

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 21.06.2017
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.398
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Migration und Personenstand (MIP); Finanzierung der Unterbringung und Betreuung von zusätzlichen unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA) im Jahr 2017

Zusatzkredit 2017 zum Verpflichtungskredit 2017 bis 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	3
3	Beschreibung des Geschäfts.....	3
3.1	Auftrag	3
3.2	Kredite für die Geschäftsjahre 2015 und 2016	3
3.3	Kredite für die Geschäftsjahre ab 2017	4
3.4	Referendum	4
3.5	Weiteres Vorgehen	4
3.6	Angepasste Prognose	4
3.7	Berechnung UMA-Bestand 2017 für Zusatzkredit	5
3.8	Rechtliche Qualifikation der Ausgabe	5
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	6
5	Auswirkungen	6
5.1	Finanzielle Auswirkungen	6
5.2	Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	7
5.3	Auswirkungen auf IT und Raum	8
5.4	Auswirkungen auf die Gemeinden	8
5.5	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	8
5.6	Unaufschiebbare Verpflichtungen	8
6	Antrag.....	8



1 Zusammenfassung

Am 7. September 2015 bewilligte der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit für die Jahre 2017 bis 2019 in der Höhe von jährlich CHF 6'900'000.- für die Unterbringung und Betreuung von durchschnittlich 140 unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA) nach dem Konzept "Spezialisierung" im Kanton Bern. Dabei kürzte der Grosse Rat die Dauer des Verpflichtungskredits bis 2019, während gemäss Beschluss des Regierungsrats vom 10. Juni 2015 (RRB Nr. 732/2015) noch ein Verpflichtungskredit bis 2021 beantragt war. Dieser Verpflichtungskredit erwuchs nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist in Rechtskraft.

Am 5. September 2016 bewilligte der Grosse Rat das Geschäft „*Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016–2019 (Objektkredit)*“ (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138). Gemäss Vortrag waren in diesem Geschäft für das Jahr 2017 ein Bruttoaufwand von CHF 35'576'550.- prognostiziert, wobei zulasten des Kantons ein ungedeckter Aufwand für UMA in der Höhe von CHF 27'982'725.- veranschlagt war. Die Prognose basierte auf einem durchschnittlichen Bestand von 570 UMA. In der Finanzplanung 2017 hat der Regierungsrat den Nettoaufwand aufgrund der neuesten Zahlen später auf CHF 26'484'000.- reduziert. Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2017 hat die Stimmbevölkerung des Kantons Bern den gesamten Kredit mit 54,3% abgelehnt.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, das Konzept „Spezialisierung“ für die Betreuung und Unterbringung der UMA gestützt auf dem in Rechtskraft erwachsenen Verpflichtungskredit und gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 7. September 2015 bis Ende 2017 weiterzuführen. Ein neues Konzept für die Unterbringung und Betreuung der UMA ab 2018 befindet sich in Ausarbeitung; der dazu notwendige neue Kredit wird dem Grossen Rat im 2018 vorgelegt.

Gestützt auf die effektive Entwicklung des Bestandes vom 1. Januar 2017 bis 31. Mai 2017 und hochgerechnet anhand der Bestandesentwicklung von Juni 2016 bis Dezember 2017 ergibt sich eine neue, gegenüber der Geschäfts-Nr. 2016.POM.138 gegen unten angepasste Prognose eines Bestandes von 400 UMA im Mittelwert für das Jahr 2017.

Mit einem prognostizierten Bestand von 400 UMA im Mittelwert für das Jahr 2017 ergibt sich gegenüber dem bewilligten Kredit von CHF 6'900'000.- ein Mehraufwand in der Höhe von CHF 12'737'000.-, für welchen ein Zusatzkredit nötig ist. Die Erfolgsrechnung für das Jahr 2017 wird hingegen um rund CHF 8'300'000.- entlastet, da sich entgegen der Planung eine nicht prognostizierbare Normalisierung im Asylbereich abgezeichnet hat.

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 und Artikel 80 ff. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
- 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 der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
- Artikel 46a des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
- Zweite Abteilung: „Die Verwandtschaft“ des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)
- Artikel 30 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG; BSG 152.01)
- 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 43, 47 und 48 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 54 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 139, 146, 150, 152 Absatz 4 und Artikel 154 der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Auftrag

Das Amt für Migration und Personenstand (MIP) hat den gesetzlichen Auftrag, die Sozialhilfe von Personen des Asylbereichs zu gewähren (Art. 3 EG AuG und AsylG). Den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA) hat das MIP Rechnung zu tragen, mindestens in jenem Umfang, wie es das Gesetz explizit vorsieht und wie es das Kindeswohl im Einzelfall verlangt. Das MIP hat diese gesetzliche Aufgabe in Anwendung von Art. 4 EG AuG und AsylG mit einem Leistungsvertrag an eine private Organisation, die Zentrum Bäregg GmbH (ZB), übertragen. Seit dem 1. Januar 2015 ist die ZB ausschliesslich für die Gewährung der Sozialhilfe und die notwendige Betreuung aller dem Kanton Bern zugewiesenen UMA zuständig. Die ZB hat für die Betreuung der UMA das Konzept „Spezialisierung“ entwickelt.

