



Einführungsgesetz zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG) (Änderung)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Heutige Sach- und Rechtslage	1
2.2 Entwicklung der Asylgesuche	2
2.2.1 Entwicklungen in ausgewählten europäischen Staaten	2
2.2.2 Entwicklung in der Schweiz	3
2.3 Ausblick: Neustrukturierung Asylbereich auf Stufe Bund und Kanton	4
2.4 Aktuelle Unterbringungsproblematik	4
3. Grundzüge der Neuregelung	5
4. Erlassform	5
5. Rechtsvergleich	5
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	6
7. Erläuterungen zu den Artikeln	6
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	9
9. Finanzielle Auswirkungen	9
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen	9
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	9
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	9
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	9
14. Antrag / Anträge	10

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Einführungsgesetz zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG)
(Änderung)**

1. Zusammenfassung

Dem Kanton Bern werden Asylsuchende nach einem fixen Verteilschlüssel vom Bund zugeteilt. Diese hat er unterzubringen und zu betreuen. Im Jahr 2015 reisten deutlich mehr Asylsuchende nach Europa als in den Vorjahren. Insbesondere die aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen anhaltende humanitäre Krise in Syrien trug dazu bei. Auch in der Schweiz kam es zu einem Anstieg der Gesuchzahlen. Im Sommer 2015 geriet der Kanton Bern aufgrund dieser Entwicklungen - trotz intensiver Suche nach Unterbringungsplätzen - in einen Unterbringungsengpass. Die angespannte Situation dürfte auch im Jahr 2016 anhalten.

Auf dem freien Markt sind geeignete Unterkünfte nur selten erhältlich und in den Gemeinden ist die Bereitschaft, Hand für rasch realisierbare Lösungen zu bieten, sehr unterschiedlich. Es zeigte sich, dass es mit den heutigen rechtlichen Grundlagen im Asylbereich schwierig ist, eine zeitgerechte Unterbringung von Asylsuchenden zu realisieren, wenn die Gesuchzahlen in einer kurzen Zeitspanne bedeutend ansteigen und die kantonalen Reserven erschöpft sind. Insbesondere fehlt ein spezialgesetzliches Instrument, einzelne Gemeinden für eine zeitnahe und vorübergehende Zusammenarbeit in die Pflicht zu nehmen, ohne dass bereits eine Notlage nach dem Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1) eingetreten sein muss. Ein solches Instrument soll mit der vorliegenden Revision geschaffen werden. Damit wird verhindert, dass Personen des Asylbereichs obdachlos werden und gleichzeitig eine geordnete Abwicklung von erhöhten Gesuchzahlen im Asylbereich sichergestellt. Diese Kompetenz wird den Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthaltern übertragen. Dies in der Annahme, dass sie aufgrund ihrer örtlichen und persönlichen Nähe zu den Gemeinden in Zusammenarbeit mit diesen rascher geeigneten Wohnraum finden und realisieren können. Auch ist zu erwarten, dass in den Gemeinden und der Bevölkerung dadurch die Akzeptanz für die Unterbringung von Personen des Asylbereichs steigt. Der Gesetzesentwurf baut grundsätzlich auf dem heutigen System auf, wonach die kantonale Migrationsbehörde zusammen mit Partnerorganisationen, die über einen Leistungsvertrag mit dem Kanton verfügen, für die Unterbringung und Betreuung im Asylbereich zuständig ist. Neu wird der Einbezug der Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthalter institutionalisiert. Abhängig von der allgemeinen Lage im Asylbereich und den Prognosen über die Entwicklungen soll eine vorausschauende Planung mit vertiefter regionaler Zusammenarbeit eingeführt werden. Als spezialgesetzliche Notmassnahme wird die Verfügungskompetenz der Regierungsratsstatthalterinnen und Regierungsratsstatthalter gegenüber den Gemeinden geschaffen. In eigentlichen Notlagen kommt wie bis anhin das Bevölkerungs- und Zivilschutzrecht zur Anwendung. Damit wird in Weiterentwicklung des heutigen Systems ein dreistufiges Modell installiert, das eine zuverlässigere Behebung von Unterbringungsengpässen ermöglichen soll.

Die Rechtsänderung wird vorübergehend Bestand haben, bis voraussichtlich ab dem Jahr 2019 eine neue Kompetenzaufteilung im Asylwesen im Kanton Bern in Kraft treten wird (vgl. Ziff. 2.3).

2. Ausgangslage

2.1 Heutige Sach- und Rechtslage

Die Regelungskompetenz im Asylwesen kommt grundsätzlich dem Bund zu (vgl. Art. 121 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Er weist den Kantonen Asylsuchende nach einem bestimmten Verteilschlüssel zu. Derzeit werden dem Kanton Bern zwischen 13,5 % und 14,8 % der Asylsuchenden zugeteilt.

Die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden durchlaufen in der Regel zwei Unterbringungsphasen. In der Phase 1 wohnen die Asylsuchenden in einer Kollektivunterkunft. Ziel dieser Unterbringungsform ist es, die Personen mit den Gepflogenheiten des schweizerischen Alltags bekannt zu machen und sie an ein möglichst selbstständiges Leben heranzuführen. Die kantonale Migrationsbehörde hat die Unterbringung und Betreuung mittels Leistungsverträgen an öffentliche oder private Partnerorganisationen (nachfolgend Asylsozialhilfestellen) übertragen. Nach den geltenden Weisungen sind die Asylsozialhilfestellen beauftragt, die Asylsuchenden nicht länger als sechs Monate in Kollektivunterkünften unterzubringen und sie anschliessend in Privatwohnungen unterzubringen (Phase 2). Sind wegen eines raschen Zustroms von Asylsuchenden alle Kollektivunterkünfte ausgelastet, müssen die Asylsuchenden vorübergehend in Notunterkünften untergebracht werden. Per 11. Dezember 2015 wurden im Kanton Bern 37 Kollektivunterkünfte betrieben, wovon zehn unterirdische Notunterkünfte sowie fünf Wohnheime für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA). Dies bei einer Kapazität von 3'306 Plätzen, wovon 950 Plätze in unterirdischen Notunterkünften und 218 Plätze in Wohnheimen für UMA bestimmt sind. Asylsuchende, die während des Aufenthalts in Kollektivunterkünften gelernt haben, den Alltag in der Schweiz weitgehend selbstständig zu bewältigen, sowie vorläufig aufgenommene Personen werden in einer zweiten Phase in Privatunterkünften untergebracht, die auch von den Asylsozialhilfestellen geführt werden.

