

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 225-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.879

Eingereicht am: 07.09.2015

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: SVP (Sutter, Langnau i.E.) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 09.09.2015

RRB-Nr.: 1290/2015 vom 28. Oktober 2015
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Asylwesen im Kanton Bern - Fakten und Transparenz für eine sachliche Diskussion

Angesichts der Missstände im Asylwesen ist es für eine sachliche Diskussion zentral, dass die relevanten Fakten bekannt sind. Dies gilt insbesondere für die Lasten und Kosten, die durch den Kanton und die Gemeinden zu tragen sind. In Kenntnis dieser Fakten sind in einem zweiten Schritt Massnahmen zu ergreifen, um die Missstände zu beheben.

Der Regierungsrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie hoch sind die kantonalen Kosten (Administration, Betreuung, Versorgung) für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge insgesamt sowie pro Person im Durchschnitt (nach Personengruppe) in den Jahren 2013, 2014 und in der ersten Jahreshälfte 2015?
2. Wie hoch waren die kantonalen Kosten, die in den Jahren 2013, 2014 und in der ersten Jahreshälfte 2015 für Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge und wie viele Personen kamen jeweils in den Genuss solcher Programme?
3. Mit welchen zusätzlichen Kosten rechnet der Regierungsrat für die Gewährleistung der Sicherheit in den und um die kantonalen Asylzentren?

4. Mit welchen zusätzlichen Folgekosten (Integration, Sozialhilfe etc.) rechnet der Regierungsrat angesichts der steigenden Zahl von Personen im Asylwesen?
5. Trifft es zu, dass alle UMAs unabhängig von ihrer Unterbringung einer Gemeinde zugerechnet werden, und falls ja, warum?

Begründung der Dringlichkeit: Der Zustrom an Personen nach Europa und in die Schweiz hält an, und eine Klärung über die Kosten, die auf den Kanton und die Gemeinden zukommen, ist dringend nötig, um entsprechende Planungen vorzunehmen.

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1

Einleitend hält der Regierungsrat fest, dass die Asylsozialhilfe grundsätzlich aus Bundessubventionen gedeckt wird, nicht mit kantonalen Geldern. Die vom Bund subventionierte Asylsozialhilfe muss gemäss Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SuG; SR 616.1) zweckmässig und kostendeckend eingesetzt werden. Die über die Asylsozialhilfe gedeckten Kosten betreffen gemäss Artikel 22 Absatz 2 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) Auslagen für Mietkosten, Betreuung, Sozialhilfe im Sinne einer Bargeldauszahlung sowie Krankenversicherungsprämien.

Gemäss Artikel 3 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) in Verbindung mit Artikel 1 der entsprechenden Verordnung (EV AuG und AsylG; BSG 122.201) ist der Migrationsdienst des Amts für Migration und Personenstand in der Polizei- und Militärdirektion (POM) für die Gewährung der Sozialhilfe an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene mit weniger als sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz und weggewiesene Personen zuständig. Der Ertrag des MIP im Bereich der Asylsozialhilfe setzt sich zusammen aus der pro Person und Monat abgegoltenen Globalpauschale 1 des Bundes für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, aus einer einmalig bei der Zuweisung an den Kanton pro Person ausgerichteten Verwaltungskostenpauschale des Bundes sowie aus einer einmalig pro rechtskräftig weggewiesene Person ausgerichteten Nothilfepauschale des Bundes.

Das MIP leitet primär die Pauschalen des Bundes an die mittels Vertrag beauftragten Asylsozialhilfestellen, die für die Sozialhilfe und Betreuung im Asylbereich zuständig sind, weiter. Der Anteil für die Krankenversicherungsprämie wird vom MIP verwaltet und nicht an die Asylsozialhilfestellen weitergegeben.