3.2 Kredite für die Geschäftsjahre 2015 und 2016

Der Grosse Rat hat am 1. September 2014 die Finanzierung für die Unterbringung und Betreuung von UMA für die Jahre 2015 und 2016 gutgeheissen (Geschäfts-Nr. 2014.RRGR.10126). Ursprünglich war der Kredit beantragt bis 2019, der Grosse Rat hat auf-

grund eines Änderungsantrags den Kredit auf zwei Jahre beschränkt. Da der Bestand der UMA ab dem Jahr 2015 massiv zunahm, musste der Grosse Rat für die Deckung der Ausgaben zweimal einem Zusatzkredit zustimmen (Geschäfts-Nr. 2014.POM.710 und 2015.POM.288).

3.3 Kredite für die Geschäftsjahre ab 2017

Am 7. September 2015 bewilligte der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit für die Jahre 2017 bis 2019 in der Höhe von jährlich CHF 6'900'000.- für die Unterbringung und Betreuung von durchschnittlich 140 unbegleiteten, minderjährigen Asylsuchenden (UMA) nach dem Konzept "Spezialisierung" im Kanton Bern. Dabei kürzte der Grosse Rat die Dauer des Verpflichtungskredits bis 2019, während gemäss Beschluss des Regierungsrats vom 10. Juni 2015 (RRB Nr. 732/2015) noch ein Verpflichtungskredit bis 2021 beantragt war. Dieser Verpflichtungskredit erwuchs nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist in Rechtskraft.

Am 5. September 2016 bewilligte der Grosse Rat das Geschäft „Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016–2019 (Objektkredit)“ (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138). Gemäss Vortrag waren in diesem Geschäft für das Jahr 2017 ein Bruttoaufwand von CHF 35'576'550.- prognostiziert, wobei zulasten des Kantons ein ungedeckter Aufwand für UMA in der Höhe von CHF 27'982'725.- veranschlagt war. Die Prognose basierte auf einem durchschnittlichen Bestand von 570 UMA. In der Finanzplanung 2017 hat der Regierungsrat den Nettoaufwand aufgrund der neuesten Zahlen später auf CHF 26'484'000.- reduziert.

3.4 Referendum

Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2017 hat die Stimmbevölkerung des Kantons Bern den gesamten Kredit mit 54,3% abgelehnt.

3.5 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, das Konzept „Spezialisierung“ für die Betreuung und Unterbringung der UMA gestützt auf dem in Rechtskraft erwachsenen Verpflichtungskredit und gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 7. September 2015 bis Ende 2017 weiterzuführen. Eine Anpassung oder Kündigung des bestehenden Leistungsvertrages und der Aufbau einer Nachfolgelösung für die Unterbringung der UMA ist nicht vor Ende 2017 möglich.

Ein neues Konzept zur Unterbringung und Betreuung von UMA befindet sich aber bereits in Ausarbeitung. Der dazu notwendige Kredit für die Unterbringung ab 2018 wird dem Grossen Rat im 2018 beantragt.

3.6 Angepasste Prognose

Entgegen der im vom Volk abgelehnten Objektkredit geäusserten Annahmen zeichneten sich die Jahre 2016 und 2017 durch eine im Vorfeld nicht prognostizierbare Normalisierung im Asylbereich aus. Das erwartete Weiterbestehen der Vorjahreskrise trat nicht ein: Nach den im Jahr 2015 rund 40'000 eingereichten Asylgesuchen sank diese Zahl im Folgejahr mit gesamthaft 27'207 Anträgen deutlich. Die Entwicklung der weltpolitischen Lage – insbesondere das

Fortbestehen des EU-Türkei-Abkommens, die weitgehende Abriegelung der Balkanroute sowie das Ausweichen vieler Asylsuchender auf europäische Nachbarländer – und die vorläufigen Analysen des SEM lassen den Schluss zu, dass sich die im Jahr 2017 eingereichten Asylgesuche auf einem mit dem Jahr 2016 vergleichbaren Niveau befinden werden. Diese Entwicklung wirkt sich auf den für diesen Zusatzkredit massgeblichen durchschnittlichen Bestand von UMA für das 2017 aus.

