

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 15. Juni 2016
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2016.POM.138
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Migration und Personenstand (MIP); Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016 bis 2019 (Objektkredit, Kurzversion)

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Rechtsgrundlagen	5
3	Beschreibung des Geschäfts.....	6
3.1	Ausgangslage	6
3.2	Finanzielle Szenariobeschreibung für die Jahre 2016 bis 2019.....	8
3.2.1	Kritische Variablen auf der Ertragsseite	8
3.3	Asylrechnung	9
3.3.1	Ertrag des MIP	9
3.3.2	Aufwand des MIP	11
3.3.3	Saldo	28
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	28
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	28
5.1	Ausgabenart, Kreditart, rechtliche Qualifikation der Ausgabe und Ausgabenbefugnis	28
5.2	Massgebende Kreditsumme	29
5.3	Konto / Produktgruppe / Rechnungsjahr	30
6	Aufhebung von Beschlüssen des Grossen Rates und des Regierungsrates	31
7	Auswirkungen auf die Gemeinden	31
8	Auswirkungen bei einer Ablehnung	32
9	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	32
10	Antrag.....	33



11	Anhang I	34
11.1	Abbildungsverzeichnis	34
11.2	Tabellenverzeichnis	34

1 Zusammenfassung

Das Amt für Migration und Personenstand (MIP) der Polizei- und Militärdirektion (POM) des Kantons Bern ist zuständig für die Gewährung der Sozialhilfe für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene, die sich seit weniger als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten. Das MIP kann diese Aufgaben durch Leistungsverträge an private oder öffentliche Trägerschaften übertragen. Das Amt verpflichtet sich, die besonderen Bedürfnisse von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) zu berücksichtigen.

Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid, deren Ausreisefrist abgelaufen ist, sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie haben bei Bedarf Anspruch auf die Nothilfe. Das MIP ist für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig und kann die Gewährung ebenfalls mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerinnen übertragen. Dem MIP obliegt die Anordnung von Ausschaffungen und Zwangsmassnahmen.

Der Bund gilt den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes mit Pauschalen ab. Diese sollen alle Aufwendungen der Kantone bei kostengünstigen Lösungen decken. Der Ansatz für die Unterstützung der Personen des Asylbereiches berücksichtigt die Höhe der Beiträge des Bundes und das Verhalten der bedürftigen Person. Dementsprechend sind die Abgeltungen an private oder öffentliche Trägerschaften in den Leistungsverträgen geregelt. Der Kanton Bern hat aktuell mit folgenden Asylsozialhilfestellen (ASH) einen Leistungsvertrag abgeschlossen:

- Asylkoordination Thun (AKT)
- Heilsarmee Flüchtlinge (HAF)
- Kompetenzzentrum Integration Stadt Bern (KI)
- ORS Service AG (ORS)
- Verein Asyl Biel und Region (ABR)
- Zentrum Bäregg GmbH (ZB)

Mit dem Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG Aug und AsylG, BSG 122.20) wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen, indem die Gemeinden per 1. Januar 2010 von den Aufgaben bei der Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommen in den ersten sieben Jahren ihres Aufenthaltes entlastet wurden. Seither trägt der Kanton die direkten diesbezüglichen Aufwände.

Mit den kostengünstig ausgerichteten Pauschalen des Bundes können schon seit mehreren Jahren nicht mehr alle Aufwände, unter anderem für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe, die Betreuung und Unterbringung inklusive Sonderunterbringungsformen, die Sicherheit und die Gesundheitsversorgung, gedeckt werden. Mit der Auflösung der durch frühere Ertragsüberschüsse gespeisten Asylreserve per 31. Dezember 2015, fällt die Möglichkeit zur Deckung der Aufwände durch diese Reserve weg.

Mit dem vorliegenden Objektkredit für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Jahren 2016 bis 2019 werden erstmals alle durch die Bundessubventionen nicht gedeckten Aufwände, welche beim MIP im direkten Zusammenhang mit der Umsetzung des Asylgesetzes anfallen, zusammengefasst. Der Kredit deckt die gesamte Übergangszeit ab bis die Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern (NA-BE) voraussichtlich im Laufe des Jahres 2019 umgesetzt sein wird.

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens soll, gestützt auf die Reform des Bundesrechts, im Kanton Bern der Prozess stärker auf die «Integration von Beginn an» ausgerichtet werden. Im Rahmen von NA-BE werden die Aufwände für die Integrationsleistungen berechnet werden. Ziel ist es, eine Gesamtsicht auf alle relevanten Kosten des ganzen Asyl- und Flüchtlingsbereichs zu ermöglichen. Dazu gehören, im Gegensatz zu den Darstellungen in der vorliegenden Kreditvorlage, auch die dem Asylverfahren nachgelagerten Integrationsaufwände der GEF, die durch die Erziehungsdirektion (ERZ) sichergestellten Leistungen im Bildungsbereich für vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge sowie die Kosten für das Führen der Beistandschaften für unbegleitete minderjährige Asylsuchende und Flüchtlinge. Es ist vorgesehen, dem Grossen Rat die «Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» anlässlich der Novembersession 2016 zu unterbreiten.

Die POM geht im vorliegenden Kreditgeschäft von zwei Krisenjahren gefolgt von zwei Jahren mit starker Tendenz zur Normalisierung aus, um den Deckungsbeitrag zwischen den Erträgen von Seiten des Staatssekretariats für Migration (SEM) und der Aufwände des MIP zu simulieren. Gerade weil die weltpolitische Lage der nächsten vier Jahre nicht prognostiziert werden kann, können die angenommenen Variablen in den folgenden Jahren entsprechend grossen Schwankungen ausgesetzt sein. Weiter ist ebenfalls unklar, wie hoch genau die Anerkennungs-, Wegweisungs- und Ausschaffungsrate in den nächsten Jahren ausfallen wird. Grundsätzlich muss jedoch davon ausgegangen werden, dass es in den Jahren 2016 und 2017 erneut zu einer vergleichbaren Situation wie in den Jahren 2014 und 2015 kommen kann und die Anzahl der im Kanton Bern unterzubringenden Personen des Asylbereichs ausgesprochen hoch sein wird.

Das vorliegende Kreditgeschäft beruht auf dem Nettoprinzip gemäss Artikel 45 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0). Der Kostendeckungsgrad der Aufwände im Bereich des MIP durch die Bundessubventionen bleibt – auch bei stark schwankenden Personenbeständen – relativ stabil bei rund 84 Prozent.

Die Ertragsseite des MIP setzt sich aus den Subventionen des Bundes zusammen und beinhaltet

- die Globalpauschale 1 (GP 1),
- den Sockelbeitrag (SB),
- die Nothilfepauschale (NHP),
- die Verwaltungskostenpauschale (VKP).

Die Aufwände des MIP, welche teilweise durch die oben aufgeführten Bundessubventionen finanziert werden, setzen sich zusammen aus den Aufwänden für

- die Asylsozialhilfestellen inkl. Nothilfe,
- die MIP-SOA-Endabrechnung gemäss Vereinbarung mit dem Sozialamt (SOA),
- die gemeinnützigen Beschäftigungsprogramme (GeBePro),
- das Gesundheitswesen,
- die Sonderunterbringung,
- die Rechtsberatungsstelle,
- die Unterbringung und Betreuung von UMA,
- das Schweizerische Rote Kreuz für die Perspektiven und Rückkehrberatungen,
- die Leistungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM),
- die Sicherheit,
- sowie einer Reserve.

Die massgebende Nettokreditsumme beläuft sich für das Jahr 2016 auf CHF 32'647'000.-. Dabei ist der Anteil der nicht gedeckten Aufwände für UMA – im Jahr 2016 mit CHF 28'059'390.- – der grösste. Danach sinkt die beantragte Nettokreditsumme im Jahr 2017 auf CHF 26'484'000.- (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 5.2 auf den Seiten 29 und 30 des Vortrags), im Jahr 2018 auf CHF 26'238'000.- und im Jahr 2019 auf CHF 20'023'000.-.

Zum vorliegenden Vortrag besteht eine ausführlichere Version, die sämtliche Berechnungsformeln enthält und bei Bedarf beim Generalsekretariat der POM bezogen werden kann.

2 Rechtsgrundlagen

- Artikel 11 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 76 Buchstabe e der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Artikel 17 Absatz 3, Artikel 28 Absatz 2, Artikel 43, Artikel 46 und Artikel 80 – 95 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
- Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)
- Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG; SR 837.0)
- Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)
- Artikel 2, 3, 20 – 32, 54– 68a der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312)
- Artikel 92d der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102)
- Artikel 3, 4 und 9 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 7 und 7a und Artikel 14 der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
- Artikel 3, 3a, 9 – 16, 20 – 22 der Direktionsverordnung vom 29. April 2010 über die Bemessung der Sozialhilfeleistungen für Personen des Asylbereichs (Stand 1.1.2015; BSG 860.611.1)
- Artikel 29 und Artikel 46a des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
- Artikel 5 der Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)
- Zweiter Abschnitt «Familienrecht», zweite Abteilung «Die Verwandtschaft» des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)
- Artikel 3 und 40 ff. des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)
- Artikel 29 und 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01)
- Artikel 1 und 13 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (OrV JGK; BSG 152.221.131)
- Artikel 1 und 11 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)

- Artikel 42 Absatz 1, Artikel 43, Artikel 44, 45, 47 und 48 Absatz 1 Buchstabe a sowie Artikel 50, 52 und 54 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 139, 141, 146, 148, Artikel 152 Absatz 4 und Artikel 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Nach Artikel 80 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.3) gewährleisten die Kantone die Sozialhilfe oder die Nothilfe für Personen, die ihnen nach AsylG zugewiesen worden sind (Asylsozialhilfe). Sie können Asylsuchenden einen Aufenthaltsort sowie eine Unterkunft zuweisen. Für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe gilt nach Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 AsylG kantonales Recht. Mithin bestimmen die Kantone den genauen Umfang der Asylsozialhilfe.

Das Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) regelt unter anderem den Vollzug des AsylG auf kantonaler Ebene. Im Kanton Bern ist das Amt für Migration und Personenstand (MIP) der Polizei- und Militärdirektion (POM) für die Gewährung der Sozialhilfe an folgende Personen zuständig:

- Asylsuchende, soweit sie nicht von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind,
- Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung,
- Vorläufig Aufgenommene, die sich seit weniger als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten,
- Vorläufig Aufgenommene, die sich seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten, sofern sie nicht integriert sind.

Das MIP kann diese Aufgabe durch Leistungsverträge an private oder öffentliche Trägerschaften übertragen (Art. 4 EG AuG und AsylG). Art. 9 Abs. 5 EG AuG und AsylG sowie Art. 14 Abs. 3 der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201) verpflichten das MIP zudem, die besonderen Bedürfnisse von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden zu berücksichtigen.

Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asyl- und Wegweisungsentscheid, deren Ausreisefrist abgelaufen ist, sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie haben bei Bedarf Anspruch auf die Nothilfe. Das MIP ist für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig und kann die Gewährung ebenfalls mit einem Leistungsvertrag an öffentliche oder private Trägerschaften übertragen. Ebenfalls obliegen dem MIP die Anordnung der Ausschaffung, der Durchsuchung und der in Artikel 73 bis 81 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) aufgeführten Zwangsmassnahmen.

Der Bund gilt den Kantonen die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes mit Pauschalen ab. Diese sollen alle Aufwendungen der Kantone bei einer kostengünstigen Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich decken. Der Ansatz für die Unterstützung der Personen des Asylbereiches berücksichtigt die Höhe der Beiträge des Bundes und das Verhalten der bedürftigen Person. Er kann von den Ansätzen für die einheimische Bevölkerung abweichen. Dementsprechend sind die Abgeltungen an private oder öffentliche Trägerschaften

ten in den Leistungsverträgen geregelt. Der Kanton Bern hat aktuell mit folgenden Asylsozialhilfestellen (ASH) einen Leistungsvertrag abgeschlossen: Heilsarmee Flüchtlinge (HAF), Asylkoordination Thun (AKT), Verein Asyl Biel und Region (ABR), ORS Service AG (ORS), Kompetenzzentrum Integration Stadt Bern (KI) und Zentrum Bäregg GmbH (ZB).

Mit der Inkraftsetzung des EG AuG und AsylG wurde ein Paradigmenwechsel vollzogen, indem die Gemeinden per 1. Januar 2010 von den Aufgaben bei der Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene in den ersten sieben Jahren ihres Aufenthaltes entlastet wurden. Seither trägt der Kanton die direkten finanziellen Aufwände. Die dadurch entstandene Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von rund CHF 4 Millionen wurde im Rahmen des Projektes FILAG 2012 per 1. Januar 2012 dem Lastenausgleich «Aufgabenteilung» zugeführt. Dieser Lastenausgleich bezweckt die Kompensation von Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und Gemeinden, welche sich aufgrund neuer Aufgabenteilungen ergeben. Der Gesamtsaldo zu Gunsten des Kantons wird den Gemeinden jährlich mittels Pro-Kopf-Beiträgen in Rechnung gestellt, jedoch bis heute nicht der Rechnung des MIP gutgeschrieben. Dadurch entsteht in der laufenden Rechnung des MIP eine Unterdeckung in der Asylrechnung.

