



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. Juli 2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2022.SIDABEV.144
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV): Rückkehr- und Perspektivenberatung des Schweizerischen Roten Kreuzes SRK; Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit 2023 – 2025, Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Rechtsgrundlagen.....	2
3.	Beschreibung des Geschäfts / Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage.....	2
3.2	Aktueller Stand	4
3.3	Rechtliche Qualifikation der Ausgabe und Ausgabenbefugnis	4
3.4	Beschaffungsrechtliche Situation bei der Vergabe an Wohltätigkeitseinrichtungen	5
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	5
5.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
6.	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
7.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	6
8.	Konsequenzen bei einer Ablehnung / Nichtrealisierung des Vorhabens	6
9.	Antrag	6

1. Zusammenfassung

Der aktuelle dreijährige Leistungsvertrag mit dem Schweizerischen Roten Kreuz Kanton Bern (SRK) zur Rückkehr- und Perspektivenberatung läuft per Ende 2022 aus. Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit in der Höhe von jährlich CHF 350'000.00 für die Jahre 2023 bis 2025 soll sichergestellt werden, dass der Leistungsvertrag mit dem SRK, der seit dem Jahr 2008 erfolgreich zur Förderung der pflichtgemässen Ausreise von ausreisepflichtigen, sich in Haft befindenden Personen beiträgt, uneingeschränkt fortgesetzt werden kann. Dank der Arbeit des SRK können – wenn auch nicht finanziell quantifizierbare, aber an der Ausreisequote sichtbare – Einsparungen in den Bereichen Nothilfe, Administrativhaft und Ausschaffung erzielt werden.

Ohne die Rückkehrberatung des SRK würden mehr inhaftierte Ausreisepflichtige nicht per Haftende hin ausreisen, ein allfälliges Rückfallrisiko darstellen und – sofern sie nicht zwangsweise ausgeschafft werden können – hohe Folgekosten im Bereich der Nothilfe verursachen.

2. Rechtsgrundlagen

- Artikel 76 Buchstabe e der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Artikel 46 und Artikel 80a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
- Artikel 59a und 59a^{bis} der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142. 312)
- Artikel 2b der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL; SR 142.281)
- Artikel 3, 4, 8 und 28 des Einführungsgesetzes vom 09. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 6 der Einführungsverordnung vom 20. Mai 2020 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EV AIG und AsylG; BSG 122.201)
- Artikel 5 des Dekrets über die Aufgaben der Direktion und der Staatskanzlei und die Direktionsbezeichnungen vom 11. September 2019 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (ADSD; BSG 152.010)
- Artikel 1 und 11 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141)
- Artikel 42, 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49, 50 und 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 139, 141, 146, 148, 152 Abs. 4 und 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3. Beschreibung des Geschäfts / Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Die Zusammenarbeit zwischen dem SRK und dem Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV) im Rahmen der Perspektiven- und Rückkehrberatung für Personen im Strafvollzug oder in der Administrativhaft besteht seit dem Jahr 2008. Gestützt auf Art. 28 des Einführungsgesetzes vom 09. Dezember 2019 zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG; BSG 122.20) wird durch die Perspektiven- und Rückkehrberatung ein Anreiz geschaffen, damit ausreisepflichtige Personen die Rückkehr in ihr Heimatland planen und die kontrollierte selbständige Rückreise mit Hilfe der SRK organisieren.

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

Ziel dieser Dienstleistung ist es, die Ausreisequote von rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden in Administrativhaft oder im Strafvollzug sowie von Personen, die in einem kantonalen Verwaltungsverfahren nach ausländerrechtlichen Bestimmungen rechtskräftig weggewiesen worden sind und sich ebenfalls in Administrativhaft oder im Strafvollzug befinden, markant und nachhaltig zu steigern. Dadurch können kostenintensive begleitete Rückflüge und Sonderflüge

vermieden sowie Strafvollzugs-, Administrativhaft- und Rückführungskosten gesenkt werden. Das Beratungsangebot bewirkt eine Minimierung der durch den Kanton allfällig zu tragenden Nothilfekosten zugunsten von ausreisepflichtigen, abgewiesenen Asylsuchenden und entlastet die Personalressourcen des Migrationsdienstes, des Amtes für Justizvollzug und der Kantonspolizei.

