

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 101-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.322

Eingereicht am: 16.03.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Seiler (Trubschachen, Grüne) (Sprecher/in)
Brönnimann (Mittelhäusern, glp)
Brunner (Hinterkappelen, SP)

Weitere Unterschriften: 11

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1147/2015 vom 16. September 2015
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Ziffer 2: Annahme als Postulat
Ziffer 3: Annahme als Postulat
Ziffer 4: Annahme und gleichzeitige Abschreibung



Dringender Handlungsbedarf in der Asyl- und Integrationspolitik

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. ein Konzept für eine vorausschauende, verantwortungsvolle und nachhaltige Asyl- und Integrationspolitik zu erarbeiten
2. seine Aufgaben im Asylbereich so zu lösen, dass der Bund künftig seine Beiträge zur Erstattung der Sozialhilfekosten im vollen Umfang leistet
3. im Asylbereich eine strategische Leistungsbereitschaft zu erstellen, mit der rasch und adäquat auf Schwankungen der Gesuchszahlen reagiert werden kann
4. das freiwillige Engagement der Zivilgesellschaft bei der Unterbringung und Betreuung von schutzsuchenden Menschen zu fördern und zu nutzen

Begründung:

Im Jahr 2014 wurden in der Schweiz 23 765 Asylgesuche gestellt, und der Berner Regierungsrat musste im Juli als einziger Kanton in der Schweiz per Notrecht Gemeinden dazu verpflichten, Unterkunftsplätze zur Verfügung zu stellen. Für 2015 rechnet das Staatssekretariat für Migration mit 29 000 bis 31 000 neuen Asylgesuchen, was einer Steigerung von 22 bis 30 Prozent gegen-

über 2014 entspricht. Hinzu kommen noch 3000 Betroffene des Syrienkonflikts, die der Bundesrat gemäss seinem Beschluss vom 6. März 2015 in den nächsten Jahren zusätzlich aufnehmen will. Entsprechend seinem Anteil an der Gesamtbevölkerung der Schweiz werden dem Kanton Bern 13,5 Prozent aller auf die Kantone verteilten Asylsuchenden zugewiesen.

Die meisten Asylsuchenden, die heute in die Schweiz fliehen, kommen aus Kriegsgebieten und Unrechtsstaaten, in die sie nicht zurückgeschickt werden können. 2014 war Eritrea das wichtigste Herkunftsland mit 6923 Gesuchen, gefolgt von Syrien mit 3819 Gesuchen und Sri Lanka mit 1277 Gesuchen. Weitere wichtige Herkunftsländer waren Somalia mit 813 und Afghanistan mit 747 Gesuchen. Entsprechend war auch die Schutzquote mit rund 65 Prozent sehr hoch. Das heisst, dass der grösste Teil der Flüchtlinge, deren Asylgesuche die Schweiz materiell prüft, entweder als Flüchtlinge anerkannt werden (2014: 6199 Personen) oder eine vorläufige Aufnahme erhalten (2014: 9367 Personen). In beiden Fällen bleiben die Betroffenen für lange Zeit in der Schweiz und sollten sich deshalb möglichst rasch einleben und ein unabhängiges, selbstständiges Leben führen können.

Weil der Kanton Bern seine Aufgaben bei der Integration im Asylbereich nicht zufriedenstellend löst, hat der Bund als Sanktion seine Beiträge zur Erstattung der Sozialhilfekosten drastisch gekürzt. Gemäss einem Bericht in der Berner Zeitung vom 10. März 2014 hat der Kanton Bern 2013 deshalb 5,5 Millionen Franken an Bundesmitteln verloren, und für 2014 wurde damals eine weitere Kürzung von 7,75 Millionen berechnet. Diese Mittel fehlen nun und haben zusammen mit neu geschaffenen, amtlich angeordneten bürokratischen Massnahmen zu weiteren Verschlechterungen im Asylbereich geführt.