Mit den kostengünstig ausgerichteten Pauschalen des Bundes können schon seit mehreren Jahren nicht mehr alle Aufwände, unter anderem für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe, die Betreuung und Unterbringung inklusive Sonderunterbringungsformen, die Gesundheitsversorgung und die u.a. von den Gemeinden geforderten Sicherheitsdienstleistungen gedeckt werden. Die Deckungslücke entsteht fast ausschliesslich im Bereich der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA). Auch andere Kantone werden im UMA-Bereich stark finanziell belastet. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktoren (SODK) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) führen deshalb mit dem Bund Gespräche, um eine Erhöhung des finanziellen Bundesbeitrags zur Unterbringung und Betreuung von UMA und UMF zu erzielen.

Aufgrund von unterschiedlichen Abgrenzungen in der Rechnungslegung ist ein interkantonaler Vergleich der Deckungslücken im Bereich der Asylsozialhilfe nicht möglich. Die aktuellsten zur Verfügung stehende Auswertung zur Sozialhilfestatistik im Asylbereich (eAsyl) des Bundesamtes für Statistik ergab jedoch, dass der Kanton Bern, mit durchschnittlich CHF 945 Sozialhilfekosten brutto pro Monat und Person des Asylbereichs, im interkantonalen Vergleich die tiefsten Zahlen aufwies.

In den Jahren 2014 wurden CHF 8.2 Millionen und 2015 CHF 7.8 Millionen aus der Asylreserve dem Produkt Asylgesetz gutgeschrieben. Die Asylreserve war über mehrere Jahre durch die GEF und POM durch vormals entstandene Ertragsüberschüsse im Asylbereich gespeist worden. Den Kontokorrentbestand von CHF 10.5 Millionen hatte das MIP von der GEF übernommen, ebenso die Abbildung in der Staatsrechnung. Die Basis dafür bildete der Regierungsratsbeschluss 0041/1996. Die finanziellen Mittel wurden zweckkonform eingesetzt und verhinderten, dass die Kosten im Asylbereich durch kantonale Mittel gedeckt werden mussten. Mit der Auflösung der Asylreserve in der Höhe von CHF 7'811'563.40 per 31. Dezember 2015, gestützt auf den Entscheid des Regierungsrates vom 2. Dezember 2015 (RRB 1469/2015, 2015.POM.259), fällt die Möglichkeit zur Deckung der Aufwände durch die Asylreserve weg. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Asylreserve die steigenden Aufwände ohnehin nicht mehr hätte decken können.

Für das vorliegende Kreditgeschäft wird ein dichotomer Ansatz gewählt, um die finanziellen Aufwände des Kantons für den Objektkredit zu evaluieren. Erstens wird ein Szenario für die Jahre 2016 bis 2019 vorgestellt. Zweitens soll anschliessend das Szenario als Basis für die zu bewilligenden kantonalen finanziellen Mittel dienen.

3.2 Finanzielle Szenariobeschreibung für die Jahre 2016 bis 2019

Die POM geht im vorliegenden Kreditgeschäft von zwei Krisenjahren gefolgt von zwei Jahren mit starker Tendenz zur Normalisierung aus, um den Deckungsbeitrag zwischen den Erträgen von Seiten SEM und der Aufwände des MIP zu simulieren. Weil die weltpolitische Lage der nächsten vier Jahre nicht genau prognostiziert werden kann, können die angenommenen Variablen in den folgenden Jahren entsprechend grossen Schwankungen ausgesetzt sein. Weiter ist ebenfalls unklar, wie hoch die Anerkennungs-, Wegweisungs- und Ausschaffungsrate in den nächsten Jahren genau ausfallen wird. Wird ein Grossteil der zugewiesenen Personen als Flüchtlinge anerkannt, fallen diese aus den Strukturen der Asylsozialhilfe und das seit zwei Jahren zu beobachtende Missverhältnis zwischen jenen Asylsuchenden, die der POM neu zugewiesen¹ werden und jenen, die den Zuständigkeitsbereich der POM wieder verlassen², wird sinken. Gleiches gilt, wenn weggewiesene Personen rasch in ihre jeweiligen Heimatländer zurückreisen oder rückgeschafft werden. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass es in den Jahren 2016 und 2017 erneut zu einer vergleichbaren Situation wie in den Jahren 2014 und 2015 kommen und die Anzahl der im Kanton Bern unterzubringenden Personen des Asylbereichs ausgesprochen hoch sein kann.

3.2.1 Kritische Variablen auf der Ertragsseite

Für das vorliegende Kreditgeschäft ist primär die Deckungsbeitragslücke zwischen den Erträgen vom SEM und den Aufwänden des MIP in Relation zum Personenbestand entscheidend. Der erste entscheidende Faktor auf der Ertragsseite ist der jährliche Bestand der Personen des Asylbereichs (PdA)³ im arithmetischen Mittel, für welche der Bund die Globalpauschale 1 entrichtet. Die POM verzichtet – aus Gründen der Einfachheit und Nachvollziehbarkeit – auf ein sehr detailliertes Modell, welches den In- und Output berücksichtigt und auf dieser Basis die Bestandesentwicklung genau zu simuliert versucht, weil eine Vielzahl von Unbekannten ein solches Modell beherrschen würde.

Der zweite entscheidende Faktor auf der Ertragsseite sind die dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden, für welche der Bund die Verwaltungskostenpauschale entrichtet. Die POM weicht von der tiefsten Planungsannahme des SEM um 50 Prozentpunkte nach oben ab und veranschlagt 60'000 Asylgesuche auf Bundesebene. Der Grund liegt in der Annahme, dass aufgrund der seit dem Frühjahr 2016 annähernd blockierten Migrationsroute von der Türkei über Griechenland und den Balkan mehr Migrantinnen und Migranten den Weg über das Mittelmeer via Italien in die Schweiz wählen könnten.⁴

¹ Anzahl der zugewiesenen Personen des Asylbereichs, welche unter dem Jahr neu in die Zuständigkeit der POM fallen.

² Anzahl der Personen des Asylbereichs, welche den Zuständigkeitsbereich der POM unter dem Jahr verlassen werden und z.B. der GEF zugewiesen werden.

³ Entscheidend an dieser Stelle sind die Finasi-Code 1, 2, 3 und 5 für die Globalpauschale 1 für die Personen des Asylbereichs.

⁴ Erste Hinweise nach dem erfolgreichen Flüchtlingspakt mit der EU zeigen, dass die Schlepper neue Flüchtlingsrouten via Italien organisieren. Vgl. Freidel, Morten (27. März 2016): Für fünftausend Euro nach Italien; Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung; S. 2

Der dritte entscheidende Faktor auf der Ertragsseite sind die rechtskräftig weggewiesenen Personen, für welche der Bund die Nothilfepauschale entrichtet.

Für die Ertragsseite hat der Anteil der UMA an den Asylgesuchen keine entscheidende Relevanz, weil der Bund bei der Finanzierung nicht zwischen den Personen des Asylbereichs und den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden unterscheidet.

3.3 Asylrechnung

3.3.1 Ertrag des MIP

Der Bund vergütet den Kantonen Globalpauschalen für Personen während der Dauer des Asylverfahrens, der vorläufigen Aufnahme und der vorübergehenden Schutzgewährung.⁵ Er vergütet diese Pauschalen ab Beginn des Monats, welcher der Zuweisung an einen Kanton, dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme oder der Gewährung des vorübergehenden Schutzes folgt, bis und mit dem Ende des Monats, in dem

- der Nichteintretens- oder der negative Asyl- und Wegweisungsentscheid rechtskräftig wird, das Asylgesuch abgeschrieben wird, eine Person die Schweiz definitiv verlassen hat oder unkontrolliert abgereist ist;
- die vorläufige Aufnahme erlischt oder rechtskräftig aufgehoben wird, längstens aber sieben Jahre seit der Einreise;
- der vorübergehende Schutz erlischt oder rechtskräftig aufgehoben wird, längstens aber bis zum Zeitpunkt, in dem eine Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 74 Absatz 2 des AsylG zu erteilen ist und eine ausländerrechtliche Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt wird oder nach Artikel 42 Absatz 1 oder Artikel 43 Absatz 1 oder 3 AuG ein Anspruch darauf besteht.

Die Pauschalen setzen sich zusammen aus der Globalpauschale 1 (GP1), einem Sockelbeitrag (SB), der Nothilfepauschale (NHP) und der Verwaltungspauschale (VKP).

3.3.1.1 Globalpauschale 1 (GP 1)

Für den Bund sind mit der Globalpauschale nach Artikel 22 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2; SR 142.312) sämtliche vergütbaren Aufwendungen der Kantone für die Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen abgegolten. Diese Globalpauschale (GP 1) setzt sich zusammen aus einem Anteil für die Mietkosten, einem Anteil für die Sozialhilfe- und Betreuungskosten und einem Anteil für die Krankenversicherungsprämien, Selbstbehalte und Franchisen. Die GP 1 für den Kanton Bern beträgt CHF 1'484.03 pro Person des Asylbereichs (PdA) und Monat. Die totalen Erträge des Kantons Bern aus der GP 1 sind der Tabelle 1 zu entnehmen.

	2016	2017	2018	2019
prognostizierter Ø Bestand PdA	9'500	9'500	7'268	5'705
GP 1 in CHF	157'867'813.56	157'867'813.56	120'777'186.20	94'803'776.46

⁵ Ausgenommen davon sind die Vergütungen für Personen während der Dauer eines Verfahrens nach Artikel 111c AsylG.

Tabelle 1: Globalpauschale 1 (2016 – 2019)**3.3.1.2 Sockelbeitrag (SB)**

Für die Aufrechterhaltung einer minimalen Betreuungsstruktur vergütet der Bund jedem Kanton pro Monat eine Pauschale von CHF 28'206 als Sockelbeitrag⁶. Das SEM passt diese Pauschale jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise an. Der Sockelbeitrag beträgt für den Kanton Bern für das Jahr 2016 pro Monat CHF 27'481.-. Die Sockelbeiträge (SB) zugunsten des Kantons Bern in den Jahren 2016 bis 2019 sind in der Tabelle 2 aufgeführt:

	2016	2017	2018	2019
SB in CHF	329'772	329'772	329'772	329'772

Tabelle 2: Sockelbeitrag (2016 – 2019)**3.3.1.3 Nothilfepauschale (NHP)**

Der Bund richtet den Kantonen eine einmalige Pauschale aus für jede Person,

- auf deren Asylgesuch nach Artikel 31a Absätze 1 und 3 des AsylG nicht eingetreten wurde, falls der entsprechende Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid rechtskräftig geworden ist und eine Ausreisefrist angesetzt worden ist;
- deren Asylgesuch abgewiesen wurde, falls der entsprechende Asyl- und Wegweisungsentscheid rechtskräftig geworden ist und eine Ausreisefrist angesetzt worden ist;
- oder deren vorläufige Aufnahme rechtskräftig aufgehoben wurde, falls eine Ausreisefrist angesetzt worden ist.

Die Nothilfepauschale nach Artikel 28 der AsylV2 beträgt CHF 6'000.- beim Stand des Landesindex der Konsumentenpreise vom 31. Oktober 2007. Das SEM passt die Pauschale jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr an diesen Index an. Die Nothilfepauschale beträgt für den Kanton Bern pro Entscheid und pro Person für das Jahr 2016 CHF 5'994.-.⁷

⁶ Artikel 23, Absatz 3, der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV2, SR 142.312) vom 11. August 1999 (Stand am 29. September 2015)

⁷ Die Nothilfepauschale ist unterteilt in einen Basisanteil von CHF 3'996.- und einen Ausgleichsanteil von CHF 1'998.-.

Tabelle 3 beinhaltet die totalen Nothilfepauschalerträge (NHP) zugunsten des Kantons Bern in den Jahren 2016 bis 2019:

	2016	2017	2018	2019
NHP in CHF	14'063'700.00	14'063'700.00	10'759'470.69	8'445'621.95

Tabelle 3: Nothilfepauschale (2016 – 2019)

3.3.1.4 Verwaltungskostenpauschale (VKP)

Verwaltungskosten (VKP) sind Kosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden. Der Bund beteiligt sich an diesen Kosten mit einem jährlichen Pauschalbeitrag. Der Pauschalbeitrag beträgt CHF 1'100.- beim Stand des Landesindex der Konsumentenpreise vom 31. Oktober 2007. Das SEM passt ihn jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr an diesen Index an. Die VKP beträgt für den Kanton Bern für das Jahr 2016 CHF 1'099.-. Dieser Ansatz wird für die Jahre 2016 bis 2019 fortgeschrieben.

