragsprüfung bei drei Vertragspartnern erhielt die Finanzkontrolle den Gesamteindruck, dass das Vertrauensverhältnis nach wie vor belastet sei. Eine spürbare Verbesserung trat erst danach ein. Dies hat dazu geführt, dass die Vertragspartner die Situation inzwischen deutlich positiver beurteilen. Sie anerkennen den Willen und das Bemühen der Mitarbeiter des MIDI zur Verbesserung der Kommunikation, und würdigen, dass die Auskünfte qualitativ besser geworden sind. Auch die Finanzkontrolle hält in ihrem Revisionsbericht vom 7. April 2015 mit Verweis auf die Runden Tische und den Dokumentenaustausch auf der Sharepoint-Plattform fest, dass die Kommunikation mit den Vertragspartnern „weiter verbessert werden konnte“.

Allerdings ist aus den Stellungnahmen der Vertragspartner gegenüber der GPK auch herauszulesen, dass es doch immer wieder vorkommt, dass Ansprechpersonen für die Vertragspartner

weitere wurden umgesetzt.“ Auf Grund dieser Unterlagen werde deutlich, dass das MIP im Asylbereich in den letzten Jahren immer auch aufgrund von strategischen Festlegungen handelte.

¹⁶ Die POM schreibt in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015, dass sie die Empfehlung als „teilweise umgesetzt“ beurteilen würde. Sie sei bisher immer der Ansicht gewesen, dass die bestehenden Grundlagen für die operative Umsetzung des Asylwesens bis zur Realisierung der neuen Bundesstrategie und der neu zu erarbeitenden künftigen Asylstrategie des Kantons ausreichend seien und die knappen Ressourcen des MIP prioritär für das operative Tagesgeschäft und die Erarbeitung der zukünftigen Strategie eingesetzt werden müssten. „Nachdem aber sowohl die GPK als auch die FK nach wie vor eine umfassendere schriftliche Dokumentation der bestehenden Strategie verlangen, wird die POM die entsprechenden Arbeiten aufnehmen.“

¹⁷ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 25f.

nicht erreichbar sind, Anfragen nicht beantwortet werden oder keine Direktnummern weitergegeben werden. Vollends umgesetzt ist diese Empfehlung aus Sicht der GPK darum erst, wenn sich die Vertragspartner darauf verlassen können, dass ihre Anfragen zuverlässig beantwortet werden.¹⁸

Seit der Veröffentlichung des Berichts der OAK etabliert haben sich die Runden Tische, die eine regelmässige Plattform bilden, um Unklarheiten zwischen dem MIP als Auftraggeber und den Vertragspartnern als Auftragnehmern zu bereinigen. Diese Gespräche gilt es als regelmässiges Austausch-Gefäss unbedingt fortzuführen.

Einen positiven Aspekt der Kommunikation stellte auch die frühzeitige Einbindung der Vertragspartner dar, wie sie die POM bei der Ausarbeitung der Asylsozialhilfeweisung in vorbildlicher Weise vorgenommen hat. Die Weisung wurde in einem mehrteiligen Vernehmlassungsverfahren erarbeitet. Unklarheiten konnten in der Phase der Entstehung diskutiert und beseitigt werden. Umgekehrt konnten die zuständigen Personen im MIDI vom operativen Wissen der Vertragspartner profitieren.

Nicht optimal war demgegenüber die abrupte Ankündigung des MIP im August 2014, dass sich das MIP innert der nächsten Tage aus der Verantwortung für die Unterbringung der einzelnen Asylsuchenden zurückziehen werde und die Verantwortung vollumfänglich an den tagesverantwortlichen Leistungsvertragspartner übergehen werde. Nach einer gemeinsamen Intervention mehrerer Vertragspartner hat das MIP seinen Entscheid am Tag, nachdem die neue Regelung hätte in Kraft treten sollen, wieder zurückgezogen und versprochen, die Angelegenheit bei einem Runden Tisch zu klären.

Fazit:

Das MIP hat in Bezug auf die Kommunikation gegenüber den Vertragspartnern weitere Verbesserungen erzielt. Um die Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen nachhaltig zu verbessern, muss die Kommunikation noch verlässlicher werden, möglichst frühzeitig und offen erfolgen. Die Vertragspartner müssen bei Änderungen von grösserer Tragweite konsequent vorgängig konsultiert werden.