So wurde zum Beispiel eine tägliche, mit Unterschrift zu bestätigende Anwesenheitskontrolle aller Asylsuchenden angeordnet, die Personalressourcen der Asylsozialhilfestellen zu Lasten der Betreuung bindet. Weiter wurde die Abgeltung der beauftragten Asylsozialhilfestellen dergestalt geändert, dass diese ihre Kollektivunterkünfte praktisch nur noch bei Vollausslastung kostendeckend betreiben können. Dies widerspricht aber jeglicher Erfahrung im Asylbereich, ist dieser doch bekanntlich starken Schwankungen unterworfen. Die Bundesbehörden sprechen in diesem Zusammenhang von strategischer Leistungsbereitschaft, das heisst, man sollte sich so organisieren, dass auf kurzfristige Schwankungen rasch und adäquat reagiert werden kann.

Über eine solche strategische Leistungsbereitschaft verfügt der Kanton Bern nicht, wenn alle Zentren stets zu 100 Prozent ausgelastet sind. Werden dem Kanton wenige Asylsuchende zugewiesen, behalten die Betreiber der Kollektivunterkünfte ihre Bewohner unnötig lange in ihrer Obhut. Die Asylsuchenden werden so davon abgehalten, von privaten Angeboten zur Unterbringung und Betreuung Gebrauch zu machen oder auch in einer eigenen Wohnung ein selbstständiges Leben aufzubauen. Beides läuft den Zielen der beruflichen und sozialen Integration zuwider und kommt den Steuerzahler teuer zu stehen.

Steigt die Zahl der Asylsuchenden, braucht es sofort neue Zentren, und schon ist der nächste Unterbringungsnotstand da, was nicht nur für die Schutzsuchenden nachteilig, sondern auch aus staatspolitischer Sicht bedenklich ist. Was ist das für eine Obrigkeit, die regelmässig einen Teil ihrer Subjekte aufschreckt, ängstigt und auf die Barrikaden treibt?

Als weiteres eindrückliches Beispiel für die Verschlechterung des Berner Asylwesens ist die Kürzung der Mittel für den Sprachunterricht der Asylsuchenden zu nennen. Die Folge davon ist, dass die Leute die Sprache nicht oder zu wenig gut erlernen, um eine Arbeitsstelle zu bekommen. Dies wiederum wird für den Bund Anlass sein, seine Beiträge zur Erstattung der Sozialhilfekosten im Kanton Bern weiter zu kürzen – ein Teufelskreis. Und wenn dann nach ein paar Jahren die Zahlungspflicht des Bundes ganz erlischt und die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen immer noch auf Sozialhilfe angewiesen sind, kommt wiederum der Steuerzahler zum Hand-

kuss. Eine vorausschauende, verantwortungsvolle und nachhaltige Asyl- und Integrationspolitik sieht anders aus.

Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Bern stützt sich im Bereich der Asylsozialhilfe und Nothilfe für abgewiesene Personen des Asylbereichs auf ordentliches Recht ab. Mit der Verabschiedung des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländergesetz und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20) übernahm der Kanton die Zuständigkeit für Asylsuchende im hängigen Verfahren und für abgewiesene Asylsuchende. Die Gemeinden wurden dadurch weitgehend von direkten Unterbringungs- und Betreuungsaufgaben entlastet, blieben jedoch für die Vermittlung von ausreichend Wohnraum für Personen des Asylbereichs zuständig. Im Unterschied zum Kanton Bern fielen die Aufnahme und Sozialhilfe von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen im Jahr 2011, in rund der Hälfte der Kantone, zumindest teilweise in die Kompetenz der Gemeinden (EKM¹, 2011, S. 85).

Die Grundsätze der Asylpolitik sind im EG AuG und AsylG festgelegt. Dazu gehört unter anderem, dass sich die Bemessung der Sozialhilfeleistungen für Personen des Asylbereichs grundsätzlich nach der Höhe der Subventionsbeiträge des Bundes richtet (Art. 5, Abs. 1 EG AuG und AsylG).