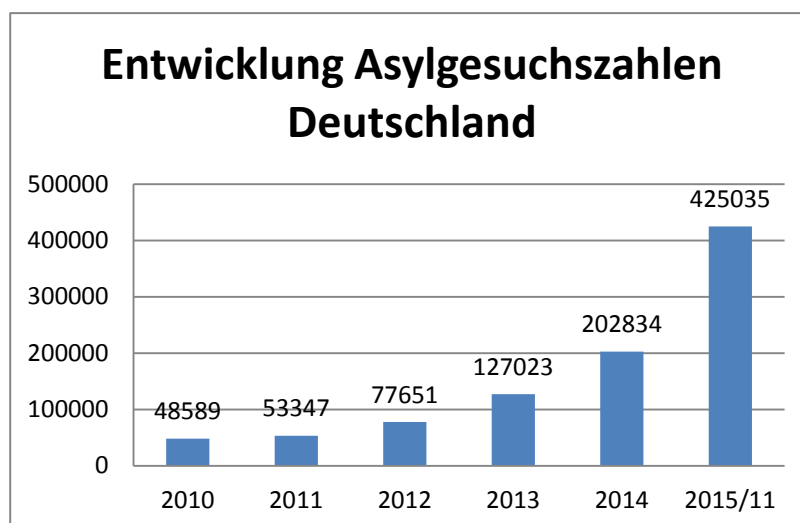
Seit dem Inkrafttreten des EG AuG und AsylG am 1. Januar 2010 haben die Gemeinden keine Zuständigkeit mehr bei der Ausrichtung von Asylsozialhilfe. Nach dem zuvor geltenden Recht hatte die kantonale Migrationsbehörde die Möglichkeit, die Asylsuchenden einer Gemeinde zuzuweisen. Diese Möglichkeit fiel unter dem neuen Recht weg, um die Gemeinden im Asylbereich zu entlasten. Die kantonale Migrationsbehörde weist nach dem seither geltenden Recht die vom Bund an den Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden einer Asylsozialhilfestelle zu, welche Kollektivzentren führt.

Da letztlich jede Kollektivunterkunft auf Gemeindeboden steht, ist der Kanton bei der Neueröffnung von Kollektivunterkünften auf die enge Zusammenarbeit und Unterstützung der Standortgemeinden angewiesen. Insofern kommt den potentiellen Standortgemeinden von Kollektivunterkünften faktisch weiterhin eine - wenn auch keine gesetzliche, aber deswegen nicht minder gewichtige - Rolle im Zusammenhang mit der Organisation der Asylsozialhilfe zu.

2.2 Entwicklung der Asylgesuche

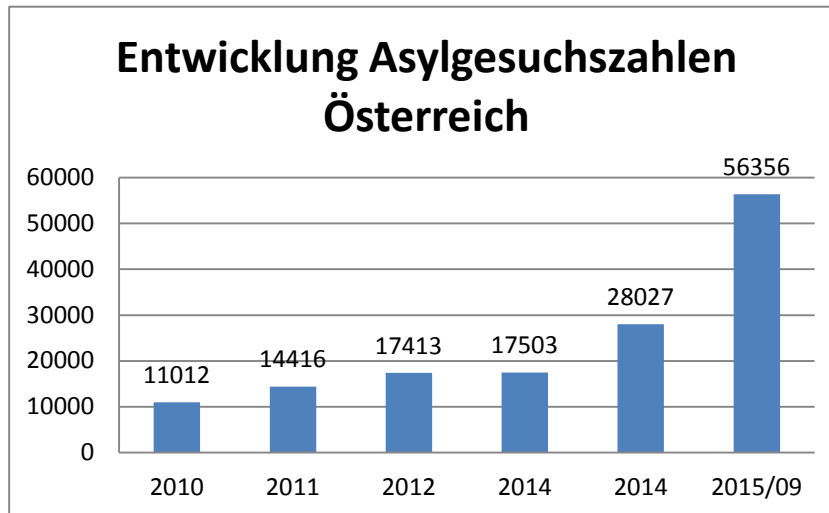
2.2.1 Entwicklungen in ausgewählten europäischen Staaten

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weist in der Publikation „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, Ausgabe November 2015, folgende Entwicklung aus¹:



¹ https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile

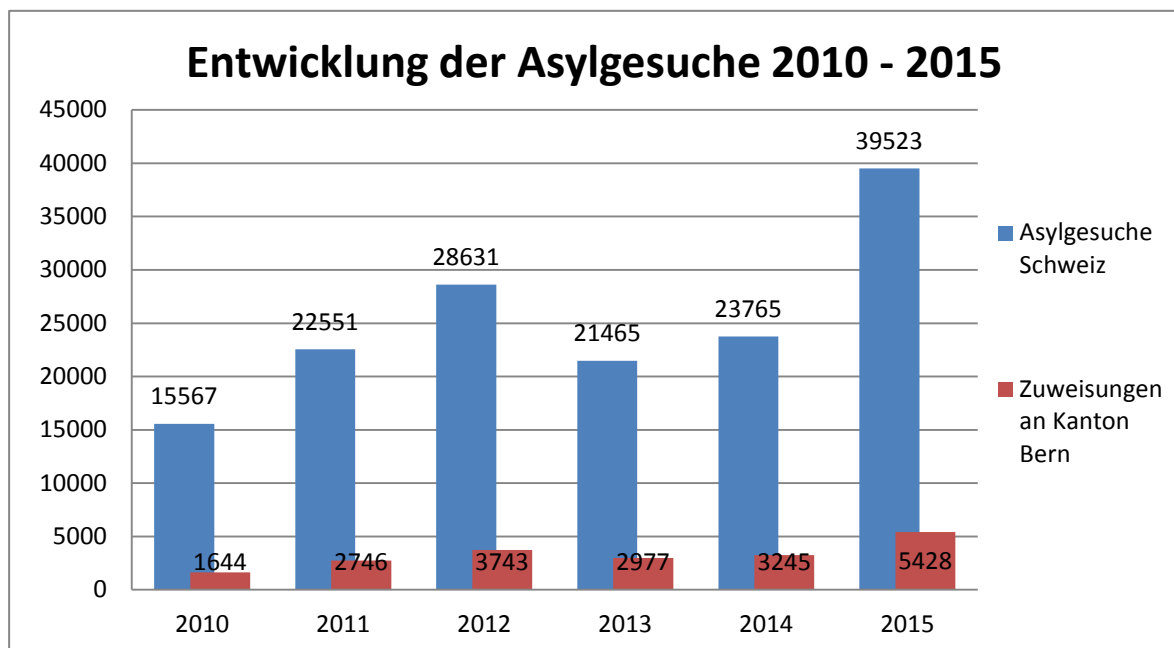
Ähnlich dramatisch zeigt sich die Situation in Österreich gemäss dem Online-Portal „statista“²:



Ein Vergleich des Staatssekretariats für Migration in der Asylstatistik 2014 ergibt für die Schweiz im Vergleich zu Europäischen Ländern folgendes Bild: „In der Schweiz suchen mit 3.0 Asylsuchenden auf 1000 Einwohner nach wie vor überdurchschnittlich viele Personen um Asyl nach. Eine höhere Quote weisen in Europa nur Schweden mit 8.4, Ungarn mit 4.4 und Österreich mit 3.4 Asylsuchenden auf 1000 Einwohner auf. Der europäische Durchschnitt liegt bei 1.21 Asylsuchenden pro 1000 Einwohner (Vorjahr 0.85)“.³

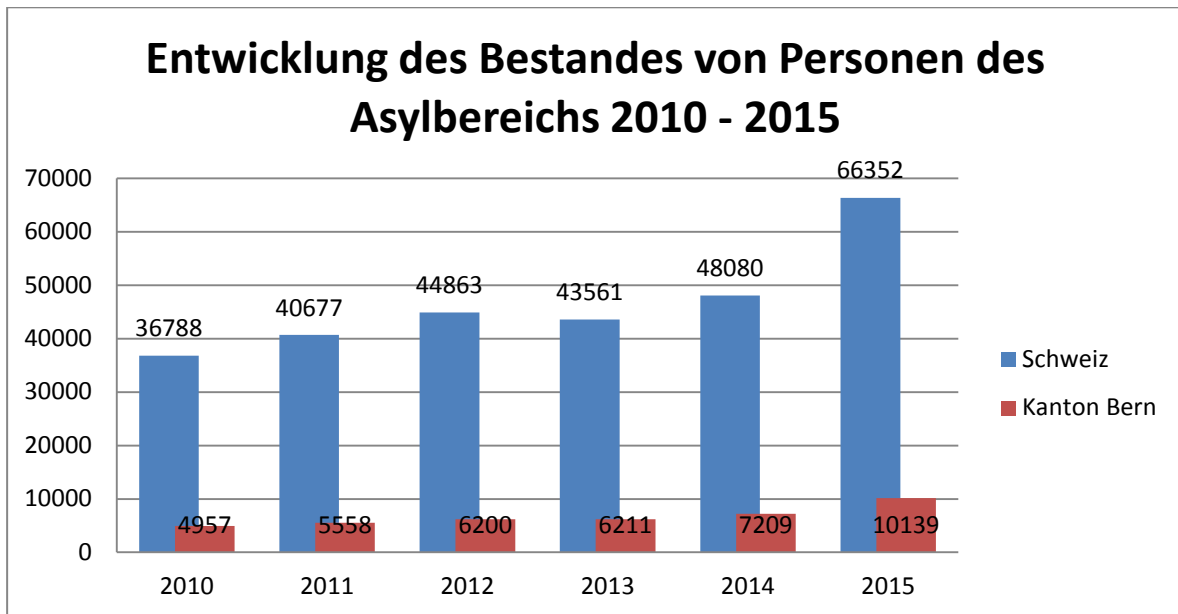
2.2.2 Entwicklung in der Schweiz

Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der neuen Asylgesuche 2010 bis 2015 sowie des Bestands von Personen des Asylbereichs in der Schweiz.



² <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/293189/umfrage/asylantraege-in-oesterreich/>

³ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2014/stat-jahr-2014-kommentar-d.pdf>



2.3 Ausblick: Neustrukturierung Asylbereich auf Stufe Bund und Kanton

Der Bundesrat verfolgt mit der Neustrukturierung des Asylbereichs das Ziel, die Asylverfahren rascher abzuwickeln. Künftig sollen 60 % aller Asylverfahren innerhalb von maximal 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Diese Verfahren werden in Zentren des Bundes in sechs Regionen durchgeführt. In diesen Zentren werden unter anderem die Erstbefragungen mit den Asylsuchenden durchgeführt und die Triage der Asylgesuche vorgenommen. Dies führt dazu, dass der Bund den Kantonen inskünftig vorwiegend Personen zuweisen wird, die eine vergleichsweise hohe Chance haben, als anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene in der Schweiz bleiben zu dürfen. Zudem soll der Standortkanton von Bundeszentren die Wegweisung der Personen vollziehen, deren Asylgesuch vom Bund abgelehnt worden ist. Im Kanton Bern wird der Bund ein Verfahrenszentrum und mindestens ein Ausreisezentrum führen. Der Bund plant, die Neustrukturierung bis 1. Januar 2019 abzuschliessen.