3.8 Empfehlung 7 – Weisungswesen/Kommunikationsplattform

In Bezug auf das Problemfeld Kommunikation hatte die OAK im Bericht vom 25. Februar 2014 die Art und Weise bemängelt, wie Leistungsverträge und Weisungen erlassen worden waren.¹⁹ Als nicht zweckmässig erachtete die GPK die Vielzahl von Weisungen, die neu erlassen wurden. Die POM kündigte darum an, eine Sharepoint-Plattform einrichten zu wollen und dort die wichtigsten Weisungen zu hinterlegen. Gestützt darauf formulierte die OAK in ihrem Bericht folgende Empfehlung:

¹⁸ Die POM weist diese Aussagen in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015 als „nicht stufengerechte Behauptungen“ zurück. Seit der Einführung der neuen Betriebsstruktur im MIDI im Januar 2014 seien die Stellvertretungen sämtlicher Kader und Mitarbeitenden für Telefonie und Mail sichergestellt. Zudem lägen der Abteilungsleitung MIDI seit Herbst 2014 keine mündlichen oder schriftlichen Beschwerden der Vertragspartner vor, wonach Mitarbeitende oder Kader aus dem Asylbereich nicht erreichbar gewesen wären oder sich nicht zurückgemeldet hätten.

¹⁹ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 26f.

Die OAK begrüsst die Bestrebung, ein zentrales Gefäss zu schaffen, das den Vertragspartnern einen raschen Überblick über die geltenden Weisungen ermöglicht. Die OAK erwartet, dass die entsprechenden Dokumente klar, verständlich und kongruent sind mit den übergeordneten Reglementen und den gesetzlichen Grundlagen. Überdies soll die Plattform regelmässig aktualisiert werden.

3.8.1 Stand der Umsetzung

Gestützt auf die Rückmeldungen der POM und der Vertragspartner lässt sich festhalten, dass diese Empfehlung vollumfänglich umgesetzt worden ist: Auf der Sharepoint-Plattform hat die POM die zentralen Dokumente für die Vertragspartner hinterlegt. Bei der Erarbeitung der neuen Leistungsverträge bzw. der Asylsozialhilfeweisung wurde die Plattform zudem als Kommunikationskanal genutzt, indem die jeweils neusten Versionen auf der Plattform abgelegt wurden und so auf effiziente Weise einen Austausch von Dokumenten möglich war. Zudem wurden Anliegen der Vertragspartner zur Optimierung der Plattform aufgenommen und umgesetzt (Erarbeitung eines Inhaltsverzeichnisses, Aufschalten zusätzlicher Dokumente).

Positiv hervorzuheben ist auch, dass die neue Asylsozialhilfeweisung übersichtlich gegliedert ist und aufzeigt, welche Einzelweisungen mit diesem übergeordneten Grundlagenpapier aufgehoben worden sind.

Damit die Plattform ihren Zweck auch künftig erfüllen kann, sollte sie weiterhin regelmässig aktualisiert werden. Wichtig ist überdies, dass allfällige Anpassungen in den Abläufen und Prozessen nicht mit neuen Weisungen erlassen werden, sondern dass zu diesem Zweck die Asylsozialhilfeweisung als zentrales Instrument zur operativen Umsetzung der übergeordneten Leitlinien angepasst wird.

Fazit:

Die Sharepoint-Plattform wird gepflegt und genutzt. Verschiedene Weisungen wurden aufgehoben und die Asylsozialhilfeweisung als zentrales Führungsinstrument überarbeitet und entschlackt. Die Empfehlung ist umgesetzt worden.

3.9 Empfehlung 8 – Verhältnis Controlling-Kontrolle

In ihrem Bericht vom 25. Februar 2014 hatte sich die OAK beim Problemfeld „Controlling versus Kontrolle“ die Frage gestellt, inwieweit der Ausbau der Kontroll-Aktivitäten im MIP (z. B. Migrationsinspektoren) verhältnismässig und zweckmässig ist.²⁰ Die Kommission gab dazu folgende Empfehlung ab:

²⁰ Bericht vom 25. Februar 2014, S. 27.

Die OAK hält es grundsätzlich für wichtig und richtig, dass der Kanton als Auftraggeber die Einhaltung der Vorgaben bei den Vertragspartnern kontrolliert. Entscheidend ist aber, dass das Controlling nach transparenten, nachvollziehbaren und für alle Vertragspartner identischen Kriterien erfolgt und die Verhältnismässigkeit zwischen Steuerung und Kontrolle gewahrt bleibt.