Der Bund revidierte per 1. April 2013 sein System der Subventionierung der Asylsozialhilfe. Er führte eine Monatsglobalpauschale pro Person des Asylbereichs ein. Dadurch wurde ein Anreiz zur besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern in den Arbeitsmarkt geschaffen. Wenn die gesamtschweizerische Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen steigt, die Arbeitslosenquote unter Ausländerinnen und Ausländern im Kanton Bern jedoch konstant bleibt, führt dies zu einem höheren Abzug und somit zu einem geringeren an den Kanton Bern monatlich ausbezahlten Gesamtbetrag für die Asylsozialhilfe. Das Gleiche gilt, wenn die gesamtschweizerische Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen konstant bleibt und die kantonale Arbeitslosenquote unter Ausländerinnen und Ausländern zunimmt. In diesem Zusammenhang beabsichtigt der Regierungsrat die Umsetzung verschiedener Massnahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zur Erhöhung der Integrationsquote von Ausländerinnen und Ausländern in den Arbeitsmarkt².

Dem Amt für Migration und Personenstand (MIP) entstanden durch die Änderung des Subventionierungsmodells des Bundes Mindereinnahmen von ungefähr dreizehn Prozent. Das MIP reagierte auf diese Ertragsreduktion in erster Linie durch die Anpassung der Konditionen für die unter Vertrag stehenden Asylsozialhilfestellen (ASH). Aufgrund der eher knapp berechneten Ansätze für die Unterbringung in Wohnungen (Phase 2) entschied sich das MIP für eine Kürzung im Bereich der Kollektivunterkünfte (Phase 1). Die Kürzung bei den oberirdischen Kollektivunterkünften war mit einem Wechsel von der Objektfinanzierung (Entschädigung pro zur Verfügung stehenden Unterbringungsplatz) zur Subjektfinanzierung (Entschädigung pro untergebrachte Person) verbunden. Zur Sicherstellung der Objektfinanzierung von unterirdischen Notunterkünften (in Zivilschutzanlagen) bewilligte der Grosse Rat anlässlich der Junisession 2015 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von maximal CHF 1.1 Mio.

¹ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), Wichmann et al. (2011) Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen

² Vgl. dazu auch die Antworten des Regierungsrats auf die Interpellationen 086-2014 Imboden, 161-2014 Müller sowie auf die Motion 059-2015 Sancar

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass eine regelmässige Anwesenheitskontrolle in den Asylzentren zur Gewährleistung der Sicherheit und der korrekten Abrechnung unumgänglich ist. Trotz des Finanzierungsdrucks haben Personen des Asylbereichs weiterhin Zugang zu Deutsch- bzw. Französischkursen.

Eine Umsetzung der Vorstellungen der Motionäre (grössere strategische Unterbringungsreserve, verstärkte Massnahmen zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration, Intensivierung der Sprachkurse für Asylsuchende) wäre mit Kosten in Millionenhöhe verbunden, die mit kantonalen Mitteln gedeckt werden müssten.

Zu Ziffer 1

Mit der geplanten Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene sollen in Zukunft die meisten Asylgesuche in sechs Regionen zentral in Bundeszentren bearbeitet werden. Der Kanton Bern wird eine eigenständige Region bilden und ein Verfahrens- und mindestens ein Ausreisezentrum des Bundes aufweisen. Die Erstbefragung der asylsuchenden Personen sowie die Triage der Asylgesuche werden in den Bundeszentren erfolgen. Dies wird dazu führen, dass den Kantonen in Zukunft nur noch asylsuchende Personen im sogenannten «erweiterten Verfahren» zur Betreuung und Unterbringung zugewiesen werden. Diese Personen haben eine vergleichsweise hohe Chance, als Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene in der Schweiz verbleiben zu dürfen. Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren sowie Dublin-Fälle werden bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen negativen Entscheides in den Zentren des Bundes bleiben. Der Vollzug der Wegweisung soll zukünftig direkt ab dem Ausreisezentrum durch den Standortkanton erfolgen.