Der Bund übernimmt nicht alle Kosten der Asylsozialhilfe. Die nachfolgende Tabelle weist jene Kosten im Bereich der Asylsozialhilfe aus, die durch den Kanton Bern getragen werden müssen:

Finanzierung (in CHF)	2013	2014	2015 (vorauss.)
Ertrag aus Bundessubventionen	70'152'757.62	91'345'320.70	87'481'672.27
Ausgaben Total MIP	83'619'073.11	91'839'196.23	94'881'265.00
Differenz zulasten Kanton	13'466'315.49	493'875.53	7'399'592.73

Tabelle 1: Kantonale Kosten im Bereich der Asylsozialhilfe

Im Jahr 2013 wurden die Pauschalen des Bundes um rund 13% gekürzt. Das MIP entschied, diese Kürzung nicht im selben Jahr zulasten der Asylsozialhilfestellen weiterzugeben. In der Folge resultierte im Jahr 2013 ein einmalig höheres Defizit zulasten des Kantons Bern. Im Jahr 2014 wurde die Kürzung der Pauschalen des Bundes an die Asylsozialhilfestellen weitergeben. Zudem konnte ein Grossteil des Defizits zulasten des Kantons durch die Asylreserve gedeckt werden. Im Jahr 2015 geht das MIP zurzeit von einem Defizit von rund CHF 7 Mio. aus. Dieses Defizit entsteht zu einem Grossteil durch Zusatzkosten für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA), für welche der Grosse Rat am 7. September 2015 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 6,9 Millionen (netto, nach Abzug der Bundessubventionen) für die Jahre 2017 bis 2019 verabschiedet hat.

Die nachfolgenden Grafiken zeigen die durchschnittlichen Asylsozialhilfekosten nach Kanton und schweizweit im Jahr 2014.

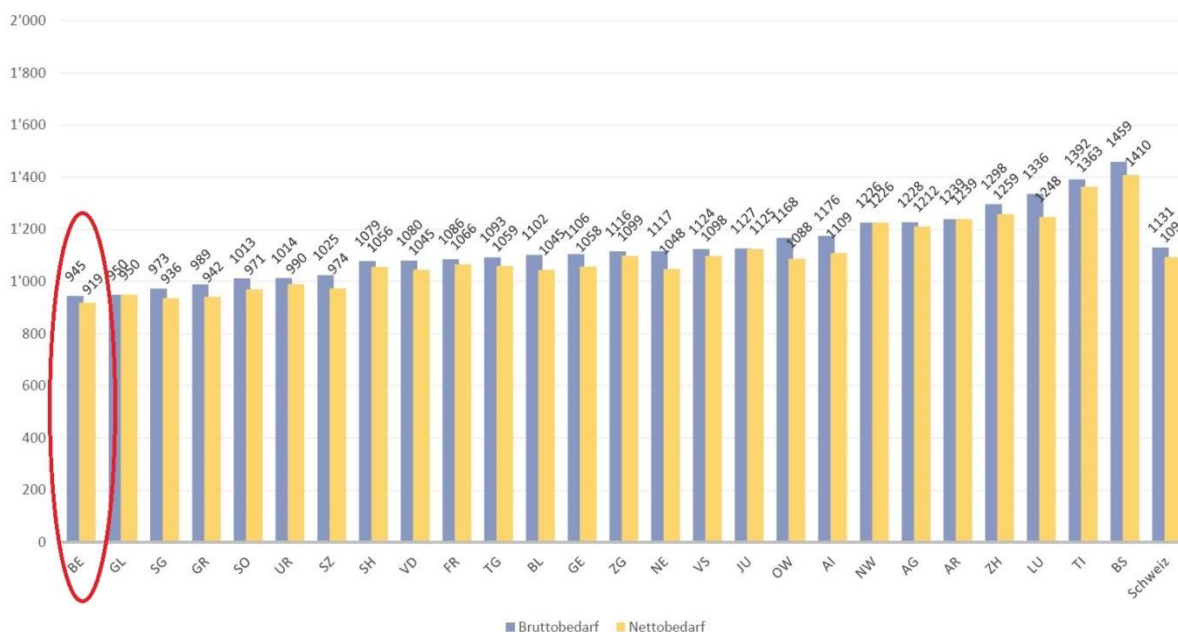


Abbildung 1: Brutto- und Nettobedarf der Asylsozialhilfe in CHF pro Person und Monat, nach Kanton im Juni 2014¹