Der Regierungsrat hat mit Blick auf die Entwicklungen entschieden, den Asylbereich auf kantonaler Ebene neu zu strukturieren. Dieser Grundsatzentscheid basierte auf dem Modell «Integration von Beginn weg durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und schneller Vollzug durch die Polizei- und Militärdirektion (POM)». Die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden, die grosse Chancen haben, als anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene längerfristig in der Schweiz bleiben zu können, sollen durch die GEF untergebracht, betreut und bei der beruflichen und sozialen Integration unterstützt werden. Dagegen sind Personen mit einem negativen Asylentscheid von der POM auszuschaffen. Neben der Wegweisung ist auch der Vollzug der Nothilfe der POM zugeordnet. Die Neustrukturierung im Kanton Bern soll bis Mitte 2019 umgesetzt sein. Damit verbunden wird auch eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen sein.

Die vorliegende Änderung soll die Neustrukturierung des Asylbereichs weder vorwegnehmen noch beeinflussen. Vielmehr soll eine vorhandene Lücke geschlossen werden, die bei anhaltend hohen Zahlen von Personen des Asylbereichs keine taugliche Handhabung zulässt und die Behörden beim Vollzug immer wieder an ihre Grenzen bringt. Letztlich gilt es, der Obdachlosigkeit von Personen des Asylbereichs und einer Überbelastung des ganzen Systems vorzubeugen.

2.4 Aktuelle Unterbringungsproblematik

Das Asylwesen befindet sich wie gesehen national wie auch kantonale in einer Übergangsphase. Gleichzeitig gestaltet sich eine Prognose der Entwicklung der Asylgesuche in den kommenden Jahren äusserst schwierig. Sie ist von zahlreichen Faktoren abhängig – der Entwicklung der Lage in den grössten Herkunftsländern, das Entstehen neuer Konflikte in Afrika oder

dem Nahen und Mittleren Osten, dem Umfang der Umsiedlungsbeschlüsse der Europäischen Union inklusive Beteiligung der Schweiz sowie dem Entstehen oder Versiegen von Fluchtrouten nach Europa, um nur einige zu nennen. Gleichzeitig hat die Lage im Kanton Bern seit Sommer 2015 mit mehreren hundert fehlenden Plätzen für Asylsuchende und die teils abwartende Haltung einiger Gemeinden gezeigt, dass rechtlicher Klärungsbedarf besteht. Die heutige Rechtslage bietet einen funktionierenden Rahmen für die Unterbringung in Zeiten mit kleinen bis mittleren Schwankungen. Bei raschen oder bedeutenden Zunahmen der Asylgesuche stösst das System indes an seine Grenzen. Die Belastung der betroffenen Mitarbeitenden der kantonalen Migrationsbehörde und der Asylsozialhilfestellen ist hoch und darf nicht zu einem Dauerzustand verkommen, ansonsten Ausfälle und damit eine Perpetuierung der Personalengpässe drohen. Angesichts der grossen Unsicherheiten bei der Entwicklung der Asylzahlen scheint es essentiell, dass der Kanton über die nötigen Instrumente verfügt, in angespannten Zeiten rasch und effektiv eine angemessene Unterbringung von Asylsuchenden zu gewährleisten. Ohne solche Grundlagen kann die Obdachlosigkeit von Personen des Asylbereichs letztlich nicht mit ordentlichen Mitteln verhindert werden.

3. Grundzüge der Neuregelung

Mit der vorliegenden Teilrevision sollen künftige Engpässe in der Unterbringung von Personen des Asylbereichs und damit die drohende Obdachlosigkeit vermieden werden. Aufbauend auf dem heutigen System wird ein dreistufiges Modell geschaffen, mit welchem zusätzliche Unterkünfte zuverlässiger verfügbar gemacht werden können. Gleichzeitig wird ein Notfall-Instrument geschaffen, das zum Einsatz gelangt, wenn andere Mittel nicht den nötigen Erfolg gebracht haben oder ihn nicht zeitgerecht herbeiführen können. Der institutionalisierte Einbezug der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern erfolgt in der Annahme, dass diese aufgrund ihrer örtlichen und persönlichen Nähe zu den Gemeinden, in Zusammenarbeit mit diesen, rascher geeigneten Wohnraum finden und realisieren können als dies bisher der Fall gewesen ist. Ebenso besteht die Erwartung, dass die Akzeptanz in den Gemeinden für Massnahmen im Asylwesen steigt.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden zwei Varianten zur Diskussion gestellt. Der Unterschied bestand in der Zuständigkeit zum Erlass verpflichtender Massnahmen. Gemäss der damaligen Variante A hätte der Regierungsrat einzelne Gemeinden im Notfall anweisen können, kurzfristig belegbare und geeignete Liegenschaften bzw. Anlagen in kommunalem Eigentum bzw. mit kommunalem Nutzungsrecht zur Unterbringung von Asylsuchenden zur Verfügung zu stellen. Gemäss Variante B liegt diese Verfügungskompetenz nicht beim Regierungsrat, sondern bei den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern. Der Regierungsrat beantragt der vorberatenden Kommission des Grossen Rates die Variante mit der Zuständigkeit der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter. Diese Variante wurde im Vernehmlassungsverfahren leicht favorisiert. Zudem hat ein Pilotversuch in den zehn Verwaltungskreisen im Sommer 2016 gezeigt, dass sich insbesondere die regionale Verankerung durch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter positiv auf die Beschaffung von Plätzen zur Unterbringung von Asylsuchenden auswirkt.

4. Erlassform

Die vorliegende Rechtsänderung beinhaltet wichtige und grundlegende Bestimmungen, die nach Artikel 69 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) einer formell-gesetzlichen Verankerung bedürfen. Namentlich begründet sie Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des Asylwesens.

