

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 30. August 2017
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.549
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Amt für Migration und Personenstand (MIP); Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen KKF; Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit (Objektkredit) 2017 – 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	2
3.1	Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF).....	2
3.2	Referendum gegen Kreditvorlage zur Asylsozialhilfe	4
3.3	Rechtliche Qualifikation der Ausgabe	5
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
5	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	6
7	Antrag.....	6



1 Zusammenfassung

Am 5. September 2016 bewilligte der Grosse Rat das Geschäft «Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016 – 2019 (Objektkredit)» (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138). Mit den genannten Objektkredit für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Jahren 2016 bis 2019 wurden erstmals alle durch die Bundessubventionen nicht gedeckten Aufwände, welche beim Amt für Migration und Personenstand (MIP) im direkten Zusammenhang mit der Umsetzung des Asylgesetzes anfallen, aus Transparenzgründen zusammengefasst. Dazu zählen auch die Aufwendungen gegenüber der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF). Gegen die Zustimmung des Grossen Rates zum Gesamtkredit wurde das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2017 hat die Stimmbevölkerung des Kantons Bern den gesamten Kredit mit 54,3% abgelehnt.

Die Dienstleistungen der KKF standen im Zusammenhang mit der Referendumsabstimmung nicht in der Kritik. Die KKF leistet einen wertvollen Beitrag für die Information und Weiterbildung der Betreuenden in der Asylsozialhilfe und sensibilisiert die Öffentlichkeit für diesen Bereich. Mit dem vorliegenden Verpflichtungskredit in der Höhe von jährlich CHF 392'000 soll sichergestellt werden, dass die Dienstleistungen der KKF bis 2019 uneingeschränkt fortgesetzt werden kann.

2 Rechtsgrundlagen

- Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben c und f, Artikel 76 Buchstabe e und Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe b der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Artikel 3 und 9 des Einführungsgesetzes vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EG AuG und AsylG; BSG 122.20)
- Artikel 7 und 12 der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz (EV AuG und AsylG; BSG 122.201)
- 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 42, 47, 48 Abs. 1 Bst. a, 49, 50 und 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)
- Artikel 139, 141, 146, 148, 152 Abs. 4, 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF)

Im Jahr 1989 schloss der Kanton Bern, unter der Federführung der damals zuständigen Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), einen Konsortialvertrag mit den drei Landeskirchen über die KKF ab (RRB 2654 vom 14. Juni 1989).

Die KKF ist eine eigenständige Fachstelle und unterstützt und ergänzt den Kanton in seinen Aufgaben im Asylbereich in allen Regionen des Kantons. Mit ihren Dienstleistungen für die

Akteure im Asylbereich trägt sie zu Qualitätsverbesserung und Praxisvereinheitlichung bei. In der Öffentlichkeitsarbeit bedient sie definierte Zielgruppen. Zur primären Zielgruppe gehören die Asylsozialhilfestellen, die Gemeinden sowie Freiwillige und zur sekundären Gruppe die Kirchgemeinden, die Polizei, der Justizvollzug, Arbeitgeber sowie Institutionen des Integrations-, Gesundheits- und Bildungsbereichs. Die KKF bietet Grundlagen- und aufbauende Bildungseinheiten an, vernetzt die Akteure und Trägerschaften in geeigneten Gefässen und unterstützt die Gemeinden und Freiwilligen in ihren Aufgaben mit Asylsuchenden und den Integrationsbemühungen. Des Weiteren thematisiert die KKF den Asylbereich mit einer gezielten Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit und trägt zum besseren Verständnis von Asyl- und Migrationsfragen bei. Der Vertrag regelt unter anderem, dass die KKF die Asylsozialhilfestellen über die Entwicklungen im Migrations- und Asylbereich in Kenntnis setzt und dafür Schulungen organisiert sowie dass sie die Öffentlichkeit über die Entwicklungen im Asylbereich informiert.