Nachfolgend eine Übersicht über die Anzahl der jährlich durch die SRK beratenen Personen und die Anzahl der durch Beratung erreichten unbegleiteten Ausreisen:

Wirkungsindikatoren	2019	2020*	2021
Anzahl Klienten (m/f)	255 (247/8)	197 (190/7)	251 (241/10)
Anzahl Beratungssitzungen	575	464	586
Anzahl unbegleitete Ausreisen	114	100	130

**Volumeneinbruch infolge der COVID-19-Pandemie und damit zusammenhängenden Haftentlassungen*

In der vergangenen Vertragsperiode (2020 – 2022) vergütete das ABEV jährlich CHF 180'000.00, darüberhinausgehende Aufwände des SRK deckte dieses durch aus den Vorjahren resultierende, auf ein zweckgebundenes Bilanzkonto überwiesenen Überschüsse. Kumuliert lagen die jährlichen Aufwände des SRK bei rund CHF 300'000.00. Im Sinne einer kontinuierlichen und auf Erfahrungswerten fussenden Planung wird der Betrag von CHF 350'000.00 in den Vertragsjahren 2023 bis 2025 als Kostendach definiert. In den Vertragsjahren 2016 und 2017 lag der jährliche Aufwand bei rund CHF 400'000.00, ging infolge des Zuweisungsrückgangs in den folgenden Jahren aber zurück. Aufgrund der für den Asylbereich typischen Volatilität rechtfertigt sich eine Planungsreserve von rund CHF 50'000.00, um die Liquidität und somit Handlungsfähigkeit des SRK jederzeit sicherzustellen.

Die per 31. Dezember 2022 verbleibenden Überschüsse – prognostiziert wird ein Betrag von rund CHF 100'000.00 – werden zwecks buchhalterischer Bereinigung an das ABEV zurücküberwiesen. Zukünftige Überschüsse des SRK werden durch das SRK nicht mehr auf ein Bilanzkonto überwiesen, sondern jeweils im Folgejahr mit den Akontozahlungen des ABEV verrechnet.

Nach Art. 59a und Art.59a^{bis} der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 (AsylV 2; SR 142.312), Art. 2b der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL; SR 142.281) und gemäss Weisung III Ziff. 2.8 des Staatssekretariats für Migration (SEM) kann der Bund sich an den Kosten der Perspektiven- und Rückkehrberatungsgespräche finanziell beteiligen. Die Kostenbeteiligung ist beschränkt auf ein Drittel der Kosten bei der Durchführung von Ausreisegesprächen mit abgewiesenen Asylsuchenden in Administrativhaft; für Personen des Ausländerbereichs werden vom Bund keine Kosten erstattet. Nebst einem jährlichen Bericht mit einer Zusammenstellung der einzelnen Fälle reicht das SRK beim ABEV quartalsweise eine Rechnung zur Vorauszahlung ein. Gestützt auf den Jahresbericht berechnet das SEM die Kostenbeteiligung des Bundes. Nachfolgend eine Kostenaufstellung der der aktuellen Vertragsjahre:

Position	2020	2021	2022 (Progn.)
1. Quartal	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00
2. Quartal	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00
3. Quartal	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00
4. Quartal	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00	CHF 45'000.00
Auszahlungstotal SRK	CHF 80'000.00	CHF 180'000.00	CHF 180'000.00
Aufwand SRK Bilanzkonto	CHF 97'611.00	CHF 113'971.00	CHF 120'000.00
Aufwandstotal SRK (Brutto)	CHF 277'611.00	CHF 293'971.00	CHF 300'000.00
Kostenbeteiligung Bund	CHF 24'426.00	CHF 45'286.00	CHF 40'000.00
Aufwandstotal SRK (Netto)	CHF 253'185.00	CHF 248'685.00	CHF 260'000.00

3.2 Aktueller Stand

Der aktuelle dreijährige Leistungsvertrag mit dem SRK zur Rückerkehr- und Perspektivenberatung läuft auf Ende 2022 aus. Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit soll sichergestellt werden, dass der Leistungsvertrag mit dem SRK auch weiterhin uneingeschränkt fortgesetzt werden kann. Die seit dem Jahr 2008 bestehende Zusammenarbeit mit dem SRK, die erfolgreich zur Förderung der pflichtgemässen Ausreise von inhaftierten, ausreisepflichtigen Personen beiträgt, soll ohne Unterbruch bis Ende 2025 fortgeführt werden können.

3.3 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe und Ausgabenbefugnis

Vorliegend handelt es sich um eine neue, wiederkehrende Ausgabe gemäss den Art. 47, 48 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) in Form eines Verpflichtungskredits (Objektkredits) gemäss den Art. 50 und 52 FLG. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist die Höhe der jährlich anfallenden Ausgaben massgebend. Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit werden jährlich CHF 350'000.00 beantragt. Die Ausgabenbefugnis unterliegt dem Grossen Rat unter Vorbehalt einer ausserordentlichen Volksabstimmung.