Die totalen Erträge aus der Verwaltungskostenpauschale (VKP) zugunsten des Kantons Bern sind in der Tabelle 4 dargestellt:

	2016	2017	2018	2019
VKP in CHF	8'901'900	7'418'250	4'080'587	3'709'125

Tabelle 4: Verwaltungskostenpauschale (2016 – 2019)

3.3.1.5 Ergebnis

Tabelle 5 zeigt das Ergebnis im Ertrag:

	2016	2017	2018	2019
GP 1 in CHF	157'867'813.56	157'867'813.56	120'777'186.20	94'803'776.46
SB in CHF	329'772.00	329'772.00	329'772.00	329'772.00
NHP in CHF	14'063'700.00	14'063'700.00	10'759'470.69	8'445'621.95
VKP in CHF	8'901'900.00	7'418'250.00	4'080'587.00	3'709'125.00
Ertrag in CHF (Total inkl. MwSt.)	181'163'185.56	179'679'535.56	135'947'015.89	107'288'295.41

Tabelle 5: Ergebnis im Ertrag (2016 – 2019)

3.3.2 Aufwand des MIP

Im vorliegenden Geschäft werden sämtliche Aufwendungen aus den Bereichen Asylsozialhilfe und Ausreise des MIP berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind hingegen Aufwendungen zugunsten von Personen des Asylbereichs im Zusammenhang mit den Integrationsmassnahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) und jene im Schulbereich sowie im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes. Der Ausschluss dieser Aufwendungen ergibt sich aufgrund der nicht gegebenen Einheit der Materie (die Ausgaben bedingen sich gegenseitig nicht) und unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen (nicht EG AuG und AsylG). Diese hier ausgeschlossenen Aufwendungen sollen in einem späteren Schritt im Rahmen einer Kostenbetrachtung

im Asyl- und Flüchtlingsbereich ausgewiesen werden. Die Kostenanalyse wird im Rahmen des Projekts «Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern» (NA-BE), dessen Umsetzung ab Mitte 2019 geplant ist, durchgeführt werden.

3.3.2.1 Asylsozialhilfestellen inkl. Nothilfekosten

Der gesetzliche Auftrag zur Gewährung der Asylsozialhilfe umfasst u.a. die Unterbringung der zugewiesenen Personen des Asylbereichs. Dafür bestehen ordentliche Strukturen in Kollektivunterkünften (1. Phase) und in Privatwohnungen (2. Phase). Die Unterbringung von Personen des Asylbereichs wird im Kanton Bern durch fünf Asylsozialhilfestellen (ASH) gewährleistet. Seit dem Jahr 2015 werden die ASH auf der Basis dreijähriger Leistungsverträge und der gemeinsam mit den ASH erarbeiteten Asylsozialhilfeweisung pro Person und pro Tag unabhängig des Status der zugewiesenen Person mit einer Globalpauschale für die 1. Phase und die 2. Phase abgegolten. Die Nothilfekosten sind mit dieser Globalpauschale bereits abgedeckt. Das MIP adaptiert an dieser Stelle das System des Bundes, um finanziell schnell auf Veränderungen reagieren zu können. Zudem ist die Budgetierung unter einem System mit Globalpauschalen einfacher, stringenter und für externe Dritte nachvollziehbarer.

Alle ASH erhalten den Betrieb der Kollektivunterkünfte der 1. Phase mit einer Subjektfinanzierung (CHF 36.50 pro Person und Tag) vergütet. Bei Notunterkünften (NUK) entschied sich der Grosse Rat am 11. November 2015 für eine Objektfinanzierung, um die höheren Anforderungen an den Betrieb unterirdischer NUK zu berücksichtigen und die temporäre Leistungsbereitschaft in angespannten Lagen zu sichern. Die Betreiber von NUK erhalten CHF 42.94 pro vorhandenem Platz bzw. Bett und Tag; die Abgeltungsdauer beginnt und endet mit dem Mietverhältnis.

Die Abgeltung in der 2. Phase erfolgt gestuft nach Perimeter der ASH.⁸ Verschiebungen in den Beständen pro Perimeter z.B. infolge Eröffnungen von weiteren NUK sind daher finanzrelevant. In dem Modell wird für die Prognose jedoch ein konstantes Verhältnis zwischen Kollektiv-, Notunterkünften und der 2. Phase angenommen. Aufgrund der aktuellen Lage dürfte die Unterbringung des zusätzlichen Bestands vor allem in NUK kurzfristig erfolgen, ihr Anteil also steigen. Dieser Faktor wäre im Aufwand relevant, wird jedoch zur Erhöhung der Nachvollziehbarkeit des Modells nicht berücksichtigt.

Die ASH müssen mit den Beträgen der Globalpauschalen ebenfalls die Finanzierung von situationsbedingten Leistungen (SIL) sicherstellen. Bei den SIL handelt es sich um Leistungen, welche aufgrund der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Situation einer unterstützten Person angezeigt sich. Darunter fallen beispielsweise auch die notwendigen Materialien für den Volksschulbesuch von schulpflichtigen Asylsuchenden.

⁸ Die Globalpauschale pro Person des Asylbereichs und Tag wird abhängig vom entsprechenden Verwaltungskreis des Kantons Bern ausgerichtet. Die Globalpauschale beträgt für Seeland-Biel-Jura bernois CHF 31.-, für Bern-Mittelland, Emmental und Ob- und Nidwalden CHF 31.25 und für Thun, Interlaken-Oberhasli, Frutigen-Niedersimmental und Obersimmental-Saanen CHF 30.75.

Alle Aufwände zulasten des Kantons zum Betrieb der KU und NUK und der 2. Phase sind der Tabelle 6 zu entnehmen:

	Bestand 04.03.2016	Verteilung 04.03.2016	progn. Ø Be- stand 2016	Aufwand 2016 inkl. MwSt.
Total	7'199	100.00%	8'930 ⁹	114'132'008.29

Tabelle 6: Asylsozialhilfestellen inkl. Nothilfekosten (2016)

Unter Berücksichtigung der Szenario-Annahmen ergibt sich in den Jahren 2016 bis 2019 der in Tabelle 7 dargestellte Aufwand zulasten des MIP:

	2016	2017	2018	2019
Aufwand ASH inkl. MwSt. in CHF	114'132'008.29	113'820'172.21	87'560'311.62	68'908'441.25

Tabelle 7: Asylsozialhilfestellen inkl. Nothilfekosten (2016 – 2019)

3.3.2.2 MIP-SOA-Jahresendabrechnung

Gemäss der Vereinbarung «Gegenseitige Leistungen im Bereich anerkannte Flüchtlinge, Abrechnung der Leistungen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen» zwischen dem Sozialamt (SOA) und dem MIP vom 8. April 2014 werden die Aufwände für jene Personengruppen verrechnet, welche in der Zuständigkeit der jeweils anderen Direktion sind.

Die prognostizierte Aufwände zulasten des MIP, die sich aus der Vereinbarung mit dem SOA ergeben, sind in der Tabelle 8 aufgeführt:

	2016	2017	2018	2019
MIP-SOA-Abrechnung in CHF	3'193'533.81	3'193'533.81	2'443'221.45	1'917'801.10

Tabelle 8: MIP-SOA-Abrechnung (2016 – 2019)

3.3.2.3 Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme (GeBePro)

Das MIP ist für die Gewährung der Sozialhilfe an Personen des Asylbereichs zuständig (Art. 3 EG AuG und AsylG; BSG 122.20). Die Sozialhilfe zugunsten von Personen des Asylbereichs besteht aus der Deckung des Grundbedarfs, der Unterkunft, dem Zugang zum Gesundheitswesen und der Betreuung. Teil der Betreuung ist die Organisation einer Tagesstruktur. Unter dem Begriff Tagesstruktur können u.a. «Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme» (GeBePro) verstanden werden. Beschäftigungsprogramme sind Programme, die Asylsuchenden eine Gestaltung ihres Alltags ermöglichen, indem sie unter Anleitung Arbeiten erledigen. Die Arbeit, welche Asylsuchenden im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen ermöglicht wird, stellt einen Nutzen für die Allgemeinheit dar. Darunter fallen beispielsweise der Unterhalt und/oder die Instandstellung von Gemeingütern. GeBePro sind für alle Asylsuchenden mit einer N-Bewilligung geeignet. Da die Teilnahme an einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm nicht als Erwerbstätigkeit im Sinne des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG; SR

⁹ Exkl. prognostizierter Ø UMA.

837.0) zu qualifizieren ist, gilt die Einschränkung in Art. 43 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) nicht. Rechtskräftig weggewiesene Asylsuchende können nicht an GeBePro teilnehmen.

Die Möglichkeit zur Teilnahme an GeBePro hat sich in der Praxis bewährt und erleichtert sowohl die Sicherstellung des geregelten Tagesablaufes als auch erste Integrationsbemühungen. Ebenfalls trägt die geleistete Arbeit zur positiven öffentlichen Wahrnehmung des Asylwesens bei.

Die GeBePro gemäss Art. 3 EG AuG und AsylG müssen mit kantonalen Mitteln finanziert werden. Das MIP richtet pro ausgewiesene Teilnehmerstunde maximal CHF 6.- aus. In den Jahren 2014 und 2015 wurden mehr GeBePro beantragt als in den Jahren zuvor. Im Jahr 2015 betrug der Aufwand für die GeBePro CHF 2'320'519.96 bei 4'904¹⁰ Personen des Asylbereichs. Für die Extrapolation der GeBePro-Aufwände in den Jahren 2016 bis 2019 wird dieser Schlüssel unverändert verwendet. Somit ergeben sich für die Jahre 2016 bis 2019 die in Tabelle 9 aufgeführten Aufwände:

	2016	2017	2018	2019
GeBePro in CHF	4'225'579.78	4'225'579.78	3'249'863.60	2'557'587.76

Tabelle 9: GeBePro (2016 – 2019)

3.3.2.4 Gesundheitswesen

Gesundheitskosten werden seitens SEM durch die Globalpauschale 1 gemäss Art. 22 Abs. 2 AsylV 2 getragen. Der Anteil des Gesundheitswesens an der Globalpauschale 2016 beträgt pro Monat CHF 399.80. Der Anteil für die Krankenversicherungsprämie, den Selbstbehalt und die Franchise ist an die Durchschnittsprämie, publiziert durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG), angelehnt. Demnach können Leistungen, welche weder durch das Krankenversicherungsgesetz (KVG), die Mittel- und Gegenstandsliste (MiGel) noch die Spezialitätenliste gedeckt sind, nicht aus der Globalpauschale finanziert werden.

Das MIP regelt die Finanzierung von Nichtpflichtleistungen, indem erst ab einem Betrag von CHF 500.- pro Einzelfall Kosten im Rahmen eines Kostengutspracheprozesses¹¹ übernommen werden. Brillengesuche werden primär durch die Asylsozialhilfestellen bearbeitet und nachgängig beteiligt sich das MIP – sollte eine ärztliche Verordnung vorliegen – jährlich mit CHF 50.- pro Brille und Person.¹² Zahnmedizinische Behandlungen werden im Rahmen der reinen Schmerzbekämpfung vorgenommen.¹³

¹⁰ Zur Vereinfachung der Extrapolation – der Anteil der Ausweis N am Anteil der PdA ist langfristig unbekannt – wird der gesamte finanzrelevante Bestand der Personen des Asylbereichs angewendet und nicht nur Personen mit Ausweis N; ausgeklammert werden die UMA.

¹¹ Vgl. Ziffer 7.6.3, Asylsozialhilfe-, Nothilfe- und Gesundheitsweisung für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern

¹² Vgl. Ziffer 7.4.2, Asylsozialhilfe-, Nothilfe- und Gesundheitsweisung für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern

¹³ Vgl. Ziffer 7.4.6.3, Asylsozialhilfe-, Nothilfe- und Gesundheitsweisung für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern

Tabelle 10 beinhaltet die für die Jahre 2016 bis 2019 prognostizierten Bruttoaufwände im Gesundheitsbereich zugunsten von Personen des Asylbereichs:

	2016	2017	2018	2019
Bruttoaufwände im Gesundheitswesen in CHF	46'716'630	46'716'630	35'740'680.72	28'054'565.70

Tabelle 10: Gesundheitswesen (2016 – 2019)

3.3.2.5 Sonderunterbringung

Ist aus medizinischen Gründen oder aus Gründen des freiwilligen Kindes- und Erwachsenenschutzes eine Unterbringung ausserhalb der ordentlichen Asylstrukturen notwendig, so spricht man gemeinhin von «Sonderunterbringung»¹⁴.