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 "Der Staatsvertrag mit den Landeskirchen [...] weitergeführt wird". Unter der gleichen Ziffer wurde der Kostenteiler von siebzig Prozent zu Lasten des Kantons und dreissig Prozent zu Lasten der Kirchen bestätigt und festgehalten, dass somit der Kantonsbetrag von CHF 392'000.- aus den ordentlichen Staatsmitteln zu finanzieren und in die Finanzplanung aufzunehmen sei.

Die Abrechnung erfolgt quartalsweise. Die KKF stellt dazu dem MIP eine Rechnung zur Vorauszahlung.

Kostenaufstellung der letzten drei Jahre zu Lasten Kanton Bern:

	2014	2015	2016
1. Quartal	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-
2. Quartal	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-
3. Quartal	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-
4. Quartal	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-	CHF 98'000.-
Total zu Lasten Kanton Bern	CHF 392'000.-	CHF 392'000.-	CHF 392'000.-

Das MIP geht davon aus, dass sich der kantonale Finanzierungsbeitrag in den Jahren 2017 bis 2019 nicht verändern wird.

3.2 Referendum gegen Kreditvorlage zur Asylsozialhilfe

Am 5. September 2016 bewilligte der Grosse Rat das Geschäft «Ausrichtung der Asylsozialhilfe; Ausgabenbewilligung; Verpflichtungskredit 2016 – 2019 (Objektkredit)» (Geschäfts-Nr. 2016.POM.138). Die Aufwendungen im Rahmen des Staatsvertrags mit den drei Landeskirchen waren Bestandteil dieses Kreditgeschäfts. Gemäss Vortrag wurde für die Leistung pro Jahr ein Bruttoaufwand von CHF 392'000.- veranschlagt.

Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen. Am 21. Mai 2017 lehnte die Stimmbevölkerung des Kantons Bern den Kredit zur gesamten Asylsozialhilfe mit 54,3% ab. Die Dienstleistungen der KKF standen im Zusammenhang mit der Referendumsabstimmung nicht in der Kritik.

Der Staatsvertrag zwischen dem Kanton Bern und den drei Landeskirchen wurde im Jahr 1989 auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Er wurde am 22. Februar 2006 vom Regierungsrat bestätigt (RRB 0453/2006) und ist weiterhin unbefristet gültig.

Der Vertrag kann unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist gekündigt werden. Er kann ausserdem auf Ende Jahr aufgelöst werden, wenn das finanzkompetente Staatsorgan die Ausgaben für das kommende Jahr nicht bewilligt. Der Regierungsrat hat in einem solchen Fall die Ausrichtung einer Entschädigung zu prüfen.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die KKF im heutigen Asylsystem einen wertvollen Beitrag zur Information und Weiterbildung der Betreuenden in der Asylsozialhilfe sowie für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diesen Bereich leistet. Die bewährte Zusammenarbeit mit der KKF soll mindestens bis zur Umsetzung der Neuorganisation des Asylwesens im Kanton Bern (Projekt NA-BE) fortgeführt werden. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb zurzeit keine Verhandlung über die Auflösung des Vertrags mit der KKF, sondern beantragt dem Grossen Rat, dem vorliegenden Kredit zur Fortführung der Zusammenarbeit mit dieser Fachstelle zuzustimmen.

Der Grosse Rat wird sich anlässlich der Märzsession 2018 mit dem Verpflichtungskredit zur Umsetzung der neu konzipierten Unterbringung und Betreuung von minderjährigen Asylsuchenden (UMA) befassen können. Mit dem Kredit für die Dienstleistungen der KKF kann im Hinblick auf den gültigen Staatsvertrag nicht so lange zugewartet werden. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit ist eine erneute Zusammenfassung sämtlicher Ausgaben der Asylsozialhilfe in einer Kreditvorlage nicht möglich. Die Bewilligungen der Ausgaben im Bereich der Asylsozialhilfe werden deshalb einzeln bei den finanzkompetenten Organen gemäss Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe e der Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) beantragt. Der Regierungsrat beabsichtigt Einsparungen bei den gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen (GeBePro), den ausserordentlichen Sicherheitsmassnahmen, der Finanzierung von Notunterkünften (Verzicht auf die Objektfinanzierung) sowie der Unterbringung und Betreuung von UMA.