Im Jahr 2014 wurden im Kanton Bern durchschnittlich CHF 945.- brutto pro Monat und Person des Asylbereichs ausgegeben. Im Jahr 2013 waren es noch CHF 1017.-. Der Kanton Bern wies im Jahr 2014 im interkantonalen Vergleich die tiefsten Sozialhilfekosten aus. Im Jahr 2013 wie-

¹ Sozialhilfestatistik im Asylbereich (eAsyl) (2013): Gesamtschweizerische Ergebnisse 2014; Bundesamt für Statistik BFS; S. 30

sen die Kantone Glarus, Graubünden, Uri, Schwyz und Freiburg tiefere Sozialhilfekosten aus als der Kanton Bern.

Für alle anerkannten Flüchtlinge in kantonaler Zuständigkeit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (B-FL-5 und F-FL-7) ergeben sich Sozialhilfekosten für die Jahre 2013, 2014 und bis 06/2015 wie folgt:

Finanzierung (in CHF)	2013	2014	Stand 06/2015
Sozialhilfe	33'397'820	31'435'260	23'254'550
Betriebs- und Verwaltungskosten	5'671'110	5'746'500	3'548'480
Kosten pro Person und Monat wirtschaftliche Sozialhilfe	1'378 (16'540 pro Jahr)	1'298 (15'580 pro Jahr)	1'560 (18'720 pro Jahr)
Kosten pro Person und Monat Sozialhilfe inkl. Betriebskosten	1'613 (19'360.- pro Jahr)	1'535 (18'420 pro Jahr)	1'798 (21'570 pro Jahr)

Tabelle 2: Sozialhilfekosten für anerkannte Flüchtlinge. Es ist zu beachten, dass der Zwischenstand für das Jahr 2015 nicht den abgegrenzten Kosten entspricht, da gewisse Buchungen (einnahme- und ausgabeseitig) nicht innerhalb der ersten sechs Monate getätigt werden können.

Zu Ziffer 2

Zunächst hält der Regierungsrat fest, dass sich Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme (GeBePro) nach einer Weisung des MIP richten². Darin enthalten sind Projekte, im Rahmen derer Asylsuchende zeitlich begrenzte Arbeitseinsätze zu Gunsten der Öffentlichkeit leisten können. Durch GeBePro ist es Asylsuchenden möglich, ihren Alltag sinnvoll zu gestalten und sich zudem ein kleines Entgelt zu verdienen. Im Rahmen der Projekte werden ausschliesslich Asylsuchende (Ausweis N) als Zielgruppe des Programms berücksichtigt.

Dies bedeutet, dass sich GeBePro nicht an anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene oder andere Personen des Asylbereichs richten. Ebenso können rechtskräftig weggewiesene Asylsuchende nicht mehr an GeBePro teilnehmen. Für anerkannte Flüchtlinge bestehen jedoch anderweitige Beschäftigungsprogramme, auf die an späterer Stelle eingegangen wird.

Das MIP richtet den Programmanbietern pro ausgewiesene Teilnehmerstunde einen Betrag von maximal CHF 6.- aus. Mit diesem Betrag sind sämtliche entstehende Kosten (inklusive dem Entgelt für die Asylsuchenden) zu decken. Voraussetzung dafür ist, dass das Projekt sich einerseits mit den strategischen Vorgaben des MIP deckt und andererseits in einen geeigneten Bereich fällt.

Für die Gesamtheit der vom MIP bewilligten GeBePro entstanden bzw. entstehen voraussichtlich für die Jahre 2013, 2014 und 2015 die folgenden Kosten:

Finanzierung (in CHF)	2013	2014	2015 (vorauss.)
GeBePro	807'600.00	1'164'672.60	2'127'263.96

Tabelle 3: Kosten GeBePro 2013 - 2015

² BSIG Nr. 10/3.31

Im Jahr 2013 konnten ungefähr 430 Asylsuchende an GeBePro teilnehmen, im Jahr 2014 waren es ungefähr 480. Da die Beschäftigungsprogramme antizyklisch durchgeführt werden, kann keine genaue Aussage darüber gefällt werden, wie viele Personen mit N-Ausweis in der ersten Jahreshälfte 2015 platziert wurden. Das MIP geht von einem erhöhten Bedarf und einer Teilnehmerzahl von ungefähr 590 Personen über die ganze Jahresdauer aus.