Die Darstellung des SEM über die Kostenaufteilung der Globalpauschale 1 im Jahr 2015 sieht für den Kanton Bern für die Sonderunterbringung ein Jahrestotal in der Höhe von rund CHF 1'300'000.- vor. Das entspricht 1.5% des Jahresgesamtvolumens der Globalpauschale 1 im Jahr 2015. Damit ist sichergestellt, dass die Kantone die Sonderunterbringung für Personen des Asylbereichs aus der Globalpauschale 1 finanzieren dürfen. Weiter wird festgehalten, dass insbesondere Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen Aufgaben der Kantone seien und der Bund dafür nur Beiträge leiste, jedoch keine Vollkosten übernehme.

Die Aufwände für die Betreuung und Unterbringung von UMA werden im vorliegenden Geschäft gesondert dargestellt, zumal es sich dabei nicht um Sonderunterbringungen handelt, sondern aus Sicht der Kinder- und Jugendschutzbehörde (KESB) um eine Unterbringung und Betreuung, die dem Kindwohl von UMA im Rahmen der ordentlichen Asylsozialhilfe zusteht.

Bei der Berechnung der Sonderunterbringungsaufwände sind folgende Dienstleistungen einberechnet:

- medizinisch bedingte Pflege oder Dienstleistungen, die nicht über das Krankenkassenobligatorium finanziert werden können;¹⁵
- freiwillige Erwachsenenschutzmassnahmen;
- freiwillige Kindsschutzmassnahmen für Kinder, die sich in Begleitung mindestens eines Elternteils befinden.

Über die Entwicklung des Bedarfs an Sonderunterbringungen lassen sich keine präzisen Aussagen machen. Beobachtet wird zurzeit eine Zunahme des Bedarfs für die Alterspflege von Asylsuchenden, die nicht von Familienangehörigen abgedeckt werden kann. Weiter wird ein zunehmender Pflegebedarf für Personen mit Behinderungen beobachtet, der sich aus Sicht des MIP nicht mit der Globalpauschale 1 oder durch die Finanzierung durch Institutionen des Gesundheitswesens kompensieren lassen. Als Beispiel kann einem blinden Asylsuchenden

¹⁴ vgl. dazu Kapitel 5 der Asylsozialhilfe-, Nothilfe- und Gesundheitsweisung für Personen des Asylbereichs im Kanton Bern und Art. 16 der Direktionsverordnung vom 29. April 2010 über die Bemessung der Sozialhilfeleistungen für Personen des Asylbereichs, BSG 860.611.1

¹⁵ Z.B. die gegenüber ordentlichen Mietzinsen erhöhten Mietkosten für eine rollstuhlgängige Wohnung eines Asylsuchenden, der auf den Rollstuhl angewiesen ist.

nur von Leuten geholfen werden, die seine Sprache sprechen. Die sprachlichen Fähigkeiten werden im ordentlichen Fall jedoch nicht über das Krankenversicherungsobligatorium abgedeckt. Gesamthaft gibt es kaum Hinweise, die eine Abnahme des Bedarfs an Sonderunterbringungen plausibel machen würden.

Der Bruttoaufwand für Sonderunterbringungen zugunsten von Personen des Asylbereichs (PdA) betrug im Jahr 2015 bei einem Bestand von 5'130 PdA CHF 1'180'366.-. In der Berechnung der Bruttoaufwände in den Jahren 2016 bis 2019 wird das Leistungs- und Preisniveau im Vergleich zum Jahr 2015 als konstant angenommen. Aufwandsveränderungen ergeben sich ausschliesslich durch die sich verändernde Anzahl PdA. Die prognostizierten Bruttoaufwände für Sonderunterbringungen zugunsten von Personen des Asylbereichs sind in der Tabelle 11 aufgeführt:

	2016	2017	2018	2019
Bruttoaufwand für Sonderunterbringungen in CHF	2'185'863.61	2'185'863.61	1'672'300.71	1'312'668.62

Tabelle 11: Sonderunterbringung (2016 – 2019)

3.3.2.6 Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not

Das Asylgesetz verpflichtet die Kantone in Art. 17 Abs. 3 AsylG, für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) unverzüglich für die Dauer des Asylverfahrens eine Vertrauensperson zu ernennen, die deren Interessen wahrnimmt. Die Interessenvertretung bezieht sich primär auf die Rechtsvertretung im Asylverfahren, ist aber auch auf jegliche anderen Aspekte des Kindeswohls ausgerichtet. Dieser zweite Teil des Mandates der Vertrauensperson endet mit der gesetzlich zwingenden Ernennung einer Beistandschaft. Der zweite Teil des Mandates umfasst insbesondere die Begleitung der neu an den Kanton Bern zugewiesenen UMA zur ersten Unterbringung, eine Erstabklärung zur Erfassung der besonderen, im Interesse des Kindeswohl begründeten Bedürfnisse und der entsprechenden Berichterstattung für die Ernennung der Beistandschaft an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Das MIP hat zur Erfüllung dieser Aufgabe, in Anwendung von Art. 4 Abs. 1 EG AuG und AsylG, einen Leistungsvertrag mit der Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS) abgeschlossen. Die RBS führte bis Ende des Jahres 2014 im Auftrag des MIP die Beistandschaftsmandate der UMA. Mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz vom 1. Februar 2012 (KESG; BSG 213.316) war diese Zuständigkeitsregelung nicht mehr gesetzeskonform. Der Regierungsrat teilte demzufolge die fachliche, organisatorische und finanzielle Zuständigkeit für die Sicherstellung der Vertretungsbeistands- oder Vormundschaften für UMA der KESB (JGK) zu (RRB 746/2014). Der Grosse Rat nahm dies am 1. September 2014 zur Kenntnis und bewilligte einen entsprechenden Kredit für die Führung der Beistandschaft durch die KESB in den Jahren 2015 bis 2016. Vor diesem Hintergrund ist die Führung der Beistandschaftsmandate von UMA nicht Gegenstand des vorliegenden Verpflichtungskredits.

Der Leistungsvertrag der RBS für die Vertrauenspersonen war bis Ende des Jahres 2014 mit einem Kostendach von CHF 350'000.- versehen. Im Herbst 2015 passte das MIP das Kostendach auf Antrag der RBS dem neuen Bestand an. Dabei berücksichtigte das MIP einerseits den durch die kindesschutzrechtliche Erstabklärung entstandenen Mehraufwand und andererseits, dass sich nicht nur der Bestand der UMA erhöht hatte, sondern auch der zeitliche Aufwand pro UMA. Für das Vertragsjahr 2016 ist das Kostendach auf CHF 689'000.-

festgelegt worden. Wie in Tabelle ersichtlich ist, wird auch für die Jahre 2017 bis 2019 von diesem Kostendach ausgegangen.

	2016	2017	2018	2019
RBS in CHF	689'000	689'000	689'000	689'000

Tabelle 12: RBS (2016 – 2019)

3.3.2.7 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)

Als UMA gelten alle minderjährigen Personen, die sich nicht in elterlicher Obhut in der Schweiz aufhalten und die sich in einem Asylverfahren befinden. Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; KRK; SR 0.107) hält die zuständigen Behörden dazu an, Kinder – auch wenn sie sich in einem Asylverfahren befinden – gegenüber Kindern mit einer Aufenthaltsbewilligung oder mit Bürgerrecht nicht schlechter zu stellen.

Art. 9 Abs. 5 EG AuG und AsylG sowie Art. 14 Abs. 3 EV AuG und AsylG verpflichten das MIP, die besonderen Bedürfnisse der UMA bei der Betreuung und Unterbringung zu berücksichtigen. Die erwähnten Artikel beziehen sich auf die Nothilfe. Was für die Nothilfe zugunsten von UMA mit abgewiesenem Asylgesuch gilt, muss als Minimalstandard auch für die Asylsozialhilfe zugunsten von UMA im laufenden Asylverfahren gelten, selbst wenn dies nicht explizit aus den Rechtsgrundlagen hervorgeht.

Für UMA gelten dieselben subventionsrechtlichen Bestimmungen wie für erwachsene Asylsuchende: Der Bund subventioniert den Kantonen die Kosten für die Asylsozialhilfe. Er gilt den Kantonen die Kosten mit Pauschalen ab (Art. 88 Abs. 1 AsylG). Mit der Globalpauschale für Personen im hängigen Asylverfahren sind sämtliche vergütbaren Aufwendungen der Kantone für die Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen abgegolten (Art. 21 AsylV 2). Die Kostenaufteilung des SEM der Globalpauschale 1 weist im Jahr 2015 für die Unterbringung und Betreuung von UMA keinen speziellen Anteil aus. Die Darstellung sieht einzig einen «Pflegebeitrag für Minderjährige» in der Höhe von 0.26% der Globalpauschale 1 vor, was im Jahr 2015 einen Jahresbeitrag von CHF 15'217.- ausmachte. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) führen mit dem Bund Gespräche, um eine Erhöhung des finanziellen Bundesbeitrags zur Unterbringung und Betreuung von UMA und UMF zu erzielen.

Der vom SEM ausgewiesene Anteil für Sonderunterbringungen lässt sich nicht beiziehen, weil es sich bei der Betreuung und Unterbringung von UMA grundsätzlich um eine an das Alter und die fehlende elterliche Begleitung angepasste ordentliche Sozialhilfe geht. Die Anteile für die Sonderunterbringung werden im Sinne der Ausführungen im Abschnitt 3.3.2.5 verwendet.

Aufgrund der hohen Schutzquote bei unbegleiteten Minderjährigen weisen diese eine Langzeitperspektive für ihren Aufenthalt in der Schweiz auf. Deshalb verfolgt der Regierungsrat auch bei den unbegleiteten Minderjährigen die Stossrichtung einer nachhaltig angelegten Integration von Beginn an.

3.3.2.7.1 Ausgangslage im operativen Bereich der Unterbringung und Betreuung von UMA

Bis im November 2011 war im Kanton Bern die Heilsarmee Flüchtlingshilfe (HAF) mit der Betreuung und Unterbringung der UMA beauftragt. Die HAF betrieb, gestützt auf einen Leistungsvertrag mit dem MIP, ein Wohnheim für UMA. Dieses befand sich zunächst in Münchenbuchsee, anschliessend in Halenbrücke, bis schliesslich das UMA-Wohnheim im Inforama Bäregg in Bärau bezogen werden konnte. Neben den Abgeltungen, welche die HAF auch für erwachsene Asylsuchende erhielt, erhielt sie für die UMA eine Zusatzpauschale. Insgesamt standen der HAF pro UMA und Tag CHF 70.50 zu Verfügung. Die gesamten Aufwände finanzierte das MIP aus den Erträgen SEM.

Nach verschiedenen Vorfällen und einem Aufsichtsbericht des Kantonalen Jugendamtes ordnete die POM im August 2012 eine Krisenintervention an. Sie entzog der HAF das Mandat für die Betreuung und Unterbringung der UMA und übertrug dieses der Firma Zihler Social Development (ZSD). Die POM beauftragte ZSD, ein Betreuungs- und Unterbringungskonzept und Varianten dazu auszuarbeiten. ZSD betrieb während der Krisenintervention zunächst das UMA-Wohnheim im Inforama Bäregg und unterbreitete der POM drei Konzeptvarianten. Zwischen dem Abschluss der Krisenintervention im Frühling 2013 und dem Jahr 2015 dehnte das MIP den Auftrag von ZSD im Sinne der ausgewählten Konzeptvariante aus.

Seit 1. Januar 2015 ist ZSD bzw. die von ZSD eigens dazu gegründete Firma Zentrum Bäregg GmbH (ZB) für alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA zuständig. Aufgrund der Zunahme der Asylgesuche von UMA in den Jahren 2014 und 2015 betreibt ZB gegenwärtig sieben UMA-Wohnheime in Bärau, Belp, Grindelwald, Huttwil, Konolfingen, Täuffelen und Unterseen. Weiter führt die ZB begleitete Wohngemeinschaften, vermittelt UMA in Pflegefamilien und nötigenfalls in Institutionen. Sie betreut ebenfalls UMA, die bei Verwandten leben können.

Im Verlaufe des Jahres 2015 hat die ZB auch die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) übernommen, soweit diese noch nicht in die operative Zuständigkeit der Flüchtlingshilfswerke übertragen werden können. Der Unterschied zwischen UMA und UMF liegt darin, dass das Asylverfahren bei UMF mit der Anerkennung als Flüchtling und der Erteilung des Asyls oder der Anordnung der vorläufigen Aufnahme als Flüchtling abgeschlossen ist. Damit endet das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen dem SEM und dem MIP und es beginnt ein neues subventionsrechtliches Verhältnis zwischen dem SEM und dem Sozialamt (SOA) der GEF bzw. den vom SOA beauftragen Flüchtlingshilfswerken Caritas und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK). Die Aufwände für die UMF sind im vorliegenden Objektkredit nicht zu berücksichtigen, weil das SOA dem MIP diese Kosten gemäss einer gemeinsamen Vereinbarung abgilt. Die GEF führt diese Kosten ihrerseits dem Lastenausgleich Sozialhilfe zu.