3.7 Berechnung UMA-Bestand 2017 für Zusatzkredit

Unter Berücksichtigung der angepassten Prognose hat die Polizei- und Militärdirektion den im abgelehnten Objektkredit formulierten Bestand von durchschnittlich 570 auf 400 UMA angepasst. Dabei berief sie sich auf die effektiven und wöchentlich erhobenen Bestandszahlen vom 1. Januar bis zum 31. Mai 2017; für das zweite Halbjahr 2017 setzt die Berechnung aufgrund der für die Jahre 2017 und 2016 vergleichbaren Entwicklung dieselben wöchentlichen Wachstumsraten wie im Vorjahr voraus und leitet daraus den prognostizierten UMA-Bestand von durchschnittlich 400 UMA ab.

3.8 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Eine Ausgabe ist nach Artikel 48 Absatz 2 FLG gebunden, wenn sie nicht nach Absatz 1 neu ist. Eine Ausgabe ist nach Artikel 48 Absatz 1 FLG neu, wenn ein Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten, oder wenn ein Gesetz die Ausgabe als neu qualifiziert.

Ein Gesetz, das die Ausgabe im Sinne von Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe b FLG als neu qualifiziert, gibt es im vorliegenden Fall nicht. Die Ausgabe basiert auf gesetzlichen Bestimmungen, die seit Jahren bestehen.

Das MIP hatte mit der ZB einen ersten Leistungsvertrag für das Geschäftsjahr 2015 gestützt auf den ursprünglichen Kredit des Grossen Rates vom 1. September 2014 (Geschäfts-Nr. 2014.RRGR.10126) abgeschlossen.

Nach der Genehmigung des Kredits vom 7. September 2015 (Geschäfts-Nr. 2015.POM.56) durch den Grossen Rat durfte das MIP in guten Treuen mit der ZB einen Leistungsvertrag für die Geschäftsjahre 2016 bis 2019 abschliessen, denn dieser Kredit erwuchs nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist in Rechtskraft. Der Leistungsvertrag legt fest, dass die ZB für die Gewährung der Asylsozialhilfe und die Betreuung aller dem Kanton Bern zugewiesenen UMA zuständig ist und als Entschädigung eine fixe Tagespauschale von CHF 171 pro UMA erhält. Der Kredit wurde ursprünglich berechnet auf einem durchschnittlichen Bestand von 140 UMA. Zumindest das Konzept „Spezialisierung“ war damit bis 2019 gesichert, bloss auf einem zu tiefen Bestand.

Der vom Grossen Rat am 5. September 2016 (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138) gutgeheissene Objektkredit betraf anschliessend die gesamten Ausgaben im Asylbereich. Der Anteil für die UMA war in diesem Kredit angepasst auf einen durchschnittlichen Bestand von 570 UMA im Geschäftsjahr 2017.

Für das bereits begonnene Geschäftsjahr 2017 kann damit festgehalten werden, dass in Bezug auf die Höhe der Ausgabe keinerlei Entscheidungsspielraum besteht. Selbst wenn der Leistungsvertrag per 31. Dezember 2017 aufgehoben oder angepasst wird, würde der Kanton dem Auftragnehmer während der Kündigungsfrist die vertraglich vereinbarte Tagespauschale von CHF 171 schulden. Hinzu kommt, dass eine vorzeitige Kündigung gemäss bestehendem Vertrag nur in gegenseitigem Einverständnis möglich ist. In Bezug auf den Zeitpunkt der Ausgabe gilt das gleiche: Das Geschäftsjahr hat begonnen und die Neuordnung einer adäquaten und spürbar kostengünstigeren Unterbringung der UMA mit einer kurzfristigen Vertragsanpassung im laufenden Jahr nicht umsetzbar ist. Ein Entscheidungsspielraum zum Zeitpunkt der Ausgabe besteht folglich nicht. Der Leistungsvertrag kann zudem im gegenseitigen Einverständnis frühzeitig aufgelöst werden. Ein Entscheidungsspielraum in Bezug auf die „übrigen Modalitäten“ mag theoretisch bestehen. Soweit die essentialia negotii und damit insbesondere die Pauschale betreffend ist jedoch klar, dass der Vertrag gültig zustande gekommen ist und deshalb einzuhalten ist. Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass die Ausgabe im Sinne von Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe a FLG eigentlich als gebundene Ausgabe zu qualifizieren wäre. Der Regierungsrat hat sich aber aus politischen Gründen dazu entschieden, den vorliegenden Zusatzkredit als neu zu qualifizieren, weil die vorangegangenen Kredite im Bereich der Unterbringung und Betreuung der UMA bisher ebenfalls als neue Ausgabe qualifiziert wurden und damit eine Gebundenheit dieses Zusatzkredits politisch vielleicht nicht verstanden und akzeptiert würde.