3.9.1 Stand der Umsetzung

Die GPK kann mit Befriedigung feststellen, dass sich die POM vertieft mit der Frage beschäftigt hat, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln das Controlling über die Vertragspartner erfolgen soll. Das Resultat dieser Überlegungen ist in ein zusätzliches Kapitel der überarbeiteten Asylsozialhilfeweisung eingeflossen. Einleitend heisst es darin: „Das MIP und die Asylsozialhilfestellen verpflichten sich zu einer gemeinsamen Zusammenarbeit im Bereich des Qualitätscontrollings und der Wirksamkeitsprüfung. (...) Das MIP und die Asylsozialhilfestellen verpflichten sich zu einer gewissenhaften und intensiven Zusammenarbeit im Bemühen um ein vertieftes gegenseitiges Verständnis zum Wohle der Personen des Asylbereichs.“ Das Kapitel, das sich am Konzept für die Finanzaufsicht des Staatssekretariats für Migration orientiert, definiert zum einen die Aufsichtsrolle des MIP, die verschiedenen Arten von Prüfungen (externe Prüfung, interne Prüfung, Kostenprüfung, Risikoprüfung) sowie auch die Ausgestaltung der regelmässigen Reports, der Abrechnungen und der Leistungsberichte. Zum anderen charakterisiert es ausführlich die Wirksamkeitsprüfung und die Kriterien (Wirksamkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Best Practice), nach denen die Abläufe und Abrechnungen der Vertragspartner beurteilt werden sollen. Unter dem Übertitel „Qualitätscontrolling, Finanzaufsicht und Wirksamkeitsprüfung“ wird in den Leistungsverträgen auf die Ausführungen in der Asylsozialhilfeweisung verwiesen. In diesen Dokumenten ist damit die Forderung der OAK nach Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gleichbehandlung aller Partner aufgenommen worden.

Positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass die Verantwortlichen des MIDI diese Grundlagen gemeinsam mit den Vertragspartnern erarbeitet haben. Gemäss Aussagen von Vertragspartnern hatte es zu Beginn noch viele Fragen und Unsicherheiten gegeben. Die Tatsache, dass sich die Vertragspartner und die zuständigen Personen des MIDI in den folgenden Gesprächen auf einen gemeinsamen Nenner einigen konnten, stimmt die GPK zuversichtlich, dass die Balance zwischen Controlling und Kontrolle künftig besser erreicht werden kann. Dies umso mehr, als sich beide Seiten im Rahmen der Leistungsverträge zur Fortsetzung der Zusammenarbeit verpflichtet haben.

Definitiv umgesetzt ist die Empfehlung allerdings erst, wenn die POM die Vorgaben der Asylsozialhilfeweisung in der Praxis auch umsetzt.

Fazit:

Mit der Ergänzung der Asylsozialhilfeweisung um ein zusätzliches Kapitel zum Thema „Controlling“ hat die POM die Forderung der OAK nach Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gleichbehandlung aller Partner in der Theorie erfüllt. Die Tatsache, dass das entsprechende Kapitel wie die gesamte Asylsozialhilfeweisung in gemeinsamer Zusammenarbeit von MIDI und Vertragspartnern entstanden ist, stimmt die GPK zuversichtlich, dass die Empfehlung vollends umgesetzt werden kann. Die praktische Umsetzung ist allerdings noch ausstehend.

4 Schlussfolgerungen

Seit Mitte 2012, als die POM das Wirtschafts- und Beratungsunternehmen KPMG beauftragte, die Abläufe und Finanzflüsse im Migrationsdienst zu durchleuchten, ist die POM konstant mit der Aufgabe konfrontiert, im Bereich des Asylwesens Mängel zu beheben und für mehr Transparenz zu sorgen. Als die OAK zu Beginn ihrer Untersuchung im Mai 2013 eine Auslegeordnung zur aktuellen Situation vornehmen wollte und dazu ein Gespräch mit Vertretern der POM führte, musste die Kommission feststellen, dass das Problembewusstsein innerhalb der POM zu jenem Zeitpunkt noch nicht genügend ausgeprägt war. Der Kommission wurde beschieden, dass durchaus eine transparente Asylrechnung bestehe und man im MIP jederzeit den Überblick über die Kosten habe. Auch in Bezug auf das IKS war die POM damals der Meinung, dass seit 2007 ein IKS im MIDI bestehe, in welchem alle Schlüsselprozesse und Kontrollen abgebildet seien. Mit Befriedigung kann die GPK feststellen, dass das Problembewusstsein seither deutlich grösser geworden ist und der anfänglich zu spürende Widerstand gegenüber Anpassungen nachgelassen hat. Nach Vorliegen des OAK-Berichts vom 25. Februar 2014 wurden die unerledigten Feststellungen der Finanzkontrolle und die Empfehlungen der OAK im Rahmen des Impulsprogramms erstmals systematisch gesammelt und geordnet. Das Impulsprogramm hat letztlich – wie das auch die Finanzkontrolle bestätigt – zu klaren Verbesserungen geführt. Was die acht Empfehlungen betrifft, so sind sie in der Mehrheit der Fälle umgesetzt, weitgehend umgesetzt oder die Weichen zumindest soweit gestellt, dass die Voraussetzungen geschaffen worden sind, dass sie in absehbarer Zeit umgesetzt werden.