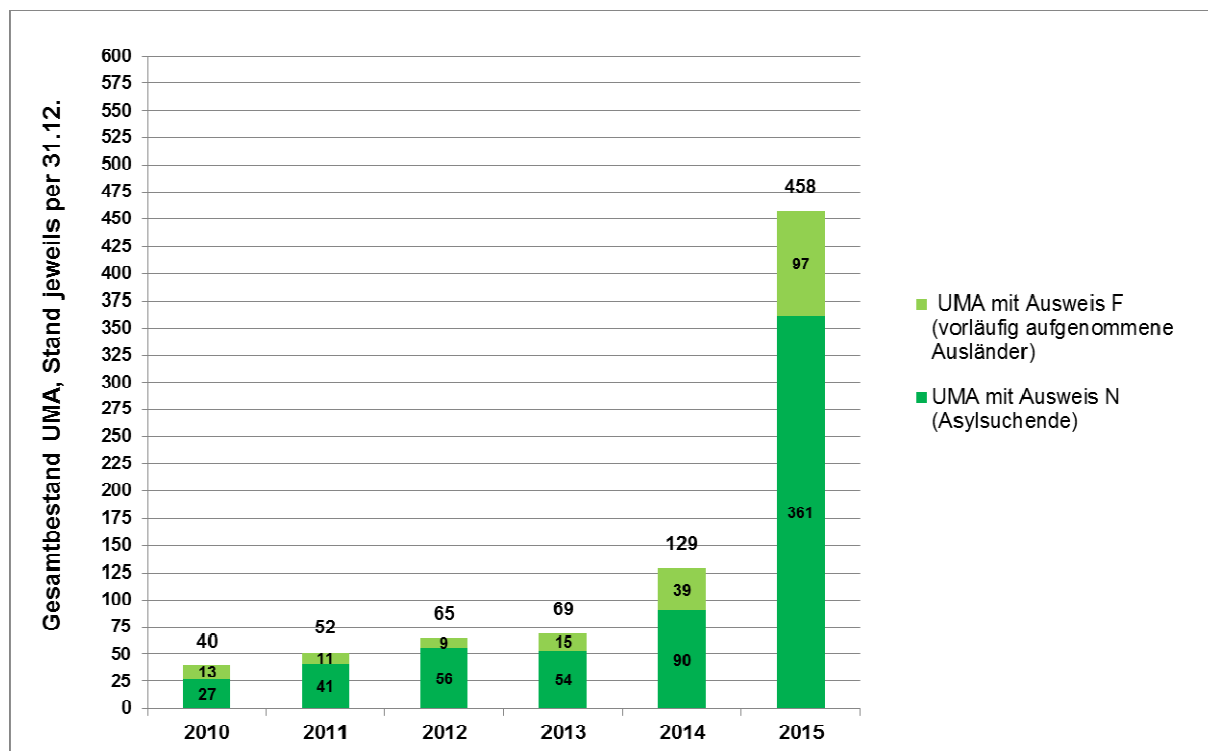


Abbildung 1: Entwicklung des UMA-Gesamtbestands (N- und F-Ausweis) im Kanton Bern in den Jahren 2010 bis 2015 (Stand jeweils per 31.12.)¹⁶

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht kamen ab Sommer 2014 deutlich mehr UMA in die Schweiz, damals vorwiegend aus Eritrea. Die UMA waren bei der Einreise in die Schweiz deutlich jünger als früher und standen nicht mehr kurz vor der Volljährigkeit. Die neu zugewiesenen UMA haben zudem eine deutlich höhere Langzeitperspektive, da sie aus Ländern mit einer hohen Anerkennungsquote stammen.

Ab Sommer 2015 hat sich diese Entwicklung akzentuiert. Neben der Fluchtroute über das Mittelmeer kamen nun zunehmend mehr Asylsuchende vor allem aus Afghanistan und Syrien über die Balkanroute. Darunter befand sich ein sehr hoher Anteil an UMA, welche wie die Eritreer eine sehr hohe Anerkennungsquote haben. Dies erklärt einerseits die Zunahme des Bestandes der UMA und damit einhergehend den erhöhten Finanzbedarf.

3.3.2.7.2 Bestehende Kredite zur Unterbringung und Betreuung von UMA

Der Grosse Rat bewilligte am 1. September 2014 und am 17. März 2015 gestützt auf das von ZSD erarbeitete Konzept «Spezialisierung» einen Kredit für die Unterbringung und Betreuung von UMA. Der Kredit gilt für die Jahre 2015 und 2016 und umfasst Kosten in der Höhe von jährlich CHF 6.9¹⁷ Mio. Der Kredit ist auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA berechnet. Mit dem Kredit hiess der Grosse Rat während der befristeten Dauer bis 31. Dezember 2016 die Umsetzung des Konzepts «Spezialisierung» gut. Für die Zeit ab 1. Januar 2017 beauftragte der Grosse Rat die POM, „weitere Varianten zur Unterbringung der UMA zu prüfen und dem Grossen Rat vorzulegen“. Am 7. September 2015 nahm der Grosse Rat die vom MIP erarbeiteten Konzeptvarianten zur Kenntnis, bestätigte das bestehende Konzept «Spe-

¹⁶ Quelle: ZEMIS nach Statistikdienst SEM

¹⁷ netto, nach Abzug der Bundessubventionen

zialisierung» und bewilligte einen Kredit in der Höhe von jährlich CHF 6.9 Mio.¹⁸ für die Jahre 2017 bis 2019. Dieser Kredit war weiterhin auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA berechnet. Anlässlich der Frühjahrssession 2016 bewilligte der Grosse Rat einen Zusatzkredit, um die Mehrkosten im Zusammenhang mit der Unterbringung von 226 anstelle von 140 UMA im Jahr 2015 zu decken.

Abbildung 2 veranschaulicht die Anpassungen der Bestandesgrößen der Kreditgeschäfte aufgrund der unvorhergesehenen Bestandesentwicklung der UMA:

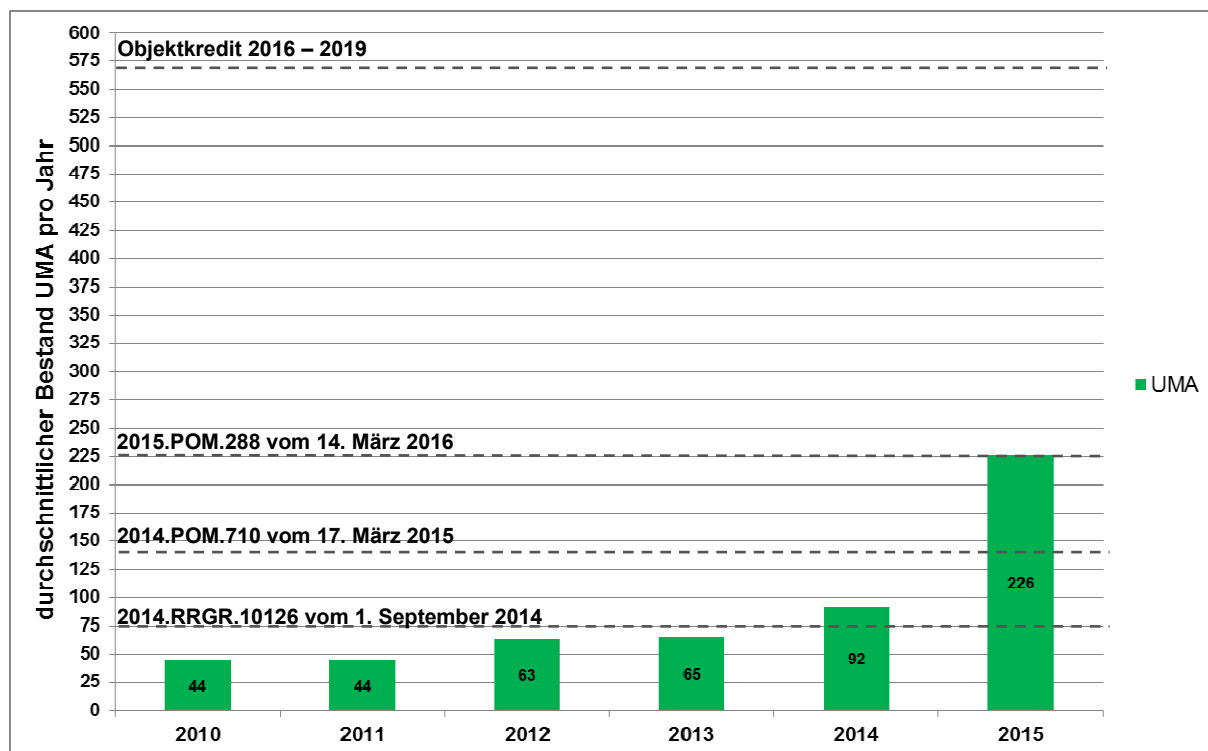


Abbildung 2: Entwicklung des UMA-Gesamtbestands im Kanton Bern in den Jahren 2010 bis 2015

Das vom Grossen Rat anlässlich der Septembersession 2015 gut geheissene Konzept «Spezialisierung» hat den Vorteil, dass es ein Gesamtpaket an Lösungen für die Unterbringung und Betreuung von UMA zu einem einheitlichen Kostenansatz vorsieht. Die ZB ist verpflichtet, für alle dem Kanton Bern zugewiesenen UMA eine passende Unterbringung und Betreuung zu gewährleisten. Falls möglich, werden die UMA in einem UMA-Zentrum untergebracht. Die ZB greift bei der Unterbringung von unter 14-jährigen UMA auf ein eigenes Netzwerk von Pflegefamilien zurück. Sie bringt zudem UMA mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen oder Verhaltensauffälligkeiten in passenden internen oder externen Wohnformen unter. Während stationären Aufenthalten von UMA in kantonalen Spezialinstitutionen (beispielsweise Akut-Kinderpsychiatrie), unterstützt die ZB diese Dienstleister im Rahmen des Case Managements. Bei rechtskräftig weggewiesenen UMA koordiniert die ZB die Zusammenarbeit mit den Migrationsbehörden und der Polizei für die Ausreise. Der Kostenansatz von CHF 134.50 netto (d.h. zulasten des Kantons) bzw. CHF 171.- brutto (inkl. Bundessubventionen) der ZB gilt für alle UMA, unabhängig davon, ob sie im UMA-Zentrum, in einem Heim, in einer gemieteten Wohnung oder einem Zimmer oder in einer Pflegefamilie des externen Netzes des UMA-Zentrums untergebracht sind.

¹⁸ netto, nach Abzug der Bundessubventionen

Die ZB ist als gemeinwohlorientierte Institution, die öffentliche Zwecke verfolgt, vom Kanton Bern steuerbefreit. Als «Wohltätigkeitseinrichtung» darf die ZB keinen Gewinn erzielen. Sie ist leistungsvertraglich dazu verpflichtet, allfällige Überschüsse in die Staatskasse des Kantons Bern zurückzuführen. Im Rahmen des Controllings überprüft das MIP die Einhaltung dieser Vorgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, indem ein Jahresschlussbericht erstellt und eine eingeschränkte Revision nach Schweizer Standard durch eine externe Revisionsstelle durchgeführt wird. Des Weiteren erfolgt neu jährlich ein Finanz- und Leistungscontrolling.

Die Aufträge an die ZB zur Unterbringung und Betreuung von UMA erfolgt freihändig. Dies ist zulässig, weil Aufträge an «Wohltätigkeitseinrichtungen» gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 mit Änderungen vom 15. März 2001 (IVöB; BSG 731.2-1) ausserhalb des Vergaberechts vergeben werden dürfen.

Sollte der Grosse Rat seinen Kreditentscheid zur Umsetzung des Konzepts «Spezialisierung» vom 17. September 2015 nicht bestätigen und diese im Rahmen des vorliegend beantragten Kredits ablehnen, könnten die UMA nicht wie bisher in den spezialisierten Strukturen der ZB untergebracht werden. Da Platzierungen in Pflegefamilien oder in spezialisierten Institutionen höhere Kosten verursachen als die Unterbringung durch die ZB, müssten UMA voraussichtlich, ohne kinder- und jugendschutzkonforme Betreuung, in den Kollektivunterkünften für Erwachsene oder in Mietwohnungen bzw. -zimmern untergebracht werden.