5. Rechtsvergleich

Die Kantone setzen das Bundesrecht in unterschiedlicher Art und Weise um. Beispielsweise kennen die Kantone Zürich und St. Gallen eine vergleichbare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden, wie sie der Kanton Bern vor dem Jahr 2010 vorsah. In diesen Kantonen stehen die Gemeinden direkt in der Pflicht, Asylsuchende nach Zuteilung durch den Kanton unterzubringen und zu betreuen. Ähnlich wie im Kanton Bern sieht der Kanton

Luzern eine primäre Zuständigkeit der kantonalen Behörden im Asylwesen vor. Jedoch kann der Kanton Luzern den Gemeinden Asylsuchende zuweisen, wenn die kantonalen Kapazitäten erschöpft sind (vgl. Art. 8 der Kantonalen Asylverordnung vom 30. November 2007 [SRL 892b]).

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die kantonalen Bestimmungen zum Asylwesen werden in den kommenden Jahren im Rahmen des Projekts Neustrukturierung des Asylbereichs grundlegend überprüft und angepasst.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 4

Das geltende Recht sieht vor, dass die Polizei- und Militärdirektion bei Asylunterbringungen eine Kommission aus Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Gemeinden einsetzt. Die Kommission steht den Trägerinnen und Trägern (den Asylsozialhilfestellen) beratend zur Seite und befasst sich mit allen für die Gemeinden wesentlichen Fragestellungen, die mit der Umsetzung der Leistungsverträge im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung von Personen des Asylbereichs verbunden sind. Diese sinnvolle Plattform soll beibehalten werden.

Bislang kam den Asylkommissionen jedoch auch eine weitergehende Funktion zu. Soweit die Trägerinnen oder Träger (die Asylsozialhilfestellen) nicht genügend Wohnraum auf dem freien Markt beschaffen können, hätten die Kommissionen die Gemeinden verpflichten können und sollen, Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Verteilung wäre soweit möglich im Verhältnis zur Wohnbevölkerung erfolgt. Über Beschwerden gegen Verfügungen der Kommission hätte die Polizei- und Militärdirektion entschieden. Das spezielle Konstrukt der Asylkommissionen hat indes nie funktioniert. Die in den Kommissionen vertretenen Gemeinden hätten letztlich sich selbst und andere (nicht in der Kommission vertretene Gemeinden) zur Bereitstellung von Wohnraum verpflichten sollen. Diese Verantwortung konnten die Kommissionsmitglieder offenbar nicht wahrnehmen. Die Verfügungskompetenz der Asylkommissionen gemäss Absatz 5 ist daher aufzuheben und mit Artikel 4b ein taugliches Instrument zu schaffen, dass bei Unterbringungsengpässen erlaubt, die Obdachlosigkeit von Personen des Asylbereichs zu vermeiden.

Artikel 4a (neu)

Grundsätzlich soll die Unterbringung von Personen des Asylbereichs in den dafür vorgesehenen «ordentlichen» Strukturen erfolgen. Das bedeutet, dass wie bis anhin die kantonale Migrationsbehörde in Zusammenarbeit mit den Asylsozialhilfestellen ausreichend Unterbringungskapazitäten schafft. Gleichzeitig führt der Kanton eine strategische Reserve, um geringe bis mittlere Schwankungen bei den Asylgesuchen auffangen zu können.

Auch in ordentlichen Zeiten ist ein frühzeitiger Einbezug der Gemeinden und der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter durch die kantonale Migrationsbehörde wichtig, was Absatz 3 verdeutlicht. Die Bereitschaft und Akzeptanz der Gemeinden für Asylunterkünfte kann durch eine angemessene Informationspolitik der kantonalen Behörden gefördert werden. Die Gemeinden sollen bei Fragen rund um die Asylunterbringung möglichst klare Anlaufstellen haben. Die kantonalen Behörden koordinieren zu diesem Zweck ihre Zusammenarbeit (Art. 4d Abs. 5).

Mit Absatz 4 wird die Möglichkeit geschaffen, Aufgaben im Zusammenhang mit der Suche nach Unterbringungsplätzen sowie Koordinationaufgaben im Sinne von Artikel 4d Absatz 5 bereits in der «normalen Lage» an die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter zu übertragen. So können Erfahrungen gesammelt und Know-how transferiert werden, von welchen in angespannten Lagen später profitiert werden kann. Um die nötige Flexibilität zu wahren, soll ein frühzeitiger Einbezug der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter auf Verordnungsstufe geregelt werden. So kann auch eine

Feinabstimmung mit den komplexen Strukturen und vielschichtigen Aufgaben im Asylbereich vorgenommen werden.

Artikel 4b (neu)

Die Revision sieht nun eine teilweise Änderung der Zuständigkeit bei der Asylunterbringung vor. Neben der kantonalen Migrationsbehörde soll neu den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern eine gewichtigere Rolle übertragen werden. Der teilweise Wechsel in der Zuständigkeit erfolgt in der Annahme, dass die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter aufgrund ihrer örtlichen und persönlichen Nähe zu den Gemeinden in Zusammenarbeit mit diesen rascher geeigneten Wohnraum finden und realisieren können als dies bisher der Fall gewesen ist. Der Verband Bernischer Gemeinden hatte den Kompetenzwechsel angeregt und unterstützt diesen.

Zeichnet sich ein besonderer Bedarf an Unterbringungsplätzen im Asylbereich ab, beauftragt der Regierungsrat die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, eine bestimmte Anzahl an Unterbringungsplätzen zu bezeichnen. Er stützt sich bei der Bedarfsplanung auf die Prognosen des Bundes zur Entwicklung der Asylgesuche und der voraussichtlichen Zuteilung an den Kanton Bern. Je nach Lage muss der Bedarf rasch realisiert werden. Der Regierungsrat setzt den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern eine angemessene Frist. In der Regel dürfte diese bei drei Monaten liegen.