Für vorläufig aufgenommene Personen, die länger als sieben Jahre in der Schweiz sind (VA), und anerkannte Flüchtlinge in kantonaler Zuständigkeit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (FL) bestehen Integrationsmassnahmen. Dazu gehören neben Beschäftigungsangeboten auch Programme zur sozialen Integration, beruflichen Orientierung und Qualifizierung sowie Sprachkurse, die spezifisch für VA/FL ausgerichtet werden.

Insgesamt hat der Kanton für das Jahr 2013 ca. CHF 8.6 Mio. und für das Jahr 2014 rund CHF 9 Mio. für die Integrationsförderung von VA/FL aufgewendet. Dadurch konnten im Jahr 2013 rund 1'100 und im Jahr 2014 rund 1'500 Personen an den Fördermassnahmen teilnehmen. Für das Jahr 2015 sind Ausgaben von rund CHF 10.5 Mio. budgetiert. Davon werden CHF 1.6 Mio. aus der Nachzahlung der Integrationspauschale 2014 finanziert. Über die Anzahl Personen, die im Jahr 2015 an den Angeboten teilnehmen, kann der Regierungsrat derzeit keine Auskunft geben, da die Kurse z.T. an das Schuljahr oder Semester gekoppelt sind. Aufgrund der zusätzlichen Angebote und Kursplätze ist eine weitere Zunahme der Teilnehmerzahl zu erwarten. Die oben aufgeführten Zahlen beziehen sich nur auf Personen in den direkt finanzierten Programmen. Hinzu kommen all jene Personen, die via die pro Kopf ausbezahlten Sozialhilfemittel eine geeignete Integrationsmassnahme besuchen konnten.

Die finanziellen Mittel für die Integration von VA und FL sind in der Vereinbarung zum kantonalen Integrationsprogramm (KIP) 2014 – 2017 zwischen Bund und dem Kanton definiert. Der Kanton Bern erhält jährlich rund CHF 5.4 Mio. als Integrationspauschale für die Bereitstellung der Integrationsangebote für VA und FL. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ging bei der Festlegung dieser Bundessubventionen von der durchschnittlichen Anzahl Anerkennungen und vorläufigen Aufnahmen der letzten vier Jahre aus. Weicht nun die effektive Zahl von Flüchtlingsanerkennungen und vorläufigen Aufnahmen nach unten oder nach oben mehr als 20% von der berechneten Anzahl Personen ab, veranlasst das SEM eine Rückforderung bzw. eine Nachzahlung der Integrationspauschale. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Anerkennungszahlen im Jahr 2014 hat das SEM eine Nachzahlung von rund CHF 5 Mio. geleistet. Diese finanziellen Mittel werden vom Kanton über rund drei Jahre hinweg verteilt für die Finanzierung zusätzlicher Integrationsmassnahmen verwendet. Dies ergibt ein zusätzliches Finanzierungsvolumen von CHF 1.6 Mio. für Integrationsmassnahmen, die mit Bundesmitteln gedeckt werden. Da die Anerkennungszahlen auch im Jahr 2015 über dem errechneten Durchschnitt liegen, wird fürs laufende Jahr eine Nachzahlung der Integrationspauschale erwartet. Zusätzliche finanzielle Mittel seitens Kantons sind im Rahmen der regulären Programme nicht geplant. Jedoch werden für die Umsetzung der Optimierungsmassnahmen in den Bereichen Asylsozialhilfe und Integration gemäss dem Konzept vom 9. September 2015 der Kerngruppe Migration der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) (RRB 1081/2015) zusätzliche finanzielle Mittel von rund CHF 4 Mio. benötigt.