Die Konsequenzen wären wie folgt:

- Fehlen einer eigens auf UMA ausgerichtete Begleitung
- Erschwerter Transfer zum individuellen Wohnen bei vorgängiger Unterbringung in Kollektivunterkünften für Erwachsene
- Kein Einsatz von Casemanager/innen
- Erschwerte Integration mit entsprechenden negativen Begleiterscheinungen: Sicherheitsprobleme, Schwierigkeiten in der Schule, in Brückenangeboten oder in der Lehre, höheres Risiko zukünftiger Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund misslungener Integration in den Arbeitsmarkt, usw.

UMA sind von Gesetzes wegen verbeiständet. Sollten UMA aufgrund fehlender finanzieller Mittel in den ordentlichen Asylstrukturen für Erwachsene oder kaum betreut in Wohnungen, Zimmern oder Studios bei Privatpersonen untergebracht werden, ist voraussehbar, dass die Beistände für jeden einzelnen, auf diese Art und Weise untergebrachten UMA eine Gefährdungsmeldung bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) einreichen würden. Die KESB würde damit vor einer Vielzahl von Rechtsverfahren stehen, in welchen anstelle einer moderat teuren Unterbringung in einem UMA-Zentrum eine kindsgerechte Unterbringung bei einer Pflegefamilie oder in einem Heim gefunden werden müsste. Es käme dadurch zu einer massiven Kostensteigerung und Kostenverlagerung zur KESB, respektive zur JGK.

Nach dem Konzept «Spezialisierung» müssen CHF 134.50 von insgesamt CHF 171.- pro UMA und Tag mit kantonalen Mitteln gedeckt werden. Die Ansätze von Kinder- und Jugendheimen sind deutlich höher. In kantonal subventionierten Institutionen mit Schulexternat muss mit Kosten in der Höhe von rund CHF 280.- pro Person und Tag und in jenen mit Schulinternat mit rund CHF 480.- pro Person und Tag gerechnet werden. Handelt es sich um private, nicht kantonal subventionierte Leistungserbringer, so sind die Kosten erfahrungsgemäss mit deutlich über CHF 480.- zu veranschlagen. Die Plätze in kantonal subventionierten Institutio-

nen wären häufig ausgebucht, so dass die teureren privaten Leistungserbringer berücksichtigt werden müssten.

Bei der Betrachtung der Gesamtkosten der kindswohlgerechten Unterbringungsmöglichkeiten entpuppt sich das Konzept «Spezialisierung» als die aus gesamtstaatlicher Sicht weiterhin kostengünstigste. Die Umsetzung des Konzepts führt zwar zu beträchtlichen Kosten bei der POM, entlastet jedoch gleichzeitig die JGK und die GEF im Bereich der Unterbringung von UMA in subventionierten oder privaten Institutionen. Jeder UMA, der anstatt in einer subventionierten Institution im UMA-Zentrum untergebracht werden kann, entlastet die GEF um jährlich CHF 91'312.50¹⁹ bei Schulexternat und um jährlich CHF 164'362.50.-²⁰ bei Schulinternat.

Das Konzept «Spezialisierung» ist mit den Lösungen anderer Kantone nicht vergleichbar, da letztere kein Gesamtpaket an Lösungen für die Unterbringung und Betreuung von UMA zu einem einheitlichen Kostenansatz vorsehen. Der Tarif von CHF 150.- des UMA-Zentrums Lillienberg des Kantons Zürich deckt z.B. – im Unterschied zu den CHF 171.- der ZB – die Unterbringungen in externen Institutionen nicht ab. Wenn UMA im Kanton Zürich in externen Institutionen untergebracht werden, gelten die Tarife der entsprechenden Institutionen und es wird mittels Kostengutsprache abgerechnet. Es wäre demzufolge täuschend, wenn nicht sogar falsch zu behaupten, das Zürcher Modell sei gestützt auf den Pauschalansatz von CHF 150.- kostengünstiger als das Konzept «Spezialisierung» des Kantons Bern.

Aufgrund der markant ansteigenden Anzahl UMA prüfte das MIP, ob mehr volkschulpflichtige UMA bei Privatpersonen untergebracht werden und dabei Kosten reduziert werden könnten. Dabei wurden drei Subvarianten näher betrachtet:

1. **Unterbringung bei Privatpersonen:** Privatpersonen, die UMA bei sich zu Hause unterbringen und betreuen, benötigen dafür eine Pflegeplatzbewilligung nach Art. 5 der Pflegekinderverordnung (PAVO; SR 211.222.338). Dazu ist neben dem Gesuch ein Bericht des Case Managements der ZB und der Vertrauensperson bzw. der Beistandsperson notwendig, in welchem über die Bewilligungsvoraussetzungen fundiert Stellung genommen wird. Am 18. März 2016 befanden sich 40 UMA/UMF in Pflegefamilien. Die Pflegefamilien müssen im Voraus über eine Pflegeplatzbewilligung verfügen. Zusätzlich wird in der Einzelfallzuweisung eine so genannte «Passungsverfügung» ausgestellt. Weitere 40 UMA/UMF waren bei Verwandten untergebracht. Bei diesen Verwandtenunterbringungen ist ebenfalls eine Pflegeplatzbewilligung notwendig. In all diesen Fällen stellt die ZB die Betreuung sicher. Die Unterbringung von UMA bei Privatpersonen ist demzufolge bereits Bestandteil des Konzepts «Spezialisierung». Aufgrund des aufwändigen Bewilligungsprozesses und der unverzichtbaren externen Betreuung ergeben sich keine bedeutenden Kosteneinsparungen.
2. **Vermietung von Wohnobjekten:** Die Nutzung von privaten Wohnangeboten ist Teil des Konzepts «Spezialisierung». Privatpersonen, die als Vermieter von Mansarden, Wohnungen, Studios explizit für UMA/UMF auftreten möchten, können diese Mietobjekte direkt bei der ZB GmbH melden. Bereits heute betreut die ZB z.B. eine «Mädchen-Wohngemeinschaft» für zehn UMA in einer privaten Mietliegenschaft. Die

¹⁹ Rechnungsweg: (Tagespauschale CHF 280.- in kantonal subventionierten Institutionen mit Schulexternat - CHF 30.- Beitrag der einweisenden Behörde in kantonal subventionierten Institutionen) x 365.25 Tage

²⁰ Rechnungsweg: (Tagespauschale CHF 480.- in kantonal subventionierten Institutionen mit Schulinternat - CHF 30.- Beitrag der einweisenden Behörde in kantonal subventionierten Institutionen) x 365.25 Tage

Betreuung der in Wohngemeinschaften untergebrachten UMA wird extern von der ZB sichergestellt. Bedeutende Kosteneinsparungen ergeben sich nicht.

3. **Wohngemeinschaften mit UMA/UMF:** Privatpersonen, die UMA/UMF in ihren eigenen Wohnungen unterbringen möchten, können sich direkt bei der ZB melden. Die Wohnungsbesitzer müssen bereit sein, erhebliche Eingriffe in ihre Privatsphäre zu dulden, sei es durch die UMA/UMF, deren Freunde oder die externe Betreuung. Dies beginnt im Kleinen, wie z.B. bei der gemeinsamen Nutzung von Sanitäranlagen und Kocheinrichtungen und geht weiter bis zum Empfang von Besuchen, Konsum von Alkohol und Zigaretten usw. Trotz des sehr guten Willens entsprechen Wohngemeinschaftsangebote selten den kindsschutzrechtlichen Bedürfnissen. Die ZB hat deshalb zurzeit keine UMA/UMF in solchen Wohngemeinschaften untergebracht. Die Betreuung der UMA/UMF müsste extern durch die ZB gewährleistet werden. Wesentliche Kosteneinsparungen ergäben sich aus diesem Grund nicht.

Zusammenfassend kommt der Regierungsrat zu folgender Beurteilung der Unterbringungs- und Betreuungsvarianten und hält deswegen vollumfänglich an der Spezialisierungsvariante – ungeachtet der höheren Bestände – fest:

- Die Unterbringung von UMA in regulären Kollektivunterkünften trägt den Bedürfnissen des Kindsschutzes und des Kindswohls in keiner Weise Rechnung und wird deshalb abgelehnt.
- Die Platzierung aller UMA in bestehenden Institutionen unter der Aufsicht der GEF oder JGK kommt aus Kapazitäts- und Kostengründen weiterhin nicht in Frage.
- Die Führung von UMA Zentren als kantonale subventionierte Institutionen mit Heimbewilligung der GEF wird weiterhin nicht empfohlen, weil die UMA-Zentren in die kantonale Versorgungsplanung aufgenommen werden müssten und – im Vergleich zur Führung von UMA-Zentren unter dem Titel der Asylsozialhilfe – deutlich höhere Kosten entstünden.
- Die Führung von UMA-Zentren im Zuständigkeitsbereich der POM bis zum Abschluss des Projekts «Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern» (NA-BE) ist die einfachste und kostengünstigste Variante, die zugleich dem Kindswohl und Kinderschutz gerecht wird.

3.3.2.7.3 Prognose der Unterbringung und Betreuung von UMA

Unter den Annahmen des Szenarios wird in den Jahren 2016 und 2017 ein Bestand von 570 UMA, im Jahr 2018 von 400 UMA und im Jahr 2019 von 300 UMA prognostiziert.

Die im gewählten Szenario gedeckten und ungedeckten Aufwände für die Unterbringung und Betreuung von UMA in den Jahren 2016 bis 2019 sind in der Tabelle 13 aufgeführt. Die im Voranschlagsjahr 2017 vorgenommene Kürzung (s. Abschnitte 5.2 und 5.3) ist dabei noch nicht berücksichtigt.

	2016	2017	2018	2019
gedeckter Aufwand UMA in CHF	7'614'630	7'593'825	5'329'000	3'996'750
ungedekter Aufwand UMA in CHF	28'059'390	27'982'725	19'637'000	14'727'750
Bruttoaufwand UMA in CHF	35'674'020	35'576'550	24'966'000	18'724'500

Tabelle 13: UMA (2016 – 2019)

3.3.2.8 Schweizerisches Rotes Kreuz

Die Zusammenarbeit zwischen dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) und dem MIP im Rahmen der Perspektiven- und Rückkehrberatung für Personen im Strafvollzug oder in der Administrativhaft besteht seit dem Jahr 2008. Durch diese Perspektiven- und Rückkehrberatung soll ein Anreiz geschaffen werden, damit ausreisepflichtige Personen ihre Rückkehr in das 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 Ende des Strafvollzugs 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 zu steigern. Dadurch können kostenintensive begleitete Rückflüge und Sonderflüge vermieden und Strafvollzugs-, Administrativhaft- und Rückführungskosten gesenkt werden. Das Beratungsangebot bewirkt eine Minimierung der durch den Kanton allfällig zu tragenden Aufwendungen der Nothilfe zugunsten von ausreisepflichtigen, abgewiesenen Asylsuchenden und entlastet die Personalressourcen des Migrationsdienstes.

Für das Jahr 2016 besteht eine Ausgabenbewilligung in der Höhe von CHF 420'000.-, wovon CHF 100'000 durch das SEM übernommen werden. Diese Ausgabenbewilligung wird mit der Verabschiedung des vorliegenden Kredits aufgehoben. Zudem existiert für das Jahr 2016 ein einjähriger Vertrag zwischen dem MIP und dem SRK.

Die prognostizierten Nettoaufwände für die Perspektiven- und Rückkehrberatung sind in der Tabelle 14 aufgeführt:

	2016	2017	2018	2019
SRK in CHF	320'000	320'000	320'000	320'000

Tabelle 14: SRK (2016 – 2019)

3.3.2.9 Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen

Im Jahr 1989 schloss der Kanton Bern, unter der Federführung der damals zuständigen GEF, einen Konsortialvertrag mit den drei Landeskirchen über die kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF) ab. Ziel des Vertrages war es, die Rechte und Pflichten sowie die finanziellen Verhältnisse der involvierten Parteien festzulegen.

Dieser Vertrag ist ungekündigt und hat bis heute Bestand. Er wurde durch den Regierungsratsbeschluss 0453 vom 22. Februar 2006 bestätigt. Unter Ziffer 7 des Regierungsratsbeschlusses wird festgehalten, dass „[d]er Staatsvertrag mit den Landeskirchen [...] weitergeführt wird“. Unter der gleichen Ziffer wurde der Kostenteiler von siebzig Prozent zu Lasten des Kantons bestätigt und festgehalten, dass der Betrag von CHF 392'000.- aus den ordentlichen Staatsmitteln zu finanzieren und in die Finanzplanung aufzunehmen sei.

In den Jahren 2006 bis 2013 wurde der Finanzierungsanteil des Kantons Bern über die Erträge des SEM abgegolten. Aufgrund einer Beanstandung durch die kantonale Finanzkontrolle wird die Abgeltung seit dem Jahr 2013 über den ordentlichen kantonalen Haushalt verrechnet.