3.3 Rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Eine Ausgabe ist nach Artikel 48 Absatz 2 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) 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.

Aufgrund des im Jahr 1989, gestützt auf einen Grossratsentscheid, unterzeichneten Staatsvertrag ist der Entscheidungsspielraum des Regierungsrates beschränkt. Eine Auflösung oder Änderung des Staatsvertrags bedürfte eines entsprechenden Beschlusses des Grossen Rates. Betreffend die Höhe des Beitrags an die KKF besteht ein Entscheidungsspielraum. Demzufolge handelt es sich um eine neue Aufgabe.

Der Kredit liegt in der Ausgabenbefugnis des Grossen Rates und untersteht an sich nicht dem fakultativen Referendum (Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV, Umkehrschluss). Da jedoch gegen den seinerzeitigen Gesamtkredit das Referendum ergriffen wurde und die nunmehr unter der Referendumsgrenze liegende Kreditsumme eine Folge der Aufteilung des Gesamtkredits ist, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Ausgabenbeschluss in Anwendung von Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe f KV dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

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

Der Vertrag kann unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist gekündigt werden. Der Vertrag kann ausserdem auf Ende Jahr aufgelöst werden, wenn das finanzkompetente Staatsorgan die Ausgaben für das kommende Jahr nicht bewilligt. Der Regierungsrat hat in einem solchen Fall die Ausrichtung einer Entschädigung zu prüfen. Bei einer Ablehnung des vorliegenden Kredits müssten somit nebst einer allfälligen Entschädigung auch die Aufwendungen vom laufenden Jahr 2017 entrichtet werden.

Die Verbuchung erfolgt wie folgt:

Kostenträger	Kostenart	Rechnungsjahr	Betrag CHF
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2017	392'000.-
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2018	392'000.-
910106160 Projekte AsylG	313000 Dienstleistungen Dritter	2019	392'000.-

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2017 und in den Aufgaben- und Finanzplanjahren 2018 bis 2019 in der Produktgruppe «06.10.9104 Migration und Personenstand» enthalten.

Bei einer Ablehnung des Kredits würden Arbeitsstellen bei der KKF verloren gehen. Ein allfälliges Insourcing der Dienstleistungen würde zu einem zusätzlichen Stellenbedarf beim MIP führen.

Im Rahmen des Projekts «Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern» (NA-BE) wird die Asylsozialhilfe von der Polizei- und Militärdirektion (POM) in die GEF transferiert. Der Regierungsrat beabsichtigt, die bisherigen Strukturen und Prozesse in der Übergangszeit, bis zur gestaffelten Umsetzung des Projekts NA-BE ab dem Jahr 2019, grundsätzlich fortzuführen. Eine Kündigung des Staatsvertrags über die KKF würde eine geordnete Umsetzung der Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs gefährden und wird auch aus diesem Grund vom Regierungsrat abgelehnt.

5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Ablehnung des Kredits würde den Wegfall eines wichtigen Informationsträgers in Themen des Asylbereichs zur Folge haben. Die KKF unterstützt die Gemeinden bei ihren Aufgaben im Bereich des Asylwesens, der Integrationsarbeit sowie der Freiwilligenarbeit. Im Weiteren leistet sie wichtige Arbeit bei den Ausbildungsangeboten.

6 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Ablehnung des Kredits würde den Wegfall eines wichtigen Informationsträgers in Themen des Asylbereichs zur Folge haben. Die KKF leistet wichtige Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit bei Asyl- und Migrationsfragen. Sie fördert die Praxisvereinheitlichung und verbessert die Vernetzung innerhalb der Zielgruppe.

7 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Verpflichtungskredit (Objektkredit) 2017 – 2019 in der Höhe von jährlich **CHF 392'000.00** zuzustimmen und dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Beilagen

- RRB