Beim Rückblick auf die vergangenen zweieinhalb Jahre, in denen die POM damit beschäftigt war, die zahlreichen Mängel zu bereinigen, fällt auf, dass die POM die grössten Fortschritte am Ende dieser Periode erzielt hat. Trotz der OAK-Untersuchung ab Februar 2013 schaffte es die POM bis Ende 2013 nicht, eine aussagekräftige Asylrechnung zu erstellen. Erst Anfang 2015 legte die POM dank Unterstützung der Finanzkontrolle erstmals eine Rechnung vor, die über wichtige Kennzahlen (Ausgaben pro Vertragspartner, Ausgaben pro Phase, Kosten für den Kanton, etc.) Auskunft gab und die überhaupt ein übergeordnetes Kostencontrolling ermöglicht. Das zeigt, dass der Druck nötig war, den der Grosse Rat aufgebaut hat, als er im März 2014 mittels Planungserklärung verlangte, dass die acht Empfehlungen im Bericht der OAK binnen eines Jahres umgesetzt sein müssen. Dass verschiedene Verbesserungen gerade Ende 2014/Anfang 2015 erreicht werden konnten, ist insofern erstaunlich, als das MIP in dieser Zeit mit dem Zustrom von Asylsuchenden aus den Krisenregionen des arabischen und afrikanischen Raums auch im Tagesgeschäft sehr stark gefordert war. Dass es der POM in dieser Zeit nicht nur gelungen ist, die Zahl der Unterkünfte massiv zu erhöhen, sondern gleichzeitig auch das Impulsprogramm entscheidend voranzutreiben, ist lobend zu anerkennen.

Die POM hat für die Aufarbeitung der Mängel im Asylbereich mehrmals externe Beratungsmandate vergeben: Die grundlegende Analyse der Strukturen und Abläufe 2012 erfolgte durch ein externes Unternehmen, genauso wurde für die Unterstützung und Beratung der Leitung des Impulsprogramms, die Erarbeitung der Asylstrategie und die Begleitung des Projekts betreffend IT-Lösung externe Hilfe beigezogen. Die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer solchen Vielzahl an Beratungs-Mandaten ist aus Sicht der GPK fragwürdig und lässt sich auch mit den knappen personellen Ressourcen nicht hinreichend erklären.²¹ Die GPK ist der Auffassung, dass künf-

²¹ Die POM hält in ihrer Stellungnahme vom 23. Juli 2015 fest, dass sie externe Berater nur hinzuziehe, wenn in der betroffenen Verwaltung das nötige Fachwissen nicht ausreichend vorhanden ist, die unabhängige Bearbeitung in Frage gestellt wird oder die nötigen Ressourcen für eine zeitgerechte Umsetzung fehlen. „Nachdem die Feststellungen der Finanzkontrolle und die Untersuchung der OAK die ursprünglich gemäss KPMG-Studie geplanten Optimierungen zeitlich und politisch übersteuert haben, wurde rasch deutlich, dass alle Voraussetzungen – aber insbesondere die durch das Tagesgeschäft absorbierten und damit fehlenden Ressourcen – in den dringenden Umsetzungsprojekten des Impulsprogramms gegeben sind. Neben der externen Unterstützung waren die internen Fachkräfte selbstverständlich in der Erarbeitung von Lösungen sehr stark eingebunden und gefordert. Die POM verwehrt sich deshalb gegen den Vorwurf, fragwürdige Beratungs-Mandate an Externe vergeben zu haben.“

tig verstärkt das vorhandene Fachwissen in der Kantonsverwaltung und im MIP genutzt werden sollte, um konzeptionelle Grundlagenarbeiten auszuführen.