Können nicht genügend Unterbringungsplätze mit Massnahmen nach Artikel 4a und 4b Absatz 1 beschafft werden, weisen die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter einzelne Gemeinden an, kurzfristig belegbare und geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen. Zuvor schöpfen sie andere zur Verfügung stehende Alternativen aus. Können mögliche Alternativen nicht zeitgerecht beschafft werden, muss der Kanton zeitlich angemessen auf die drohenden Engpässe reagieren können. Auch das Ergreifen einer Massnahme nach Absatz 2 bedarf einer gewissen Vorlaufzeit für die Planung und Durchführung. Ziel ist, die Obdachlosigkeit der Betroffenen zu vermeiden. Dies gebietet sich nicht zuletzt aus staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz und ganz generell mit Blick auf die menschliche Würde.

Die zuständigen Behörden klären die Eignung einer Unterkunft im Einzelfall ab. Zivilschutzanlagen, ehemalige Schulhäuser und Spitäler sowie Ferienheime können grundsätzlich als «geeignet» angesehen werden. Die Objekte müssen im Eigentum der Gemeinde stehen oder ihnen ein Nutzungsrecht und eine faktische Nutzungsmöglichkeit zukommen. Dass eine Norm wie der neue Artikel 4b, die die behördliche Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Situationen sicherstellen soll, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet, ist letztlich kaum vermeidbar. Nur so kann die nötige Flexibilität gewährleistet werden, die schwierigen Lagen zu bewältigen.

Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter achten auf eine ausgeglichene regionale Verteilung von Personen des Asylbereichs, wenn es zu Massnahmen nach Absatz 2 kommt (Art. 4d Abs. 1). Damit soll die Belastung der einzelnen Gemeinden und Regionen wenn immer möglich ausgeglichen ausgestaltet werden. Den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern kommt bei der Verteilung von Personen des Asylbereichs gleichwohl ein nicht unbedeutendes Ermessen zu. Gleichzeitig gilt auch hier der Grundsatz, dass kostengünstige Lösungen anzustreben sind.

Da die zusätzlichen Unterbringungskapazitäten in Fällen nach Absatz 2 rasch benötigt werden und die geordnete und angemessene Unterbringung von Asylsuchenden ein nicht unbedeutendes öffentliches Interesse darstellt, wird allfälligen Beschwerden gegen Massnahmen nach Absatz 2 die aufschiebende Wirkung entzogen, womit die Massnahme sofort vollstreckbar ist (Abs. 4). Der Rechtsmittelweg richtet sich nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21). Das bedeutet, dass Verfügungen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Die Massnahme ist auf maximal zwei Jahre befristet (Abs. 3). Eine kürzere Frist würde den organisatorischen und betrieblichen Aufwand, der durch die Errichtung einer Unterkunft entsteht, nicht rechtfertigen.

Artikel 4c (neu)

Der Artikel schlägt die Brücke vom Asylwesen zum Bevölkerungsschutz und Zivilschutz. Historisch betrachtet werden Personen des Asylbereichs seit geraumer Zeit als schutzsuchende Personen im Sinne des Bevölkerungsschutzes und Zivilschutzes verstanden. Dies nicht nur auf Stufe Kanton, sondern auch auf Stufe Bund. Durch verschiedene Rechtsänderungen in der jüngeren Vergangenheit wurde dieser Zusammenhang indes etwas weniger klar.

Die Zuständigkeiten und Massnahmen aus dem Bevölkerungsschutz- und Zivilschutz gelangen in Notlagen im Sinne des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG)⁴ zur Anwendung. Eine Notlage kann sich gemäss Artikel 2 KBZG in einem sozialen Notstand äussern.

Artikel 4d (neu)

Die Norm enthält gemeinsame Bestimmungen für die Unterbringung von Personen des Asylbereichs. Sie gilt für die Artikel 4a und 4b gleichermassen.

Die regionale Verteilung der Personen des Asylbereichs erfolgt möglichst ausgeglichen. Dieser Grundsatz wird in Absatz 1 festgelegt. Wenn die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter nach Artikel 4b tätig werden, soll die Verteilung der Unterbringungsplätze auf die Verwaltungskreise möglichst proportional zur Einwohnerzahl erfolgen. Zu berücksichtigen sind dabei auch die sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der zehn Verwaltungskreise. Es kann beispielsweise aus betrieblichen Gründen sinnvoll sein, nicht bloss einzelne Personen in einem kleinen Verwaltungskreis unterzubringen, sondern eine Kollektivunterkunft von einer gewissen Grösse zu führen. Nicht vorgesehen ist indes, nur starre Grössen bei Kollektiv- und Notunterkünften zuzulassen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter benötigen eine gewisse Flexibilität, um ihren Auftrag zu erfüllen. Auch in den Gemeinden steigt die Akzeptanz, wenn die individuellen Bedürfnisse stärker berücksichtigt werden können. Letztlich muss jedoch die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden sichergestellt sein, was Absatz 2 zum Ausdruck bringt. So gesehen sind gewisse Mindestgrössen von Unterkünften unvermeidlich.

Das Gesetz sieht weiter vor, dass kostengünstige Lösungen anzustreben sind. Kostengünstig ist eine Lösung, wenn sie sich im Rahmen der anteilmässig zur Verfügung stehenden Bundesmittel oder mit vertretbarem Mehraufwand realisieren lässt. Kleinere Anlagen sind wie gesehen einfacher zu finden und geniessen grössere Akzeptanz – ihr Betrieb ist indes erfahrungsgemäss teurer. Sollen die neuen Bestimmungen ihre volle Wirkung entfalten können, bedingt dies, dass der Grosse Rat die entsprechenden Mittel bereitstellt.

Die Kosten für den Betrieb von Unterkünften sowie für die Unterbringung und Betreuung der Personen des Asylbereichs trägt der Kanton. Er richtet den Gemeinden für die Nutzung von kommunalen Einrichtungen eine angemessene Entschädigung aus (Abs. 3 und 4). Für eine Zivilschutzanlage ab 100 Plätzen wird heute den Gemeinden beispielsweise ein Mietzins von CHF 7'000 pro Monat zuzüglich Nebenkosten vergütet.