Wie in der Tabelle 15 dargestellt, geht die POM davon aus, dass sich der kantonale Finanzierungsbeitrag in den Jahren 2016 bis 2019 nicht verändern wird.

	2016	2017	2018	2019
KKF in CHF	392'000	392'000	392'000	392'000

Tabelle 15: KKF (2016 – 2019)

3.3.2.10 Internationale Organisation für Migration (IOM)

Bis in das Jahr 2014 stellte das MIP regelmässig mandatierte Aufträge an die Internationale Organisation für Migration (IOM), um Programme in den Herkunftsländern zu gewährleisten, die den Rückkehrerinnen und Rückkehrern eine Perspektive boten. Aufgrund des steigenden Volumens dieser Aufträge bedurfte es ab dem Jahr 2015 einer vertraglichen Grundlage. Seitdem besteht zwischen dem MIP und der IOM ein einjähriger Leistungsvertrag mit einem Kostendach von CHF 140'000.- und einer entsprechenden halbjährlichen Akontozahlung.

Aus der Tabelle 16 geht hervor, dass die vertragsbasierten Aufträge des MIP an die IOM zur Realisierung von Rückkehrprogrammen in den Herkunftsländern in den Jahren 2016 bis 2019 fortgeführt werden sollen.

	2016	2017	2018	2019
Auftragskosten IOM in CHF	140'000	140'000	140'000	140'000

Tabelle 16: IOM (2016 – 2019)

3.3.2.11 Sicherheitskosten

Aufgrund der zunehmenden Anzahl stetig belegter Plätze in den Asylzentren kann sich das Zusammenleben unter den Personen des Asylbereichs erschweren. Eine Beeinträchtigung der Ruhe und Ordnung in den Kollektiv- und Notunterkünften kann durch die betreibenden ASH ohne zusätzliche finanzielle Mittel nicht bewältigt werden. Gestützt auf Art. 28 Abs. 2 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) und der sich aus dem Sonderstatusverhältnis ergebenden staatlichen Fürsorgepflichten hat der Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI) im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden auch die Aufgabe, für die Gewährleistung der Sicherheit in den Asylzentren zu sorgen.²¹ Zur Sicherheit in den Zentren ist gemäss dem Kurzgutachten «*Sicherheitskosten in Zusammenhang mit dem Betrieb von Asylzentren vom 14. Mai 2014*» von Martin Buchli auch die Sicherheit in unmittelbarer Umgebung der Asylunterkünfte zu zählen.

Im Bereich der Sicherheitskosten wird – aufgrund der sehr hohen Schwankungen und des Fehlens eines direkten Zusammenhangs zwischen der Bestandesentwicklung und den Aufwänden – mit dem Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 gerechnet.²²

	2016	2017	2018	2019
Sicherheitskosten in CHF	1'612'523.93	1'612'523.93	1'612'523.93	1'612'523.93

Tabelle 17: Sicherheitskosten (2016 – 2019)

3.3.2.12 Reserve

Die ausserordentliche Lage im Asylbereich im Jahr 2015 führte dazu, dass die Asylzentren aufgrund der Zunahme der dem Kanton Bern zugewiesenen Personen des Asylbereichs überbelegt waren. Der Regierungsrat bewilligte deshalb am 12. August 2015 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 1'000'000.- für die vorübergehende Platzierung von Asylsuchenden (RRB 032/2015). Dieser Kredit diente dazu, Personen des Asylbereichs, welche aufgrund der Voll- bzw. Überbelegung der vorhandenen Unterbringungsstrukturen keinen Zentrumsplatz mehr erhielten, alternativ unterzubringen. Als erste Priorität solcher alternativen Platzierungsmöglichkeiten wurden Zelte und gemietete Ferien-, Sport-, Pfadfinderheime oder ähnliche Objekte festgelegt. In zweiter Priorität wurden mit dem Kredit Unterbringungen in Jugendherbergen und in dritter Priorität solche in Hotels ermöglicht.

Insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 musste in kürzester Zeit eine grosse Anzahl neuer Asylzentren eröffnet werden. Aufgrund des im Vergleich zu oberirdischen Unterkünften geringeren Eröffnungsaufwands wurden hauptsächlich Notunterkünfte²³ eröffnet. Dadurch wurden Gemeinden als Besitzer von Zivilschutzanlagen zu Mietverhandlungspartnern, was zu mehreren Reaktionen auf politischer Ebene führte. Zur Erleichterung von Zentrumseröffnungen ergriff der Kanton Bern im Jahr 2015 verschiedene Massnahmen: Durch die Einführung der Objektfinanzierung für Notunterkünfte wurde den Asylsozialhilfestellen die schnelle Zentrumseröffnung ohne Gefahr eines Defizites während der ersten Betriebswochen ermöglicht

²¹ Z.B. Sicherstellung von Zutrittskontrollen zu Asylzentren sowie Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung.

²² Der Sicherheitsaufwand im Asylbereich des Kantons Bern betrug im Jahr 2011 CHF 226'335.65, im Jahr 2012 CHF 2'477'763.-, im Jahr 2013 CHF 3'394'011.95, im Jahr 2014 CHF 1'581'563.80 und im Jahr 2015 CHF 382'945.25.-.

²³ Dies sind unterirdische Anlagen, meist Zivilschutzanlagen.

(RRB 1335/2015, GRB vom 11. November 2015 für die Jahre 2015 bis 2017). Zudem einigten sich die POM und der Verband bernischer Gemeinden, dass auch der Betrieb von kleineren Zentren grundsätzlich in Betracht gezogen werden sollte, obwohl dies mit Zusatzkosten verbunden ist. Um die damals drohende Obdachlosigkeit von Personen des Asylbereichs zu verhindern, bewilligte der Regierungsrat am 12. August 2015 (RRB 932/2015) einen Kredit von CHF 1'000'000.-, um Personen des Asylbereichs in alternativen Unterbringungsmöglichkeiten platzieren zu können.

Aufgrund der Unstetigkeit des Asylwesens ist für ungeplante Aufwände und Notmassnahmen eine Reservebildung nach Artikel 141 Absatz 2 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1) angebracht. Das MIP veranschlagt dafür 2.5 Prozent der totalen Erträge aus den Bundespauschalbeiträgen.

Die Höhe der jährlichen Reserve für die Jahre 2016 bis 2019 sind in der Tabelle 18 ersichtlich:

	2016	2017	2018	2019
Reserve in CHF	4'529'079.64	4'491'988.39	3'398'675.40	2'682'207.39

Tabelle 18: Reserve (2016 – 2019)

3.3.2.13 Ergebnis

Das Ergebnis auf der Seite des Aufwands lautet wie folgt:

	2016	2017	2018	2019
Aufwand ASH in CHF	114'132'008.29	113'820'172.21	87'560'311.62	68'908'441.25
MIP-SOA-Abrechnung in CHF	3'193'533.81	3'193'533.81	2'443'221.45	1'917'801.10
GeBePro in CHF	4'225'579.78	4'225'579.78	3'249'863.60	2'557'587.76
Gesundheitswesen in CHF	46'716'630.00	46'716'630.00	35'740'680.72	28'054'565.70
Sonderunterbringung in CHF	2'185'863.61	2'185'863.61	1'672'300.71	1'312'668.62
RBS in CHF	689'000.00	689'000.00	689'000.00	689'000.00
UMA in CHF	35'674'020.00	35'576'550.00	24'966'000.00	18'724'500.00
SRK in CHF	320'000.00	320'000.00	320'000.00	320'000.00
KKF in CHF	392'000.00	392'000.00	392'000.00	392'000.00
IOM in CHF	140'000.00	140'000.00	140'000.00	140'000.00
Sicherheit in CHF	1'612'523.93	1'612'523.93	1'612'523.93	1'612'523.93
Reserve in CHF	4'529'079.64	4'491'988.39	3'398'675.40	2'682'207.39
Aufwand in CHF (Total inkl. MwSt.)	213'810'239.07	213'363'841.73	162'184'577.42	127'311'295.74

Tabelle 19: Ergebnis auf Seite des Aufwands (2016 – 2019)

3.3.3 Saldo

Der Saldo lautet wie folgt:

	2016	2017	2018	2019
Ertrag in CHF	181'163'185.56	179'679'535.56	135'947'015.90	107'288'295.40
Aufwand in CHF	213'810'239.07	213'363'841.73	162'184'577.42	127'311'295.74
Saldo in CHF inkl. MwSt.	- 32'647'053.51	- 33'684'306.18	- 26'237'561.52	- 20'023'000.34
Kostendeckungsgrad in Prozent	84.7 ²⁴	84.2	83.8	84.3

Tabelle 20: Saldo (2016 – 2019)

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der vorliegende Antrag ist im Einklang mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018: Die soziale Solidarität ist eine Dimension der nachhaltigen Entwicklung, die der Regierungsrat als Grundmaxime seines Handelns verfolgt. Die Sicherung der sozialen Stabilität, der Schutz vor Verfolgung als Grundpfeiler der Asylpolitik und die Teilnahme an der Bildung unabhängig von Herkunft, Geschlecht und sozialer Stellung sind Zielsetzungen der Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 (S. 16/22/24). Der Regierungsrat verfolgt das Ziel, Grenzen eines Abbaus staatlicher Leistungen im Gesundheitsbereich, in der Bildung und in der sozialen Sicherheit zu definieren, um die soziale Stabilität zu sichern (Ziel Nr. 4, S. 16).

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

Auf die Organisation, das Personal, die IT und die Räumlichkeiten hat dieser Beschluss keinen Einfluss.

5.1 Ausgabenart, Kreditart, rechtliche Qualifikation der Ausgabe und Ausgabenbefugnis

Vorliegend handelt es sich um neue, wiederkehrende Ausgaben gemäss den Artikeln 47, 48 Absatz 1 Buchstabe a, 50 und 52 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0) in Form eines Verpflichtungskredits (Objektkredit) für die Jahre 2016 bis 2019. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist die Höhe der jährlich anfallenden Ausgaben massgebend.

Für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis gemäss Artikel 45 Absatz 1 FLG ist von den Nettobeträgen auszugehen, wenn die Beiträge Dritter rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind. Diese Voraussetzungen sind mit den bundesrechtlich veranker-

²⁴ Der Rechenweg lautet: [Ertrag] CHF 181'163'185.56 / [Aufwand] CHF 213'810'239.07 = 84.7 Prozent

ten Pauschalzahlungen des Bundes erfüllt. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Kredit nach dem Nettoprinzip.

Die Einheit der Materie ergibt sich einerseits aus der Finanzierung durch die Globalpauschalen des Bundes und andererseits durch Wechselwirkungen bei steigenden Aufwänden in einzelnen durch die Globalpauschale (teilweise) gedeckten Teilbereichen. Fallen in einem Bereich höheren Kosten an, welche von Gesetz wegen übernommen werden müssen, müssen sie in einem anderen Bereich eingespart werden.

Beispiel 1: Höhere Kosten für die gesetzlich vorgeschriebenen Vertrauenspersonen müssen bei den Gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen (GeBePro) eingespart werden. Die dadurch verursachte Beeinträchtigung der Tagesstrukturen beeinflusst indirekt die Sicherheit negativ und löst höhere Sicherheitskosten aus.

Beispiel 2: Wäre die Unterbringung und Betreuung der UMA nicht mehr nach dem Konzept «Spezialisierung» möglich und müssten sie in den ordentlichen Kollektiv- (KU) oder sogar in Notunterkünften (NUK) untergebracht und betreut werden. Dadurch müsste der Betreuungsschlüssel in den KU oder NUK erhöht werden und die finanzielle Leistungsabgeltung an die Leistungsvertragspartner würde steigen.

5.2 Massgebende Kreditsumme

Die massgebende Nettokreditsumme beläuft sich für das Jahr 2016 auf CHF 32'647'000.-. Danach sinkt die beantragte Nettokreditsumme im Jahr 2017 auf CHF 26'484'000.-, im Jahr 2018 auf CHF 26'238'000.- und im Jahr 2019 auf CHF 20'023'000.-. Mit diesen Beträgen ist rein rechnerisch die Unterbringung von 570 UMA im Jahr 2016, 433 UMA im Jahr 2017, 400 UMA im Jahr 2018 und 300 UMA im Jahr 2019 gesichert.