Zu Ziffer 3

Der Regierungsrat rechnet mit keinen nennenswerten zusätzlichen Sicherheitskosten für dieses Jahr. Die Sicherheitskosten sind von CHF 3.3 Mio. im Jahr 2013 deutlich auf CHF 1.5 Mio. im Jahr 2014 zurückgegangen sind. Für das erste und zweite Quartal des laufenden Rechnungsjahrs sind Sicherheitskosten in der Höhe von CHF 33'000.- verbucht.

Zu Ziffer 4

In einem Schreiben vom 14. September 2015 informierte das SEM, dass sich die Jahresprognose 2015 trotz der angespannten Lage im Bereich von 29'000 (+/- 2'500) Asylsuchenden bewegen dürfte. Für das Jahr 2016 rechnet das SEM mit einem ähnlich hohen Niveau der Anzahl Asylgesuche wie im Jahr 2015, wobei ein leichter Anstieg wahrscheinlich sei. Durch verschiedene Faktoren könne die Zahl der Gesuche für das Jahr 2016 jedoch stark beeinflusst werden, u.a. durch eine eventuelle Praxisänderung der Nachbarstaaten. Aufgrund des öffentlich bekundeten Willens des SEM „an der prioritären Behandlung von schwach begründeten Asylgesuchen aus visumsbefreiten Staaten und aus Ländern mit einer sehr tiefen Anerkennungsquote (48-Stunden- und Fast-Track-Verfahren) sowie von Dublin-Fällen“³ festzuhalten, kann mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zum jetzigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass der Pull-Effekt der Schweizer Eidgenossenschaft für Personen des Asylbereichs mit kurzfristiger Aufenthaltsperspektive, im Vergleich zu den Nachbarstaaten, weiterhin relativ niedrig sein wird. Die Schweizer Eidgenossenschaft dürfte in Zukunft für Personen mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive attraktiver sein als für Personen mit kurzfristiger Aufenthaltsperspektive. Die Schutzquote dürfte sich auch in Zukunft bei ungefähr 60 % bewegen. Diese Prognosen sprechen eher für zukünftig steigende, als für zukünftig fallende Integrationskosten für die Personen des Asylbereichs.

Aufgrund der Zunahme der Anzahl Flüchtlingen mussten die Strukturen der Flüchtlingssozialdienste im Kanton Bern ausgebaut werden (Zunahme der Betriebs- und Verwaltungskosten). Zudem werden derzeit mehr Personen betreut, die noch am Anfang ihres Integrationsprozesses stehen und somit auf Sozialhilfe angewiesen sind. Beide Faktoren führen zu einer Kostenzunahme. Der Anteil der Ausgaben, die durch Bundesmittel gedeckt werden konnte, betrug in den Jahren 2013 und 2014 rund 78%. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Ausgaben, der durch die Bundesmittel gedeckt werden kann, auf rund 70% zurückgehen wird.

Die Frage, wie sich die Kosten im Asyl- und Flüchtlingswesen des Kantons Bern zukünftig genau entwickeln werden, kann der Regierungsrat aufgrund der zahlreichen Unsicherheitsfaktoren nicht beantworten. Die Kostenentwicklung ist nicht nur von der absoluten Anzahl Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, sondern auch von den rechtlichen Rahmenbedingungen und von politischen Entscheiden zur Intensität und Ausgestaltung von Unterstützungsangeboten abhängig.

³ Vgl. Asyllage (24.09.2015) : Bund eröffnet zusätzliche Unterkünfte und trifft Fachleute der Kantone;
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=58865>

Zu Ziffer 5

Seit dem 1. Januar 2015 verfügt das MIP über einen Leistungsvertrag mit der Firma Zihler social development (ZSD), in welchem die Ausrichtung der Asylsozialhilfe sowie die Betreuung und Unterbringung aller unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA), die dem Kanton Bern zugewiesen werden, geregelt ist. Die UMA sind unabhängig von ihrer Unterbringung bei einer Gemeinde gemeldet und es handelt sich hierbei um eine rein administrative Anmeldung und nicht um eine Zuteilung. Die Registration erfolgt zentral über die Gemeinde Langnau.

Verteiler

- Grosser Rat