Die wichtigen Grundsätze zur Information und Koordination wurden bereits zuvor erwähnt. Sie werden in Absatz 5 verankert. Der Kanton kann auf dieser Grundlage beispielsweise eine Task-Force im Asylbereich einsetzen.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Abs. 6).

Artikel 7 und 9

Es handelt sich um rein redaktionelle Anpassungen.

⁴ BSG 521.1

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die ordentliche Umsetzung der Bundesvorgaben im Asylbereich ist ein namentlich genanntes Ziel der Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018. Die Teilrevision des EG AuG und AsylG stösst in diese Richtung.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die vorliegende Gesetzesänderung hat grundsätzlich keine direkte Kostenfolge. Dem Kanton Bern zugewiesene Asylsuchende müssen ohnehin angemessen unterbracht werden, was namentlich durch die Verwendung der Bundespauschalen sowie allfällige ergänzende kantonale Mittel finanziert wird. Indessen zeigt sich in der aktuellen Situation, dass ohne geeignete Rechtsgrundlagen zur kurzfristigen Schaffung von Wohnraum für Personen im Asylbereich, die Kosten für Alternativmöglichkeiten (Jugendherbergen, Ferienheime, Hotels etc.) durch die Bundessubventionen meist nicht gedeckt sind und der Kanton dafür die Mittel selber tragen muss. Ohne diese Mittel droht einem Teil der Personen des Asylbereiches die Obdachlosigkeit. Soweit kleinere Unterkünfte eröffnet und betrieben werden, steigen die Pro-Kopf-Unterbringungskosten erfahrungsgemäss und der Kanton muss zusätzliche eigene Mittel einschliessen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Revisionsvorlage hat keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen. Die Aufwendungen der Regierungsstatthalterämter können zurzeit mit den bestehenden Mitteln aufgefangen werden. Je nach Entwicklung der Zahl der Personen des Asylbereichs ist jedoch mit zusätzlichem Ressourcenbedarf bei den Regierungsstatthalterämtern zu rechnen.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Trotz der im Jahre 2009 neu eingeführten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden waren die Gemeinden stets auf die eine oder andere Weise im Asylbereich eingebunden. Letztlich steht jede Kollektiv- oder Notunterkunft auf Gemeindeboden, unabhängig, wer sie betreibt. Es bestehen daher in vielen Gemeinden bereits Erfahrungen mit der Unterbringung von Asylsuchenden. Mehrere Gemeinden machten denn auch positive Erfahrungen. Der Kanton hat zudem eine Task-Force eingesetzt, die neben dem Amt für Migration und Personenstand (MIP) als grundsätzlicher Anlaufstelle koordinierend die sich in den Gemeinden stellenden Fragen klären soll. Damit sollen die Auswirkungen auf die Gemeinden begrenzt werden. Im Übrigen ist in Erinnerung zu rufen, dass es sich beim neuen Artikel 4b Absatz 2 um ein Instrument handelt, dass nur in ausserordentlichen Zeiten zum Einsatz gelangt.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind nicht zu erwarten.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Gesetzesrevision wird von nahezu allen Teilnehmenden begrüsst. Gegen die Streichung der Verfügungskompetenz der Asylkommissionen ist keine Opposition erwachsen. Auch wurde von der grossen Mehrheit der Teilnehmenden das dreistufige Modell als zielführend erachtet und die Notwendigkeit einer Verfügungskompetenz zur Bereitstellung von Unterkünften in angespannten Lagen grundsätzlich anerkannt. Was die vom Regierungsrat zur Diskussion gestellten zwei Varianten betrifft, so sprach sich zwar insgesamt eine deutlich höhere Zahl der Befragten für die Variante B (Zuständigkeit Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter) gegenüber der Variante A (Zuständigkeit Regierungsrat) aus, darunter die grosse Mehrheit der teilnehmenden Städte und Gemeinden. Bei den politischen Parteien war das Ergebnis hingegen nahezu ausgeglichen. SVP, FDP, die Grünen und die Jungen Grünen befürworten Variante A, wohingegen SP, BDP und EVP die Variante B bevorzugen.

Auf Antrag mehrerer Teilnehmender wurden die Formulierungen in Artikel 4b Absatz 1 beider Varianten an einander angeglichen und die Vorträge beider Varianten um den Hinweis ergänzt, dass die Objekte im Eigentum der Gemeinde stehen oder ihnen ein Nutzungsrecht und eine faktische Nutzungsmöglichkeit zukommen müsse, wenn die Objekte im Bedarfsfall per Verfügung erhältlich gemacht werden sollen. Auf Antrag der Jungen Grünen wurde auch in Variante A die in Artikel 4a Absatz 4 von Variante B enthaltene Möglichkeit des Regierungsrats aufgenommen, den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern in normalen Lagen Aufgaben im Bereich der Unterbringung und Koordinationsaufgaben nach Artikel 4d Absatz 5 zu übertragen. Diese Möglichkeit kann unabhängig von der Zuständigkeit für Massnahmen nach Artikel 4b sinnvoll sein. Im Übrigen wurden die verschiedenen Anträge nicht übernommen, weil sie zum einen bereits mit dem vorgeschlagenen Gesetzestext abgedeckt sind, den Rahmen der vorliegenden Revision sprengen würden oder eher allgemeiner Natur sind.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Annahme der Revisionsvorlage.