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

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Bei einem prognostizierten Bestand von 400 UMA im Mittelwert für das Jahr 2017 entsteht ein Bruttoaufwand von CHF 24'966'000.¹ Davon sind CHF 5'329'000.² gedeckt durch die Beiträge aus Bundessubventionen. Weiter ist der bereits bewilligte Kredit (2015.POM.56) in der Höhe von CHF 6'900'000.- abzuziehen, der auf einem durchschnittlichen Bestand von 140

¹ Rechenweg: 400 UMA x CHF 171 x 365 Tage = CHF 24'966'000

² Rechenweg: 400 UMA x CHF 36.50 x 365 Tage = CHF 5'329'000

UMA berechnet ist. Somit entstehen ein ungedeckter Aufwand und der zu bewilligende Zusatzkredit in der Höhe von CHF 12'737'000.³.

Klassifizierung	CHF
Bruttoaufwand für die Unterbringung von UMA 2017	24'966'000
Anteil Bundessubventionen	- 5'329'000
Bewilligter Kredit (2015.POM.56)	- 6'900'000
Zu bewilligender Zusatzkredit 2017	12'737'000

Tabelle 1: Übersicht der Bruttoaufwandsrechnung

Die Beiträge aus Bundessubventionen für die Asylsozialhilfe werden den Kantonen vom Bund gestützt auf Art. 88 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) rechtlich verbindlich zugesichert. Demzufolge kann beim vorliegenden Geschäft gestützt auf Art. 45 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) von Nettobeträgen ausgegangen werden.

Vorliegend handelt es sich um einen Zusatzkredit in Form einer neuen wiederkehrenden Ausgabe, welche in der Kompetenz des Grossen Rates liegt. Gemäss Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) richtet sich die Ausgabenbefugnis grundsätzlich nach der Höhe des Zusatzes.

Die Verbuchung erfolgt wie folgt:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106180 Sonderunterbringung AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2017	12'737'000

Tabelle 2: Buchungsangaben

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2017 in der Produktgruppe "06.10.9104 Migration und Personenstand" enthalten. Die Erfolgsrechnung für das Jahr 2017 wird sogar um rund CHF 8'300'000.- entlastet, da sich entgegen der Planung eine nicht prognostizierbare Normalisierung im Asylbereich abgezeichnet hat. Bei unverändertem Mengengerüst ist mit keinen Folgekosten zu rechnen.

5.2 Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der vorliegende Zusatzkredit hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

³ Rechenweg: CHF 24'966'000 - CHF 5'329'000 – CHF 6'900'000 = CHF 12'737'000

Demgegenüber hätten die Ablehnung des Zusatzkredits und die damit zwingend verbundene Kündigung des Leistungsvertrags mit der ZB Auswirkungen auf das gesamte Personal dieser Organisation, aber auch auf die übrigen Asylsozialhilfestellen, die mangels Unterbringungsalternativen in deren Strukturen untergebracht werden müssten. Die übrigen Asylsozialhilfestellen haben kein oder nicht genügend ausgebildetes Personal, das den Bedürfnissen des Kindesschutzes gerecht wird. Ebenso wenig hat der Kanton die Finanzen, um den Asylsozialhilfestellen den zusätzlichen Aufwand abgelten zu können. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Asylsozialhilfestellen gemäss bis Ende 2017 gültigem Leistungsvertrag keine UMA in ihren Strukturen aufnehmen müssen.

5.3 Auswirkungen auf IT und Raum

Der vorliegende Zusatzkredit hat keine Auswirkungen auf IT und Raum.

5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der vorliegende Zusatzkredit hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

Demgegenüber hätte die Ablehnung des Zusatzkredits und die damit verbundene Aufhebung der bestehenden UMA-Wohnheime und die Umverteilung der UMA auf andere Asylsozialhilfestellen und Standorte Auswirkungen auf die davon betroffenen Gemeinden.

5.5 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

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

Demgegenüber hätte die Ablehnung des Zusatzkredits und die damit verbundene Aufhebung der bestehenden UMA-Wohnheime und die Umverteilung der UMA auf andere Asylsozialhilfestellen und Standorte Auswirkungen auf die Organisationen und Betriebe, die für UMA berufsbildende Massnahmen wie Brückenangebote, An- und Vorlehren und Berufslehren anbieten.

5.6 Unaufschiebbare Verpflichtungen

Ausnahmsweise dürfen unaufschiebbare Verpflichtungen durch die sachlich zuständige Amtsstelle eingegangen werden, auch wenn der Zusatzkredit vom finanzkompetenten Organ noch nicht bewilligt wurde (Art. 54 Abs. 4 FLG). Dies ist dann möglich, wenn das Abwarten mit bedeutenden nachteiligen Folgen verbunden wäre und somit eine Zwangslage besteht. Dies ist beim vorliegenden Geschäft wie in den vorangegangenen Kapiteln im Einzelnen beschreiben der Fall.

6 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Zusatzkredit zuzustimmen.