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

3.4 Beschaffungsrechtliche Situation bei der Vergabe an Wohltätigkeitseinrichtungen

Sowohl das ABEV als Amt der öffentlichen Verwaltung wie auch der Beschaffungswert des vorliegenden Kreditgeschäfts fallen grundsätzlich unter die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Auf Vergabe öffentlicher Aufträge, die unter Art. 10 der Interkantonalen Vereinbarung vom 15. November 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BSG 731.2-1) fallen, finden die Bestimmungen des Vergaberechts keine Anwendung. Demensprechend unterstehen Aufträge an Wohltätigkeitseinrichtungen gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. e IVöB nicht den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Der Begriff der Wohltätigkeitseinrichtungen umfasst alle ideellen Zwecken verpflichteten Leistungserbringer, soweit sie Leistungen nicht auf kommerzieller Basis, sondern um die Förderung des Gemeinwohls willen anbieten. Wohltätigkeitseinrichtungen im Sinne des IVöB sind somit grundsätzlich Vereine und Stiftungen, welche mit ihren ideellen Zwecken und aufgrund fehlenden kommerziellen Mitteln, nicht am Wirtschaftlichkeitswettbewerb teilnehmen. Da es sich beim SRK nach Art. 10 Abs. 1 Bst. e IVöB um eine Wohltätigkeitseinrichtung handelt, entfallen die Bestimmungen des Vergaberechts.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Das Vorhaben steht in keinem Konflikt mit den Richtlinien und den strategischen Zielen der Regierungspolitik 2019 bis 2022. Es trägt insbesondere zum Entwicklungsschwerpunkt «der Kanton Bern gewährleistet die Sicherheit seiner Bevölkerung und reagiert auf neue sicherheitspolitische Entwicklungen» des strategischen Ziels Nummer 3 bei.

5. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Vorliegend handelt es sich um einen Verpflichtungskredit in Form einer neuen, wiederkehrenden Ausgabe in der Kompetenz des Grossen Rats.

Bei einer Ablehnung ist mit erhöhten finanziellen Aufwänden im Bereich der Nothilfe und Vollzugsunterstützung zu rechnen, was die bereits defizitäre Situation weiter verschlechtern würde. Ohne die Rückkehrberatung des SRK würden mehr inhaftierte Ausreisepflichtige nicht per Haftende hin ausreisen und – sofern sie nicht zwangsweise ausgeschafft werden können – hohe Folgekosten in den Bereichen Nothilfe / Administrativhaft verursachen. Eine ausreisepflichtige Person, die sich nach Ende des Strafvollzugs in Ausschaffungshaft befindet, verursacht tägliche Kosten von rund CHF 500.00.¹ Mit einer erfolgreichen Rückkehrberatung kann zudem eine polizeilich begleitete Rückführung vermieden werden, welche Begleit-, Reise- und Übernachtungskosten von mehreren TCHF verursachen. In gewissen Fällen können durch die Beratungen des SRK zudem Sonderflüge vermieden und Kosteneinsparungen von mehreren TCHF realisiert werden.

¹ Davon abzüglich CHF 200.00, die pro Hafttag und Person vom Bund übernommen werden.

Die Verbuchung der Aufwände wird wie folgt vorgenommen:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2023	350'000.00
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2024	350'000.00
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2025	350'000.00

Die benötigten Mittel sind im Budget 2023 und im Aufgaben- und Finanzplan 2024 bis 2025 in der Produktgruppe «06.10.9104 Bevölkerungsdienste» enthalten.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vorliegende Kredit hat keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

7. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

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

8. Konsequenzen bei einer Ablehnung / Nichtrealisierung des Vorhabens

Bei einer Ablehnung des Geschäftes könnte der Leistungsvertrag mit dem SRK, der seit dem Jahr 2008 erfolgreich zur Förderung der pflichtgemässen Ausreise von ausreisepflichtigen, sich in Haft befindenden Personen beiträgt, nicht vorgesetzt werden. Die Ausreisequote würde sinken. Kosten für Nothilfe und Administrativhaft würden steigen. Es käme zu vermehrten kostenintensiven Zwangsausschaffungen, sofern ein Rückübernahmeabkommen in die betroffenen Länder überhaupt besteht. Ist keine Ausschaffung möglich und erfolgt keine freiwillige Rückreise, verbleiben die Personen in der Nothilfe. Zudem besteht bei weggewiesenen Haftentlassenen ohne Rückschaffungsmöglichkeiten und ohne Zukunftsperspektiven in der Schweiz ein potentiell-elles Rückfallrisiko.

9. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt die Regierungsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Verpflichtungskredit 2023 – 2025 (Objektkredit) in der Höhe von jährlich CHF 350'000.00 zuzustimmen.

Beilagen
– Beschlussentwurf