Bern, 17. August 2016

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Anträge des Regierungsrates und der Kommission für die erste Lesung

RRB-Nr. 1099

Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG)

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG)		
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern,</i> auf Antrag des Regierungsrates, <i>beschliesst</i>		
	I.		
	Der Erlass 122.20 Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz vom 20.01.2009 (EG AuG und AsylG) (Stand 01.11.2013) wird wie folgt geändert:		
Art. 4 Übertragung des Vollzugs ¹ Die Behörde nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a kann die Gewährung der Sozialhilfe mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerinnen oder Träger übertragen. Sie weist ihnen Personen nach Artikel 3 Absatz 1 zu. Diese Trägerinnen und Träger können im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen Verfügungen erlassen. Über Beschwerden entscheidet die Polizei- und Militärdirektion.	Art. 4 Abs. 1 (geändert), Abs. 5 (aufgehoben) ¹ Die Behörde nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a kann die Gewährung der Sozialhilfe mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerinnen oder<u>und</u> Träger übertragen. Sie weist ihnen Personen nach Artikel 3 Absatz 1 zu. Diese Trägerinnen und Träger können im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen Verfügungen erlassen. Über Beschwerden entscheidet die Polizei- und Militärdirektion.		

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
⁵ Soweit die Trägerinnen oder Träger nicht genügend Wohnraum auf dem freien Markt beschaffen können, verpflichtet die Kommission die Gemeinden, Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Verteilung erfolgt soweit möglich im Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Über Beschwerden gegen Verfügungen der Kommission entscheidet die Polizei- und Militärdirektion.	⁵ Aufgehoben.		
	Art. 4a (neu) Unterbringung 1. Normale Lage ¹ Die zuständige Stelle der Polizei- und Militärdirektion sorgt in Zusammenarbeit mit den Trägerinnen und Trägern nach Artikel 4 Absatz 1 für eine ausreichende Anzahl an geeigneten temporären und dauerhaften Unterbringungsplätzen für Personen nach Artikel 3 Absatz 1 und schafft angemessene Reserven. ² Sie orientiert sich dabei an den Prognosen der Bundesbehörden zur Entwicklung der Asylgesuche. ³ Die Gemeinden sowie die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind frühzeitig in die Suche nach Unterbringungsplätzen einzubeziehen, und sie wirken aktiv mit.		

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	⁴ Der Regierungsrat kann den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern Aufgaben nach Absatz 1 und Koordinationsaufgaben nach Artikel 4d Absatz 5 übertragen.		
	Art. 4b (neu) 2. Angespannte Lage ¹ Droht die Anzahl der Personen nach Artikel 3 Absatz 1 die zur Verfügung stehenden Unterbringungsplätze innert weniger Monate zu übersteigen und kann kurzfristig kein ausreichender Wohnraum auf dem freien Markt beschafft werden, beauftragt der Regierungsrat die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine bestimmte Anzahl an kurzfristig realisierbaren Unterbringungsplätzen zu bezeichnen. Er setzt dafür eine angemessene Frist. ² Können nicht genügend Unterbringungsplätze mit Massnahmen nach Artikel 4a und 4b Absatz 1 beschafft werden, weisen die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter einzelne Gemeinden an, kurzfristig belegbare und geeignete Unterbringungsplätze zur Verfügung zu stellen. Soweit es die Umstände erfordern, können sie selbstständig bestimmte Unterkünfte bezeichnen. ³ Eine Massnahme nach Absatz 2 dauert längstens zwei Jahre.		

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	⁴ Beschwerden gegen Verfügungen nach Absatz 2 haben keine aufschiebende Wirkung. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem VRPG.		
	Art. 4c (neu) 3. Notlage ¹ In Notlagen kommen die Bestimmungen des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG¹⁾) zur Anwendung.		
	Art. 4d (neu) 4. Gemeinsame Bestimmungen ¹ Bei den Unterbringungen nach den Artikeln 4a und 4b ist auf eine möglichst ausgeglichene regionale Verteilung und eine kostengünstige Unterbringung zu achten. ² Die Unterkünfte müssen durch ihre Grösse, Beschaffenheit und Lage eine angemessene Unterbringung und Betreuung der Personen nach Artikel 3 Absatz 1 ermöglichen. ³ Der Kanton trägt die Kosten für den Betrieb von Unterkünften sowie für die Unterbringung und Betreuung der Personen nach Artikel 3 Absatz 1.		

¹⁾ BSG 521.1

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	⁴ Er richtet den Gemeinden eine angemessene Entschädigung für die Nutzung von kommunalen Einrichtungen aus. ⁵ Er stellt den Gemeinden die notwendigen Informationen bereit und koordiniert die Zusammenarbeit. ⁶ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung und kann weitere Kriterien für die Unterbringung von Personen nach Artikel 3 Absatz 1 festlegen.	⁶ Streichen.	
Art. 7 Besondere Leistungsangebote ¹ Die für die Gewährung der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs zuständige Behörde kann für diese Personen besondere Leistungsangebote zur Vorbereitung und Erleichterung der Rückkehr in die Heimat bereitstellen.	Art. 7 Abs. 1 (geändert) ¹ Die für die Gewährung der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs<u>nach Artikel 3 Absatz 1</u> zuständige Behörde kann für diese Personen besondere Leistungsangebote zur Vorbereitung und Erleichterung der Rückkehr in die Heimat bereitstellen.		
Art. 9 ³ Sie kann die Gewährung der Nothilfe mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerinnen oder Träger übertragen.	Art. 9 Abs. 3 (geändert) ³ Sie kann die Gewährung der Nothilfe mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerinnen oder Träger<u>Trägerinnen und Träger nach Artikel 4 Absatz 1</u> übertragen.		
	II.		
	Keine Änderung anderer Erlasse.		

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	III.		
	<i>Keine Aufhebungen.</i>		
	IV.		
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.		
		Dem Grossen Rat wird beantragt, nur eine Lesung durchzuführen.	
	Bern, 17. August 2016 Im Namen des Regierungsrates Die Präsidentin: Simon Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 19. September 2016 Im Namen der Kommission Der Präsident: Wenger	Bern, 19. Oktober 2016 Im Namen des Regierungsrates Die Präsidentin: Simon Der Staatsschreiber: Auer