Der Regierungsrat hat sich mehrmals mit dem vorliegenden Geschäft befasst und eine sach- und finanzpolitische Lagebeurteilung vorgenommen. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile beschloss er schliesslich, dem Grossen Rat im Voranschlagsjahr 2017 eine Nettokreditsumme in der Höhe von 26'484'000 CHF anstelle des Bedarfs gemäss dem gewählten Szenario in der Höhe von 33'684'306 CHF zu beantragen. Grund dazu ist eine Gesamtbeurteilung der schwierigen Prognostizierbarkeit der Migration von Asylsuchenden für alle Politikbereiche (Asylsozialhilfe, Integration, Bildung). Das in den Beurteilungen in diesem Vortrag zugrunde gelegte Szenario ist unsicher und geht von weiter steigenden Zahlen von Asylsuchenden aus. Als Basis diente die Situation im Winterhalbjahr 2015/16. Von Januar bis April 2016 wurden 1'186 Asylsuchende dem Kanton Bern zugewiesen. Im Vergleich zu derselben Zeitspanne des Vorjahres entspricht dies einer Zunahme um 480 Zuweisungen oder + 68 %. Im Jahr 2016 ist demzufolge von hohen Asylgesuchszahlen auszugehen. Möglicherweise wird die Stabilisierung jedoch früher eintreten als im gewählten Szenario angenommen. Eine grössere Entlastung der Kantone wird im Zusammenhang mit der Umsetzung der Asylgesetzrevision ab dem Jahr 2019 erwartet. Der Regierungsrat kann derzeit noch nicht abschliessend beurteilen, ob sich die gemäss dem Szenario hohen prognostizierten Zahlen auch wirklich realisieren werden. Er möchte nicht bereits jetzt seinen Voranschlags- und Planzahlen Prognosen zu Grunde legen, die allenfalls anschliessend deutlich nach unten korrigiert werden müssten. Dies aus dem Grund, dass der Regierungsrat nicht sozusagen «auf Vorrat» Reserven im Budget aufbauen möchte. Deshalb geht er derzeit in seiner Finanzplanung (VA2017 und AFP2018 – 2020) in der Asylsozialhilfe, der Integration, aber auch bei den zusätzlichen Ausgaben in der Bildung, von stabileren Zahlen – in der Grössenordnung des hohen Niveaus des Jahres 2015 – aus. Dies birgt natürlich das Risiko von Nachkrediten, vermeidet aber umge-

kehrt eine zu hohe Budgetierung aufgrund unsicherer Prognosen. Der Regierungsrat wird im Verlaufe des Jahres 2016 die Lage erneut analysieren und im Falle eines weiteren Anstiegens der Anzahl Asylsuchender im nächsten Planungsprozess in den verschiedenen betroffenen Bereichen die Planwerte allenfalls entsprechend anpassen. Angesichts der unsicheren Entwicklung vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass das Risiko eines Zusatz- oder Nachkredits aufgrund der vorgenommenen Reduktion der Höhe dieses Objektkredits eingegangen werden kann.

5.3 Konto / Produktgruppe / Rechnungsjahr

Die Finanzierung erfolgt zu Lasten der folgenden Kostenarten und Rechnungsjahre im Produkt «910106 Asylgesetz» der Produktgruppe «06.10.9104 Migration»:

Rechnungsjahr	Kostenarten	Betrag in CHF inkl. MwSt.
2016 Aufwand	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	213'810'239
2016 Ertrag	450000, 460000	181'163'185
2016	Nettokreditsumme (gerundet)	32'647'000
2017 Aufwand	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	213'363'842
2017 Ertrag	450000, 460000	179'679'536
2017	Nettokreditsumme (gekürzt und gerundet)	26'484'000
2018 Aufwand	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	162'184'577
2018 Ertrag	450000, 460000	135'947'016
2018	Nettokreditsumme (gerundet)	26'238'000
2019 Aufwand	318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	127'311'296
2019 Ertrag	450000, 460000	107'288'295
2019	Nettokreditsumme (gerundet)	20'023'000

Tabelle 21: Kostenarten und Beträge (2016 – 2019)

Für Informationen zur Berücksichtigung der aufgeführten Beträge im Voranschlag 2017 und in den Aufgaben- und Finanzplanjahren 2018 bis 2020, in der Produktgruppe «Migration und Personenstand», vgl. Abschnitt 5.2 des Vortrags.

Ein Nachkredit für das Jahr 2016 ist im Hinblick auf den voraussichtlichen Fehlbetrag von CHF 27'560'860 wahrscheinlich.

Kostenarten	Budget 2016	Kredit Antrag 2016	Differenz in CHF
318000, 360000, 362000, 363000, 364000, 365000	93'244'349	213'810'239	- 120'565'890
450000, 460000	88'158'156	181'163'186	93'005'030
Nettokreditsumme inkl. MwSt.	5'086'193	32'647'053	- 27'560'860

Tabelle 22: Fehlbetrag zu Budget (2016)

6 Aufhebung von Beschlüssen des Grossen Rates und des Regierungsrates

Mit dem vorliegenden Beschluss können folgende Regierungsratsbeschlüsse abgelöst werden:

- GRB 2015.POM.147 vom 3. Juni 2015, RRB 389/2015 vom 1. April 2015: Objektfinanzierung von Notunterkünften für Asylsuchende im Kanton Bern, Verpflichtungskredit 2015 – 2017 / Ausgabenbewilligung / Objektkredit
- GRB 2014.RRGR.10126 vom 1. September 2014, RRB 780/2014 vom 11. Juni 2014: Amt für Migration und Personenstand (MIP); Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern, mehrjährige Verpflichtungskredite 2015 – 2019 (vom Grossen Rat gekürzt auf 2015 – 2016) / Ausgabenbewilligungen / Objektkredite für die Unterbringung und die Vertretungsbeistands- und Vormundschaften von UMA (Sammelbeschluss). Auflösung des Beschlusses zum Kredit A «Unterbringung der UMA», nicht jedoch des Kredits B «Vertretungsbeistand- und Vormundschaften für UMA»
- GRB 2014.POM.710 vom 17. März 2015, RRB 23/2015 vom 14. Januar 2015: Amt für Migration und Personenstand (MIP); Unterbringung und Betreuung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender (UMA) im Kanton Bern, Zusatzkredit 2015 und 2016 zu mehrjährigem Verpflichtungskredit
- GRB 2015.POM.56 vom 7. September 2015, RRB 732/2015 vom 10. Juni 2015: Amt für Migration und Personenstand (MIP); Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA), Verpflichtungskredit 2017 – 2021 (von Grossrat gekürzt auf 2017 – 2019) / Ausgabenbewilligung / Objektkredit

7 Auswirkungen auf die Gemeinden

In finanzieller Hinsicht trägt der Kanton seit dem 1. Januar 2010 die gesamten direkten Kosten der Nothilfe sowie jene der Sozialhilfe für Asylsuchende im Verfahren und für Vorläufig Aufgenommene in den ersten 7 Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz. Die dadurch entstandene Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von rund CHF 4 Millionen wurde im Rahmen des Projektes FILAG 2012 per 1. Januar 2012 dem Lastenausgleich «Aufgabenteilung» zugeführt. Dieser Lastenausgleich bezweckt die Kompensation von Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und Gemeinden, welche sich aufgrund neuer Aufgabenteilungen ergeben. Der Gesamtsaldo zu Gunsten des Kantons wird den Gemeinden jährlich mittels Pro-Kopf-Beiträgen in Rechnung gestellt.

Die Gemeinden profitieren von den Einsätzen von Asylsuchenden anlässlich der GeBePro. Teil der Programme ist beispielsweise der Unterhalt und/oder die Instandstellung von Gemeindegütern.

8 Auswirkungen bei einer Ablehnung

Eine Ablehnung dieses Antrags für die Finanzierung der Ausrichtung der Asylsozialhilfe hätte folgende Konsequenzen:

- Die Anzahl von bewilligten GeBePro müsste massiv gekürzt werden, was direkten Einfluss auf die Tagesstrukturen und die Integration der betroffenen Personen hätte. Zudem wäre der direkte Nutzen für die Allgemeinheit hinfällig.
- Die Finanzierungsgrundlage für die durch das Gesundheitswesen resp. den Globalpauschalenanteil des Bundes nicht gedeckten Gesundheitskosten wäre nicht mehr gegeben. Die Kosten müssten anderweitig innerhalb der Globalpauschale – z.B. zulasten der Betreuung/Sicherheit – eingespart werden.
- Die Deckungsbeitragslücke bei Sonderunterbringungen müsste anderweitig innerhalb der Globalpauschale – z.B. zulasten der Betreuung/Sicherheit – eingespart werden.
- Die Unterbringung und Betreuung von UMA könnten nicht mehr nach dem durch den Grossen Rat bewilligten Konzept «Spezialisierung» umgesetzt werden. Damit könnte den besonderen Bedürfnissen von UMA bezüglich des Kindeswohls und des Kinderschutzes nicht mehr Rechnung getragen und der gesetzlichen Verpflichtung zur Ernennung von Vertrauenspersonen nicht mehr nachgekommen werden. Die positiven Auswirkungen durch die soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration wären hinfällig. Es wäre mittel- und längerfristig mit massiven Auswirkungen auf die Sozialhilfe zu rechnen.
- Die positiven Auswirkungen durch die Perspektiven- und Rückkehrberatung für Personen im Strafvollzug oder Administrativhaft durch vermehrt raschere und eigenständige Rückreisen in das Heimatland wären hinfällig. Es wäre mit höheren Folgekosten zu rechnen.
- Auf Bedürfnisse von Gemeinden mit Kollektiv- und Notunterkünften für Massnahmen im Bereich der Sicherheit, z.B. während der Eröffnungsphase oder nach konkreten Vorfällen, welche über die Intervention der Kantonspolizei und die ordentliche Betreuung in den Zentren hinaus gehen, könnte nicht mehr eingegangen werden.
- Bei einer massiv steigenden Anzahl der zugewiesenen PdA und einer Überschreitung der Kapazität der Kollektiv- und Notunterkünfte trotz dauernder Erweiterung der Unterkünfte, könnten aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht rasch alternative Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden.

9 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der vorliegende Beschluss hat wesentliche Auswirkungen insbesondere auf die Gesellschaft, aber auch auf die Wirtschaft und die Umwelt. Diese sind z.T. bereits im Kapitel 8 beschrieben worden.

Besonders erwähnenswert sind Investitionen in die UMA mit der Perspektive eines langfristigen Verbleibs in der Schweiz. Diese Investitionen führen unter Anderem zu einer schnelleren Integration. Die UMA erhalten die Chance, sozial, gesellschaftlich und wirtschaftlich Fuss zu fassen und später ein eigenständiges Einkommen zu erzielen. Mit jeder erfolgreicher Integra-

tion ins Erwerbsleben können mittel- und langfristig Sozialhilfekosten vermieden resp. gesenkt werden.

Die Arbeiten, welche Asylsuchende im Rahmen von GeBePro verrichten, stellen einen Nutzen für die Gesellschaft und z.T. für auch für die Umwelt (Neophytenbekämpfung, Reinigungsarbeiten, usw.) dar. Zudem fördern sie die Integration der Asylsuchenden und beeinflussen die öffentliche Wahrnehmung positiv.

Dem Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft kann beispielsweise mit gezielten Massnahmen in oder in unmittelbarer Umgebung von Kollektiv- und Notunterkünften nachgekommen werden.

10 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem vorliegenden Kreditantrag zuzustimmen.

11 Anhang I

11.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des UMA-Gesamtbestands (N- und F-Ausweis) im Kanton Bern in den Jahren 2010 bis 2015 (Stand jeweils per 31.12.).....	19
Abbildung 2: Entwicklung des UMA-Gesamtbestands im Kanton Bern in den Jahren 2010 bis 2015.....	20

11.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Globalpauschale 1 (2016 – 2019)	10
Tabelle 2: Sockelbeitrag (2016 – 2019)	10
Tabelle 3: Nothilfepauschale (2016 – 2019).....	11
Tabelle 4: Verwaltungskostenpauschale (2016 – 2019).....	11
Tabelle 5: Ergebnis im Ertrag (2016 – 2019)	11
Tabelle 6: Asylsozialhilfestellen inkl. Nothilfekosten (2016).....	13
Tabelle 7: Asylsozialhilfestellen inkl. Nothilfekosten (2016 – 2019).....	13
Tabelle 8: MIP-SOA-Abrechnung (2016 – 2019).....	13
Tabelle 9: GeBePro (2016 – 2019)	14
Tabelle 10: Gesundheitswesen (2016 – 2019).....	15
Tabelle 11: Sonderunterbringung (2016 – 2019).....	16
Tabelle 12: RBS (2016 – 2019)	17
Tabelle 13: UMA (2016 – 2019).....	24
Tabelle 14: SRK (2016 – 2019)	25
Tabelle 15: KKF (2016 – 2019).....	25
Tabelle 16: IOM (2016 – 2019).....	25
Tabelle 17: Sicherheitskosten (2016 – 2019).....	26
Tabelle 18: Reserve (2016 – 2019)	27
Tabelle 19: Ergebnis auf Seite des Aufwands (2016 – 2019).....	27
Tabelle 20: Saldo (2016 – 2019).....	28
Tabelle 21: Kostenarten und Beträge (2016 – 2019).....	30
Tabelle 22: Fehlbetrag zu Budget (2016).....	31