Der vorliegende Bericht zeigt deutlich, dass die Arbeit für die POM noch nicht erledigt ist. Die POM muss in den nächsten Monaten und Jahren den Beweis antreten, dass die Verbesserungen nachhaltig sind und die Bemühungen um Transparenz in den Finanzflüssen unabhängig von der Verfügbarkeit einer IT-Lösung fortgeführt werden müssen. Sie muss den Tatbeweis erbringen, dass die Anstrengungen zur Verbesserung der Abläufe und Prozesse nicht nur deshalb erfolgt sind, weil Aufsichtsorgane Handlungsbedarf festgestellt haben. In der Verantwortung steht die Dienstaufsicht, d.h. insbesondere der Polizei- und Militärdirektor als politisch Verantwortlicher sowie die Amtsleitung. Es ist ihre Aufgabe, sicherzustellen, dass die erzielten Optimierungen nicht verwässert werden, dass das Ziel nach mehr Transparenz weiterverfolgt wird und all das, was erst in der Theorie vorliegt, auch in der Praxis angewandt wird.

Die GPK ist durch die intensive Beschäftigung mit dem Asylwesen in den letzten zweieinhalb Jahren sehr tief in die Thematik eingedrungen. Nach rund zweieinhalb Jahren ist es aus Sicht der GPK angezeigt, dass sie sich als Aufsichtsorgan über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben zurückzieht. Ansonsten bestünde nicht nur die Gefahr, dass die Kommission dauerhaft begleitend anstatt nur nachträglich tätig würde, womit sie längerfristig infolge Vorbefassung ihren Grundauftrag – die parlamentarische Oberaufsicht – gar nicht mehr erfüllen könnte. Zudem wären die Ressourcen der GPK unverhältnismässig stark gebunden, so dass diese für andere Prüfungen fehlten.

Der Rückzug der GPK korrespondiert mit der Einschätzung der Finanzkontrolle, die den Eintrag zum Asylwesen aus der Quartalsberichterstattung streichen wird, sobald die drei wesentlichen Pendenzen IKS, Asylreserve und Asylstrategie erledigt sein werden. Der Rückzug ist aber auch noch aus einem weiteren Grund angezeigt: Im Verlauf der nächsten Jahre wird das bernische Asylwesen auf Grund des System-Wechsels auf Bundes-Ebene komplett auf den Kopf gestellt. Die POM, die seit zwölf Jahren für die Gewährung der Asylsozialhilfe verantwortlich gewesen ist, soll dereinst nur noch für die Ausschaffungen und die Gewährung der Nothilfe zuständig sein. Die Verantwortung für die Asylsozialhilfe soll wieder an die GEF übergehen. Eine kontinuierliche Begleitung wäre angesichts dieser radikalen Veränderungen und dem Risiko der Vorbefasstheit nicht zweckmässig. Dennoch verschwindet das Geschäft nicht völlig aus dem Radar der GPK. Auf ihrer Mehrjahresplanung hat sie festgehalten, dass sie nach Konsolidierung der neuen kantonalen Asylstrukturen frühestens aber 2019 prüfen wird, inwieweit sie sich erneut mit dem Anliegen auseinandersetzen und eine Nachkontrolle durchführen will.

Über die Quartalsberichterstattung der Finanzkontrolle wird die GPK überdies weiterhin informiert sein, wie rasch die POM die offenen Feststellungen erledigen wird. Zudem wird die Finanzkontrolle weiterhin einmal jährlich im MIP eine Dienststellenprüfung vornehmen. Sollte sie dabei Sachverhalte beanstanden, welche die FK erneut mit der Wesentlichkeit „gross“ einstufen müsste, würde die GPK darüber ebenfalls informiert werden.

Schliesslich hat das Staatssekretariat für Migration angekündigt, dass sie im Rahmen ihrer Finanzaufsicht in den Jahren 2015 bis 2020 alle Kantone einer Prüfung unterziehen wird.

Vor diesem Hintergrund ist die GPK überzeugt, dass die Oberaufsicht über das bernische Asylwesen gewährleistet bleibt, auch wenn die GPK und indirekt der Grosse Rat diese künftig mit grösserer Distanz wahrnehmen werden.

5 Antrag der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Grossen Rat, von ihrem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 13. August 2015

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission:

Der Vize-Präsident: Ruchti

Der Sekretär: Ehrler