Unter Berücksichtigung dieser geänderten Rahmenbedingungen plant der Regierungsrat eine strategische Neuausrichtung des kantonalen Asylwesens mit Umsetzung im Jahr 2019. Er entschied am 11. Februar 2015, dass die strategische Stossrichtung «Integration von Beginn an durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und konsequenter Wegweisungsvollzug durch die Polizei- und Militärdirektion» weiterverfolgt werden solle. Am 9. September 2015 beauftragte er die beiden genannten Direktionen mit der Umsetzung des Projekts «Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern» (NA-BE).

Zusätzlich hat die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (ILZ), unter der Leitung des beco, mittelfristig umsetzbare Integrationsmassnahmen erarbeitet. Der Regierungsrat nahm das entsprechende Konzept am 9. September 2015 zur Kenntnis. Die schriftliche Verankerung der Übergangsstrategie im Bereich der Asylsozialhilfe für die Jahre 2015 bis 2018 wird voraussichtlich bis zur Novembersession 2015 abgeschlossen sein.

Die Erarbeitung eines strategischen Asylkonzepts ist demzufolge bereits im Gange. Eine entsprechende Beauftragung des Regierungsrates durch den Grossen Rat erübrigt sich. Der Regierungsrat beantragt demzufolge die Annahme und gleichzeitige Abschreibung der Ziffer 1 der vorliegenden Motion.

Zu Ziffer 2

Einleitend hält der Regierungsrat fest, dass das von den Motionären genannte neue Finanzierungsmodell des Bundes keine gezielte «Sanktion» zulasten des Kantons Bern darstellt, sondern allen Kantonen einen verstärkten Anreiz bieten soll, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in den Arbeitsmarkt zu fördern. Der Regierungsrat verfolgt das Ziel, durch eine verbesserte Integration von Ausländerinnen und Ausländern in den Arbeitsmarkt die Sozialhilfekosten mittelfristig zu senken und im Bereich der Asylsozialhilfe einen höheren Kostendeckungsgrad der Bundessubventionen zu erhalten. Bedingung für diese Optimierungen sind kurzfristige Investitionen des Kantons Bern in Integrationsmassnahmen zugunsten von Personen des Asylbe-

reichs. Dabei wird der Regierungsrat u.a. im Rahmen der Beratung von entsprechenden Kreditgeschäften auf die Unterstützung des Grossen Rates angewiesen sein. Sonderunterbringungen – z.B. jene von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden – können nur zu einem kleinen Teil mittels der Subventionierung durch den Bund finanziert werden.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Annahme der Ziffer 2 als Postulat.

Zu Ziffer 3

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass der Asylbereich hohen Schwankungen unterliegt und deshalb eine strategische Reserven oder flexible Zentrumseröffnungs- und Schliessungsmöglichkeiten unumgänglich sind.

Der Migrationsdienst des Kantons Bern verfügt über eine strategische Reserve von ungefähr 250 Unterbringungsplätzen für Personen des Asylbereichs. Zu Zeiten aussergewöhnlich hoher Zuweisungszahlen – wie dies im Sommer 2014 und 2015 aufgrund der starken Auswanderung aus Eritrea und der zahlreichen Flüchtlinge aus Syrien der Fall war – reicht diese Reserve nicht aus.

Zurzeit werden Lösungsansätze geprüft. Um den Ergebnissen der bereits laufenden Arbeiten nicht vorzugreifen, beantragt der Regierungsrat die Annahme dieser Ziffer als Postulat.

Ziffer 4

Der Regierungsrat stimmt den Motionären zu, dass das freiwillige Engagement der Zivilgesellschaft bei der Unterbringung und Betreuung von schutzsuchenden Menschen gefördert und genutzt werden soll. Bereits heute helfen zahlreiche Menschen freiwillig bei der Betreuung von Asylsuchenden mit. Seit dem 1. Januar 2015 können sich zudem Privatpersonen bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) melden, um vorläufig aufgenommene Personen bei sich unterzubringen. Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Annahme und gleichzeitige Abschreibung der Ziffer 4 der vorliegenden Motion.

Verteiler

- Grosser Rat